



**СЪВЕТ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Брюксел, 19 март 2009 г. (27.05)
(OR. en)**

7864/09

**SCH-EVAL 48
FRONT 21
COMIX 252**

БЕЛЕЖКА

От:	Група за изготвяне на проект за актуализиране на Шенгенския каталог за граничния контрол по външните граници, връщането и обратното приемане
До:	Работна група „Оценка на Шенген“
Относно:	Актуализиран Шенгенски каталог на ЕС за граничния контрол по външните граници, връщането и обратното приемане

ЕС

Шенгенски каталог

КОНТРОЛ ПО ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

Връщане и обратно приемане

Препоръки и добри практики

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ	5
2. ЧАСТ ПЪРВА: КОНТРОЛ ПО ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ	8
А. Интегрирано управление на границите (ИУГ).....	8
1. Концепция за интегрирано управление на границите (ИУГ)	8
2. Основни елементи на правилното прилагане на интегрираното управление на границите	8
2.1 Граничен контрол (проверки и наблюдение), съгласно определението в Кодекса на шенгенските граници, в т.ч. съответния анализ на риска и криминално разузнаване.....	12
2.2 Разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи	13
2.3 Модел на контрол на достъпа на четири нива (мерки в трети държави, сътрудничество със съседни държави, граничен контрол и мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, в т.ч. връщане).....	13
2.4 Междуетаботвено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органи на националната сигурност и други съответни органи) и международно сътрудничество	15
2.5 Координираност и еднотествие на държавите-членки и на институциите и другите органи на Общността и на Съюза	16
3. Развитие на управлението на границите на равнището на Европейския съюз	17
Б. Подробно представяне на препоръките и добрите практики.....	18
1. Стратегия и организационна структура.....	18
2. Персонал и обучение	21
3. Гранични проверки	23
3.1. Обща част	23
3.2. Сухопътни граници.....	28
3.3. Морски граници	32
3.4. Летища.....	34
4. Наблюдение на границата.....	35
4.1. Обща част	35
4.2. Сухопътни граници.....	36
4.3. Морски граници	37
4.4. Летища.....	38
5. Анализ на риска и криминално разузнаване	38
6. Разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи.....	39
7. Мерки в трети държави на транзит и на произход	40
8. Сътрудничество със съседни трети държави	41
9. Мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, включително връщане.....	42
10. Междуетаботвено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органите за национална сигурност и други съответни органи).....	42
11. Сътрудничество между държавите-членки	43
12. Координираност и еднотествие на държавите-членки и на институциите и другите органи на Общността и на Съюза	43
13. Предотвратяване на корупцията.....	44

3.	ЧАСТ ВТОРА: ВРЪЩАНЕ И ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ.....	45
A.	Въведение — мерки за връщане и обратно приемане за борба с незаконната миграция.....	45
B.	Подробно представяне на препоръките и добрите практики.....	48
1.	Преглед на съответните международни и общностни правни актове	48
2.	Защита при извеждане	50
3.	Процедури за специални категории граждани на трети държави.....	51
4.	Решение за връщане.....	53
5.	Задържане на гражданин на трета държава	54
6.	Задържане на граждани на трети държави в центрове за задържане.....	55
7.	Установяване на самоличност и издаване на временни документи за пътуване	57
8.	Споразумения за обратно приемане.....	59
9.	Извеждане	60
10.	Улесняване на подпомаганите доброволни връщания.....	61
11.	Сътрудничество с неправителствени организации	62
12.	Правна помощ/консултации за граждани на трети държави	62

*

* *

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На заседанието си от 17 юли 2008 г. работна група „Оценка на Шенген“ определи целта да се преработят и актуализират шенгенските каталози за препоръки и добри практики, в т.ч. Шенгенският каталог за граничния контрол по външните граници, връщането и обратното приемане, издаден през февруари 2002 г. След първото издание на Каталога влязоха в сила няколко правни инструменти и други документи, отнасящи се за управлението на границите. Освен това се наблюдава относително бързо развитие в областта на управлението на европейските граници.

Каталогът от 2002 г. е преработен, като са взети под внимание по-конкретно следните документи:

- Регламент № 415/2003/ЕО на Съвета от 27 февруари 2003 година за издаване на визи на границата, включително и на транзитно преминаващите моряци¹
- Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки;
- Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно задължението на превозвачите да съобщават данни на пътниците;
- Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 година за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз;
- Регламент № 562/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите, изменен;
- Регламент (ЕО) № 1931/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за определяне на правилата за местния граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите-членки и за изменение на разпоредбите на Шенгенската конвенция;
- Препоръка на Комисията С (2006) 5186, окончателен текст, от 6 ноември 2006 г. за създаване на общ „Практически наръчник за гранична охрана (Шенгенски наръчник)“, който да се използва от компетентните органи на държавите-членки при извършване на граничен контрол на лица, изменена с С (2008) 2976, окончателен текст;
- Заключения на Съвета от 4—5 декември 2006 г. относно интегрираното управление на границите (2768-о заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи в Брюксел);
- Регламент (ЕО) № 863/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за установяване на механизъм за създаването на екипи за бърза гранична намеса и за изменение на Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета по отношение на този механизъм и регулирането на задълженията и правомощията на гост-служителите;
- Съобщенията „пакет от мерки за границите“ на Комисията от 13 февруари 2008 г.;
- Заключенията на Съвета от 5—6 юни 2008 г. относно управлението на външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (2873-о заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи в Люксембург);

¹ Този регламент ще престане да поражда действие веднага след като започне да се прилага регламентът за създаване на визов кодекс на Общността, който вече се разглежда от работна група „Визи“.

- Регламент 767/2008/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмяна на данни между държави-членки относно визите за краткосрочно пребиваване;
- Директива 2003/110/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно помощ в случаите на транзит за целите на извеждане от територията по въздух;
- Решение на Съвета от 23 февруари 2004 година за определяне на критериите и практическите договорености за компенсирането на финансовите дисбаланси, получени в резултат на прилагането на Директива 2001/40/ЕО относно взаимното признаване на решения за експулсиране на граждани на трети страни;
- Решение 2004/573/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно организация на общите полети за извеждане от територията на две или повече държави-членки на граждани на трети страни, които подлежат на индивидуални мерки за извеждане;
- „20 насоки относно принудителното връщане“, приети на 4 май 2005 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа;
- Директива (одобрена, непубликувана) на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни.

Целта на Католага е да дава препоръки и да очертава добрите практики за прилагането на посочените по-горе регламенти и други документи като представя примери, с цел да се подпомогне правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите-членки на Шенген и от присъединяващите се към Шенген държави.

Каталогът също взема предвид и добрите практики, определени в докладите на комитета за оценка по Шенген, вследствие на оценката на подготвеността на държавите-членки за спазване на достиженията на правото от Шенген.

Каталогът се състои от две основни части, една за граничния контрол по външните граници и една за връщането и обратното приемане. В раздела по общи въпроси са описани основните концепции, залегнали в основата на политиката, както и най-новите постижения на равнище Европейски съюз. След този раздел са поместени редица препоръки и добри практики, представени в табличен формат, като препоръките са в лявата колонка, а добрите практики — в дясната.

Каталогът съдържа следните дефиниции за извършване на тази дейност:

- Препоръки: неизчерпателен списък от мерки, които би следвало да направят възможно създаването на основа за правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген и за наблюдението му;
- Добри практики: неизчерпателно множество от работни методи или мерки-образци, които трябва да се считат за оптимално прилагане на достиженията на правото от Шенген, с уговорката, че за всяка конкретна част от шенгенското сътрудничество е възможно да се използва повече от една добра практика.

На заседанието си от 4—5 декември 2006 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи определи обхвата на интегрираното управление на границите (ИУГ); Концепцията за ИУГ е основополагаща за управлението на границите на държавите-членки. Поради това препоръките и добрите практики в част 1 от Катола са разделени в точки и подточки, така че да бъдат съобразени с ИУГ.

Решението на проблема за незаконната имиграция на граждани на трети държави е една от основните цели на общата политика в рамките на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Един от основните начини за справяне с това явление е да се създаде ефикасна политика на връщане, включително споразумения за обратно приемане. Втората част от Катола обръща специално внимание на основните въпроси, свързани с практическите аспекти на връщането. В нея се разглеждат въпроси, свързани с процедурите, техническите аспекти и обхвата на правата, гарантирани на гражданите на трети държави до момента на връщането им. Подчертава се също ролята на други участници, освен тази на съответните правителствени институции, при разработването на ефикасна система за връщане, която зачита правата на човека. Предвид растящата значимост на политиката за връщане, изключително важно е да се определят общи правила, които да се спазват от шенгенските държави.

Използвани са определенията, дадени в съответните регламенти.

Препоръките са номерирани с цел да се улесни работата с Катола.

Каталогът ще се използва като справочен инструмент при бъдещите оценки, извършвани в страните-кандидатки, както и за наблюдение на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген от страна на шенгенските държави.

Каталогът следва да се актуализира при необходимост.

2. ЧАСТ ПЪРВА: КОНТРОЛ ПО ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ

3. А. ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ (ИУГ)

1. Концепция за интегрирано управление на границите (ИУГ)

Цялостният модел за управление на европейските граници е важно средство за гарантиране на вътрешната сигурност на държавите-членки, и по-специално за предотвратяване и разкриване на незаконната имиграция и свързаната с нея престъпност, както и други трансгранични престъпления.

На 2768-о заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи, състояло се в Брюксел на 4—5 декември 2006 г., Съветът направи следните заключения:

Интегрираното управление на границите (ИУГ) е концепция, която обхваща следните аспекти:

- граничен контрол (проверки и наблюдение), съгласно определението в Кодекса на шенгенските граници, в т.ч. съответния анализ на риска и криминално разузнаване
- разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи
- модела на контрол на достъпа на четири нива (мерки в трети държави, сътрудничество със съседни държави, граничен контрол, мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, в т.ч. връщане)
- междуведомствено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органи на националната сигурност и други съответни органи) и международно сътрудничество
- координираност и единство на дейностите на държавите-членки и на институциите и другите органи на Общността и на Съюза

Единството между тези аспекти и начинът на прилагането им от шенгенските държави е ключът към успешното прилагане на концепцията за интегрирано управление на границите.

2. Основни елементи на правилното прилагане на интегрираното управление на границите

Граничният контрол е от интерес не само за шенгенската държава-членка, на чиято външна граница се извършва той, но и за всички държави-членки, които са премахнали или ще премахнат контрола по вътрешните си граници. Поради това, при осъществяването на управлението на границите, следва да се вземе предвид, че държавите-членки извършват контрол по външните си граници заради себе си, но едновременно с това и заради други шенгенски държави-членки (принцип на солидарност). Ефикасният граничен контрол следва да се поддържа непрестанно, като контролът следва да обхваща всички незаконни прояви, включително и тези, които нямат отражение върху сигурността на местно равнище.

В този смисъл, съответната отговорна държави-членка следва да отдели подобаващо внимание на контрола на външните граници. За да се избегне постоянен недостиг на ресурси там, където потребностите в областта на сигурността на местно равнище влизат в конфликт с тези на шенгенската зона като цяло, граничният контрол, включително анализът на риска и разследването на престъпления, следва да останат основна функция на отговорните оперативни звена.

Управлението на границите е задача, която изисква висока степен на професионализъм. Във всяка държава-членка следва да има един основен публичен орган (невоенен) за осъществяване на концепцията за ИУГ, особено и задължително по отношение на граничния контрол, за предотвратяване на незаконната имиграция по външните граници и за борба с незаконната имиграция на територията на държавата-членка. Специално за целите на граничния контрол, анализа на риска и криминалните разследвания, както и за целите на междуправителственото и международното сътрудничество във връзка с предотвратяването и борбата с незаконната имиграция следва да има централизирано командване и надзор и централизирани указания.

Отговорният орган, който обикновено е службата за гранична охрана или гранична полиция, следва да бъде централизирана и ясно структурирана. Между звената на отговорните органи на централно, регионално и местно ниво следва да има пряко установен ред на подчинение, с което да се гарантира общ подход към граничния контрол, единна система за планиране и обучение, както и широкообхватен и бърз обмен на данни на всички нива на организация.

Като цяло, правното основание за управлението на границите произтича от споменатото по-горе законодателство на Общността. При все това обаче е необходимо допълващо законодателство на национално равнище, което да включва, наред с останалото, закон за граничната охрана, закон за чужденците, закон за имиграцията и закон за защита на данните, за да е възможно пълноценно да се осъществи концепцията за ИУГ. Също така следва да е налице правно основание, което да позволява безпрепятствено и ефикасно протичане на междуправителственото и международното сътрудничество, както и на обмена на информация. С трети държави и държавите на произход следва да бъдат сключени споразумения, например за работата по границите, за движението на превозните средства в граничните райони и за обратно приемане. Наред с това следва да се уреди със закон наказуемостта на незаконното преминаване на границата, както и съответните глоби и задължения за транспортирането с цел връщане, които да се прилагат спрямо превозвачите на незаконни имигранти.

Националната стратегия за управление на границите следва да определя ясно възложените задачи, като например оценките, които да се изготвят с цел очертаване на насоки за развитие и планиране в рамките на съответните звена на национално, регионално и местно равнище. Стратегията следва да включва оценки на работната среда, рискове и заплахи, анализи на необходимите ресурси, както и планове за действие и за развитие.

Като общо правило, лицата, на които са възложени дейности за охрана на границата, следва да бъдат специално обучени професионалисти. Лицата с по-малко опит могат да се използват само за спомагателни дейности за временно подпомагане на професионалистите. Не се допускат никакви изключения по отношение на задълженията, които изискват използване на лични данни, извършване на справки в поверителните регистри или вземане на решения, засягащи физическата невредимост или свободата на лицата.

Анализът на риска и управлението на границите трябва да се подкрепя от систематична разузнавателна дейност. Системите за управление на границите следва да могат да добиват разузнавателна информация, да я анализират и в крайна сметка да използват резултатите в оперативната работата на терен. Всеобхватният модел за анализ на риска в областта на граничния контрол осигурява свързаност на разузнавателната информация, анализа на риска и управлението на границите на всички равнища. Стратегическата разузнавателна дейност представлява организиране на цялата информация и извличане на данни за стратегическата картина на положението: представляващи интерес явления и обуславящите ги фактори. Резултатите от тази дейност се изразяват в статистически данни, тенденции и качествени описания. При стратегическия анализ на риска се анализира стратегическа информация с ключово значение. Той очертава потенциалните промени и предлага съответни политики. Анализаторите трябва да бъдат цялостно информирани за основните парадигми, интереси, заплахи и рискове. Стратегическото управление представлява управление на организацията посредством ключови стратегически цели (в краткосрочен план) и чрез трансформиране (дългосрочно).

Оперативната разузнавателна дейност осъществява връзката между оперативната теренна информация и стратегическата информация (резултатите от двата процеса се обменят двупосочно) в контекст, който е валиден в оперативен план. Задачата на оперативния анализ на риска е да прави качествени и количествени анализи на оперативната среда, активните цели и резултатите от собствената дейност. Целта е да се получава валидна информация за преобладаващото положение. Тази информация следва да се използва за улесняване на оптималното насочване на ресурсите. Специално внимание следва да се отдели на евентуални пропуски, т.е. където системата не работи добре. Оперативното управление означава управление на ресурсите и потребностите в рамките на дадената задача и определените бюджетни рамки, средства и юрисдикция. Тази функция е свързана с организационни звена, които имат определена сфера на отговорност, например регионална юрисдикция. Оперативният анализ на риска предоставя също показатели за наличие на риск, както и профили, които се проявяват на тактическото равнище.

Тактическата (на терен) разузнавателна дейност представлява връзката между оперативните работници в ежедневната им работа на терен с информационната система. Това означава двупосочен обмен на данни (входяща информация и резултати). В практиката това означава оценка на лица, превозни средства, плавателни съдове или полети, с цел да се определи кои бъдат проверени. Тази оценка се извършва в контекста на тактическа ситуация в реално време. Поради това методите биха могли да бъдат наречени тактически анализ на риска.

За да могат да се разкриват трансграничните престъпления, следва да се отдели специално значение на процедурата за проверка на съмнителни лица и обекти. Служителите следва да бъдат запознати с показателите за риска, рисковите профили и типичните методи на действие при трансграничната престъпност. Служителите следва също да са запознати поименно със специални обекти за наблюдение и проверка.

Специализираният анализ на риска представлява свързването на определени явления или случаи. Специализираният анализ на риска представлява непосредствена реакция на конкретни случаи, разкрити на границата. Основната цел е да се информират другите структури за наличието на рискови показатели.

Ситуационната осведоменост е показател за способността на органите да разкриват трансгранични движения и да намират основателни причини за контролни мерки. На практика, ситуационната осведоменост дава представа за начина, по който органите определят времето и мястото за осъществяване на три функции: разкриване на движение, което би могло да представлява опит за незаконно преминаване на границата, като идентифицира разкритите обекти и анализира своевременно предишните идентификации.

За да е възможно да се управляват дейностите за граничен контрол и да се осъществява ефективно ИУГ, постоянно внимание следва да се отделя на оценката на ситуацията. По този начин работата на системата за управление на границите следва да се адаптира така, че да съответства на преобладаващите условия по всички граници. Валидните и надеждни данни следва да бъдат част от постоянния процес на оценка, резултатите от който могат да се обменят с други шенгенски държави. За да се постигне добро ниво на ситуационна осведоменост, да се установи и поддържа всеобхватна и надеждна картина на ситуацията, следва да има централизирани и ясно структурирани дейности за анализ на риска, които да се извършват на всички равнища в рамките на организацията, отговаряща за управлението на границите.

Способността за отговор по границите (въздушни, морски и сухоземни) отразява времето, необходимо за реагиране при опит за извършване на незаконна дейност по границата, както и времето и средствата за адекватна реакция на необичайни обстоятелства. Управлението на границите следва да притежава такъв капацитет за реагиране, че там, където възникне необходимост, разпределените ресурси да могат да се адаптират съответно: необходимо е да има налични резерви, персонал и оборудване, с които да се реагира на промените по границите и на гранично-пропускателните пунктове. Следва също да се изготвят планове за справяне с внезапни мащабни вълни на незаконна имиграция.

Всички началници на звена и ръководители на терен, както и лицата, извършващи оценка на граничното управление, следва да бъдат способни да оценяват степента на ситуационна осведоменост и способността за реагиране.

2.1 Граничен контрол (проверки и наблюдение), съгласно определението в Кодекса на шенгенските граници, в т.ч. съответния анализ на риска и криминално разузнаване

Основната идея на общата стратегия за границите е функциониращото управление на границите, което се състои от гранични проверки и гранично наблюдение, основани на анализа на риска. Граничният контрол е централен елемент от борбата с незаконната имиграция и трафика на хора, както и от предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на държавите-членки, техния обществен ред, здравеопазване и международни отношения. Той представлява мултидисциплинарна правоприлагаща дейност, както и общ интерес за държавите-членки.

Граничният контрол се осъществява в съответствие с Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници); При изпълнение на задълженията си граничната охрана следва да се придържа към препоръките и указанията, дадени в Практическия наръчник на Комисията за граничните служители (Шенгенски наръчник).

Основните елементи на управлението на границите са систематичните проверки на всички лица, които преминават външните граници, както и ефективно наблюдение на зоната между гранично-пропускателните пунктове. В това отношение следва да се вземат всички подходящи мерки за гарантиране на вътрешната сигурност и за предотвратяване на незаконната имиграция.

Ресурсите за граничен контрол следва да бъдат съобразени с количеството и профила на пътниковия поток, оценката на заплахите и анализа на риска. Що се отнася до инфраструктурата, необходимо е да са налице подходящи съоръжения за извършване на граничните проверки и наблюдение. Необходими са адекватни човешки ресурси. Точните изисквания за граничния контрол зависят от няколко фактора, по-конкретно: оказвания от незаконната имиграция натиск, географското положение, профила на пътниците и обема на граничния трафик. Следва да се спазват специалните изисквания за трите вида граници (въздушни, морски, сухоземни), включително местния граничен трафик.

Дадена държава-членка следва да разполага със способности и планове за временно усиление на граничните проверки. Всички равнища следва да разполагат с ясна картина на евентуалните заплахи и планове за повишаване на равнището на контрол. За усиление на граничните проверки следва да бъдат определени степени, които съответстват на заплахата и на необходимите мерки.

Граничното наблюдение се извършва от стационарни и мобилни екипи, които наблюдават и патрулират на места, известни като чувствителни, с подкрепата на технически и електронни средства. Дейностите за гранично наблюдение следва да се основават на система от съответни анализи на риска. Оборудването и средствата следва да съответстват на ситуацията на границата.

Служителите, изпълняващи тези задачи, трябва да бъдат професионалисти и да са обучени специално за тези цели. Освен това е необходима ясна концепция за обучението (основно и за усъвършенстване), която да обхваща оперативни умения, познаване на законодателството, езици и т.н.

2.2 Разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи

При изпълнение на задълженията си граничната охрана се натъква на престъпления, свързани с границата, сред които: трафик и незаконно прехвърляне на хора, стоки, наркотични вещества и оръжие, подправени и фалшиви пътни документи, крадени вещи, крадени превозни средства и др. За да е налице добавена стойност за вътрешната сигурност на държавите-членки и да се увеличи способността за разкриване на незаконни действия, органът за управление на границите следва да участва в разследването на посочените по-горе форми на престъпност. Участието в тези разследвания увеличават степента, в която служителите за гранична охрана познават начините на действие и незаконните маршрути на имигрантите, като същевременно улеснява разработването на рискови показатели и профили.

По-специално, задачите на органа за управление на границите следва да бъдат разследването на незаконното преминаване на границата, фалшивите пътни документи и незаконното прекарване и трафика на хора. При разследване на трансгранични престъпления следва да се работи в особено тясно междуведомствено сътрудничество. Някои примерни форми на сътрудничество в тази област са, например, обменът на разузнавателна информация и създаването на съвместни групи за разследване, общи бази данни и улеснен обмен на информация.

2.3 Модел на контрол на достъпа на четири нива (мерки в трети държави, сътрудничество със съседни държави, граничен контрол и мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, в т.ч. връщане)

Моделът на контрол на достъпа на четири нива е в основата на интегрираното управление на границите. Представен опростено, моделът изисква и на четирите нива да се прилага набор от допълващи се мерки.

Мерките за първото ниво се предприемат от трети държави, особено в държавите на произход и транзит. Тези мерки включват консултативна помощ и обучение, които се предоставят от служители за връзка и експерти по документни измами във връзка с процедурата за издаване на визи и са предназначени за служителите в консулските служби и персонала на дружествата-превозвачи в трети страни на произход или транзит, които са източник на рискове, породени от незаконната имиграция.

Второто ниво представлява сътрудничеството със съседни държави. Споразуменията със съседни държави за сътрудничество в областта на управлението на границите представляват ефикасен инструмент за повишаване на сигурността на границите. Сътрудничеството следва да се осъществява чрез установяване на подходящи работни механизми, като обмен на информация, подходящи комуникационни канали, точки за контакт на централно, регионално и местно равнище, процедури за работа при извънредни обстоятелства, обективен подход при инциденти с цел да се избегнат политически спорове и т.н. Структури за регионално сътрудничество по външните граници следва да се създават и в морските райони. Към тези инициативи следва да се приобщават всички държави в региона.

Граничният контрол, който представлява третото ниво на модела, гарантира системни гранични проверки на всички лица, които влизат или излизат от шенгенското пространство. Той осигурява също подходяща степен на разкриване на незаконното преминаване на границата в зоните между гранично-пропускателните пунктове или по море, използването на фалшиви документи или укриването на хора в транспортни средства. Граничният контрол е част от националните действия за предотвратяване на престъпността, тъй като установява и разкрива незаконното прехвърляне на хора, крадени вещи и други трансгранични и свързани с границата престъпления, като същевременно спомага за разкриване на тежките форми на престъпност.

Четвъртото ниво се състои от контролни мерки в областта на свободното движение, включително връщането. Тези мерки предотвратяват незаконната имиграция и трансграничната престъпност на територията на шенгенските държави като включват засилени мерки за претърсване, проверка и наблюдение, предприемани въз основа на националната информация и в съответствие с националното законодателство. Незаконните имигранти, разкрити на шенгенска територия, се поставят под контрола на властите. Те следва да бъдат регистрирани и ако няма основания за пребиваването им, както и ако няма пречки, основаващи се на важни хуманитарни основания или на международното право, те следва да бъдат репатрирани в страната им на произход. Държавите-членки, заедно с други съответни органи, следва да определят минимални стандарти за контролните мерки на своя територия, които да се прилагат по отношение на местата, известни като критични поради незаконен престой на граждани на трети държави, връзки с трансграничния трафик и т.н.

2.4 Междуведомствено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органи на националната сигурност и други съответни органи) и международно сътрудничество

Необходимо е междуведомствено сътрудничество на всички равнища (национално, регионално и местно) за всички органи, които имат компетентност за предотвратяване и борба с незаконната имиграция и трансграничната престъпност. Не бива да има неяснота по отношение на това кой орган е компетентен във всяка ситуация.

Политиката за междуведомствено сътрудничество следва да се определя на заседания на ръководителите на ведомствата, участващи в управлението на границите и в предотвратяването на трансграничните престъпления. Планирането на сътрудничеството между ведомствата може да се осъществява на всички равнища (национално, регионално и местно). Сътрудничеството следва да се планира на основата на общо разбиране на ситуацията (общ анализ на рисковете и заплахите). По-конкретно, обменът на информация и разузнавателни данни между компетентните органи е от основно значение, което включва и механизъм за решаване на евентуални спорове за компетентност между органите. Освен това сътрудничеството следва да обхваща оперативни въпроси, например използването на съвместимо комуникационно оборудване, уреждане на съвместни операции и участие в общи учения и обучение.

Сътрудничеството между държавите-членки следва да включва като минимум всички съседни държави-членки. Основно значение има сътрудничеството между държавите-членки в рамките на FRONTEX. Целта на участието на всяка отделна държава-членка в сътрудничеството, координирано от FRONTEX, е да подпомага други държави-членки, подложени на натиск от незаконна имиграция, да развиват добри практики за управление на границите и същевременно да повишават професионализма на собствените си служители.

Държавите-членки, подложени на нарастващ натиск на незаконна имиграция, могат да поискат FRONTEX да предприеме съвместна операция или да изпрати RABIT (екипи за бърза гранична намеса) на местата, подложени на най-силен натиск. Следва да се развива способността за приемане на тези екипи и за изпращане на гост-служители за присъединяване към екипите в чужбина. Където е необходимо, следва да се приеме необходимото национално законодателство, което да позволи осъществяването на тези процедури.

Целта на инициативата на FRONTEX, известна като Европейска патрулна мрежа (ЕПМ), е да улесни сътрудничеството между държавите-членки. На практика това означава, че съседните държави-членки си сътрудничат в морското наблюдение, като планират съвместно патрулите в морските си райони. Тази концепция може също да даде добавена стойност за всички държави-членки с морски граници.

Международното сътрудничество в областта на интегрираното управление на границите може да се раздели на многостранно, двустранно, регионално и местно сътрудничество. Сътрудничеството с трети държави следва да обхваща всички съседни държави, както и основните държави на произход и транзит на незаконните имигранти, които се насочват към въпросните държави-членки. Що се отнася до сътрудничеството със съседните държави, необходимо е държавите на транзит да съдействат активно, като гарантират, че техните граници са напълно защитени и като предприемат мерки, които не са съсредоточени върху границите, напр. системна практика на репатриране.

2.5 Координираност и единодействие на държавите-членки и на институциите и другите органи на Общността и на Съюза

Съответните работни групи на Съвета, сред които „Граници“, „Оценка на Шенген“, CIREFI (Център за информация, дискусия и обмен в областта на преминаването на граници и имиграцията), „Миграция и експулсиране“ и „Визи“, както и други органи като Стратегическия комитет за имиграция, граници и убежище (SCIFA) и Комитет „Член 36“, обсъждат разработки, нови инициативи и проектопредложения за изменение на законодателството, свързано с интегрираното управление на границите на Европейския съюз. Единството и общото разбиране на управлението на границите увеличават прозрачността и взаимното доверие сред държавите-членки. Поради това, активното участие в развитието на управлението на границите в рамките на постоянните работни групи на Съвета, временните работни групи на Комисията и инициативите на FRONTEX придават добавена стойност на управлението на границите на държавите-членки.

Държавите-членки следва да използват общи инструменти за действията си за управление на границите, като Шенгенския наръчник за обучение и извършване на гранични проверки, Общия модел за интегриран анализ на риска (CIRAM), общия основен курс на обучение и общия среден курс за планиране на обучението.

Шенгенската система за оценяване на Шенген е основен елемент за осигуряване на правилното спазване на достиженията на правото от Шенген, правилното осъществяване на ИУГ и увеличаване на прозрачността на националното управление на границите. Участието в мисиите за оценка отчасти увеличава познанията на държавите-членки за разработване на добри практики за управление на границите. По време на мисия за оценка цялата система за ИУГ на дадена шенгенска държава-членка или страна-кандидатка следва да бъде цялостно проверена, като се обхванат командващият или координиращ орган за управление на границите на национално равнище, различните видове граници и други съответни звена, в т.ч. звената за анализ на риска и националните координационни центрове.

3. Развитие на управлението на границите на равнището на Европейския съюз

При изпълнение на концепцията за ИУГ на Европейския съюз и развитие на управлението на границите в държавите-членки и страните-кандидати за Шенген, следва да се предвиди бъдещият развой в областта на управлението на границите на ЕС.

На 13 февруари 2008 г. Европейската комисия представи три съобщения, известни съвкупно като „пакет от мерки за границите“: 1) доклад за оценката и бъдещото развитие на агенция FRONTEX, 2) Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) и 3) Бъдещите предизвикателства пред управлението на външните граници на ЕС. Предприети са мерки за осъществяване на повечето предложения, направени в съобщенията. Този напредък, наблюдаван на равнището на ЕС, следва да намери отражение в развитието на управлението на границите на държавите-членки, както и в страните-кандидати.

4. Б. ПОДРОБНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ

ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
1. Стратегия и организационна структура	
1. Ясно определена и функционална компетентност на министерствата, отговарящи за управлението на границите.	
2. Централизиран ресурс, надзор и указания за граничен контрол под егидата на министерството с компетентност в областта на правосъдието и вътрешните работи.	
3. Ясна и ефективна координация на концепцията за интегрирано управление на границите (ИУГ) и нейното осъществяване на национално, регионално и местно равнище.	Ясно определен бюджет за ИУГ на участващите органи на всички равнища.
4. Между звената на отговорните органи на централно, регионално и местно ниво следва да има пряко установен ред на подчинение, с което да се гарантира общ подход към граничния контрол, единна система за планиране и обучение, както и широко застъпен и бърз обмен на данни на всички нива в организацията.	Един орган отговаря за всички измерения на ИУГ. Компетентният публичен орган е специализирана служба за гранична охрана или гранична полиция (не военизиран орган).
5. Граничният контрол на местно равнище следва да се извършва само от специализирани звена за гранична охрана.	
6. Националната многогодишна стратегия е основата за развитието на управлението на границите.	Стратегията е на разположение на отговорните служители на всички нива. Съдържанието на стратегията е известно на персонала. Стратегията осигурява основа за планирането и дава насоки за неговото осъществяване.
7. Централизирано планиране на управлението на границите на национално равнище, което дава насоки и списъци с изисквания за регионалното равнище. На регионално равнище, план или програма за работа, в които се дават насоки и списък с изисквания за местното равнище.	На национално и регионално равнище: – редовно актуализирано многогодишно планиране – годишна работна програма – годишен план на дейностите и разчет на ресурсите (с ограничен достъп или класифициран) – годишен учебен план На местно равнище: – годишна работна програма – годишен/месечен план на дейностите и разчет на ресурсите (с ограничен достъп или класифициран) – годишен учебен план

8. Съгласувано национално законодателство и споразумения, които дават възможност за прилагане на концепцията на ИУГ, напр. – закон за границите и/или закон за граничната охрана – закон за чужденците или за имиграцията – закон за защита на данните – закон/правилник за междуведомственото сътрудничество – разпоредби за наказване на незаконното преминаване на границата и за подпомагане на незаконната имиграция – разпоредби за отговорността на превозвачите: напр. глоби за превозвачите на незаконните имигранти и задължение да организират транспорта за тяхното връщане, както и за разходите по престоя до обратното им транспортиране. – споразумения със съседните държави относно границите – споразумения за обратно приемане със съседни трети държави и държави на транзит и на произход – споразумения със съседни трети държави относно местния граничен трафик	
9. Приемане на мерки, необходими за правилното прилагане на законодателството на ЕС	Допълващи национални разпоредби и правила за пълноценно използване на инструментите на Общността, свързани с приемане и разполагане на гост-служители, на членове и оборудване на екип за бърза гранична намеса в координирани операции на FRONTEX Национални разпоредби за командироване на национални експерти в агенция FRONTEX
10. При осъществяване на граничния контрол следва да се вземат предвид международните правни инструменти, отнасящи се до управлението на границите.	
11. Сътрудничеството и координирането на отговорностите на различните органи и агенции следва да се регулира от съответното законодателство и споразумения за сътрудничество (напр. меморандум за разбирателство).	Обща междуведомствена стратегия по отношение на предотвратяването на трансграничната престъпност и незаконната имиграция Съответните споразумения и закони или подзаконови актове обхващат целия спектър на междуведомственото сътрудничество на всички равнища: – обмен на информация – съвместен анализ на риска – обмен на опит – сътрудничество с цел обучение – сътрудничество в областта на разузнаването и разследването

	– общо ползване на бази данни – съвместни операции – междуведомствени точки за контакт
12. Прилагане на Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност и допълващите я протоколи: срещу трафика на хора, срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух и срещу трафика с огнестрелни оръжия, техни части и компоненти и боеприпаси	Планове за борба с трафикантите и за идентифициране на жертвите в сътрудничество с други съответни органи Обучение, целенасочен анализ на риска, изготвяне на профили и оперативни инструкции за граничната охрана с цел идентифициране на жертвите на трафика на хора
13. Съответно прилагане на двустранните споразумения за сътрудничество при управлението на границите на международно равнище	Тези споразумения/актове обхващат целия спектър на трансграничното сътрудничество. – обмен на информация – съвместен анализ на риска – обмен на опит – процедури при извънредни ситуации – общи дейности – и т.н.
14. Стратегическо планиране, разпределение на персонала и техническите ресурси на базата на постоянен анализ на обстоятелствата и заплахите	Планиране на управлението на границите и свързаните с това дейности на базата на разузнавателна информация
15. Постоянно актуализиране на цялостната ситуационна картина на национално равнище, така че да обхваща цялата информация, свързана с националното управление на границите	Ситуационната картина обхваща на всички равнища следното: – трафика по гранично-пропускателните пунктове (общо и за всеки гранично-пропускателен пункт, гражданство, брой и причини за проверките на втора линия, откази за влизане, разкрити незаконни деяния, начин на действие, опашки от чакащи за преминаване на границата и т.н.) – ситуацията по сините и зелените граници (брой и гражданство на незаконно преминаващите, начин на действие, разкрити маршрути и т.н. – незаконни имигранти, разкрити във вътрешността на страната, експулсирани лица, търсещи убежище лица и др.) – ситуационна картина преди границата (ситуацията по отношение на управлението на границите в съседните държави и в държавите на транзит и на произход)
16. Ситуационна картина на регионално и местно равнище, във възможно най-близко до реално време, с цел да се увеличава способността за реагиране, да се повишава ситуационната осведоменост и да се подобрява способността за координиране на оперативните дейности	и допълнително, на регионално (или на местно равнище): – налични ресурси брой и разположение на патрулите, плавателните, въздухоплавателните и техническите средства – име и задължения на началниците на дежурна смяна и т.н. – обекти в морската област – други значими въпроси

17. На национално равнище, постоянно и непрекъснато да се гарантира ситуационна осведоменост за външните граници. 18. Всяка държава-членка следва да разполага с една единствена централна точка за контакт с другите държави-членки по всички въпроси, свързани с управлението на границите, FRONTEX и други междуправителствени и международни партньори.	Единен национален координационен център (НКЦ), който съгласува постоянно и без прекъсване дейностите на всички национални органи, изпълняващи задачи за контрол на външните граници (наблюдение, разкриване, идентифициране, проследяване и залавяне) и който е в състояние да обменя информация с централите в други държави-членки и с FRONTEX НКЦ отговаря за: – дневните и седмичните доклади и извънредните доклади за ситуацията – осигуряване на незабавна фактическа информация за ситуацията, която да подпомага процеса на вземане на решения – съобщения за ранно предупреждение Цялата информация се обменя, като данните се обработват и предават по електронен път.
19. Подходящ брой на регионалните и местните командни центрове, за да се осигури управлението на оперативната комуникация и информация.	Регионалните/Местните центрове за командване и контрол действат под командването на съответното регионално/местно централно управление. Постоянна и непрекъсната способност за: – наблюдение на ситуацията – координиране и подпомагане на оперативни дейности – предприемане на действия при извънредна ситуация – познаване и подкрепа на различните мисии
20. Разпределение на резерви, персонал и оборудване, с цел да се реагира на инциденти и незаконно движение по границите и гранично-пропускателните пунктове	Планове за различни сценарии на всички равнища (цели, наличност, разположение, компетентност и т.н.), в т.ч. евентуално разполагане на екипи за бърза гранична намеса и планове за случаите на увеличен поток на незаконна имиграция
21. Всяка държава-членка следва да разполага със способност за усилване на граничния контрол на базата на оценка и анализ на риска.	Планове на различни равнища за усилване на граничния контрол на базата на възможни сценарии.
2. Персонал и обучение	
22. Ефективните гранични проверки и наблюдение се нуждаят от достатъчно персонал и зависят, наред с останалото, от оценка и анализ на риска.	Проучване на сходни ситуации в други шенгенски държави-членки, които биха могли да послужат за пример.
23. Критериите за подбор при набиране на нов персонал се основават на установени в писмена форма правила. Следва да се извършват тестове за проверка на необходимия образователен ценз и физическа годност, като новоназначените следва да отговарят на съответни морални и правни изисквания (свидетелство за съдимост и т.н.)	Подборът се извършва от службата за гранична охрана или най-малкото под неин надзор.

24. Организиране на редовни оценки, при които се измерват напр.: удовлетвореност от работата, ефективност, социални условия и отговорности.	Мотивационна програма, която спомага за стабилността и високия професионализъм на граничните служители. Единен национален формуляр на въпросника за оценяване.
25. Висока степен на професионализъм на базата на успешно завършено обучение.	Организиране на специализирани програми за обучение и усъвършенстване по значими въпроси (напр. в рамките на академия за обучение на полицаи или гранични служители).
26. Оперативните служители следва да са завършили успешно основен курс на обучение във връзка с бъдещите им задачи.	Да се предвиди обмен на служители, на ротационен принцип, между различни звена за гранична охрана и/или различни дейности. По съображения за ефективност се счита, че това е най-полезно в началото на професионалното развитие.
27. Граничните служители следва да бъдат способни да общуват на чужди езици.	Общуване на чужди езици, свързано с рутинните задължения на граничните служители. Задоволително да се владеят езиците на съседните държави. Насърчаването на служителите да изучават други езици (на съседните държави и на държавите на произход, както и други езици в зависимост от състава на пътниковия поток), които са необходими за работата им.
28. Следва да се установи учебна програма с редовни часове за обучение и инструктаж на служителите в рамките на работното време.	Програми за електронно обучение за поддържане на знанията, както и за опреснителни курсове. Продължаващо обучение и подходящи учебни материали на място. Инструктаж за актуализиране на знанията след отпуските и опреснително обучение след продължително изпълнение на други задачи. Всеки граничен служител минава опреснителен курс поне веднъж годишно. Езикови курсове за граничните служители.
29. Организацията следва да предвиди на централно и местно равнище програми и средства, които да съпътстват служителите в хода на професионалното им развитие, като им се предлага образование и обучение по въпроси, свързани с работата им. — Основно обучение, съответстващо на общия основен курс на обучение за граничните служители.	Разработване на нови учебни програми с подкрепата на държави с по-голям опит и със съдействието на FRONTEX — Обучение на ръководителите на средно равнище, съответстващо на общия курс на обучение за средното равнище Изпращане на служители на курсове за специализирано обучение, организирани от FRONTEX или от Европейския полицейски колеж (CEPOL)

30. Следва да се разработват специализирани и напреднали курсове за: – проверките на втора линия – криминално разузнаване – анализ на риска и изготвяне на профили – разкриване на откраднати превозни средства – разкриване на подправени и фалшифицирани пътни документи – разкриване на укриващи се в превозни средства лица с помощта на съвременни средства – водачи на кучета и др. – правата на човека и работа с търсещи убежище лица 31. Където е уместно, да се предоставят възможности за обучение по дейности, свързани с управление на границите, напр. търсене и спасяване.	Програма за специализирано обучение на гранични кучета Програма за специализирано обучение на пилотите на хеликоптер и на екипажите на плавателни средства
32. Подходящ въвеждащ инструктаж на новопостъпилите служители	Инструкторите да са опитни гранични служители.
3. Гранични проверки <i>3.1. Обща част</i>	
33. Граничните проверки следва да се извършват в съответствие с Кодекса на шенгенските граници и Шенгенския наръчник.	Служителите, извършващи гранични проверки, носят подходяща униформа, направена от материали, съобразени с климатичните условия (не с камуфлажна окраска), и отличителни знаци, които показват, че са гранични служители.
34. При планирането на граничните проверки следва да се вземе под внимание оценката на действията, които граничният контрол предприема срещу трансграничната престъпност. Оценките служат за основа на тактическите изисквания за граничните проверки, напр. добиване и анализ на разузнавателна информация, изготвяне на профили, брой на извършените на втора линия пълни проверки, използване на специално оборудване и т.н.	Установени са национални критерии за изчисляване на нивото на престъпност.

35. Инфраструктурата на гранично-пропускателните пунктове, напр. брой на павилионите и на пътните ленти, помещения (в т.ч. съоръжения за лицата, на които е отказано влизане) и т.н., следва да бъдат съобразени с пътническия поток (количество и качество), като се вземе предвид оценката на бъдещото развитие.	План за развитие на всеки гранично-пропускателен пункт, в който са обхванати всички функции, органи и други заинтересовани страни
36. Граничните служители следва да отговарят за обществения ред и сигурността при гранично-пропускателните пунктове.	Управлението на режима на гранично-пропускателните пунктове и надзора върху прилагането му е в сферата на компетентност на граничната служба.
37. Павилионът на контролния пункт следва да бъде разположен с лице към пътниците и на по-голяма височина, за да се улесни снемането на профила на пътниците, да бъде съоръжен с необходимото оборудване и с добро осветление. Той трябва да разполага с пряка връзка със службите на втора линия (в т.ч. ситуационен център и служба на началника на дежурна смяна).	
38. Да се предприемат мерки за забраняване на достъпа през павилионите за граничен контрол извън работно време.	Инсталиране на заключващи се врати, които се контролират от граничните служители.
39. Лицата, на които е отказано влизане и настанени в специално определени за целта съоръжения (предназначени единствено за тях), следва да бъдат държани под непрекъснат надзор, осъществяван с помощта на технически средства или лично. Съоръженията за тези лица трябва да отговарят на съответните изисквания за сигурност и за битови условия.	
40. За търсещите убежище лица следва да има допълнителни съоръжения.	
41. Следва да се разположат подходящ брой служители и оборудване за гранични проверки, с които да се осъществява контрол върху пътническия поток и които да отговарят на актуалната оценка на риска. Подходящият брой зависи, наред с останалото, от: – постоянен контрол върху пътническия поток; – нощно време, ситуацията на границата и нивото на заплахата – наличното оборудване – обстоятелствата (запах от пандемия и т.н.) Следва да се избягва удължаване на времето за изчакване, което пътниците прекарват на пътните ленти при павилионите на граничния пункт.	Състав на дежурната смяна, в зависимост от размера на гранично-пропускателния пункт: – началник на дежурната смяна – служители на първа линия – служители на втора линия – служител, отговарящ за криминалното разузнаване – други специализирани служители (документни експерти, служители за външен контрол, експерти по превозните средства, водач на куче, специалист по идентифициране на транспортни средства, оператор на средствата за видео наблюдение и т.н.) – служители-мъже и служители-жени В състава на всяка дежурна смяна има служители с подходящи езикови умения.

	Смените се застъпват, така че да се осигури достатъчно време за инструктаж и обмен на информация.
42. Началникът на дежурна смяна следва да отговаря за надзора върху задачите, възложени на звеното за гранична проверка. След като той отговаря за предприеманите действия и мерки, началникът на дежурна смяна трябва да е запознат със събитията на гранично-пропускателния пункт и с действията, предприемани от граничните служители. Началникът на дежурна смяна следва да наблюдава физическото и психическото състояние на служителите преди и след смяната.	Началникът на дежурна смяна взема необходимите административни решения във връзка с граничните проверки, като се консултира с граничните служители. Началникът на дежурна смяна гарантира, че при всички обстоятелства се извършват всички необходими мерки и проверки. За всички извънредни инциденти и/или ситуации трябва да се съобщава на началника на дежурна смяна, така че той да има възможност, при необходимост, да повлияе върху ефективното извършване на граничните проверки и резултатите от тях. Всички мерки за целите на граничните проверки трябва да бъдат възможно най-добре подготвени и основателни, за да се осигури достатъчна база за вземане на решения.
43. Освен извършването на гранични проверки в съответствие с Кодекса на шенгенските граници, целта на проверките на първа линия следва да бъде да се снее профил на пътниците и да се набележат подозрителните лица, на които да се направи проверка на втора линия.	Систематично консултиране с националните бази данни, в т.ч. с базите данни на съответни други органи, в които се съхраняват данни за граждани на трети държави Достатъчно висока скорост на трансфера на данни, включително по мобилни устройства.
44. На първа линия, при влизане и излизане от гранично-пропускателните пунктове, следва да се предостави достъп до следното оборудване: – терминал за справки в ШИС, ВИС и националните бази данни – преносим терминал, при необходимост – инструмент за проверка на документи, с варираща UV светлина, настолно осветление с бяла светлина, пропусната светлина – лупа с увеличение поне 10x или монокулярен микроскоп с променливо увеличение – лампа с насочена светлина – печати за влизане и излизане от Шенген (определени в Кодекса на шенгенските граници) – Кодекс на шенгенските граници и Шенгенски наръчник със съответните им приложения – постоянно актуализирани рискови показатели и рискови профили – налични електронни документни образци и друга информация, необходима за извършване на граничните проверки	Налични в електронна форма Кодекс на шенгенските граници и Шенгенски наръчник със съответните им приложения Достъп до допълнителни бази данни за фалшиви документи Преди началото на всяка смяна дежурният служител представя информация относно евентуални рискови показатели и рискови профили.

45. Целта на проверките на втора линия е да се осигури добра разкриваемост на рисковите пътници, напр. тези с фалшиви пътни документи, и да се залавят лицата, извършващи незаконен трафик на хора, както и други лица, които биха могли да застрашат вътрешната сигурност на държавите-членки. (Приоритет имат проверките на влизане.) 46. На гранично-пропускателните пунктове с интензивен трафик е необходимо да има служба за проверка на втора линия, снабдена с: – оборудване, каквото се използва на първа линия – връзка със система за проверка на документи с цел установяване автентичността на пътните документи – видео спектрален анализатор (с инфрачервена и ултравиолетова светлина, филтри, бяла светлина, пропусната светлина и т.н.) – стереоскопичен микроскоп с увеличение поне до 40x – четящо устройство за невидимо (anti-Stokes) мастило – оборудване и материали за идентифициране (в т.ч. образци на печати за сравнение) – Кодекс на шенгенските граници и Шенгенски наръчник със съответните приложения – справочник с истински и фалшиви паспорти и лични документи – достъп до iFADO и FADO – оборудване за достъп и/или подаване на заявки за справка в ЕВРОДАК, в националната автоматизирана дактилоскопна идентификационна система (AFIS), визовата информационна система и съответните национални бази данни 47. За пълните проверки на втора линия, на всички гранично-пропускателни пунктове следва своевременно (т.е. на най-близкия такъв) да се осигурява специализирано оборудване за проверка на пътни документи.	Съоръженията за проверка на втора линия са разположени в близост до пунктовете на първа линия, най-добре при пунктовете за проверка на пристигащите. Достатъчен брой служители на втора линия, разполагащи с достатъчно място, най-добре с отделни офиси, в които да се водят събеседванията. Допълнително задължение за втората линия да предоставя обратна информация и нови знания (инструктаж) за служителите на първа линия — като редовна практика и при необходимост. За целите на обучението и анализ на риска на национално и международно равнище, се изготвят бюлетини за неистинските документи. Устройство за разчитане на скрита лична информация (IPG) Допълнителни бази данни за фалшиви документи и т.н. Национална точка за контакт по Шенгенския наръчник на уебсайта на CIRCA Да се използват устройства за идентифициране на пръстови отпечатъци, четци на пръстови отпечатъци. Да се използват специализирани превозни средства, оборудвани за проверка на пътни документи и достъп до бази данни.
48. Пътникопотоците следва да бъдат наблюдавани от гранични служители.	Да се използват системи за видео наблюдение (CCTV) за определяне профила на пътниците, напр. за подбор на пътниците, на които да се направи проверка на втора линия. (Съхраняването на изображенията е възможно при съответствие с националното законодателство за защита на личните данни.) Огледала, разположени на тавана/стените, за да се огледат добре пътниците в рамките на проверката на първа линия.
49. На гранично-пропускателните пунктове с интензивен трафик следва да се използват интегрирани устройства за разчитане на паспорти (мобилни и стационарни четци)	Данните на граждани на трети държави се регистрират автоматично в националната база данни при влизане и излизане, като се спазва националното законодателство.

при проверката на първа линия. Автоматизирани справки в ШИС, ВИС (когато започне да функционира) и съответните национални бази данни, извършвани във връзка с граждани на трети държави, които не се ползват от общностното право на свободно движение	Системата е достъпна от всички гранично-пропускателни пунктове. Да се използват устройства за разчитане на документи и четци на пръстови отпечатъци, разполагащи с компютризирани характеристики за сигурност и способности за анализ. Автоматизираната система за граничен контрол следва да съчетава функциите за разчитане и проверка на електронни паспорти с възможност за оценка на биометричните данни.
50. Личен контакт между граничните служители и пътниците при граничната проверка (с изключение на случаите, когато се използват автоматизирани системи за граничен контрол на граждани на ЕС)	При приближаване на гранично-пропускателния пункт пътниците виждат ясно маркирани означения за спиране на пункт за граничен контрол.
51. Входящите и изходящите печати се съхраняват на сигурно място в сейфове в хранилища с ограничен достъп между отделните дежурни смени. Следва да са налице ясни отговорности и указания при разпределянето и използването на печатите. Специален режим следва да се прилага към информацията за кодовете за сигурност на печатите за влизане и излизане.	Лични печати Персонални клетки в сейфовете. Печатите се разпределят от началника на дежурната смяна. Този процес се регистрира. На гранично-пропускателния пункт, информацията за кодовете за сигурност на печатите за влизане и излизане е известна само на граничните служители, извършващи гранична проверка, чийто брой е ограничен. На граничните служители се предоставя информация относно промени в кодовете за сигурност за съответния период само когато се правят такива промени. В структурата за гранична охрана е определена само една национална точка за контакт за обмен на информация относно кодовете за сигурност, използвани на всички гранично-пропускателни пунктове, както и за обмен на информация с точките за контакт на останалите държави-членки.
52. Следните регистри следва да се поддържат, в съответствие с националното законодателство, с цел подобра ситуационна осведоменост и подпомагане на анализа на гранично-пропускателните пунктове: – гражданство на пътниците – средно време на изчакване – разкрити фалшиви документи – лица, задържани за помагачество – основна информация от другите органи, които функционират на граничния пункт – други нередности и друга значима информация – информация, необходима на CIREFI (Център за информация, дискусия и обмен в областта на преминаването на граници и имиграцията)	Събират се данни за броя на извършените проверки на втора линия и основанията за тях. Данните се регистрират в национална база данни. Внедряване на вътрешна мрежа за достъп до база данни, предназначена за граничните служители.

53. Граничните служители следва да разполагат изцяло със съответната информация по време на изпълнение на задълженията си.	Общ инструктаж в началото на всяка дежурна смяна. Обмен на информация между отстъпващата и застъпващата смяна.
54. Следва да се предотвратява всякакво неразрешено наблюдение (особено на компютърния екран).	Стъклата на павилионите са със специално покритие.
55. Непопълнените визи следва да се съхраняват в сейф. 56. Следва да се води регистър за издаването на визи.	Решението за издаване на виза се взема от висш служител или длъжностно лице на ръководна длъжност.
3.2. <i>Сухопътни граници</i> 3.2.1 Пътни гранично-пропускателни пунктове	
57. Знак на границата, който показва, че се навлиза на територията на съответната държава-членка и в ЕС.	
58. Сензори за радиоактивни материали, разположени покрай входящите пътни ленти между границата и гранично-пропускателния пункт.	Мобилно измервателно устройство или стационарно съоръжение: портал за измерване на радиоактивност.
59. Отделни ленти за граждани на държавите-членки на ЕС и ЕИП и на Швейцария и за граждани на трети държави.	Възможност за смяна на означенията на лентите в зависимост от състава на пътническия поток (електронни означения). На сухопътните гранично-пропускателни пунктове с интензивен трафик — физически отделени входящи и изходящи потоци.
60. Гранично-пропускателните пунктове и зоните непосредствено около тях следва да се наблюдават с технически средства, като се осигури необходимото осветление за извършване на граничните проверки и наблюдение. Като общо правило, около гранично-пропускателния пункт следва да има ограждение (изключение може да се направи напр. за граничен пункт за местен граничен трафик).	Периметърът се наблюдава посредством камери и сензори.
61. Барieri на пътните ленти (на влизане и на излизане) с възможност за електронен контрол от служителите на първа линия	Система за видео наблюдение (видео камери) на зоната на гранично-пропускателния пункт
62. Проверки, гарантиращи разкриването на укриващи се в превозните средства лица.	Превозните средства се проверяват на базата на актуализирани рискови показатели и профили, както и на случаен принцип: – мобилен/стационарен рентгенов апарат (в съответствие с националното законодателство) – детектори за сърдечна дейност – детектори за въглероден диоксид

	– специално обучени кучета за откриване на укриващи се в превозни средства лица – други съвременни устройства – оборудване за откриване на радиоактивни материали, наркотични вещества и др. Система за разпознаване на регистрационни табели на превозни средства с автоматизирано търсене в ШИС и националните бази данни
63. Наблюдение на пътничкопотока и проверки, извършвани на пътното платно	Комбинираните проверки се извършват от служител на пътното платно и служител в павилион (особено на лентите за движение на лицата, които не са граждани на ЕС) Граничната проверка се извършва от служител извън павилиона на пропускателния пункт, когато пътниците остават вътре в превозното средство по време на проверката. Техническото оборудване е организирано и монтирано по начин, който позволява проверката да се извърши и извън павилиона. Проверките на пътното платно се извършват от специализирани патрули, които: – извършват проверка на превозните средства – изготвят профили на пътниците – използват кучета и технически средства
64. Съоръжения за извършване на подробна проверка на превозните средства, отбити от пътя	Съоръженията са разположени относително близо до мястото за контрол.
65. Граничната проверка на пътните документи на пътници в автобус се извършва посредством мобилни устройства. На гранично-пропускателните пунктове с интензивен трафик или когато е необходимо да се използва техническо оборудване, граничната проверка на пътници, пътуващи с автобус, следва да се извърши в пътническия терминал или на пътното платно, в зависимост от анализа на риска.	В терминала има отделно помещение за гранична проверка на пътници, пътуващи с автобус.
66. Когато между държава-членка и трета държава има общ гранично-пропускателен пункт, се гарантира пълно съответствие със законодателството на Общността (напр. за действия, които следва да се предприемат вследствие на сигнал в ШИС, защита на личните данни, сигурност, убежище, знаци и т.н.).	
В двустранни споразумения следва да се предвиди възможност гранични служители от други държави-членки (напр. в рамките на съвместни операции на FRONTEX) да извършват гранична проверка на гранично-пропускателни	

пунктове, разположени на територията на трети държави. Дори когато гранично-пропускателният пункт се намира на територията на трета държава, следва да се събира съответната информация, както и всякаква полезна статистическа, фактическа, аналитична и друга информация. Правомощията на изпълнителната власт трябва да бъдат определени в двустранни споразумения, в които участват всички компетентни органи. Отговорността за извършване на граничните проверки в съответствие с достиженията на правото на Общността пада изцяло върху органите на съответната държава-членка.	
3.2.2 Железопътни гранично-пропускателни пунктове	
67. Наблюдение и физически мерки за предотвратяване на слизането от влака преди граничната проверка.	Система за видео наблюдение и сензори между границата и гранично-пропускателния пункт — в сътрудничество органите/дружествата за железопътен транспорт. Огради и патрулни пътища от двете страни на релсовия път от границата до гранично-пропускателния пункт
68. Сътрудничество с железопътните органи и превозвачи за получаване на достатъчно информация за извършване на проверките и постоянно добиване на информация за железопътния трафик 69. Сътрудничество с полицейските органи и служби за сигурност в железопътния транспорт	Общ курс на обучение: напр. по въпросите на сигурността. Съгласно съответното национално законодателство и двустранни споразумения, пътническите списъци се проверяват предварително, за да се извърши подробна проверка съобразно рисковите показатели и профили. Справки в ШИС, ВИС и съответните национални бази данни при предварителната проверка по отношение на пътници, които не се ползват с общностното право на свободно движение. Да се използва списък на пътниците в електронна форма. Сътрудничество и обучение на персонала в железопътния транспорт по въпроси от областта на пътните документи с цел разкриване на фалшификации и събиране на предварителна информация
70. Проверки, гарантиращи разкриването на лица, които се опитват да избегнат граничния контрол.	Проверките се извършват с участието на специално обучени за целта кучета.
	Гранични проверки на влаковете в движение,

	с помощта на мобилни устройства и онлайн достъп до необходимите бази данни. Гранични проверки на влаковете в движение, заедно с компетентните органи на съседни държави-членки на ЕС, които още не членуват в Шенген, извършвани съгласно двустранни споразумения
71. Проверки на товарните влакове 72. Необходимо е техническо оборудване и инфраструктура за подпомагане на проверките на влаковете.	Специализиран екип с участие на митнически служители Отделна зона за контрол на товарните влакове, която се наблюдава от камери за наблюдение Всички товарни влакове се проверяват от стационарни сензори по време на движение на влака.
3.2.3 Гранично-пропускателен пункт за местен трафик	
73. Граничните проверки на гранично-пропускателните пунктове за местен трафик следва да се извършват съгласно правилника за местния граничен трафик. 74. Възможност за извършване на проверка на втора линия, при условие че е предвидено достатъчно време за това. 75. Възможност за справки в националната база данни за разрешения за местен граничен трафик	На гранично-пропускателните пунктове за местен трафик с много малък брой пътници граничната проверка се извършва посредством мобилни устройства.
3.2.4 Гранично-пропускателни пунктове по вътрешните водни пътища	
76. Граничните проверки следва да се извършват по принцип като проверките по морските граници.	
77. За да извършат гранична проверка, граничните служители следва предварително да имат достъп до съответната информация.	
78. Контролът се осъществява на борда на плавателното средство с помощта на мобилни устройства или пътниците слизат на брега и контролът се осъществява в пристанището.	Отделни зони за контрол и система за видео наблюдение на зоната на пристанището
79. Физическо или административно отделяне на пътниковите потоци в зависимост от интензивността им	На гранично-пропускателните пунктове с интензивен трафик входящите и изходящите пътници са отделени бариери. Мерки за сигурност: осветление, ограждения около зоната на пристанището

80. Необходими са устройства за контрол и помещения.	Техническа възможност за контрол на опасни и радиоактивни материали. Ветеринарен и фитосанитарен контрол на определени места
<i>3.3. Морски граници</i>	
81. Около зоната на пристанището следва да има ограждения.	Система за видео наблюдение на зоната на пристанището
82. Списъците на пътниците и екипажите следва да се проверяват предварително, с цел извършване на подробни проверки в съответствие с рисковите показатели.	За граждани на държави извън ЕС (които не се ползват от общностното право на свободно движение) компютърна програма за проверка на списъците на пътниците чрез ШИС и съответните национални бази данни Сътрудничество с корабособствениците и обучение на персонала в морския транспорт по въпроси от областта на пътните документи с цел разкриване на фалшификации и събиране на предварителна информация
83. Товарните кораби следва да изпращат списъците на екипажа и на пътниците, както и друга съответна информация (качване, слизване) 24 часа преди пристигането.	
84. Фериботите следва да изпращат списъци на екипажа и на пътниците след потегляне от пристанище на трета държава.	
	За извършване на граничните проверки е необходимо мобилно техническо оборудване и достъп онлайн до необходимите бази данни.
85. Пътнико потоците от кораби на шенгенски държави и от други кораби следва да бъдат отделени с физически средства. В малките пристанища, където обемът на трафика позволява, потоците се отделят, като се организира систематично наблюдение и придружаване на пътничкопотоците.	Органите за гранична охрана разполагат с правен инструмент, с който да въздействат върху пристанищната администрация, за да се приложат техническите и физическите средства, необходими за отделяне на пътничкопотоците с произход от шенгенски и нешенгенски държави в терминалите.
86. Необходими са мерки за гарантиране на ефективна сигурност на товара и оборудването в международните зони на пристанището.	
87. Необходими са процедури за улесняване на достъпа до кораба за посетители, както и за корабния персонал.	

88. Сътрудничество между граничните служители, корабните агенти и корабособствениците, за да се осигури способност за извършване на предварителен анализ на риска и да се предприемат съответни мерки за бърза проверка на пътниците и екипажа.	
89. Пристанищната администрация следва да поддържа на разположение на граничните служители платформа за обслужване на едно гише за информация относно пристиганията, заминаванията и престоя в пристанището за всички кораби.	
90. Граничните служители следва да изискват от корабния агент пълна информация и писмени гаранции относно слизането и качването на членовете на екипажа, както и за евентуални събития, засягащи ситуацията на кораба в пристанището.	Да се използва общият стандартен образец за гаранциите.
91. На корабните агенти следва да се налагат санкции, когато кораб отплава без необходимия граничен контрол.	
92. За следните ситуации: отказано разрешение за слизание на брега; отказ за влизане; опит за слизание с незаконна цел, пътници без билет, искане за убежище, както и за други подобни ситуации, следва да се съобщава на съответното пристанище на държава-членка, където е следващото акостиране на този кораб.	
93. При слизание на екипажа с цел прехвърлянето му на кораб в пристанище на друга-държава-членка се изисква обмен на информация между граничната охрана на съответните държави-членки, за да се потвърди присъствието или пристигането на кораба.	
94. Следва да се създаде база данни с подозрителни плавателни средства, подозрителни корабни агенти и подозрителни корабособственици.	В процес на създаване е международна база данни с лични документи на моряци, тъй като е трудно да се набавят образци на тези документи.
	Ако граничната проверка се извършва на борда на плавателното средство между две акостирации, това дава възможност да не се забавя слизането при пристигане.

3.4 Летища

95. Пътникопотоците от полети на шенгенски държави и от други полети следва да бъдат отделени с физически средства. 96. Летищният оператор следва да вземе необходимите мерки за физическото отделяне на пътникопотоците от полети на шенгенски държави и от други полети. 97. Летищата с интензивен международен трафик следва да имат физически отделени зони за пътници от Шенген и други пътници, за да се избегне възможността за преминаване на лица или вещи (в т.ч. документи) от едната зона в другата.	Транзитна зона за нешенгенските полети Отделни нива, предназначени специално за шенгенския и нешенгенския трафик За физическото отделяне (отсеци) се използват стени, стъклени прегради, метални решетки и др., които стигат от пода до тавана. Органите за гранична охрана разполагат с правен инструмент, с който да задължат летищния оператор да приложат техническите и физическите средства, необходими за отделяне на шенгенските и нешенгенски пътникопотоци. Сътрудничество и обучение на въздухоплавателния и летищния персонал по въпроси от областта на пътните документи, с цел разкриване на фалшификации и събиране на предварителна информация На летищата с интензивен международен трафик следва да се използва отделна лента за гранична проверка на екипажите.
98. На по-малките летища и терминали, където обемът на трафика позволява, потоците се отделят, като се организира систематично наблюдение и придружаване на пътникопотоци.	На летищните гранично-пропускателни пунктове, на които няма постоянно дежурство, информацията за полети с произход извън шенгенското пространство се изпраща на най-близкия граничен пункт или координационен център. Всички летища, на които пристигат нешенгенски пътнически полети, се считат за международни летища.
99. Пътниците следва да се качват и слизат от въздухоплавателното средство по ръкав или да се извозват с автобус. Когато слизашите пътници се извозват с автобус, той ги отвежда директно до зоната (или коридора, водещ до нея), където се извършва граничната проверка. Когато слизането става по ръкав, пътниците се отвеждат по коридор(и) до самия гранично-пропускателен пункт.	При отвеждане на слизашите с автобус — ескортиране от квалифицирани служители на специализирано за целта дружество
100. В зависимост от оценката на риска, следва да се използва предварителна информация за пътниците (API).	С предварителната информация за пътниците работи служител, специализиран в областта на криминалното разузнаване.

101. Контрол на изхода при отвеждане на пътниците (на основата на анализ на риска)	За по-голяма ефикасността на граничните проверки, на случаен принцип се извършва контрол на изхода за отвеждане. Записваща система за видео наблюдение, която покрива всички входни пунктове за пътници от нешенгенски полети (напр. за да се установи с кой полет са пристигнали незаконни имигранти) В зависимост от анализа на риска, предварителни проверки в самолетите, за да се установи евентуално присъствие на незаконни имигранти, както и на кои места се намират (полезно е, когато след това се търсят скрити пътни документи) В зависимост от анализа на риска, самолетите се претърсват след слизване на пътниците, напр. за скрити пътни документи.
102. Сътрудничество между граничните служители и въздушните превозвачи/летищните оператори, за да се гарантира подходящ брой на граничните служители за всяка дежурна смяна.	Въздушните превозвачи и летищните оператори предоставят необходимата информация чрез електронни средства.
4. Наблюдение на границата <i>4.1. Обща част</i>	
103. Наблюдението на границата следва да се извършва в съответствие с Кодекса на шенгенските граници и Шенгенския наръчник.	Служителите, извършващи гранично наблюдение, носят подходяща униформа, направена от материали, съобразени с климатичните условия, и отличителни знаци, които показват, че са гранични служители.
104. Наблюдението на границата следва да се оценява, като се използват две ключови характеристики: ситуационна осведоменост и способност за реагиране. – Ситуационната осведоменост е показател за това до каква степен службите могат да разкриват незаконно преминаване на границата, в процес на извършване и завършили (или дейности за незаконно прехвърляне на хора). Тя показва какви с изискванията на тактическо ниво (часове и зони на наблюдение, разкриваемост, методи на идентификация и профилиране на обекти). От значение са също броят и насочеността/ръководството на патрулите по сините и зелените граници. – Способността за реагиране е показател за това до каква степен службите са способни да реагират, като извършат задържане и претърсване на лица, за които е установено, че са извършили незаконна дейност, или които са разследвани по подозрение за такава, по време на периода на планиране. Тя показва какви са изискванията на	Границата се наблюдава постоянно. Центровете за тактическо наблюдение са активни постоянно и непрекъснато, като наблюдават границата или морската зона посредством съответното оборудване за наблюдение и патрули. Центърът активно подава на разузнавателните служители информация за забелязано движение (рискови показатели, регистри) и анализира характера на движенията с цел да се открият аномалии. Извършва се също контрол на случаен принцип. Патрулите са в постоянна готовност. Центровете за тактическо наблюдение са компетентни незабавно да изпращат патрули на място.

тактическо равнище (гъстота на разположението и оборудване на патрулите, гъстота на разположението и готовност на специализираните звена за намеса, наличност на самолети и хеликоптери и т.н.). 105. На основата на анализа на риска, подходящо оборудвани патрули (сухопътни, морски, въздушни) следва да бъдат в състояние на готовност за преследване, задържане и/или контролиране на забелязано движение, както и на пристигащ или заминаващ транспорт.	
106. Функциониращи комуникационни връзки между патрулите, плавателните средства, въздухоплавателните средства, и центровете за командване/контрол.	Да се използват стандартни TETRA радиостанции или други криптографски методи за комуникация.
107. Дейностите в съответната сфера на задълженията се подпомагат от мобилно оборудване за контрол.	Мобилните патрули/плавателните средства разполагат с онлайн достъп до бази данни и образци на пътни документи (визи, информация за граничните печати и т.н.). Мобилните патрули/плавателните средства разполагат със съответното оборудване за проверка на пътни документи (UV, лупа с увеличение поне 10х или монокулярен микроскоп с многостепенно увеличение).
4.2. Сухопътни граници	
108. Разкриването на незаконни имигранти при преминаване на границата следва да се извършва със съответната ефикасност. 109. Граничното наблюдение и задържането на незаконни имигранти следва да се извършва от мобилни и стационарни патрули, подпомагани от технически средства: – патрули, придвижващи се с автомобил, мотоциклет, снежен скутер, всъдеходна техника, коне и т.н. – уреди за нощно виждане и термични камери – системи с фиксирани камери и сензори – преносими инфрачервени сигнални уреди/камери и други сензори системи – специализирани кучета за работа в горски райони – моторни лодки за езерата и реките	Хеликоптери и летателни апарати с непроменлива геометрия на крилата за извършване на наблюдението и в подкрепа на наземните патрули.
110. Ресурсите за наблюдение следва да бъдат съсредоточени в зоните с висок риск, в съответствие с анализа на риска.	Граничната зона е разделена на сектори/участъци. Периодът за наблюдение на всеки сектор зависи от анализа на риска.

111. Границата в близост до гранично-пропускателния пункт следва да се наблюдава с цел разкриване на опити за преминаване на границата, като се заобиколи самият граничен пункт.	Границата в близост до гранично-пропускателния пункт се наблюдава от камери и/или сигнални системи.
112. За всеки участък на границата следва да се определи (на основата на анализ на риска) времето за реагиране, т.е. времето до започване на проследяването на незаконно преминаващи границата лица.	Мобилни звена, екипи за бързо реагиране, хеликоптери, моторни лодки, специализирани кучета и т.н. Предварително разработени планове, в т.ч. караулни постове, за проследяване на незаконно преминаващи границата лица в различни сектори/участъци на границата.
113. Сътрудничество на граничните служители с местното население.	Постоянни контакти с местното население и съответните органи. По време на дежурство, граничните патрули и ръководители поддържат редовни контакти с местните жители.
114. Събиране на всички възможни доказателства за незаконно преминаване на държавната граница с цел обратно приемане на граждани на трети държави.	Установена практика за събиране на доказателства във връзка с незаконно преминаване на границата в съответствие с двустранни споразумения или споразумения на ЕО за обратно приемане.
4.3. Морски граници	
115. Система за наблюдение на бреговата ивица, подкрепена с мрежа от постове на бреговата охрана, които са в готовност за бързо реагиране. Системата следва да бъде подкрепена с разположен в морето елемент; патрулни плавателни средства, хеликоптери, летателни апарати с непроменлива геометрия на крилата и други средства.	Интегрирана система за наблюдение и обща морска ситуационна картина заедно с всички съответни органи (гранична охрана, военноморски служби и поделения, брегова охрана и т.н.) Всички данни се регистрират и съхраняват за съответния период. Ситуацията се наблюдава в подходящ брой центрове за командване/контрол. Ситуационната картина е съставена от информация, постъпваща от радарни устройства, разположени в морето патрулни плавателни средства, системи за видео наблюдение, хеликоптери и летателни апарати с непроменлива геометрия на крилата.
116. Всички плавателни средства, навлизащи в териториални води, следва да се откриват и идентифицират. 117. Идентификацията (имената на плавателните средства) следва да се провери, като се сравни с данните за рискови плавателни средства.	Да се използват: системата за автоматична идентификация (AIS), системата за управление на трафика на плавателни средства на Общността (VTMS), системата за наблюдение на риболовните кораби (VMS), виртуалния регионален център за морски трафик (V-RMTC) и мрежата за морска безопасност (SafeSeaNet).
118. При необходимост, проверяваните плавателни средства следва да бъдат спирани от граничната охрана в морето. Прилагат се необходимите принудителни мерки.	Разположени в морето патрулни плавателни средства, патрулни плавателни средства на бреговата охрана или патрулни лодки от постове на бреговата охрана

119.	Следва да са налице необходимите мерки за предотвратяване на неразрешен достъп до пристанищните съоръжения, акостиралиите кораби и забранените зони.	
4.4 Летища		
120.	Наблюдението на летището следва да се извършва в сътрудничество с летищните власти.	
121.	Територията и периметърът на летището следва да се наблюдават чрез система за видео наблюдение.	Данните са на разположение на граничните служители и се използват за целите на криминалното разследване и т.н.
122.	Граничните служители следва да контролират системата и да имат достъп до заснетия материал.	
123.	Всички данни от системата за видео наблюдение следва да се записват и съхраняват за съответния период.	
124.	Периметърът на летището следва да се патрулира.	
125.	Около зоната за транзит следва да има ограждения.	Патрулите се консултират от служител за криминално разузнаване (за да се набележат лицата, които да бъдат проверени). В зависимост от анализа на риска — неуниформени патрули.
5. Анализ на риска и криминално разузнаване		
126.	Стратегическото разузнаване организира цялата информация и извлича стратегическа ситуационна картина (явленията, които представляват интерес, и обуславящите ги фактор). Стратегическото разузнаване изготвя статистически данни, тенденции и качествени описания.	На местно равнище и посредством специализирана електронни средства на граничните служители се предоставят систематично седмични и месечни доклади за анализа на риска и казуси. Процедури за изготвяне на статистика и докладване на всички равнища (централно, регионално и местно)
127.	При стратегическия анализ на риска се анализира стратегическа информация с ключово значение. Извличат се потенциалните промени и се предлага съответни политики. Анализаторите трябва да бъдат цялостно информирани за основните парадигми, интереси, заплахи и рискове.	Да се използват продуктите на FRONTEX за анализ на риска.
128.	Оперативната разузнавателна дейност осъществява връзката между оперативната теренна информация и стратегическата информация (резултатите от двата процеса се обменят двупосочно) в контекст, който е валиден в оперативен план.	Практическите профили и рисковите показатели, използвани от патрулите и служителите при извършване на гранична проверка, се изготвят от специално обучени служители за криминално разузнаване.

129. Качествен и количествен анализ на оперативната среда, цели на дейността и резултати от собствената дейност. Оперативен анализ за добиване на валидна информация за преобладаващата ситуация, с цел да се улесни насочването на оптимални ресурси. Специално внимание следва да се отдели на евентуални пропуски — където системата не работи добре.	Оперативният анализ се съставя и поддържа в регионалното управление съгласно единни указания и методи.
130. Тактическото (на терен) разузнаване следва да осъществява връзката между оперативните служители на терен и информационната система. Следва да има двупосочен обмен на данни (входяща информация и резултати).	Мрежа за криминално разузнаване за целите на граничната охрана под централизиран надзор
131. Профилирането следва да категоризира работните обекти с цел оптимално насочване и интензивност на текущите мерки на тактическо равнище.	
132. На служителите на местно равнище следва системно да се предоставя информация относно рисковите показатели, рисковите профили и типичните методи на действие на трансграничната престъпност.	Профилите се съхраняват в бази данни (електронна среда) и се предоставят на граничните служители по лесен за използване начин. Напр. списъци на десетте най-издирвани лица
133. На национално равнище следва да има звено за анализ на риска, на регионално равнище — сектор (и т.н.), на местно равнище — служители за криминално разузнаване.	Редовни срещи и обучение, координирани на централно равнище от националното звено за анализ на риска
	Граничните служители на пристанищни гранично-пропускателни пунктове участват при идентифициране на евентуални заплахи за обектите или инфраструктурата, както и за вероятността за реализирането им, за да се установят и подредят по приоритети мерките за сигурност, съгласно плановете за сигурност по Международния кодекс за сигурност на корабите и пристанищните съоръжения (ISPS Code).
6. Разкриване и разследване на трансгранични престъпления в координация с всички компетентни правоприлагащи органи	
134. Следва да се работи в сътрудничество при разкриване и разследване на трансгранични престъпления, незаконна миграция, незаконен трафик на наркотици, оръжие, боеприпаси, крадени превозни средства и вещи, както и при използване на фалшиви и крадени документи.	Съвместни групи за криминално разузнаване и разследване Общо ползване на бази данни Общи бази данни Общ анализ на риска на всички равнища Общи заседания и учебни програми

135. Следва да има ясно разделение между основните отговорни органи по всяко конкретно трансгранично престъпление.	
136. От всички разкрити незаконни имигранти следва да се събират сведения с цел установяване на маршрути, трафиканти, помагачи и други свързани с тях въпроси (напр. да се установи колко е платено на помагачите за организиране на незаконното преминаване на границата).	
137. Незаконните имигранти следва да бъдат регистрирани преди да им се наложи евентуална мярка: отказ за влизане, извеждане или обратно приемане.	В т.ч. съхраняване на биометрични данни
7. Мерки в трети държави на транзит и на произход	
138. Следва да се работи в сътрудничество с органите за гранична охрана на трети държави на транзит и на произход.	Всяка година (или на две години) да се провеждат срещи на най-високо равнище. Сътрудничеството обхваща: – обмен на информация относно незаконни имигранти – експертни срещи – общо обучение, напр. за документни експерти Срещи и обмен на информация между представители на летищата и пристанищата.
139. Служителите в консулските служби на държавите-членки следва да бъдат обучавани да разпознават фалшиви пътни документи и да определят рисковите показатели на кандидатите за виза.	Службата за гранична охрана изпраща в по-значителните консулства служители за връзка (напр. в ролята на консултанти по документите). Служителите за връзка са обучени да снемат профили и да откриват фалшиви документи и са снабдени с подходящи уреди за проверка на пътни документи. Служителите за връзка имат достъп до ШИС, ВИС и съответните национални бази данни, в съответствие с националното законодателство и задълженията си. Служителите за връзка разполагат с централизирана и възможно най-актуализирана информация, както и с най-модерни уреди за проверка на документи.

140.	Следва да се работи в сътрудничество със съответните превозвачи във въздухоплавателния, морския и автомобилния транспорт.	Обучение и редовни срещи с цел сътрудничество между превозвачите и граничните служители.
141.	Следва да се работи в сътрудничество със служителите за връзка на държавите-членки, разположени в същата трета държава или регион.	Мрежа на служителите за връзка
8. Сътрудничество със съседни трети държави		
142.	Целта на сътрудничеството със съседни трети държави следва да е подобряването на сигурността на границите.	Съвместни/смесени патрули със съответните отговорни органи на съседната трета държава. Тясно сътрудничество с органите, отговарящи за граничната проверка в дадени зони (напр. едновременни проверки във влакове по време на движение) в съответствие със законодателството на ЕС и с националното законодателство.
143.	На всички равнища (централно, регионално и местно) следва да се работи в сътрудничество със съседните трети държави.	Концепция за граничния представител, което означава двустранно сътрудничество за управление на границите между службите за гранична охрана на две държави, на основата на официално организирана структура и процедури. Тази концепция включва: – регионалните началници изпълняват функциите на гранични представители – обмен на информация – консултации при необходимост – съвместни разследвания – съвместно обучение и съвместни операции – и т.н. Ежегодни срещи на най-високо равнище Съответни постоянни работни групи на регионално равнище Редовни и <i>ad hoc</i> срещи и съвместни операции и обучение на местно равнище (гранично-пропускателни пунктове и зелена граница).
144.	Сътрудничеството следва да се осъществява чрез установяване на подходящи работни механизми, като обмен на информация, подходящи комуникационни канали, местни точки за контакт, процедури за работа при извънредни обстоятелства и обективен подход при инциденти, с цел да се избегнат политически спорове.	
145.	Следва да се извършва обмен на информация за ситуации, свързани с незаконно преминаване на границата или трансгранични престъпления.	Общи оценки на заплахата и на риска Общи процедури за действия в различни ситуации, които процедури се тестват редовно.

9. Мерки за контрол в рамките на пространството за свободно движение, включително връщане	
146. Наблюдението на граждани на трети държави следва да бъде съразмерно и планирано в съответствие с анализа на риска.	Общ анализ на риска със съответните органи (имиграционни служби, данъчни служби и служби по заетостта, полиция, митници, гранична охрана)
147. Следва да се прилагат системни и планови мерки с цел разкриване на граждани на трети държави, които пребивават незаконно на територията на държава-членка.	
148. Следва да се прилага систематичен подход за работа със задържаните незаконни имигранти. – идентификация и регистриране на имигрантите – откриване на жертви на престъпления, трафик на хора и експлоатация – достатъчни мерки за извеждане или експулсиране – приемане на заявления за искане на убежище	В т.ч. регистрацията на пръстови отпечатъци
10. Междуведомствено сътрудничество за целите на управлението на границите (гранична охрана, митници, полиция, органите за национална сигурност и други съответни органи)	
149. Междуведомственото сътрудничество следва да се координира редовно на всички равнища. Когато се решават основните дейности за годината и се определят водещите цели и насоки, следва да се провеждат редовни срещи между началниците на служби. Тези решения се разработват по-подробно на заседания за планиране с участието на началниците на регионално равнище. Действителният график за съвместни операции, дейности и други мерки се привеждат в действие посредством срещи с цел сътрудничество между местните началници.	Постоянна група за координиране на междуведомственото сътрудничество Председателството се поема от участниците на ротационен принцип. Общи радио комуникации (напр. TETRA) Съвместни центрове за анализ на риска Съвместен анализ на риска Общи групи за криминално разузнаване и досъдебно разследване Общо ползване на бази данни Общи патрули по зелените и сините граници Поддържане и по-нататъшно развитие на национални координационни центрове (НКЦ)
150. Следва да има ясно разпределение на задачите между органите. Следва да се избягва дублиране на задачите.	
151. Следва да се прилага режим на съвместна работа на гранично-пропускателните пунктове.	По гранично-пропускателните пунктове на сухопътните граници да се спазва принципът за „едно спиране“. (Граничните и митническите служители работят заедно.) Участие в инструктажа на дежурната смяна на другите органи

11. Сътрудничество между държавите-членки	
152. Съседните държави-членки следва да работят при двустранно и многостранно практическо сътрудничество, в т.ч. конкретни анализи, планове и действия за борба с незаконната имиграция и трансграничната престъпност.	Съвместни групи/центрове за криминално разузнаване и анализ на риска между съседните държави-членки Конкретни годишни планове за действие не само между централните органи, но и на регионално и местно равнище
153. Следва да се работи в сътрудничество със съседните държави-членки във връзка с морското наблюдение.	Да се прилага концепцията за Европейска патрулна мрежа (ЕПМ).
154. Граничните служители следва да работят в сътрудничество с FRONTEX и в рамките на FRONTEX. – Установяване, поддържани и по-нататъшно развитие на национална точка за контакт по FRONTEX – Участие в заседанията на управителния съвет на FRONTEX – Създаване и по-нататъшно развитие на базата за екипи за бърза гранична намеса.	Активно участие в координираните от FRONTEX действия – Участие в съвместни операции по сухопътните и морските граници и летищата – Да се използват резултатите от проекти за установяване на добри практики, осъществявани от FRONTEX и държавите-членки. – Участие в различни срещи: FRAN, PRN, научноизследователска и развойна дейност и т.н. – Въвеждане на общ основен курс на обучение и Ден за обучение по въпросите на ЕС – Командироване на национални експерти във FRONTEX – Вписване на оборудването в централния регистър на наличните технически средства (CRATE) – Създаване и поддържане на база за съвместни екипи на FRONTEX за съдействие (FJST) – Изпращане на гост-служители в координационните точки за контакт на други държави-членки – Да се осигури(ят) точка(и) за контакт(и) в собствената държава
12. Координираност и единое действие на държавите-членки и на институциите и другите органи на Общността и на Съюза	
155. В държавата-членка следва да има ясно разпределение на задачите за сътрудничество с и в рамките на органите и заинтересованите страни от ЕС.	Да се направи необходимото за това оперативната гледна точка да бъде взета предвид от съответните работни групи на Съвета.

13. Предотвратяване на корупцията	
156. Мерките за борба с корупцията следва да се прилагат в съответствие с националните антикорупционни стратегии.	Възнагражденията на граничния служител са на конкурентно равнище. Ръководителите се преместват на различни пунктове на ротационен принцип. Допълнителната заетост извън Гранична полиция подлежи на регулиране.
157. На всяко равнище следва да не съществува възможност за осуетяване на извършването на обстойни проверки на определени лица, профили, транспортни дружества и др.	
158. Следва да се предвиди възможност за мобилните звена да провеждат необявени операции, независимо от местното ръководство, на места, където корупцията е често явление.	
159. Като общо правило на всеки ГПП следва да присъстват най-малко двама служители, включително на гранично-пропускателните пунктове за местен трафик (напр. един граничен служител и едни митнически служител).	Граничните проверки се наблюдават и записват. Записите могат да бъдат използвани за целите на наказателното разследване, напр. при наказателно преследване на пътници за опит за подкуп. Пътниците нямат възможност да избират коридор на преминаване в зависимост от самоличността на служителя на гишето (напр. затъмнени стъкла). Конкретната задача не се съобщава на граничните служители преди да настъпи смяната им. От време на време се извършва ротация на смените.
160. Граничната служба следва да има звено за вътрешен одит.	Извършват се необявени инспекции.
161. Следва да се създаде кодекс за поведение на граничните служители, напр. за да се избегнат ситуации на корупция или които биха могли да доведат до корупция.	Да се организира обучение относно кодекса на поведение.

3. ЧАСТ ВТОРА: ВРЪЩАНЕ И ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ

A. ВЪВЕДЕНИЕ — МЕРКИ ЗА ВРЪЩАНЕ И ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ ЗА БОРБА С НЕЗАКОННАТА МИГРАЦИЯ

Намирането на решение на проблема с незаконната миграция на граждани на трети държави е основен елемент на общата политика за миграция от началото на нейното прилагане.

Гражданите на трети държави влизат на териториите на държавите-членки, като преминават незаконно сухопътни, морски или въздушни граници. Те често използват фалшиви документи или се подпомагат от лица, занимаващи се с улесняване на незаконната миграция. Съществува обаче и друга категория граждани на трети държави, които влизат законно в Шенгенското пространство, като използват валидни визи или чрез граничен трафик, при който не се изискват визи, след което удължават незаконно своя престой или променят целта на пребиваването си без знанието и разрешението на съответните органи. Третата категория незаконни мигранти е съставена от граждани на трети държави, които кандидатстват за статут на бежанец в шенгенска държава и които впоследствие остават на нейна територия незаконно, дори когато молбите им са били отхвърлени окончателно от компетентен национален орган.

Надеждността на общата миграционна политика следва да се поддържа чрез предприемането на все по-ефективни мерки срещу горепосочените категории мигранти, що се отнася до постоянното им връщане в държавите им на произход или пребиваване, до изтичане на срока на забраната за влизане, установена със закон.

Разширяването на Шенгенското пространство води до ситуации, при които тежестта на борбата с незаконната миграция, т.е. всички дейности, свързани с процедурите за връщане и обратно приемане, се понася от държавите, които поддържат външните граници. Това означава, че ефективната борба с незаконната миграция в такова голямо пространство без контрол по вътрешните граници следва да се гради на основата на солидарност, взаимно доверие и ефективно сътрудничество между съответните органи на държавите-членки. Финансовите средства, предоставяни чрез различни финансови инструменти на ЕС, следва да се използват като фактор, улесняващ сътрудничеството между държавите-членки във връзка с политиката за връщане. Освен това агенция FRONTEX следва да предоставя за това начинание цялата възможна подкрепа в рамките на своя мандат.

При вземането на решения и подбора на мерки за борба с незаконната миграция не бива да се забравя, че незаконните мигранти трябва да се третират по хуманен и зачитащ достойнството им начин, особено когато става дума за жертви на трафик на хора, които впоследствие са били малтретирани от своите „работодатели“. Ето защо въпросът за зачитането на основните права и на принципа за забрана за връщане е един от приоритетите на общата миграционна политика.

При осъществяването на връщания е особено важно да се спазва правилото за приоритет на доброволното връщане, особено в случаите, които се подпомагат по линия на различни програми, създадени специално за тази цел, спрямо връщания, които следва да се предприемат като крайно средство. Ето защо е толкова важно на всички засегнати страни да се предостави възможно най-много информация относно възможностите за подкрепа на лицата, които са решили да се завърнат, относно организациите, които работят специално в тази област, напр. МОМ. В дългосрочен план, колкото по-често се извършват такива връщания, толкова по-ефективни ще бъдат те.

Друг също толкова важен фактор за ефективното осъществяване на връщанията е положителното удостоверяване, с всички възможни правни средства, на гражданството и самоличността на лицата, които подлежат на връщане и които не притежават валидни документи за пътуване. Евентуално решение за опростяване на процедурата по връщането би могло да бъде издаването на европейски документ за пътуване на лицата, които подлежат на връщане.

Държавите-членки, Съветът и Европейският парламент работят по създаването на общи стандарти в това отношение. В периода 2005—2008 г. се работеше по изготвянето на директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общи за всички държави-членки на ЕС стандарти и процедури за извеждане, приложими за случаите на незаконно пребиваващи на територията Съюза граждани на трети държави. Целта на директивата е да се установят общи правила относно връщането, извеждането, използването на разумна сила и средствата за задържане, както и въвеждане на забрана за влизане на незаконни мигранти.

За да се повиши ефективността на дейностите за връщане, Европейската комисия, действаща в рамките на предоставения ѝ от Съвета мандат, продължава усилията си за сключване на нови споразумения за обратно приемане с трети държави, включително държави, които граничат с територията на Съюза или с държави, пораждащи силен миграционен натиск.

Целта на този материал е да обобщи опыта на държавите-членки в областта на връщанията и обратното приемане и да опише добрите практики в това отношение. Той ще съдейства за унифициране на процедурите, свързани с организирането на връщане на незаконни мигранти и за повишаване ефективността на връщанията.

Съдържанието на частта от Шенгенския каталог, свързана с въпроси, които са предмет на директивата на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, има временно приложение. Тя не засяга по никакъв начин тълкуването и транспонирането на разпоредбите на директивата, нито предвижда резултатите от бъдещите документи с насоки на Комисията, които могат да бъдат изготвени във връзка с въпроси, обхванати от директивата. Във връзка с подготовката на тези документи с насоки, за съдържанието на настоящите препоръки и добри практики не се изисква одобрението на Комисията.

Б. ПОДРОБНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ И ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ

1. ПРЕГЛЕД НА СЪОТВЕТНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ И ОБЩНОСТНИ ПРАВНИ АКТОВЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
1. Мерките за връщане следва да продължат да съответстват на приложимото право и следва да се прилагат въз основа на разпоредбите, установени в следните международни правни актове: - Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., - Конвенцията на Организацията на обединените нации във връзка със статута на бежанците от 28 юли 1951 г., подписана в Женева и Протокола от 31 януари 1967 г., подписан в Ню Йорк, допълващ конвенцията. - Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на детето от 20 ноември 1989 г., - Хартата на основните права на Европейския съюз от 7 декември 2000 г. - Насоките относно принудителното връщане, приети на 4 май 2005 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа; - Конвенция на ООН против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (КПИ) от 10 декември 1984 г. - Конвенция за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници - Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави-членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС) - Директива 2003/110/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно помощ в случаите на транзит за	

целите на извеждане от територията по въздух - Директива 2001/40/ЕО на Съвета от 28 май 2001 година относно взаимното признаване на решения за експулсиране на граждани на трети страни - Директива на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни - Решение 2004/573/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно организация на общите полети за извеждане от територията на две или повече държави-членки на граждани на трети страни, които подлежат на индивидуални мерки за извеждане - Решение 2004/191/ЕО на Съвета от 23 февруари 2004 г. за определяне на критериите и практическите договорености за компенсирането на финансовите дисбаланси, получени в резултат на прилагането на Директива 2001/40/ЕО относно взаимното признаване на решенията относно експулсирането на граждани на трети страни Прилагането на мерките и процедурите е необходимо за връщането на незаконни мигранти въз основа на пряко посочените правни разпоредби или в съответни случаи — въз основа на тяхното инкорпориране в националното право. Разпоредбите на достиженията на правото от Шенген трябва да бъдат инкорпорирани в националното право до необходимата степен в рамките на сроковете, установени в тези разпоредби	
---	--

2. ЗАЩИТА ПРИ ИЗВЕЖДАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
2. Прилагане на принципа на забрана за връщане с цел защита на лица, основно бежанци, срещу връщането им на места, където животът или свободите им биха били застрашени.	Бързо идентифициране на случаите, в които дадено лице основателно се нуждае от прилагане на принципа на забрана за връщане. Постоянно наблюдение на ситуацията в трети държави
3. Зачитане на правото на защита	Зачитане на заверени декларации, на които се позовава гражданин на трета държава, който търси защита
4. Зачитане на гаранциите, свързани с човешките права през периода на задържане и процеса на връщане на незаконни мигранти.	Създаване на подходящи условия в специализираните места за задържане Осигуряване на възможност за контакт със съответните международни и неправителствени организации, които се занимават с незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

3. ПРОЦЕДУРИ ЗА СПЕЦИАЛНИ КАТЕГОРИИ ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
5. В случаите, при които става дума за семейства, следва да се зачита принципът за единство.	Доколкото е възможно при връщане на семейство в държавата на произход се взима предвид запазването на целостта на семейството.
6. Когато спрямо незаконно пребиваващи граждани на трети държави се прилага процедура, в резултат на която е прието решение за връщане в държавата на произход или постоянно пребиваване, на лицето следва да се предоставят специални грижи, когато има доказателства, че то е било жертва на трафик на хора.	При процедура на връщане на гражданин на трета държава се препоръчва да се проведе разговор с лицата от рискови групи, за да се установи евентуално наличие на доказателства за това дали тези лица може да са били жертва на трафик на хора. Предоставяне на специални програми за жертви на трафик на хора, включително професионална помощ, защита и психологическа подкрепа. Важно е да се избягва настаняването на такива лица в места за задържане преди връщането им, освен ако това не е абсолютно необходимо. Установяване на сътрудничество с други институции, работещи по въпросите на оказване на помощ на жертви на трафик на хора.
7. Специални грижи следва да се полагат за лица, чието психо-физично състояние сочи, че вероятно са преживели травматично преживяване.	Предоставяне на незабавна помощ за тази категория граждани на трети държави, включително достъп до адекватна медицинска и психологическа помощ. Внимателно да се преценява дали е подходящо задържането на такава категория лица, а ако са задържани — да им се предоставят средства за защита.
8. Процедурите за лица с увреждания следва да отчитат потребностите, свързани със здравословното им състояние	Адаптиране на местата за задържане към потребностите на лицата с увреждания Предоставяне на специална помощ и достъп до медицински грижи за лица с увреждания, които са граждани на трети държави. Предоставяне на необходимите грижи в хода на процедурата за връщане и информиране на държавата по произход за връщането.

9. При процедура с непълнолетни лица без придружител следва да се отчете особеното положение на тази категория граждани на трети държави.	Обстойна проверка на граждани на трети държави, които претендират, че са непълнолетни, с цел да прикрият факта, че в действителност вече не са. Поставяне на непълнолетно лице без придружител под грижите на настойник/попечител. Да се избягва практиката за настаняване на непълнолетни лица в места за задържане преди връщането им, като се предпочитат други защитни средства за извършване на процедура по връщане, включително изпълнение на взетото решение. За предпочитане е горепосочените непълнолетни лица да се настаняват на подходящи места, управлявани от компетентните институции.
10. Необходимо е да се предприемат съответните стъпки за осигуряване на достатъчно грижи и защита на непълнолетни лица без придружител.	Гарантиране на грижа от определен настойник при връщането на непълнолетните лица или установяване на контакт със семействата им преди връщането. Установяване и/или поддържане на сътрудничество с неправителствени организации и институции, които се занимават с непълнолетни лица без придружители Полезно е за представителите на компетентните институции да се провеждат специални курсове за обучение и семинари по въпросите на защитата и грижите за непълнолетни без придружител.

4. РЕШЕНИЕ ЗА ВРЪЩАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
11. Решенията за връщане следва да се издават в писмена форма; като се посочва правното основание и се включва мотиви, определящи настоящото положение на съответното лице, както и правото на обжалване на решението.	Съгласно изискванията на достиженията на правото от Шенген, които стриктно определят, в съответствие с общо приложимите разпоредби, подробни правила относно процедурите, принципите, условията и последиците от издаване на решение за връщане, както и изключенията от прилагането на такова решение за незаконно пребиваващи лица
12. Следва да се гарантира доброволно прилагане на решенията за връщане в рамките на определените срокове, с евентуални изключения, особено когато съществува риск за държавата или за обществения ред.	Прилагане на решение за доброволно връщане относно граждани на трети държави, включително подкрепа и помощ от специални програми и институции.
13. В решението за връщане може се включи информация за приблизителни разходи, начислени във връзка с връщането на съответното лице. В решението за връщане следва да посочва кой ще поеме тези разходи. Възстановяване на направени разходи би могло да бъде предмет на отделна процедура.	Използването на всички правни средства за това разходите по връщането да се поемат от работодатели, които незаконно наемат имигранти, лица или институции, които им предоставят покани, превозвачи и самите граждани на трети държави, при изпълнение на решението за връщане.
14. Гражданин на трета държава, субект на процедура за връщане, следва да бъде информиран за съдържанието на решението за връщане на език, който разбира или може разумно да се предположи, че разбира.	Проверката на езика, който лицето би могло да разбира или може разумно да се предположи, че разбира при връщането или всяка друга процедура Полезно е да бъдат изготвени стандартни формуляри за решения за връщане на основните езици на незаконно пребиваващите граждани на трети държави.
15. Решенията за връщане следва да включват и санкции под формата на забрана за влизане за определен период от време в зависимост от основанията, на които са издадени тези решения.	Предоставяне на подходящи инструменти от националното и/или законодателството на ЕС с цел прилагане на санкции, като информационна система на разположение на граничните служби, полицията, съдебната система и органите по въпросите на миграцията, в която се регистрират лица, субекти на забрана за влизане. Прилагане по подходящ начин на забрана за влизане, прилагана от други държави-членки с цел да се избегне ситуация, в която в резултат на решения за връщане, взети по идентични причини, се налагат забрани за влизане, чиито срокове са различават драстично.

5. ЗАДЪРЖАНЕ НА ГРАЖДАНИН НА ТРЕТА ДЪРЖАВА	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
16. При задържане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави следва да се зачитат надлежно достойнството и основните права на задържаното лице.	Гарантиране, че на задържаните лица се предоставя информация относно правата и задълженията им на език, който те могат да разберат или разумно може да се предположи, че разбират. Незабавно предоставяне на информация относно правните основания за арест. Незабавно провеждане на медицински преглед или оказване на грижи при необходимост и/или когато се изисква от закона Настаняване на задържаното лице в специално адаптирани и предназначени за целта помещения, които съответстват на стандартите за хигиена и сигурност

6. ЗАДЪРЖАНЕ НА ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ В ЦЕНТРОВЕ ЗА ЗАДЪРЖАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
17. Престоят на гражданин на трета държава в център за задържане следва да се разглежда като крайно средство и да бъде възможно най-кратък за целите на изпълнението на връщането; към него следва да се прибегва, когато се счита за необходимо като най-ефективен начин за подготовка и осъществяване на процеса на извеждане или изпълнение на решение за връщане, което е било взето преди това. Задържането не следва да се разглежда като наказание	Единствените органи, които могат да разпореждат настаняване на гражданин на трета държава в център за задържане, са органите, които имат право да разпореждат задържане, и/или съдът. Индивидуално разглеждане на всеки случай. Гарантиране на граждани на трети държави на правото на обжалване на решението на съда или на друг компетентен орган. Незабавен преглед на решението на съда или органа, ако е невъзможно да се изпълни решение за връщане поради правни, технически или други причини
18. Граждани на трети държави, настанени в центрове за задържане, следва да имат достъп до информация в областта на правната помощ, както и по отношение на други права, по време на престоя им в център за задържане. Те следва да бъдат уведомени и за техните задължения.	Информирание на гражданите на трета държава за техните права и задължения и предоставяне на тяхно разположение на правните разпоредби, регулиращи задържането в такива центрове, на език, който разбират или може разумно да се предполага, че разбират. Предоставяне на такава информация незабавно при пристигането им в такива центрове. Осигуряване на възможност за редовни посещения от неправителствени организации, предоставящи правна помощ на центрове за задържане, и информирание на гражданите на трети държави за възможността да се консултират с такива органи.
19. Граждани на трети държави, в процес на изчакване на извеждане, не следва да бъдат задържани на едно място с осъдени лица или лица, заподозрени в извършване на престъпление	Доколкото е възможно разполагане на центрове за задържане в сгради, предназначени за такива цели
20. Стандартите и условията на центрове за задържане, както и условията на задържане следва да бъдат стандартизирани.	Доколкото е възможно определяне на стандарти и условия в центрове за задържане, както и условията на задържане съгласно националното право

21. Непълнолетни лица, особено когато са без придружител, следва да бъдат задържани в такива центрове само когато не съществува друга възможност за ефективно извършване на процедурата за връщане при гарантирани условия.	Определяне на самостоятелни помещения в рамките на сградата за непълнолетни лица без придружител, като по този начин се предотвратява контакт с пълнолетни лица, които не са свързани с непълнолетното лице Гарантиране, че непълнолетното лице, което пребивава в център за задържане, има достъп до основно образование. В рамките на инфраструктурата на центровете за задържане предвиждане на места за обучение, почивка, спорт и други развлекателни дейности
--	--

7. УСТАНОВЯВАНЕ НА САМОЛИЧНОСТ И ИЗДАВАНЕ НА ВРЕМЕННИ ДОКУМЕНТИ ЗА ПЪТУВАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
22. Следва да бъдат намерени алтернативни методи, извън традиционния контакт с дипломатическите мисии на страните на произход на незаконните имигранти, за потвърждаване на гражданството и самоличността на гражданите на трети държави, които подлежат на извеждане.	Полезно е да се установява и поддържа тясно сътрудничество с органите, които отговарят за тези въпроси в държавата, от която са пристигнали незаконните имигранти и/или от тяхната държава на произход. Организиране на посещения на експерти от горепосочените органи за целите на удостоверяване на гражданството и самоличността на граждани на трети държави, в процес на изчакване на извеждане. Установяване на сътрудничество с дипломатическите мисии в страната на произход с цел удостоверяване на гражданството и самоличността Създаване на процедури, предхождащи установяването на гражданството и самоличността, обявени от граждани на трети държави чрез организиране на интервюта с експерти по езикови и културни въпроси, които са в състояние да удостоверят показанията, дадени от гражданите на трети държави. От полза е да се създаде база данни с информацията, необходима за удостоверяване на гражданството на незаконни имигранти от трети държави. Съвместно с органите на трети държави да се намират решения относно възможността за използване на европейски документи за пътуване, когато гражданството на лицето е потвърдено недвусмислено и на границата в страната на връщането може да бъде направена проверка.
23. Укрепване на сътрудничеството в областта на потвърждаване на гражданството и самоличността на връщаните лица	Използване на мрежата ICONET като работен инструмент в областта, свързана с връщането, включително съвместни операции за връщане Активно участие в мрежата на точките за пряк

	контакт по въпросите на връщанията, които отговарят за получаването на документи за пътуване и за извеждане, координирано с FRONTEX. Изработване на общ и еднотипен подход към процедурите за потвърждаване на гражданството и самоличността на задържаните лица, прилагани от трети страни. Организиране и участие в общи мисии в трети държави, насочени към изработване на ефективни процедури за проверка на гражданството и самоличността, съфинансирани от ЕС Сътрудничество с други държави-членки в областта на организирането на посещения на (етнически) експерти от трети държави, които биха могли да съдействат за потвърждаването на гражданството и самоличността на незаконните мигранти.
--	---

8. СПОРАЗУМЕНИЯ ЗА ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
24. Установяване и укрепване на двустранното и многостранно (ЕС) сътрудничество, особено в държавите на произход на незаконните имигранти или държавите на транзитно преминаване, за да се улеснят процедурите за извеждане на граждани на трети държави	Сключване на споразумения за обратно приемане или договорености на работно равнище (напр. меморандум за разбирателство), които съдействат за повишаване на ефективността на връщанията
25. Въвеждане на нови методи за ефективно изпълнение на споразумения или договорености за обратно приемане	Установяването на пряко сътрудничество на работно равнище с органите на трети държави, които отговарят по въпросите на миграцията, би било ефективно средство за изпълнение на споразумения за обратно приемане. Посещения на експерти от държави, обвързани от споразумения или договорености за обратно приемане, насочени към удостоверяване на гражданството и самоличността на гражданин на трета държава, който подлежи на извеждане
26. Постоянно наблюдение на изпълняемостта на действащите споразумения	Редовни срещи на работно равнище за оценка на разпоредбите на споразуменията или договореностите Пълно използване на съществуващите работни групи или други форуми за целите на обмена на информация по такива въпроси

9. ИЗВЕЖДАНЕ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
27. До извеждане следва да се прибегва като крайно средство, за да се гарантира изпълнението на решението за връщане.	Установяване на точки за контакт в държавите на транзитно преминаване за улесняване на извеждането по въздушен или сухоземен път. Изпълнение на такива операции от персонал, обучен за използване на принудителни мерки и в областта на правата на човека, включително и с основни чуждоезикови умения. Използване на определени от FRONTEX добри практики за извеждане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, включително разпоредби за сигурност от съответните органи От съществено значение е тясното сътрудничество с гражданските въздушни превозвачи
28. Извеждането следва да се подпомага по линия на международното сътрудничество	Съвместните операции за връщане са от полза за увеличаване на ефективността на връщанията. Активизиране на сътрудничеството с FRONTEX. Използването на ICONET за обмен на информация е от решаващо значение за поддържане на ефективно сътрудничество. Установяване на точки за контакт в държавите-членки.
29. Операциите по извеждането следва да се осъществяват при зачитане на човешките права и човешкото достойнство	Разработване и интензивно провеждане на курсове за обучение на придружаващия персонал, като се подчертава аспектът на човешките права и човешкото достойнство. Обстойно разглеждане на аспектите на културното и религиозното многообразие

10. УЛЕСНЯВАНЕ НА ПОДПОМАГАНИТЕ ДОБРОВОЛНИ ВРЪЩАНИЯ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
30. Подпомаганите доброволни връщания следва да бъдат една от възможностите за връщане на гражданин на трета държава	Разпространяването на информация сред гражданите на трети държави по отношение на правилата и принципите на подпомагано доброволно връщане е от решаващо значение. Разработването на програми, насочени към организиране и осъществяване на подпомагани доброволни връщания в сътрудничество с международни и неправителствени организации, ползващи финансиране от ЕС. Сътрудничество с международни и неправителствени организации за насърчаване на подпомаганото доброволно връщане. Провеждане на информационна кампания за насърчаване на подпомаганите доброволни връщания, включително срещи с представители на диаспората и дипломатическите мисии на държавата по произход на незаконните имигранти чрез съответните организации. Семинарите с участието на представители, работещи по тези въпроси, са подходящи форуми за обмяна на опит и виждания. Облекчаване на режима на подпомаганите доброволни връщания чрез създаване на правни способности, които свеждат до минимум последиците от незаконното пребиваване.
31. Укрепване на устойчивия ефект на подпомаганите доброволни връщания чрез предприемане на дейности в подългосрочен план.	Подкрепа за граждани на трети държави, които избират подпомаганото доброволно връщане, чрез предоставяне на допълнителни средства, предназначени за започване на стопанска дейност след завръщането. Предоставянето на обучение за професионални умения преди подпомогнатото доброволно връщане или след връщането в страната по произход биха могли да подготвят задържаните лица за заетост в определени професии.

11. СЪТРУДНИЧЕСТВО С НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
32. Поддържане на контакти между националните правителствени органи, НПО и международни организации, работещи в областта на връщането и занимаващи се с граждани на трети държави.	Създаване на информационни канали и организиране на периодични срещи между отговорните лица и организации Обменът на информация включва преглед и оценка на процедурите и програмите за връщане и прилагането на добри практики. Организиране на съвместни семинари, обучения, курсове и разпространяване на добри практики.
33. Създаване на система за наблюдение в областта на връщанията	Сключване на договорености от съответните органи, които конкретизират нуждите и методите за мерки за наблюдение.

12. ПРАВНА ПОМОЩ/КОНСУЛТАЦИИ ЗА ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ	
ПРЕПОРЪКИ	ДОБРИ ПРАКТИКИ
34. Възможност за получаване на безплатна правна помощ, правно представителство и при необходимост съдействие от преводач	Предоставяне на съответната информация на език, който лицето разбира или може разумно да се предположи, че разбира, включително условия за получаване на безплатна правна помощ и представителство Осигуряване на устни преводачи за националните институции