



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 февруари 2024 г.
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	2 февруари 2024 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2024) 75 final
Относно:	ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно оценката на Регламент (ЕС) 2019/1896 за европейската гранична и брегова охрана, включително преглед на постоянния корпус

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2024) 75 final.

Приложение: COM(2024) 75 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.2.2024 г.
COM(2024) 75 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно оценката на Регламент (ЕС) 2019/1896 за европейската гранична и
брегова охрана, включително преглед на постоянния корпус**

{SWD(2024) 75 final}

1. Въведение

За наличието на пространство без контрол по вътрешните граници е необходим цялостен набор от правила на Европейския съюз (ЕС), които да гарантират общо и високоефективно управление на нашите общи външни граници, както е подчертано в стратегията на Комисията от 2021 г. за Шенгенското пространство¹. Мисията на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) е да оказва подкрепа на държавите членки с цел ефективно и ефикасно управление на външните граници и справяне със свързаните с миграцията заплахи и предизвикателства по тези граници при пълно зачитане на основните права².

На заседанията си от 26 и 27 октомври 2023 г. Европейският съвет отправи призив към институциите на ЕС и държавите членки да положат съгласувани усилия за мобилизиране на всички свързани области на политиките на национално равнище и на равнище ЕС с цел подобряване на вътрешната сигурност, включително, наред с другото, чрез защита на външните граници, борба с контрабандистите на хора и тясно сътрудничество с трети държави³. Решаваща роля в тези усилия трябва да играе европейската гранична и брегова охрана, включително Frontex.

През последните няколко години ЕС прие редица основополагащи решения за укрепване на своите външни граници, като целта беше управлението на външните граници на Съюза да бъде превърнато в една от най-високоефективните системи в света. Правомощията на ключовите агенции, като Frontex и Агенцията на ЕС за оперативното управление на широкомащабни информационни системи (eu-LISA), бяха засилени, през октомври 2022 г. беше приведен в действие нов механизъм за оценка по Шенген⁴, по външните граници се внедрява нова информационна инфраструктура, а до 2030 г. визовият процес ще бъде цифровизиран. В този контекст постоянният корпус на европейската гранична и брегова охрана, създаден с Регламент (ЕС) 2019/1896⁵ за европейската гранична и брегова охрана („Регламента за ЕГБО“), който ще бъде сформиран поэтапно до края на 2027 г., е реален пример за европейска интеграция в областта на управлението на външните граници. За първи път ЕС

¹ COM(2021) 277 final: Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“.

² Член 1 от 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.).

³ EUCO 14/23, [20241027-european-council-conclusions.pdf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eu-council-conclusions.pdf).

⁴ Регламент (ЕС) 2022/922 на Съвета от 9 юни 2022 г. за създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2012 (ОВ L 160, 15.6.2022 г.).

⁵ 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.).

разполага със своя собствена униформена служба. Постоянният корпус, съставен от 10 000 служители — както на Frontex, така и национални служители — ще бъде на разположение по всяко време, за да подпомага държавите членки, изправени пред предизвикателства по общите външни граници, и да постигне по-голяма ефективност на връщанията.

Frontex и органите на държавите членки, отговорни за управлението на границите и за връщането и реинтеграцията, си сътрудничат в рамките на европейската гранична и брегова охрана. За да се направи това сътрудничество възможно най-ефективно, с Регламента за ЕГБО на агенцията и на държавите членки се възлага задачата ефективно да прилагат европейско интегрирано управление на границите в условията на споделена отговорност. Като част от тези усилия на 14 март 2023 г. Комисията публикува съобщение за установяване на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите⁶. Това беше допълнено от Frontex с техническата и оперативна стратегия на агенцията⁷, приета на 20 септември 2023 г.

Разпоредбата на член 121 от Регламента за ЕГБО изисква до 5 декември 2023 г. и на всеки четири години след това Комисията да извършва оценка на този регламент. При тази оценка следва да се оценяват по-специално въздействието, ефективността и ефикасността на Frontex⁸. От Комисията се изисква да докладва на Европейския парламент, на Съвета и на управителния съвет на Frontex за констатациите от оценката.

От Комисията се изисква също така до 31 декември 2023 г. да извърши преглед на постоянния корпус⁹, включително на неговия състав и на експертния опит и професионализма на членовете му.

⁶ COM(2023) 146 final — Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета за установяване на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите.

⁷ Решение на управителния съвет 30/2023 от 20 септември 2023 г. за приемане на техническа и оперативна стратегия за европейско интегрирано управление на границите за периода 2023—2027 г.

⁸ Съгласно член 121 от Регламента се изисква да се оценява: а) резултатите, постигнати от агенцията по отношение на нейните цели, мандат, ресурси и задачи; б) въздействието, ефективността и ефикасността на работата на агенцията и работните ѝ практики във връзка с нейните цели, мандат и задачи; в) сътрудничеството между агенции на равнището на ЕС, включително европейското сътрудничество във връзка с функциите на бреговата охрана г) евентуалната необходимост от изменение на мандата на агенцията; д) финансовите последици от такова изменение; е) дейността на постоянния корпус; и ж) равнището на обучение, специални експертни познания и професионализъм на членовете на персонала на постоянния корпус.

⁹ При прегледа (член 59 от регламента) трябва да бъдат разгледани: а) общият брой и съставът на постоянния корпус; б) размерът на приноса на отделните държави членки към постоянния корпус; в) експертният опит и професионализмът на членовете на постоянния корпус и

Комисията извърши оценката и прегледа през периода май 2022 г. — октомври 2023 г. Те бяха осъществени въз основа на широки консултации с участието на органите на държавите членки, Европейския парламент, Съвета, самата Frontex, както и имащите отношение агенции на ЕС, включително Агенцията за основните права¹⁰. Работата беше подпомогната и с външно проучване¹¹.

В настоящия доклад се излагат заключенията, до които достига Комисията при оценката на регламента и прегледа на постоянния корпус, като те са описани подробно в работния документ на службите на Комисията, придружаващ доклада. Въпреки това, дори като се има предвид, че на този етап изпълнението на регламента не се очаква да е завършено, при оценката и прегледа бяха установени значителни забавяния и пропуски в някои области. За преодоляването им в доклада се предлагат и мерки под формата на план за действие за постигане в пълна степен на целите на Frontex и на европейската гранична и брегова охрана.

2. Резюме на оценката

Независимо от сериозните предизвикателства, като например пандемията от COVID-19, инструментализирането на миграцията и агресивната война на Русия срещу Украйна, в заключението на оценката се дава положителна оценка на значението и добавената стойност от ЕС на Регламента за ЕГБО, като той е счетен за достатъчна основа за справяне с настоящите и бъдещите предизвикателства по външните граници на ЕС.

Незаконната миграция продължава да бъде важно предизвикателство, което изисква единен и координиран отговор от страна на ЕС и неговите държави членки във вътрешен и външен план в сътрудничество с държавите партньори. В съответствие със съображение 6 от Кодекса на шенгенските граници „[г]раничният контрол трябва да помогне в борбата с незаконната имиграция и трафика на хора и да предотврати всяка заплаха за вътрешната сигурност на държавите членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения“. Прилагането на Регламента за ЕГБО допринесе за укрепването на управлението на външните граници на ЕС при пълно зачитане на основните права, както и за подобряването на ефикасността на политиката на ЕС в областта

обучението, което те получават; и г) необходимостта да се запази резервът за бързо реагиране като част от постоянния корпус.

¹⁰ Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA) (2023 г.), [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#) („Европейската гранична и брегова охрана и основните права“)

¹¹ [Да се актуализира след публикуването на проучването]

на връщането. То също така даде възможност за постепенното, но успешно привеждане в действие на постоянния корпус на ЕГБО.

От 2019 г. насам агенцията активизира оперативната си подкрепа за държавите членки в различни сфери, попадащи в нейния мандат, като в голяма степен удовлетвори техните нужди. Броят на съвместните операции, проведени през периода 2020 — 2023 г., непрекъснато се увеличаваше. През 2023 г. агенцията започна 24 съвместни операции спрямо 15 през 2020 г., 19 през 2021 г. и 20 през 2022 г., а към средата на октомври 2023 г. е имала разположени 2874 души персонал спрямо 1122 през 2020 г. През обхванатия от оценката период агенцията стана все по-инициативна при предлагането на оперативна подкрепа на държавите членки въз основа на собствения си анализ на оперативните приоритети.

Frontex също така продължи да увеличава подкрепата си за държавите членки за дейности, свързани с връщането. През 2022 г. агенцията подпомогна ефективното връщане на 24 868 граждани на трети държави — увеличение с 36 % спрямо предходната година. С подсиления си мандат в областта на връщането агенцията успоредно с това работи по допълнителното увеличаване на разполагането на служители за ескортиране и подкрепа при принудително връщане, както и по засилване на дейностите в рамките на съвместните услуги за реинтеграция.

Сътрудничеството с държави партньори, което е важна част от мандата на Frontex и е в съответствие с нейната стратегия за международно сътрудничество, също постепенно се засили. През 2022 г. Frontex подсили своя оперативен ангажимент в държавите партньори, като разшири оперативната си зона и укрепи оперативния си капацитет. Към октомври 2023 г. Frontex имаше близо 600 служители, разположени в рамките на десет съвместни операции в осем трети държави¹². Една нова операция — съвместната операция „Северна Македония“, започна през 2023 г. въз основа на споразумението за статута между Северна Македония и Европейския съюз, което влезе в сила през април 2023 г.

Освен това анализът на риска и оценките на уязвимостта на агенцията се превърнаха в утвърдени инструменти, които допринасят за осведомеността за състоянието и способстват за подходящ оперативен отговор. През обхванатия от оценката период агенцията разработи широкообхватни методики и постоянно подобряваше качеството на своите продукти за анализ на риска, в които се поставя все по-голям акцент върху прогнозирането и превенцията, както и на

¹² Албания, Босна и Херцеговина, Грузия, Косово*, Молдова, Черна гора, Северна Македония и Сърбия. *Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

своите оценки на уязвимостта за оценяване и мониторинг на способностите на държавите членки по външните граници.

Въпреки че срокът за привеждане в действие на мандата на Frontex, определен в Регламента за ЕГБО, все още тече и ще продължи до 2027 г., в оценката бяха установени редица предизвикателства, които понастоящем ограничават ефективността на регламента. Въпреки че от някои разпоредби на регламента би могло да се желае по-голяма яснота (например относно основните права), по-голямата част от установените предизвикателства не произтичат от самия регламент, а са резултат от организационни, технически или оперативни недостатъци, предимно забавяния при неговото изпълнение (напр. липса на ясна командна структура за постоянния корпус, пропуски в някои профили на служители от постоянния корпус). И накрая, друга група проблеми, засягащи изпълнението, произтича от ограничения, като например липсата на признаване на изпълнителните правомощия, предоставени на постоянния корпус, в националното законодателство на някои държави членки, или от разпоредби в законодателството на ЕС, които не засягат самия Регламент за ЕГБО, например във връзка с обработването на лични данни от страна на агенцията.

Основни констатации в главните области на оценката

Анализът на **управленската структура** на Frontex показва, че има ясно разпределение на задачите между управителния съвет и изпълнителния директор. Ясна и ефективна е и структурата на надзора на агенцията, включваща Европейския парламент, Съвета и Комисията. Въпреки това в оценката се констатира, че вътрешното управление на Frontex все още не е напълно пригодно да подпомага ефективно изпълнението на нейния мандат от 2019 г. поради припокриващи се отговорности и понякога противоречащи си подходи. Този проблем следва да бъде решен с въвеждането на новата организационна структура, приета от управителния съвет¹³ през ноември 2023 г. Също така бе констатирано, че органите, отговарящи за връщането, все още не са адекватно представени в управителния съвет. Понастоящем държавите членки в управителния съвет продължават да бъдат представлявани предимно от своите национални органи за управление на границите, които често не отговарят за връщането.

При разглеждане на дейностите на Frontex сред дейностите, за които се счита, че имат най-голяма добавена стойност на равнището на ЕС, са **осведомеността за състоянието и анализът на риска**. Frontex изготвя множество продукти на анализа на риска, от които се ползват широк кръг заинтересовани страни в

¹³ Решение 45/2023 на управителния съвет от 22 ноември 2023 г. относно новата организационна структура на агенцията.

съответствие с целите, определени в Регламента за ЕГБО, и осигурява покритие на широк спектър от тематични и географски области. Тези продукти за анализ на риска се използват от държавите членки, за да бъдат включени в собствения им анализ на национално равнище и, до известна степен, в оперативното им планиране. Същевременно те допринасят и за съответните механизми на ЕС и са от съществено значение като източник на информация за оперативните дейности на Frontex.

EUROSUR — интегрираната рамка за обмен на информация и за оперативно сътрудничество в рамките на европейската гранична и брегова охрана — изигра съществена роля за напредъка на агенцията по отношение на предоставянето на напълно актуална, надеждна и изпълнима информация чрез наблюдение в (почти) реално време 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата. Тя допринесе за създаването на европейска картина на състоянието, като осигури обща рамка за обмен на информация, подобри осведомеността за състоянието и увеличи способностите за реагиране. Обемът, качеството, потокът и скоростта на обmena на данни се увеличиха значително през последните години. Въпреки това EUROSUR все още не е в състояние да осигури пълна и напълно актуална осведоменост за състоянието по външните граници на ЕС. Това се дължи основно на проблеми с прилагането, като например обстоятелството, че не всички държави членки докладват за събития по границите с еднаква степен на пълнота или редовност.

Зачитането на основните права е неразделна част от европейското интегрирано управление на границите. В оценката се констатира, че спазването от страна на агенцията на правото на ЕС и на международното право, и по-специално на **рамката за основните права**, въведена във Frontex, ефективно допринася за предотвратяването на нарушения на основните права в контекста на предоставянето на подкрепа на държавите членки и на трети държави. От 2021 г. насам, със силната подкрепа на своя управителен съвет, Frontex активно и ефективно развива вътрешните си правила и практики и обучава персонала на постоянния корпус, така че да подобри зачитането, защитата и насърчаването на основните права във всички свои дейности. Въпреки това в оценката се обръща внимание на въпроса до каква степен Frontex може да носи отговорност за действията на държавите членки и как действията на агенцията биха могли ефективно да допринесат за гарантиране на спазването на основните права от страна на приемащите държави членки по време на съвместни дейности, като например съвместни операции. В тази връзка рамката на агенцията включва възможността за използване на член 46 от Регламента за ЕГБО, който позволява спирането или прекратяването на оперативните дейности в дадена държава членка. Макар че член 46 представлява важен инструмент на разположение на агенцията, той следва да се използва само в краен случай, тъй като оценката

показва, че присъствието на Frontex може да допринесе в положителна насока за по-добро спазване на основните права като цяло. Поради това в оценката се стига до заключението, че на този етап не е необходимо да се изменя член 46.

Установено е, че **оперативните дейности на Frontex** имат ясна добавена стойност за държавите членки, като подпомагат изпълнението на приоритети в политиката на ЕС. Frontex предоставя широка техническа и оперативна помощ на държавите членки чрез съвместни операции и бърза гранична намеса, включително техническа и оперативна помощ в подкрепа на операции по търсене и спасяване. Ефективността на оперативната подкрепа, предоставяна от агенцията, понякога е до известна степен възпрепятствана от текущата наличност на определени профили на служители от постоянния корпус и на видовете оборудване, поискани от държавите членки. Новата командна структура на постоянния корпус, която понастоящем е в процес на разработване, също ще повиши ефективността на агенцията. Като цяло изглежда, че оперативната подкрепа на Frontex е допринесла за постигането на целите на европейската гранична и брегова охрана; въпреки това сътрудничеството между Frontex и националните органи може да бъде засилено, за да се повиши ефективността на разполагането.

Сътрудничеството на Frontex с други агенции на ЕС, като Европол, и с трети държави е затруднено до известна степен поради забавяния при прилагането на подходяща рамка за защита на личните данни, която да позволява ефективен обмен на информация. Необходимите правила за защита на данните бяха приети от управителния съвет на Frontex в началото на 2024 г. Що се отнася до третите държави, правилата за защита на личните данни в образеца на работна договореност за трети държави, приет от Комисията през декември 2021 г., са в процес на преразглеждане.

Frontex играе активна и положителна роля в европейското сътрудничество по отношение на функциите за брегова охрана, по-специално чрез междуведомствено сътрудничество с Европейската агенция за контрол на рибарството и Европейската агенция по морска безопасност в рамките на тристранна работна договореност.

Необходимо е по-специално да се засили сътрудничеството между Frontex и Европол с цел да се укрепи борбата с контрабандата на мигранти и трафика на хора, за да се постигнат целите на неотдавнашните предложения на Комисията за модернизиране на правната рамка за борба с контрабандата на мигранти¹⁴.

¹⁴ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални правила за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и

Сключването на работна договореност между двете агенции, която в момента е в процес на преговори, ще улесни, наред с другото, предаването на данни за тази цел.

В допълнение към управлението на външните граници, с Регламента за ЕГБО на Frontex изрично се възлага задачата да предоставя техническа и оперативна помощ при прилагането на мерки за **връщане**. В оценката се прави заключението, че Frontex е оказала ефективна подкрепа на държавите членки във всички аспекти на процеса на връщане, и особено при организирането на съвместни операции по връщане и друга подкрепа, свързана с връщането, в т.ч. реинтеграция. В оценката обаче се констатира, че сътрудничеството между агенцията, националните органи, отговарящи за връщането, и Европейската комисия би могло да се подобри.

3. Резюме на прегледа на постоянния корпус

Едно от най-съществените нововъведения в Регламента за ЕГБО е създаването на постоянен корпус на европейската гранична и брегова охрана — първата по рода си униформена служба на ЕС. Постоянният корпус предоставя на Frontex единствен по рода си инструмент за подкрепа на държавите членки на място в усилията им за защита на външните граници, противодействие на трансграничните престъпления (включително контрабандата на мигранти, трафика на хора, тероризма и хибридните заплахи) и значително ускоряване на ефективното и устойчиво връщане на незаконни мигранти.

Създаването и разполагането на постоянния корпус трябва да се осъществи постепенно съгласно регламента. Той спомага за утвърждаването на обща култура на европейската гранична и брегова охрана, допринася за зачитането на основните права и насърчава най-високите стандарти в прилагането на достиженията на правото от Шенген и добрите практики.

Постоянният корпус все още се изгражда и има за цел да се превърне в още по-надеждна и трайна подкрепа за държавите членки.

При прегледа беше направено заключението, че изменящите се миграционни тенденции изискват гъвкаво и адаптивно предоставяне на подкрепа на държавите членки, запълване на пропуските и подпомагане за справяне с непредвидени ситуации. В този контекст неотдавнашното увеличаване на незаконната миграция

престой в Съюза и за борба с него (COM/2023/755 final) и предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора (COM/2023/754 final).

също така открие необходимостта от по-ефективна борба с незаконната контрабанда и трафик на хора през граница. Освен това предизвикателствата пред сигурността, като се започне от тероризма и се стигне до хибридните заплахи, се увеличават, както е видно от последните нападения в Европа. Докладвани са и случаи на инструментализиране на миграцията с цел дестабилизиране на ЕС и неговите държави членки. В същото време броят на разрешените преминавания на външните граници продължава трайно да расте, което подчертава необходимостта от осигуряване на безпроблемно пътуване на добросъвестните пътници за целите на бизнеса, туризма и международното сътрудничество в условията на непрестанно развиващата се глобализация. Това налага агенцията да бъде по-далновидна и по-добре да предвижда новите тенденции. Държавите членки, от своя страна, трябва да предприемат ефективни действия в отговор на призивите на агенцията за разполагане на персонал. Това изисква също така специфичните профили на служителите от постоянния корпус, които определят техните оперативни роли, да могат да се адаптират към променящата се ситуация.

Общ брой и състав на постоянния корпус

Независимо че създаването на постоянния корпус е все още в начален етап, той вече е доказал своята добавена стойност и оперативната му подкрепа се оценява високо от държавите членки. Изграждането на постоянния корпус до необходимия числен състав от 10 000 членове до 2027 г. е в процес на изпълнение. Първоначално този брой се основаваше на оперативните нужди съгласно оценката към момента на предлагането на постоянния корпус, както и на събитията по външните граници на ЕС. Като цяло броят е пропорционален на националните способности. С Регламента за ЕГБО се предоставя подкрепа на държавите членки при изграждането на постоянния корпус¹⁵ в интерес на цялата ЕГБО. Въпреки че този процес изисква значителни усилия от страна на агенцията и на държавите членки, резултатите от прегледа — като се има предвид и настоящата ситуация по външните граници на ЕС — не налагат корекции на този етап.

Въпреки това настоящият състав на постоянния корпус се нуждае от оптимизиране, за да се гарантира, че той отговаря по-добре на оперативните нужди. Налице са пропуски по отношение на наличието на определени специализирани експерти и профили. Въпреки че държавите членки очакват допълнителна подкрепа от служители от категория 1 в някои специализирани области, редовният персонал на агенцията все още не може да осигури такъв специфичен експертен опит във всички области, в които той е необходим, а

¹⁵ Напр. в член 61 от Регламента за ЕГБО.

държавите членки не разполагат с достатъчно специалисти. Очаква се тази ситуация да се подобри с течение на времето чрез съсредоточаване на обучението на постоянния корпус върху профилите, които са най-търсени.

Освен това някои ограничения, произтичащи от Правилника за длъжностните лица на ЕС¹⁶, които оказват въздействие върху ефективността на разполагането на служители от категория 1 на постоянния корпус, като например условията на труд, правото на обезщетения, чиновете и правилата за прекласифициране или разполагане, трябва да бъдат преодоляни, главно чрез приемането на нови или изменени правила за прилагане, в съответствие със съответните разпоредби на Правилника за длъжностните лица. Също така е от съществено значение да се обърне внимание на дефицитите по отношение на многообразието, особено що се отнася до националния баланс при служителите от категория 1 на постоянния корпус. Новата стратегия на агенцията в областта на човешките ресурси¹⁷ следва да позволи на Frontex да подобри настоящото положение, включително по отношение на равенството между половете.

След първоначалните забавяния при набирането на редовен персонал за постоянния корпус изпълнението вече продължава с пълни темпове. В дългосрочен план е изключително важно да се осигурят подходящи ресурси за набиране на персонал и да се въведат съответни процеси. Освен това е от съществено значение постоянният корпус да бъде използван за изпълнението на оперативни задачи по външните граници, в трети държави и в операции по връщане. В седалището на агенцията във Варшава следва да има само много ограничен брой служители на постоянния корпус, натоварени с помощни функции.

Агенцията постигна значителен напредък при набирането на служители от категория 1 на постоянния корпус, като увеличи броя на служителите за разполагане от категория 1 на постоянния корпус от 678 души¹⁸ в края на 2022 г. на 970 души през септември 2023 г.¹⁹ Поради това през 2023 г. агенцията почти е

¹⁶ Регламент № 31(ЕИО), 11(ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ Р 045, 14.6.1962 г., стр. 1385).

¹⁷ Решение 44/2023 на управителния съвет от 22 ноември 2023 г. за приемане на стратегията на Frontex за човешките ресурси за периода 2024—2027 г.

¹⁸ Тримесечен доклад относно способностите на Европейската агенция за гранична и брегова охрана, четвърто тримесечие на 2022 г.

¹⁹ В приложение I към Регламента за ЕГБО общата цел за редовен персонал от категория 1 е определена на 1000 и 1500 члена на персонала съответно за 2022 г. и 2023 г. Този брой обаче включва редовния персонал, разположен като членове на екипа в оперативните зони, персонала, отговарящ за функционирането на Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS), и „до 4 % помощен персонал“ в съответствие с член 54, параграфи 7 и 8 от Регламента за ЕГБО.

достигнала необходимия брой служители за разполагане²⁰. Агенцията също така докладва за 450 дългосрочно командировани членове на персонала от категория 2 на постоянния корпус и 3899 предложени членове на персонала от категория 3 на постоянния корпус. Целта за 2023 г. за 1500 предложени членове на персонала на постоянния корпус от категория 4 е постигната²¹.

Резервът за бързо реагиране (категория 4) е създаден за посрещане на неочаквани нужди, преди постоянният корпус да достигне критична маса. Към настоящият момент не е възниквала ситуация, която да изисква използването на този резерв. До 2025 г. другите категории на постоянния корпус, като например редовния персонал, дългосрочно командирования и краткосрочно командирования персонал от държавите членки, ще достигнат равнище, което позволява преразпределяне на ресурсите при неочаквани нужди и прекомерни предизвикателства. Планираното поэтапно извеждане от употреба на резерва за бързо реагиране остава в ход.

Смята се, че размерът на националния принос е в съответствие с националните способности. Индивидуалният принос на държавите членки варира от 0,14 % до 1,5 % от националните способности. Използваният понастоящем коефициент на разпределение е доказал своята ефективност. Беше отпуснато значително по размер финансиране от ЕС за подпомагане на държавите членки при изграждането на техния капацитет както по отношение на персонала, така и по отношение на техническите активи. Въпреки това развитието на европейската гранична и брегова охрана изисква значителни усилия от страна на държавите членки, а някои от тях са изправени пред предизвикателства при изграждането на собствения си капацитет. Приносът за постоянния корпус, както е установено с регламента, като цяло изглежда достатъчен за постигане на целите на Регламента за ЕГБО, тъй като агенцията успя да отговори на почти всички спешни искания за помощ от страна на държавите членки.

Професионализъм и обучение на постоянния корпус

Агенцията предприе мерки за обучение на персонала на постоянния корпус, за да гарантира, че служителите отговарят на високите професионални стандарти и могат да бъдат разполагани ефективно. Това включва познаването и спазването на съответните задължения и стандарти в областта на основните права, както и на международното право в областта на правата на човека и международното хуманитарно право. Въпреки това прегледът показва, че няколко аспекта на

²⁰ Решение 20/2022 на управителния съвет от 16 март 2022 г. за приемане на годишното планиране на постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана за 2023 г. и индикативно многогодишно планиране на профилиите.

²¹ Данни от Доклада на агенцията за способностите във връзка с информацията за управителния съвет, 5.9.2023 г.

концепцията за обучение на постоянния корпус трябва да бъдат доразвити, за да се гарантира, че обемът, съдържанието и качеството на обучението на редовния персонал (категория 1) позволяват на членовете на персонала да оказват ефективна подкрепа на държавите членки в специализирани области. Това включва и актуализиране на учебните програми, за да се осигури пълноценно практическо обучение, което да подготви редовния персонал за работата му по границите. Агенцията трябва да осигури достатъчно ресурси за обучение.

Системата за обучение трябва да бъде актуализирана като част от разработването и прилагането на пътната карта за способностите на ЕГБО, която е ключов инструмент в регламента за осигуряване на интегрираното планиране на способностите, като се вземе предвид прилагането на европейското интегрирано управление на границите. Агенцията разработва пътна карта за способностите с участие от държавите членки с цел сближаване на националните планове за развитие на способностите и многогодишното планиране на ресурсите на агенцията, за да се оптимизират дългосрочните инвестиции от страна на цялата ЕГБО. Пътната карта следва да ориентира държавите членки относно начина, по който те развиват персонала и активите си, включително чрез тясна координация при набирането и обучението на своя персонал, в т. ч. постоянния корпус.

В допълнение към установените проблеми, свързани с обучението им, членовете на редовния персонал се сблъскват и с други трудности, които ги възпрепятстват да използват пълноценно своите умения. Тези въпроси също трябва да бъдат разгледани, за да се гарантира, че постоянният корпус работи професионално и ефективно. Например процедурите за достъп до националните бази данни, проблемите, свързани с езика, и зависимостта от приемащата държава членка по редица административни и процедурни въпроси ограничават капацитета на персонала да извършва самостоятелно дейността си. Тези предизвикателства не могат да бъдат преодолені чрез бързи и лесни решения, а изискват близко и постоянно сътрудничество между агенцията и държавите членки.

Освен това при прилагането на регламента възникнаха няколко практически проблема, които трябва да бъдат решени от агенцията, за да се гарантира, че постоянният корпус може да оказва пълна подкрепа на държавите членки, като същевременно осигурява възможно най-високи равнища на професионализъм. Тези проблеми включват необходимостта от подобряване на планирането, управлението, организацията (в т.ч. на разполагането и пренасочването), административните разпоредби, управлението на човешките ресурси, условията за наемане на работа, вътрешните комуникации, логистиката, стандартните оперативни процедури и координацията с приемащата държава членка и подкрепата за нея.

4. Заключение

Въпреки някои забавяния и пропуски, изброени по-горе, европейската гранична и брегова охрана, така, както е замислена в Регламента за ЕГБО, функционира добре, като се има предвид актуалното състояние на прилагането. Тя до голяма степен постигна целите си по начина, по който се очакваше, като някои ключови дейности все още предстои да бъдат напълно изпълнени. Заинтересованите страни са съгласни, че целите на Регламента за ЕГБО не биха могли да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, действащи самостоятелно. Ето защо Регламентът за ЕГБО продължава да бъде релевантен за справяне с настоящи и бъдещи ситуации по външните граници на ЕС. Незаконната миграция продължава да бъде голямо предизвикателство и изисква общ и координиран отговор от страна на всички държави членки в обозримо бъдеще.

Регламентът допринася за ефективното разработване и прилагане на всички компоненти на европейското интегрирано управление на границите. Въпреки че процесът на прилагане на регламента все още продължава, той доведе до създаването и разгръщането на първата по рода си униформена служба на ЕС — постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана.

Постоянният корпус, установен в Регламента за ЕГБО, е полезна и необходима част от прилагането на европейското интегрирано управление на границите. Доказа се, че той допринася за осигуряване на ефективно управление на външните граници на ЕС и на сигурно Шенгенско пространство. Размерът и съставът на постоянния корпус, както и годишният принос, който се предоставя от държавите членки, както е посочено в приложенията към Регламента за ЕГБО, остават обосновани и пропорционални.

Въпреки това привеждането на постоянния корпус в действие все още е в ход и среща редица предизвикателства. Във връзка с това е важно да продължим да следим развитието на оперативните нужди, за да гарантираме, че постоянният корпус остава пригоден да реагира на непрекъснато променящата се ситуация по външните граници на ЕС. Освен това е изключително важно агенцията и държавите членки да прилагат цикъла на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите и свързания с нея процес на интегрирано оперативно планиране и планиране на действия при извънредни ситуации. Постоянният корпус ще допринесе и за подобряване на способностите за реагиране по външните граници за разкриване, предотвратяване и борба с незаконната миграция и трансграничните престъпления. Това спомага за спасяването на живота на мигрантите и осигурява тяхната защита чрез ефективно и гъвкаво разполагане и пренасочване на постоянния корпус в зависимост от текущите оперативни нужди.

Комисията счита, че оценката на регламента и прегледът на постоянния корпус потвърждават, че като цяло няма непосредствена необходимост от преразглеждане на Регламента за ЕГБО или на приложенията към него. Преразгледаният мандат, предоставен на агенцията в приетия през 2019 г. Регламент за ЕГБО, все още е в процес на изпълнение и Комисията счита, че за момента повечето от недостатъците, установени при оценката и прегледа, могат да бъдат отстранени през оставащия период на изпълнение.

За да се рационализират мерките, необходими за съобразяване с тези констатации, и за да се подпомогне прилагането на Регламента за ЕГБО и той да стане напълно ефективен до 2027 г., **Комисията предлага план за действие**, който да бъде изпълняван от агенцията, нейния управителен съвет, държавите членки и Комисията.

Измежду различните проблеми, идентифицирани в оценяваните области, следните действия се считат за особено важни:

постигането на **цялостното прилагане на новата организационна структура на агенцията**, особено по отношение на постоянния корпус, се разглежда като важна стъпка в постигането на основния мандат на агенцията, който е да наблюдава ефективното функциониране на граничния контрол по външните граници и да оказва помощ на държавите членки при изпълнението на оперативните аспекти на управлението на външните граници. Разработването и прилагането на нова структура на командната верига с ясни йерархични линии и канали за комуникация се считат за изключително важни за подобряване на оперативната ефективност на постоянния корпус.

Освен това е от решаващо значение да се осигури дългосрочна стратегическа перспектива, планиране и предвидимост на ключовите инвестиции в **способности** в агенцията и в държавите членки. За да се постигне това, има очевидна необходимост от разработване и редовно актуализиране на пътната карта за способностите и на националните планове за развитие на способностите. Интегрираният процес на планиране за ЕГБО също трябва да бъде доразвит и приложен. Това е жизненоважно, за да се гарантира бързото и гъвкаво разполагане в зависимост от оперативните нужди.

Дейностите по връщане стават все по-значима част от новия мандат на агенцията. Поради това е жизненоважно управителният съвет да осигури подходящо стратегическо управление на въпросите, свързани с връщането, като има възможност да се обмислят и дискусии на заседанията на Кръглата маса на високо равнище. Подобряването на координацията и комуникацията между Комисията, и по-специално координатора по въпросите на връщането, и агенцията, както и между агенцията и отговорните национални органи, е от

съществено значение, за да може агенцията да предоставя ефективна оперативна подкрепа на държавите членки, включително по отношение на връщането, при пълно зачитане на основните права.

Запазва се целта **постоянният корпус да бъде попълнен** до планираната численост от 10 000 напълно оперативни служители до 2027 г. Особено важни са действията, осигуряващи приемливо равнище на обучение, отговарящо на оперативните нужди, по-конкретно за персонала от категория 1 на постоянния корпус, и ефикасни процеси на набиране на персонал. Освен това е необходимо допълнително да се обмисли как да се разрешат някои проблеми, произтичащи от Правилника за длъжностните лица на ЕС или от правилата за неговото прилагане, за персонала от категория 1 на постоянния корпус, за да може униформеният редовен персонал на агенцията да бъде напълно оперативен.

И накрая, в областта на **осведомеността за състоянието** ще бъдат разгледани мерки, които осигуряват точна, пълна и актуална картина на състоянието и анализ на риска. Това може да се постигне например чрез по-добро включване на данните от оценката на уязвимостта в продуктите за анализ на риска и чрез по-нататъшно развитие на EUROSUR. Такива мерки ще бъдат допълнително обмислени с цел тези аналитични продукти да подпомагат по-добре вземането на оперативни решения.

Комисията ще следи отблизо изпълнението на плана за действие, приложен към настоящия доклад, и може да предлага всякакви корекции, включително от законодателен характер, които могат да бъдат необходими в бъдеще.