BG

# Стратегия за вътрешна сигурност на Европейския съюз

*Към европейски модел за сигурност*



МАРТ 2010 г.

**Бележка**

Настоящият текст е приет от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на заседанието му от 25—26 февруари 2010 г. и одобрен от Европейския съвет от 25—26 март 2010 г.

Настоящата брошура е изготвена от генералния секретариат на Съвета и се предоставя единствено за информация.

Информация относно Европейския съвет и Съвета можете да получите на следните уебсайтове:
www.european-council.europa.eu
www.consilium.europa.eu

или като се обърнете към служба „Информация за обществеността" на генералния секретариат на Съвета на следния адрес:

Rue de la Loi/Wetstraat 175
1048 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Тел. +32 22895650
Факс +32 22814977
Интернет: www.consilium.europa.eu/infopublic

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (http://www.europa.eu).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2010 г.

ISBN 978-92-824-2673-9
doi:10.2860/85710

© Европейски съюз, 2010 г.

*Printed in Belgium*

Отпечатано на хартия, избелена без употреба на хлор

# Стратегия за вътрешна сигурност на Европейския съюз

*Към европейски модел за сигурност*



През декември 2003 г. Европейският съюз прие европейската стратегия за сигурност, която се отнася до външното измерение на сигурността в Европа.

През февруари 2010 г., по време на шестмесечното председателство на Испания, Съветът допълни тази стратегия, като прие стратегия за вътрешна сигурност.

Тази стратегия беше одобрена от Европейския съвет на заседанието му от 25—26 март 2010 г.



# СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ . . . . . 7

1. ЗАЩИТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕВРОПА В ЕДНО ГЛОБАЛНО ОБЩЕСТВО . . . . . 11

ОБЩИ ЗАПЛАХИ: Основни предизвикателства пред вътрешната сигурност на ЕС . . . . . 13

ОТГОВОР НА ТЕЗИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА . . . . . 15

2. КЪМ ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ ЗА СИГУРНОСТ . . . . . 19

ПРИНЦИПИ . . . . . 19

СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ . . . . . 21

3. СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ . . . . . 31

# ВЪВЕДЕНИЕ

В продължение на петдесет години Европейският съюз, неговите институции и държави-членки насърчават и осигуряват свобода и сигурност. Европа е гарант за спазването на правата на човека, принципите на правовата държава и солидарността. Като европейци ние се ползваме от правото да живеем, работим и учим в европейски държави, различни от нашата. Премахването на проверките по вътрешните граници в Шенгенското пространство беше особено значима стъпка напред за Европа. Наред с това технологичният напредък доведе до революция в начините и скоростта на комуникация, а в резултат на това се отвориха не само границите, но и обществата. Обединена в различието, тази свободна и благоденстваща Европа продължава да улеснява и обогатява живота на хората.

За гражданите на Европейския съюз сигурността е един от основните приоритети. Многогодишните програми на ЕС вече послужиха като добра, прагматична основа за засилване на оперативното сътрудничество, но сега е необходим по-широк консенсус по виждането, ценностите и целите, на които се основава вътрешната сигурност на ЕС.

Основните, свързани с престъпността, рискове и заплахи пред Европа днес, като например тероризмът, тежката и организираната престъпност, трафикът на наркотици, киберпрестъпността, трафикът на хора, сексуалната експлоатация на малолетни и детската порнография, икономическата престъпност и корупцията, трафикът на оръжия и трансграничната престъпност, се адаптират изключително бързо към научните и технологичните промени, като се опитват да се възползват по незаконен начин и подкопават ценностите и благоденствието на нашите отворени общества.

Макар сама по себе си да не е насочена към създаване на нови компетенции, а към интегриране на съществуващи стратегии и идейни подходи, и като отчита рамката на Стокхолмската програма, стратегията на ЕС за вътрешна сигурност дава отговор на това предизвикателство. В нея се демонстрира твърда ангажираност към продължаване на напредъка в областта на правосъдието, свободата и сигурността чрез европейски

модел за сигурност, който се сблъсква със следните предизвикателства: защита на правата и свободите; подобряване на сътрудничеството и солидарността между държавите-членки; противодействие на причините за несигурността, а не само на последиците от нея; отдаване на приоритет на превенцията и изпреварващите действия; приобщаване на всички сектори, имащи отношение към защитата на гражданите (политически, икономически, социални и др.); информиране на гражданите относно политиките за сигурност; и накрая, отчитане на взаимозависимостта между вътрешна и външна сигурност при следването на подход за „глобална сигурност“ с трети държави.

Ето защо е необходимо самата стратегия за вътрешна сигурност да подлежи на адаптиране, както към потребностите на гражданите, така и към предизвикателствата на динамичния и глобализиран двадесет и първи век.

Концепцията за вътрешна сигурност трябва да се разбира като широка и всеобхватна концепция, която обединява множество сектори с цел да се противодейства на тези основни заплахи, както и на заплахите, които имат преки последици върху живота, безопасността и благоденствието на гражданите, включително природни и причинени от човека бедствия като горски пожари, земетресения, наводнения и бури.

От съществено значение е сътрудничеството между правоприлагащите и граничните органи, съдебните власти и други служби, като например секторите на здравеопазването, социалните служби и гражданската защита. Стратегията на Европа за вътрешна сигурност трябва да оползотвори потенциалното единодействие, което съществува в областта на сътрудничеството между правоприлагащите органи, интегрираното управление на границите и наказателноправните системи. Действително, тези области на дейност в европейското пространство на правосъдие, свобода и сигурност са неделими: стратегията за вътрешна сигурност трябва да гарантира, че те се допълват и взаимно се укрепват.

Европа следва да установи модел на сигурност, основан на принципите и ценностите на Съюза: спазване на правата на човека и основните свободи, принципите на правовата държава, демокрацията, диалогът, търпимостта, прозрачността и солидарността.

Качеството на нашата демокрация и общественото доверие в Съюза ще зависят до голяма степен от способността ни да гарантираме сигурността и стабилността в Европа и да работим с нашите съседи и партньори за противодействие на първопричините за проблемите с вътрешната сигурност, пред които е изправен ЕС.

Стратегията за вътрешната сигурност беше приета, за да се подпомогне напредъкът на Европа, като се обединят съществуващите дейности и се очертаят принципите и насоките за бъдещата работа. Стратегията е насочена към предотвратяване на престъпността и повишаване на способността да се даде навременен и подходящ отговор на природни и причинени от човека бедствия чрез ефективно разработване и управление на необходимите инструменти.



*© Европейски съюз, 2010 г.*

# 1. ЗАЩИТА НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕВРОПА В ЕДНО ГЛОБАЛНО ОБЩЕСТВО

През двадесет и първи век Европейският съюз (ЕС) наброява около 500 милиона души от 27-те държави, които съставляват Съюза. Икономическият растеж, наред с възможностите, предоставени от свободното и демократично общество, основано на правовата държава, водят до благоденствие за европейските граждани; тези възможности обаче носят и рискове — терористи и други престъпници се стремят към злоупотреба с тези свободи в преследване на разрушителни и злонамерени цели. Същевременно увеличената мобилност на хората от своя страна прави по-голяма общата ни отговорност да защитим свободите, на които се радват всички граждани на Съюза.



Тържества по повод разширяването на шенгенското пространство, състояли се през декември 2007 г. в Цитау, германски град, разположен на границата между Германия, Полша и Чешката република

*© Европейски съюз, 2010 г.*

Ето защо сигурността се превръща в ключов фактор за осигуряването на високо качество на живот в европейското общество и за защита на критичната инфраструктура чрез предотвратяване на общите заплахи и справяне с тях.

В действителността понятието „нулев риск“ не съществува, но въпреки това Съюзът трябва да създаде безопасна среда, в която гражданите на Европа да се чувстват защитени. Нещо повече, трябва да бъдат въведени необходимите механизми за поддържане на високо равнище на сигурност не само на територията на ЕС, но и доколкото

е възможно, когато гражданите пътуват в трети държави или се намират във виртуална среда като интернет.

В този смисъл вътрешната сигурност на ЕС означава защита на хората и ценностите на свободата и демокрацията, така че всеки да може да се наслаждава на своя живот без страх. Вътрешната сигурност отразява общото виждане на Европа за днешните предизвикателства и решимостта при необходимост да се изправим в общ фронт срещу тези заплахи чрез политики, които оползотворяват добавената стойност на ЕС. Договорът от Лисабон и Стокхолмската програма позволяват на ЕС да предприема амбициозни и съгласувани стъпки за развитието на Европа като пространство на правосъдие, свобода и сигурност. В този смисъл настоящата стратегия:

– определя **общите заплахи и предизвикателства** пред нас, които правят все по-значимо сътрудничеството между държавите-членки и институциите на ЕС за противодействие на новите предизвикателства, надхвърлящи националните, двустранните и регионалните способности,

- ***Заедно** сме по-ефективни и по-добре подготвени за заплахите пред нас.*
- *Стратегия за вътрешна сигурност, която отразява споделяните от всички нас **ценности и приоритети.***
- *Действия, които отчитат както **обществената сигурност, така и правата на отделния човек.***

– задава по изчерпателен и прозрачен начин **общата политика на ЕС за вътрешна сигурност**, както и принципите, на които тя се основава,

– определя **европейски модел за сигурност**, който се състои от общи инструменти и ангажираност към: отношение между сигурността, свободата и неприкосновеността на личния живот, което води до взаимното им укрепване; сътрудничество и солидарност между държавите-членки; приобщаване на всички институции на ЕС; противодействие на причините за несигурността, не само на последиците от нея; подобряване на превенцията и изпреварващите действия; приобщаване, доколкото това е уместно, на всички сектори, имащи отношение към защитата на гражданите, а именно политическия,

икономическия и социалния сектор; както и по-голяма взаимообвързаност между вътрешната и външната сигурност.

## ОБЩИ ЗАПЛАХИ: Основни предизвикателства пред вътрешната сигурност на ЕС

Престъпността се възползва от възможностите, предоставени от глобализираното общество, като например високоскоростните комуникации, повишената мобилност и бързите финансови сделки. По подобен начин се наблюдават явления, които имат трансгранично отражение върху сигурността и безопасността в ЕС. Ето защо могат да бъдат набелязани редица значими общи заплахи:

– **Тероризмът във всичките си форми** не зачита по никакъв начин човешкия живот и демократичните ценности. Неговият глобален характер, разрушителни последици и способността терористите да бъдат набирани чрез радикализация и разпространение на пропаганда по интернет, както и различните пътища за финансиране, го превръщат в съществена и все по-нарастваща заплаха за нашата сигурност.

- *През 2007 г. двадесет и шест души бяха задържани в международна антитерористична операция на Евроюст в Италия, Франция, Румъния, Португалия и Обединеното кралство. Организацията планираше да извърши нападения в Италия, Афганистан, Ирак и арабските страни.*

Източник: Годишен доклад на Евроюст за 2007 г., стр. 34—35.

- *През 2008 г. благодарение на усилия на национално и регионално равнище, както и на равнище ЕС, бяха арестувани 1009 души в тринадесет страни по обвинения в тероризъм.*

Източник: Доклад на Европол „Тероризъм — състояние и тенденции“ за 2009 г., стр. 6.

*През февруари 2008 г. по време на операция „PIPAS“ (срещу организация, занимаваща се с измами с кредитни карти) бяха арестувани 100 души и бяха претърсени 48 адреса при съвместно разследване между 11 страни, координирано от Европол.*

Източник: Годишен доклад на Европол за 2008 г., стр. 24.

– **Тежката и организираната престъпност** стават все по-значими. В различните си форми те най-често се проявяват там, където може да реализират максимални финансови ползи с минимален риск, независимо от границите. Трафикът на наркотици, икономическата престъпност, трафикът на хора, незаконното прехвърляне на хора, трафикът на оръжия, сексуалната експлоатация на малолетни и детската порнография, придружените с насилие престъпления, изпирането на пари и документалните измами са само някои от проявленията на организираната и тежката престъпност в ЕС. Наред с това корупцията застрашава устоите на демократичната система и правовата държава.

– **Киберпрестъпността** представлява глобална, техническа по своя характер, трансгранична, анонимна заплаха за нашите информационни системи, поради което тя изправя правоприлагащите органи пред множество допълнителни предизвикателства.

– **Трансграничната престъпност**, като например дребната престъпност и имуществените престъпления, често извършвани от банди, имат значителни последици за всекидневния живот на хората в Европа.

– **Самото насилие**, като например младежката престъпност и хулиганството по време на спортни прояви, увеличава вече нанесените от престъпления щети и може значително да навреди на нашето общество.

– **Природните и причинените от човека бедствия,** като горски пожари, земетресения, наводнения и бури, суши, ситуации на енергиен недостиг и сериозни аварии на информационните и комуникационните технологии,



Наводнение, причинено от река Елба
© *Fotolia*

пораждат предизвикателства за безопасността и сигурността. В наше време системите за гражданска защита представляват съществен елемент от всяка модерна и прогресивна система за сигурност.

Съществуват и редица други общи явления, които пораждат загриженост и представляват заплаха за безопасността и сигурността на хората в цяла Европа, като например **пътнотранспортните произшествия**, които отнемат живота на десетки хиляди европейски граждани всяка година.

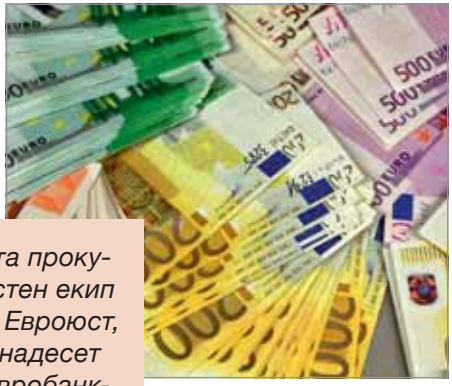
*Съвместни полицейски и митнически центрове, като Centre de Coopération Policière et Douanière в Люксембург, чрез които се поддържа ефективно оперативно сътрудничество между полицията, жандармерията и митническите органи на Белгия, Германия, Люксембург и Франция.*

*Залцбургският форум, съставен от министрите на вътрешните работи на Австрия, България, Чешката република, Унгария, Полша, Словакия, Словения и Румъния, които провеждат заседания за обсъждане на общи проблеми на сигурността.*

*Балтийската специална група, която обхваща и членове извън ЕС, създадена за борба с организираната престъпност в региона на Балтийско море.*

## ОТГОВОР НА ТЕЗИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Държавите-членки на ЕС разполагат със свои собствени стратегии и политики в областта на сигурността за справяне с тези явления и за отговор на придвижването на престъпници между съседни държави; разработени са също двустранни, многостранни и регионални модели за сътрудничество между държавите-членки. Въпреки това тези усилия не са достатъчни за превенция и борба срещу подобни престъпни



Европол се бори срещу фалшифицирането на банкноти
*© Европол*

*През юли 2009 г. българската и испанската прокуратура и полиция, подпомагани от съвместен екип за разследване с участието на Европол и Евроюст, разбиха престъпна организация от седемнадесет души, отговорна за фалшифициране на евробанкноти с номинална стойност повече от 16 млн. евро, разпространявани в ЕС.*

Източник: Съобщение за пресата на Евроюст, 3 юли 2009 г.



Премахването на граничния контрол по вътрешните граници улесни пътуването в рамките на Шенгенското пространство

*© Fotolia*

групи и техните дейности, които далеч надхвърлят нашите граници, поради което един подход на равнище ЕС става все по-наложителен.

Държавите-членки трябва непрестанно да се стремят към разработване на инструменти, чрез които националните граници, различното законодателство, различните езици и начини на работа да не възпрепятстват напредъка в превенцията на трансграничната престъпност.

ЕС постигна съществен напредък в тази област през последните години. Така например, засиленото сътрудничество между правоприлагащите и съдебните органи придоби съществено значение след премахването на проверките по вътрешните граници, което позволи свободно движение за жителите на Шенгенското пространство.

Бяха разработени многобройни инструменти, улесняващи сътрудничеството. Най-значими сред тях са:

**– Анализ на бъдещи ситуации и сценарии: изпреварващи действия спрямо заплахите.** Европол и останалите агенции на ЕС изготвят периодични оценки на заплахите.

– **Адекватен отговор: планиране, програмиране и управление на последиците.** Бяха разработени работни програми, които ни позволяват да дадем методичен отговор на опасностите и загрижеността на гражданите. Бяха разработени и стратегии и конкретни работни планове за борба с тероризма, трафика на наркотици, трафика на хора, организираната престъпност и гражданската защита. Наред с това *Механизмът на Общността за гражданска защита* осигурява координация на отговора на държавите-членки при природни и причинени от човека бедствия.

**– Ефективност в областта: работа на агенциите, институциите и органите.** Бяха създадени редица агенции на ЕС, сред които: **Европол**, чиято основна цел е да събира и обменя информация и да улеснява сътрудничеството между правоприлагащите органи в борбата им срещу организираната престъпност и тероризма; **Евроюст**, която е двигател на сътрудничеството между съдебните органи и подобрява тяхната ефективност; както и **Frontex**, която управлява оперативното сътрудничество по външните граници. ЕС създаде също функцията **координатор за борба с тероризма**. Бяха създадени също други органи и мрежи в областта на обучението, наркотиците, превенцията на престъпността, корупцията и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси.



Седалището на Евроюст и Международния наказателен трибунал в Хага

*© Европейски съюз, 2010 г.*



Жил де Керхов, координатор на ЕС за борба с тероризма

*Съвет на ЕС*
*© Европейски съюз*

– **Основани на взаимно признаване инструменти за обмен на информация и улесняване на съвместни разследвания и операции.** Основаните на взаимно признаване инструменти включват европейската заповед за арест и разпоредби за замразяване на активи. Бяха създадени и бази данни като *Шенгенската информационна система*, както и мрежи за обмен на информация от регистрите за съдимост, за борба с хулиганството, за изчезнали лица или противозаконно отнети превозни средства и относно издадени или отказани визи. Използването на ДНК и данни от пръстови отпечатъци спомага да бъдат идентифицирани анонимни следи, оставени на местопрестъплението. Правните инструменти на ЕС улесняват оперативното сътрудничество между държавите-членки; сред тези инструменти са създаването на съвместни екипи за разследване, организирането на съвместни операции и тясно сътрудничество за гарантиране на сигурността на международни прояви, включително важни спортни състезания.

– **Бяха разработени механизми за оценка на ефективността на нашите действия.** Така например, провежданите партньорски оценки в областта на тероризма и организираната престъпност допринесоха за повишаване на взаимното доверие.

# 2. КЪМ ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ ЗА СИГУРНОСТ

Постигнатите до този момент успехи са свидетелство за солидния напредък в областта на правосъдието, свободата и сигурността в ЕС. Въпреки това ние трябва да продължим да обединяваме усилията си за осигуряване на още по-голяма защита за нашите граждани. Стокхолмската програма и стратегиите като Европейската стратегия за сигурност, Стратегията за външното измерение в областта на правосъдието, свободата и сигурността и Стратегията за управление на информацията послужиха като добра основа в тази насока.

Настъпи моментът да оползотворим и разработим общите инструменти и политики за противодействие на заплахите и рисковете като възприемем по-интегриран подход: това е основната цел на стратегията за вътрешна сигурност. За да постигнем тази цел, ние се спряхме на модел на сигурност, който обединява дейностите в областта на правоприлагането, съдебното сътрудничество, управлението на граници и гражданската защита.

По-долу са очертани принципите и насоките за действие, които използват този модел.

## ПРИНЦИПИ

Хората в Европа очакват да живеят в сигурност, като се ползват от своите свободи: сигурността сама по себе си е основно право. Стратегията на ЕС за вътрешна сигурност е вдъхновена от ценностите и принципите, залегнали в договорите на Съюза и изложени в Хартата на основните права:

– правосъдие, свобода и политики на сигурност, които се укрепват взаимно при зачитане на **основните права, международната защита, принципите на правовата държава и неприкосновеността на личния живот**;

**– защита** за всички граждани, **особено за най-уязвимите**, като се обръща особено внимание на **жертвите** на престъпления като трафика на хора и насилието, свързано с пола, включително на жертвите

на тероризъм, които също се нуждаят от специално внимание, подкрепа и социално признаване;

– **прозрачност и отчетност** в политиките за сигурност, така че те да бъдат лесно разбрани от гражданите и да отразяват тяхната загриженост и мнения;



Свободата на изразяване на мнение е една от европейските ценности, които са в основата на стратегията за вътрешна сигурност

*© Fotolia*

– **диалог** като средство за преодоляване на различията в съответствие с принципите на **толерантност, уважение** и **свобода на словото**;

– **интеграция, социално приобщаване и борба с дискриминацията** като ключови елементи за вътрешната сигурност на ЕС;

– **солидарност** между държавите-членки, изправени пред предизвикателства, които не могат да бъдат преодолени, ако държавите-членки действат сами или когато съвместните действия са в интерес на ЕС като цяло;

– **взаимно доверие** като ключов принцип за успешно сътрудничество.

## СТРАТЕГИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Въз основа на тези принципи бяха изготвени десет насоки за действие с цел да се гарантира вътрешната сигурност на ЕС през идните години.

### -I- Широк и комплексен подход към вътрешната сигурност

Вътрешната сигурност трябва да се разглежда като обхващаща широк кръг от мерки, както в хоризонтално, така и във вертикално измерение.

– **Хоризонтално** измерение: постигането на адекватно равнище на вътрешна сигурност в една сложна глобална среда изисква участие на органите по правоприлагането и управлението на границите, подкрепени от сътрудничество между съдебните органи, агенциите за гражданска защита, а също и от политическия, икономическия, финансовия, социалния и частния сектор, в т.ч. неправителствените организации.

– По подобен начин ние трябва да отчетем **вертикалното измерение** на сигурността на различните равнища: международното сътрудничество, политиките и инициативите на равнище ЕС в областта на сигурността, регионалното сътрудничество между държавите-членки и националните, регионалните и местните политики на отделните държави-членки.

### -II- Осигуряване на ефективен демократичен и съдебен надзор на дейностите в областта на сигурността

След влизането в сила на Договора от Лисабон силно нарасна участието на Европейския парламент в разработването на политиките на сигурност, което означава, че ефективните консултации на всички етапи са от съществено значение. Националните парламенти също ще играят по-голяма роля в работата на ЕС чрез правомощието си да контролират прилагането на принципа на субсидиарност и чрез участието им в оценката за прилагането на политиките в областта на правосъдието, свободата и сигурността.

Съдът на Европейския съюз придобива пълна компетентност в тази област (освен по отношение на вътрешната законност и ред на държавите-членки и техните отговорности в областта на сигурността). Накрая, присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека също ще допринесе за по-добра защита на правата на човека за гражданите на Европа.

## -III- Превенция и изпреварващи действия: проактивен подход с ръководна роля на разузнавателната информация

*Следва да гарантираме, че държавите-членки обменят разузнавателна информация достатъчно бързо, за да предотвратяват престъпления и да изправят нарушителите пред правосъдието.*

Сред основните цели на стратегията за вътрешна сигурност за ЕС са превенцията и изпреварващите действия по отношение на престъпността и по отношение на природните и причинените от човека бедствия, както и смекчаването на потенциалните последици от тях. Макар ефективното преследване на извършителите на престъпления да остава от съществено значение, отдаването на по-голямо внимание на превенцията на престъпни деяния и терористични нападения, преди те да се случат, може да спомогне за намаляване на произтичащите от тях поражения върху личността и психиката, които често са непоправими.

Ето защо нашата стратегия трябва да наблегне на превенцията и изпреварващите действия, основани на проактивен подход с ръководна роля на разузнавателната информация, както и осигуряването на доказателствата, необходими за съдебното преследване. Постигането на успех в правните действия е възможно единствено ако е налице цялата необходима информация.




Държавите-членки на ЕС си сътрудничат помежду си и с трети държави с цел повишаване сигурността на въздушния транспорт

© *Fotolia*

Наред с това е необходимо да разработваме и подобряваме механизми за превенция като инструменти за анализ и системи за ранно предупреждение. Сред приложимите

инструменти за превенция следва да бъде европейският регистър за резервационни данни на пътниците, който осигурява високо равнище на защита на данните за целите на превенцията, установяването, разследването и съдебното преследване на терористични и тежки престъпления въз основа на оценка на въздействието. Тези инструменти ни позволяват да задълбочим разбирането си за различните видове заплахи и вероятността те да се реализират и да предвиждаме случващото се в бъдеще, така че не само да сме подготвени за резултатите от бъдещи заплахи, но и най-вече да можем да създаваме механизми за установяването и предотвратяването им. Ето защо трябва да бъде възприет комплексен подход, насочен към непрекъснато установяване и превенция на заплахи и рискове, пред които ЕС е изправен в различните области на вътрешната сигурност, както и към основните проблеми, пораждащи безпокойство сред обществото. Необходима е стратегия за превенция и противодействие на заплахи като организираната престъпност.

Превенцията на престъпността означава противодействие на първопричините, а не само на престъпните деяния и техните последици.

Политиките в областта на сигурността, особено свързаните с превенция, трябва да почиват на широк поход, който обхваща не само правоприлагащите агенции, но и институции и професионалисти на национално и местно равнище. Ето защо следва да се потърси сътрудничеството с други сектори като училища, университети и други учебни заведения, за да не могат младите хора да навлизат в средите на престъпността. Частният сектор, особено когато участва във финансови дейности, може да допринесе за разработването и ефективното прилагане на механизми за превенция на измамни дейности и изпиране на пари. Организациите на гражданското общество също могат да играят роля при провеждането на кампании за обществена осведоменост.

Действията на ЕС в областта на гражданската защита трябва да бъдат ръководени от целите за намаляване на уязви-



Горските пожари подчертават необходимостта от ефикасни системи за гражданска защита

© *Fotolia*

мостта към бедствия чрез разработване на стратегически подход за превенция и изпреварващи действия по отношение на бедствията чрез по-нататъшно подобряване на подготвеността и отговора при зачитане на националните отговорности. Следва да се разработят насоки за методи за очертаване на опасностите и рисковете, за оценки и анализи, както и преглед на природните и причинените от човека бедствия, с които ЕС може да се сблъска в бъдеще. Този анализ на риска на равнище ЕС следва да послужи като основа за инициативите за сътрудничество между поделящите рискове държави-членки и ЕС в областта на гражданската защита и планирането на капацитета. Следва да се определят новите рискове и заплахи, като например енергиен недостиг, аварии на информационните и комуникационните технологии и пандемии. Устойчивостта на гражданите, както и на публичния и частния сектор, към последиците от бедствията следва да намери място в политиките за превенция.

## -IV- Разработване на комплексен модел за обмен на информация

Политика за вътрешна сигурност, подкрепена от обмен на информация, основан на взаимно доверие и чиято най-висша степен на реализация е принципът на наличност на информацията. За да бъдат правоприлагащите органи в състояние да осъществяват превенция и да предприемат изпреварващи действия, те трябва да имат своевременен достъп, доколкото е възможно повече данни относно престъпните деяния и техните извършители, методите на действие, данни за жертвите, използваните превозни средства и т.н.

С оглед значително повишаване на настоящото равнище на обмен на информация, ние трябва да продължим да укрепваме механизмите за изграждане на взаимно доверие между органите, отговорни за осигуряване на вътрешната сигурност в ЕС, с цел подсилване на съществуващите механизми, и да използваме *Стратегията за управление на информацията* за разработване на сигурен и структуриран европейски модел за обмен на информация.

Този модел ще включва всички различни бази данни на ЕС, които имат отношение към гарантиране на сигурността в ЕС, така че да може да има взаимодействие между тях — доколкото това е необходимо и разрешено — с цел осигуряване на ефективен обмен на информация в рамките на целия ЕС и използване в максимална степен на възмож-

ностите, предоставяни от биометричните и друг вид технологии, за повишаване на сигурността на нашите граждани, в ясно очертана рамка, която защитава и неприкосновеността на техния личен живот.

Този модел за обмен на информация трябва винаги изцяло да зачита правото на неприкосновеност на личния живот и защитата на личните данни. По-високо равнище на сигурност означава засилване на обмена на данни, но е важно това засилване да бъде внимателно управлявано, да бъде пропорционално и да зачита законодателството за защита на данните.

## -V- Оперативно сътрудничество

Съгласно Договора от Лисабон беше създаден *Постоянен комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI)* с цел гарантиране на ефективно съгласуване и сътрудничество между правоприлагащите органи и органите за управление на границите, включително контрол и защита на външните граници, и при целесъобразност, съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси във връзка с оперативното сътрудничество. Работата на този комитет ще бъде основана преди всичко на оценки на заплахите и на приоритетите на равнище държави-членки и на равнище ЕС.



Заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи

*Съвет на ЕС*
*© Европейски съюз*

COSI трябва да осигурява също така задължително сътрудничество между агенциите и органите на ЕС, работещи в областта на вътрешната сигурност (*Европейската полицейска служба (Европол), Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз (Frontex), Европейското звено за съдебно сътрудничество (Евроюст), Европейския полицейски колеж (CEPOL) и Ситуационния център (Sitcen)*) с оглед насърчаване на все по-координирани, интегрирани и ефективни опера-

ции. Тези участници трябва да продължат да подобряват предоставянето на ефективна подкрепа на специализираните служби в държавите-членки. В частност следва да бъде повишен капацитетът на Европол да оказва подкрепа на операциите на държавите-членки.

*По време на Световното първенство по футбол в Германия през 2006 г. бяха командировани полицейски служители от 13 европейски страни, които носеха обичайните си униформи и на които бяха дадени пълномощия за правоприлагане.*



Трансграничното сътрудничество способства за повишаване на сигурността по време на големи спортни събития

© *Fotolia*

Следва да бъде отбелязан напредък по отношение на разработването на рамката за сътрудничество за подобряване на сигурността и безопасността на мащабни и масови международни прояви.

В областта на гражданската защита ЕС следва да насърчава интегриран подход с цел обхващане на различните етапи на кризата — превенция, отговор и възстановяване — чрез взаимна помощ и солидарност на европейско равнище.

### -VI- Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

По-тясното сътрудничество между съдебните органи на държавите-членки е от съществено значение, както и необходимостта Евроюст да достигне пълния си потенциал в рамките на приложимото право. Успешни операции и разследвания в наказателноправната област на равнище ЕС трябва да ни дадат възможност да осъществим потенциалното единодействие между правоприлагащите, граничните и съдебните органи в превенцията на трансграничната престъпност.

### -VII- Интегрирано управление на границите

Интегрираното управление на границите играе важна роля както в борбата с незаконната имиграция, така и за поддържането на сигурността. Механизмът за интегрирано управление на границите



Медицински екип и италианската брегова охрана на остров Лампедуза

*© Европейски съюз, 2010 г.*

трябва да бъде подсилен, *inter alia*, с оглед разпространяване на добри практики сред службите за гранична охрана. Осъществимостта на създаването на европейска система за гранична охрана трябва да бъде проучена въз основа на предварителен анализ. Ще трябва да бъде отделено специално внимание на по-нататъшното развитие на *Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)*. Сътрудничеството и координацията на *Frontex* с други агенции на ЕС и с правоприлагащите органи на държавите-членки е от първостепенно значение за успеха на тази агенция.

Новите технологии имат първостепенна роля в управлението на границите. Те могат да улеснят гражданите, като създадат възможност за бързо преминаване през гранично-пропускателните пунктове на външните граници чрез автоматизирани системи, предварителна регистрация, схеми, предназначени за редовни пътници, и т.н. Те повишават сигурността, като дават възможност за осъществяване на необходимия контрол, така че границите да не бъдат пресичани от лица или стоки, пораждащи риск за Съюза. В този контекст тясното сътрудничество между правоприлагащите органи и органите за граничен контрол



Служител на Frontex контролира превозно средство на контролно-пропускателен пункт на външната граница на ЕС

*© Европейски съюз, 2010 г.*

е от първостепенно значение. Освен това правоприлагащите органи следва да улесняват предоставянето на информацията, необходима за прилагането на мерките за сигурност по границите.

Влизането в сила на *Визовия кодекс*, по-нататъшното развитие на *Шенгенската информационна система*, както и електронните системи за граничен контрол, като например система за влизане и излизане, ще допринесат за интегрирано управление на границите, основано на разузнавателна информация. Диалогът и сътрудничеството с трети държави на произход и на транзитно преминаване са също от първостепенно значение, например за изграждане на капацитет за граничен контрол.

### -VIII- Ангажимент за иновации и обучение

Необходимо е да работим заедно за насърчаване и разработване на нови технологии чрез общ подход, както и за намаляване на разходите и повишаване на ефективността. В технологичната област също е важно публичният и частният сектор да работят заедно. Въз основа на резултатите от проекти за научноизследователската и развойна дейност, провеждани в рамките на съвместната програма за научноизследователска и развойна дейност, ЕС следва да разработи технологични стандарти и платформи, съобразени с потребностите му в областта на сигурността.

Оперативната съвместимост между различните технологични системи, използвани от отделните агенции или служби, трябва да бъде стратегическа цел, така че оборудването да не създава препятствия пред сътрудничеството между държавите-членки в областта на обмена на информация или при провеждане на съвместни операции. çСтратегически подход към професионалното обучение в Европа: тази цел е от първостепенно значение за изграждането на правоприлагащи и съдебни органи и на органи за управление на границите, които разполагат с напреднали технологии и имат водещо място в съответната специализирана област, както и за предоставянето на възможност за съществен напредък на европейското обучение в областта на правоприлагането, за да може то да се превърне в мощно средство за насърчаване на изграждането на обща култура сред европейските правоприлагащи органи и за улесняване на транснационалното сътрудничество. За да бъде постигнато това, в обучението на национално равнище следва да бъдат включени европейски компоненти и да бъдат разработени про-

грами за обмен въз основа на модела „Еразмус“. За тази цел, европейски специалисти с високо ниво на подготовка и споделящи сходни културни ценности ще генерират добавена стойност в контекста на конкуренцията в глобализираното общество, както и в областта на сигурността. Европейските агенции и органи, и по специално *Европейският полицейски колеж (CEPOL)*, следва да играят важна роля.

## -IX- Външно измерение на вътрешната сигурност/сътрудничество с трети държави

Концепцията за вътрешна сигурност не може да съществува без външно измерение, тъй като вътрешната сигурност в голяма степен и все повече зависи от външната сигурност. Международното сътрудничество на ЕС и неговите държави-членки, както в двустранен, така и в многостранен план, е от първостепенно значение за гарантиране на сигурността и за защита на правата на нашите граждани, както и за насърчаване на сигурността и зачитането на правата извън границите на ЕС. Необходимо е политиките на ЕС по отношение на трети държави да подхождат към сигурността като към ключов фактор и да разработват механизми за координиране между сигурността и други относими политики, например външната политика, като въпросите на сигурността трябва все повече да се възприемат в рамките на интегриран и проактивен подход.

*В сътрудничество с трети държави, европейските държави създадоха в Карибския басейн, Лисабон, Тулон, Акра и Дакар успешни платформи за борба с трафика на наркотици.*

В областта на външната сигурност ЕС не трябва да се ограничава единствено до сътрудничество между правоприлагащите органи на държавите-членки и на други държави, по-специално на съседните на ЕС страни. Необходимо е да се изграждат връзки с други държави чрез глобален подход към сигурността, като се работи тясно с тях и се подкрепя тяхното институционално, икономическо и социално развитие, когато това е необходимо. Тази система на работа ще означава създаване на възможности за диалог въз основа на области, които са от взаимен интерес или предизвикват загриженост, както и чрез възможностите за сътрудничество, които ще могат да бъдат идентифицирани при всеки отделен случай. Сътрудничеството и координацията с международни организации в областта на правоприлагането, и по-специално с Интерпол,

следва да бъдат засилени. По отношение на специфични заплахи държавите-членки следва да разработват двустранни, многостранни и регионални подходи, когато това е подходящо.

Усилията за борба с транснационалната престъпност извън ЕС, както и за изграждане на условия за зачитане на принципите на правовата държава, са от първостепенно значение. Следователно сътрудничеството в рамките на общата европейска политика за сигурност и отбрана, по-специално между агенциите на ЕС и съответните мисии, трябва да бъде активизирано в още по-голяма степен. Също така е много важно да се засили участието на правоприлагащите органи и органите от областта „Правосъдие, свобода и сигурност“ във всички етапи на гражданските мисии за управление на кризи, така че те да могат да участват в разрешаването на конфликтите, като работят заедно с всички други служби, действащи на място (военни, дипломатически, служби за спешна помощ и т.н.). Специално внимание следва да бъде отделено на „слабите и изостаналите държави“, така че те да не се превръщат в средища на организирана престъпност или тероризъм.

В този контекст *Стратегията за вътрешна сигурност* е неотделимо допълнение към *Стратегията на ЕС за сигурност*, разработена през 2003 г. в рамките на политиката на ЕС за сигурност и отбрана с цел преодоляване на глобалните рискове и заплахи и поемане на ангажимент за социалното, политическото и икономическото развитие на глобалното общество като най-ефективен начин за постигане на действителна и дълготрайна сигурност.

## -X- Гъвкавост с цел адаптиране към бъдещи предизвикателства

Широк, прагматичен, гъвкав и реалистичен подход, който постоянно се приспособява към действителността, отчитащ рисковете и заплахите, които могат да засегнат гражданите в по-общ план, който не се съсредоточава само върху аспектите, свързани с престъпността, а отчита рисковете от всякакъв характер, които биха могли да доведат до проблем, свързан със сигурността в по-широк смисъл, който внимателно следи появата на потребност от адаптиране към променящите се обстоятелства и гарантиране на най-високо равнище на сигурност за гражданите на Европа.

# 3. СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

След *Плана за действие за изпълнение на Стокхолмската програма*, Комисията ще приеме съобщение относно стратегията за вътрешна сигурност, което ще съдържа предложения за действие. По-нататъшното разработване, наблюдение и прилагане на стратегията за вътрешна сигурност трябва да се превърне в една от приоритетните задачи на *Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI)*. Освен това, в съответствие със *Стокхолмската програма*, Комисията ще разгледа дали е осъществимо създаване на *Фонд за вътрешна сигурност за насърчаване на изпълнението на стратегията за вътрешна сигурност*.



© Европейски съюз, 2010 г.

Европейска комисия

**Стратегия за вътрешна сигурност на Европейския съюз: Към европейски модел за сигурност**

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2010 г. — 31 стр. — 14,8 × 21 см

ISBN 978-92-824-2673-9
doi:10.2860/85710

## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС

**Безплатни публикации:**

- чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз. Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес: http://ec.europa.eu или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

**Платени публикации:**

- чрез EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

**Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз,* Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз):**

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

QC-30-10-313-BG-C



Rue de la Loi/Wetstraat 175
1048 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
тел. +32 22816111

*www.european-council.europa.eu*
*www.consilium.europa.eu*



Служба за публикации

ISBN 978-92-824-2673-9

