ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.5.2022 г.
COM(2022) 303 final

Документ за политиката

с който се разработва многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите в съответствие с член 8, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2019/1896

1. ***ВЪВЕДЕНИЕ***

В Стратегията за Шенгенското пространство от 2 юни 2021 г. бяха набелязани две важни предпоставки за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство. Тези предпоставки са интегриран подход към управлението на външните граници и успешно изпълнение на новия мандат на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, обикновено наричана Frontex. По-специално бе подчертана необходимостта *„да се осигурят както стратегическата рамка, така и оперативните компоненти, необходими за по-добро свързване на нашите политики, и следователно да се премахнат пропуските в защитата на границите, сигурността, връщането, миграцията, като същевременно се гарантира защитата на основните права“*.

За постигането на тази цел Европейският съюз и държавите членки трябва да работят заедно, по-специално в рамките на европейската гранична и брегова охрана (ЕГБО), с оглед постигане на напълно ефективно **европейско интегрирано управление на границите** (EIBM), в рамките на което се обединяват всички съответни участници както на европейско, така и на национално равнище. В този контекст европейското интегрирано управление на границите също така следва да бъде изцяло интегрирано в цикъла във връзка с Шенгенското пространство.

Както беше обявено в Стратегията за Шенгенското пространство, осъществяването на европейското интегрирано управление на границите ще се насочва чрез **цикъла на многогодишната стратегическа политика** (цикъл на политиката за EIBM), който следва да бъде изготвен в съответствие с член 8 от Регламент (ЕС) 2019/1896[1] (Регламента за ЕГБО). Цикълът на многогодишната стратегическа политика ще насочва начина, по който европейската гранична и брегова охрана следва да функционира ефективно като структура през следващите пет години и да осъществява европейското интегрирано управление на границите. На **оперативно равнище** този цикъл следва да осигури обща рамка, която да направлява ежедневната работа на над 120 000 служители на европейската гранична и брегова охрана, назначени в националните органи и Frontex.

В съответствие с член 8, параграф 4 от Регламента за ЕГБО с настоящия **документ за политиката** Комисията започва консултация с Европейския парламент и Съвета относно разработването на многогодишната стратегическа политика. Консултацията ще бъде насочена по-специално към глава 5 от настоящия документ за политиката, в която се определят ***приоритетите на политиката*** и ***стратегическите насоки*** за **петгодишен** период по отношение на 15-те компонента на EIBM, посочени в член 3 от Регламента за ЕГБО.

[1] Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624.

Освен това в рамките на консултацията ще бъдат потърсени възгледите на институциите относно начините да се установи **интегриран, единен и непрекъснат процес** за осигуряване на стратегически насоки за всички съответни участници в областта на ЕГБО и други участници на европейско и национално равнище, за да се гарантира последователно осъществяване на EIBM. Целта е да се гарантира, че нововъзникващите предизвикателства се отчитат по подходящ начин и че приоритетите могат да се адаптират към променящите се нужди. Този механизъм за управление също следва да стане част от цикъла на многогодишната стратегическа политика.

В резултат на този процес на консултация следва да бъде прието **съобщение на Комисията за утвърждаване на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите**, с която до края на 2022 г. да бъде установено политическо ръководство за европейското интегрирано управление на границите за период от пет години. Цикълът ще бъде допълнително прилаган чрез техническата и оперативната стратегия, която трябва да бъде приета от управителния съвет на Frontex, и чрез националните стратегии на държавите членки.

2. *ОПИСАНИЕ НА ЦИКЪЛА НА МНОГОГОДИШНАТА СТРАТЕГИЧЕСКА ПОЛИТИКА ЗА ЕВРОПЕЙСКО ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ*

В съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (член 77, параграф 1, буква в) Европейският съюз трябва да развива политика, която има за цел „*постепенно да се въведе интегрирана система за управление на външните граници*“. Компонентите, принципите и основните заинтересовани страни по отношение на европейското интегрирано управление на границите бяха установени за първи път през 2016 г. в Регламента за ЕГБО и бяха доразвити в изменението му от 2019 г.[2], в което също така цикълът на политиката за EIBM се определя като стратегическата рамка за управление, насочена към ефективното осъществяване на EIBM. **Стратегическата цел** на цикъла на политиката за EIBM е да се определи начинът, по който европейската гранична и брегова охрана следва да се справи с предизвикателствата в областта на управлението на границите и връщането по последователен, интегриран и систематичен начин.

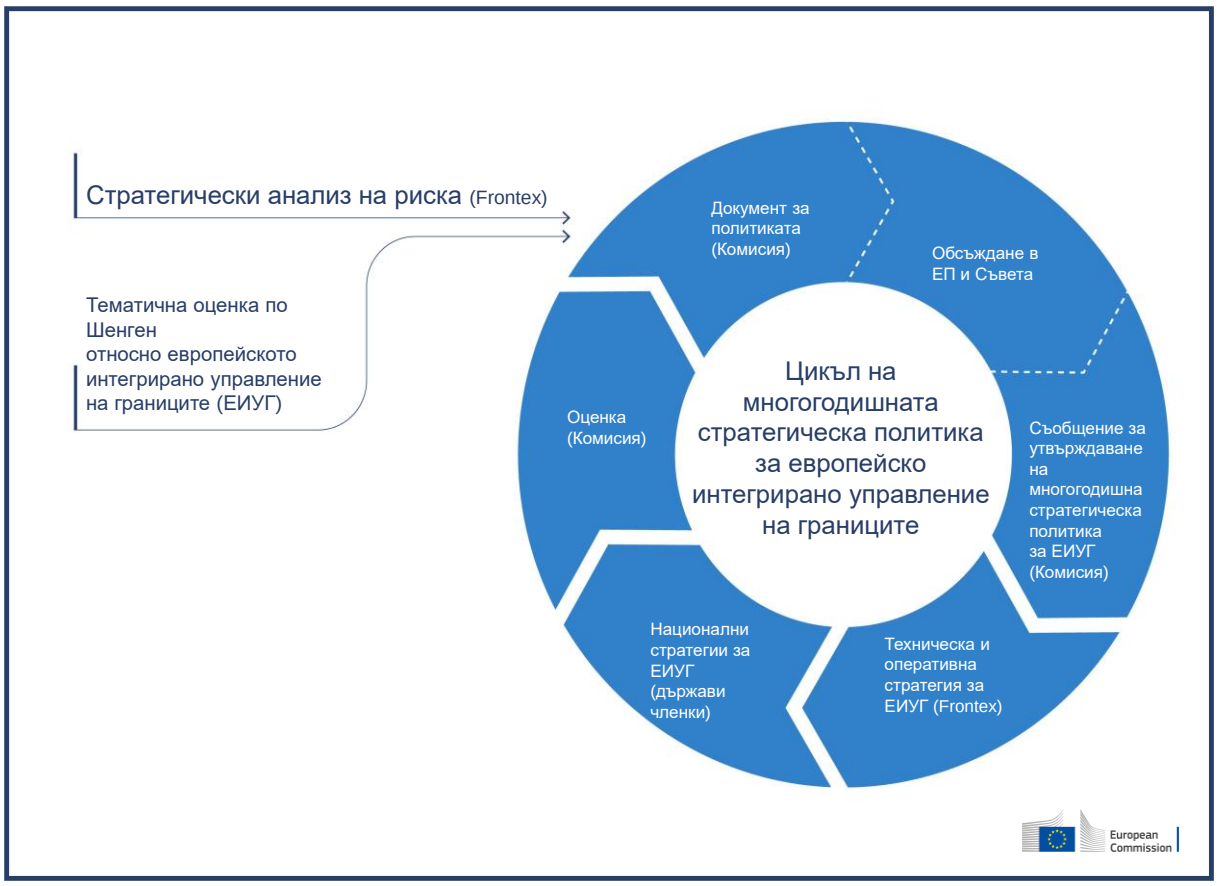
Структура на цикъла на многогодишната стратегическа политика

Структурата на петгодишния цикъл на многогодишната стратегическа политика за EIBM се състои от четири основни етапа:

1. политически насоки от страна на институциите на ЕС;
2. техническа и оперативна стратегия за EIBM от управителния съвет на Frontex;
3. национални стратегии за EIBM на държавите членки;
4. оценка от Комисията с оглед на повторното стартиране на цикъла.

[2] Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (ОВ L 295, 14.11.2019 г.).

Фигура 1: Цикъл на многогодишната стратегическа политика за EIBM



а) *Политически насоки*

Комисията разработи настоящия документ за политиката въз основа на **стратегическия анализ на риска за EIBM**, представен от Frontex на Комисията, Европейския парламент и Съвета през юли 2020 г., в който се определят предизвикателствата във връзка с EIBM през следващите 10 години. Комисията също така взе предвид препоръките, произтичащи от извършената в периода 2019—2020 г. тематична оценка по Шенген на националните стратегии на държавите членки за интегрирано управление на границите.

Институциите на Съюза отговарят за разработването на стратегия за европейско интегрирано управление на границите. Следователно е от съществено значение да е налице ефективно сътрудничество между Комисията, Европейския парламент и Съвета при създаването на политическа рамка, чрез която да се насочва европейското интегрирано управление на границите. Тази рамка следва да бъде приета под формата на съобщение за утвърждаване на многогодишната стратегическа политика за EIBM.

б) *Техническа и оперативна стратегия на Frontex за EIBM*

В съответствие с член 8, параграф 5 от Регламента за ЕГБО Frontex е натоварена със задачата да установи **техническа и оперативна стратегия за европейско**

интегрирано управление на границите с решение на своя управителен съвет въз основа на предложение от изпълнителния директор на Frontex. Тази стратегия трябва да бъде изготвена в тясно сътрудничество с държавите членки и Комисията. Стратегията трябва да бъде в съответствие с член 3 от Регламента за ЕГБО и, когато това е обосновано, Агенцията трябва да вземе предвид специфичното положение на държавите членки, и по-специално тяхното географско местоположение. Посочената стратегия следва да се основава на съобщението на Комисията относно многогодишна стратегическа политика за EIBM, но в нея също така следва да се отчитат съответните изисквания на действащото Шенгенско законодателство.

Изисквания за техническата и оперативна стратегия за EIBM
• управителният съвет на Frontex и неговата специална работна група за EIBM следва да направляват и осъществяват надзор по отношение на разработването на стратегията и процеса на изпълнение; • структурата на стратегията следва да обхваща 15-те компонента, посочени в член 3 от Регламента за ЕГБО; • стратегията следва да е в съответствие с политическите насоки, предоставени от институциите на ЕС; • следва да е налице единна стратегия за ЕГБО, която обхваща както Frontex, така и националните органи за управление на границите на държавите членки; • стратегията следва да обхваща действия не само на равнището на ЕС, но и на национално равнище, включително действия, насочени към хармонизиране на практиките, стандартизация на техническите средства и оперативна съвместимост; • петгодишно покритие, при което в идеалния случай се отчита програмният цикъл на многогодишната финансова рамка; • стратегията следва да е придружена от план за действие, в който се определят ключови мерки, график, междинни цели, необходими ресурси и механизми за мониторинг.

в) *Национални стратегии за интегрирано управление на границите*

Държавите членки запазват **основната отговорност за управлението на външните си граници** в свой интерес и в интерес на всички държави членки. С оглед на това за ефективното осъществяване на европейското интегрирано управление на границите се изисква стратегиите, установени на равнището на ЕС, да бъдат пренесени на национално равнище. Поради тази причина съгласно член 8, параграф 6 от Регламента за ЕГБО от държавите членки се изисква да изготвят свои **национални стратегии за интегрирано управление на границите**.

Изисквания за националните стратегии за интегрирано управление на границите
• една стратегия за интегрирано управление на границите за всяка държава членка; • създаване на централизирана национална структура за управление на EIBM, която да координира всички съответни органи, участващи в управлението на границите и връщането, и да отчита последиците от други политики на ЕС, прилагани по външните граници на държавите членки от компетентните

национални органи в рамките на съответните им мандати, например митническите органи и органите за санитарен контрол;

- стратегиите следва да са разработени в съответствие с политическата стратегия, приета от институциите на ЕС, с техническата и оперативната стратегия на Агенцията и с изискванията във връзка с Шенгенското пространство;
- стратегиите следва да се основават на 15-те компонента, посочени в член 3 от Регламента за ЕГБО; те обаче следва да обхващат и области от национална компетентност, ако това се счита за целесъобразно;
- определяне на национални механизми за управление на границите и участие в съответните механизми на ЕС, координирани от Frontex и други съответни участници от ЕС;
- ясно определяне на настоящото и планираното разпределение на човешките и финансовите ресурси, както и на основните етапи за развитието на необходимата инфраструктура;
- създаване на механизъм за преглед и мониторинг;
- многогодишно покритие, което в идеалния случай е в съответствие с програмния цикъл на многогодишната финансова рамка;
- стратегиите следва да са придружени от план за действие, в който се описват ключови мерки, график, междинни цели, необходими ресурси и механизми за мониторинг.

г) *Оценка на цикъла за интегрирано управление на границите*

Четири години след приемането на съобщението за утвърждаване на многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите Комисията ще извърши задълбочена оценка на прилагането на политиката от всички заинтересовани страни на равнището на ЕС и на национално равнище с оглед на подготовката за следващия цикъл на многогодишната стратегическа политика.

Архитектура на европейската гранична и брегова охрана

С Регламента за ЕГБО се създава всеобхватна структура за **европейската гранична и брегова охрана** чрез обединяване на силите на Frontex и на приблизително 50—60 органа на държавите членки, компетентни в областта на управлението на границите (включително бреговата охрана, когато става въпрос за изпълнение на задачи за наблюдение на границите) и връщането. В съответствие с регламента на ЕГБО също така е възложена задачата да гарантира ефективното осъществяване на EIBM в дух на **споделена отговорност**. Реализирането на пълния потенциал на европейската гранична и брегова охрана би довело до реална и необходима практическа промяна. За тази цел ЕС и държавите членки следва колективно да използват тази нова архитектура и да укрепят структурите за управление на ЕГБО, като същевременно подобрят новите ѝ оперативни способности чрез по-добра и по-бърза координация на равнището на ЕС.

Структурата за управление на европейската гранична и брегова охрана трябва да гарантира, че дейностите на Frontex и на националните органи за гранична и брегова охрана са в пълно съответствие с политическите цели на ЕС в областта на управлението

на границите и миграцията и че следват линията на политиката, свързана с вътрешната сигурност.

Държавите членки продължават да носят основната отговорност и запазват компетентността за управление на своите граници. Благодарение на новия си мандат Frontex вече играе централна роля в рамките на европейската гранична и брегова охрана чрез укрепване, оценка и координация на действията на държавите членки и чрез установяване на европейски способности.

От самото си създаване ЕГБО осигурява рамка за обмен на информация и оперативно сътрудничество не само между Frontex и държавите членки, но и между различните органи на държавите членки, действащи като национални компоненти. От 2019 г. насам тези инструменти вече се допълват от възможността за по-ефективна подкрепа на държавите членки чрез собствените оперативни сили на Агенцията — постоянния корпус на ЕГБО. Постоянният корпус се разполага под командването и контрола на приемащата държава членка. От технологична гледна точка с Регламента за ЕГБО бе постигнато допълнително укрепване, насочено към правилното функциониране на ЕГБО, т.е. пълното интегриране на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), така че да се гарантират осведоменост за състоянието, ефективен обмен на информация и интегрирано планиране, което включва оперативно планиране, планиране на действия при извънредни ситуации и планиране за развитието на способностите, като всичко това се координира централно и се подкрепя от Frontex. Агенцията също така инициира, координира и подкрепя множество други процеси (например стандартизация за техническо оборудване и обмен на информация) с цел допълнително укрепване на европейската гранична и брегова охрана и улесняване на ежедневната работа на граничните служители в ЕС.

Фигура 2: Европейската гранична и брегова охрана



Комисията също изпълнява оперативна роля във връзка с някои аспекти от осъществяването на EIBM, по-специално по отношение на финансирането от ЕС, механизма за оценка по Шенген и координацията на междуведомственото сътрудничество в горещите точки. В Регламента за ЕГБО също така се подчертава значението на други **европейски заинтересовани страни**, и по-специално на децентрализираните агенции на ЕС (eu-LISA, Европол, Агенцията на ЕС в областта на убежището и Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA). Тясното сътрудничество на тези заинтересовани страни с Frontex и с компетентните органи на държавите членки е от съществено значение, за да се гарантира успешното осъществяване на EIBM. На **национално равнище** широк кръг от органи (митници, правоприлагащи органи, органи в областта на общественото здравеопазване) си сътрудничат с националните компоненти на европейската гранична и брегова охрана, за да гарантират ефективното осъществяване на EIBM в съответните им области на компетентност.

3. *СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА ЕВРОПЕЙСКОТО ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ*

В съответствие с член 8 от Регламента за ЕГБО отправната точка за стратегическия цикъл е набелязването на ***предизвикателствата*** *в областта на управлението на границите и връщането*, които трябва да бъдат преодолени *по последователен, интегриран и систематичен начин*. В този контекст Frontex, в тясно сътрудничество с държавите членки, разработи първия **стратегически анализ на риска за европейското интегрирано управление на границите**, който обхваща период от 10 години[3].
Основните предизвикателства, установени в стратегическия анализ на риска от 2020 г., са:

По отношение на външните граници:

а) увеличаване на натиска чрез трансгранични престъпления[4], тероризъм и хибридни заплахи;
б) необходимостта от справяне с увеличаването на потоците от пътници и товари чрез подобряване на събирането на данни, управлението на риска и оперативната съвместимост;
в) цифровизация на интегрираното управление на границите чрез въвеждане на Системата за влизане/излизане, Европейската система за информация за

3 https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf

4 В изготвения от Frontex стратегически анализ на риска киберпрестъпността също се определя като едно от бъдещите предизвикателства за EIBM. Счита се обаче, че цикълът на политиката за борба с организираната престъпност е по-подходящ за справянето с този проблем на европейско равнище.

пътуванията и разрешаването им, обновената Шенгенска информационна система и обновената Визова информационна система;

г) предизвикателства във връзка с морския, сухопътния и въздушния транспорт, включително:
   i. сложни кибер- и терористични атаки срещу пътници по международни/вътрешни линии, плавателни съдове, опасни товари и критична морска инфраструктура;
   ii. засилена международна миграция, вторични (в рамките на ЕС) миграционни движения и трансгранични контрабандни дейности, както и
   iii. въздействието от интензитета на нискотарифните полети върху способността на някои летища в ЕС да се справят с проблеми, свързани с интегрираното управление на границите;

д) засилване на незаконните контрабандни потоци, които повлияват на вътрешната и външната сигурност на ЕС;

е) киберпрестъпниците непрекъснато ще демонстрират своята гъвкавост и устойчивост, но също така ще разчитат на съществуващите начини на действие, като насочват усилията си към известните към момента уязвимости и към нови жертви. Те ще се опитат да се възползват от масовото прехвърляне онлайн на дейности, които досега се извършваха офлайн, както стана във връзка с пандемията от COVID-19;

ж) за да се улесни законното преминаване, включително в полза на туризма и търговията, органите за граничен контрол трябва да използват по оптимален начин неинвазивните технологии за установяване на самоличността (например пръстови отпечатъци, лицево разпознаване) при пълно зачитане на основните права в това отношение, и по-специално на правата, свързани със защитата на личните данни. Достъпът до такава информация ще трябва да се осъществява чрез ръчно оборудване, така че да се позволи извършване на необходимите справки в базите данни и проверки за сигурност;

з) различни предизвикателства в областта на тероризма и хибридните заплахи са свързани с навременното споделяне на информация с цел подобряване на проверките и бързото реагиране, като ЕГБО може да окаже принос чрез достъпа на граничните служители до Шенгенската информационна система (ШИС), Системата за влизане/излизане (СВИ), Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и оперативната съвместимост между информационните системи на ЕС, включително Европейския портал за търсене.

По отношение на **миграцията и връщането**:

а) за да се избегне ситуация, при която отделни държави членки или гранични участъци са претоварени поради значителен натиск, е необходим добре координиран отговор с подходящи мерки в предграничната зона и при необходимост увеличаване в съответната степен на оперативния капацитет в засегнатите гранични участъци;

б) мерките за сигурност по външните граници и в рамките на Шенгенското пространство трябва да бъдат балансирани с необходимостта да се гарантира безпрепятствен пътникопоток;
в) нараства значението на осъществяваните от ЕГБО дейности по връщане, при което Frontex потенциално се превръща в оперативно звено от системата на ЕС за връщане, като улеснява по-голямата част от връщанията;
г) осъществяваните от ЕГБО дейности по връщане трябва да бъдат укрепени чрез цифровизация, т.е. чрез използване на приложението на Frontex за връщане и на националните информационни системи за управление на връщането, основани на разработения от Агенцията модел за системите за управление на делата по връщането.

Пандемии:

д) в анализа на Frontex от 2020 г. пандемиите са определени като ключово предизвикателство за EIBM, тъй като те бързо могат да се превърнат от латентна в реална заплаха, както показа пандемията от COVID-19;
е) граничните служители на първа линия взаимодействат с пътниците и обработват багаж и товари, в резултат на което биха могли да бъдат изложени на токсини, патогени и др. За да се смекчи този риск, трябва да се осигури безопасна среда за граничните служители, а органите трябва да вземат предвид риска за здравето при дейностите по управление на границите.

Тези предизвикателства, установени в извършения от Frontex анализ на риска от 2020 г., бяха потвърдени и допълнени от настъпили впоследствие събития. По-специално положението на границата между ЕС и Беларус през 2021 г. показа как инструментализирането на **миграцията** може да създаде хибридна заплаха за границите на ЕС, които е възможно все по-често да стават обект на хибридни операции, насочени към осъществяването на целите на външната политика и политиката на сигурност на определени трети държави в съседните на ЕС държави и извън тях. Хибридните заплахи водят до необходимостта от установяване на сътрудничество и обмен на информация (между ведомства, с държавите членки и с институциите и органите на ЕС) с цел да се идентифицират на ранен етап хибридните заплахи в няколко области, както и стратегическите намерения, заложени в тях.

По аналогичен начин **руското нашествие в Украйна**, в резултат на което до момента над 5,9 милиона души са избягали в ЕС, демонстрира предизвикателствата за EIBM. Значителната ескалация на военната агресия от страна на руските сили би могла да предизвика допълнително мащабно придвижване на хора в посока извън Украйна. В тази връзка Frontex предоставя подкрепа на съответните държави членки и на засегнатите трети държави. Тя също така се подготвя за нови мисии, така че да се гарантира наличието на достатъчен капацитет за извършване на гранични проверки по отношение на всички лица, преминаващи границите между Украйна и ЕС, в съответствие с изискванията на правото на Съюза.

4. ***ПРИНЦИПИ, ЗАЛЕГНАЛИ В ОСНОВАТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ***

Многогодишната стратегическа политика трябва да се насочва от основните принципи и концепции на европейското интегрирано управление на границите, които произтичат пряко от Регламента за ЕГБО и имат за цел да позволят на европейската гранична и брегова охрана да функционира ефективно и в пълно съответствие с правната рамка.

Споделена отговорност, задължение за добросъвестно сътрудничество и задължение за обмен на информация

Съгласно Регламента за ЕГБО осъществяването на EIBM представлява споделена отговорност на Frontex и на органите на държавите членки, отговорни за управлението на границите и връщането, като заедно те образуват европейската гранична и брегова охрана. Това е крайъгълният камък на архитектурата на ЕГБО и оперативният израз на споделената компетентност на ЕС и държавите членки във връзка с осъществяването на интегрираното управление на външните граници на ЕС, както е предвидено в Договора. Споделената отговорност се допълва от основополагащото задължение на всички участници в ЕГБО (Frontex и националните органи) да си сътрудничат добросъвестно, както и от общото задължение за обмен на информация в рамките на общността на ЕГБО.

Постоянна готовност за реагиране на нововъзникващи заплахи

Осъществяването на EIBM следва да осигури необходимите инструменти за реагиране и управление на всички възможни нововъзникващи заплахи по външните граници. На равнището на ЕС и на национално равнище трябва да е налице **постоянна готовност** за управление на всеки масов приток на незаконни мигранти, преминаващи неправомерно външните граници. За тази цел всеобхватните, изпитани и постоянно актуализирани **планове за действие при извънредни ситуации**, включително използването на капацитета и инструментите на равнището на ЕС и на национално равнище, като например бързата гранична намеса, екипите за съдействие в управлението на миграцията, екипите за намеса в областта на връщането и пълноценното използване на **подхода на „горещите точки“**, следва да бъдат част от този интегриран подход. Плановете за действие при извънредни ситуации следва да улесняват ефективното практическо изпълнение на мерките във всяка ситуация, в която се налагат спешни действия по външните граници, както и, когато е необходимо, при провеждането на интервенции за подкрепа на връщането.

Frontex трябва да провежда ежегодни **учения за бързо реагиране**, които ще позволят редовно изпитване на съответните процедури и механизми с цел да се гарантира, че капацитетът за бързо реагиране е в пълна готовност да подкрепи държавите членки при възникване на криза.

По-добра координация и интегрирано планиране

Успешното функциониране на **европейската гранична и брегова охрана** се основава на добре изградена система за координация, комуникация и планиране между европейския (Frontex) и националните компоненти (националните органи, които носят отговорност за интегрираното управление на границите или участват в него). Една от основните цели е да се постигне гъвкаво и интегрирано използване на информацията, комбинираните способности и оперативно съвместимите системи и инструменти на равнището на ЕС и на национално равнище. Ключово изискване за успешното функциониране на тази нова европейска структура е наличието на **ясни национални системи за координация, комуникация и планиране**, за да се гарантира функционално сътрудничество с Агенцията и между националните органи, участващи в интегрираното управление на границите. Следва да има **един водещ национален орган на национално равнище, който да отговаря за координацията на интегрираното управление на границите**, както и **единно национално звено за контакт по всички въпроси, свързани с дейностите на Агенцията**. Концепцията за интегрирано управление на границите на национално равнище ще допринесе за осигуряването на ефикасна координация между водещия национален орган и всички национални органи, натоварени с отговорности в областта на управлението на границите. С цел да се гарантира постоянна готовност по отношение на EIBM на равнището на ЕС и на национално равнище е необходимо **интегрирано планиране** между държавите членки и Агенцията. Това е нужно с цел подготовка за реагиране на предизвикателства по външните граници, за планиране на действия при извънредни ситуации и за координация на дългосрочното развитие на способностите по отношение както на набирането и обучението на кадри, така и на придобиването и разработването на оборудване. Поради това способностите на национално равнище и на равнището на Агенцията трябва непрекъснато да се развиват, като се взема предвид краткосрочното, средносрочното и дългосрочното планиране, и да са в съответствие с планирането на действия при извънредни ситуации.

Цялостна осведоменост за състоянието

Цялостната осведоменост в почти реално време за преобладаващите и предвидими ситуации, която обхваща почти всички функции на интегрираното управление на границите и всички нива на модела за контрол на достъпа на четири нива[5], представлява крайъгълен камък за правилната и навременна реакция в различни ситуации. Агенцията и държавите членки следва да поддържат цялостна **европейска картина на състоянието** съответно на равнището на ЕС и на национално равнище, за да се гарантира ефективна и бърза реакция от страна на европейската гранична и брегова охрана в случай на нововъзникващи заплахи. Това следва също така да допринесе за подобряване на навременността и ефективността на оперативните дейности на други национални органи и агенции на ЕС, които изпълняват съответните

[5] Съображение 11 от Регламента за ЕГБО гласи, че *европейското интегрирано управление на границите, основано на модела за контрол на достъпа на четири нива, обхваща мерки в трети държави, като например мерки в рамките на общата визова политика, мерки със съседни трети държави, мерки за граничен контрол на външните граници, анализ на риска и мерки в Шенгенското пространство, както и връщане.*

си задачи по границите и в рамките на Шенгенското пространство. EUROSUR следва да бъде ефективно прилагана и доразвита като основната платформа за картината на състоянието на интегрираното управление на границите. Това е особено важно, тъй като с Регламента за ЕГБО бяха въведени нови функции на EUROSUR, които следва да доведат до подобряване на осведомеността за състоянието и на способностите за реагиране на ЕГБО, както и до подобряване на оперативното сътрудничество между държавите членки и Frontex.

Технически стандарти за EIBM

За да се гарантира ефективността на действията, които се предприемат от държавите членки и от Frontex по външните граници, Frontex, държавите членки и Комисията следва да разработят съвместно технически стандарти за обмен на информация и за необходимото оборудване, както е предвидено съответно в членове 16 и 64 от Регламента за ЕГБО. След разполагането на ЕГБО тя е длъжна да придобие и използва оборудването и да предоставя необходимата информация в съответствие с техническите стандарти.

Необходими са технически стандарти за обмен на информация, така че информацията и данните, предоставяни от държавите членки и Frontex, да могат лесно да бъдат сравнявани и анализирани. Това е от решаващо значение за подобряване на осведомеността за състоянието, и по-специално за допълване на осигурената от EUROSUR картина на състоянието и за повишаване на способността за реагиране на ситуации по външните граници.

Подобни принципи се прилагат за техническите стандарти за фонда от техническо оборудване, в чийто състав влиза оборудване, което се притежава от държавите членки или от Frontex, от една страна, както и такова, което се притежава съвместно от държавите членки и Frontex за оперативните дейности на последната, от друга страна. Поради това е необходимо да се гарантират оперативната съвместимост и съответствието на оборудването във фонда от техническо оборудване, така че то да може да работи в една и съща оперативна среда с друго оборудване при изпълнението на съответните задачи, в съответствие със специфичните изисквания и при различни оперативни сценарии. Замяната на оборудване следва да се извършва бързо и безпроблемно, за да не се възпрепятства изпълнението на оперативните дейности.

Тези стандарти също така ще допринесат за улесняване на европейската технологична и промишлена база за интегрираното управление на границите, което може да намали нежеланата зависимост от доставчици извън Европа.

Обща култура на граничните служители и високо равнище на професионализъм

Европейското интегрирано управление на границите е концепция, която изисква висока степен на специализация и професионализъм. Чрез различните си дейности, включително обучение, европейската гранична и брегова охрана следва да насърчава

взаимното разбирателство и изграждането на обща култура за граничните служители въз основа на европейските ценности, залегнали в Договорите.

Като цяло лицата, изпълняващи задължения в областта на европейската гранична охрана и връщането, следва да бъдат специално обучени професионалисти в областта на граничния контрол, които са носители на високи етични ценности и се придържат към най-строгите принципи за почтеност. Те следва да са назначени в компетентни органи за граничен контрол или правоприлагащи органи, които спазват стриктен кодекс за поведение. В съответствие с правото на ЕС или националното законодателство не се допускат изключения по отношение на задълженията, за които се изисква използване на лични данни или справки в поверителни регистри, или в случай на действия, които налагат използване на изпълнителни правомощия. Компетентните органи следва да носят пълна отговорност за всички действия за граничен контрол при всякакви обстоятелства. Не се позволява отговорността за задачите по граничен контрол да се възлага на външни изпълнители — по своята същност граничният контрол е задача в областта на правоприлагането. В съответствие с националното законодателство е възможно използването на военни способности и активи, когато бъде поискано те да подпомагат компетентните органи за гранична охрана, при условие че са изпълнени всички необходими предварителни условия, посочени по-горе.

Функционална цялост

Както е предвидено в Регламента за ЕГБО, националните органи за управление на границите в държавите членки трябва да запазят основната отговорност за управлението на своите участъци от външните граници. Същият принцип следва да важи и за прилагането на политиката на ЕС в областта на връщането. Европейското интегрирано управление на границите е инструмент, при който определени отговорности се поемат на национално равнище, докато отговорностите на Агенцията са ограничени в сравнение с тези на националните органи. Областите, предмет на националната политика, се отнасят например до мерките в рамките на Шенгенското пространство (например полицейски проверки, управление на миграцията и повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници) и до борбата с трансграничната организирана престъпност по външните граници. Поради това тези теми и функции следва да бъдат описани по-подробно и по единен начин в националните стратегии за интегрирано управление на границите.

5. *ПРИОРИТЕТИ НА ПОЛИТИКАТА И СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА КОМПОНЕНТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКОТО ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ*

В Регламента за ЕГБО са изброени **15 компонента** за установяване на европейско интегрирано управление на границите. От тях **12 тематични компонента** обхващат граничния контрол, търсенето и спасяването при ситуации, които могат да произтичат от операции за наблюдение на морските граници, анализа на риска, междуведомственото сътрудничество на национално равнище и на равнището на ЕС, сътрудничеството между държавите членки и с Агенцията, сътрудничеството с трети държави, връщането и други мерки в рамките на Шенгенското пространство, механизма за контрол на качеството по Шенген и механизмите за солидарност, по-специално инструменти за финансиране от Съюза. В допълнение към тях са определени **три първостепенни компонента**: основните права, научните изследвания и иновациите, както и образованието и обучението. Измежду тях **защитата на основните права** е особено важна, за да се гарантира, че ефективният граничен контрол и ефективната политика на връщане са в съответствие със задълженията съгласно международното право и с ценностите на ЕС и държавите членки.

В член 8, параграф 2 от Регламента за ЕГБО се уточнява, че целта на многогодишната стратегическа политика за ЕІВМ е да „*се посочват **приоритетите на политиката** и [да] се предвиждат **стратегически насоки** за петгодишен период **по отношение на компонентите [на ЕІВМ]**, посочени в член 3 [от Регламента за ЕГБО]*“. В този контекст с настоящия документ Комисията предлага на вниманието на Европейския парламент и на Съвета следните насоки за разработването на многогодишната стратегическа политика по отношение на 15-те компонента на европейското интегрирано управление на границите.

Компонент 1: „*граничен контрол, включително мерки за улесняване на законното преминаване на границите и, когато е целесъобразно — мерки, свързани с предотвратяването и разкриването на трансгранични престъпления по външните граници, по-специално незаконно превеждане на мигранти през граница, трафик с хора и тероризъм; както и механизми и процедури за идентифицирането на уязвими лица и непридружени малолетни и непълнолетни лица, и за идентифицирането на лица, които имат нужда от международна закрила или желаят да кандидатстват за такава закрила, предоставянето на информация на такива лица, и насочването на такива лица*[6] “.

Приоритети на политиката

Граничният контрол, основан на анализ на риска (гранични проверки на граничните контролно-пропускателни пунктове и наблюдение на границите между такива пунктове), **е в основата** на европейското интегрирано управление на границите. Frontex и органите за управление на границите на държавите членки, които заедно

[6] Член 3, параграф 1, буква а) от Регламента за ЕГБО.

образуват европейската гранична и брегова охрана, следва да разполагат с правен, институционален, административен и оперативен капацитет и с необходимите ресурси за осъществяване на ефективен и ефикасен граничен контрол **при всякакви обстоятелства**. С граничния контрол се предотвратява неразрешеното преминаване на външните граници от незаконни мигранти, като по този начин се укрепва вътрешната сигурност на ЕС и на неговите граждани. С него също така се улесняват **законното преминаване на хора през границите**, както и трансграничният трафик. Същевременно граничният контрол допринася за предотвратяването и борбата с различни форми на трансгранична престъпност. Граничният контрол следва да се извършва по начин, при който се зачитат правата на всички хора, независимо дали търсят закрила, или не. Лицата, които търсят закрила, трябва да получат достъп до процедурите, докато тези, които не търсят закрила, също трябва да бъдат обхванати от принципа на забрана за връщане. Граничният контрол също така обхваща провеждани в граничните зони мерки по отношение на лица, които са преминали външните граници извън граничните контролно-пропускателни пунктове (т.е. мерки за скрининг съгласно националното законодателство или етап на скрининг съгласно правилата на ЕС, след като бъдат приети такива).

Стратегически насоки

1. Държавите членки следва да разполагат с правен, структурен, административен и технически капацитет за извършване на **гранични проверки** в съответствие с Кодекса на шенгенските граници[7] и за улесняване на законното преминаване на хора и превозни средства през границите. Броят на граничните контролно-пропускателни пунктове по външните граници следва да отразява нуждите, произтичащи от отношенията с трети държави, за да се гарантира, че граничният контрол не е пречка за търговията, социалния и културния обмен или трансграничното сътрудничество. Техният брой обаче следва също така да отразява наличния капацитет (ресурси и инфраструктура) и тенденциите по отношение на предизвикателствата (като например инструментализирането на мигрантите).
2. Държавите членки следва да гарантират безопасното и свободно движение на пътници и превозни средства през граничните контролно-пропускателни пунктове.
3. Предварителното събиране на информация за извършването на гранични проверки (информацията преди пристигането като основен елемент на функцията за гранична проверка) следва да бъде доразвито чрез ефективно използване на Системата за предварителна информация за пътниците (API) и резервационните данни на пътниците (PNR).
4. **Процедурата за гранични проверки** следва да бъде подобрена и оптимизирана чрез всеобхватно прилагане на новите и обновени широкомащабни информационни системи на ЕС (СВИ, ETIAS, ВИС, Евродак и ШИС) и чрез тяхната оперативна съвместимост. По този начин ще се повиши количеството и ще се подобри качеството на наличната информация за целите на граничните проверки. Освен това преминаването на границите може да се подобри още повече с евентуална цифровизация на документите за пътуване в бъдеще.

[7] Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

5. Следва да се поддържа надеждна и цялостна **осведоменост за състоянието** относно граничната обстановка на всички нива, за да се осигури добра способност за предприемане на необходими мерки на равнището на ЕС и на национално равнище. Следва да се поддържа, споделя и доразвива цялостна **европейска картина на състоянието** в почти реално време на равнището на ЕС и на национално равнище в съответствие със законодателната рамка и оперативните нужди.
6. Непрекъсната (24/7) осведоменост за състоянието следва да представлява основата за подходяща **способност за реагиране**, така че да се реагира по подходящ начин на всякакви гранични инциденти, на непредвидими промени по външните граници и на широкомащабни ситуации в областта на незаконната имиграция; тази способност следва да бъде гарантирана при всякакви обстоятелства на равнището на ЕС и на национално равнище. Следва да се развие капацитет на национално равнище и на равнището на ЕС, който да позволява бързо укрепване на граничния контрол на всеки граничен контролно-пропускателен пункт и на всеки участък от външните граници, на който възникне такава необходимост. Способностите за реагиране и **плановете за действие при извънредни ситуации** следва редовно да се изпитват и доусъвършенстват, особено ако е налице инструментализиране на мигрантите.
7. Интегрираната **система за наблюдение на границите**, основана на анализ на риска, следва да разполага със стабилен капацитет (организационен, административен и технически) и да е в постоянна готовност. Целта е да се предотвратяват и разкриват неразрешени преминавания на границите, да се задържат лица и да се залавят транспортни средства, например плавателни съдове, които са преминали границата незаконно, да се противодейства на трансграничните престъпления, като контрабандата, трафика на хора и тероризма, и да се реагира на хибридни заплахи.
8. Дейностите по наблюдение на всеки участък от външните граници следва да съответстват на определената за него степен на въздействие, като се използват интегрирани системи за наблюдение, мобилно оборудване и мобилни патрули (екипи), както и резултатите от анализа на риска. Степените на въздействие следва да се определят по хармонизиран начин навсякъде в ЕС.
9. Външните граници следва да се наблюдават постоянно (24/7). Дейностите по наблюдение на границите и в предграничните зони следва да се извършват с помощта на различни инструменти, като целта е да се установи механизъм за ранно предупреждение, чрез който се споделя информация, позволяваща предприемането на действия, и се подобрява способността за реагиране.
10. **Националните интегрирани системи за наблюдение следва да бъдат подкрепени от общи и оперативно съвместими европейски способности за наблюдение**. Наблюдението на границите (включително в предграничните зони) следва да бъде организирано в съответствие с Регламента за ЕГБО и с Кодекса на шенгенските граници. Когато в наблюдението на границите на национално равнище участва повече от една служба, съответните държави членки следва да определят компетентния национален орган, който отговаря за общия надзор и за необходимите механизми за командване, сътрудничество и координация, и да гарантират, че отговорностите на отделните органи и агенции са уредени в законодателството или в споразумения за сътрудничество. Националните способности за наблюдение,

притежавани от различни органи, следва да функционират в съответствие с Регламента за ЕГБО и с актуализирания наръчник за EUROSUR.

11. Данните, събирани от различни органи на равнището на ЕС и на национално равнище, следва да се споделят чрез съответния национален координационен център, ако са необходими за органите на други държави членки.
12. Системата за **наблюдение на морските граници** трябва да може да открива, идентифицира и при необходимост да осъществява действия за проследяване и залавяне на всички плавателни съдове, влизащи в териториалните води, както и да допринася за гарантиране на защитата и спасяването на човешки живот в морето при всякакви метеорологични условия. Държавите членки следва да използват по най-добрия начин способностите за наблюдение, осигурявани от Агенцията, за да увеличат и подобрят националните способности и цялостната осведоменост за състоянието.
13. Системата за **наблюдение на сухопътните граници** трябва да може да открива всички неразрешени преминавания на границите и да осъществява действия за залавяне на незаконно преминаващи границите лица в области с висок риск при всякакви обстоятелства. Системите за наблюдение на сухопътните граници биха могли да включват дронове и датчици за движение, както и мобилни екипи. Използването на такива технически средства, и по-специално на всякакви технологии, които позволяват събирането на лични данни, трябва да се основава на ясно определени разпоредби от правото на ЕС и националното законодателство, включително относно защитата на личните данни, както и да се извършва в съответствие с тях.
14. Наблюдението на границите следва да бъде допълнено от **скрининг** на лицата, които са преминали външните граници без подлагане на гранични проверки. Целите на скрининга са установяване на самоличността на лицата, извършване на проверки за сигурност и здравни проверки и насочване на проверяваните лица към подходящите процедури.
15. Капацитетът за **борба с трансграничните престъпления и тероризма** по външните граници следва да бъде укрепен на равнището на ЕС и на национално равнище. По този начин компетентните органи за граничен контрол, в сътрудничество с други съответни правоприлагащи органи, могат да допринесат за разкриването и предотвратяването на трансгранични престъпления по външните граници, и по-специално за разкриването на чуждестранни бойци терористи или извършители на трансгранични престъпления, като например контрабандисти.
16. Граничните служители следва също така да бъдат подготвени да идентифицират и предоставят първа помощ на жертвите на престъпления, по-специално на жертвите на трафик на хора, и да ги насочват към съответните служби.
17. Граничните служители следва да разполагат с достатъчен капацитет, механизми и процедури за идентифицирането на уязвими лица и непридружени малолетни и непълнолетни лица, както и на лица, които имат нужда от международна закрила или желаят да кандидатстват за такава закрила, така че тези лица да могат да бъдат насочени към съответните процедури и органи.

Компонент 2: „*операции по търсене и спасяване на бедстващи в морето лица, които започват или се провеждат в съответствие с Регламент (ЕС) № 656/2014 и с международното право при ситуации, които могат да произтичат от операции за наблюдение на морските граници*[8]*“.*

Приоритети на политиката

Осигуряването на защита и спасяването на човешки живот по външните граници е ключов приоритет в контекста на европейското ИУГ. Капацитетът и оперативната готовност за провеждане на операции по търсене и спасяване, както и сътрудничеството между всички участници следва да бъдат важна и неразделна част от операциите за наблюдение на морските граници, които се извършват по външните морски граници.

Стратегически насоки

1. Следва да се засили сътрудничеството между органите за търсене и спасяване на държавите членки, както и с други органи, които евентуално участват в операции по търсене и спасяване, включително чрез Европейската контактна група по въпросите на търсенето и спасяването. Целта е да се намалят смъртните случаи в морето, да се поддържа безопасността на корабоплаването и да се осигури ефективно управление на миграцията съобразно със съответните правни задължения и в съответствие с Препоръка (ЕС) 2020/1365 на Комисията[9].
2. Отговорността на държавите членки във връзка с операциите по търсене и спасяване следва изцяло да се вземе предвид във всички етапи на оперативното планиране и изпълнението на операциите по наблюдение на морските граници от страна на Агенцията и държавите членки. Следва да се установят стандартизирани механизми и стандартни оперативни процедури с органите за търсене и спасяване на държавите членки (Центъра за координация на морските спасителни дейности), националния координационен център (НКЦ) и международния координационен център, които редовно да се подлагат на изпитване. Всички патрули и технически активи, участващи в наблюдението на морските граници, включително в координирани от Frontex съвместни операции или бърза гранична намеса по море, следва да бъдат подходящо обучени и подходящо оборудвани за евентуални операции по търсене и спасяване, включително да разполагат с капацитет да действат като координатори на място, ако е необходимо.
3. Капацитетът за подкрепа на операциите по търсене и спасяване следва да бъде допълнително укрепен чрез осигуряване на необходимото обучение за персонала, участващ в операции по наблюдение на морските граници на равнището на ЕС и на национално равнище. Агенцията следва да осигурява по-голяма оперативна и техническа подкрепа в съответствие с компетентността на ЕС, както и да разполага морски активи в държавите членки с цел подобряване на техните способности и така да допринася за спасяването на човешки живот в морето.

[8] Член 3, параграф 1, буква б) от Регламента за ЕГБО.

[9] Препоръка (ЕС) 2020/1365 на Комисията относно сътрудничеството между държавите членки във връзка с операции, извършвани от плавателни съдове, притежавани или експлоатирани от частни субекти с цел дейности по търсене и спасяване.

4. Капацитетът на EUROSUR да подкрепя операциите по търсене и спасяване и да помага за спасяването на човешки живот в морето при ситуации, които могат да произтичат от операции за наблюдение на морските граници, следва да се разгърне изцяло и да се прилага в съответствие с Регламента за ЕГБО и с Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/581 на Комисията[10].

Компонент 3: „*анализ на рисковете за вътрешната сигурност и анализ на заплахите, които могат да повлияят на функционирането и сигурността на външните граници*[11] *“*.

Приоритети на политиката

Европейското интегрирано управление на границите следва да се основава на анализ на риска. На равнището на ЕС и на национално равнище следва да са налични надеждни, всеобхватни и интегрирани анализи на риска, които да се използват за политическо, стратегическо и оперативно планиране и вземане на решения. Анализът на риска следва да осигурява аналитични констатации и препоръки за конкретни концепции и действия (правни, технически, оперативни) с цел своевременно смекчаване на настоящите и потенциалните рискове и уязвимости, като се отчита целият обхват на интегрираното управление на границите на равнището на ЕС и на национално равнище.

Стратегически насоки

1. Европейският **общ интегриран модел за анализ на риска**, приет от управителния съвет на Frontex[12], трябва редовно да се актуализира и да се прилага на равнището на ЕС и на национално равнище.
2. Държавите членки следва да създадат необходимия национален капацитет (организационен, административен и технически) за извършване на единни анализи на риска и оценки на уязвимостта, така че да подпомогнат съгласуваните действия на ЕС за подобряване на управлението на външните граници и за поддържане на вътрешната сигурност. Продуктите и процедурите за анализ на риска, осигурявани от Frontex, следва да бъдат интегрирани в националния процес с цел извършване на анализ на риска по отношение на интегрираното управление на границите, който обхваща всички нива от модела за контрол на достъпа на четири нива.
3. Следва да бъдат създадени специализирани структури за анализ на риска, управлявани от достатъчен брой специализирани и обучени служители, които структури да бъдат оправомощени да събират и обединяват съответните данни от всички национални институции, участващи в интегрираното управление на границите.
4. Сътрудничеството между съответните органи на ЕС и националните органи, и по-специално между Frontex, Европол, eu-LISA, Агенцията на ЕС в областта на убежището, митническите органи и Комисията (включително OLAF, когато е

[10] Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/581 на Комисията от 9 април 2021 г. относно картините на състоянието на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR).

[11] Член 3, параграф 1, буква в) от Регламента за ЕГБО.

[12] Решение 50/2021 на управителния съвет на Frontex от 21 септември 2021 г. за приемане на общия интегриран модел за анализ на риска.

целесъобразно), следва да бъде допълнително засилено в областта на анализа на риска. Целта е да се гарантира по-всеобхватен анализ по отношение на рисковете за целостта на външните граници и за вътрешната сигурност, което включва правилното функциониране на Шенгенското пространство. При изготвянето на актуализациите на оценката на заплахата от тежка и организирана международна престъпност в Европейския съюз следва да се установи по-тясно сътрудничество между Европол и Frontex.

5. В по-стратегически контекст двугодишният **стратегически анализ на риска** е изключително важен инструмент, който следва да позволи на Агенцията да постигне разбиране в дългосрочен план на миграционните потоци към ЕС и в рамките на Съюза от гледна точка на миграционни тенденции, обем и маршрути. Той също така ще помогне за идентифицирането на предизвикателства по външните граници и в рамките на Шенгенското пространство, както и по отношение на връщането, като по този начин ще подпомогне вземането на политически решения и развитието на способностите в дългосрочен план. В контекста на установените предизвикателства следва да се постави акцент върху явления с малка вероятност, но с потенциал за голямо въздействие, като например пандемии и произтичащите от тях заплахи за здравето. Най-новият наличен анализ следва да бъде отчетен при изпълнението на цикъла на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите.
6. Въпреки че оценките на риска следва винаги да се извършват преди и по време на съвместни оперативни дейности, координирани от Frontex, Агенцията следва да доусъвършенства своя капацитет за осигуряване на продукти за *ad hoc* анализ на риска, които обхващат нововъзникващи заплахи и подкрепят процесите по управление на кризи.
7. Агенцията следва допълнително да укрепи капацитета си за прогнозиране, като използва възможно най-широкообхватни източници за осигуряване на необходимата надеждна и относима информация.
8. Следва да бъде създаден официален механизъм за обмен на информация и разузнавателни данни с трети държави, по-специално потенциални държави на произход и съответни държави на транзитно преминаване, в съответствие с Регламента за ЕГБО и при пълно спазване на изискванията на законодателството на ЕС за защита на данните. Този механизъм следва да се поддържа и доразвива от държавите членки и Frontex с цел подобряване на анализа на риска и извършване на по-целенасочени оперативни действия.

Компонент 4: „*обмен на информация и сътрудничество между държавите членки в областите, обхванати от настоящия регламент, както и обмен на информация и сътрудничество между държавите членки и Европейската агенция за гранична и брегова охрана, включително подкрепа, координирана от Европейската агенция за гранична и брегова охрана*[13] *“.*

Приоритети на политиката

[13] Член 3, параграф 1, буква г) от Регламента за ЕГБО.

Следва да се създадат, използват и развиват по координиран и интегриран начин европейски и национални способности, за да се гарантира ефективното и единно прилагане на всички аспекти на европейското интегрирано управление на границите при всякакви обстоятелства и на всички нива от модела за контрол на достъпа на четири нива. Европейската гранична и брегова охрана, съставена от Агенцията и от органите за гранична охрана и връщане на държавите членки, следва да бъде в постоянна и изпитана готовност да реагира на всякакви възможни инциденти по външните граници, както и на нови явления, които засягат осъществяването на граничния контрол и връщането. Следва да е налице капацитет за бързо реагиране, както и необходимите способности за ефективно провеждане на различни видове съвместни операции във всички части на външните граници.

Стратегически насоки

1. Държавите членки следва да установят ефективен **национален механизъм за координация** и работни процеси за всички функции и дейности на европейската гранична и брегова охрана. Те следва да разполагат с отговорно **единно национално звено за контакт** (24/7) по всички въпроси, свързани с дейностите на Агенцията. Националното звено за контакт следва да представлява всички национални органи, които участват в управлението на границите и връщането.
2. Осведомеността за състоянието, способността за реагиране и ролята на **националния координационен център** (НКЦ) следва да бъдат допълнително укрепени и интегрирани в съответствие с Регламента за ЕГБО и с Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/581 на Комисията. Всяка държава членка трябва да разполага с напълно функциониращ НКЦ.
3. Събираната от инструментите за наблюдение информация, която се обединява и се разпространява по-нататък от НКЦ, следва да се използва както за укрепване на способността за реагиране в реално време (например за залавяне), така и за целите на анализа на риска.
4. Държавите членки следва да осигурят необходимите човешки и финансови ресурси и да бъдат в постоянна оперативна готовност да изпълняват задълженията си за осигуряване на задължителен и доброволен принос към **колективните европейски способности**, координирани от Frontex, и по-специално към постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана и фонда от техническо оборудване.
5. Държавите членки и Агенцията следва да гарантират постепенното нарастване на постоянния корпус, така че до 2027 г. да се достигне пълният му капацитет от 10 000 служители.
6. За да се гарантира по-голяма ефикасност на Агенцията, управителният съвет на Frontex следва да приеме **оперативна концепция за постоянния корпус**, която да подлежи на редовен преглед. Това е с цел по-добро насочване на изпълнението на оперативните и техническите задачи на Агенцията, по-специално за започване на бърза гранична намеса при специфични кризи, включително в случаи на инструментализиране на мигрантите. Целта е да се гарантира, че разполагането на постоянния корпус и на оборудването се извършва своевременно при възникване на такава криза.

7. Frontex следва допълнително да подобри интегрирането на резултатите от **оценката на уязвимостта** в готовността, планирането на действия при извънредни ситуации и оценката на нуждите. Така ще се гарантира, че държавите членки разполагат с капацитет не само да обезпечат сигурността на външните си граници, но и да осигурят своя дял за постоянния корпус, включително да окажат принос за бързата намеса и за фонда от техническо оборудване. В рамките на този процес Агенцията също така надгражда върху полезните взаимодействия между механизма за оценка по Шенген и оценката на уязвимостта.
8. В контекста на всяка национална стратегия за интегрирано управление на границите следва да се създаде **централизиран механизъм**, който да гарантира ефикасната координация между националния орган, отговарящ за общия надзор на интегрираното управление на границите, всички национални органи, натоварени с отговорности в областта на управлението на границите, и аналогичните структури в останалите държави членки.
9. Двустранното и многостранното оперативно сътрудничество между държавите членки следва да бъде доразвито, когато то е съвместимо със задачите на Агенцията. Подкрепата от Агенцията и от общите европейски способности и инструменти (например EUROSUR) следва да се използва в пълна степен.
10. Обменът на информация е един от ключовите компоненти на оперативното сътрудничество между държавите членки, както и между тях и Frontex. Този обмен трябва да се извършва по сигурен начин чрез **специалната комуникационна мрежа**, по-специално когато обхваща класифицирана информация до ниво CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL. Държавите членки и Frontex трябва да гарантират защитата на личните данни и информационната сигурност във всеки един момент в съответствие със законодателството на ЕС за защита на данните и с правилата за сигурност, определени от Агенцията.
11. Агенцията трябва да гарантира, че е налице постоянен **мониторинг и осведоменост за състоянието** и да споделя тази информация с НКЦ чрез EUROSUR, по-специално с цел да се осигурява докладване в реално време за граничната зона и съответната предгранична зона, свързани с въпросната кризисна ситуация. При обработването на данни и информация от EUROSUR държавите членки и Frontex трябва да гарантират, че са въведени проверки, процеси и планове за сигурност, с които се осигурява подходяща степен на защита.
18. Държавите членки следва да разполагат с изпитан **капацитет за прием** с цел получаване на подкрепа чрез разполагането на постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана, ако е необходимо.
19. **Многогодишната стратегия за развитие и придобиване на технически способности от страна на Агенцията** и свързаният с нея план за изпълнение трябва да служат като гъвкав инструмент за осигуряване на дългосрочни решения за оборудване на постоянния корпус с технически активи, включително за осигуряване на възможност за прибягване до алтернативни варианти за най-критичните нужди (т.е. въздушно наблюдение).
20. Държавите членки и Агенцията следва да разполагат с капацитет за ефективно планиране, координация и изпълнение, така че да се организират основани на

анализ на риска операции по външните граници и/или в трети държави в съответствие с условията, определени в Регламента за ЕГБО. Процесът на планиране въз основа на разузнавателни данни следва да бъде координиран и синхронизиран между Агенцията и държавите членки, като се гарантира ефективно използване на ресурсите.

21. Агенцията следва да доразвие концепцията за съвместните операции, така че да се гарантират достатъчна гъвкавост и капацитет за прилагане на различни модели в зависимост от конкретния оперативен сценарий.
22. Концепцията за координационните звена следва да бъде доразвита, като се постави акцент върху осигуряването на ефективен оперативен отговор, по-специално в зоните на горещи по външните граници и граничните контролно-пропускателни пунктове, което включва елемент за изграждане на капацитет.
23. Разработените от Агенцията **технически стандарти** за оборудване и обмен на информация, включително за взаимосвързаност на системите и мрежите, следва да се прилагат по единен начин от цялата общност в областта на ЕГБО. Европейската гранична и брегова охрана следва да положи съвместни усилия за осъществяването на **процес на стандартизация**, така че да се гарантира оперативната съвместимост и съответствието на използваното оборудване със съответните информационни и комуникационни системи и EUROSUR.

Компонент 5: „*междуведомствено сътрудничество между националните органи, които във всяка държава членка отговарят за граничния контрол или за други задачи, извършвани на границата, както и между органите, които във всяка държава членка отговарят за връщането, включително редовен обмен на информация чрез съществуващите инструменти за обмен на информация, включително когато е целесъобразно — сътрудничество с националните органи, отговарящи за защитата на основните права*[14] *“.*

Приоритети на политиката

Европейското интегрирано управление на границите следва да се основава на сътрудничество. Следва да е налице добре изградено междуведомствено сътрудничество на национално равнище, за да се гарантира всеобхватно, междусекторно, съгласувано и икономически ефективно осъществяване на интегрираното управление на границите, включително между националните органи, отговарящи за защитата на основните права. Разпределението на задачите, структурите за сътрудничество, споделеното използване на способностите, комуникационните канали и синхронизираните работни процедури следва да бъдат добре определени и консолидирани.

Стратегически насоки

1. Междуведомственото сътрудничество на равнището на ЕС и на национално равнище между съставните елементи на европейската гранична и брегова охрана и останалите национални органи, изпълняващи други задачи по границите, следва да

[14] Член 3, параграф 1, буква д) от Регламента за ЕГБО.

се основава на ясно правно основание, включително на националното законодателство. Това правно основание следва да отразява разделението на правомощията и особеностите на публичната администрация и институционалната уредба на съответната държава членка и да бъде приведено в действие чрез споразумения за сътрудничество и конкретни действия. Ключовите области на сътрудничество са ефективният обмен на информация, съвместният анализ на риска, съвместните операции и споделеното използване на европейските и националните способности в съответствие с предоставените правомощия.

2. Пълният потенциал на настоящите и бъдещите инструменти за обмен на информация, и по-специално на EUROSUR, следва да е в оперативна употреба на равнището на ЕС и на национално равнище. В този контекст следва да се осигури ефективно сътрудничество и координация в рамките на националните органи, участващи в дейностите на ЕГБО, и между тях, както и в самата Frontex. Такова сътрудничество и координация следва да бъдат предвидени в рамките на EUROSUR, и по-специално във всеки НКЦ.
3. Митническият контрол не е част от достиженията на правото от Шенген и не всички държави от Шенгенското пространство членуват в митническия съюз. Следователно митническият контрол не представлява пряко част от концепцията за EIBM. Митническите и други органи, работещи по външните граници, обаче участват в осъществяването на EIBM чрез компонента за междуведомствено сътрудничество. Сътрудничеството между **граничните служители и митническите органи** като стратегически партньори следва да бъде доразвито на всички равнища, за да се постигне по-добра интеграция на контрола на хора и стоки с цел да се гарантира безпрепятствено и сигурно преминаване на границите. По-конкретно това означава, че следва да има ясно установена правна рамка за сътрудничество между граничните служители и митническите органи, която включва ясно определено разпределение на задачите, структури за функционално сътрудничество и оперативно съвместима техническа среда, така че да се гарантира тясно и практическо сътрудничество на всички равнища. Изготвените от Комисията *Препоръки за сътрудничество между митническата администрация и граничните служители*[15] следва да се използват като основа за по-нататъшното задълбочаване на това сътрудничество. Освен това експертната група относно предизвикателствата, пред които са изправени митническите органи, стигна до заключението във връзка с горепосоченото сътрудничество, че един възможен вариант би могъл да бъде митническите органи да участват по по-интегриран начин[16].
4. **Правоприлагането и военното сътрудничество**, свързани с подпомагането на управлението на границите и борбата с трансграничната престъпност, следва да бъдат доразвити на национално равнище. Така ще се гарантира по-добра

[15] Ares (2018)6193959 — 3.12.2018 г.

[16] Протокол от 4-ото заседание (16 и 17 декември 2021 г.) на експертната група относно предизвикателствата, пред които са изправени митническите органи, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-01/Minutes%20of%20fourth%20meeting.pdf

координация и ефективно и икономически целесъобразно използване на информацията, способностите и системите. Това е необходимо за предотвратяването на трансграничните престъпления, тероризма и незаконната имиграция и за осъществяването на принос за спасяването на живота на мигрантите. Следва да са налице ясно правно основание, споразумения и стандартни оперативни процедури за това сътрудничество. Отговорните правоприлагащи органи следва винаги да отговарят за функциите по граничния контрол.

Компонент 6: „*сътрудничество между съответните институции, органи, служби и агенции на Съюза в областите, обхванати от настоящия регламент, включително чрез редовен обмен на информация*[17] *“.*

Приоритети на политиката

Европейското интегрирано управление на границите следва да се основава на сътрудничество. Следва да е налице добре установено междуведомствено сътрудничество на европейската гранична и брегова охрана с останалите заинтересовани страни в Европа, за да се гарантира всеобхватно, междусекторно, съгласувано и икономически ефективно осъществяване на EIBM.

Стратегически насоки

1. Междуведомственото сътрудничество на равнището на ЕС следва да се осъществява чрез **споразумения за сътрудничество**, и по-специално работни договорености между Frontex и съответните институции, органи, служби и агенции на ЕС, посочени в член 68 от Регламента за ЕГБО. Ключовите области на сътрудничество са свързани с ефективния обмен на информация, съвместния анализ на риска, съвместните операции и споделеното използване на европейските способности в съответствие с предоставените правомощия. На равнището на ЕС следва да се доразвие концепцията за **многоцелеви операции**, основани на анализ на риска, при пълно зачитане на основните задачи и отговорности на участниците на равнище ЕС, включени в такива операции.
2. Пълният потенциал на настоящите и бъдещите инструменти за обмен на информация, и по-специално на EUROSUR, следва да е в оперативна употреба на равнището на ЕС. Следва да се доразвие събирането на информация чрез услугите на EUROSUR за обединяване на данни посредством прилагането на работни договорености, сключени между Frontex и съответните институции, органи, служби и агенции на ЕС, така че на държавите членки и Frontex да се предоставят информационни услуги с добавена стойност във връзка с EIBM.
3. Следва да се доразвие **европейското сътрудничество по отношение на функциите за брегова охрана**, за да се подобрят осведомеността за състоянието в морето и способността за реагиране и да се подкрепят съгласувани и икономически ефективни действия на равнището на ЕС и на национално равнище. Следва да се прилага повсеместно практическо ръководство относно европейското сътрудничество във връзка с функциите за брегова охрана, за да се насърчи

[17] Член 3, параграф 1, буква е) от Регламента за ЕГБО.

хармонизираното осъществяване на това сътрудничество на равнището на ЕС и на национално равнище[18].

4. **Оперативната съвместимост** между съответните информационни системи, обхващащи целия ЕС (СВИ, ETIAS, ШИС, ВИС), следва да продължи да се разгръща и при необходимост да се доразвива, за да се гарантира, че отделните инструменти се използват по по-ефективен начин.
5. По целесъобразност следва да се прилага **концепцията за „горещите точки“**, която включва стандартни оперативни процедури. Всички съответни агенции (Frontex, Агенцията на ЕС в областта на убежището, Европол и FRA) следва да бъдат в постоянна готовност да подпомогнат горещите точки в съответствие с приетата концепция. **Държавите членки** следва да бъдат в правна и оперативна готовност да приемат или да подпомагат европейските горещи точки.
6. Координацията и сътрудничеството между Европол и Frontex и компетентните национални органи в рамките на **цикъла на политиката на ЕС** за борба с организираната престъпност следва да бъдат засилени на всички етапи от процеса. Активното участие на Frontex и националните органи за гранична охрана следва да бъде съсредоточено основно върху тези стратегически приоритетни области, които са пряко свързани с външните граници и се отнасят до задачи в областта на граничния контрол.
7. Frontex следва също така да работи в сътрудничество с Комисията (включително с OLAF), по-специално с цел предоставяне на консултации относно разработването на действия за управление на границите в трети държави и по целесъобразност с държавите членки и Европейската служба за външна дейност по отношение на дейности в **митническата област**, включително управление на риска и борба с измамите, когато тези дейности се допълват взаимно.

Компонент 7: „*сътрудничество с трети държави в областите, обхванати от Регламента за ЕГБО, като се обръща внимание по-специално върху съседните трети държави и третите държави, определени чрез анализ на риска като държави на произход или на транзитно преминаване с цел незаконна имиграция*[19]“.

Приоритети на политиката

Държавите членки и Агенцията трябва да си сътрудничат с трети държави за целите на европейското интегрирано управление на границите и миграционната политика. Практическото сътрудничество в областта на EIBM с трети държави на равнището на ЕС и на национално равнище следва да бъде в съответствие с общата външна политика и политиката на сигурност и в пълно съответствие с правото на ЕС, включително с основните права и с принципа на забрана за връщане, така че да се предотврати незаконната имиграция, да се подобри ефективността на връщанията, да се предотврати трансграничната престъпност и да се улесни законното пътуване.

Сътрудничеството с трети държави с цел осъществяване на напредък по отношение на EIBM служи по-специално за изграждане на оперативния капацитет и капацитета за

[18] Препоръка на Комисията за установяване на практическо ръководство относно европейското сътрудничество във връзка с функциите за брегова охрана, C(2021) 5310 final.

[19] Член 3, параграф 1, буква ж) от Регламента за ЕГБО.

сътрудничество на трети държави в областта на граничния контрол, анализа на риска, връщането и обратното приемане. От ключово значение в тази връзка е утвърждаването на европейските ценности и стандарти в трети държави. Следва да се отдаде приоритет на държавите кандидатки за членство в ЕС, съседните на ЕС държави и държавите на произход и транзитно преминаване за незаконна имиграция.

Стратегически насоки

1. Сътрудничеството с трети държави в областта на EIBM следва да се основава на **споразумения** в съответствие със законодателството на Съюза, включително относно защитата на личните данни. В тези споразумения (които включват споразумения за статута и работни договорености) следва да се определят носещите отговорност организации, структурите за сътрудничество и обхватът на сътрудничеството, както и да се установят правилата за разпределяне на отговорностите.
2. Насърчава се оперативното сътрудничество между държавите членки и трети държави, когато то е съвместимо със задачите на Frontex. Държавите членки трябва да се въздържат от всякаква дейност, която би могла да застраши функционирането на Агенцията или постигането на нейните цели.
3. Обменът на информация между държавите членки и трети държави, по-специално в рамките на EUROSUR, следва да се осъществява в рамките на двустранни или многостранни споразумения. За тази цел държавите членки следва да прилагат Препоръката на Комисията относно образеца на разпоредби за обмена на информация в рамките на EUROSUR в съответствие с член 76, параграф 2 от Регламента за ЕГБО[20].
4. Frontex следва да извърши преглед на равнището на ЕС по отношение на съществуващото оперативно сътрудничество с трети държави в областта на управлението на границите и връщането. Прегледът следва да се основава на информация, получена от държавите членки, Комисията и други европейски органи.
5. При създаването на специални картини на състоянието с трети за EUROSUR страни държавите членки и Frontex следва да спазват и насърчават разработените от Frontex технически и оперативни стандарти за обмен на информация.
6. Координираните от Frontex оперативни дейности в трети държави следва да се планират и изпълняват в съответствие със **споразуменията за статута** между ЕС и съответната трета държава и/или в съответствие с **работните договорености**, сключени от Frontex и компетентните органи на третата държава (когато има такива). Както споразуменията за статута, така и работните договорености следва да се основават на съответните модели, приети от Комисията[21].
7. Сътрудничеството с трети държави трябва да е в съответствие с правото на ЕС, включително с нормите и стандартите, които представляват част от действащото законодателство на ЕС, дори когато сътрудничеството с трети държави се осъществява на територията на тези държави. Обменът на лични данни с трети

[20] C(2022) 300 final.
[21] COM(2021) 829 final и COM(2021) 830 final.

държави трябва да отговаря на изискванията на законодателството на ЕС за защита на личните данни.

8. Следва да се укрепи **многостранното и регионалното сътрудничество** с трети държави. Националните координационни центрове на държавите членки следва да се използват като звена за контакт за обмен на информация със съседните държави и с други съответни държави.
9. Когато **мрежите на служителите за връзка** разполагат с видим потенциал да допринасят за различни функции във връзка с интегрираното управление на границите на равнището на ЕС и на национално равнище, те следва да бъдат координирани ефективно и да получават подходяща подкрепа с цел максимално увеличаване на оперативните способности и на ефективността. Каналите и формите за сътрудничество и докладване следва да бъдат ясни на всички равнища. Следва да е налице постоянен и гъвкав капацитет за разполагане на служители за връзка със съответните умения или експертни екипи на различни места при възникване на оперативни нужди. Frontex следва да разполага с пълна картина на състоянието, която обхваща различни видове европейски служители за връзка (служители за връзка на Frontex, европейски служители за връзка по въпросите на миграцията, европейски служители за връзка по въпросите на връщането, служители за връзка на други агенции) и национални служители за връзка по въпросите на имиграцията, въз основа на информация, предоставена от държавите членки и други съответни европейски органи. Събраната информация следва да служи за подобряване на анализа на риска и осведомеността за състоянието на равнището на ЕС и на национално равнище, включително предграничната разузнавателна картина. Служителите за връзка на Frontex следва също така да обменят цялата относима информация с делегацията на ЕС в държавата, в която са разположени, в рамките на цялостната координация на политиката на ЕС в тази държава.
10. Работните посещения в трети държави за **изграждане на капацитет във връзка с интегрираното управление на границите**, което включва пряко финансиране, технически консултации, обучение или подкрепа с техническо оборудване, следва да бъдат добре координирани и да се наблюдават от ЕС. Frontex следва да продължи да изпълнява **финансирани от ЕС проекти и програми за изграждане на капацитет във връзка с интегрираното управление на границите** в държавите кандидатки за членство в ЕС и други приоритетни трети държави, по-специално с цел изграждане на капацитет в трети държави в областта на граничния контрол, анализа на риска, връщането и обратното приемане. При предоставянето на консултации по време на осъществяването на действията за управление на границите в съседните държави и в други приоритетни трети държави Frontex следва също така да си сътрудничи тясно с други партньори на Комисията, участващи в изпълнението. Проектите, ръководени от държавите членки, следва да се изпълняват в тясно сътрудничество с Frontex, а експертният опит на Агенцията — да се използва пълноценно във всички етапи на проектите. Агенцията следва също така да извърши цялостен преглед на текущите и планираните проекти за изграждане на капацитет във връзка с интегрираното управление на границите, както и на работните посещения в трети държави.

11. Следва да се задълбочи сътрудничеството между Frontex и **гражданските мисии по линия на общата политика за сигурност и отбрана**, включващи компонент за управление на границите, за да се гарантира осведомеността за състоянието и да се подпомогнат анализът на риска и утвърждаването на стандартите по отношение на EIBM.

Компонент 8: „*технически и оперативни мерки в рамките на Шенгенското пространство, които са свързани с граничния контрол и са разработени с цел справяне с незаконната имиграция и противодействие на трансграничните престъпления*[22] *“.*

Приоритети на политиката

Непрекъснатостта на операциите и оперативната съвместимост между контрола по външните граници и техническите и оперативните мерки в рамките на Шенгенското пространство следва да бъдат добре установени, за да се гарантира ефективно противодействие на неразрешените вторични движения, незаконната миграция и трансграничните престъпления, свързани с външните граници.

Наличен е национален капацитет (готовност) за засилване в рамките на съответните територии, включително във вътрешните гранични зони, на полицейските проверки, свързани с незаконната миграция и подпомагани чрез други алтернативни мерки на разположение на държавите членки, като по този начин се ограничава необходимостта от повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници.

Стратегически насоки

1. Както на равнището на ЕС, така и на национално равнище следва да са налице **всеобхватна картина на състоянието** и анализ на риска по отношение на незаконното **пристигане и** незаконните **вторични движения** на граждани на трети държави в рамките на ЕС като основа за предприемането на целенасочени и пропорционални мерки. Frontex следва да изготви европейска картина на състоянието с пълната подкрепа на държавите членки и в сътрудничество с други съответни агенции на ЕС. EUROSUR следва да се използва като основната платформа за тази функция, заедно с други ефективни и единни системи за събиране на данни. Държавите членки следва да гарантират, че събитията, свързани с неразрешени вторични движения, се докладват от националните органи на НКЦ.
2. Следва да се засили сътрудничество и да се доразвие координацията, което включва съвместен анализ на риска, оперативни практики и безпрепятствен обмен на информация между граничните служители и останалите органи, които извършват дейности по външните граници. Сред тях се включват НКЦ, органите, работещи в рамките на Шенгенското пространство, **центровете за полицейско и митническо сътрудничество** и други съответни центрове. Различните информационни системи, обхващащи целия ЕС, следва да се използват ефективно от всички отговорни органи.

[22] Член 3, параграф 1, буква з) от Регламента за ЕГБО.

3. Следва да се доразвие и консолидира оперативното сътрудничество по отношение на съвместните операции, координирани от Frontex и от съответните центрове за полицейско и митническо сътрудничество.
4. На национално равнище следва да е налице достатъчен капацитет за засилване на полицейските проверки, свързани с незаконната имиграция, на цялата територия и за извършване на полицейски проверки и миграционен контрол по главните транспортни пътища, включително в граничните зони, въз основа на анализ на риска.

Компонент 9: „*връщане на граждани на трети държави, по отношение на които има приети решения за връщане от държава членка*[23] *“.*

Приоритети на политиката

Гражданите на трети държави, по отношение на които има решение за връщане, издадено от държава членка, следва да бъдат ефективно връщани, при пълно зачитане на основните права. Следва да е налице капацитет (административен, технически и оперативен) за осъществяване на процесите на връщане, включително доброволно връщане, по ефективен и единен начин на равнището на ЕС и на национално равнище, като неразделна част от веригата на управление на миграцията и функционирането на европейското интегрирано управление на границите.

Ефективно осъществяното връщане на граждани на трети държави, по отношение на които има прието решение за връщане, следва да гарантира, че всички лица, които нямат право да останат в ЕС, действително напускат Съюза. С EIBM следва също така да се гарантира, че процедурата за връщане се изпълнява от подходящо обучени експерти по хуманен, достоен и устойчив начин, при пълно зачитане на основните права на подлежащите на връщане лица и в съответствие с международното право и с правото на ЕС.

Стратегически насоки

1. Капацитетът и ролята на Frontex да осигурява подкрепа на държавите членки на всички етапи от процеса на връщане следва да бъдат допълнително укрепени, като се използват изцяло всички налични инструменти на Съюза и национални инструменти.
2. Капацитетът на държавите членки да извършват едностранно или съвместно връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави следва да бъде увеличен чрез разработване на интегрирана и координирана национална система за връщане, която е основана на разработения от Агенцията модел за системите за управление на делата по връщането и е съвместима с европейската политика на връщане. Държавите членки следва да гарантират в пълна степен способността си да допринасят за европейските операции по връщане, координирани или организирани от Frontex.
3. Приложението за интегрирано управление на връщането (IRMA) следва да бъде доразвито, за да се подобрят осведомеността за състоянието в областта на връщането, събирането на данни за операциите по връщане и обратното приемане.

[23] Член 3, параграф 1, буква и) от Регламента за ЕГБО.

Така ще се улеснят планирането, обменът на относимата оперативна информация и организирането и изпълнението от страна на държавите членки на дейностите по връщане, обратно приемане и реинтеграция. Това също така ще позволи на Frontex да изпълнява напълно проактивна роля при планирането и организирането на операциите по връщане, включително по отношение на помощта преди връщането и реинтеграцията.

4. Frontex следва да изготви всеобхватна картина на състоянието, която включва способностите и нуждите на държавите членки в областта на връщането, въз основа на информацията, събрана от държавите членки, от различните видове служители за връзка по въпросите на имиграцията (европейски и национални) и от трети държави.
5. Европейската гранична и брегова охрана, и по-специално Frontex, следва да изпълнява *Стратегията на ЕС от 2021 г. за доброволното връщане и реинтеграцията*[24].

Компонент 10: *„използване на най-съвременна технология, включително широкомащабни информационни системи“*[25].

Приоритети на политиката

Европейското интегрирано управление на границите, и по-специално граничните проверки и наблюдението на границите, следва да се подпомагат от **усъвършенствани, мобилни и оперативно съвместими европейски технически системи и решения**, приложими за широкомащабните информационни системи на ЕС. Целта е да се гарантира по-ефикасен и надежден граничен контрол. Европейската гранична и брегова охрана следва да разполага с капацитета да използва **по оптимален начин най-съвременните технологии**, включително механизми за гарантиране на сигурността на данните.

Стратегически насоки

1. **Качеството на информацията** в съществуващите системи, която се използва за гранични проверки, следва да се повиши чрез предприемане на практически мерки за гарантиране на точността на данните, чрез възползване от възможността за извършване на периодична оценка и включително чрез прилагане на най-съвременни технологии.
2. Следва да се гарантира **оперативната съвместимост на съществуващите и новите широкомащабни информационни системи (СВИ, ВИС, ETIAS, обновената ШИС)**, и по-специално пълното и цялостно въвеждане на обновените наскоро системи.
3. Разработването, поддръжката и експлоатацията на централните компоненти на широкомащабните информационни системи е **основната цел на eu-LISA** — Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

[24] COM(2021) 120 final, 27.4.2021 г.

[25] Член 3, параграф 1, буква й) от Регламента за ЕГБО.

4. Следва да се увеличат максимално потенциалът на **новите интелигентни технически решения** (например автоматизирани гранични проверки/портали за автоматизиран граничен контрол) и оперативната съвместимост на различните информационни системи, свързани с границите и сигурността, така че да се подобри сигурността на гражданите, да се улеснят граничните проверки и преминаването на външните граници и да се води борба с трансграничната престъпност и тероризма.
5. Следва да се използва пълният потенциал на **съвременните технологии** за повишаване на европейските способности за наблюдение и реагиране по външните граници. Следва да се доразвие използването на европейския капацитет за наблюдение (например сателитни услуги), за да се създаде всеобхватна картина на състоянието.
6. Следва да се доразвие **капацитетът за наблюдение** на интегрираните, оперативно съвместими и приспособими технически системи за наблюдение (стационарни и мобилни), които се използват по морските и сухопътните граници. Това следва да включва технически решения и работни процеси, използвани в различни оперативни центрове (НКЦ, центровете за координация на спасителните дейности и местните координационни центрове) и от мобилните екипи.
7. В рамките на своя принос за постигане на **европейска автономност по отношение на критичните технологии**[26] европейската гранична и брегова охрана трябва да гарантира, че при планирането във връзка с развитието на нейните способности се отчита целта за намаляване на зависимостта от критични технологии от трети държави.
8. Използването на най-съвременните технологии трябва да отговаря на изискванията на рамката на ЕС за защита на личните данни.

Компонент 11: *„механизъм за контрол на качеството, по-специално механизмът за оценка по Шенген, оценката на уязвимостта и евентуални национални механизми, за да се гарантира прилагането на правото на Съюза в областта на управлението на границите“*[27].

Приоритети на политиката

Следва да бъде въведена всеобхватна **европейска система за контрол на качеството**, за да се гарантира постоянна осведоменост относно осъществяването и качеството на европейското интегрирано управление на границите на стратегическо и оперативно равнище. Резултатите от контрола на качеството следва да се използват като основа при по-нататъшното разработване на европейските и националните системи и функции за интегрирано управление на границите.

Стратегически насоки

- Следва напълно да се приведе в пълно действие европейски механизъм за контрол на качеството, състоящ се от **механизма за оценка по Шенген** и **оценките на уязвимостта, извършвани от Frontex**.

[26] Изявление на членовете на Европейския съвет, 25—26 февруари 2021 г.
[27] Член 3, параграф 1, буква к) от Регламента за ЕГБО.

- Въз основа на редовния обмен на информация следва да се увеличат максимално **полезните взаимодействия между оценката на уязвимостта и механизма за оценка по Шенген** с цел да се създаде по-добра представа за функционирането на Шенгенското пространство. В тази връзка следва, доколкото е възможно, да се избягва дублирането на усилия от страна на държавите членки и да се гарантира по-добре координирано използване на съответните финансови инструменти на ЕС в подкрепа на управлението на външните граници.
- Резултатите от механизма за контрол на качеството следва да се използват при разработването на националната система за управление на границите и при определянето на приоритетите по отношение на използването на съответните инструменти на ЕС за финансиране (например национални програми и тематични механизми в рамките на инструмента за управление на границите и визите (ИУГВ) на Фонда за интегрирано управление на границите), и по-специално при оценката на други предложения за финансиране от Комисията.
- **Държавите членки** следва да създадат **национален механизъм за контрол на качеството** (национална „оценка по Шенген“), който да обхваща всички части и функции на националната система за интегрирано управление на границите и да включва всички органи, участващи в интегрираното управление на границите.
- Държавите членки следва да участват активно в посещенията за оценка по Шенген, координирани от Комисията, и да предоставят своевременен и качествен принос за ръководените от Frontex оценки на уязвимостта.

Компонент 12: *„механизми за солидарност, по-специално инструменти за финансиране от Съюза“*[28].

Приоритети на политиката

Ефективното изпълнение на стратегията за европейско интегрирано управление на границите следва да се подпомогне от **специални фондове на ЕС**, и по-специално от ИУГВ и от фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ). **Фондовете на ЕС** следва да подпомагат действия за европейско интегрирано управление на границите на равнището на ЕС и на национално равнище, **обхванати от компетентността на ЕС и определени в правото на ЕС**, така че да се осигури максимална добавена стойност от ЕС. **Компонентите на европейското интегрирано управление на границите, регулирани от националното законодателство**, следва по принцип да се покриват от **национални ресурси**.

Дейностите на Frontex се подкрепят от специалния бюджет на Агенцията, който е част от общия бюджет на ЕС. Агенцията също така може да се възползва от финансиране от ЕС за проекти за техническа помощ в трети държави в съответствие с разпоредбите на съответните инструменти, с които се подпомага изпълнението на външната политика на ЕС в областта на миграцията.

Стратегически насоки

[28] Член 3, параграф 1, буква л) от Регламента за ЕГБО.

- Използването на инструменти на ЕС за финансиране (например национални програми по линия на ИУГВ) следва да бъде съгласувано с националните стратегии за интегрирано управление на границите, плановете за действие и планирането на способностите. Следва да са определени ясни и подробни национални приоритети (например EUROSUR, развитие на способностите) въз основа на приоритетите на ЕС.
- Следва да се вземат предвид резултатите от механизма за оценка по Шенген и оценката на уязвимостта, така че да се отдаде приоритет на използването на фондовете на ЕС на национално равнище.
- Тясното сътрудничество между Комисията и Frontex следва да осигури полезни взаимодействия между дейностите на Frontex и действията, обхванати от други инструменти на ЕС за финансиране, като по този начин следва да се избегне двойното финансиране.
- Специално финансиране от ЕС по линия на фонд „Вътрешна сигурност“ (граници) и ИУГВ следва да подпомогне държавите членки да придобият необходимото оборудване, така че да то бъде предоставено на разположение на Frontex в съответствие с член 64, параграф 14 от Регламента за ЕГБО. Така ще се консолидира капацитетът на Агенцията да подпомага държавите членки, които се нуждаят от помощ.

Компонент 13: „*основни права“*[29].

Приоритети на политиката

Пълното зачитане на основните права е в основата на европейското интегрирано управление на границите. **Европейската гранична и брегова охрана трябва да гарантира защитата на основните права** при изпълнението на своите задачи в съответствие с мандата си, когато осъществява европейското интегрирано управление на границите. Действията на участниците от ЕС и националните участници в рамките на европейската гранична и брегова охрана следва да се извършват при пълно спазване на съответното право на ЕС, включително на Хартата на основните права на Европейския съюз и съответното международно право. Последното включва Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г., както и Конвенцията за правата на детето. Освен това трябва да се спазват изцяло задълженията, свързани с достъпа до международна закрила, и по-специално принципът на забрана за връщане. В предложението си за Регламент относно скрининга на граждани на трети държави[30] Комисията предложи всяка държава членка да създаде независим механизъм за мониторинг, за да се гарантира спазването на основните права във връзка със скрининга по външните граници и надлежното разследване на твърдения за нарушаване на основните права. Този механизъм за мониторинг ще бъде част от управлението и наблюдението на миграционната ситуация, предвидени в предложението за нов Регламент относно управлението на убежището и миграцията[31].

[29] Член 3, параграф 2 от Регламента за ЕГБО.
[30] COM(2020) 612, 23.9.2020 г.
[31] COM(2020) 610, 23.9.2020 г.

Стратегически насоки

- Стратегията за основните права и придружаващият я план за действие, приети от управителния съвет на Frontex, следва да се спазват стриктно във всички дейности на европейската гранична и брегова охрана на равнището на ЕС и на национално равнище.
- При изпълнението на своите национални стратегии за интегрирано управление на границите държавите членки следва да действат в пълно съответствие с основните права по време на целия оперативен цикъл, обхващащ всички дейности по управление на границите и връщане.
- Държавите членки следва да разработят и поддържат в оперативна готовност национален механизъм за мониторинг на основните права във връзка с управлението на границите и връщането.
- Основните права следва да съставляват съществена част от учебната програма на европейско и национално равнище за всички лица, участващи в дейности по граничен контрол или връщане. В тези мерки за обучение следва да се поставя специален акцент върху закрилата на уязвимите лица, включително малолетните и непълнолетните лица.
- По време на оценките, извършвани съгласно преразгледания механизъм за наблюдение и оценка по Шенген, следва да се обърне специално внимание на проверката на спазването на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген.

Компонент 14: *„образование и обучение*[32]*“*.

Приоритети на политиката

На европейско и национално равнище следва да се гарантира **наличието на достатъчен брой компетентни и специално обучени служители** във всички области на европейското интегрирано управление на границите чрез тясно сътрудничество между академиите за обучение в държавите членки и Frontex.

Образованието и обучението следва да се основават на **хармонизирани и качествени общи стандарти за обучение** за постоянния корпус, като се отчитат оперативните нужди, задачите и правната компетентност и като се поставя акцент върху ясното разбиране на **ценностите, залегнали в Договорите**. Образованието и обучението следва да утвърждават най-високите стандарти и най-добрите практики при прилагането на правото на Съюза в областта на границите и връщането, като се поставя специален акцент върху закрилата на уязвимите лица, включително децата, и върху зачитането на основните права, и следва да изграждат обща култура, основана на зачитането на основните права.

Стратегически насоки

[32] Член 3, параграф 2 от Регламента за ЕГБО.

- **Основните общи учебни програми** и необходимите инструменти за обучение във връзка с управлението на границите и връщането, включително относно закрилата на децата и на други лица в уязвимо положение, следва да бъдат доразвити и да се основават на цялостна обща референтна рамка за квалификациите, разработена за този сектор (секторна рамка за квалификации за гранична и брегова охрана). При тези продукти следва да се отчита пътната карта за способностите на европейската гранична и брегова охрана, която се одобрява ежегодно от управителния съвет. Тази рамка следва също така да предлага допълнителни учебни курсове и семинари, свързани със задачите по интегрирано управление на границите, както за постоянния корпус, така и за служителите на компетентните национални органи.
- Frontex следва да продължи да развива и обогатява **специален инструмент за обучение за европейската гранична и брегова охрана** в тясно сътрудничество с държавите членки, Комисията, съответните агенции на ЕС и други заинтересовани страни, като отчита съответните резултати от научните изследвания и най-добрите практики.
- С цел да се отговори на оперативните нужди следва да се доразвият **специализирани мерки за обучение** във връзка със задачите и правомощията на членовете на постоянния корпус, на наблюдаващите лица при принудително връщане и на наблюдателите на основните права. Следва редовно да се провеждат учения с тези гранични служители и с други членове на екипите в съответствие с графика за специализирано обучение.
- На равнището на ЕС и на национално равнище следва да се осигури еднакво равнище на обучение в областта на граничната охрана и връщането за всички членове на постоянния корпус, които ще бъдат разполагани за оперативни дейности, независимо от тяхната категория. Целта е да се гарантира, че всички служители на европейската гранична и брегова охрана са специалисти и са подходящо обучени в съответствие със своята специализация.
- Frontex следва да въведе **механизъм за вътрешен контрол на качеството** в съответствие с европейските стандарти и насоки за образование и обучение, за да гарантира високо равнище на обучение, експертен опит и професионализъм на редовния персонал, който участва в оперативните дейности на Агенцията. Състоянието на прилагането на този механизъм следва да бъде описано в годишния доклад за оценка и да се приложи към годишния доклад за дейността.
- Следва да се насърчи придобиването на знания или на специфични експертни познания от натрупания опит и добрите практики в чужбина по време на мисии и операции, свързани с връщането, в друга държава членка. Това следва да се постигне по-специално чрез програма за обмен на гранични служители, участващи в действия на Frontex за намеса в областта на връщането.
- Следва допълнително да се обмисли **създаването на център за обучение в рамките на Frontex**, като надлежно се отчитат и надграждат засиленото сътрудничество и полезните взаимодействия с националните институти за обучение на държавите членки. Целта е да се координира и рационализира разработването, предоставянето и сертифицирането на образование и обучение за гранична и

брегова охрана въз основа на европейските стандарти за осигуряване на качеството и допълнително да се улесни включването на обща европейска култура в осигуряваното обучение.

Компонент 15: *„научни изследвания и иновации*[33]*“.*

Приоритети на политиката

Интегрираното управление на границите следва да бъде подкрепено от най-съвременни технологии и ориентирани към бъдещето научни изследвания в областта на съответните науки, чрез които се подпомага професията, свързана с граничната охрана. За тази цел следва да се осигурят навременни и добре координирани инвестиции в научни изследвания и иновации на равнището на ЕС и на национално равнище.

Стратегически насоки

- При операциите по граничен контрол следва да се използват **научни изследвания и иновации**, за да бъдат те в по-голяма степен оперативно съвместими и икономически ефективни. Иновативните решения следва да се насърчават чрез трансгранично сътрудничество, позволяващо икономии от мащаба. Сътрудничеството между Frontex и звената за научни изследвания и иновации на граничните органи на държавите членки следва да бъде доразвито в приоритетни области. Органите за граничен контрол следва също така да са запознати с **най-новите технологични разработки**, чрез които се предвиждат тенденции, предизвикателства и заплахи, като се има предвид, че контрабандните мрежи и терористите също използват най-съвременни технологии.
- Frontex следва да участва активно в **мониторинга** на свързаните с **научни изследвания и иновации** дейности, провеждани от държавите членки, ЕС и промишлеността в областите, обхванати от интегрирано управление на границите, както и от други съответни участници, включително трети държави и други организации.
- Frontex следва да подпомага държавите членки и Комисията при изготвянето и изпълнението на съответните рамкови програми на Съюза за научни изследвания и иновации във връзка с интегрираното управление на границите.
- Използването на научните изследвания и иновациите трябва да е в съответствие с изискванията на законодателството на ЕС за защита на личните данни.

6. *УПРАВЛЕНИЕ НА ЦИКЪЛА НА МНОГОГОДИШНАТА СТРАТЕГИЧЕСКА ПОЛИТИКА*

Основната цел на цикъла на политиката за EIBM е да се гарантира, че през следващите пет години политическите приоритети на ЕС се преобразуват по подходящ начин в оперативни цели и дейности за европейската гранична и брегова охрана.

[33] Член 3, параграф 2 от Регламента за ЕГБО.

Въпреки че е необходимо дългосрочно планиране, изключително динамичната в политическо отношение и чувствителна оперативна среда за EIBM изисква постоянен мониторинг на новостите и гъвкаво адаптиране към променящите се нужди. Поради това в многогодишната стратегическа политика за EIBM следва също така да се установи подходящ механизъм, с който да се осигури ефективна рамка за управление, съпътстваща успешното изпълнение на цикъла.

Този механизъм следва да бъде интегриран в цикъла във връзка с Шенгенското пространство, който се стартира с годишния доклад за състоянието на Шенген. Докладът за състоянието на Шенген се приема заедно с настоящия документ за политиката. Цикълът във връзка с Шенгенското пространство ще даде възможност за мониторинг на изпълнението на цикъла за EIBM в различни варианти:

- годишната среща на **Шенгенския форум** ще позволи на Европейския парламент, Съвета и Комисията да извършат преглед на изпълнението на EIBM и да предоставят допълнителни политически насоки за европейската гранична и брегова охрана;
- **Шенгенските съвети**, които се организират на всеки три месеца, следва да извършват преглед и да представят заключения относно управлението на Шенгенското пространство, както и да дадат политически тласък на ключовите стратегически въпроси във връзка с осъществяването на EIBM. Те осигуряват възможност да се обсъдят на политическо равнище въпроси, свързани с европейската гранична и брегова охрана, включително с Frontex, и по целесъобразност да се отправят стратегически препоръки и да се осъществява мониторинг на тяхното изпълнение;
- допълнително стратегическо ръководство ще бъде осигурено и чрез среща на високо равнище на управителния съвет на Агенцията.

Годишните заседания по линия на **междупарламентарното сътрудничество**, посочено в член 112 от Регламента за ЕГБО, биха могли да осигурят възможност да се гарантира, че контролните функции от страна на Европейския парламент спрямо Агенцията и от страна на националните парламенти спрямо съответните национални органи във връзка с осъществяването на европейското интегрирано управление на границите се изпълняват ефективно. Заседанията могат да бъдат координирани с подготовката на годишната среща на **Шенгенския форум**.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Комисията изготви настоящия документ за политиката с цел да се постигне общо разбиране между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно начина, по който ЕГБО следва да осъществява EIBM през следващите пет години.

Поради това Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да обсъдят настоящия документ за политиката, в който се определя **многогодишна стратегическа политика** за EIBM, и да съобщят на Комисията своите становища.

Същевременно, като се има предвид колко е важно да бъдат създадени подходящи **механизми за осигуряване на ефективна** рамка **за управление**, съпътстваща изпълнението на цикъла, Комисията приканва двете институции да изразят становищата си относно нейните идеи за по-редовно предоставяне на целеви насоки, които да допълват петгодишните **политически приоритети** и **стратегически насоки**.

Въз основа на политическия принос, представен от двете институции по горепосочените аспекти, Комисията ще приеме съобщение за утвърждаване на многогодишната стратегическа политика за EIBM и ръководните дейности във връзка с него.

График на цикъла за EIBM	
Действия за изпълнение на цикъла на многогодишната стратегическа политика	***Ориентировъчен график***
Комисията представя документ за политиката, в който се определя многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите	2-ро тримесечие на 2022 г.
Европейският парламент и **Съветът** обсъждат документа за политиката, в който се определя многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите	3-то тримесечие на 2022 г.
Комисията приема съобщение за утвърждаване на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите	4-то тримесечие на 2022 г.
Европейската агенция за гранична и брегова охрана приема техническата и оперативна стратегия за европейско интегрирано управление на границите	2-ро тримесечие на 2023 г. (6 месеца след съобщението на Комисията)
Държавите членки съгласуват своите национални стратегии за интегрирано управление на границите	4-то тримесечие на 2023 г. (12 месеца след съобщението на Комисията)
Комисията оценява многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите	4-то тримесечие на 2026 г. (48 месеца след съобщението на Комисията)
Комисията представя втори документ за политиката, с който се разработва следващата многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите	Приключване през 2027 г.