

ПРАКТИКИ И МОДЕЛИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ МИТНИЦИ И ГРАНИЧНА ПОЛИЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Policy Brief No. 30, юни 2011 г.

В условията на финансова и икономическа криза и нарастващи рискове от тероризъм, организирана престъпност и нелегална миграция, проблемът за ефикасното и ефективно управление на външните граници на Европейския съюз придоби особена важност през последните няколко години. За България този въпрос стои още по-актуално във връзка с предстоящото финализиране на присъединяване към Шенгенското споразумение.

Концепцията за „интегрирана система за управление на външните граници“, датира още от 2001, когато Европейският съвет прие редица политически документи, подчертаващи необходимостта от засилено междуинституционално сътрудничество по външните граници на ЕС¹. Вследствие на Комуникацията на ЕК от 7 май 2002 г. относно интегрираното управление на границите и на Предварителния анализ от 2002 г. относно Европейската гранична полиция,

¹ Настоящият анализ е резултат от изследване по поръчка на Европейската комисия: *Идентифициране на най-добри практики на сътрудничество между гранична полиция и митници по външните граници на ЕС*. Изследването се базира на електронна анкета, разпратена до служители на ГП и митниците в 26 страни-членки, 230 интервюта и посещения на 25 ГКПП в 12 страни-членки. Пълният текст на доклада на английски може да бъде прочетен на www.csd.bg/eustudy

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- В държавите-членки на ЕС съществуват множество **форми на сътрудничество между митническите и граничните власти**: стратегическо планиране, комуникация и обмен на информация, координиране на работата в гранични контролно-пропускателни пунктове (ГКПП), съвместен анализ на риска, съвместни криминални разследвания, съвместни специални операции и контрол в зоните извън територията на ГКПП („синя“ и „зелена“ граница), използване на съвместни мобилни групи, съвместно професионално обучение.
- Сътрудничеството е насочено както към повишена **ефективност** на охраната на външните граници на ЕС и митническия режим, така и към **ефикасността**, оптимизиране на ограничените финансови ресурси на самите институции.
- **Предизвикателствата** пред сътрудничеството между митници и гранична полиция (ГП) включват правни и оперативни пречки, трудно съжителство на две различни институционални култури, политически натиск върху администрациите на тези институции.
- България попада в групата страни членки, където нивото на сътрудничество между митници и ГП е най-ограничено и често се характеризира с недоверие и конкуренция.
- Българското правителство, митниците и ГП трябва да приложат най-добрите практики за взаимодействие в тази област за по-добра охрана на външните граници на ЕС.

Европейският съвет от Севиля утвърди „План за действие при управлението на външните граници на ЕС“ (2002г.). През 2005 г. на основата на Програмата от Тампере бе приета Хагската програма. В нея се определят „втора генерация“ мерки, насочени към укрепване управлението на външните граници като цяло.

Сред резултатите от прилагането на тези програми и мерки беше и създаването на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници (FRONTEX), както и приемането на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници, 2006 г.). Освен това, Митническият кодекс на Общността от 2005 г. въвежда редица системи, насочени към затягане на изискванията за сигурност при движението на стоки през международните граници.

Въпреки значителното развитие на **общи стандарти** на управление на външните граници на ЕС, формите и обхватът на сътрудничеството между митниците и ГП бяха оставени в **компетенцията на отделните страни-членки**. В резултат на това някои държави съумяват да постигнат добро институционално сътрудничество, или дори сливат двете институции (например във Великобритания), докато в други отношенията между двете агенции се характеризират или с пълно разделение на задачи и функции, а в някои случаи недоверие, конкуренция и липса на комуникация.

Редица национални, географски, институционални и културни фактори определят разнообразието на управленски примери и междуведомствени оперативни практики в рамките на граничния надзор в ЕС. Въпреки това е необходимо да се направи преглед на най-добрите примери и опитът от тях да бъде използван за подобряване защитата и управлението на външните граници на ЕС. В редица държави съществуват препятствия пред сътрудничеството между ГП и митниците, които също трябва да бъдат добре разбрани.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Сътрудничеството между митници и ГП в ЕС може да се обобщи в 11 области:

- стратегическо планиране,
- комуникация и обмен на информация,
- координиране на работата в ГКПП,
- анализ на рисковете,
- криминални разследвания,
- съвместни операции,
- контрол върху зоните извън територията на ГКПП,
- мобилни групи,
- действия при извънредни ситуации²,
- съвместно използване на инфраструктура и технически средства и
- обучение и управление на човешките ресурси.

Равнището на сътрудничество в страните членки на ЕС във всяка една от тези 11 области е различно. То зависи както от институционалната архитектура на страните-членки, така и от специфичните компетенции на институциите.

Много малко са институциите в ЕС, които могат да предоставят данни или доказателства за това как и с колко ефикасността или ефективността са били подобрени вследствие въвеждането на отделни 'най-добри практики' на сътрудничество между митници и ГП. Възможността от „пренос на опит“ в България при някои от идентифицираните добри практики е валидна най-вече от държави със сходни институционални параметри, или там, където институциите имат сходни компетенции. Освен това, някои от предложените добри практики са

² В настоящият документ тази област на сътрудничество не се обсъжда поради редките случаи, в които формите на сътрудничество са били прилагани в реални условия.

характерни за определен тип граница или ГКПП (сухоземен, летищен или пристанищен).

За да се разбере защо някои форми на сътрудничество имат предимство пред други и дали е възможно някои добри практики да се заимстват от други страни-членки, е необходимо да се отчете съществуващото разнообразие в рамките на ЕС. Това разнообразие се откроява най-добре чрез съпоставянето на три характеристики, които отразяват формите и интензивността на сътрудничеството:

- **Институционални параметри:** ако в някои държави традиционно задачите за охрана на граничните и митнически режими са поверени единствено на гранична полиция и митниците, в други страни-членки полицията, жандармерията, или бреговата охрана имат компетенции и на ГП, а в трети жандармерията или финансовата полиция имат отчасти митническите правомощия.
- **Правомощия/компетенции на ГП и митниците:** в някои страни-членки митниците или ГП нямат разследващи (дознателски) функции; в други те нямат компетенции за извършване на морско патрулиране или нямат компетенции извън територията на ГКПП.
- **Правна основа,** която позволява сътрудничеството, би следвало също така да бъде анализирана - докато в някои страни - членки има развито законодателство, в други съществуват местни или временни споразумения или неформално сътрудничество.

По-долу е изложен анализът на формите на сътрудничество в единайсетте области, които бяха посочени по-горе. Посочени са и добрите практики на сътрудничество в ЕС за всяка една от тези области.

Стратегическо планиране

В страните-членки сътрудничеството при определянето на общата стратегическа насока е твърде ограничено. Някои от тях съобщават за сътрудничество при изработването на „стратегически планове“ (т.е. дългосрочни

планове) в определени области на сътрудничеството: мобилни групи, анализ на риска или събирането на разузнавателна информация. В 21 страни-членки е налице сътрудничество и управление на междуведомствени структури (от типа на работни групи или междуведомствени комисии). В някои страни-членки в тези структури участват високопоставени представители на министерствата на вътрешните работи, финансите и други министерства, които имат отношение към управлението на ГКПП. Тези междуведомствени структури обикновено се свикват веднъж или няколко пъти годишно, но работата им е фокусирана върху оперативни и краткотрайни задачи, а не върху приемането на стратегически насоки на сътрудничество.

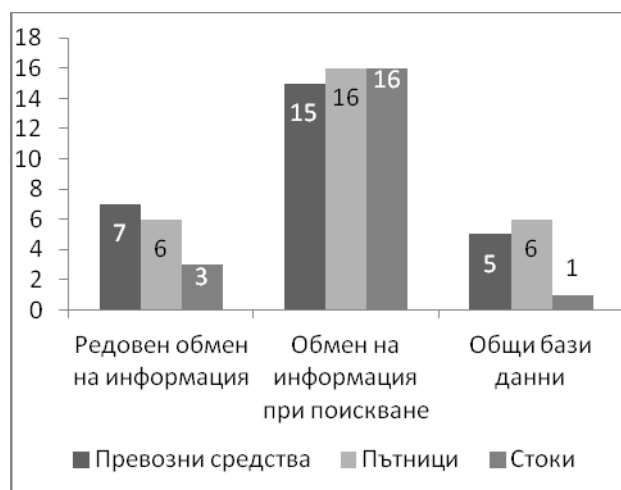
Тук се откроява една добра практика от Литва. Директорите на ГП, митниците и полицията в тази страна утвърждават годишен план за дейностите на Съвместния център за анализ на криминална информация. Макар че развитието на стратегиите на агенциите не е координиран процес, стратегическият анализ, в който се определят приоритетите на всяка агенция, се извършва съвместно: всяка агенция предлага приоритетни области за годишния работен план на този център.

Комуникации и обмен на информация

Комуникационните практики и обменът на информация между митници и ГП са сред основните аспекти на успешното сътрудничество. Примерите за обмен на информация са свързани с почти всички области на сътрудничество - определянето на потока от пътници и товари, разследванията, анализа на риска, патрулирането и специалните операции. Тук могат да бъдат открити най-малко четири категории в рамките на сътрудничеството при обмена на информация: „при поискване“, „когато възникне необходимост“, „периодичен

обмен” и „постоянен обмен чрез обща база данни”.

Преобладаващата категория е „когато възникне необходимост”, която се използва в 16 страни-членки. Обмен на информация се извършва само тогава, когато са налице „инциденти”, „специфични случаи” или „разследвания”; както и в случаите, когато определена разузнавателна информация (напр. относно незаконната имиграция) е счнета за полезна за друга агенция (в Словакия). В малко страни-членки се използва обща база данни – в пет страни това е налице по отношение на автомобилите, а в шест – по отношение на лицата.



Фигура 1. Обмен на информация в страните - членки на ЕС

В повечето страни обаче митниците и ГП имат изключителен достъп до собствените си бази данни, където други агенции нямат достъп. Споделянето на информация става чрез различни механизми на сътрудничество (от типа на съвместен анализ, разузнавателни сведения или следователски центрове).

Тук за пример може да бъде посочена работата на Германската полицейска информационна система (INPOL), която събира информация за лица, имущество и криминални разследвания. Системата съдържа пълна информация относно регистрирани престъпления и престъпници от регионален или национален мащаб. Тя представлява информационната основа на разследващата мрежа на германските полицейски

сили. Служителите на Федералната полиция и на митниците, които извършват полицейски и охранителни функции по границите, имат пряк достъп до нея.

Координиране на контрола върху трафика през ГКПП

Контролът върху транснационалния поток на стоки и хора, наред със задачите по защита и наблюдение на обектите, съставят основните елементи при управлението на външните граници. Редица фактори определят специфичните нужди от сътрудничество на територията на ГКПП. Така например, структурата на управлението би могла съществено да варира в съответствие с типа ГКПП (сухопътен, въздушен или морски), обема на дейност или институционалните параметри. На територията на пункта могат да действат множество правоприлагащи институции, както е случая с Италия и Испания.

В рамките на всекидневните дейности координирането при използването на общото пространство на ГКПП, координирането на проверките на лицата и автомобилите, които се подлагат на щателни проверки, както и координирането на специализирания персонал (напр. водачи на обучени кучета) са сред най-характерните аспекти на сътрудничеството. Координирането на графика на работните смени е най-базисната съвместна дейност, характерна за 12 от 25 страни-членки. Проблеми могат да възникнат по време на съвместните операции, когато персоналът от една агенция трябва да бъде сменен по средата на операцията, поради графика на работните смени.

Сътрудничеството между митниците и ГП е малко по-различно в пристанищните ГКПП, където служителите на две (или повече) агенции обикновено са настанени в отделни сгради и имат ограничен контакт помежду си при изпълнение на всекидневните си задачи.

В тази секция може да се посочи една добра практика от Финландия. В сухопътните ГКПП в

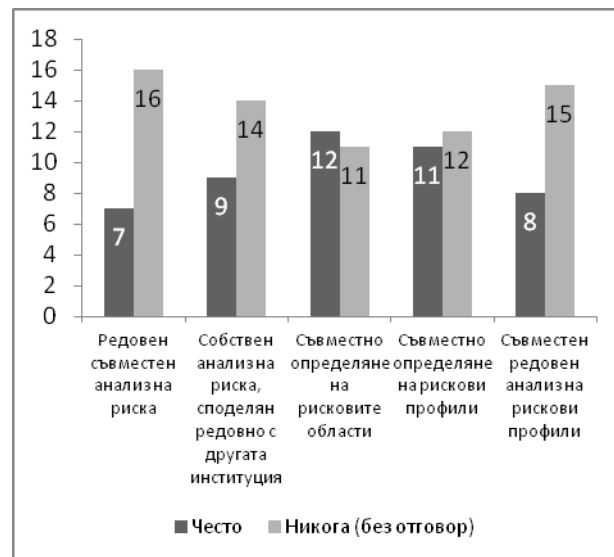
тази страна натовареният търговски трафик се обработва на едно гише. Само един митничар обработва декларациите за внос / износ на стоки и личните документи на шофьорите. За да извърши подобни проверки служителят има достъп до базите данни на митниците и на ГП относно управлението на риска. Митничарите преминават през обучение, организирано от ГП, за да са в състояние да проверяват документите за самоличност и визите, наред с другите процедури. От своя страна граничните полицаи преминават курс по основно обучение за митнически проверки, включващи проверките на автомобилите и идентифицирането на забранени стоки или стоки с ограничен режим на внос от типа на наркотици, алкохол или фалшиви стоки.

Анализ на риска

Обикновено анализите на риска³, които се разработват от митниците и ГП, са различни по своя обхват. ГП анализира основно имиграцията, трафика на хора и използването на фалшиви документи. Анализът на риска при митниците е насочен към защитата на общностните и националните финансови интереси, акцизните стоки, както и срещу заплахите за сигурността и защитеността на гражданите от типа на наркотици, фалшифицирани стоки или стоки с двойна употреба. Във всички страни-членки е налице регламентирано или неформално сътрудничество, като две са основните форми: сътрудничество, при което една институция споделя резултатите от анализа си с друга, или сътрудничество, при което двете институции извършват съвместен анализ на риска. На практика във всички страни-членки е налице споделяне на анализа на рисковете на ниски нива или на равнището на ГКПП. Съвместните анализи на риска, където ги има, обикновено са ограничени по своя обхват и се извършват при високорискови ГКПП-та, или по

³ Анализът на риска е процес на идентифициране на даден риск, събиране на данни и информация, свързани с определен риск („оценка на риска“), техния анализ, както и разработване на различни възможни решения и мерки („управление на риска“).

определени въпроси (например наркотици или цигари). Единствено във Финландия, Швеция и Великобритания се извършват цялостни съвместни анализи на рисковете на национално или регионално ниво.



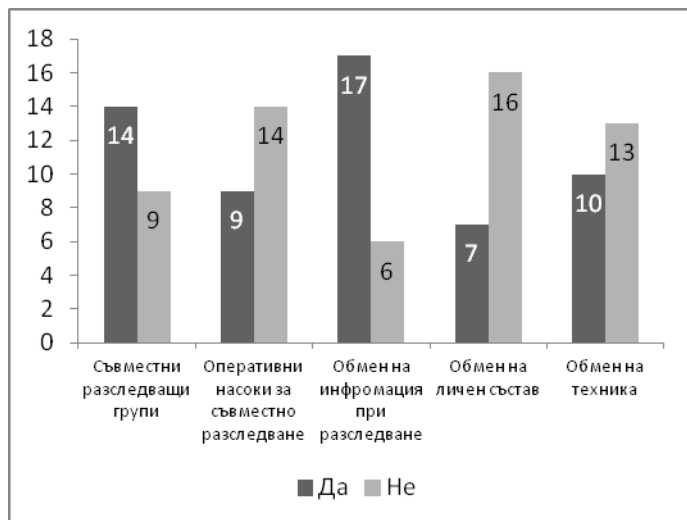
Фигура 2. Форми на сътрудничество при анализ на риска в страните от ЕС

За пример може да се даде Финландия, където Националното бюро за разследвания в Хелзинки (едно от основните звена във Финландската полиция) управлява Центъра за национална криминална разузнавателна информация и криминален анализ на полицията, митниците и ГП. Центърът извършва всекидневен мониторинг на криминалните дейности и разпространява анализи относно определени цели, заплахи и тенденции. Системата за оперативни действия и контрол на ГКПП се управлява от служители както на митниците, така и на ГП, които работят съвместно с колегите си от полицията.

Криминални разследвания

Криминалните разследвания, които се извършват от митниците и ГП, често са свързани с различни категории престъпления. Обикновено митническите служители разследват престъпления, които нарушават митническите режими (напр. при трафика на наркотици и при митническите измами). ГП разследва

престъпления от типа на нелегална имиграция и трафик на хора. В рамките на ЕС обаче има съществени различия в компетенциите и правомощията на митниците и ГП, ресурсите, които те разполагат, както и институционалните взаимоотношения (пример тук е финансовата полиция или обединяването на ГП с полицията).



Фигура 3. Наличност на сътрудничество при криминални разследвания в страните - членки на ЕС.

В повечето страни-членки не се поддържат постоянни структури за съвместно разследване от типа на съвместни центрове или постоянни смесени екипи. Вместо това, в 14 от страните-членки съществуват временни смесени разследващи групи. Тези групи се сформират само при определен вид разследвания, когато има нужда от подобно сътрудничество. Друг пример за ефективно сътрудничество са центрите за обмяна на оперативната информация. В тях са представени не само митниците и ГП, но също така и полицията, бреговата охрана или други разследващи органи. Ролята, която тези звена изпълняват, обикновено е свързана с координиране на разследванията (с оглед избягване на дублиране на усилията), обмен на разузнавателна или оперативна информация, провеждане на поддържащи разследвания и извършване на криминални анализи. Примери за подобни структури са центрите за борба срещу трафика на дрога (Италия, Гърция и Франция), центрите за борба с организираната престъпност

(Унгария и Испания) и центрите за координиране на разузнавателна информация (Финландия, Швеция и Литва).

Тук може да се посочи добра практика от Швеция. В тази страна съществува сътрудничество между правозащитните агенции на всички равнища: стратегическо, оперативное и тактическо. На стратегическо равнище Националният съвет за сътрудничество (включващ полицията, митниците, данъчната агенция и др.) отговаря за сътрудничеството като цяло. На оперативное равнище Националният център за криминално разузнаване и регионалните разузнавателни центрове (в които са представени всичките правозащитни органи) предоставят общи разузнавателни данни. На тактическо равнище митническите бюра и ГП внасят предложения за съвместни разследвания в Националния оперативен съвет, който впоследствие одобрява тези, които са подходящи за съвместна дейност.

Съвместни операции

Съвместните операции между митниците и ГП са важни, тъй като предоставят възможност за ефективно сътрудничество. Различните институции в ЕС дефинират по различен начин термина „съвместни операции“. Обикновено този термин се отнася до диапазон от дейности, които не се извършват рутинно, а се планират и осъществяват в течение на дълъг период от време при различна степен на сложност/координираност или в рамките на по-широка географска зона.

Митниците и ГП предприемат съвместни операции най-често по решаването на проблеми, които изискват съвместни компетенции, от типа на трафика на наркотици и на акцизни стоки (цигари, алкохол или горива). По-малко са страните-членки, в които се предприемат съвместни операции за пресичане на нелегална имиграция. Съвместните операции имат полезен ефект що се отнася до ефективността, както и до

ефикасността. По-голямата ефективност обикновено се постига чрез участието на всички институции чрез обмен на разузнавателна информация или заделяне на съответни ресурси, които засилват тяхното въздействие. Част от отбелязаните положителни резултати по линия на засилената ефикасност са свързани с мобилизирането на съответен персонал и технически средства, както и чрез пестенето на време, което обикновено се губи при изпълняване на различни формални процедури, свързани с обмена на информация или с прехвърлянето на даден случай от една агенция на друга.

Тук могат да бъдат посочени две добри практики: в Германия е въведена цялостна система за оценка на съвместните операции. В рамките на тази система се извършва анализ на оперативните резултати, разпределението на човешките ресурси и обмена на информацията. Друга добра практика съществува в Полша, където съвместните операции се планират в подробности, включително и конкретното разпределяне на задачите, процедурите по извършване на контрол, съвместното използване на техническите средства и съответните финансови ангажименти на участващите агенции.

Мобилни групи

Мобилните групи могат да се използват с различна цел, като липсва стриктно дефиниране на самия термин. Съществуват съвместни мобилни групи, свързани както с контрола върху външните граници извън територията на ГКПП, така и в рамките на специални операции. Използването на мобилни групи често зависи от географските особености на страните-членки: страни, които нямат външни сухопътни граници (Швеция, Чехия, Австрия и Португалия), почти не използват мобилни гранични патрули или съвместни мобилни групи.

Правоприлагащите институции се фокусират върху собствените си задачи в рамките на съвместните мобилни групи и всяка от тях обикновено осъществява управлението на собствените си

представители в групата (Финландия, Германия, Унгария). При по-големите мобилни групи координацията може да бъде съвместена от митниците и ГП, или пък може да има редуване при осъществяване ръководството на мобилните групи (Германия). В някои страни мобилните групи се ръководят от институцията, която разпорежда провеждането на съответна операция (България, Литва, Полша, Румъния, Словакия) или от институцията, в чиито компетенции попадат повечето дейности в рамките на дадена операция (напр. ако става въпрос операция срещу нарушение на митническия режим). Обикновено всяка институция използва свои технически средства.

Тук може да се посочи добра практика в България, където по сухопътната граница на страната с Турция, Македония и Сърбия се организират съвместни мобилни групи на митниците и ГП с оглед контрола върху зелена граница. Тези мобилни групи съсредоточават усилията си главно към контролиране на стоките, които са в нарушение на митническите режими. В този случай институциите имат общ интерес; макар ГП да отговаря за контрола върху зелена граница (включително за контрабандата на стоки, които са в компетенцията на митниците), участието на митничари увеличава експертния потенциал и пести време при разследването на съответните случаи.

Контролът извън ГКПП

Някои от гореспоменати форми на сътрудничество от типа на съвместни операции и мобилни групи се използват и извън територията на ГКПП. Други форми на сътрудничество са свързани с осъществяването на контрол върху тези зони. Измежду тях най-често срещаните форми на сътрудничество в зоните извън ГКПП са смесените патрули, наблюдението и инспекциите по външните морски (сини) и

сухопътни (зелени) граници⁴. В някои страни-членки, в които митниците или ГП нямат компетенции да охраняват зелената или синята граница, или които нямат външна синя или зелена граница, съответно не са налице и условия за подобно сътрудничество.

Тук могат да се посочат две добри практики в Германия, свързани с морския контрол. Първата се отнася до сътрудничеството при предприемането на мерки за наблюдение в морската акватория чрез Морския център за съвместни операции в Куксавен. Втората е свързана с извършването на контрол над малките пристанища (портове, марини и пристани), където няма постоянна инфраструктура за извършване на митнически или гранични инспекции. В този случай се извършва съвместен анализ на риска в рамките на т.нар. Индекс на портовете и пристанищата.

Съвместно използване на инфраструктура и технически средства

Съвместното ползване на технически средства е сравнително рядко срещано и в основата си е базирано на временни искания от страна на митниците или на ГП. Съвместното използване на общи съоръжения от типа на сгради до голяма степен зависи от вида ГКПП (пристанищни, летищни или сухопътни), както и от тяхното разположение (т.е. дали става дума за големи или за малки ГКПП). В по-малките държави, при по-малките ГКПП или в страни с ограничени финансови ресурси е по-голям натискът за съвместно използване на техническите средства и съоръжения. В по-големите страни съвместното ползване на тези средства се счита за пречка, тъй като може да лиши съответна агенция от нейната гъвкавост.

Може да се отбележи съществуващата добра практика в Полша, където въвеждането на обработка на пътничопотока на едно гише и построяването на съоръжения за съвместна

⁴ Зелена граница е външната сухопътна граница извън територията на ГКПП. Синя граница са всички външни акваториални граници (морски, речни или езерни).

обработка на документите в сухопътните ГКПП са довели до 30% намаление на времето, необходимо за съответната обработка. Друга добра практика съществува във Финландия, където е въведено съвместното използване на съоръжения и технически средства в пунктовете Нуйджамаа и Ваалимаа. Всяка институция има съответната роля при обслужването и поддържката на тези съоръжения.

Обучение и управление на човешките ресурси

Сътрудничеството при обучението е важно, тъй като може да има отражение върху всички други сфери на сътрудничество. Обучението на служители на митниците и ГП включва формални лекции, изнасяни в академиите на ГП или в митническите школи, семинари и провеждането на редовни срещи, както и периодична обмяна на опит между двете агенции. Курсове по обучение на митничари и гранични полицаи, както и на съвместно проведените обучения в държавите членки покриват почти всички сфери от компетенцията на двете агенции. В редица страни-членки съществува практиката на „кръстосано обучение“, където определен брой служители на едната институция (митници или ГП) са обучени да извършват задачите на другата (например при използване на служители само на едната институция при извършване на контрол на по-малките ГКПП).

Тук може да се отбележи добрата практика във Финландия, където се осъществява проектът „Нуйджа“. Той включва цялостна програма за обучаване на всички служители, които работят в ГКПП с оглед усвояването на всички умения, което да им позволи да ускорят процеса на управление на пропускателния пункт. Друг пример за добра практика съществува в Германия, където Федералната полиция и митниците използват Образователно-тренировъчния център за морските патрули. По такъв начин офицерите от двете институции

получават еднакво обучение преди да бъдат разпределени към морските групи.

Сътрудничеството на равнището на ЕС

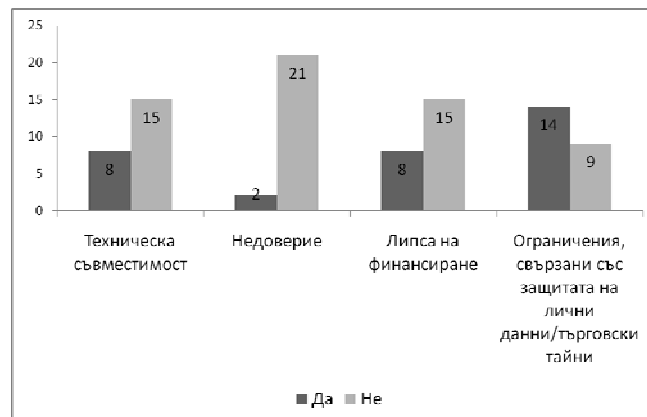
На европейско равнище сътрудничеството между институциите, представящи ГП и митниците на държавите-членки е фрагментарно, въпреки положените усилия и лансираните инициативи в тази насока през последното десетилетие. Една от причините за липсата на сътрудничество, на която се позовават политиците, е че осъществяването на контрола от ГП и митниците е в два отделни стълба на европейската система (преди подписването на Лисабонския договор). Така дейностите на митниците по пресичане на криминални деяния, включително и операции срещу престъпници, попадат в „третия стълб“, докато митническите процедури и осъществяването на рутинен контрол, както и управлението на риска от страна на митническите администрации, попадат в периметъра на „първия стълб“ на европейската система.

Друга причина за ниската степен на сътрудничество на равнище ЕС е свързана с ролята на Фронтекс. Агенцията няма партньорска организация на равнището на ЕС, която да представлява правозащитните аспекти в дейността на митниците на страните-членки. Досега повечето опити за сътрудничество на европейско равнище бяха осъществявани чрез т.нар. Работна група по митническо сътрудничество. „Координационният механизъм“ създаден между тази група и Фронтекс обаче на практика е ограничен до обмена на информация относно съвместни операции, които всяка от тях извършва поотделно.

Предизвикателствата пред сътрудничеството

Три групи предизвикателства могат да бъдат очертани: в сферата на оперативните въпроси (технически, правни или административно-финансови), в областта на институционалната

култура, както и относно въпросите за политическото влияние.



Фигура 4. Пречки пред сътрудничество за обмен на информация в страните от ЕС

Оперативни предизвикателства

Най-големите предизвикателства, свързани със съвместното ползване или обмен на информация, са поверителността на информацията, защитата на данните и конфиденциалността на търговската информация. Несъвместимостта на техническите средства и на съгласувано финансиране са други две важни пречки пред съвместното ползване или обмена на информация. Въпросът за различната степен на недоверие между институциите е проблем в държавите с по-високи нива на корупция (България, Румъния, Полша и Италия). В областта на финансовото планиране и поделянето на разходите на практика липсва всякакво сътрудничество. Това е следствие от ограничените финансови отношения между структури, които принадлежат към различни министерства.

Институционални култури

Често различията между институционалните култури пречат на различните форми на сътрудничество. Митническите агенции в страните-членки обикновено имат институционална традиция, която е твърде различна от тази на ГП или други правозащитни органи с различни функции по охрана и контрол върху границите. Най-често митниците са част от министерството

на финансите и тяхната институционална култура се доближава до тази на държавната администрация. Служителите в митниците често са завършили местни университети и са преминали през допълнително професионално обучение. Що се отнася до ГП и другите правозащитни органи със сходни функции, те в повечето страни-членки са към МВР и тяхната институционална култура е по-близо до тази на полицията. В някои страни-членки ГП традиционно е свързана с министерството на отбраната. В повечето от страните, макар че не съществува йерархична военна структура, полицията все още запазва отделни форми на военна култура.

Наличието на тези две култури – гражданска и полицейска/военна – създава трудности за комуникацията и сътрудничеството между митници и ГП. В Италия например, опитът за създаване на смесени групи с участието на финансовата полиция и митниците е бил провален поради факта, че двете агенции не са постигнали съгласие относно това, коя от тях ще ги оглавява.

Културните различия намират отражение и в някои функционални и организационни разминавания, които генерират напрежение между служители на митниците и ГП. В някои страни (Гърция, Испания, Италия и Полша) служителите на ГП нямат право на стачка, докато тези на митниците не са ограничени. В резултат на това, когато митничарите стачкуват, може да се наложи техните функции да се изпълняват от ГП.

Най-същественото различие между двете агенции се изразява в различните модели на подбор, образование и кариерно развитие на служителите им.

Едно от основните условия за ефикасно управление на пограничните агенции в страни като Франция и Германия се счита стриктното дефиниране на компетенциите им, което да изключва всякакво припокриване на задачи и функции. Този подход обаче има и своята отрицателна страна, тъй като не насърчава служителите да научат повече за дейностите на другата агенция или да бъдат обучени с оглед подпомагането и подобряване сътрудничеството с колегите от нея.

Въпреки съществуващите правни и междуинституционални споразумения в редица страни-членки, сътрудничеството между двата типа агенции най-често се основава на неформални контакти, които често се влияят от субективни фактори. Така например, при някои случаи информация и съдействие могат да бъдат предоставени на другата агенция, но това няма да гарантира подобно сътрудничество при последващи ситуации. Не съществуват системи за контрол и оценка на степента на сътрудничество. Липсват и конкретни мерки срещу онези служители, които не сътрудничат или избягват сътрудничеството с другата агенция. Следователно, сътрудничеството между тях се гради на нестабилна основа, като липсват инструменти както за осъществяването му, така и за насърчаването на подобни практики.

Политически съображения

Влиянието на политиките върху работата на пограничните агенции в повечето страни на ЕС е ограничено или не съществува (напр. Финландия, Франция, Литва, Словения и Нидерландия). В страни като Германия и Великобритания политизирането не се разбира като политическо влияние върху назначенията (което е немислимо), а по-скоро като дискутиране от страна на политическите партии на ролята на пограничните агенции. България, Полша и Гърция са страните, в които политическото влияние върху тези агенции е най-ясно осезаемо. В тях политическите назначения са редовна практика.

Политическото влияние върху тези агенции генерира два типа предизвикателства пред сътрудничеството. Политическа лоялност на митниците към министерство на финансите и на ГП към министерство на вътрешните работи поражда недоверие по отношение на сътрудничеството и ограничаването му. Другото предизвикателство са честите кадрови смени в агенциите, които разрушават неформалните контакти и доверителните отношения, установени между техните ръководства (Чехия, България).

Препоръки

Конкретните препоръки за форми на сътрудничество в различните области са развити в детайли в доклада *Идентифициране на най-добри практики на сътрудничество между ГП и митници по външните граници на ЕС*. По-долу са представени препоръките към държавите членки и Европейската комисия.

Към Европейската комисия

- Генериране на политическа воля. Комисията би трябвало да използва политическите инструменти (комуникации, обществени дебати, оценки на въздействието на съответните мерки) с оглед мобилизиране усилията на равнище ЕС за по-нататъшно осъществяване програмата за сътрудничество между митниците и ГП.
- Използване на политическата медиация за преодоляване на институционалните интереси. Политическото ръководство би могло да стимулира по-тясно сътрудничество дори в условията на институционална съпротива.
- Извършване на предварителна външна оценка на възможното сътрудничество на общоевропейско равнище. Алтернатива на евентуална външна оценка би могла да бъде по-интензивен консултативен процес с оглед увеличаване на сътрудничеството между Комисията (DG TAXUD), Работна група по митническо сътрудничество (CCWP) и Фронтекс в определени области (напр. анализ на риска, разузнавателна информация, оперативно сътрудничество, разследвания).
- Включване на въпросите на сътрудничеството между митниците и ГП в годишните доклади на Комисията. Това би следвало да стане чрез въвеждането на редица индикатори от типа наличие на подобни инициативи на сътрудничество, брой на извършените операции и т.н.
- Реализиране на пилотни проекти. Подобни проекти биха предоставили възможност да се

тестват механизмите за сътрудничество в „контролирана среда“ и да се оцени добавената стойност от подобно сътрудничество, което би могло да ангажира Фронтекс, CCWP, Комисията и националните агенции на митниците.

- Разширяване капацитета на Фронтекс за сътрудничество с митниците. Понастоящем Фронтекс е съставена от представители на ГП на страните-членки, които имат ограничено познание по митническите въпроси. Някои добри практики за включване на офицери с митнически познания под формата на „офицери за свързка“ могат да служат за модел за подобряване на сътрудничеството между митници и ГП.
- Увеличаване броя на центровете за сътрудничество между митниците и ГП по външните граници на ЕС. Понастоящем подобни центрове съществуват по границите на „старите“ страни-членки. Подобни центрове могат да бъдат създадени по сухопътните източни граници на ЕС, напр. чрез инициране на гръцко-българско сътрудничество по границите на тези страни с Турция или Македония, или на румънско-унгарско-словашко сътрудничество по украинската граница, както и сътрудничество на балтийските страни по руската и белоруската граница.
- Съвместно обучение. Комисията вече разработи в рамките на Координационната група за управление на митническото обучение, както и в световен мащаб в рамките на Световната митническа организация, съвместни програми за обучение и модули за митниците, които биха могли да бъдат използвани и за други правозащитни институции.
- Оказване на подкрепа на проучванията и развитието на многофункционални технически средства, които да способстват междуинституционалното сътрудничество. Пример в тази насока са технологиите за разкриване на опасни материали (химически,

биологични, радиационни, ядрени и др.), които също така могат да се използват и при пресичане на опитите за нелегално преминаване на границата от имигранти. Друга технология е т.нар. „автоматичен детектор на лъжата“ (automated credibility assessment) чрез софтуер за идентификация на лицевите изменения при шофьорите, разпитвани от митничари и/или гранични полицаи. Европейската комисия би следвало да насърчи проучванията и разработването на подобни средства, като същевременно бъде осигурена финансова подкрепа за снабдяване с подобни средства от митниците и ГП на страните-членки.

Към страните членки

- Използване на политическа медиация за **преодоляване на вътрешно-институционалните интереси**. Този процес може да започне с формулиране на стратегическа визия за широкомащабно сътрудничество, което да се мотивира със съображения за намаляване на бюджетните разходи и подобряване на националната сигурност. Първа стъпка в тази насока би могла да бъде възлагането на междуведомствените съвети да формулират стратегически насоки и програми за сътрудничество. Опитът на някои страни-членки (Швеция, Финландия) може да подпомогне този процес на национално равнище.
- Извършване на **оценка на въздействието** от сътрудничеството между ГП и митниците. Необходима е независима и цялостна оценка на въздействието от съществуващите форми на сътрудничество (или липсата на такива) между тези институции. Премахването на информационните бариери между митниците и ГП като цяло повишава ефективността на тяхната дейност. Поради разнообразието от фактори обаче, единствено въвеждането на подобна системна оценка би предоставила

убедително доказателство кои конкретно са най-успешните форми на сътрудничество между двете институции.

Към Митниците и Гранична полиция

- **Трансфер на добри практики**. Трябва да бъде изоставена рутината за механично пренасяне на чужд опит. Често подобен трансфер се извършва само частично, като малки, но важни подробности се пренебрегват, а местните условия не се взимат предвид. Друга причина за неудачите в това отношение е извършването на съответните нововъведения само на равнище ръководства на съответните агенции, без въвеждането им на по-ниски нива. В това отношение е необходимо подобни практики да ангажират всички равнища в управлението на националните агенции.
- Осъществяване на **пилотни проекти** за сътрудничество между двете институции. Това би могло да бъде по-евтин и бърз начин за внедряване на отделните механизми на сътрудничество. Те биха могли да включват пилотни съвместни разследвания, както и извършването на съвместен анализ на риска с участието на експерти от тези агенции; съвместно използване на общи технически средства на някои ГКПП.