

Организация на оперативното сътрудничество по външните граници на ЕС

Мария Лечева

Abstract: *The purpose of this report is to reveal the properties in the organization of operational cooperation between members of the European Union in the yield of border protection, research and compilation of analysis of risk based on information of the secret Service in connection with border and immigration control.*

Key words: *operational cooperation; coordination; border control; immigration control, interaction*

ВЪВЕДЕНИЕ

Интегрираното управление на външните граници на ЕС не е във възможностите на отделна държава-членка, поради което се налага действие на общностно ниво.

Агенцията за оперативно сътрудничество по външните граници на ЕС - FRONTEX е създадена с Наредба на Съвета /ЕС/ 2007/2004/26.10.2004, OJL 349/25.11.2004/ и започва дейността си на 3 октомври 2005 г. Тя е юридическо лице с автономен бюджет. С решение на Съвета 2005/358 ЕС от 26.04.2005 г. седалището на Агенцията е във Варшава, Полша. Основни органи на управление на FRONTEX са управителен съвет и изпълнителен директор /Илка Лайтинен е назначен за изпълнителен директор на 25 май 2005г., а Гил Ариас е назначен за заместник изпълнителен директор/. Агенцията разполага с щатен квалифициран персонал /51бр. - национални експерти и помощен екип/, най-вече в областта на анализ на риска и планирането. В съответните държави-членки се изграждат структури на FRONTEX, наречени национални точки за връзка. Основната цел на Агенцията е „координация на оперативното сътрудничество с помощта на разузнавателни средства на ниво ЕС за засилване сигурността при външните граници“, която се реализира посредством три концепции: 1/ Политика на ЕС за интегрирано гранична управление; 2/ Стратегия за гранична сигурност и 3/ Система на ЕС за интегриран граничен контрол.

Въпреки сравнително разгънатата си структура, до средата на 2007 г. FRONTEX не разполага с оперативен персонал, който пряко да изпълнява гранично-полицейски задачи. В нормативно отношение не е предвидена подобна възможност, което означава, че непосредственото осъществяване на граничния контрол е предоставено на националните компетентни органи на страните-членки. Ролята на FRONTEX е ограничена в оказването на методическа помощ, осигуряване на координация в действията при провеждане на съвместни операции и единност на граничната политика на страните-членки.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Регламентът за екипите за бърза гранична намеса (Rapid Border Intervention Teams - RABITs), който влиза в сила на 20 август 2007 г., променя съществено разпоредбите на регламента за създаване на FRONTEX по отношение на подкрепата за държавите-членки при обстоятелства, изискващи увеличена техническа и оперативна помощ по външните граници. Той осигурява „капацитет за бързо реагиране“ за укрепване на човешките ресурси на държава-членка, която се нуждае от това. Базата за бърза намеса е съставена от 500-600 служители от граничната охрана. През есента на 2007 г. е проведено първото учение. Досега нито една държава-членка не е поискала разгръщането на екип за бърза гранична намеса. Комисията препоръчва тази разпоредба да стане по-лесна за прилагане чрез придобиването от FRONTEX на собствено оборудване за граничен контрол и наблюдение, което да бъде използвано от екипите за бърза гранична намеса, като по този начин ще бъде гарантирано бързото осигуряване на оборудването. През

2006 и 2007 г. агенцията е извършила 9 операции по море, 12 по суша, 7 по въздух и пет комплексни. 10 пилотни проекта са започнали да се извършват с участието на поне едно държава-членка. 2.7 млн.евро са стрували акциите по море, докато тези по суша и вода са били на стойност съответно 83 000 и 194 000 евро. В резултат на операциите на Фронтекс 53 000 души са задържани или им е отказан достъп до ЕС. Разкрити са 2900 фалшиви документи. Обмисля се създаването на национални офиси на агенцията, така че работата на експертите в сътрудничество с властите от държавите-членки да се доразвие. Приоритетни са южните граници по море на ЕС.

Българската Гранична полиция е активен член на FRONTEX. МВР изразява подкрепа и по отношение на инициативата за създаване на Европейска патрулна мрежа и Системата за наблюдение на външните граници, изграждането на които ще позволи да се подобри обменът на информация между заинтересованите държави членки, да се планират съвместно мерките за засилване на граничния контрол и да се създаде механизъм за ефективно сътрудничество с трети страни. В тези инициативи Р. България активно участва посредством изградения към МВР Черноморски координационен център. Той е един от основните инструменти, чрез които България участва активно в сътрудничеството със страните от Югоизточна и Източна Европа, в зоната на Черно море и който получава подкрепата на висши представители на ЕК. Стремещът на МВР е Центърът да се превърне в основен партньор на FRONTEX за региона по отношение координацията на действията по укрепване на външните граници на ЕС и сътрудничеството с трети страни. Изразена е готовността на България да се включи с експертно участие в подготовката на стратегическия документ на ЕС за интегрирана морска политика. Направено е предложение от българска страна FRONTEX да работи активно в акваторията на Черно море.

Агенцията за управление на външните граници на ЕС оценява активното участие на ГДГП в Мрежата за анализ на риска, която обхваща всички аналитични звена на граничните полиции на страните-членки. В работата ѝ участват представители на Европол и Европейската комисия. Взето е решение участниците ежемесечно да изпращат доклади за състоянието на външните граници на ЕС, използвайки системата за обмен на данни между страните-членки. Обсъден е съвместният анализ на Европол и Фронтекс за нелегалната миграция през страните от региона и е констатирано, че в резултат на предприетите мерки от българската гранична полиция е намалял броят на трафикираните мигранти по маршрута Турция – България – Сърбия – Западна Европа.

Европейската комисия представя план за действия, които да засилят контрола върху външните граници на Европейския съюз. Мерките включват взимането на отпечатъци и заснемането на всички чужденци, влизащи в държавите-членки на съюза, както и мерки за гарантиране свободното движение на хора в Шенгенската зона. Средства от европейските фондове се инвестират в системи за контрол на движението по границите. Една от целите "е създаването на пространство за свободно и сигурно пътуване в ЕС чрез обща отговорност и солидарност на страните-членки". Според статистиката по външните граници на ЕС се регистрират по 300 млн. преминавания годишно през 1792 контролно-пропускателни пунктове.

За краткосрочни престои в ЕС ще се взимат биометрични данни и допълнителна информация от страната, от която пътникът пристига. Те ще влизат в специален регистър на държавата, в която той отива.

След последното разширяване на Шенгенската зона без граници /2007г./ и трайното премахване на проверките по вътрешните граници на Съюза, координираният контрол по външните граници е по-важен от всякога. Комисията предлага пакет мерки за тази цел, опитвайки се в същото време да не затруднява законно пътуващите. Първо, очаква се новата Европейска система за наблюдение на границите да доведе до намаляване на броя на имигрантите, прекосяващи външните граници на ЕС без да бъдат разкрити. Целта на системата е да повиши

вътрешната сигурност в ЕС, като предотвратява трансгранични престъпления като тероризъм, трафик на хора, контрабанда на наркотици и незаконна търговия с оръжия. Други мерки са израз на решимостта на ЕС да намали броя на трагичните инциденти с незаконни имигранти, като се спаси живота на повече хора в морето, както и повече съвместни операции между страните членки, тъй като Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници FRONTEX разширява дейността си, включвайки патрулиране в морето и обучение на национални гранични служители. Обмисля се и създаването на постоянна Европейска система на граничните служители. Не на последно място е въвеждането на новите технологии, като системата за регистриране на влизането и излизането на граждани на страни извън ЕС, електронната система за разрешаване на пътуванията и други инструменти за граничен контрол. Целта е да бъдат използвани най-напредналите технологии, за да се постигне най-високо ниво на сигурност. Ако 27 страни-членки на ЕС приемат пакета с мерки, той ще влезе в сила между 2010 г. и 2015 г.

Агенция „FRONTEX“, улесни практическото сътрудничество между държавите-членки и придаде много оперативно измерение на контрола на лицата, пресичащи външните граници на ЕС. „FRONTEX“ играе роля и в управлението на морските граници и координирането на действията на държавите-членки за съкращаване на притока на незаконни имигранти. Но пълният капацитет на агенцията ще бъде разгърнат едва, когато са налице още по-непоколебима ангажираност от страна на държавите-членки и истинска съпричастност на трети страни, засегнати от оперативните дейности на агенцията. Техническите параметри на Шенгенската информационна система (SIS II) са подложени на цялостна модернизация, като ще бъдат добавени и нови функции. Веднага след откриването си Визовата информационна система ще превърне издаването на краткосрочни визи в по-ефективен и по-сигурен процес.

Съюзът трябва да използва по-добре новите технологии за наблюдение и разкриване, като обезпечи пълната съвместимост на съществуващите системи, разработи нови средства и използва пълноценно потенциала на биометричните данни. Трябва да продължи работата по бързото разработване на европейско ниво на интегриран модел за управление на границите и по изготвянето на съгласувана политика за интегриран контрол на достъпа до Съюза и неговите държави-членки.

Тези оперативни и законодателни инструменти са обезпечени със солидно финансово покритие, а именно Фонда за външните граници, който ще разходва 1 590 млн. евро между 2007 г. и 2013 г.

Правото на гражданите на свободно придвижване из целия ЕС е една от „фундаменталните свободи“, предвидени още в Договора за създаване на Европейската икономическа общност (Римския договор) от 1957 г. Това право не води автоматично до премахване на граничния контрол по границите на държавите-членки. Премахване на граничните проверки по границите между отделните държави се предвижда от Шенгенската конвенция, влязла в сила през 1995 г. Проверки по границите на някои държави-членки на Европейския съюз продължават да съществуват по две причини: 1/ някои от по-старите държави-членки на ЕС не пожелаха да се присъединят към Шенген; 2/ новите държави-членки, приети през 2007 г., още не са част от Шенген. Към настоящия момент проверки се извършват по границите между държавите, които са част от Шенген и онези, които не са част от Шенген. Ограничения за свободно движение в рамките на Европейския съюз има за някои имигранти, получили законово право да живеят в определена държава-членка на ЕС. Законовите разпоредби на ЕС предвиждат право на свободно придвижване в Европейския съюз само за онези имигранти, които са пребивавали законно в дадена държава-членка в продължение на не по-малко от пет години. Преди изтичането на тези пет години имигрант, получил право да живее или работи в дадена държава-членка, няма право да се премести да живее или работи в друга държава-членка без

изрично разрешение от властите на тази държава. Премахването на граничния контрол между страните от Шенген е придружено от "компенсаторни мерки", засилващи контрола по външните граници на ЕС.

Охраняването на националните граници продължава да е под контрола на държавите-членки, но се подчинява на общи правила и стандарти. Общите правила и стандарти включват: процедурите по издаването на визи; осъществяването на гранични проверки; общи списъци на страните, за които се изискват визи; координирано наблюдение на границите.

Във връзка с функционирането на Шенген са разработени "подкрепящи мерки". Те включват Шенгенската информационна система и програми, финансиращи обучението и сътрудничеството на националните гранични служби.

Едновременно с премахването на контрола по границите си през 1995 г., първите седем страни от Шенгенското пространство – Бенелюкс, Франция, Германия, Испания и Португалия засилват сътрудничеството между полициите си. SIS е електронната граница, изградена върху звездна архитектура: страсбургската централа - (C-SIS), към която са свързани постоянно националните бази на държавите членки с идентично съдържание. Информацията в SIS е силно концентрирана (имена на лица, причина за снемане на отличителните белези, подходящи мерки и т.н.), поради което всяка държава членка е изгражда служба „Сирена“, която съдържа досиетата на лицата или на сигнализираните предмети и поема щафетата на операцията. „Сирена“ е човешкият интерфейс, свързващото звено на европейското полицейско сътрудничество.

От 22 милиона данни на SIS, приблизително 75% са издадени документи (карти за самоличност, шофьорски книжки, паспорти), които са били откраднати, скрити или загубени, 13% коли и 5% лица. Тези данни се пазят 3 г. за лицата, 5 г. за колите и 10 г. за документите. Един месец преди изтичане на срока, системата предупреждава съответната държава членка, че може да го продължи. Всяка държава отговаря за данните си и единствено тя може да поправи евентуални грешки.

В перспективата за разширяване на Шенген със страните от Централна Европа, ЕС взема решение да стартира SIS II, амбициозен технологичен проект, включващ складиране на биометрични данни (пръстови отпечатащи и снимки) и нова информация (регистрационни номера на кораби, самолети и хеликоптери, контейнери, откраднати чекове и кредитни карти), информира АФП.

Целта е SIS II да замести практически досегашните проверки на данните чрез контрол на паспортите на вътрешните граници на Европейския съюз. По този начин полицейските служби на страните-членки ще могат да изискват необходимите им данни по всяко време и отвсякъде в Шенгенското пространство. Със SIS II ще се контролира и миграцията. Тази система запаметява отхвърлените заявки за политическо убежище както и опитите за нелегално влизане в дадена страна. Успоредно с тази огромна база данни от 2004 година Европейският съюз гради централна система, в която ще бъдат регистрирани всички издадени входни визи. Предвижда се така да бъдат предотвратявани двойни заявки за визи и злоупотреби с визи. Данните могат да служат и за борба срещу тероризма и за осуетяване на тежки престъпления. Проектът среща множество трудности (анулиране на процедурите за възлагане на поръчки, подценяване на техническите и юридическите трудности и т.н.) закъснява значително и застрашава разширяването на Шенген в края на 2007 г. - което бе неприемливо за новите страни членки. За целта бе намерено техническо решение, за да може да се свържат новопостъпилите със сегашната SIS, - да се разшири старата компютърна система и временно да се включат в нея новите страни-членки - докато SIS II влезе в действие. Този факт се посреща със скептицизъм от новите страни-членки, опасявайки се, че могат да възникнат нови технически трудности.

След няколкогодишно функциониране в рамките на Съюза, постиженията на правото от Шенген е обект на преглед през 2008 г., който обхваща правните и

оперативните аспекти. Кодексът на Общността относно правилата, регулиращи движението на хора през границите, ще бъде последван от кодекс за визите. Двата кодекса заедно ще оформят ясна и последователна процедурна рамка за граничния контрол и издаването на визи. Приети са и предстои приемането и на други законодателни текстове, относно местния граничен трафик, регулиране на записването и проверките на биометрични данни и относно изграждане на основите за създаване на съвместни центрове за кандидатстване за визи.

От 2009 г. Европейският съюз въвежда система за биометричен граничен контрол. Системата за издаване и съхраняване на биометрични данни съдържа данните на повече от 70 милиона души, които годишно пресичат границите на ЕС. Първоначално тя се прилага в Шенгенската зона. Биометричните данни влизат в употреба от пролетта на 2009 г. Гражданите на повече от 100 държави имат нужда от виза за влизане в Шенген. Новите документи съдържат повече информация от обичайното - име, адрес, данни за издаване на документа. Според Европейската комисия това е най-богата на данни система в света, съдържаща отпечатъци и ДНК информация, снимки, основни данни за социалното положение и криминално досие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Шенгенската информационна система от второ поколение SIS II влиза в действие през април 2013 г. Тя е високо модерна IT-система, състояща се от три компонента: централна система, национални системи на страните от Шенген и инфраструктура за комуникация между централната система и националните системи. SIS II съдържа обяви за изчезнали лица, особено на деца и младежи, както и информации за предмети като банкноти, леки коли и автомобили за доставка, огнестрелни оръжия и лични документи, които са откраднати или по някакъв друг непозволен начин биха могли да са придобити или изчезнали. Системата SIS II предлага надеждна защита на информацията. Достъп до SIS II имат само националните служби за граничен контрол, на полицията, митниците, правосъдието и службите за издаване на визи и регистриране на превозни средства. Всеки гражданин има право да получи справка за съхранената за него информация в SIS II и може да подаде молба за корекция или заличаване на отнасящата се за него информация в компетентната служба на неговата страна.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. Стратегия за интегрирано гранично управление на Република България за периода 2010-2013 г.
- [2]. <http://www.sofia.diplo.de/>
- [3]. http://www.ibd.bg/biznes/biznes_poziciia/72
- [4]. <http://eur-lex.europa.eu/>

За контакти:

доц. д-р Мария Лечева, Катедра "Сигурност и безопасност", ВСУ „Черноризец Храбър“, тел.: 0888-789 864, e-mail: m.lecheva@abv.bg

Докладът е рецензиран.