



Брюксел, 6.9.2017 г.
COM(2017) 467 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

**ПЕТИ ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

относно привеждането в действие на европейската гранична и брегова охрана

1. ЕВРОПЕЙСКА ГРАНИЧНА И БРЕГОВА ОХРАНА — ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКО ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ

Ефективната защита на външните граници на Европейския съюз продължава да бъде основен елемент за нормалното функциониране на Шенгенското пространство без вътрешен граничен контрол и за изпълнението на европейската програма за миграцията. След влизането в сила преди единадесет месеца на Регламента за европейската гранична и брегова охрана (по-долу: Регламента) бяха положени непрекъснати усилия за бързото му изпълнение, като особен акцент бе поставен върху това Европейската агенция за гранична и брегова охрана (по-долу: Агенцията) да стане напълно оперативна във възможно най-кратък срок. За тази цел Комисията докладва редовно относно постигнатия напредък.

В настоящия доклад се прави преглед на напредъка, постигнат в това отношение от юни 2017 г. С оглед на постигнатия напредък в доклада се припомнят ключовите действия, които все още предстои да бъдат предприети от Агенцията, Комисията и държавите членки през идните месеци.

Бяха изпратени препоръките за отстраняване на слабостите, установени в оценките в редица държави от Шенген¹, и засегнатите държави представиха съответно плановете си за действие.

Агенцията продължи да извършва симулации и оценки на възникващите заплахи с оглед подпомагане на държавите от Шенген при установяването на слабости, свързани с евентуални бъдещи или вече възникващи предизвикателства по външните граници.

Агенцията провежда съвместни операции по основните маршрути на миграция, а именно в районите на Централното Средиземноморие, Източното Средиземноморие и по маршрута през Западните Балкани. Както бе посочено в предходния доклад, Агенцията даде ход и на две нови съвместни операции за справяне с потоците на незаконна миграция по маршрута през Западното Средиземноморие. Тези операции отговарят и допринасят за преодоляването на скорошното увеличаване на незаконната миграция по този маршрут.

2. ОПЕРАТИВНА ПОДКРЕПА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Агенцията продължава да предоставя на държавите членки оперативна подкрепа на място при управлението на границите с над 1 700 гранични служители и друг съответен персонал, разположен в различни участъци по външните граници на ЕС. Предходните доклади установиха пропуски в разполагането, които все още не са отстранени. Те са разрешени частично чрез разполагане на активи и гранични служители от страна на приемащите държави членки и съфинансиране от Агенцията. За ефикасното и устойчиво подобряване на цялостния капацитет на приемащите държави членки да защитават ефективно участъците си от външни граници на ЕС обаче е необходим приносът на държавите членки.

¹ За целите на настоящия доклад терминът „държави от Шенген“ се отнася до държавите членки и третите държави, обвързани от Регламента или които по друг начин го изпълняват в националното си законодателство.

2.1. Разполагане в държавите членки на първа линия

Гърция

Агенцията осъществява три различни операции в Гърция. Съвместната операция „Посейдон“ в Егейско море оказва подкрепа на Гърция в граничния контрол, а също и в прилагането на подхода на „горещите точки“ на островите в Егейско море и в изпълнението на изявлението на ЕС и Турция.

Агенцията е разположила 888 служители в рамките на съвместната операция „Посейдон“, включително е осигурила подкрепа за дейностите по обратно приемане, а гръцката полиция е разположила 280 служители по сигурността, които са съфинансирани от Агенцията. В това число са включени експерти, подпомагачи прилагането на подхода на „горещите точки“, както и членове на екипажа на използваните активи и координационен персонал. Разполагането включва също 3 патрулни кораба в открито море, 4 крайбрежни патрулни кораба, 12 крайбрежни патрулни катера, 1 въздухоплавателно средство с неподвижни криле, 2 вертолета, 16 патрулни автомобили, 4 автобуса, 4 превозни средства с термовизионно оборудване и 4 мобилни офиса.

Агенцията подпомага Гърция в дейностите по граничен контрол и чрез съвместни операции за гъвкави дейности и точки за контакт, като понастоящем по сухопътните граници на Гърция с Турция, Албания и бившата югославска република Македония са разположени общо 52 служители, подпомагани посредством 1 микробус с термовизионно оборудване, 13 патрулни автомобили, 1 детектор за сърдечна дейност и 2 камери Smartdeck, както и чрез съответни въздушни операции. Оперативната дейност в Северна Гърция подобрява наблюдението на границата и предотвратява незаконните вторични движения, като по този начин допълнително се укрепва отговорът на ЕС на предизвикателствата, свързани с маршрута през Западните Балкани.

Понастоящем разположените части по сухопътните граници на Гърция с Албания и бившата югославска република Македония се състоят от 31 служители (с 2 камери Smartdeck и 10 патрулни автомобили), като продължават да не достигат 35 служители до средата на септември и след това 37 до средата на октомври.

Италия

В рамките на съвместната операция „Тритон“, провеждана в Италия и Централното Средиземноморие, Агенцията е разположила 407 служители, включително членове на екипажа на използваните активи, координационен персонал и експерти, оказващи съдействие при прилагането на подхода на „горещите точки“. Разположени са също 3 самолета, 3 вертолета, 2 патрулни кораба в открито море, 6 крайбрежни патрулни кораба, 1 крайбрежен патрулен катер и 12 мобилни офиса.

България

Агенцията продължава да подпомага България във връзка с контрола на сухопътните граници, както и с цел предотвратяване на незаконни вторични движения. Подкрепата се предоставя посредством съвместни операции за гъвкави дейности и точки за контакт по сухопътните граници на България с Турция и Сърбия, както и чрез съответни въздушни операции. Понастоящем разположените части се състоят от 126 служители (включително членове на екипажа на използваните активи), подпомагани от 6 превозни средства с термовизионно оборудване, 38 патрулни автомобили, 1 детектор за CO₂, 39 камери Smartdeck и 3 мобилни офиса.

Испания

Понастоящем Агенцията изпълнява три съвместни операции за подпомагане на испанските органи, като подкрепя координирани оперативни дейности по външните морски граници в региона на Западното Средиземноморие и в региона на Атлантическия океан (в близост до Канарските острови), така че да бъдат поставени под контрол потоците на незаконна миграция към ЕС и да се противодейства на трансграничната престъпност. Съвместната операция „Индало 2017“ вече се изпълнява от май 2017 г., а в допълнение през август 2017 г. започнаха да десйтват съвместната операция „Минерва“ и съвместната операция „Хера“. За операции по море в Испания понастоящем са разположени 193 служители (включително членове на екипажа на използваните активи, координационен персонал и разпитващи екипи), подпомагани от 2 самолета, 1 патрулен кораб в открито море и 1 крайбрежен патрулен катер.

Западни Балкани

Понастоящем в други държави членки са разположени 44 служители, които да подпомагат управлението на границите в региона на Западните Балкани. Те вземат най-голямо участие в рамките на съвместни операции за гъвкави дейности по сухопътните граници на Хърватия и Унгария със Сърбия и в точки за контакт и координационни точки по сухопътните граници съответно между държавите членки и страните от Западните Балкани. Освен това 11 служители са разположени в летището в Тирана, за да подкрепят и съветват местните органи при граничните проверки. Те са подкрепени от 4 патрулни автомобили.

2.2. Обединяване на ресурси и изграждане на собствен капацитет на Агенцията с оглед осигуряване на оперативна подкрепа

В двата си последни доклади Комисията подчерта, че е важно да се изработи цялостна стратегия за изграждането на собствения капацитет на Агенцията, по-специално за да се даде възможност на Агенцията да се възползва пълноценно от средствата в размер на 10 милиона евро годишно (или общо 40 милиона евро за периода 2017—2020 г.), за да придобие собствено оборудване, по-специално активи със среден и малък размер. След първото обсъждане на срещата през юни Агенцията ще представи на 26—27 септември 2017 г. на управителния съвет проект на цялостната си стратегия, отчитаща различни възможности (т.е. закупуване, наемане, лизинг, дългосрочно разполагане) и начините за поддържането на оборудването годно за експлоатация след придобиването му.

Закупуването или наемането на оборудване, свързано със значителни разходи за Агенцията, се предшества от задълбочен анализ на разходите и ползите и впоследствие всеки такъв разход се предвижда в бюджета на Агенцията.

Ето защо в тази стратегия относно собствения капацитет на Агенцията следва също така да се определи как Агенцията ще разработи техническото си оборудване в дългосрочна перспектива и тя следва да бъде придружена от съответна оценка на потенциалните последици както по отношение на зависимостта на Агенцията от готовността на държавите членки да разположат оборудване, така и по отношение на изменението на бюджета на Агенцията през следващите години. При това трябва да може да се извършва задълбочен анализ на разходите и ползите относно конкретни поръчки на оборудване от Агенцията.

Такава цялостна стратегия относно собствения капацитет на Агенцията ще позволи на Комисията да направи оценка на необходимите финансови ресурси.

Следващи стъпки

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- *приоритетно да увеличи усилията си за търсене на необходимия принос за покриване на текущите дейности в рамките на двустранни контакти с държавите членки, тъй като продължават да съществуват пропуски и недостиг;*
- *да гарантира бързото одобряване от управителния съвет по време на заседанието му през септември 2017 г. на всеобхватната стратегия за това как ще бъдат разработени собствените способности на Агенцията и как ще бъдат използвани през периода 2017—2020 г.; и да определи стратегически цели по отношение на съответното оборудване, необходимо съгласно многогодишната финансова рамка за периода след 2020 г.*

Държавите членки следва:

- *да гарантират, че договорените ресурси са на разположение на Агенцията за провеждането на операции и за задължителните резерви/фондове, тъй като продължават да съществуват пропуски и недостиг;*
- *да осигурят незабавно необходимите ресурси въз основа на установения понастоящем недостиг, както е посочено в приложение I.*

3. НАПРЕДЪК ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО В ОСНОВНИТЕ ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ

3.1. Укрепване на капацитета за бързо реагиране на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, включително чрез задължително обединяване на ресурси

Резерв за бързо реагиране

Пълната наличност на над 1 500 гранични и други служители бе потвърдена от 7 декември 2016 г. насам, но по два въпроса, вече отбелязани в доклада от юни, е постигнат само частичен напредък; поради това все още не е достигната пълната готовност на резерва за бързо реагиране:

1) Назначаване на граничните служители

Изискването за назначаване на гранични служители е ясно определено в член 20, параграф 4 от Регламента. Агенцията се нуждае от имената на служителите, за да гарантира качеството на резерва, като проверява дали назначените гранични служители съответстват на изискваните профили и като им осигурява адекватно обучение преди участието им в оперативните дейности. Въпреки настойчивите призови от предходния доклад назначаването на служителите да приключи до края на юни 2017 г., само още пет държави от Шенген (Австрия, България, Хърватия, Унгария и Малта) са предоставили достатъчно на брой имена на експерти, които да достигнат или да надхвърлят размера на съответния им принос, предвиден в приложение 1 към Регламента за европейската гранична и брегова охрана. Това прави общо само 15 държави от Шенген (Австрия, Белгия, България, Хърватия, Чешката република, Естония, Финландия, Франция, Унгария, Люксембург, Малта, Нидерландия, Румъния, Швейцария и отчасти Германия).

На заседанието на управителния съвет от 13—14 юни 2017 г. Агенцията представи концептуална бележка, съдържаща различни варианти за назначаването на експерти в резерва за бързо реагиране и отговаряща на опасенията, изразени от държавите членки по отношение на необходимостта от определяне на отделните експерти, съставляващи

тяхното участие в резерва. Мнозинството от държавите членки прие благосклонно предложеното решение, позволяващо им да назначат необходимия брой експерти, но и допълнителни заместници, но въпреки това дискусиата не завърши с решение.

Въпросът ще се постави отново на следващото заседание на управителния съвет на 26—27 септември 2017 г. Това обсъждане ще бъде предшествано от технически семинар на 14 септември 2017 г., за да може Агенцията да разгледа цялостно с държавите членки състава и функционирането на резерва за бързо реагиране и да подготви решенията за заседанието на управителния съвет.

Комисията призовава Агенцията и държавите членки този много важен и все още нерешен въпрос бързо да намери своето разрешение. С тази цел на 12 юли 2017 г. комисар Аврамопулос изпрати писмо до министрите на вътрешните работи на всички държави членки, в което подчерта, че липсата на назначаването на граничните служители продължава да бъде сериозен проблем, възпрепятстващ пълното привеждане в действие на резерва за бързо реагиране, и отправя призив да бъдат назначени гранични служители в съответствие с член 20 от Регламента.

2) Хармонизация на профилите

От последния доклад насам след непрекъснати двустранни срещи на Агенцията с държавите членки бе постигнато по-голямо съответствие между броя експерти, с който са се ангажирали държавите членки за всеки съответен профил, и праговете, заложен в съответното решение за изпълнение на управителния съвет. Въпреки че ангажиментът за служителите за някои профили продължава да превишава леко предвидените равнища, някои дефицити бяха намалени, най-вече за експертите по регистрация/дактилоскопични отпечатьци (от 137 на 29) и в по-малка степен за експертите по скрининг (от 38 на 23).

Продължаващата липса на хармонизация на профилите допълнително подчертава нуждата от назначаване на отделни експерти, което ще даде възможност на Агенцията да удостовери съответствието им с необходимите профили, както и да гарантира достигането до общите прагове по профил, както е прието от управителния съвет. Продължават окончателното адаптиране и хармонизация между броя на поисканите и броя на предлаганите служители.

Този въпрос също следва да бъде разгледан на техническия семинар на 14 септември.

Фонд от оборудване за бързо реагиране

Както се посочва в предходни доклади, по време на заседанието на мрежата на обединените ресурси на 5—6 юли 2017 г. Агенцията отново се обърна към държавите членки с искане за ангажименти. До края на август 2017 г. обаче не бяха направени никакви нови допълнителни ангажименти за крайбрежни патрулни катери, патрулни кораби в открито море и превозни средства с термовизионно оборудване, поради което значителният недостиг продължава. Следователно ситуацията не се е променила след предишното заседание на мрежата на обединените ресурси от 25—26 април 2017 г., посочено в предходния доклад. Това означава на практика, че от април 2017 г. фондът продължава да бъде осигуряван само от 14 държави членки (Австрия, България, Хърватия, Чешката република, Германия, Финландия, Унгария, Италия, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния и Словения). Този въпрос също трябва да бъде разгледан по време на специалния технически семинар на 14 септември, а след това на следващото заседание на управителния съвет.

Създаването и гарантирането на пълната наличност на човешки ресурси и оборудване за резерва за бързо реагиране и за фонда от оборудване за бързо реагиране са предпоставка за засилването на контрола по външните граници, когато се изисква незабавна реакция. В случай че не бъде постигнато решение на техническо равнище по нерешените въпроси, които възпрепятстват пълното привеждане в действие на резерва и фонда, Комисията заедно с Агенцията ще оцени следващите стъпки, които биха могли да бъдат предприети, за да се гарантира, че фондът от оборудване за бързо реагиране разполага с необходимото оборудване.

Учение за бързо реагиране

Както се призовава в предишния доклад, Агенцията ще организира преди края на октомври 2017 г. учение за проверка на готовността и ефективността на задължителното разгръщане на резерва за бързо реагиране в случай на бърза гранична намеса.

Това учение ще позволи на Агенцията да изпробва прилагането на механизма за бързо реагиране, особено на капацитета на Агенцията да разпределя правилно нуждите сред държавите членки и да изисква съответния им принос. В съответствие с целевото искане от всяка държава членка ще се очаква да провери наличието на граничните служители и техническите ресурси, обявени за резерва за бързо реагиране.

Следващи стъпки

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- *Тъй като за фонда от оборудване за бързо реагиране продължават да оказват принос само 14 държави от Шенген, спешно да обсъди този въпрос на двустранна основа със съответните държави от Шенген, както и на заседанията на управителния съвет, за да се гарантира, че тези, които все още не са допринесли за фонда от оборудване за бързо реагиране (Белгия, Кипър, Дания, Естония, Франция, Гърция, Малта, Норвегия, Люксембург, Литва, Испания, Словакия и Швеция), го правят, за да се отстрани набелязаният недостиг на оборудване;*
- *да гарантира бързо осигуряването на експертите, включени в резерва за бързо реагиране, особено служителите по регистрация/дактилоскопични отпечатъци и служителите по скрининг, съобразно бройките за специфичните профили, определени от управителния съвет;*
- *да провери своевременно наличието на всички 1 500 гранични служители в резерва за бързо реагиране и да извърши до края на октомври 2017 г. учебно разполагане на човешките и техническите ресурси от резерва и фонда.*

Държавите членки следва:

- *ако все още не са го извършили, своевременно да дадат принос, за да запълнят установения недостиг във фонда от оборудване за бързо реагиране;*
- *да съобщят бързо имената и профилите на експертите, разпределени за резерва за бързо реагиране, за тези държави членки, които все още не са го направили.*

3.2. Извършване на превантивни оценки на уязвимостта въз основа на обща методика

3.2.1. Актуално състояние на процеса на оценка на уязвимостта

Засилването на превантивните оценки, гарантиращи ефективното функциониране на Шенгенското пространство, продължава да бъде основен политически приоритет за Европейския съюз. Както е посочено в предишния доклад, Агенцията положи големи усилия, за да подготви и приключи първия етап от процеса на оценка на уязвимостта (т.е. **базисните оценки**²) в съответствие с общата методика и съгласувания график.

Вследствие на базисните оценки, в съответствие с член 13, параграф 6 от Регламента, изпълнителният директор на Агенцията е отправил до 21 държави от Шенген препоръки, в които се определят редица конкретни мерки, които следва да се предприемат. След задължителната консултация с държавите членки, предвидена съгласно Регламента, окончателните препоръки бяха изпратени между 13 юли и 20 юли 2017 г. Препоръчаните мерки засягат 46 от общо 136 слабости, установени от Агенцията в рамките на базисните оценки. Целта на препоръките е приоритетното преодоляване на най-неотложните слабости във връзка с текущите предизвикателства по външните граници. Държавите членки обаче бяха приканени да вземат под внимание в своите национални процеси на планиране оставащите слабости, за които не бяха направени официални препоръки в съответствие с Регламента.

Повечето от препоръчаните мерки имат срок за изпълнение от 6 месеца, считано от получаването на препоръките. Очаква се някои специфични мерки да бъдат изцяло приключени едва до края на юли 2019 г. Тези мерки са свързани със структурни проблеми, като набиране на персонал.

Графикът за изпълнението на препоръките предполага представянето на план за действие на Агенцията до края на август 2017 г. и редовно тримесечно отчитане на напредъка при изпълнението на плана за действие. Това ще позволи на Агенцията да следи ефективно за изпълнението на препоръките от страна на държавите от Шенген. В случай на неизпълнение на мерките в рамките на определения срок изпълнителният директор трябва да отнесе въпроса до управителния съвет и да уведоми Комисията. Към 4 септември 2017 г. 13 държави от Шенген изпратиха своя план за действие на Агенцията. Агенцията изпрати напомняне на останалите държави от Шенген.

В случаите, когато наличието на тези слабости може да застраши цялостното функциониране на Шенгенското пространство, неизпълнението на препоръките в рамките на съответните срокове може да доведе до задействане на процедурите, предвидени в член 13, параграф 8 и член 19 от Регламента, а именно определяне на необходимите мерки от управителния съвет с решение със задължителен характер за съответните държави членки и в крайна сметка задействане на специалната процедура в съответствие с член 29 от Кодекса на шенгенските граници.

Освен това, както бе отбелязано в предходния доклад, въз основа на базисните оценки за шест държави членки (България, Хърватия, Франция, Гърция, Италия и Испания) през 2017 г. бяха проведени симулационни учения, за да се оценят възможностите им за справяне с бъдещи предизвикателства по външните граници. За тази цел шестте държави членки трябваше да предоставят допълнителна информация на Агенцията до 1 септември 2017 г. Комисията изразява съжаление, че само две държави членки са спазили този срок. Когато резултатите от симулациите са налице (до края на октомври 2017 г.), изпълнителният директор може да отправи към съответните държави членки втори набор от евентуални препоръки.

² Базисните оценки са задълбочен анализ на съществуващия капацитет на държавите членки във връзка с текущите показатели за заплахата спрямо набор от обективни критерии.

Както бе съобщено, паралелно с това Агенцията провежда оценки на възникващи заплахи. Такива оценки на възникващи заплахи понастоящем се извършват от Агенцията по отношение на Гърция, Италия и Испания.

Въз основа на първия опит от базисната оценка Агенцията, с подкрепата на мрежата за оценка на уязвимостта, която се състои от представители на държавите от Шенген, работи също по преразглеждането на общата методика. Планира се тази методика да бъде предложена за приемане от управителния съвет през ноември 2017 г.

В съответствие с новата структура на Агенцията, приета от управителния съвет на 12—13 юни 2017 г., за да се отрази значението на оценките на уязвимостта, бе създадено специално звено, което се укрепва непрекъснато.

3.2.2. Отражението на оценката на уязвимостта върху другите компоненти на Шенгенската система

Процесът на оценка на уязвимостта, включително препоръките му, подпомага държавите от Шенген при идентифициране на съществуващи и евентуални бъдещи заплахи и слабости, които биха могли да засегнат ефективното управление на външните им граници. Оценките и изпълнението на препоръките са важен принос за гарантирането на правилното функциониране на Шенгенското пространство, т.е. те са в интерес на всички държави членки, не само на тези, за които се отнасят дадените препоръки. Следователно наблюдението на изпълнението на набелязаните мерки е неразделна част от общите европейски усилия, целящи управление на миграцията във всичките ѝ аспекти. Освен това също така е важно резултатите от оценките на уязвимостта да бъдат изцяло взети предвид в други инструменти, които допринасят за доброто функциониране на Шенгенското пространство, а именно оценките по Шенген и финансирането на ЕС в областта на управлението на външните граници.

Особено важно е да се гарантира синергия между процеса на оценка по Шенген и оценките на уязвимостта, тъй като и двата механизма са част от усилията за контрол на качеството по Шенген. При такава синергия и координация препоръките и на двата механизма ще бъдат взаимно подкрепящи се и допълващи се и ще осигурят основата, която ще позволява на Комисията да изготвя по-добра оценка и определяне на приоритети за необходимите финансови ресурси.

За да се постигне това, Комисията вече сподели с Агенцията през февруари 2017 г. всички съответни документи, свързани с миналите оценки по Шенген, и ще продължи да го прави редовно за последващите оценки.

За тази цел Комисията получи пълния пакет за първите резултати от оценките на уязвимостта и ще вземе предвид резултатите (констатации и съответни препоръки), когато прави оценка на цялостното функциониране на Шенгенското пространство и когато оценява проектите на национални програми по линия на съответните фондове на ЕС, по-специално Фонда за вътрешна сигурност, както и на евентуалните искания за допълнително спешно финансиране.

Следващи стъпки

Какво ще предприеме Комисията:

- *ще продължи проследяването отблизо на оценките на уязвимостта и на изпълнението на препоръките на политическо равнище и е готова да работи с държавите членки, Европейския парламент и Съвета с оглед осигуряване на доброто функциониране на Шенгенското пространство.*

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- да завърши симулациите до октомври 2017 г.;
- да продължи да наблюдава обстановката по външните граници, да приключи текущите оценки на възникващи заплахи и своевременно да предостави резултатите на съответните държави членки;
- да приеме до края на ноември 2017 г. преразгледаната обща методика за оценки на уязвимостта въз основа на придобития опит.

Държавите членки следва:

- спешно да представят на Агенцията съответните планове за действие за изпълнението на мерките, препоръчани от изпълнителния директор в резултат на базисните оценки;
- да гарантират своевременното и ефективно прилагане на препоръчаните мерки в рамките на сроковете, определени от изпълнителния директор в резултат на базисните оценки, и на всеки три месеца да представят на Агенцията доклад относно постигнатия напредък;
- предвид периодичните оценки на уязвимостта, които Агенцията ще извършва поне веднъж годишно, държавите членки, които не са предоставили пълни данни за съществуващия капацитет, следва да подобрят националните си процедури за събиране на данни;
- шестте държави членки, избрани за симулацията, следва да отговорят своевременно на исканията на Агенцията за допълнителни данни и информация, както и да предоставят навременни коментари относно междинните оценки.

3.3. Подкрепа за връщането

Напредъкът, постигнат от Агенцията при цялостното изпълнение на нейния нов мандат в областта на връщанията, продължава да бъде частичен.

От една страна, отчита се повишаване на броя както на операциите по връщане, осъществени от Агенцията съвместно с държавите членки, така и на броя на държавите на дестинация³. Между 1 януари и 31 юли 2017 г. Агенцията предостави подкрепа общо за 193 операции по връщане на граждани на трети държави, като бяха върнати 8608 незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

От друга страна, мандатът в областта на връщането, предоставен на Агенцията съгласно Регламента, предлага много по-широка рамка, включваща нови инструменти и средства, които да позволят на Агенцията и на държавите членки да подобрят значително процента на връщанията. Това бе и целта на обновения план за действие в областта на връщането, предложен от Комисията през март тази година, който среща пълната подкрепа на държавите членки.

За да извърши необходимите оперативни промени с видими резултати по отношение на процента на връщанията във всички държави членки, Агенцията трябва да промени из основи подхода си, а държавите членки трябва да действат със също толкова ясна насоченост и решителност чрез управителния съвет на Агенцията и чрез действията на органите си, отговорни за връщането.

³ Между 1 януари и 31 юли 2017 г. най-значимите трети държави на дестинация извън Западните Балкани бяха: Тунис (с подкрепа за 30 национални операции по връщане), Нигерия (12 операции), Афганистан (11), Грузия (8) и Пакистан (6).

Подобна оперативна промяна може да бъде постигната единствено чрез съвместно мобилизиране и на Агенцията, и на компетентните органи на държавите членки. Например през 2017 г. Агенцията така и не е предоставила подкрепа на операции по доброволно напускане от никоя държава членка и като цяло оперативната ѝ подкрепа за връщане продължава да бъде ограничена само до няколко държави членки⁴.

Това се отнася и за трите резерва в областта на връщанията, съставени от наблюдаващи лица при принудително връщане, ескортиращи лица при принудително връщане и специалисти в областта на връщането, които вече са достъпни за оперативна помощ⁵. Експертите от резервите са се включили в дейностите (44 наблюдаватели от резерва от наблюдаващи лица при принудително връщане са взели участие в 47 операции по връщане, а 10 ескортиращи лица при принудително връщане са участвали в една операция по връщане), но този ефективен инструмент като цяло остава не достатъчно използван от страна на държавите членки, по-специално по отношение на ескортиращите лица при принудително връщане и експертите в сферата на принудителното връщане. За да насърчи и улесни използването на резервите, Агенцията следва да предостави на държавите членки окончателен набор от практически условия и правила във връзка с разполагането на служители в резервите и техните оперативни задачи и правни отговорности⁶.

Процедурите по наемане на въздухоплавателни средства пряко от Агенцията⁷ все още не са приключили. Друг един дългоочакван инструмент за подпомагане на операциите по връщане от страна на държавите членки, а именно връщането чрез търговски полети, също така предстои да бъде задействан. Агенцията трябва да осъществи стартирането на целеви пилотен проект (очакван едва през септември⁸) и по-нататъшното му развитие, така че да се обхванат всички съответни дестинации на връщане.

Агенцията трябва спешно да умножи усилията си за преодоляване на тези слабости и пропуски. На свой ред държавите членки трябва да поемат общ ангажимент за

⁴ До 31 юли 2017 г. държавите членки, участвали в повечето съвместни операции по връщане, са Германия (62) и Австрия (26), следвани от Белгия и Швеция (всяка с по 14) и Унгария (13). От друга страна, няколко държави членки, които имат нужда от подкрепа, използват в много ограничена степен или не използват въобще съвместните операции по връщане (каквато е Франция само с една операция или България с нулева работа в тази област през 2016 г. и 2017 г.).

⁵ Към 31 юли 2017 г. броят на експертите, предложени от държавите членки за резерва от експерти в сферата на принудителното връщане, все още не отговаря на необходимия брой (предложени 426 експерти за 600 места). Държавите членки и асоциираните държави, които не са изпратили в резерва ескортиращи лица при принудително връщане, са: Испания, Гърция, Исландия, Малта, Швейцария и Швеция. Държавите членки и асоциираните държави, които не са изпратили в резерва наблюдаващи лица при принудително връщане, са: Дания, Естония, Франция, Кипър, Литва, Норвегия, Полша, Швейцария, Словакия и Швеция. Държавите членки и асоциираните държави, които не са изпратили в резерва специалисти в сферата на връщането, са: България, Чешката република, Гърция, Норвегия, Словакия, Финландия и Швейцария.

⁶ Вж. четвъртия доклад относно привеждането в действие, COM(2017) 325 final, в който Агенцията се призовава незабавно да приключи с изготвянето на практическите условия, правилата, оперативните задачи и правните отговорности във връзка с разполагането на членовете на резервите.

⁷ На този етап органите на държавите членки сами наемат самолетите и другото оборудване, необходими за операциите по връщане. След това тези разходи (частично) се покриват от Агенцията, която не наема самолети директно.

⁸ Вж. Съобщението относно по-ефективна политика в областта на връщането в Европейския съюз — обновен план за действие, COM(2017) 200 final, в което Агенцията се призовава да се въведе до юни 2017 г. механизъм за търговски полети, както беше потвърдено в четвъртия доклад за привеждането в действие.

значително повишаване на резултатите в областта на връщането. За тази цел те трябва да използват Агенцията като рамката, в която тези резултати могат да бъдат постигнати. Това би означавало не само разпределяне на ресурсите въз основа на установени квоти и ангажименти, а на практика оперативното привеждане в съответствие на компетентните органи, отговарящи за връщането, и на техните цели и практики с тези на Агенцията.

Комисията приканва Агенцията да се обсъди този въпрос по време на предстоящото заседание на управителния съвет.

Успоредно с това Комисията, с подкрепата на държавите членки посредством финансирани от ЕС текущи и нови програми в областта на връщането, ще продължи да предлага целенасочена оперативна помощ за директно подпомагане на това Агенцията напълно да развие всички елементи от новия си мандат, да запълни съществуващите пропуски и да изгради достатъчно стабилни и гъвкави вътрешни структури, които са в състояние да предлагат цялостна оперативна подкрепа на държавите членки. Този процес ще допринесе също така за пълното усвояване на всички финансирани от ЕС програми за връщания в определен срок, включително нови дейности и проекти, както и ноу-хау, разработени в рамките на тези проекти, с цел изграждане на компетентност на Агенцията.

Следващи стъпки

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- *да приключи, като въпрос с неотложен характер, оперативното изпълнение на всички въпроси, които са или може да бъдат все още нерешени⁹, включително, по-специално:*
 - *незабавно да завърши изготвянето на практическите условия, правилата, оперативните задачи и правните отговорности на членовете на резервите и да ги приложи;*
 - *да стартира напълно оперативен пилотен проект за използването на търговски полети при операциите по връщане;*
 - *да разработи стратегия и проактивно да предложи организирането на операции по връщане въз основа на ежемесечната информация, която ще бъде предоставяна от държавите членки, като се използват изцяло всички средства, налични за осъществяването на връщания през 2017 г.;*
 - *да увеличи помощта, предшестваща връщанията, в т.ч. чрез извършването на идентификации;*
 - *да приключи картографирането на капацитета и потребностите на държавите членки, свързани с връщането;*
 - *да засили обучението на органите на трети държави, участващи в операции по връщане;*
- *спешно да обсъди с държавите членки актуалните резултати от привеждането в действие на новия мандат в областта на връщането, за да се гарантира, че процентът на възвращаемост се повишава значително, в съответствие с обновения план за действие в областта на връщането;*
- *спешно да създаде вътрешните структури, необходими за предоставянето на цялостна оперативна подкрепа на държавите членки, и да се превърне в действаща и координираща дясна ръка на ЕС по въпросите на връщането.*

⁹ Вж. по-специално COM(2017) 201 final; COM(2017) 219 final; COM(2017) 325 final; COM(2017) 200 final.

Държавите членки следва:

- *да представят, по време на предстоящата среща на управителния съвет през септември 2017 г., свои предложения за това как Агенцията може в краткосрочен план да изпълни всички оставащи елементи в рамките на новия си мандат, както и все още неизвършеното от обновения план за действие в областта на връщането;*
- *да започнат незабавно — тъй като нито една държава членка все още не е сторила това — да предоставят ежемесечно информация относно индикативното планиране на националните операции по връщане, включително относно броя на връщаните лица и третите държави на връщане;*
- *да приведат в съответствие националните си стратегии и оперативни планове за връщане с тези на Агенцията, за да осъществят напредък към оперативна интеграция на дейностите по връщане на равнище ЕС.*

3.4. Споразумение за седалището

В съответствие с призива на Комисията в предишни доклади Полша приключи процеса на ратифициране на споразумението за седалището и уведоми Агенцията за това. Посоченото споразумение ще влезе в сила на 1 ноември 2017 г. В очакване на изпълнението на споразумението Комисията осигурява възможно най-добрите условия за доброто функциониране на Агенцията в съответствие с член 57 от Регламента.

Следваща стъпка

- *Агенцията и Полша следва да гарантират безпроблемното изпълнение на споразумението за седалището.*

3.5. Разполагане на служители за връзка в държавите членки

Агенцията следва да наблюдава редовно управлението на външните граници от държавите членки не само чрез анализ на риска, обмен на информация и Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), но също така чрез присъствието на свои служители за връзка в държавите членки.

На заседанието си от 13 и 14 юни 2017 г. управителният съвет одобри правила за определяне на ролята и задачите на тези служители за връзка, техния достъп до информация и, където това е уместно, назначаването на един-единствен служител за връзка за няколко държави членки. Агенцията започна процедурата за разполагането на 1 служител за връзка в една държава членка (България) и потвърди основните места за разполагане на 5 служители за връзка в пет групи от държави членки: 1) Италия и Малта, 2) Гърция и Кипър, 3) Словения и Хърватия, 4) Румъния и Унгария и 5) Испания и Португалия.

Агенцията следва да ускори работата по проекта за меморандум за разбирателство с цел до октомври 2017 г. да се подпише такъв меморандум за разбирателство с всяка държава членка, за да се определят редът и условията на разполагане. Агенцията все още не е започнала процедурата за наемане на служители за връзка. Като се има предвид, че избраните кандидати трябва да бъдат обучени и запознати с Агенцията преди разполагането им, публикуването на съответните обявления за свободни

длъжности следва да се състои без по-нататъшно забавяне, за да може да се гарантира, че служителите за връзка са разположени ефективно до края на 2017 г.

Въпреки че понастоящем приоритетът за разполагането е предоставен на държавите членки, които се считат за засегнати в най-голяма степен от миграционните потоци към момента, успоредно с това Агенцията следва да засили и ускори работата си за разполагането на служители за връзка в останалите държави членки, така че те да може ефективно да подпомагат Агенцията в следващия кръг на оценка на уязвимостта.

Следващи стъпки

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- да изготви проекта за меморандум за разбирателство и да го сподели със заинтересованите държави членки до края на септември 2017 г.;
- без никакво забавяне да започне съответната процедура за подбор за набирането на служители за връзка с цел евентуалното им обучение и ефективно разполагане най-късно до края на 2017 г.;
- да засили и ускори работата по разполагането на служители за връзка в останалите държави членки до февруари 2018 г.

Държавите членки следва:

- до октомври 2017 г. да се споразумеят с Агенцията относно меморандума за разбирателство, определящ условията на разполагане на служители за връзка.

3.6. Разработване на стратегическа рамка за европейско интегрирано управление на границите

В третия доклад за напредъка Комисията предложи да разработи стратегическа рамка за европейско интегрирано управление на границите с три интегрирани нива: 1) политическа стратегия от институциите на Съюза; 2) техническа и оперативна стратегия от Агенцията; и 3) национални стратегии от държавите членки. В този контекст тясното сътрудничество между Комисията, държавите членки и Европейският парламент е условие *sine qua non* за успешното развитие на политическата стратегия за интегрирано управление на границите и безпроблемното ѝ одобряване. Политическата стратегия ще направлява както техническата и оперативната стратегия на Агенцията, така и националните стратегии.

Графикът за процеса е много строг и амбициозен поради твърде сложните консултации с различните вътрешни и външни заинтересовани страни. Първата среща на експертно равнище с експерти на държавите членки бе проведена на 20 юни 2017 г., когато бе обяснен и процесът на разработване и бяха обсъдени основните елементи на бъдещата политическа стратегия. На 29 юни 2017 г. Комисията направи пред комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) на Европейския парламент презентация във връзка с процеса на разработване на стратегията за интегрирано управление на границите. Няколко работни срещи са предвидени в началото на септември.

Освен това, предвид политическото значение на стратегията и одобряването ѝ, на 17 октомври 2017 г. се очаква провеждането на тристранна среща на високо равнище.

Следващи стъпки

Какво ще предприеме Комисията:

- Ще организира през октомври 2017 г. тристранно заседание на високо равнище с представители на държавите членки и на Европейския парламент, за да продължи обсъждането на създаването на политическата рамка за европейско интегрирано управление на границите;
- ще включи тематична оценка по Шенген по отношение на националните стратегии за интегрирано управление на границите за 2018 г.

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- да започне през втората половина на 2017 г. процеса на разработване на техническа и оперативна стратегия за интегрирано управление на границите в тясно сътрудничество с Комисията;
- да приеме чрез управителния съвет техническата и оперативна стратегия за европейското интегрирано управление на границите, след като до февруари 2018 г. институциите на ЕС се споразумеят относно политическата стратегия за интегрирано управление на границите;
- да създаде, в тясно сътрудничество с Комисията, обучение за подбрани експерти за интегрирано управление на границите, свързано със специална оценка по Шенген.

Държавите членки следва:

- Да започнат в периода юни—декември 2017 г. националните си процеси за създаване на собствени национални стратегии за интегрирано управление на границите;
- да приведат националните си стратегии за интегрирано управление на границите в съответствие с политическата стратегия и с техническата и оперативна стратегия в срок от шест месеца след приемането на последната;
- да бъдат подготвени за оценка по Шенген на националните си стратегии за интегрирано управление на границите (която да започне от късната есен на 2018 г.).

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Продължи въвеждането на новите инструменти, предвидени в Регламента за европейската гранична и брегова охрана, както и предоставянето на оперативна подкрепа на държавите членки от страна на Европейската агенция за гранична и брегова охрана в различни участъци от външните граници, засегнати от незаконната имиграция.

Държавите членки обаче все още не са изпълнили ангажиментите си по отношение на пълната оперативна готовност на резервите за бързо реагиране, по-специално по отношение на запълването на недостига във фонда от оборудване за бързо реагиране. Необходими са допълнителни усилия за справянето с трайния недостиг при персонала за разполагане в рамките на текущите съвместни операции в подкрепа на държавите членки на първа линия с цел ефективното управление на външните граници. По отстраняването на тези пропуски трябва да се действа приоритетно.

Освен това държавите членки и Агенцията трябва да постигнат резултати по отношение на операциите по връщане, като използват изцяло всички инструменти за подпомагане, предлагани понастоящем от разширения мандат на Агенцията.

Комисията, с подкрепата на държавите членки, ще продължи да предлага целенасочена оперативна помощ за директно подпомагане на това Агенцията напълно да развие всички елементи от новия си мандат, да запълни съществуващите пропуски и да изгради достатъчно стабилни и гъвкави вътрешни структури, които са в състояние да предлагат цялостна оперативна подкрепа на държавите членки.

В тази връзка Комисията приканва Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета да преразгледат постигнатия до момента напредък и приканва Съвета да насърчи Агенцията и компетентните органи в държавите от Шенген да предприемат предложените мерки.

Комисията ще продължи да докладва относно напредъка, постигнат в изпълнението на Регламента за европейската гранична и брегова охрана и в укрепване на сигурността по външните граници, най-вече относно привеждането в действие на новия мандат на Агенцията в областта на връщането и относно разработването и прилагането на европейско интегрирано управление на границите.