

# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

---

*Документ за разглеждане в заседание*

**A6-0437/2008**

11.11.2008

## **ДОКЛАД**

относно оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX и на европейската система за наблюдение на границите EUROSUR (2008/2157(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Javier Moreno Sánchez

## СЪДЪРЖАНИЕ

	<b>Страница</b>
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	12
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	18
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РАЗВИТИЕ .....	20
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ .....	23
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ .....	24

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX и на европейската система за наблюдение на границите EUROSUR (2008/2157(INI))

*Европейският парламент,*

- като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Доклад за оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX” (COM(2008)0067),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Проучване на създаването на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)” (COM(2008)0068),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз” (COM(2008)0069),
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз<sup>1</sup>,
- като взе предвид европейският пакт за имиграцията и убежището, приет в Париж от 27 държави-членки на 7 юли 2008 г. и одобрен по време на Европейския съвет на 15 и 16 октомври 2008 г.,
- като взе предвид заключенията на председателството на Европейския съвет от 15 и 16 декември 2005 г. относно „глобалния подход към миграцията: приоритет на действията, насочени към Африка и Средиземноморието”, които се повтарят в заключенията на председателството на Европейския съвет от 14 и 15 декември 2006 г.,
- като взе предвид Регламент (ЕО) №863/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за установяване на механизъм за създаване на екипи за бърза гранична намеса<sup>2</sup>
- като взе предвид своята резолюция от 26 септември 2007 г. относно политическите приоритети в борбата срещу нелегалната имиграция на граждани от трети държави<sup>3</sup>
- като взе предвид член 45 от своя правилник,
- като взе предвид доклада на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи и становището на Комисията по развитие (А6-0437/2008),

<sup>1</sup> ОВ L 349 от 25.11.2004 г., стр.1.

<sup>2</sup> ОВ L 199 от 31.07.2007 г., стр.30.

<sup>3</sup> ОВ С 219 Е от 28.8.2008 г., стр. 223.

- А. като има предвид, че борбата срещу незаконната имиграция и по-специално интегрираното управление на всички граници на Съюза трябва да бъде извършено в рамките на глобален и хармонизиран подход спрямо миграционните явления, включващ също така организация на законната имиграция, интеграцията на законните имигранти и сътрудничеството с държавите на произход и държавите на транзитно преминаване,
- Б. като има предвид, че предизвикателството на нелегалната имиграция е общо европейско предизвикателство и следователно изисква обща европейска политика,
- В. като има предвид, че тези миграционни явления ще продължат да съществуват докато са налице разлики в развитието между различните региони по света, и че в тази връзка тези миграционни потоци би следвало да се организират в синхрон с политиките за развитие и сътрудничество с трети държави,
- Г. предупреждава, че FRONTEX не може да реши всички проблеми, свързани с незаконната миграция;
- Д. като има предвид, че наблюдението на външните граници на Съюза е динамичен елемент на борбата срещу незаконната имиграция, до който трябва да се наредят допълнителни ограничаващи политики, с цел премахване на първоизточника, като борбата срещу незаконния труд, а именно чрез приемане на директивата, предвиждаща санкции срещу работодателите, наемащи лица от трети държави, които пребивават незаконно, и срещу мрежите от трафиканти, които са част от организираната престъпност,
- Е. като има предвид, че незаконната имиграция е свързана с висока смъртност и е необходимо да се провеждат информационни кампании заедно с държавите на произход и транзитните държави относно рисковете и фаталните последствия от този тип имиграция,
- Ж. като има предвид, че независимо от това, че граничният контрол е задължение на всяка една държава-членка за частта от границата, която ѝ принадлежи, натискът, упражняван върху източната и южната външна граница на Европейския съюз, налага задължително да се развие и организира дух на взаимна отговорност и солидарност между държавите-членки, така че да се улесни съвместното използване на материалните и човешки ресурси, които могат да се мобилизират в борбата срещу това явление,
- З. като има предвид, че дългосрочната цел на всички тези инструменти (FRONTEX, EUROSUR, Електронната система за разрешително за пътуване (ЕСПП), системата за влизане и излизане, системата за бърза обработка на данни) е постепенното създаване на интегрирана европейска система за управление на границите,
- И. отбелязва със задоволство първите количествено измерими резултати на агенцията FRONTEX от началото на нейното функциониране през октомври 2005 г., както и необходимото определяне на средносрочна и дългосрочна стратегия, която се оказва абсолютно необходима на този етап от нейното развитие,

- Й. като има предвид, че агенция Frontex е орган на Общността от първия стълб и е подчинена на принципите на пълен демократичен контрол и прозрачност и в това си качество е задължена да съхранява и насърчава основните ценности на ЕС,
- К. като има предвид, че съгласуването на свързаните с разузнаването операции на FRONTEX се основава върху анализи на риска и оценки на заплахата, които са разработени в съответствие с правилата за поверителност,
- Л. като има предвид, че стратегията за развитие на FRONTEX трябва да използва случая именно да изпробва доколко е надежден принципът "задължителна солидарност" между държавите-членки (принцип, който вече е бил споменаван в рамките на Регламент (ЕО) № 863/2007 на Европейския парламент и на Съвета, от 11 юли 2007 г., за установяване на механизъм за създаването на екипи за бърза гранична намеса (система RABIT - Екипи за бърза гранична намеса), който да координира капацитета за бързо реагиране от страна на Съюза при спешни случаи), за да се избере правилният начин на действие с цел гарантиране на безусловното предоставяне на разположение на материалните ресурси, описани в централизирания регистър за техническо оборудване (CRATE - Centralised Records of Available Technical Equipment), както и необходимите човешки ресурси за ефективната дейност на агенцията,
- М. като има предвид, че Парламентът постоянно е подкрепял Агенцията и одобрил значително увеличаване на нейния бюджет, за да ѝ бъде дадена възможност да разполага с достатъчно финансови средства за изпълнение на своите задачи,
- Н. като има предвид, че Агенцията е започнала да осъществява операции по море край бреговете на южните държави-членки, успехът на които зависи от равнището на сътрудничество с третите държави, откъдето тръгват имигрантите; като има предвид, че мисията Нега край бреговете на Канарските острови е била успешна и е довела до значително намаляване на броя на новодошлите, все пак мисията Nautilus в централната част на Средиземно море не е била ефективна, тъй като броят на новодошлите по-скоро е нараснал, а не е намалял,
- О. като има предвид, че горещите точки за имиграция в южните морски региони изискват непрекъснато патрулиране от страна на морските мисии, които са разположени там постоянно,
- П. като има предвид, че всяка дейност, развивана от агенцията трябва във всяка една ситуация да съблюдава нормите на международното право, и по-специално тези, които се отнасят до морското право, правата на човека, човешкото достойнство и това на бежанците, а именно правото на убежище и принципа за забрана за връщане и до забраната на колективни експулсирания,
- Р. като има предвид, че агенцията трябва да включи във всички свои действия предпазвателните мерки и средства, необходими за зачитането на най-уязвимите лица, жените, по-специално, бременните жени, децата, най-вече непълнолетните без придружител, възрастните, и лицата с увреждания или тежко болните,

- С. като има предвид, че хуманитарното измерение на дейността на FRONTEX трябва да бъде подкрепено от максимална правна сигурност, както в рамките на спасителните операции, които се налага да провежда, така и при операциите по връщане, в които би могло да се наложи да вземе участие,
- Т. като има предвид, че в светлината на постигнатия успех, операциите по обучение на специални екипи, участващи в работата на FRONTEX заслужават да бъдат продължени, и по-специално следва да бъдат разширени чрез включване на персонал, произхождащ от трети държави, който следва ежедневно да сътрудничи на FRONTEX, така че да се обучава за спасителни операции в морето и изваждане на тела в случай на корабкрушение,
- У. като има предвид, че граничният контрол се съсредоточава не само върху неразрешеното преминаване на границите, но също така и върху други аспекти, свързани с трансграничната престъпност, като например търговията с хора, трафика на наркотици или незаконната търговия с оръжие, като по този начин допринася за укрепването на вътрешната сигурност като цяло,
- Ф. като има предвид, че дейността на FRONTEX не може да бъде ефективна без наличието на европейска политика за управление на границите, която да включва предложените нови европейски системи за граничен контрол, каквито са Електронната система за разрешително за пътуване (ЕСРП), системата за влизане и излизане, системата за бърза обработка на данни (fast-tracking),
1. приканва държавите-членки да разгледат предизвикателството на миграцията, като приложат глобален подход, който да тласне напред със същата енергия засилването на граничния контрол на Съюза, борбата срещу незаконната имиграция и връщането в държавите на произход на незаконно пребиваващите чужденци, борбата срещу незаконния труд и търговията с хора, но и организирането на законна имиграция и мерките за улесняване на интеграцията на законните имигранти, засилване на глобално сътрудничество с трети държави, което да благоприятства положителни взаимоотношения между миграцията и развитието, както и съставянето на хомогенна политика в областта на предоставянето на убежище на равнището на Общността,
  2. счита агенцията FRONTEX за съществен елемент в глобалната стратегия на ЕС в областта на имиграцията и призовава Комисията да представи предложения за преразглеждане на мандата на Агенцията с цел засилване на нейната роля и ефективност;
  3. Настоява да се отчете абсолютната необходимост FRONTEX да може да разчита на средства, предоставени на разположение от държавите-членки, по-специално посредством CRATE, както за координиране на отделните ѝ съвместни операции, така и за постоянните мисии; изразява съжаление, че някои държави-членки не са проявили достатъчна готовност за предоставяне на необходимите средства на FRONTEX и ги призовава да направят това;
  4. приветства приемането от Европейския съвет на европейски пакт за имиграцията и убежището и укрепването на агенцията, препоръчана в него;

5. отбелязва, че FRONTEX би следвало да включи в полето на действията си борбата срещу търговията с хора, най-вече по външните граници на Съюза;
6. С тази цел, призовава държавите-членки възможно най-бързо да придадат официален характер на система за „задължителна и неотменима солидарност”, обвързана с възможностите и специфичните потребности в настоящия момент на всяка участваща държава, с цел да се даде възможност на FRONTEX да преодолее несигурността по отношение на размера на средствата, на които може да разчита в реално време, при подготовката и изпълнението на своите мисии;
7. Призовава за създаване на постоянни и непрекъснати съвместни патрули за наблюдение, които да действат целогодишно във всички зони с висок риск по морските граници, където е налице сериозна опасност от загуба на човешки живот, а правото на живот е първото ненарушимо основно право;
8. подчертава, че е важно общностното право да съответства на международното право, което впрочем е приложимото в тази област право, така че Европейският съюз да може да допринесе ефикасно за действията, необходими, за да се помогне на бедстващите бежанци;
9. приканва държавите-членки да се ангажират, възможно най-скоро, да дадат конкретен израз на този принцип на солидарност, като значително увеличат размера на материалните средства, по-специално по отношение на средства на сушата, които съответно предоставят на разположение на агенцията, като практически ѝ гарантират, че са изцяло и навреме на разположение,
10. приканва агенция FRONTEX да предаде доклад на Парламента и на Съвета, като подробно изложи ефективното използване и реалната наличност на описаното оборудване в базата данни CRATE, както и при необходимост да поставят акцент върху срещнатите затруднения и да предоставят цялостна информация кои държави-членки предоставят средства и кои не;
11. приканва държавите-членки, в случай на продължителен недостиг на налични средства, да предвидят бързо промяна в мащаба на бюджета на агенция FRONTEX, за да ѝ позволят да изпълнява задачите си, и евентуално, да проучат правните аспекти на бъдещото наемане и/или закупуване на оборудване за тази цел;
12. припомня, че Европейския парламент, в качеството си на бюджетен орган, вече е увеличавал бюджета на агенция FRONTEX от момента на нейното създаване и ще следи за неговото коректно изпълнение, както и за приспособяването му към развитието на функциите ѝ;
13. приветства значителните усилия за сътрудничество, положени от почти всички трети държави, с които агенцията FRONTEX се налага да работи ежедневно, и които доведоха до изключително положителни резултати, като тези постигнати на Канарските острови, все пак изразява съжаление, че в други случаи, като този на Трция и Либия, сътрудничеството в областта на имиграцията все още е недостатъчно;

14. изисква от Съюза да включи, в рамката на преговорите с трети държави, необходимостта от засилване на сътрудничеството с тях в областта на имиграцията, както и да насърчава третите държави, които сътрудничат в недостатъчна степен, или не сътрудничат, да положат всички усилия за улесняване работата на агенцията, а именно като гарантират по-ефикасно сътрудничество на техните служби в областта на превенцията;
15. призовава Комисията и държавите-членки да удвоят усилията за постигане на по-високо равнище на сътрудничество с трети държави, по-специално в рамките на преговорите по споразумения за реадмисия; счита, че имиграцията следва да бъде основна част при договарянето на споразумения с трети държави, които са държави на произход или транзитни държави;
16. подчертава необходимостта агенция FRONTEX, при сътрудничеството си с трети държави, да отчита надлежно становищата на държавите-членки, които имат богат опит по отношение на предизвикателствата на нелегалната имиграция във връзка с въпросните държави; всяко участие на трета държава в съвместни и координирани от FRONTEX операции на държавите-членки трябва да подлежи на одобрение от страна на държавата, която е домакин на операцията;
17. призовава мандатът на FRONTEX да съдържа изричното задължение за спазване на международните норми за правата на човека и задължение за спасителни операции в открито море за лица, които търсят убежище, както и за официалното вписване в този мандат на сътрудничеството с Върховния комисариат на ООН за бежанците и други неправителствени организации;
18. изразява загриженост, че на гражданите на трети държави биха им липсвали подходящи средства, чрез които да установят дали личните им данни, събрани в планираната „система от системи“ на ЕС, се обработват съгласно принципите на закона за защита на личните данни, приложим в ЕС; призовава Комисията да уточни до каква степен личните данни ще бъдат предоставяни на администрациите на трети държави;
19. призовава за разширяване на правомощията на FRONTEX, така че агенцията да бъде насърчавана да осъществява проекти и операции в трети държави, най-вече, за да засили ефективността на действащите споразумения и да определи потребностите от укрепване на капацитет, свързан с управлението на границите в трети държави;
20. изисква от FRONTEX да играе полагащата ѝ се ключова роля, като подкрепя съвместните операции по връщане и като отчита всички аспекти на тези процедури; приканва държавите-членки да подкрепят, в дух на солидарност, агенция FRONTEX за планирането и организирането на съвместни полети за връщане и да набележат потребностите, свързани с тези операции;
21. приканва държавите-членки да направят възможно преразглеждането на мандата на FRONTEX, за да се премахнат правните пропуски, които биха могли да



възпрепятстват дейността ѝ, като се включат именно конкретните правни условия на нейните морски спасителни операции, както и тези на нейния принос към операциите по връщане, и възможността за използване на нейното оборудване от трети държави, а именно чрез пилотни проекти, от които те биха се възползвали;

22. призовава Комисията да извърши задълбочена оценка на въздействието на дейността на FRONTEX върху основните права и свободи, включително по отношение на отговорността за закрила на хората;
23. призовава персонала на FRONTEX да бъде обучаван по различни въпроси, възникващи в рамките на работата на агенцията;
24. счита, че така разширените правомощия на агенция FRONTEX , както и затвърдяването на нейния принос в ежедневната борба срещу незаконната имиграция биха оправдали структурно развитие на нейния логистичен и административен капацитет, при спазване на принципа на пропорционалност,
25. счита също така, че ако ритъмът и използваните средства все още не оправдават увеличаването на децентрализираните агенции, би могло още от сега да се помисли за създаването на две отделни подразделения - едното, координиращо дейността при сухопътните граници, а другото - тази на морските операции, припомня, че предвид факта, че в бъдеще сухопътните маршрути, използвани от мигрантите по източната граница ще се превърнат във все по-голямо предизвикателство, би следвало да им се обърне двойно по-голямо внимание и да се увеличат предназначенията за това средства;
26. призовава Комисията и държавите-членки да обмислят осъществимостта на една европейска система за охрана на границите;
27. Подчертава необходимостта от продължаване на операциите по обучение на служителите, участващи в операциите на FRONTEX, а именно в областта на морското право, правото на убежище и основните права, в това число, предназначени за служителите на трети заинтересовани държави, след разширяването на мандата; с тази цел, насърчава FRONTEX да сътрудничи с други институции като Международната организация по миграциите, Агенцията за основните права и службата на Върховния комисариат на ООН за бежанците, орган на ООН, компетентен по въпросите на морското право, както и с НПО и други сдружения с опит и познания в тази област;
28. призовава Комисията да организира информационни кампании относно най-добрите практики в държавите-членки по въпросите на рисковете от нелегалната имиграция;
29. приветства обсъжданията, проведени в Съвета, с цел пускане в действие на системата за наблюдение на границите EUROSUR, с цел гарантиране на оптимално използване на всички устройства за наблюдение, основно чрез разширяване на техния обхват, който понастоящем покрива само една част от районите, в които ще бъдат провеждани операциите,

30. следователно настоява незабавно да се започне привеждането в съответствие на националните системи за наблюдение и тяхното включване в мрежа и, за да се постигне последователност, на агенция FRONTEX да се възложи групирането на наличните инструменти, а именно управлението на информационна и координационна мрежа, с повишено ниво на сигурност, свързана към интернет, за службите на държавите-членки, отговарящи за управлението на миграционните потоци (ICONET) и подновяването на дейностите на Център за информация, обсъждане и обмен на данни относно прекосяването на граници и имиграцията (CIREFI);
31. изисква, по отношение на анализа на риска агенцията да сътрудничи в по-голяма степен с Европол и други европейски агенции, както и с други международни органи и органите за граничен контрол на трети държави, особено във връзка с разбиването на международните трафикантски мрежи и изправянето пред съд на лицата, участващи в трафика на нелегални имигранти; също така счита за съществено прилагането на механизъм, който да позволява на FRONTEX да предоставя ключови сведения на лицата, които могат да я използват по най-ефективен начин;
32. приканва държавите-членки да следят дали конкретните потребности на службите, отговарящи за граничния контрол, са специално взети предвид при провеждането на изследванията,
33. Счита за основателна целта за наистина интегрирано управление на границите на ЕС и изразява съгласие с необходимостта от продължаване и укрепване на общата политика на ЕС в областта на управлението на границите; Все пак, подчертава необходимостта от оценка на съществуващите системи и системите в процес на подготовка, преди да се предприемат стъпки към установяване на нови основни елементи, както е предложено от Комисията в Съобщението ѝ, озаглавено „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз”(COM(2008)0069); настоява също така за приемането на всеобхватен генерален план, който да определя цялостната архитектура на стратегията на ЕС по отношение на границите, както и подробности относно планираното колективно функциониране на всички отнасящи се до нея програми и схеми, и как може да бъде подобро взаимодействие между съответните програми;
34. приканва FRONTEX да поеме инициативата за изграждането на общо пространство за обмен на информация между компетентните национални органи с цел оптимизиране на събирането, анализа и разпространението на чувствителните данни; иска от Европейския форум за изследвания и иновации в сферата на сигурността (ЕФИИСС) да даде своя принос за осъществяването на тази цел, като в своята дейност даде приоритет на общите приложения, свързани с усъвършенстването и обновяването на устройствата за наблюдение,
35. Призовава за засилване на демократичния контрол на FRONTEX от страна на Европейския парламент и призовава Агенцията да информира Парламента за преговори по сключване на споразумения с трети държави, да представя тактически оценки относно определени гранични региони, и да направи обществено достъпни

докладите за оценка на съвместните операции и на други съгласувани мисии, анализи на риска, проучвания на осъществимостта и статистически данни относно миграционните тенденции; изтъква, че демократичният надзор на дейностите на FRONTEX, наред с другото, ще укрепи нейната легитимност; **въпреки това публикуваната в тези доклади информация не следва да съдържа поверителни данни, които могат да окажат отражение върху хода на текущите операции;**

36. призовава Комисията да уточни вида на логистичната подкрепа в областта на наблюдението на границите, която се предвижда за съседните трети държави, както се е посочено в стъпка 3 на етап 1 от EUROSUR.
37. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, на правителствата и на парламентите на държавите-членки, както и на Върховния комисариат на ООН за бежанците и на Международната организация по миграцията.

## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

### I. Въведение

*«Бих искал да се усмихна, защото чувствам че имам силата на титан. Яхнах Европа. Прекрачих морета, прескочих планини...*

...

*Масамбало. Той си припомни разказа, който бе чул вчера. Това бе същото име, името на бога на емигрантите, втурнал се в континента на сенките, за да бди над страдащите народи »*

Елдорадо, Лоран Годе изд. Acte du Sud

Нито африканският бог, посочен в прекрасния роман на Лоран Годе, нито останалите богове-покровители на емигрантите могат да бдят над все по-растящия брой хора, които в своето бягство от мизерията „прекрачват морета и прескачат планини“, за да достигнат до своята европейска мечта. Броят на изчезналите в морето и картината на импровизираните плавателни средства, които неуморно акостираат на южните брегове на ЕС ни припомнят всеки ден този факт.

Но тези богове не могат да закрилят всички хора, обезкуражени от смъртните опасности, които са срещнали по пътя към надеждата, нито да ги спасят от ноктите на мафията, от мрежите на търговци на нелегални имигранти, или от безскрупулни работодатели, които ги експлоатират след пристигане на нашия континент.

Именно ние, хората, и именно ние, европейците, трябва да блокираме този път към ада и да спрем нелегалната имиграция. ***Трябва заедно да успеем да направим така, че на територията на Европейския съюз да могат да влизат само легални имигранти, като впоследствие положим всички усилия, за да им дадем възможност за интеграция в обществото.***

На нас, европейците, е вменена задачата да установим адекватно сътрудничество с държавите на произход на имигрантите, за да се превърне имиграцията във фактор за развитие на тези държави, на нашите приемни държави, но най-вече на самите имигранти.

С този общ европейски отговор на предизвикателството на имиграцията трябва да изпълним едно неблагодарно, но необходимо задължение, свързано с управлението на граничния контрол по всички външни граници на ЕС.

Тази задача е само една малка част от общата политика, която трябва да осъществи Европейския съюз, чиито основни елементи са изложени в новия Европейски пакт за имиграцията и убежището.

В този контекст се вписва и проектът за инициативен доклад, представен от вашия

докладчик в отговор на съобщението на Европейската комисия по този въпрос, който съдържа предложение относно оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX и на европейската система за наблюдение на границите EUROSUR.

Вашият докладчик се е постарал да обобщи изводите от обмена на мнения на участниците в публичното изслушване, състояло се на 30 юни 2008 г., обсъжданията на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, срещите с представители на Комисията, на Съвета, на неправителствените организации и, разбира се, контактите с ръководни служители на агенцията и по-специално с нейния директор и заместник-директор. Измененията, предложени от отделните политически групи, ще обогатят както разискванията по темата, така и самия доклад.

Накрая, за да се получи пълна визия за интегрираното управление на границите, настоящият доклад следва да бъде разглеждан паралелно с доклада на Европейския парламент по съобщението на Комисията : „ Подготовка на бъдещото развитие на управлението на границите в Европейския съюз”.

## **II. ОЦЕНКА 2005/2007 г.**

Дейността на FRONTEX е насочена приоритетно към **координация на оперативното сътрудничество** между държавите-членки **в областта на управлението на външните граници**.

Нейна основна задача е подобряване на интегрираното управление на външните граници на държавите-членки, с цел борба с нелегалната имиграция и мрежите на трафиканти, като се осигури пълно зачитане на достойнството и основните права на имигрантите и, на първо място, правото им на живот. В този смисъл, Европейският парламент следва да поиска промяна на пълномощията на агенцията и уточняване на правната рамка и условията за морски спасителни операции. Агенцията следва също така да продължава да взема предпазителни мерки и да получава необходимите средства, за да могат най-уязвимите лица, жените, децата и, особено, непълнолетните и лицата с увреждания, да бъдат третираны при зачитане на техните човешки права и достойнство.

През 2006 и 2007 г., тя порведе 28 съвместни операции - 9 - по морските граници, 12 - по сухоземните граници, 7 - по въздушните граници, към които следва да се прибавят 10 пилотни проекти, осъществени в допълнение на посочените операции.

Тези операции водят до генериране на полезен обмен на най-добри практики и информация, както и до интензификация на ежедневното сътрудничество между националните служби за граничен контрол: за две години над 53 000 души са били задържани на границата, или им е бил отказан достъп до територията на Съюза, били са засечени повече от 2 900 фалшиви документи за пътуване и са били арестувани 58 организатори на канали за незаконна миграция.

Участието на държавите-членки е променливо: средно 7 държави-членки са участвали в операции по морските граници, 9 - по сухоземните граници и 11 - по въздушните граници. Европейският парламент следва да изиска от всички държави-членки да спазват ангажиментите си и да предоставят материалните и човешки ресурси, необходими за ефективната дейност на агенцията, в съответствие с принципа за „задължителна солидарност”, съдържащ се в регламента RABIT . В случай на постоянен недостиг на налични средства би следвало да се проучи възможността за промяна на бюджета на агенцията, с цел тя да може да придобива, или да наема свое собствено оборудване.

Измежду другите значими инициативи следва да се отбележи създаването на Европейската патрулна мрежа (май 2007 г.), която обхваща близките до бреговете на държавите-членки зони, както и на Централен регистър на наличното техническо оборудване (CRATE) за контрол и наблюдение на външните граници.

В стратегически план, опитът определя оперативното сътрудничество за борба с нелегалната имиграция по южните морски граници като задача с най-голям приоритет. Ето защо, Европейският парламент следва да възложи проучване на възможността за създаване на регионални специализирани офиси на агенцията в държавите-членки обект на постоянен натиск от страна на нелегалната имиграция, както и систематизиране на помощта от страна на постоянните мисии в зоните с висок риск.

**FRONTEX може също така да оказва подкрепа на държавите-членки при обстоятелства, които изискват засилена оперативна и техническа помощ и разгръщане на екипи за бърза гранична намеса.**

Системата *RABIT*, влязла в сила на 20 август 2007 г. и одобрена от Европейския парламент на първо четене, предвижда създаване на „*капацитет за бързо реагиране*” с оглед осигуряване на допълнителни човешки ресурси на всяка държава-членка в затруднено положение. Отделената за тази цел база за бърза намеса е съставена от 500-600 служители от граничната охрана, а през есента на 2007 г. бе проведено учение.

FRONTEX следва да предвиди и да придобие превантивно свое собствено оборудване – което да се използва от екипите за бърза гранична намеса – за да се осигури неговата наличност в максимално кратки срокове в случай на извънредна ситуация.

**Освен това, FRONTEX осигурява подкрепа на държавите-членки за обучение на служителите на националната гранична охрана, включително установяване на общи стандарти на обучение**

В организираниите 97 обучителни инициативи на агенция FRONTEX са взели участие 1 341 души. Целта е да се стандартизира обучението на граничната охрана в цяла Европа.

Възприетият подход се оказва много ефективен и, следователно, заслужава да бъде разширен в съответствие с (и следвайки) достиженията на правото на Шенген. Усилията за обучение следва да се насочат към служителите от трети държави, които сътрудничат с FRONTEX. Необходимо е да се насърчи сътрудничеството с

международни институции като Службата за международна миграция (ОМІ) или Върховният комисариат на ООН за бежанците (UNHCR).

Необходимо е да се подчертае също така, че агенцията извършва свои собствени **анализи на риска**, които играят съществена роля за осигуряване на хоризонтална връзка в рамките на нейната дейност: така например, в рамките на втората годишна оценка (февруари 2007 г.), тя участва в съставянето на доклад за оценка на заплахата от организираната престъпност (EMCO) и, в сътрудничество с Европол, на доклад за пътищата на незаконната имиграция с висок риск в района на Западните Балкани.

В тази връзка, през 2007 г. FRONTEX бе свързана с *мрежата ICONet* - която от 2006 г. дава възможност на съответните служби да обменят сведения относно нелегалните миграционни потоци - с цел обмен на информация между държавите-членки по отношение на анализ на риска, подготовка на съвместни операции и операции по връщане; освен това, тя участва в *заседанията на CIREFI* (Център за информация, дискусии и обмен относно преминаването на границите и имиграцията).

За да се използва установеното взаимодействие и да се реализират съществени икономии, на FRONTEX следва да бъде възложено управлението на съществуващите органи и механизми.

Агенцията участва в **научни изследвания в области, свързани с контрола и наблюдението на външните граници**: тази нейна „*бдителност*” вече намери израз в осъществяването на 6 проекта и 7 работни групи/семинари, посветени на научно-изследователската и развойна дейност, допринесли за разработката и определянето на система за влизане/излизане (в това число и на *BIOPASS*), както и на Европейска система за наблюдение на границите; но агенцията участва активно най-вече в работата на новия *Европейски форум за изследвания и иновации в областта на сигурността* (ESRIF), в рамките на който е създадена отделна работна група за сигурността по границите.

Необходими са по-нататъшни усилия, за да се гарантира, че конкретните потребности на службите за граничен контрол са изрично взети предвид в научноизследователската дейност.

Накрая, освен дейностите по контрол и наблюдение, агенцията е оправомощена да **предоставя необходимата подкрепа на държавите-членки за организиране на съвместни операции по връщане**. Независимо че тя вече е съдействала за организиране на 9 подобни операции, нейната роля и съответните правни условия са все още неясни и, следователно, трябва да бъдат точно определени.

### III. ДЪЛГОСРОЧНА ПЕРСПЕКТИВА:

FRONTEX следва да бъде съществен - и дори централен - елемент от дългосрочната стратегия на Европейския съюз за интегрирано управление на границите. С поэтапен подход и прогресивно укрепване на нейните възможности, тя може да осигури реална добавена стойност към цялата шенгенска система, най-вече по отношение на **мерките**

**за сътрудничество с трети държави**, като нейните дейности следва да съответстват на общата рамка на политиката за външни отношения.

Вече са установени начините за сътрудничество и техническо съдействие със съответните органи в Русия, Украйна и Швейцария, които дават отлични резултати, а много други са в процес на договаряне.

По отношение на **мерките на границата**, FRONTEX обмисля паралелно концепцията за „*обслужване на едно гише*”, която обединява дейността на митническите органи и службите за граничен контрол, като в същото време набелязва най-добрите практики в областта на сътрудничеството между компетентните органи, или в рамките на най-успешните пилотни проекти.

Съществен принос на агенцията е участието ѝ в разработката на Европейската система за наблюдение на границите **EUROSUR** (за която Съветът взе решение на 14 и на 15 декември 2006 г.), насочена към южните и източни външни граници на ЕС, чиито основен приоритет трябва да бъде интеграцията на всички средства за морско наблюдение с оглед възможно най-добро изпълнение на възложените ѝ задачи : *намаляването на броя на нелегалните имигранти*, които успяват да влязат на територията на ЕС, засилването на вътрешната сигурност като цяло чрез приноса ѝ в *борбата с трансграничната престъпност и нейното премахване* и *укрепването на възможностите за издирване и спасяване* с оглед спасяването на повече човешки животи (и в трите случая, успехът на EUROSUR се нуждае от пълното и цялостно участие на засегнатите трети държави и най-вече на държавите от южната част на средиземноморското крайбрежие, откъдето идва основната част от миграционния натиск в посока към Европейския съюз).

Всъщност, основното предизвикателство се състои в по-добрата координация на съществуващите инфраструктури за наблюдение и разширяване на настоящия им обхват, който в момента включва само част от зоните, в които се предвижда провеждане на операции, за да се осигури съвършена осведоменост за положението в реално време и да се увеличи способността за реакция на органите по наказателно преследване и/или помощните структури. ЕП следва да изиска незабавно привеждане в съответствие на националните системи за наблюдение и тяхното свързване в мрежа. Що се отнася до научно-изследователската и развойна дейност, необходимо е да се даде приоритет на общите приложения в областта на усъвършенстване и иновация на средствата за наблюдение.

Накрая следва да се определи на кого да бъде поверено изграждането на общо пространство за обмен на оперативна информация между компетентните национални органи, с оглед оптимизиране на събирането, анализа и разпространението на тези чувствителни данни.

Всъщност, изглежда че както FRONTEX, така и EUROSUR ще се наложат като фактори за необходима **оперативна солидарност** между държавите-членки, чиято ефективна изява ще даде възможност за съсредоточаване на ресурсите в най-нуждаещите се сектори от външните граници.



Що се отнася до въпроса за изграждане на **самостоятелни европейски сили за гранична охрана**, той може да намери решение само след като бъдат направени първите изводи от дейността на агенцията, защото независимо че въпросите за подобряване на настоящата система за разпределение на ресурси към съответните сектори и загрижеността за по-добра ефективност на настоящите механизми са съвсем основателни, те не следва да омаловажават - без дори да споменаваме изключително политическото измерение на подобна инициатива - факта, че държавите-членки вече разполагат с 450 000 служители на граничната охрана...

Г-н Gérard Deprez  
Председател на  
Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Относно: Доклад на LIBE относно оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX и на европейската система за наблюдение на границите EUROSUR – докладчик: Г-н Javier Moreno Sánchez

Уважаеми г-н Председател,

Моля да ми разрешите да представя, от името на комисията по бюджети, някои забележки относно горепосочения доклад.

Комисията по бюджети напълно осъзнава важността на дейностите на FRONTEX за осигуряване на контрол на границите на Съюза и овладяването на нелегалната имиграция, и подкрепя засилването на нейните възможности, както показва подкрепата ѝ през последните години за значителното увеличаване на средствата за агенцията. Съвсем наскоро, в контекста на първото четене по бюджетната процедура за 2009 година, нашата комисия гласува в подкрепа на по-нататъшно увеличаване на средствата за FRONTEX в смисъл, много близък до предложеното от вашата комисия.

Това увеличение цели най-вече да даде възможност на FRONTEX да осъществява постоянни съвместни операции през цялата година, предимно по южните граници на Съюза (HERA, NAUTILUS, POSEIDON). Част от тези допълнителни средства бяха оставени като резерв, в очакване изпълнителният директор на Агенцията да представи планове за превръщането на тези операции в постоянни.

В този контекст, може да се окаже полезен доклада на вашата комисия, който припомня това увеличение и необходимостта от предприемането на административни мерки, за неговата ефикасност, и който в параграф 4 съдържа призив за постоянни съвместни операции. Освен това, той може също допълнително да изтъкне необходимостта да се гарантира, че ще бъдат предоставени не само финансови средства, но и всички необходими правни условия, така че да се гарантира изпълнението на постоянните съвместни операции, ако е необходимо, чрез приемане на допълнителна правна основа.

Позволете ми също няколко съображения относно параграф 7 на проектодоклада, отнасящ се до придобиването от Агенцията на „материални средства за изпълнението на мисията ѝ”. Без да засягаме въпроса доколко Агенцията може да замести държавите-членки в тази област, като имаме предвид, че Агенцията разполага с правомощия да придобива единствено „техническо оборудване”, нашата комисия е склонна да счита, че следва по-скоро държавите-членки да предоставят материални и човешки ресурси на

разположение на Агенцията, позволете ми да ви обърна внимание на факта, че всяко възможно изменение на „мащаба на бюджета на FRONTEX” е решение, което не се взема самостоятелно от държавите-членки, а попада в изключителните правомощия на бюджетния орган, който включва Европейския парламент.

Накрая, г-н Председател, по отношение на споменаването на „евентуално създаване на децентрализирани агенции”, съдържащо се в параграф 13 на проектодоклада, въпреки че това изглежда чисто хипотетично съображение, позволете ми да припомня, че комисията по бюджети неколкратно заяви при междуинституционалните преговори, че не следва да се създават допълнителни децентрализирани агенции преди да бъде осъществена задълбочена оценка на ролята, полагаща се на агенциите. Комисията и Съвета подкрепиха тази позиция, както се вижда от декларацията, приета на последната среща за съгласуване на бюджета, проведена на 18 юли, на която беше постигнато също разбиране относно принципа за сформирание на междуинституционална група, която да осъществи тази оценка.

Разбира се, правното основание за създаването на FRONTEX вече предвижда възможност „специализирани звена” на Агенцията да бъдат сформирани от държавите-членки, при постигане на споразумение между тях, в случай, че Управителният съвет на Агенцията счете подобна мярка за необходима. Все пак, нашата комисия счита за важно да подчертае, че всяко създаване в бъдеще на „специализирани звена” следва да отчита във възможно най-висока степен съществуващите възможности на държавите-членки, както и специфичните пречки, пред които са изправени, с цел да се избегне ненужното дублиране.

Надявам се, г-н Председател, че вашата комисия ще вземе предвид тези забележки при приемането на своя окончателен доклад.

Искрено ваш

Reimer Böge

Председател на Комисията по бюджети

7.10.2008

## СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РАЗВИТИЕ

на вниманието на комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

относно оценка и бъдещо развитие на агенцията FRONTEX и на европейската система за наблюдение на границите EUROSUR (2008/2157(INI))

Докладчик по становище: Gabriele Zimmer

### ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по развитие приканва водещата комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. подчертава, че задачата на FRONTEX е да координира оперативното сътрудничество между държавите-членки във връзка със сигурността по границите и че FRONTEX предоставя особена добавена стойност за системите на държавите-членки за управление на националните граници;
2. припомня поетите от ЕС ангажименти за последователност на политиките за развитие, посочени в член 178 от Договора за ЕО, заключенията на Съвета по въпросите на правосъдието и вътрешните работи от 5-6 юни 2008 г. относно укрепването на „Глобален подход към миграцията“ и особено факта, че зачитането на правата на човека и на основните свободи на мигрантите, Женевската конвенция от 1951 г. и съответният достъп до процедури за получаване на убежище представляват основата на миграционната политика и политиката за защита на бежанците на ЕС;
3. настоява, че всички агенции на ЕС, включително FRONTEX, трябва напълно да зачитат основните ценности на ЕС във всичките си дейности, и че FRONTEX следва да подлежи на контрол от страна на Европейския парламент;
4. подчертава, че сигурността на границите на ЕС е отговорност на всички държави-членки и че граничният контрол трябва да се упражнява в дух на солидарност и поделение на отговорностите; във връзка с това призовава Съвета да направи задължителен за всички държави-членки принципа на поделение на отговорността;
5. изразява убеждение, че поддържането и насърчаването на основните права и свободи, включително правото да търсят убежище и достъпа до правна помощ за лицата, които търсят защита, следва да се възприема като много важна част от една

всестранна, интегрирана система за управление на границите, и като неразривна част от мандата и дейностите на FRONTEX;

6. предупреждава, че FRONTEX не може да реши всички проблеми, свързани с незаконната миграция;
7. приветства предложението на Комисията за включване на специализирани курсове относно законодателството по въпросите на убежището и правата на човека към обученията във FRONTEX и насърчава допълнителното развитие на този подход; предлага на FRONTEX да засили своето близко сътрудничество с Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН), включително и с оглед на обученията;
8. призовава Комисията незабавно да внесе предложение за преразглеждане на мандата на FRONTEX, така че да включва спасителни операции по море;
9. изразява загриженост поради факта, че дейностите на ЕС в развиващите се страни за подпомагане на законната миграция са с по-малък приоритет спрямо борбата с незаконната миграция;
10. предупреждава, че операциите на FRONTEX, провеждани извън територията на ЕС, биха могли да лишат бежанците от правото да търсят убежище и от достъп до правна помощ за търсещите убежище лица в ЕС;
11. изразява дълбока загриженост, че едно разширяване на съгласуваните от FRONTEX операции по море, би могло да доведе до дори по-опасни морски маршрути и увеличаване на смъртността; подчертава, че един реалистичен анализ на миграционните потоци трябва да възприеме глобален подход, тъй като ограничаването на анализа до единични маршрути би показало тенденциите неточно;
12. подчертава факта, че спасителните дейности и подпомагането на лица, търсещи закрила или убежище, изискват да се обърне специално внимание на лица със специфични потребности като деца и жени и следователно счита, че в програмата на подготвителните курсове на FRONTEX следва да се обърне внимание на тези специфични потребности;
13. призовава Комисията да уточни до каква степен информацията, събрана в рамките на така наречената обща разузнавателна картина на предграничните райони, ще се споделя с африканските и други правителства;
14. изразява загриженост, че на гражданите на трети държави биха им липсвали подходящи средства, чрез които да установят дали личните им данни, събрани в планираната „система от системи“ на ЕС, се обработват съгласно принципите на закона за защита на личните данни, приложим в ЕС; призовава Комисията да уточни до каква степен личните данни ще бъдат предоставяни на администрациите на трети държави;
15. призовава Комисията да уточни какъв набор от съоръжения за логистично

подпомагане на наблюдението на границата се предвижда за съседните трети държави, както се споменава в стъпка 3 на етап 1 от EUROSUR.

## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	7.10.2008
Резултат от окончателното гласуване	+: 26 -: 0 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Alessandro Battilocchio, Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutë Budreikaitë, Nirj Deva, Alexandra Dobolyi, Beniamino Donnici, Fernando Fernández Martín, Juan Fraile Cantón, Alain Hutchinson, Romana Jordan Cizelj, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, José Javier Pomés Ruiz, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Fiona Hall, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Renate Weber, Gabriele Zimmer
Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Catherine Boursier

## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

<b>Дата на приемане</b>	5.11.2008
<b>Резултат от окончателното гласуване</b>	+: 40 -: 2 0: 4
<b>Членове, присъствали на окончателното гласуване</b>	Alexander Alvaro, Catherine Boursier, Emine Bozkurt, Philip Bradbourn, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Maddalena Calia, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Carlos Coelho, Gérard Deprez, Bárbara Dührkop Dührkop, Armando França, Urszula Gacek, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Roland Gewalt, Jeanine Hennis-Plasschaert, Lívia Járóka, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Baroness Sarah Ludford, Viktória Mohácsi, Javier Moreno Sánchez, Rareş-Lucian Niculescu, Athanasios Pafilis, Maria Grazia Pagano, Martine Roure, Sebastiano Sanzarello, Inger Segelström, Csaba Sógor, Søren Bo Søndergaard, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
<b>Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>	Marco Cappato, Genowefa Grabowska, Ona Juknevičienė, Jean Lambert, Marian-Jean Marinescu, Antonio Masip Hidalgo
<b>Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>	Fernand Le Rachinel