



УПРАВЛЕНИЕ НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

Политиката на ЕС за управление на границите претърпя значителни промени във връзка с безпрецедентния приток на бежанци и незаконни мигранти, и по-специално от средата на 2015 г., когато се проявиха редица недостатъци в политиките на ЕС относно външните граници и миграцията. Предизвикателствата, свързани с увеличаването на смесените миграционни потоци към ЕС и повишената загриженост за сигурността, предизвикаха нов период на дейност в областта на защитата на външните граници на ЕС, който също така оказва въздействие върху неговите вътрешни граници.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

Членове 67 и 77 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Единното пространство без вътрешни гранични проверки — Шенгенското пространство — изисква също така обща политика по отношение на управлението на външните граници. В член 3, параграф 2 от ДЕС се призовава за „подходящи мерки по отношение на контрола по външните граници“. С оглед на това ЕС се стреми да установи общи стандарти по отношение на контрола по външните си граници и постепенно да въведе интегрирана система за управление на тези граници.

РЕЗУЛТАТИ

Първата стъпка към политика на общо управление на външните граници беше направена на 14 юни 1985 г., когато пет от десетте по онова време държави — членки на Европейската икономическа общност, подписаха международен договор (т. нар. „Шенгенско споразумение“) близо до люксембургския пограничен град Шенген, като пет години по-късно това споразумение беше допълнено от Шенгенската конвенция^[1]. Шенгенското пространство — пространството без граници, създадено от постиженията на правото от Шенген (както са известни

[1]Постиганията на правото от Шенген — Конвенция от 19 юни 1990 г. за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 19



в своята съвкупност споразуменията и разпоредбите), понастоящем обхваща 26 европейски държави^[2].

A. Постиженията на правото от Шенген относно външните граници

Разпоредбите, които днес съставляват постиженията на правото от Шенген относно външните граници и които се основават на първоначалните постижения на правото, включени в правния ред на ЕС с Договора от Амстердам (1.1.3), са отразени в широк спектър от мерки, които най-общо могат да бъдат разделени на пет области:

1. Кодексът на шенгенските граници е основният стълб на управлението на външните граници. С него се установяват правилата относно преминаването на външните граници и условията, уреждащи временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.

2. Шенгенската информационна система (ШИС)

ШИС е система за обмен на информация (база данни), която спомага за поддържане на международната сигурност в Шенгенското пространство, където не съществуват проверки на вътрешните граници. Това е най-широко използваната и ефикасна ИТ система, с която разполага ЕС в своето пространство на свобода, сигурност и правосъдие (4.2.1.). Органите в ЕС използват ШИС за въвеждане на сигнали за издирвани или изчезнали хора и предмети или справка с такива сигнали. Тя съдържа над 80 милиона сигнала и през 2017 г. органите са направили над 5 милиарда справки в нея, което е довело до над 240 000 положителни резултата по чужди сигнали (сигнали, подадени от друга държава). Неотдавна в ШИС бяха направени подобрения посредством актуализирани правила, които ще спомогнат за запълването на евентуални пропуски и ще въведат няколко съществени промени по отношение на видовете сигнали, въведени в системата.

След последната реформа през 2018 г. обхватът на ШИС понастоящем е определен в три правни инструмента, които са под формата на три регламента (за замяна на ШИС II):

- в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси^[3]
- в областта на граничните проверки^[4]

[2] Държавите не включват Обединеното кралство, Ирландия, Хърватия, България и Румъния. Шенгенското пространство обаче включва три държави, които не са членки на ЕС: Швейцария, Норвегия и Лихтенщайн.

[3] Регламент (ЕС) 2018/1862 от 28 ноември 2018 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 56—106)

[4] Регламент (ЕС) 2018/1861 от 28 ноември 2018 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на граничните проверки, за изменение на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген и за изменение и отмяна на Регламент (ЕО) № 1987/2006 (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 14—55)



- за връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави^[5]

Тези три регламента въвеждат допълнителни категории сигнали към системата, например сигнали за неизвестни заподозрени или издирвани лица, превантивни сигнали за деца, изложени на риск от отвличане от родител, сигнали с цел връщане, сигнал във връзка с решения за връщане, издадени на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, в допълнение към отпечатъци на длани, пръстови отпечатъци, портретни снимки и ДНК във връзка с изчезнали лица, за да се потвърди тяхната самоличност.

3. Фонд „Вътрешна сигурност“: граници и визи (ФВС)

Тъй като не всички държави членки имат външни граници, които да контролират, те не са еднакво засегнати от потоците на граничния трафик. ЕС използва своите фондове, за да се опита да компенсира някои от разходите на държавите членки, чиито собствени граници съвпадат с външните граници на ЕС. За финансовия период 2014—2020 г. този механизъм за споделяне на тежестта беше създаден в размер на общо 3,8 милиарда евро за седемгодишен период. Основната цел на ФВС е да допринесе за осигуряването на високо равнище на сигурност в Съюза, като същевременно улесни законното пътуване. Бенефициерите по програмите, изпълнявани в рамките на този фонд, могат да бъдат държавни и федерални органи, местни публични органи, неправителствени организации, хуманитарни организации, частно- и публичноправни дружества, както и организации в областта на образованието и научните изследвания.

4. Система за влизане/излизане (СВИ)

Системата за влизане/излизане (СВИ)^[6] е информационна система, която ускорява и засилва граничните проверки за граждани на държави, които не са членки на ЕС, когато тези граждани пътуват до ЕС. СВИ заменя ръчното подпечатване на паспорти на границата с електронна регистрация в базата данни.

Приета през ноември 2017 г., основните цели на СВИ са:

- да се намали забавянето при граничните проверки и да се подобри качеството им чрез автоматично изчисляване на разрешения период за престой на всеки пътник;
- да се гарантира системното и надеждно идентифициране на лицата, пресрочили разрешения срок на престой;
- да се засили вътрешната сигурност и борбата с тероризма чрез предоставяне на достъп на правоприлагащите органи до справките за минали пътувания.

[5] [Регламент \(ЕС\) 2018/1860](#) от 28 ноември 2018 г. за използването на Шенгенската информационна система за целите на връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави (ОВ L 312, 7.12.2018 г.)

[6]¹ [Регламент \(ЕС\) 2017/2226](#) от 30 ноември 2017 г. за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011 (ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20)



Достъп до СВИ се предоставя на националните правоприлагащи органи и Европол, но не и на органите в областта на убежището. Възможността за прехвърляне на данни за целите на правоприлагането или връщането към трети държави и държави — членки на ЕС, които не участват в СВИ, съществува, но при определени условия. СВИ ще регистрира данните на пътниците (име, вид на документа за пътуване, пръстови отпечатащи, видим образ, както и датата и мястото на влизане и излизане), когато преминават външните граници на Шенгенското пространство. Това ще се прилага за всички граждани на държави, които не са членки на ЕС, както за тези, за които се изисква виза, така и за тези, които са освободени от това изискване. Тя ще се използва от консулските и граничните органи.

5. Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex)

Европейската гранична и брегова охрана представлява комбинация от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) и националните органи.^[7]

Регламентът разширява обхвата на дейностите на Frontex, така че да включва засилена подкрепа за държавите членки в областта на управлението на миграцията, борбата с трансграничната престъпност и операциите по издирване и спасяване. В него се предвижда по-голяма роля за Frontex при връщането на мигранти в техните държави на произход в съответствие с решенията, взети от националните органи. Съветът, въз основа на предложение на Комисията, може да поиска от агенцията да се намеси и да помогне на държавите членки при извънредни обстоятелства. Такъв е случаят, когато: 1) държава членка не спазва (в рамките на определен срок) задължително решение на управителния съвет на агенцията за преодоляване на слабостите при управлението на границите на въпросната държава; и 2) е налице специфичен и несъразмерно голям натиск по външната граница, който излага на риск функционирането на Шенгенското пространство. Ако държава членка се противопоставя на решение на Съвета за предоставяне на помощ, другите държави членки могат временно да въведат повторно граничен контрол на вътрешните граници.

През септември 2018 г. Комисията представи [ново предложение за укрепване на Европейската агенция за гранична и брегова охрана](#)^[8]. Агенцията ще получи нов мандат и собствени средства и правомощия за защита на външните граници, ще извършва връщанията по-ефективно и ще си сътрудничи с държави, които не са членки на ЕС. На 1 април 2019 г. Съветът даде зелена светлина на постигнатото политическо споразумение и на 2 април 2019 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (комисията LIBE) на Парламента гласува в полза на споразумението. Окончателното одобрение беше поставено на гласуване на

[7] [Регламент за Европейската гранична и брегова охрана \(ЕС\) 2016/1624 от 14.9.2016 г.](#) за европейската гранична и брегова охрана, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета и Решение 2005/267/ЕО на Съвета (ОВ L 251 16.9.2016, стр. 1)

[8] [Предложение за Регламент относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Съвместно действие 98/700/ПВР на Съвета, Регламент \(ЕС\) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент \(ЕС\) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета](#) [COM\(2018\)0631](#)



априлската пленарна сесия на Парламента. Предвидено е регламентът да влезе в сила в края на 2019 г.

В основата на тази засилена агенция ще бъде постоянен корпус от [10 000 гранични служители с изпълнителни правомощия](#), които ще бъдат готови да оказват подкрепа на държавите членки по всяко време. Агенцията също така ще има по-силен мандат за връщане на мигранти обратно в държавата им на произход и ще си сътрудничи по-тясно с държави, които не са членки на ЕС, включително тези, които не са непосредствени съседи на ЕС. Новият постоянен корпус на Европейската гранична и брегова охрана ще бъде на разположение за разполагане, считано от 2021 г. До 2027 г. той ще започне да функционира пълноценно и ще достигне пълния си капацитет от 10 000 гранични служители.

Б. Промени в управлението на външните граници на ЕС

1. Ходът на промените се ускори с оглед на големите загуби на човешки живот в Средиземно море през последните години, в съчетание с огромния приток на бежанци и мигранти след септември 2015 г.

Преди началото на европейската хуманитарна криза с бежанците само три държави бяха прибегнали до издигането на огради по външните граници, за да попречат на мигранти и бежанци да достигнат до тяхната територия: Испания (където строителните работи приключиха през 2005 г. и бяха продължени през 2009 г.), Гърция (приключени през 2012 г.) и България (като реакция спрямо Гърция, приключени през 2014 г.). Противно на член 14, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, в който се предвижда, че „отказ за влизане може да бъде издаден единствено въз основа на аргументирано решение, което посочва точните причини за отказа“, постепенно все по-голям брой държави членки започнаха изграждането на стени или огради по границите с цел да попречат на всички мигранти и лица, търсещи убежище, да влязат на техните национални територии. Освен това, без изрични правила на ЕС относно изграждането на огради по външните шенгенски граници, държавите членки също така поставиха бариери по границите с трети държави (по-специално Мароко и Русия), включително държави кандидатки, които са на предприсъединителен етап (Република Северна Македония, Сърбия и Турция) и една държава — членка на ЕС и кандидатка за членство в Шенгенското пространство, Хърватия. Огради бяха изградени също така в рамките на Шенгенското пространство, например оградата между Австрия и Словения, а испанските практики в Мелиля бяха подложени на контрол от страна на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

2. През ноември 2016 г. Комисията представи законодателно предложение за създаване на система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS).

Целта на тази нова централизирана информационна система^[9] е да събира информация за граждани на държави, които не са членки на ЕС, които не

[9] [Регламент \(ЕС\) 2018/1240](#) от 12 септември 2018 г. за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226 (ОВ L 236 19.9.2018 г., стр. 1), както и Регламент (ЕС) 2018/1241 от 12 септември 2018 г. — задачи на Европол (ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 72)



се нуждаят от виза, за да влязат в Шенгенското пространство, и да установи евентуални рискове, свързани със сигурността или незаконната миграция. Базата данни ще извършва предварителни проверки (вж. инфографика I) относно пътниците, които са освободени от изискването за виза, и ще им откаже разрешение за пътуване, ако се счита, че те представляват опасност^[10]. Базата данни ще бъде подобна на вече съществуващи системи, например в САЩ (ЕСРП), Канада и Австралия, наред с други.

ETIAS ще донесе редица ползи като подобрена вътрешна сигурност, по-добро предотвратяване на незаконната имиграция, намаляване на рисковете за общественото здраве и намаляване на забавянията на границите. Въпреки че системата ще извършва предварителни проверки, окончателното решение дали да се предостави или да се откаже влизане, дори в случаите, когато лицето има валидно разрешение за пътуване, ще бъде взето от националните гранични служители, провеждащи граничния контрол, в съответствие с правилата на Кодекса на шенгенските граници. ETIAS ще бъде разработена от Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (eu-LISA). ETIAS ще има три основни функции:

- проверка на информацията, предоставена онлайн от освободените от изискването за виза граждани на трети държави преди пътуването им в ЕС;
- обработване на заявления чрез проверка спрямо други информационни системи на ЕС (като ШИС, ВИС, базата данни на Европол, базата данни на Интерпол, СВИ и Евродак);
- издаване на разрешения за пътуване в случаите, когато не са установени съвпадения или елементи, изискващи допълнителен анализ.

В повечето случаи разрешенията за пътуване следва да бъдат получени в рамките на няколко минути. Ще се начислява такса за подаване на заявление в размер на 7 EUR. През юни 2017 г. Съветът реши да раздели предложението на два отделни правни акта^[11], въз основа на това, че правното основание за предложението, свързано с Шенген, не може да обхване измененията на Регламента за Европол. На 12 септември 2019 г. председателите на двете институции подписаха регламентите за създаване на ETIAS. ETIAS обаче няма да започне да функционира пълноценно преди 2021 г.

[10] Съобщение за пресата на Съвета относно ETIAS, 05/09/2018: <https://www.consilium.europa.eu/bg/infographics/schengen-border-controls/>

[11]¹ Регламент (ЕС) 2018/1240 от 12 септември 2018 г. за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226 (ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 1) и Регламент (ЕС) 2018/1241 от 12 септември 2018 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/794 с цел създаване на Система на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) — задачи на Европол (ОВ L 236 19.9.2018 г., стр. 72)



3. Eu-LISA

Създадена през 2011 г., [eu-LISA](#) отговаря за оперативното управление на три централизирани информационни системи на ЕС: ШИС, ВИС и Евродак.^[12]

През юни 2017 г. Комисията представи предложение за преразглеждане на мандата на eu-LISA. Предложението е част от подхода на Комисията за подобряване и разширяване на информационните системи на ЕС в областта на ПССП и за постигане на оперативна съвместимост между тези системи до 2020 г.

4. Оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на границите

ЕС разработва широкомащабни централизирани информационни системи (ШИС, ВИС, Евродак, СВИ и ETIAS) за събиране, обработване и споделяне на информация, която е от жизненоважно значение за сътрудничеството в областта на сигурността, както и за управлението на външните граници и миграцията. През декември 2017 г. Комисията предложи тези информационни системи да станат оперативно съвместими на равнище ЕС — т.е. да са в състояние да обменят данни и да споделят информация, така че органите да разполагат с цялата необходима информация, когато и където се нуждаят от нея. Оперативната съвместимост се отнася до способността на информационните системи и на работните процеси, които поддържат, да обменят данни и да дават възможност за обмен на информация и знания, така че да се избегнат пропуски в информацията, дължащи се на сложността и разпокъсаността на тези системи^[13].

През декември 2017 г. Комисията представи две конкретни предложения за оперативната съвместимост: едно за регламент за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС за границите и визите и още едно за регламент за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС за полицейско и съдебно сътрудничество, убежище и миграция.

Комисията предложи четири решения за оперативна съвместимост:

- Европейският портал за търсене ще позволи едновременни търсения в множество информационни системи на ЕС и ще осигури „обслужване на едно гише“ (на един компютърен екран) за всички резултати от проверката на документи.
- Общата услуга за биометрично съпоставяне ще даде възможност за търсене и сравняване на множество самоличности. За да се гарантира, че граничните и полицейските служители разполагат с пълна и точна информация, ще бъдат създадени подходящи механизми за контрол на качеството на данните.

[12]² Регламент ([ЕС](#)) 2018/1726 от 14 ноември 2018 г. относно Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), за изменение на Регламент (ЕО) № 1987/2006 и Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1077/2011, ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 99 —137

[13]³ Проучване на ЕП на тема „Interoperability of Justice and Home Affairs Information Systems“ („Оперативна съвместимост на информационните системи в областта на правосъдието и вътрешните работи“), 2018 г.: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOLE_STU\(2018\)604947_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOLE_STU(2018)604947_EN.pdf)



- Общото хранилище на данни за самоличност ще предоставя основна биографична и биометрична информация, например имена и дати на раждане на граждани на държави, които не са членки на ЕС, така че те да могат да бъдат ефективно идентифицирани.
- Накрая, детекторът за множество самоличности ще помогне да се установи, че различните имена принадлежат към една и съща идентичност и да предупреждават граничната охрана и полицията за случаи на измами.

На 5 февруари 2019 г. Съветът и Парламентът постигнаха предварително споразумение по двата предложени регламента.^[14]

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент реагира нееднозначно на създаването на политика за управление на външните граници. Широка подкрепа намериха засилената организационна роля на Frontex и на другите имащи отношение към въпроса агенции на Съюза, като Парламентът често призоваваше тяхната роля да бъде засилена допълнително, с оглед на факта, че ЕС се опитва да се справи с миграционната криза в Средиземноморието. Макар мнението на Парламента за развитието на Frontex да е като цяло положително, неговата позиция по отношение на интелигентните граници е далеч по-предпазлива. След предложението на Комисията от 2013 г. той изрази опасения относно широкомащабното въвеждане на технологии и масовата обработка на лични данни, които се предлагат за външните граници. Освен това очакваната цена на технологията „Интелигентни граници“, заедно със съмненията относно ползите от нея, породиха загрижеността на Парламента в редица отношения. В резолюцията си от 12 септември 2013 г. относно втория годишен доклад относно изпълнението на стратегията за вътрешна сигурност на ЕС Парламентът изтъкна, че развитието на „нови системи за информационни технологии в областта на миграцията и управлението на границите, например инициативите за „интелигентни граници“, следва да бъде анализирано внимателно, особено в контекста на принципите на необходимост и пропорционалност“. Парламентът предприе последващи действия, като изпрати въпрос с искане за устен отговор до Комисията и до Съвета през септември 2015 г. с искане те да представят позицията си относно достъпа на правоприлагащите органи до посочената система, както и своите становища във връзка с относимостта на решението на Съда на Европейския съюз от април 2014 г. относно Директивата за запазване на данни (вж. 4.2.8). Ако не се постигне бърз напредък по отношение на предложението за реформа на Регламента „Дъблин III“^[15], Парламентът би могъл да замрази текущите преговори по всички досиета, които са от интерес за министерствата на правосъдието и вътрешните работи, например неотдавнашното предложение за оперативна съвместимост, преразглеждането на системата „Евродак“ и други

[14]¹ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0351\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2017/0351(COD)&l=en)

[15]¹ [Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета](#) от 4 май 2016 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство



досиета в тази връзка. Той вече успешно възприе този подход през 2012 г. с така нареченото „шенгенско замразяване“, когато реши да преустанови съдействието си по основните досиета в областта на ПВР, които бяха в процес на договаряне, в отговор на решението на Съвета за промяна на правното основание на пакета за управление на Шенгенското пространство. В своята резолюция относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство^[16] Парламентът се опита да обърне внимание на факта, че макар ЕС да е приел толкова много мерки за укрепване на външните си граници, включително граничния контрол, не е имало съответна реакция по отношение на премахването на контрола по вътрешните граници.

Парламентът също така подчерта необходимостта от предприемане на действия, като надлежно се вземат предвид границите на ЕС, постиженията на правото на ЕС в областта на убежището и Хартата на основните права на ЕС. В същото време Парламентът призовава за надеждни и справедливи процедури и за цялостен подход към миграцията на равнището на ЕС.^[17]

Udo Bux
05/2019

[16]² Резолюция на Европейския парламент от 30 май 2018 г. относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство ([Приети текстове, P8_TA\(2018\)0228](#))

[17]³ Резолюция на Европейския парламент от 12 април 2016 г. относно положението в Средиземно море и необходимостта от всеобхватен подход на ЕС към миграцията (2015/2095(INI)): http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_BG.html?redirect

