

---

## „СЪВМЕСТНИТЕ КОНТАКТНИ ЦЕНТРОВЕ“ НА ДЪРЖАВНАТА НИ ГРАНИЦА – СРЕДСТВО ЗА ПОВЕЧЕ СИГУРНОСТ

---

Ставри ФЕРДОВ\*

*The report analyzes the place, role and contribution of joint contact centers at the borders of the Republic of Bulgaria in achieving a qualitatively new level of security. Without exhaustive draw conclusions about the effectiveness of this tool as a countervailing measure to the lack of border control at internal borders. The conclusion of the need for even greater strengthening of activity of the Agency „Customs“ in EU police and customs cooperation and by increasing the role of contact centers in the fight against terrorism and migration. The other main conclusion is the achievement of a high level of security of official information channels for service information.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Едва ли твърдението, че днес сигурността на Стария континент е поставена пред сериозни изпитания, се нуждае от академична аргументация!

Заплахите и предизвикателствата пред Европейския съюз и Република България като част от Съюза са повече от когато и да било след края на т.нар. „Студена война“. Като че ли бяхме забравили несигурността като състояние на обществото. Терористичните атаки в някои европейски държави и миграционният натиск по външните граници на Съюза са основните фактори за трескавото търсене на подходи за повече сигурност. Част от тези подходи е засилването на трансграничното полицейско сътрудничество с цел повишаване на надеждността на вътрешната и външната сигурност на страната ни.

Едно от средствата (формите) на това сътрудничество са „съвместните контактни центрове“ по границата ни. Това всъщност е популярното име на центрoвете.

Коректността ни задължава да отбележим, че **точното име на тези центрове е „центрове за полицейско и митническо сътрудничество“**. Те са съвместни със съседна (съседни, ако центърът е тристранен) държава.

**Целта на този доклад** е да представи и анализира ефективността на този инструмент на сигурността на територията на ЕС и България в светлината на новите предизвикателства и заплахи.

За постигане на целта са използвани **методи на събиране на информация** (данни), като:

- изготвяне на теоретични източници и източници от първичното и вторичното законодателство на ЕС;
- нормативни актове от националното законодателство на РБ, пряко отнасящи се до дейността на центрoвете;
- открити статистически източници (публична информация на Европол, на МВР и на ГДГП).

---

\* Авторът е професор, доктор, преподавател във Висшето училище по сигурност и икономика – Пловдив, и в Академията на МВР.

**Методите на анализ** са базирани най-вече на количествени статистико-математически методи. Времевият обхват на събраните и анализирани данни в емпиричната част на материала е три години (2014 – 2016 г.).

### **НАКРАТКО ЗА ИСТОРИЯТА НА ЦЕНТРОВЕТЕ ЗА ПОЛИЦЕЙСКО И МИТНИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

Най-малко две поколения в Европа работят активно за превръщане на Европейския съюз (ЕС) в зона на свобода и сигурност.

След подписване на Шенгенското споразумение през 1985 г. от държавите от Бенелюкс (Белгия, Холандия и Люксембург), Германия и Франция, и най-вече след като Конвенцията по това споразумение от 90-те години на миналия век стана факт, лидерите на ЕС са убедени в едно: след като „падат границите“ в Шенгенското пространство, са нужни мерки за поддържане на обществения ред и сигурността както в това пространство, така и на цялата територия на ЕС. Тези мерки компенсират „падането на границите“ и са наречени в КПСШ „компенсиращи мерки“.

**Фигура 1.**



Трансграничното полицейско сътрудничество и обмяна на информация стават критично важни за сигурността на ЕС. Формира се моделът на центровете, в които са включени полицейски служби и митници на държавите. В свой документ Европейската комисиия от 2008 г.<sup>1</sup> определя центровете като „съществен инструмент за полицейско сътрудничество“, в частност в граничната зона на държавите членки. Съгласно българското

<sup>1</sup> **Документ** на Съвета 11594/15 (т.нар. „Парижка декларация“ от 29.08.2015 г. за терористичните атаки в Париж), отнасяща се и до засилване на ролята на „центровете за полицейско и митническо сътрудничество“.

право ширината на граничната зона е 30 км,<sup>2</sup> считано от линията на ДГ към вътрешността на страната. През 2008 г. се издава „Европейски наръчник с добри практики на централите за полицейско и митническо сътрудничество“<sup>3</sup>.

Не е изненада, че първият център за полицейско и митническо сътрудничество се създава на границата между Германия и Франция в гр. Офенбург (Германия). Примерът е последван от много държави членки, като днес работят 58 центъра към дата 10.05.2016 г. (вж. картата на централите; източник: публичен сайт на Европол – *Фиг. 1*).

Част от тези центрове са между „трети страни“ за ЕС, но те са субсидирани чрез целеви фондове на Съюза (например контактен център между Македония и Албания – „Кафасан“).

**В български условия днес функционират пет центъра.** Първи възниква съвместният контактен център с Румъния, а последен и съвсем „злободневен“ (функциониращ от няколко месеца) е тристранният контактен център „Капитан Андреево“ между България, Турция и Гърция.

### ПРАВНИ ОСНОВИ НА ДЕЙНОСТТА НА ЦЕНТРОВЕТЕ

Изследването на правните актове, свързани с дейността на централите, показва, че са налице много и най-разнообразни актове. В настоящия доклад авторът предпочита да класифицира само онези актове и официални документи, които са пряко свързани с централите.

**На първо място** би трябвало да се отбележат договорите и споразуменията от първичното право на ЕС – част от т.нар. „шенгенско законодателство“, което е имплементирано в правото на ЕС с Амстердамския договор от 1997 – 1999 г.

Имаме предвид Споразумението от Шенген и Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген. Те регламентират „контактните центрове“ като „компенсираща мярка“ на отпадане на граничните проверки на вътрешните граници на Съюза.

**На второ място** бихме отбелязали официални документи на Съвета – част от вторичното необвързващо право на Съюза. Такъв документ е „Актуализираната стратегия за вътрешна сигурност на ЕС“, 2015 – 2012 (10854/15). В нея изрично е отбелязана необходимостта от по-нататъшно засилване на дейността на централите с оглед на постигане по-високо ниво на сигурност в ЕС.

**На следващо място** бихме поставили документ от необвързващото вторично право на Съюза, който е непосредствено свързан с дейността на централите, като определя ролята и техните задачи. Това е „Европейският наръчник за добри практики на централите за полицейско и митническо сътрудничество“ (13815/08).

Правната основа за дейността на централите на национално ниво се регламентира от двустранните и многостранните споразумения между партниращите си държави. Изследването показва, че тези споразумения имат само сходна обща част, касаеща общите принципи и задачи. Технологичната част на всяко едно отделно споразумение между партниращите си държави е различна. **Нека дадем пример:** срокът за изпълнение на определено информационно запитване със спешен характер е 8 часа за съвместния център със Сърбия в Калотина, а 24 часа – за българо-македонския център в Гюешево. Срокът на информационните запитвания със срок „обикновен“ е 72 часа на Калотина и на българо-гръцката държавна граница (Промахон), но 36 часа (14 дена) на Гюешево и на българо-румънската държавна граница (Гюргево).

<sup>2</sup> Вж. **Правилник** за устройство и дейността на МВР. В сила от 22.07.2014 г. Обн. ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г., посл. изм. ДВ, бр. 9 от 2.02.2016 г., с. 21.

<sup>3</sup> **Документ** на Съвета 13815/08 относно създаването на „центрове за полицейско и митническо сътрудничество“, тяхната роля, примерни задачи и отговорности. („Наръчник за добри практики“).

## **ЗАДАЧИ И ДЕЙНОСТИ НА КОНТАКТНИТЕ ЦЕНТРОВЕ, В КОИТО РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ Е ПАРТНИРАЩА СТРАНА**

**На първо място** бихме отбелязали, че основната и комплексна задача на контактните центрове както в целия ЕС, така и в нашата страна, е свързана с обмен на информация и сътрудничество между компетентните органи на партниращите си държави.

Самите компетентни органи са определени конкретно във всеки отделен двустранен или многостранен договор. Обхватът на компетентните органи от българска страна е следният: Главна дирекция „Гранична полиция“ (националният координатор на централните е именно служител на ГДГП), ГДНП, дирекция „Миграция“. Когато става въпрос за организирана престъпност и други аспекти на националната сигурност, дейностите се съгласуват с ГДБОП и ДАНС. От страна на Министерството на финансите компетентен орган е дирекция „Митници“.

В контактните центрове работят служители, които са представители на компетентните органи, упоменати в Споразумението, които осъществяват информационен обмен за нарушения и престъпления, застрашаващи сигурността и обществения ред както в двете партниращи си държави, така и в целия ЕС.

Назначени са ръководители на централите съответно от всяка една партнираща държава.

Административното ръководство на служителите се осъществява от ръководителя на службата, която представляват. Всяка държава ръководи своите служители. Например българските служители от контактния център „Промехон“ са подчинени на директора на Регионална дирекция „Гранична полиция“ – Смолян (отговорна за контрола на границата с Република Гърция). Информацията, която се обменя в рамките на контактния център, е пряко свързана с дейностите по опазване на обществения ред, борба с престъпността и защита на националната сигурност.

От такъв тип е информацията за нелегалната миграция – може би най-актуалният за нашата страна и ЕС въпрос. От такова естество е информационният обмен за трафик на хора, организиране на канали за контрабанда, както и свързаните с по-горните престъпления и нарушения за подправяне на документи за пътуване и документи за самоличност.

Именно миграционната криза в Европа и съпътстващите я терористични актове през последните четири години доказаха важността на инструментите, насочени към противодействие на тези заплахи.

Проучването показва, че по отношение на сигналите/информацията за нелегална миграция от дейността на контактните центрове би могло да се желае много повече.

Така например информационните запитвания, свързани с миграционен натиск, са най-много (259 на бр.) през 2015 г. за четирите (тогава) контактни центъра, в които РБ е страна. Ако сравним дела на информационните запитвания за нелегална миграция за 2015 г. и тези за запитванията за хора и автомобили, ще установим, че последните многократно превъзхождат запитванията за миграционен натиск.

Това за нас ще „рече“, че има достатъчно резерви за развитие на това информационно средство. Тук обаче би трябвало да отбележим, че в статистическите данни не влиза дейността на новооткрития тристранен център между България, Турция и Гърция на ГКПП „Капитан Андреево“.

И още един важен разрез в анализа на дейността в контактните центрове на РБ: делът на информационните запитвания през отделните институции. Оказва се, че за тригодишен период информационните запитвания през службите на МВР са приблизително 1600 % (16 пъти) повече в сравнение с Агенция „Митници“.

Изводът тук се налага от само себе си: има доста голям резерв в активността на Агенция „Митници“, защото така това средство се превръща в едностранно информационно средство.

#### **На какви обобщаващи изводи бихме акцентирали?**

1. В актуалната обстановка в света, и най-вече в Европа, полицейските служби нямат друга алтернатива освен много близкото информационно сътрудничество, част от което са и централите за полицейско и митническо сътрудничество.

2. Ще си позволим прогнозата, че все пак бъдещето на това информационно сътрудничество принадлежи на централите, използващи сигурни системи за комуникация. Считаме това за сериозен проблем, който тепърва ще набира сила. Би могло и да се твърди, че неизползването на сигурни служебни канали по-скоро пречи на повишаването на интензивността на комуникацията.

3. Бихме отбелязали необходимостта от още по-голямо засилване на активността на Агенция „Митници“ в това сътрудничество, както и повишаване на ролята на контактните центрове в борбата срещу миграцията и тероризма.

#### **Литература**

1. **Конвенция** за прилагане на споразумението от Шенген от 14.06.1985 г. между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (1990).

2. **Документ** на Съвета 13815/08 относно създаването на „центрове за полицейско и митническо сътрудничество“, тяхната роля, примерни задачи и отговорности („Наръчник за добри практики“).

3. **Актуализирана** стратегия за вътрешна сигурност на ЕС, 2015 – 2012 (10854/15).

4. **Закон** за Министерството на вътрешните работи. Обн. ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.

5. **Правилник** за устройството и дейността на Министерството на вътрешните работи. В сила от 22.07.2014 г. Обн. ДВ, бр. 60 от 22.07.2014 г., посл. изм. ДВ, бр. 9 от 2.02.2016 г.

6. [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).