



УПРАВЛЕНИЕ НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

Политиката на ЕС за управление на границите трябваше да се адаптира към значителни промени, например безпрецедентния приток на бежанци и незаконните мигранти. От средата на 2015 г. в политиките на ЕС относно външните граници и миграцията се проявиха редица недостатъци. Предизвикателствата, свързани с увеличаването на смесените миграционни потоци към ЕС, пандемията от COVID-19 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 — налага 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 държави, които по онова време бяха 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 Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение^[1]. Шенгенското пространство — пространството без граници, създадено от „достиженията на

[1] [Достижения 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.



правото от Шенген“ (както са известни в своята съвкупност споразуменията и разпоредбите), понастоящем обхваща 27 европейски държави^[2].

A. Достиженията на правото от Шенген относно външните граници

Достиженията на правото от Шенген относно външните граници се основават на първоначалните достижения на правото, включени в правния ред на ЕС с Договора от Амстердам (1.1.3). Неговите правила се съдържат в широк кръг от мерки, които най-общо могат да бъдат разделени на пет теми:

1. Кодекс на шенгенските граници

Кодексът на шенгенските граници^[3] е основният стълб на управлението на външните граници. С него се установяват правила относно преминаването на външните граници и условия, уреждащи временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Той задължава държавите членки да извършват систематични проверки в съответните бази данни на всички лица, включително лицата, които се ползват от правото на свободно движение съгласно правото на ЕС (т.е. граждани на ЕС и членове на техните семейства, които не са граждани на ЕС) при преминаване на външните граници. Базите данни, използвани за проверките, включват Шенгенската информационна система (ШИС) и базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване. Тези задължения се прилагат на всички външни граници (въздушни, морски и сухопътни) както при влизане, така и при излизане. Механизмът за оценка по Шенген (Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета^[4]) влезе в сила през ноември 2014 г. и създаде многогодишна програма за оценка за срок от пет години, до 31 декември 2019 г. Целта на този механизъм беше да се разгледат всички компоненти на достиженията на правото от Шенген, включително чрез преглед и оценка на начина, по който държавите членки извършват контрол по външните граници, както и на всички съответни закони и операции. В механизма се обръща особено внимание на зачитането на основните права. Оценка може да обхващат и свързани мерки, отнасящи се до външните граници, визовата политика, полицейското и съдебното сътрудничество (по наказателноправни въпроси), ШИС и защитата на данните.

2. Шенгенската информационна система (ШИС)

ШИС е система за обмен на информация и база данни, която спомага за поддържане на международната сигурност в Шенгенското пространство, където не съществуват проверки по вътрешните граници. Това е най-широко използваната и ефикасна ИТ система на ЕС в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (4.2.1). Органите в ЕС използват ШИС за въвеждане на

[2] Сред тези държави не са държавите — членки на ЕС, Кипър, Ирландия, България и Румъния. Шенгенското пространство обаче включва четири държави, които не са членки на ЕС: Исландия, Швейцария, Норвегия и Лихтенщайн. Дания има възможност да не участва в дял V от ДФЕС (Протокол № 22), но участва на междуправителствена основа.

[3] 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), ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1, изменен с Регламент (ЕС) № 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни на външните граници, ОВ L 74, 18.3.2017 г., стр. 1.

[4] Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген, ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27.



сигнали за издирвани или изчезнали хора и предмети или за справка относно такива сигнали. Тя съдържа над 80 милиона сигнала и през 2017 г. органите са направили повече от 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 в някои отношения ще променят съществено 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 отделни регламента (за замяна на ШИС II):

- полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси^[5];
- гранични проверки^[6];
- връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави^[7].

Тези три регламента създават категории сигнали в системата, например за неизвестни заподозрени или за издирвани лица, превантивни сигнали за деца, изложени на риск от отвлечане от родител, за целите на връщането и сигнал във връзка с решения за връщане, издадени относно незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

3. Фонд „Вътрешна сигурност“: граници и визи

Не всички държави—членки на ЕС, имат външни граници и не всички са еднакво засегнати от потоците граничен трафик. Ето защо ЕС отпуска средства, за да се опита да компенсира за някои от разходите държавите членки, чиито собствени граници са също така и външни граници на ЕС. Този механизъм за споделяне на тежестта беше създаден с финансиране в общ размер от 3,8 милиарда евро за седемгодишния период на финансово програмиране 2014—2020 г. Основната цел на фонда 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, работещи в областта на образованието и научните изследвания.

[5] [Регламент \(ЕС\) 2018/1862](#) на Европейския парламент и на Съвета 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.

[6] [Регламент \(ЕС\) 2018/1861](#) на Европейския парламент и на Съвета 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.

[7] [Регламент \(ЕС\) 2018/1860](#) на Европейския парламент и на Съвета 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., стр. 1.



4. Система за влизане/излизане (СВИ)

Системата за влизане/излизане (СВИ)^[8] е информационна система, която ускорява и засилва граничните проверки за граждани на трети държави, пътуващи до ЕС. СВИ заменя ръчното подпечатване на паспорти на границата с електронна регистрация в базата данни.

Основните цели на СВИ са:

- намаляване на времето за граничните проверки и подобряване на качеството им чрез автоматично изчисляване на разрешения период за престой на всеки пътник;
- гарантиране на системното и надеждно идентифициране на лицата, пресрочили разрешения срок на престой;
- засилване на вътрешната сигурност и подпомагане на борбата с тероризма чрез предоставяне на достъп на правоприлагащите органи до справките за минали пътувания.

Достъп до СВИ се предоставя на националните правоприлагащи органи и Европол, но не и на органите, работещи в областта на предоставяне на убежище. Предвидена е възможност за прехвърляне на данни за целите на правоприлагането или връщането към трети държави и държави—членки на ЕС, които не участват в СВИ, но при определени условия. СВИ ще регистрира данните на пътниците (име, вид на документа за пътуване, пръстови отпечатъци, 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 трети държави — както за тези, за които е необходима виза, така и за тези, които са освободени от това изискване. Тя ще се използва също така от консулските и граничните органи.

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

Европейската гранична и брегова охрана (ЕГБО) обединява Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) и националните органи^[9].

ЕГБО започна да функционира през октомври 2016 г. Тази [децентрализирана агенция](#) отговаря за наблюдението на външните граници на ЕС и заедно с държавите членки определя и разглежда всички потенциални заплахи за сигурността на външните граници на ЕС. В продължение на няколко години преди 2015 г. Парламентът призоваваше за засилване на ролята на Frontex с цел увеличаване на капацитета ѝ да реагира по-ефективно на променящите се миграционни потоци. Например в своята [резолюция от 2 април 2014 г.](#)

[8] [Регламент \(ЕС\) 2017/2226](#) на Европейския парламент и на Съвета 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.

[9] [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., стр. 1.



[относно междинния преглед на Стокхолмската програма](#)^[10] Парламентът призова европейските гранични служители да охраняват шенгенските граници. В своите заключения от октомври 2015 г. Европейският съвет изрази подкрепата си за „постепенното създаване на интегрирана система за управление на външните граници“. Парламентът настоя новите правомощия на Агенцията, позволяващи намеса, да бъдат активирани с решение на държавите членки в Съвета, а не с решение на Комисията, както беше предложено първоначално. Регламентът разширява обхвата на дейностите на ЕАГБО/Frontex, така че да включва засилена подкрепа за държавите членки в областта на управлението на миграцията, борбата с трансграничната престъпност и операциите по търсене и спасяване. В него се предвижда по-голяма роля за Frontex при връщането на мигранти в техните държави на произход, като тя действа в съответствие с решенията, взети от националните органи. Въз основа на предложение на Комисията Съветът може да поиска от агенцията да се намеси и да помогне на държавите членки при извънредни обстоятелства. Такъв е случаят, когато:

- 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, както и
- 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 на ЕС, могат временно да въведат отново граничен контрол по вътрешните граници.

През ноември 2019 г. Агенцията получи нов мандат и собствени средства и правомощия за защита на външните граници, за по-ефективно осъществяване на връщанията и за сътрудничество с трети държави^[11]. Основният елемент на така подсилена агенция ще бъде постоянен корпус от 10 000 гранични служители с изпълнителни правомощия в подкрепа на държавите членки във всеки един момент. Тя също така ще има по-голям мандат по отношение на връщанията и ще си сътрудничи по-тясно с трети държави, включително с тези, които не са непосредствени съседи на ЕС. Постоянният корпус на европейската гранична и брегова охрана започна да функционира пълноценно през 2021 г. и ще достигне пълния си капацитет от 10 000 гранични служители до 2024 г.

Б. Промени в управлението на външните граници на ЕС

Големите загуби на човешки живот в Средиземно море през последните години, в съчетание с огромния приток на бежанци и мигранти след септември 2015 г., ускориха промените.

Преди началото на кризата 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 (строителните работи приключиха

[10]Параграф 74 от [резолюция на Европейския парламент от 2 април 2014 г. относно междинния преглед на Стокхолмската програма](#), ОВ С 408, 30.11.2017 г., стр. 8.

[11][Регламент \(ЕС\) 2019/1896](#) на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана.



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, и в нарушение на правилата за убежището, държавите членки също така поставиха бариери пред трети държави (по-специално Беларус, Мароко и Русия), включително държави кандидатки на предприсъединителен етап (Република Северна Македония, Сърбия и Турция). Огради бяха изградени също така в рамките на Шенгенското пространство, например оградата между Австрия и Словения, а испанските действия в Мелиля бяха подложени на проверка от страна на Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Правозащитни организации са [документирали](#) жестокости, извършвани в зони, в които са поставени огради^[12].

От 2014 г. насам по проекта на Международната организация по миграция за изчезнали мигранти са [регистрирани](#) над 29 000 смъртни случая по време на миграционните пътувания към Европа.

1. Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)

През септември 2018 г. беше създадена Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS).

Целта на тази централизирана информационна система е да събира информация за граждани на трети държави, които не 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 относно пътниците, които са освободени от изискването за виза, и ще им откаже разрешение за пътуване, ако се счита, че те представляват опасност. Базата данни ще бъде подобна на вече съществуващи системи, като например в САЩ (ESTA), Канада и Австралия.

Сред ползите от ETIAS са намаляване на забавянията на границите, подобряване на вътрешната сигурност и на предотвратяването на незаконната имиграция и намаляване на рисковете за общественото здраве. Въпреки че системата ще извършва предварителни проверки, окончателното решение дали да се разреши 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 има три основни функции:

[12] [Хелзинкската фондация за правата на човека](#).



- проверка на информацията, предоставена онлайн от освободените от изискването за виза граждани на трети държави, преди пътуването им за ЕС;
- обработване на заявления чрез проверка в други информационни системи (като ШИС, ВИС, базата данни на Европол, базата данни на Интерпол, СВИ и Евродак – Европейската система за сравняване на дактилоскопични отпечатъци на лица, търсещи убежище, която позволява съпоставянето на набори от данни за дактилоскопични отпечатъци);
- издаване на разрешения за пътуване в случаите, когато не са установени съвпадения или елементи, изискващи допълнителен анализ.

Разрешенията за пътуване следва да бъдат получени в рамките на няколко минути. През юни 2017 г. Съветът реши да раздели предложението на два отделни правни акта^[13], тъй като правното основание, свързано с Шенген, не би могло да обхване измененията на Регламента за Европол. ETIAS се разработва от агенцията eu-LISA и ще започне да функционира през 2025 г.

2. eu-LISA

Създадена през 2011 г., [eu-LISA](#) отговаря за оперативното управление на три централизирани информационни системи на ЕС: ШИС, ВИС и Евродак^[14]. Нейната роля е да прилага новата ИТ архитектура в областта на правосъдието и вътрешните работи. Мандатът на eu-LISA беше преразгледан през ноември 2019 г., като капацитетът на агенцията да допринесе за управлението на границите, сътрудничеството в областта на правоприлагането и управлението на миграцията в ЕС беше повишен.

3. Оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на граничния контрол

ЕС разработва широкомащабни централизирани информационни системи (ШИС, ВИС, Евродак, СВИ и ETIAS) за събиране, обработване и споделяне на информация, която е от основно значение за сътрудничеството в областта на сигурността, както и за управлението на външните граници и миграцията. От 2019 г. тези информационни системи са оперативно съвместими на равнище ЕС, т.е. те са в състояние да обменят и споделят информация, така че органите да разполагат с цялата необходима информация когато и където се нуждаят от нея. Оперативната съвместимост означава способността на информационните системи да обменят информация и знания, така че да се избегнат пропуски в информацията, дължащи се на сложния и разпокъсан характер на тези системи^[15].

[13] [Регламент \(ЕС\) 2018/1240](#) на Европейския парламент и на Съвета 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 за целите на създаването на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS), ОВ L 236 19.9.2018 г., стр. 72.

[14] [Регламент \(ЕС\) 2018/1726](#) на Европейския парламент и на Съвета 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.

[15] [Регламент \(ЕС\) 2019/817](#) на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на границите и визите и за изменение



Двата действащи регламента позволяват на системите да се допълват взаимно, спомагат за правилното установяване на самоличността на лицата и допринасят за борбата с измамите със самоличност. Те не променят правата за достъп, посочени в правното основание на всяка европейска информационна система, а създават:

- европейски портал за търсене, който ще даде възможност на компетентните органи да правят търсения в няколко информационни системи едновременно, като използват биографични и биометрични данни;
- обща услуга за биометрично съпоставяне, която ще даде възможност за търсене и сравняване на биометрични данни (пръстови отпечатащи и изображения на лице) от няколко системи;
- общо хранилище на данни за самоличност, което ще съдържа биографични и биометрични данни на граждани на трети държави, съхранявани към момента в няколко информационни системи на ЕС;
- детектор за множество самоличности, който ще проверява дали биографичните данни за самоличност, с които се извършва търсенето, съществуват в други системи, за да се даде възможност за разкриване на множество самоличности, свързани с един и същ набор от биометрични данни.

4. Пандемията от COVID-19 през 2020 г.

Ограниченията в областта на международното движение на хора и на движението на хора в рамките на ЕС станаха една от най-видимите политически мерки за преодоляване на пандемията от коронавирус от началото на март 2020 г. насетне. Няколко държави — членки на ЕС, спряха международния пътнически транспорт, след което наложиха допълнителни ограничения за пътуване на територията на ЕС, включващи частично затваряне на външните граници на ЕС и ограничаване на влизането в ЕС от трети държави^[16], както и ограничения върху движението на лица в рамките на ЕС^[17]. В много случаи тези мерки притежаваха произволен, неефективен и дискриминационен характер и бяха в нарушение на законодателството в областта на неприкосновеността на личния живот и убежището, както е видно от [проучванията](#), възложени от Европейския парламент.^[18]

на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240, (ЕС) 2018/1726 и (ЕС) 2018/1861 на Европейския парламент и на Съвета и на решения 2004/512/ЕО и 2008/633/ПВР на Съвета, ОВ L 135, 22.5.2019 г., стр. 27, и [Регламент \(ЕС\) № 2019/818](#) на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на полицейското и съдебното сътрудничество, убежището и миграцията и за изменение на регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2018/1862 и (ЕС) 2019/816, ОВ L 135, 22.5.2019 г., стр. 85.

[16] Вж. „Съвместно изявление на членовете на Европейския съвет“, Брюксел, 26 март 2020 г.

[17] Tell Cremades, M., *Studies with a 'Covid 19 angle' (Изследвания с оглед на Covid 19)*, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, юни 2021 г.

[18] Carrera S. и др., *In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU (В името на COVID-19: оценка на контрола на вътрешните граници на Шенгенското пространство и ограниченията на пътуванията в ЕС)*, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, септември 2020 г.



5. Кризата в Украйна

Над 6 милиона души вече са били принудени да потърсят убежище, най-вече в съседни държави, вследствие на руското нашествие в Украйна през февруари 2022 г.^[19] Европейският съюз реши да предостави временна закрила в целия ЕС на лицата, пристигащи от Украйна^[20]. [Директивата на ЕС за временната закрила](#)^[21] дава възможност на държавите — членки на ЕС да действат бързо, за да предложат закрила и права на хората, нуждаещи се от незабавна закрила.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

В миналото реакциите на Европейския парламент по отношение на създаването на политика за управление на външните граници бяха смесени. Той изрази широка подкрепа за по-голяма организационна роля на ЕАГБО/Frontex и на другите агенции на Съюза в тази област, като 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 относно развитието на ЕАГБО да беше като цяло положително, неговата позиция по отношение на интелигентните граници беше далеч по-предпазлива. Във връзка с 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 очакваните разходи за технологията „Интелигентни граници“, заедно със съмненията относно ползите от нея, породиха редица опасения у Парламента. В своята [резолюция 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, като 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.](#), в който изискваше 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 съхраняване на данни (вж. [4.2.8](#)). В своята резолюция относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство^[22] Парламентът призова държавите членки, включително тези, които нямат външни сухопътни граници,

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[20]Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила.

[21]Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием, ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12.

[22][Резолюция на Европейския парламент от 30 май 2018 г.](#) относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство, ОВ С 76, 9.3.2020 г., стр. 106.



да гарантират високо равнище на контрол по външните си граници чрез отпускане на достатъчно ресурси (под формата на персонал, оборудване и експертен опит) и създаване на необходимото командване и контрол за безопасно, организирано и безпрепятствено преминаване на границите.

Парламентът също така подчерта, че е необходимо всички действия в тази област да се предприемат, като надлежно се вземат предвид достиженията на правото на ЕС в областта на границите и убежището, както и Хартата на основните права на Европейския съюз. Така от известно време Парламентът призовава за надеждни и справедливи процедури и за цялостен подход към миграцията на равнището на ЕС^[23]. Той играе активна роля в наблюдението на прилагането и спазването на достиженията на правото от Шенген. Работната група за контрол по Шенген към комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Парламента поддържа връзка с Европейската комисия и Съвета на съответните етапи от процеса на оценка и наблюдение, като например окончателния доклад за оценка, приетите препоръки и плана за действие.

Във връзка с пандемията от COVID-19 Парламентът прие [през юни 2020 г. резолюция](#) относно положението в Шенгенското пространство вследствие на избухването на COVID-19, в която осъди факта, че не е бил информиран. Той припомни, че всички временни ограничения за пътуване, които се прилагат за всички неналожителни пътувания от трети държави до Шенгенското пространство, или решенията за отказ за влизане на външните граници трябва да бъдат в съответствие с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници^[24]. В проучване, възложено от Парламента, се подчертава, че непрестанните и бързи промени на ограниченията, въведени в отговор на пандемията, са довели до дълбока правна несигурност за физическите лица и отрицателни последици за правата и свободите в ЕС^[25]. В друго неотдавнашно проучване се посочва широкото използване на биометрични технологии с изкуствен интелект от страна на държавите членки за целите на широкомащабно наблюдение на мигрантите^[26].

В [резолюция от 1 март 2022 г.](#) Парламентът приветства задействането за първи път на Директивата за временната закрила от влизането ѝ в сила през 2001 г.^[27] На 9 март 2022 г. евродепутатите [призоваха](#) ЕС да въведе подходяща миграционна система, чрез която да се споделя отговорността за бежанците. На 4 април 2023 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Парламента прие [доклад](#) относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за справяне със ситуации

[23] [Резолюция на Европейския парламент от 12 април 2016 г.](#) относно положението в Средиземно море и необходимостта от всеобхватен подход на ЕС към миграцията, ОВ С 58, 15.2.2018 г., стр. 9.

[24] Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2020 г. относно положението в Шенгенското пространство вследствие на избухването на COVID-19, ОВ С 362, 8.9.2021 г., стр. 77.

[25] Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU (В името на COVID-19: оценка на контрола на вътрешните граници на Шенгенското пространство и ограничения на пътуванията в ЕС)*, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, септември 2020 г.

[26] Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection (Биометрично разпознаване и разпознаване на поведение)*, Генерална дирекция за вътрешни политики на ЕС, Тематичен отдел по граждански права и конституционни въпроси, Европейски парламент, август 2021 г.

[27] Резолюция на Европейския парламент от 1 март 2022 г. относно руската агресия срещу Украйна, ОВ С 125, 18.3.2022 г., стр. 2.



на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището, а на 14 април 2023 г. прие [доклад](#) относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници, както и [доклад](#) относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно управлението на убежището и миграцията.

Настоящият информационен фиш е изготвен от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент.

Посетете [уебстраницата](#) на Европейския парламент, посветена на Шенген.

Mariusz Maciejewski

11/2023

