

Становище на Европейския комитет на регионите относно „Предложение за регламент относно европейската гранична и брегова охрана“

(2019/C 168/09)

Главен докладчик:	Anna MAGYAR (HU/EPP), заместник-председател на Областния съвет на Чонград
Отправен документ:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на Съвместно действие 98/700/ПВР на Съвета, Регламент (ЕС) № 1052/2013 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета
	<i>Принос на Европейската комисия за срещата на лидерите в Залцбург на 19 и 20 септември 2018 г.</i>
	COM(2018) 631 final

I. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

COM(2018) 631 final, член 2 (16)

Определения

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
„оперативен персонал“ или „оперативни служители“ означава граничните служители, ескортиращите лица при връщане, специалистите в областта на връщането и другите компетентни служители, които съставляват „Постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана“. В съответствие с трите категории, определени в член 55, параграф 1, оперативните служители са редовен персонал на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (категория 1), служители от държавите членки, командировани към Агенцията, (категория 2) или служители от държавите членки, предоставени за краткосрочно разполагане (категория 3). Оперативните служители действат като членове на екипите за управление на границите, екипите за съдействие в управлението на миграцията или екипите за връщане, които имат изпълнителни правомощия . Оперативният персонал включва и редовния персонал, който отговаря за функционирането на централното звено на ETIAS;	„оперативен персонал“ или „оперативни служители“ означава граничните служители, ескортиращите лица при връщане, специалистите в областта на връщането и другите компетентни служители, които съставляват „Постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана“. В съответствие с четирите категории, определени в член 55, параграф 1, оперативните служители са редовен персонал на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (категория 1), служители от държавите членки, командировани към Агенцията, (категория 2) или служители от държавите членки, предоставени за краткосрочно разполагане или за бързо реагиране (категории 3 и 4) . Оперативните служители действат като членове на екипите за управление на границите, екипите за съдействие в управлението на миграцията или екипите за връщане. Служителите от категория 2, категория 3 и категория 4 могат да упражняват изпълнителни правомощия . Оперативният персонал включва и редовния персонал, който отговаря за функционирането на централното звено на ETIAS;

Изложение на мотивите

Изменение 2

COM(2018) 631 final, член 3, буква а)

Европейска агенция за гранична и брегова охрана

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
а) граничен контрол, включително мерки за улесняване на законното преминаване на границите и когато е целесъобразно — мерки, свързани с предотвратяването и разкриването на трансграничната престъпност, като незаконното превеждане на мигранти през граница, трафика с хора и тероризма, и мерки, свързани с насочването на лица, които се нуждаят от международна закрила или желаят да кандидатстват за такава;	а) граничен контрол, включително мерки за улесняване на законното преминаване на границите и когато е целесъобразно — мерки, свързани с предотвратяването, разкриването и спирането на трансграничната престъпност, като незаконното превеждане на мигранти през граница, трафика с хора и тероризма, и мерки, свързани с насочването на лица, които се нуждаят от международна закрила или желаят да кандидатстват за такава;

Изложение на мотивите

Основните дейности по управление на границите трябва да включват и намирането на оперативното решение за борба с трансграничната престъпност.

Изменение 3

COM(2018) 631 final, член 8 (4), (6) и (7)

Цикъл на многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
(4) Въз основа на стратегическия анализ на риска за европейското интегрирано управление на границите, посочен в член 30, параграф 2, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 118 с цел изготвяне на многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите. С делегирания акт се определят приоритетите на политиката и се предоставят стратегическите насоки за следващите четири години във връзка с компонентите, посочени в член 3.	(4) До [предстои да бъде уточнено] Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета проект на многогодишната стратегическа политика за нейния първи цикъл въз основа на стратегическия анализ на риска за европейското интегрирано управление на границите, посочен в член 30, параграф 2. В срок от [предстои да бъде уточнено] след представянето на проекта от Комисията, се свиква среща между Европейския парламент, Съвета и Комисията за обсъждане на проекта на многогодишната стратегическа политика. След обсъждането на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 118 с цел изготвяне на многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите. С делегирания акт се определят приоритетите на политиката и се предоставят стратегическите насоки за следващите четири години във връзка с компонентите, посочени в член 3.
(...)	(...)
(6) С оглед на изпълнението на делегирания акт, посочен в параграф 4, държавите членки изготвят свои национални стратегии за интегрирано управление на границите чрез тясно сътрудничество между всички национални органи, които отговарят за управлението на границите и връщането. Тези национални стратегии са в съответствие с член 3, с делегирания акт, посочен в параграф 4, и с техническата и оперативна стратегия, посочена в параграф 5.	(6) С оглед на изпълнението на делегирания акт, посочен в параграф 4, държавите членки изготвят свои национални стратегии за интегрирано управление на границите чрез тясно сътрудничество между всички национални органи, които отговарят за управлението на границите и връщането, и след консултация със съответните регионални и местни власти на дадените поднационални административно-териториални единици. Тези национални стратегии са в съответствие с член 3, с делегирания акт, посочен в параграф 4, и с техническата и оперативна стратегия, посочена в параграф 5.
(7) Четиридесет и два месеца след приемането на делегирания акт, посочен в параграф 4, Комисията, с подкрепата на Агенцията, извършва щателна оценка на неговото изпълнение. Резултатите от оценката се вземат предвид при подготовката на следващия цикъл.	(7) Четиридесет и два месеца след приемането на делегирания акт, посочен в параграф 4, Комисията, с подкрепата на Агенцията, извършва щателна оценка на неговото изпълнение. Резултатите от оценката се вземат предвид при подготовката на следващия цикъл. Комисията изпраща оценката на Съвета, на Европейския парламент и на Европейския комитет на регионите.

Изложение на мотивите

Във връзка с националните стратегии за интегрирано управление на границите следва да се провеждат консултации с местните и регионалните власти на териториите, които са силно засегнати от текущи, предвидими или потенциално силни миграционни потоци или други предизвикателства със сериозни последствия за местното или регионалното равнище. Освен това Комисията следва да докладва обратно на съзакондателите (изм. 23 от проектодоклада на комисия LIBE), както и на политическото представителство на местното и регионалното равнище на равнището на ЕС.

Изменение 4

COM(2018) 631 final, член 21 (1) и (3)

Национален координационен център

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
(1) Всяка държава членка определя, управлява и поддържа национален координационен център, който координира и обменя информация между всички органи, отговорни за контрола на външните граници на национално равнище, както и с други национални координационни центрове и с Агенцията. Всяка държава членка уведомява Комисията за създаването на своя национален координационен център, а Комисията незабавно информира останалите държави членки и Агенцията за това.	(1) Всяка държава членка определя, управлява и поддържа национален координационен център, който координира и обменя информация между всички органи, отговорни за контрола на външните граници на национално равнище, и – по целесъобразност – със съответните регионални и местни власти , както и с други национални координационни центрове и с Агенцията. Всяка държава членка уведомява Комисията за създаването на своя национален координационен център, а Комисията незабавно информира останалите държави членки и Агенцията за това.
(...)	(...)
(3) Националният координационен център:	(...)
а) осигурява своевременен обмен на информация и навременно сътрудничество между всички национални органи, отговорни за контрола на външните граници, както и с други национални координационни центрове и с Агенцията;	(3) Националният координационен център:
(...)	а) осигурява своевременен обмен на информация и навременно сътрудничество между всички национални органи, отговорни за контрола на външните граници, и – по целесъобразност – със съответните регионални и местни власти , както и с други национални координационни центрове и с Агенцията;
	(...)

Изложение на мотивите

Целта е осигуряване на надлежното разпространяване и обмен на информация на местно и регионално равнище, когато те са засегнати.

Изменение 5

COM(2018) 631 final, член 39, параграф 3, буква м)

Оперативен план за съвместни операции

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
м) процедури, установяващи механизъм за получаване и предаване на Агенцията на жалби срещу всички лица, участващи в съвместна операция или бърза гранична намеса, включително гранични служители или други компетентни служители на приемащата държава членка и членове на екипите, съдържащи твърдения за нарушения на основните права в контекста на участието на тези лица в съвместната операция или бързата гранична намеса;	м) ускорена процедура за гражданите на трети държави, които влизат незаконно на територията на държава членка;
н) логистичната организация, включително информация за условията на работа и средата в зоната, в която се предвижда провеждането на съвместни операции.	н) процедури, установяващи механизъм за получаване и предаване на Агенцията на жалби срещу всички лица, участващи в съвместна операция или бърза гранична намеса, включително гранични служители или други компетентни служители на приемащата държава членка и членове на екипите, съдържащи твърдения за нарушения на основните права в контекста на участието на тези лица в съвместната операция или бързата гранична намеса;
	о) логистичната организация, включително информация за условията на работа и средата в зоната, в която се предвижда провеждането на съвместни операции.

Изложение на мотивите

Необходимо е при провеждането на съвместни операции да има установена ускорена процедура за гражданите на трети държави, които влизат незаконно на територията на държава членка, за да може възможно най-бързо да се издаде решение за тяхното връщане.

Изменение 6

COM(2018) 631 final, член 55, параграф 1

Постоянен корпус на европейската гранична и брегова охрана

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>1. Постоянен корпус на европейската гранична и брегова охрана от 10 000 оперативни служители е част от Агенцията. Този Постоянен корпус се състои от следните три категории служители в съответствие със схемата за годишна наличност, определена в приложение I:</p> <p>а) Категория 1: оперативни членове на персонала на Агенцията, назначени в съответствие с член 94, параграф 1 и разположени в оперативни зони в съответствие с член 56;</p> <p>б) Категория 2: оперативни служители, командирвани от държавите членки към Агенцията за дълъг период от време като част от Постоянния корпус; в съответствие с член 57;</p> <p>в) Категория 3: оперативни служители от държавите членки, предоставени на Агенцията за краткосрочно разполагане, като част от Постоянния корпус в съответствие с член 58.</p>	<p>1. Постоянен корпус на европейската гранична и брегова охрана от 10 000 оперативни служители е част от Агенцията. Този Постоянен корпус се състои от следните четири категории служители в съответствие със схемата за годишна наличност, определена в приложение I:</p> <p>а) Категория 1: оперативни членове на персонала на Агенцията, назначени в съответствие с член 94, параграф 1 и разположени в оперативни зони в съответствие с член 56;</p> <p>б) Категория 2: оперативни служители, командирвани от държавите членки към Агенцията за дълъг период от време като част от Постоянния корпус; в съответствие с член 57;</p> <p>в) Категория 3: оперативни служители от държавите членки, предоставени на Агенцията за краткосрочно разполагане, като част от Постоянния корпус в съответствие с член 58;</p> <p>г) Категория 4: оперативни служители от резерва за бързо реагиране.</p>

Изложение на мотивите

Добавянето на четвърта категория оперативни служители би облекчило евентуалната тежест за местните и регионалните власти от гледна точка на разполагането, като същевременно допълни постоянния корпус за бърза гранична намеса (изм. 55 и изм. 64 от проектодоклада на комисия LIBE).

Изменение 7

COM(2018) 631 final, член 64, параграф 6

Фонд от техническо оборудване

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
<p>[...]</p> <p>Ако минималният брой единици техническо оборудване е недостатъчен за изпълнението на оперативния план, по който е постигнато съгласие във връзка с тези дейности, Агенцията го преразглежда въз основа на обоснованите потребности и въз основа на споразумение с държавите членки.</p>	<p>[...]</p> <p>Ако минималният брой единици техническо оборудване е недостатъчен за изпълнението на оперативния план, по който е постигнато съгласие във връзка с тези дейности, Агенцията го преразглежда и се уверява, че тези единици са налични, въз основа на обоснованите потребности и въз основа на споразумение с държавите членки.</p>

Изложение на мотивите

За да се гарантира изпълнението на оперативните планове, когато е целесъобразно Агенцията гарантира наличността на минимално количество техническо оборудване, след като установи нуждите на отделните оперативни планове.

Изменение 8

COM(2018) 631 final, член 84, параграф 1, нова буква д)

Документ за акредитиране

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
в) актуална цифрова снимка; и	в) актуална цифрова снимка;
г) задачи, разрешени за изпълнение по време на разполагането.	г) задачи, разрешени за изпълнение по време на разполагането; и д) специален идентификационен номер.

Изложение на мотивите

Всеки документ трябва да съдържа специален идентификационен номер на притежателя на картата, който се определя в зависимост от вида разполагане и от възложените задачи по време на разполагането. Този специален идентификационен номер би спомогнал за ускоряване на идентифицирането в регистрационната система.

Изменение 9

COM(2018) 631 final, член 102, параграфи 4 до 6

Заседания на Управителния съвет

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
4. Към Ирландия се отправя покана за участие в заседанията на управителния съвет.	4. Към Ирландия се отправя покана за участие в заседанията на управителния съвет в качеството на наблюдател.
5. Към Обединеното кралство се отправя покана за участие в заседанията на управителния съвет, провеждани преди датата на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз.	5. Към Обединеното кралство се отправя покана за участие в качеството на наблюдател в заседанията на управителния съвет, провеждани преди датата на оттеглянето на Обединеното кралство от Европейския съюз.
6. Представителите на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Европол се канят да участват в заседанията на управителния съвет. Управителният съвет може да покани и представител на съответните институции, органи, служби и агенции на Съюза.	6. Представителите на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Европол се канят да участват в заседанията на управителния съвет в качеството на наблюдатели. Управителният съвет може да покани и представител на съответните институции, органи, служби и агенции на Съюза в качеството на наблюдател.

Изложение на мотивите

Единствено членовете имат право да гласуват на заседанията на управителния съвет. Могат да се канят и други субекти, които да участват в заседанията в качеството на наблюдатели, без да имат право да гласуват.

Изменение 10

COM(2018) 631 final, член 116, параграф 1

Оценка

Текст, предложен от Европейската комисия	Изменение на КР
в) осъществяването на европейското сътрудничество във връзка с функциите на бреговата охрана;	в) осъществяването на европейското сътрудничество във връзка с функциите на граничната и бреговата охрана;

Изложение на мотивите

Съгласно член 4 агенцията гарантира съществуването на европейската гранична и брегова охрана.

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. припомня необходимостта от укрепване на подпомагащата роля и мандата на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (наричана по-долу „Агенцията“), а именно по отношение на сътрудничеството с трети държави, с оглед да се гарантира ефективна защита на външните граници на ЕС и да се увеличи в значителна степен ефективното връщане на незаконни мигранти. Същевременно изтъква, че разширеният мандат води до необходимостта от засилване на предпазните мерки, за да се гарантира, че всички нейни действия зачитат изцяло основните права и международните задължения на ЕС и неговите държави членки, по-специално принципа на *забрана за връщане*, и да се избегне участието на Агенцията в операции, при които не би могло да се гарантира спазването на основните права;
2. отчита факта, че ефективният контрол на външните граници на ЕС е неразделен важен компонент от една всеобхватна политика на ЕС в областта на миграцията, с оглед на което предложеното укрепване на европейската гранична и брегова охрана може да бъде необходимо; подчертава обаче, както беше посочено в неотдавнашното становище на КР относно фонд „Убежище и миграция“, че увеличаването на финансовите и оперативните ресурси за защита на границите трябва да бъде придружено от съответните усилия за укрепване на други аспекти на политиката на ЕС в областта на миграцията, с цел да се гарантира балансиран подход;
3. подчертава факта, че свободното движение на гражданите на ЕС е едно от най-големите постижения на Съюза и че в пространство без вътрешни граници миграцията „без документи“ през външните граници има сериозни правни, икономически и свързани със сигурността последици за функционирането на Шенгенската система;
4. подчертава факта, че временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници застрашава сериозно способността на съседните региони да си сътрудничат помежду си и освен това има тежки последици за регионалните икономики, и че следователно са необходими ефективни проверки на външните граници;
5. подчертава факта, че ефективната защита на външните граници допринася за борбата с трафика на хора и за окончателното разбиране на бизнес моделите на трафикантите, като по този начин се предотвратява трагичната загуба на човешки живот; освен това ефективната защита на външните граници може да допринесе за предотвратяването на някои заплахи за вътрешната сигурност, обществения ред и общественото здраве на местно и регионално равнище, особено в териториите, разположени по външните граници на ЕС;
6. счита, че предпоставката за добре функционираща миграционна политика е един всеобхватен подход към миграцията, включващ засилен контрол на външните граници на ЕС, както и функционираща европейска система за убежище, общ подход към лицата, нуждаещи се от международна закрила, съгласувана система от законни пътища за миграция и много по-последователна политика спрямо външното измерение на миграцията и пораждащите я причини;
7. подчертава, че наличието на ефективна политика за връщане е ключов елемент от всеобхватния подход към миграцията и че следователно Агенцията трябва да бъде в състояние да оказва подкрепа на държавите членки по отношение на връщането на мигранти, в съответствие с международното право и правото на ЕС, като се гарантира спазването на принципа на *забрана за връщане*;
8. приветства разширяването на мандата на Агенцията с цел осигуряване на всеобхватна подкрепа на държавите членки и трети държави в областта на ефективните и хуманни операции по връщане. В конкретни случаи това може да включва и възможността за предоставяне на оперативна подкрепа на трети държави при поискване, без географски ограничения, с цел да се предотврати ескалирането на кризисни ситуации; такива случаи обаче изискват ясни гаранции и предпазни мерки по отношение на зачитането на основните права и международното право, както и подходящи механизми, които да гарантират отчетността на Агенцията за нейните действия извън юрисдикциите на държавите членки;
9. подчертава факта, че защитата на външните граници е споделена компетентност на ЕС и на държавите членки; предложението следва да гарантира, че ЕК упражнява надзор над координацията и контрола на външните граници на Съюза;
10. отчита необходимостта на държавите членки да се възлагат задължения да участват в съвместните операции на Агенцията, но изразява загриженост във връзка с предложението за създаване на постоянен корпус от до 10 000 оперативни служители, тъй като разполагането на национални гранични служители и национални служители в Агенцията може да доведе до евентуално изтичане на мозъци; подчертава, че създаването на такива нови структури не бива да води до допълнителна тежест за местните и регионалните власти, особено в граничните региони, или да застрашава изпълнението на задачите, извършвани на външните граници от съществуващите национални, регионални или местни структури, и поради това предлага по-реалистично и постепенно създаване на постоянния корпус в приложение I;

11. изразява загриженост във връзка с липсата на подходяща оценка на въздействието на няколко аспекта на предложението, включително потенциалното му териториално въздействие, и счита, че е необходимо да се проучат възможните начини, по които подпомагачата роля на Агенцията може да се гарантира по най-разходоэффективния начин. В подобна оценка на въздействието следва също така да се разгледат финансовите отражения при обичайни и кризисни ситуации, както и сложните правни въпроси, които биха могли да възникнат, по-специално по отношение на операциите извън територията на ЕС;
12. изтъква рамката с множество участници, в която се осъществява управлението на границите и ролята, която местните и регионалните власти могат да имат в тази рамка, съгласно член 22. В тази връзка отбелязва, че съответните местни и регионални органи (като тези, които управляват гранични и крайбрежни региони) следва да участват по подходящ начин в обмена на информация, особено по отношение на националните координационни центрове (член 21), и в изготвянето на национални стратегии за интегрирано управление на границите (член 8);
13. подчертава, че нерегламентираната миграция оказва значителен натиск върху местните и регионалните власти и затруднява насочването на ограничените обществени услуги към онези, на които имаме международното задължение да предоставим убежище. Поради това изтъква, че бързото връщане на отхвърлените кандидати за убежище и гарантирането на зачитането на законните канали за миграция са от решаващо значение;
14. счита, че защитата на външните граници на ЕС представлява общ интерес и че целите на предложението законодателен акт не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен само от държавите членки и регионалните власти, и че следователно предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Брюксел, 6 февруари 2019 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Karl-Heinz LAMBERTZ
