



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.5.2012 г.
COM(2012) 230 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**Шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство
1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г.**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство
1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г.**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Правото на свободно движение на хора е крайъгълен камък на Европейския съюз, а Шенгенското пространство, в което няма контрол по вътрешните граници, е едно от най-високо ценените постижения, до което ЕС е достигнал в своята интеграция. Шенгенското сътрудничество се създаде по инициатива на пет страни от ЕС — Белгия, Франция, Германия, Люксембург и Нидерландия — чрез споразумението от 1985 г. и конвенцията за прилагането му от 1990 г., като и двата документа бяха подписани в Шенген в Люксембург. През 1995 г. беше премахнат граничният контрол по вътрешните граници, а през 1997 г. чрез Договора от Амстердам тези договорености бяха въведени в рамката на Европейския съюз. Шенгенското пространство бързо се разрасна. Днес то обхваща територия, която има морска граница с дължина 42 673 km, сухопътна външна граница с дължина 7721 km и в която над 400 милиона европейци от 26 европейски страни могат да пътуват без паспорт.

Правото на пътуване в Шенгенското пространство без преминаване на граничен контрол се основава на условието всяка от участващите държави да изпълнява задълженията си съгласно шенгенското законодателство. Поради това от основно значение е европейските институции да запазят бдителността си относно функционирането на Шенгенското пространство и да бъдат готови да отговорят на евентуалните предизвикателства. Предвид тези условия в съобщението си „Управление на Шенгенското пространство — укрепване на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“ от 16 септември 2011 г. Комисията обяви намерението си да представя на европейските институции шестмесечен преглед на функционирането на Шенгенското пространство. На 8 март 2012 г. Съветът приветства намерението на Комисията да представя редовни доклади на Европейския парламент и на Съвета относно функционирането на шенгенското сътрудничество.

Целта на тези доклади е да осигурят база за редовен дебат в Европейския парламент и в Съвета и така да допринесат за укрепването на политическите насоки и на сътрудничеството в Шенгенското пространство. Първият доклад обхваща периода 1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г. и допълва мерките, предложени в законодателните предложения на Комисията относно управлението на Шенгенското пространство¹,

¹ СОМ (2011) 561 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Управление на Шенгенското пространство – укрепване на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“, СОМ (2011) 559 Изменено предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на постиженията на правото от Шенген и СОМ (2011) 560 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 с цел да се

които в момента се обсъждат с Европейския парламент и Съвета. В доклада се разглежда функционирането на Шенгенското пространство, без да се застъпват другите въпроси, евентуално свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, които нямат отношение към основната тема, и въпросите, които са разгледани паралелно в други документи. Сред тях са например предложението на Комисията относно Eufor² и предложението ѝ за въвеждане на предпазна клауза за визите³, както и темите, разгледани в Съобщението относно глобалния подход към миграцията и мобилността⁴ и в Годишния доклад за миграцията и предоставянето на убежище. Шестмесечният доклад относно функционирането на шенгенското сътрудничество следва да се разглежда като част от този по-широк контекст.

2. КАРТИНА НА СИТУАЦИЯТА

2.1. Ситуацията по външните шенгенски граници

Натискът по външните шенгенски граници е съсредоточен в ограничен брой горещи точки.

В периода октомври — декември 2011 г. броят на незаконните преминавания на границата се е увеличил в сравнение с предходната година и е достигнал близо 30 000 преминавания. Около 75 на сто от тях са от Източносредиземноморския път, като най-често срещаните националности са афганистанци и пакистанци. Комисията продължава да оказва подкрепа на държавите членки в управлението на тези смесени миграционни потоци, например чрез финансиране от ЕС (по-специално от Фонда за външните граници), сътрудничество със съответните трети държави и чрез агенциите на ЕС (напр. Frontex)⁵.

Натискът по външните шенгенски граници има връзка с процесите в съответните трети държави, което пролича по време на Арабската пролет през 2011 г. Комисията отбелязва, че положението в Сирия може да предизвика бъдещ миграционен поток към съседните държави, а също и към Европейския съюз. През октомври — декември 2011 г. при опит за пресичане на сухопътната външна шенгенска граница между официалните гранично-пропускателни пунктове са засечени 578 сирийци спрямо 210 за същото тримесечие на 2010 г. Общо 82 % от тях са засечени на гръцката външна сухопътна граница.

По-подробна картина на ситуацията може да бъде намерена в годишния анализ на риска за 2012 г. на Frontex

предвидят общи правила за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства.

² СОМ (2011) 873 Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR).

³ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване.

⁴ СОМ (2011) 743 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Глобалният подход към миграцията и мобилността“.

⁵ Тримесечен анализ на риска на Frontex: октомври — декември 2011 г.

f).

Комисията текущо ще оценява доколко уместно е настоящото разпределение на подкрепата (напр. финансиране от ЕС и операции на Frontex) между сегашните горещи точки и останалата част от външната граница и дали следва да бъде предвидена друга приоритизация, като се отчитат, от една страна, натискът в сегашните горещи точки и, от друга, възможните ефекти на изместване вследствие на подобрен граничен контрол в тези точки, както и новите миграционни потоци, обусловени от процесите в трети държави.

2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство

Шенгенското законодателство допуска гражданите на трети държави⁶, притежаващи разрешение за пребиваване или дългосрочна виза, издадени от една от държавите членки, да пътуват в други държави членки за срок до три месеца през всеки шестмесечен период. Търсещите убежище обаче, които изчакват решение относно статута си, са изключени от това право до окончателната оценка по молбата им за закрила. Освен това голяма част от гражданите на трети държави, които пребивават незаконно в Шенгенското пространство, са влезли на територията му законно, но са останали след изтичането на разрешенния период (т.нар. пресрочване), докато други са влезли незаконно. При тези лица или престоят им се узаконява от държавите членки в съответствие с националното законодателство, или по отношение на тях следва да бъде приложена процедура за връщане. Много от тях не остават в страната, в която са влезли, а се преместват в други държави членки.

През 2011 г. в Шенгенското пространство са засечени 350 944 граждани на трети държави⁷, които не отговарят на условията за пребиваване — с 9,1 % по-малко в сравнение с предходната година. Най-представените националности са афганистанци, тунизийци и мароканци. По данни на Frontex⁸ вторични движения след първо движение на гръцко-турската сухопътна граница са засечени на сухопътните граници между Западните Балкани и Словения и Унгария, на морската граница на Южна Италия и на редица европейски летища, особено в Нидерландия, Белгия и Германия.

Информацията за броя на лицата без право на пребиваване в Шенгенското пространство, които се стремят да се прехвърлят в друга държава членка, е ограничена. Проведените няколко еднократни операции за набиране на данни обаче осигуриха поне някои основни статистически данни. Последната от тях — DEMETER⁹, беше проведена от 24 до 30 октомври 2011 г. в 21 държави членки (Франция, Италия и Гърция не участваха в операцията). През тази седмица органите на участващите държави членки като част от ежедневната си работа попълваха формуляр за всеки случай на предполагаемо незаконно пребиваване на тяхна територия. Докладните бяха изпратени на полската служба за гранична охрана, която обобщи и анализира данните. Целта на

⁶ За целите на настоящия доклад членовете на семействата на граждани на ЕС, които са граждани на държави извън ЕС, не се причисляват към гражданите на трети държави с оглед на привилегирания статут, с който се ползват съгласно правото на ЕС относно свободното движение на хора (Директива 2011/38/ЕО) и шенгенското законодателство.

⁷ Годишен анализ на риска на Frontex за 2012 г.

⁸ Годишен анализ на риска на Frontex за 2012 г.

⁹ Обобщен доклад от централното управление на полската служба за гранична охрана, ноември 2011 г.

операцията беше да се събере информация за миграционните потоци в държавите — членки на ЕС, по-специално по отношение на:

- миграционния натиск в отделните държави,
- основните канали за придвижване на незаконните мигранти,
- основните дестинации при миграцията,
- държавите на произход на незаконните мигранти,
- местата на засичане на незаконните мигранти и използваните видове транспорт.

По време на операцията бяха заловени 1936 граждани на трети държави от 104 страни. Най-много незаконни мигранти бяха открити в Германия (360 души), Испания (290 души) и Унгария (260 души). Болшинството от тях са влезли в Шенгенското пространство през Испания (207 души), Гърция (180 души), Кипър (161 души) и Полша (121 души). Основните дестинации са Испания (288 души), Германия (264 души) и Австрия (140 души).

Заключенията от тези операции сочат, че е необходимо да се полагат постоянни усилия за по-добро следене и анализ на миграционните потоци в Шенгенското пространство. Това може да се постигне например чрез провеждане всяко полугодие на операции от типа на DEMETER и редовен обмен на информация на равнището на Европейския съюз. Комисията приветства координацията на операция Balder, която датското председателство осъществи от 16 до 22 април 2012 г.

Освен надеждната информация за незаконно пребиваващите в Шенгенското пространство граждани на трети държави друг важен инструмент в борбата с незаконното пребиваване на тази територия продължава да бъде прилагането на Директивата относно санкциите и мерките срещу работодателите¹⁰.

Освен настоящите и запланираните инициативи (напр. операция Balder) Комисията ще обсъди възможностите за предприемане на други мерки с цел осигуряване на повече информация за миграционните потоци в Шенгенското пространство.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ШЕНГЕНСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

3.1. Случаи на временно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници

В член 23 от Кодекса на шенгенските граници¹¹ е предвидено, че в случай че съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, държава членка може по изключение да въведе отново граничен контрол на вътрешните си

¹⁰ Директива 2009/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава.

¹¹ Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

граници. Държавата членка уведомява за това възможно най-скоро останалите държави членки и Комисията. Освен това на Европейския парламент, Съвета и Комисията се представя доклад, в който се очертават по-специално действията при проверките и ефективността на повторното въвеждане на граничния контрол. От влизането в сила на Кодекса на шенгенските граници през 2006 г. всички случаи на повторно въвеждане на граничен контрол са били свързани с предотвратяването на различни видове престъпност и борбата с тях във връзка със срещи на високо равнище и големи спортни прояви.

За периода 1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г. гранични проверки по вътрешните граници са били въвеждани повторно само два пъти. На 4 октомври 2011 г. Франция уведоми Комисията, че във връзка със срещата на високо равнище на правителствените и държавните ръководители на страните от Г-20, провеждана на 3 и 4 ноември 2011 г. в Кан, възнамерява да въведе отново граничен контрол по границата си с Италия в периода 24 октомври — 5 ноември 2011 г. Впоследствие Франция докладва на Комисията, че през този период при влизането им в страната са били проверени 38 620 души (от 563 158 души, преминали границата), а при излизането им от страната — 15 303 души (от 605 062 души, преминали границата). На 443 души е било отказано влизането в страната, в болшинството от случаите поради това, че не са имали валидни документи за пътуване.

На 20 април 2012 г. Испания уведоми Комисията, че поради срещата на Европейската централна банка в Барселона на 2 — 4 май 2012 г. възнамерява да въведе отново граничен контрол по вътрешната сухопътна граница с Франция, както и на летищата Барселона и Жирона за периода 28 април — 4 май 2012 г.

3.2. Поддържане на отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници

В член 22 от Кодекса на шенгенските граници от държавите членки се изисква да премахнат всички бариери за плавния трафик на шосейните пропускателни пунктове на вътрешните граници, по-специално всякакви ограничения на скоростта, които не се основават изключително на съображения за сигурност по пътя. След предприети действия от страна на Комисията Франция постепенно премахна бариерите, пречателни за плавния трафик на няколко шосейни пропускателни пункта по вътрешните ѝ граници с Испания, Белгия и Люксембург. Благодарение на тези мерки през януари 2012 г. Комисията можа да прекрати съответната процедура за нарушение срещу Франция.

Нидерландия възнамерява да инсталира система за наблюдение с камери (@migo-boras) в близост до вътрешните си граници като помощно техническо средство към мобилните полицейски проверки. През ноември 2011 г. Комисията се обърна към Нидерландия във връзка с потенциално нарушение на Кодекса на шенгенските граници, правото на ЕС относно свободното движение на гражданите на ЕС и разпоредбите за защита на данните в законодателството на ЕС. Бяха поискани разяснения по-специално що се отнася до необходимостта и пропорционалността на системата, като понастоящем Комисията работи по предоставените от Нидерландия отговори.

Освен това в периода 1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г. Комисията поиска информация относно правилното прилагане на правото на ЕС и по-специално на шенгенското законодателство във връзка с три нови случая и продължи да работи по осем предишни случая, които се отнасят до общо десет държави членки (Австрия, Белгия, Германия, Естония, Италия, Латвия, Нидерландия, Словакия, Чешката

република и Швеция). Случаите са основно във връзка с това доколко извършването на полицейски проверки в близост до вътрешната граница е с ефект, равностоен на гранични проверки (член 21 от Кодекса на шенгенските граници), и относно задължението за премахване на бариерите пред плавния трафик, като ограничения на скоростта, на шосейните пропускателни пунктове на вътрешните граници (член 22 от Кодекса на шенгенските граници). По всички тези случаи обменът на информация със съответните национални органи продължава.

3.3. Висящи процедури за нарушения във връзка с шенгенското законодателство

Транспониране на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) в националните законодателства

Крайният срок за прилагането на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) изтече на 24 декември 2010 г. Двадесет и шест държави членки вече са приели ново законодателство, транспониращо директивата в националното им законодателство, и са възприели общите стандарти. Само Литва, Полша и Исландия не са нотифицирали пълно транспониране към април 2012 г. Комисията започна процедури за нарушение срещу държавите членки, които не са изпълнили задълженията си за транспониране и нотифициране.

Започналото през 2011 г. проучване, целящо да направи оценка на правилното транспониране на директивата в националните законодателства, вече дава първите си резултати — налице са осемнадесет доклада, а останалите се очакват в течение на 2012 г. Комисията ще разгледа задълбочено докладите за транспонирането и ще продължи да настоява за пълно и правилно прилагане от страна на държавите членки на залегналите в Директивата разпоредби.

Прилагане на Кодекса на шенгенските граници

Твърденията, че мигрантите в Гърция се сблъскват със сериозни трудности при кандидатстването за убежище и с лошо отношение към търсещите и потенциално търсещите убежище, включително отпращане на лица, които може би са обект на сериозни посегателства или преследване, станаха причина през октомври 2009 г. Комисията с писмо да отправи официално предупреждение към Гърция. Комисията е на мнение, че по всяко нарушение на законодателството на ЕС за убежището и на Кодекса на шенгенските граници във връзка с основните права, залегнали в Хартата на основните права, общите принципи на правото на ЕС и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, трябва да се предприемат спешни действия.

Комисията отчита значителния натиск, на който е подложена Гърция поради големия брой лица от трети държави, влизащи на нейна територия. В същото време Комисията изразява загриженост относно сериозните недостатъци в гръцката система за предоставяне на убежище и относно нарушаването на основните права. Комисията признава усилията на Гърция да подобри положението, но ще продължи да следи въпроса отблизо и да предприема необходимите стъпки, с които да гарантира, че Гърция изпълнява правните си задължения и се ползва от необходимата подкрепа.

3.4. Слабости, констатирани в рамките на механизма за оценка по Шенген

В основата на Шенгенското пространство е взаимното доверие между държавите членки в способността им да прилагат мерките, които позволяват премахването на контрола по вътрешните граници и по-специално контрола по външната граница. За постигане и запазване на това взаимно доверие през 1998 г. държавите членки от Шенген създадоха механизъм¹² за проверка на това дали всички предварителни условия за прилагането на Шенгенското законодателство (т.е. за премахване на граничния контрол) са изпълнени от държавите членки, желаещи да се присъединят към шенгенското сътрудничество, и за проверка дали шенгенското законодателство се прилага правилно от държавите членки, които вече са го въвели. Държавите членки преминават редовни оценки от експерти от държавите членки, Генералния секретариат на Съвета и Комисията. Оценките са въз основа на отговорите на въпросници, съгласувани със Съвета, както и въз основа на посещения на място, а констатациите се представят в доклади, съдържащи коментари и препоръки за последващи действия.

В периода 1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г. оценки по Шенген по отношение на въздушните граници са проведени в Унгария, Малта и Словения, по отношение на визите — в Чешката република, Унгария, Малта и Словения, по отношение на ШИС/Sirene — във Финландия и Швеция, по отношение на полицейското сътрудничество — в Малта, Словения, Швеция, Исландия и Норвегия и по отношение на защитата на данните — в Чешката република, Унгария, Полша, Словакия и Исландия. Докладите са все още в процес на подготовка, но се очаква, че ще съдържат както положителни, така и отрицателни бележки и препоръки по въпроси като обучението, използването на анализ на риска, обменът на информация, международното сътрудничество и инфраструктурата на гранично-пропускателните пунктове и в посолствата/консулствата. Въпреки че като цяло има какво още да се желае, при нито една от оценките не са констатирани недостатъци, налагащи незабавно действие от страна на Комисията.

По време на оценката на Гърция по Шенген през 2010 — 2011 г. бяха констатирани няколко сериозни недостатъка, особено по отношение на контрола по външните сухопътни и морски граници. Поради широкия диапазон на препоръките Гърция изготви национален план за действие за преодоляването на недостатъците. В него се включва например усъвършенствана координация във връзка с управлението на границите, осигуряване на повече персонал и оборудване, подобряване на инфраструктурата, нова програма за обучение, както и преглед на съответното законодателство. С цел оценка на постигнатия дотук напредък и набелязване на въпроси, по които държавите членки биха могли да окажат съдействие, се планира провеждането на посещения за проверка през периода 28 май — 2 юни 2012 г. Ще бъдат посетени международното летище „Елефтериос Венизелос“ в Атина, пристанището на Пирея и регионът Еврос. Комисията потвърждава ангажимента си да окаже подкрепа на усилията на Гърция за управление на външните ѝ граници, но същевременно приканва страната да продължи с изпълнението на своя план за действие по Шенген и комплексно и системно да набележи какви са потребностите и наличните ресурси.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

Ориентиrowъчен график на оценките по Шенген през май — октомври 2012 г. е даден в приложение I.

3.5. Премахване на контрола по вътрешните граници с България и Румъния

Въпреки че Съветът от юни 2011 г. заключи, че и Румъния, и България формално изпълняват критериите за пълно прилагане на Шенгенското законодателство, той не можа да вземе решение относно премахването на контрола по вътрешните граници с тези страни. На 2 март 2012 г. Европейският съвет поиска от Съвета да набележи и изпълни мерки, които ще допринесат за успешното разширяване на Шенгенското пространство към Румъния и България, и поиска от него да се върне към този въпрос с оглед приемането на решение по време на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи през септември 2012 г. Комисията е готова да окаже подкрепа на всякакви мерки, които могат да бъдат необходими с цел да се гарантира положително решение от страна на Съвета през септември.

4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

4.1. Използване на Шенгенската информационна система

Шенгенската информационна система (ШИС) е обща информационна система, която позволява на компетентните органи на държавите членки да получават информация във връзка със сигнали за лица и вещи. Тази информация може да се използва за полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и за проверка на лица по външните шенгенски граници или на тяхна национална територия и за издаване на визи и разрешения за пребиваване. Въпреки че ШИС функционира изключително успешно и генерира десетки хиляди положителни отговори годишно, Комисията съвместно със Съвета работи за откриването на дублиращите се практики и правила на работа.

Въпреки че за сътрудничеството си държавите членки използват обща правна база, в прилагането могат да се появят разлики поради различните национални закони и процедури. Това означава например, че някои държави членки, използващи ШИС, имат значителен успех при проследяване на своите извършители на сериозни престъпления на територията на други държави членки, докато други държави членки използват тази възможност в ограничена степен.

Освен това, въпреки че сътрудничеството между органите, отговарящи за обмена на допълнителна информация (бюрата SIRENE), може да бъде сочено за пример, в рамките на държавите членки често се стига до закъснения. Неприемливо е при задържане на лице на границата и спешна заявка от страна на бюро SIRENE за информация за това лице да се налага да се изчаква часове, а понякога и дни за получаване на основни данни. Подобно задържане не може да бъде мотивирано и може да се наложи основателно задържано лице да бъде освободено поради липса на информация.

Не всички държави членки текущо подават сигнали за това, че даден документ за пътуване е обявен за невалиден от издалия го орган. Това позволява на гражданина на трета държава — притежател на документа, да го използва неправомерно, за да се опита да влезе в Шенгенското пространство, въпреки че може да е бил лишен от това право след осъждането му по наказателно дело.

Комисията ще направи оценка дали е необходимо да се предприемат мерки с оглед на пълноценното използване на ШИС и бюрата SIRENE и, ако се установи такава необходимост, дали освен посочените по-горе въпроси могат да се обмислят и други мерки.

4.2. Използване на Визовата информационна система

Визовата информационна система (ВИС) е система за обмен на информация относно краткосрочните визи, която позволява на компетентните органи на шенгенските държави да обработват данните за заявленията за визи, както и за всички издадени, отказани, анулирани, оттеглени или продължени визи. ВИС стартира успешно на 11 октомври 2011 г. в посолствата и консулствата на държавите членки от първия регион на въвеждане (Алжир, Египет, Либия, Мавритания, Мароко и Тунис). Съгласно действащия план на 10 май 2012 г. ВИС ще започне да действа във втория регион (Израел, Йордания, Ливан и Сирия), а на 2 октомври 2012 г. — в третия (Афганистан, Бахрейн, Ирак, Иран, Йемен, Катар, Кувейт, Обединените арабски емирства, Оман и Саудитска Арабия). ВИС работи добре и към 30 април 2012 г. в системата са били обработени 775 489 заявления, 611 419 издадени визи и 99 242 отказа.

4.3. Визова политика и споразумения за реадмисия

Механизъм за мониторинг след либерализиране на визовия режим за държавите от Западните Балкани

След бързото увеличаване на броя на молбите за убежище в някои държави членки след либерализирането на визовия режим за бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия през декември 2009 г., както и за Албания и Босна и Херцеговина през декември 2010 г. Комисията въведе механизъм за мониторинг след либерализиране на визовия режим за всички държави от Западните Балкани, постигнали либерализиране на визовия режим. През декември 2011 г. Комисията представи втория си доклад относно този мониторинг¹³, в който описа предприетите през последните месеци действия, положението в момента и предлаганите следващи стъпки. Въпреки че общият брой на търсещите убежище от региона намаля през втората половина на 2011 г. в сравнение със същия период на 2010 г. вследствие на по-малкото търсещи убежище от Сърбия и бившата югославска република Македония, намалението се поглъща от значително увеличени брой на търсещите убежище от Албания и Босна и Херцеговина. Повечето молби за убежище (на основание липса на здравни грижи, безработица и липса на училища) се определят като неоснователни, поради което процентът на признатите молби е много нисък. Белгия, Германия, Люксембург и Швеция продължават да бъдат основните дестинации, което се дължи отчасти на продължителността на процедурата за убежище и свързаната с нея продължителност на разрешения престой. Тези държави членки са предприели мерки за намаляване на времето за обработка, но има какво още да се желае по отношение например на обмена на информация, разследването на лицата, способстващи незаконно влизане, засиления граничен контрол, целевите кампании за повишаване на осведомеността и съдействието, оказвано на малцинствените общности (по-специално на ромските общности).

¹³ SEC (2011) 1570 Работен документ на службите на Комисията — Втори доклад относно мониторинга след либерализиране на визовия режим за Западните Балкани в съответствие с изявлението на Комисията от 8 ноември 2010 г.

На тази база Комисията ще направи анализ дали механизмът за мониторинг след либерализирането на визовия режим (включително и механизмът за сигнализиране по Frontex) осигурява необходимите средства за следене на миграционните потоци след либерализирането на визовия режим за държавите от Западните Балкани, или се нуждае от подобрения.

Споразумения за реадмисия

Сключването на споразумения за реадмисия представлява централен елемент в сътрудничеството между Европейския съюз и трети държави в управлението на миграцията и убежището. През ноември 2011 г. Комисията приключи преговорите по споразумението за реадмисия с Кабо Верде, с което се отваря пътят за започване на процедурата за официалното му ратифициране. Техническите преговори с Турция са приключени и се очаква подписване на споразумение за реадмисия и започване на диалог относно либерализиране на визовия режим. Започнати са също така преговори с Армения и Азербайджан по споразумения за облекчаване на визовия режим и реадмисия.

5. НАСОКИ ОТНОСНО ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

Мерките, които се изпълняват в рамките на шенгенското сътрудничество, са споделена компетентност, при която отговорности се определят и на Европейския съюз, и на държавите членки. Доброто функциониране на Шенгенското пространство зависи не само от еднаквото прилагане на законодателството на ЕС, но и от използването на националните компетенции в духа на Шенген. Като илюстрация в това отношение могат да бъдат приведени два примера: държавите членки могат да правят полицейски проверки на своя територия с цел проверка правото на лицата да пребивават на тяхна територия, но тези проверки не могат да бъдат с ефект, равностоен на граничен контрол. Освен това, въпреки че издаването на документи за пътуване и разрешения за пребиваване на граждани на трети държави е от компетентността на всяка държава членка, решенията на отделните държави членки са пряко свързани с правото за пътуване в Шенгенското пространство и поради това засягат и останалите държави членки.

В съобщението си относно миграцията¹⁴ и относно управлението на Шенген¹⁵ Комисията се ангажира с издаването на насоки с цел да се гарантира съгласувано прилагане и тълкуване на шенгенското законодателство. Насоките относно издаването на разрешения за пребиваване и документи за пътуване, както и относно полицейските мерки по вътрешните граници, разработени от Комисията в консултации с държавите членки, се съдържат в приложение II.

¹⁴ COM (2011) 248 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите — Съобщение относно миграцията.

¹⁵ COM (2011) 561 Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Управление на Шенгенското пространство — укрепване на пространството без граничен контрол на вътрешните граници“.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: Ориентировъчен график на оценките по Шенген през май — октомври 2012 г.¹⁶

Период	Държави членки	Тема
6 — 12 май 2012 г.	Естония, Латвия, Литва	Морски граници
28 май — 2 юни 2012 г.	Гърция	Партньорска проверка
17 — 22 юни 2012 г.	Унгария, Словакия	Полицейско сътрудничество
1 — 7 юли 2012 г.	Естония, Латвия, Литва	Въздушни граници
23 — 27 юли 2012 г.	Малта, Словения	Защита на данните
9 — 20 септември 2012 г.	Малта, Полша, Словения	Морски граници
23 — 29 септември 2012 г.	Чешка република, Полша	Полицейско сътрудничество
7 — 12 октомври 2012 г.	Дания, Исландия, Норвегия	ШИС/Sirene
7 — 13 октомври 2012 г.	Латвия, Литва	Визи
14 — 20 октомври 2012 г.	Естония, Латвия, Литва	Защита на данните

¹⁶

Документ на Съвета 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

ПРИЛОЖЕНИЕ II: Насоки с цел гарантиране на съгласувано прилагане и тълкуване на Шенгенското законодателство

На 16 септември 2011 г. Комисията представи законодателни предложения за механизъм за оценка по Шенген и изменение на Кодекса на шенгенските граници с цел по-нататъшно укрепване на управлението на Шенген¹⁷. Освен това Комисията обяви¹⁸, че ще проучи областите, в които изготвянето на насоки би могло да гарантира по-съгласувано прилагане на шенгенските правила. Комисията набеляза издаването на разрешения за пребиваване и документи за пътуване, както и полицейските мерки по вътрешните граници като подходящи теми за подобни насоки и организира две срещи с експерти от държавите членки на 20 юли 2011 г. и на 28 ноември 2011 г. за обсъждане на обхвата и съдържанието на насоките. Издаването на разрешения за пребиваване и на документи за пътуване беше обсъдено и с държавите членки на среща на националните контактни точки от механизма за взаимно информиране, която се състоя на 1 декември 2011 г.

В представените по-долу насоки са отчетени ценните бележки и предложения, направени от държавите членки по време на консултацията.

A. Издаване на разрешения за временно пребиваване и на документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС¹⁹

I. Въведение

В шенгенското законодателство се предвижда хармонизация на правилата относно краткосрочния престой (обща визова политика, включително взаимно признаване на визи за краткосрочен престой въз основа на хармонизираните процедури и условия за издаване на визи, определени във Визовия кодекс). В шенгенското законодателство не е предвидена хармонизация на условията за издаване на дългосрочни визи, разрешения за пребиваване и документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС. Тези въпроси са уредени в националното законодателство на държавите членки.

Шенгенското законодателство в сферата на миграцията и убежището съдържа разпоредби относно условията и процедурите за издаване на разрешения за пребиваване на някои категории лица. В съответствие с това например по отношение на търсещите убежище²⁰ съгласно законодателството на ЕС не се издават разрешения за пребиваване, а само разрешения лицата да останат на територията на държавата членка.

Що се отнася до получилите международна закрила²¹, на бежанците се издават разрешения за пребиваване, валидни за най-малко 3 години и подлежащи на подновяване, а на получилите субсидиарна закрила се издават разрешения за пребиваване, валидни за най-малко 1 година и подлежащи на подновяване. На

¹⁷ COM(559) 2011 и COM (560)2011.

¹⁸ COM(2011) 561.

¹⁹ За целите на настоящите насоки членовете на семействата на граждани на ЕС, които са граждани на държави извън ЕС, не се причисляват към гражданите на трети държави с оглед на привилегирания статут, с който се ползват съгласно правото на ЕС относно свободното движение на хора (Директива 2004/38/ЕО) и шенгенското законодателство.

²⁰ Член 6 от Директива 2003/09/ЕО относно условията на приемане.

²¹ Член 24 от Директива 2004/83/ЕО за признаването.

членовете на семействата на получилите закрила също се издават разрешения за пребиваване, като техният срок на валидност може да бъде по-кратък.

В случаите, когато се предоставя временна закрила в съответствие с Директивата относно временната закрила, държавите членки предоставят на ползващите се с временна закрила разрешения за пребиваване за целия срок на предоставената закрила²². Това важи и за членовете на техните семейства, които се събират в съответствие с правилата, определени в Директивата²³.

При останалите категории — по-специално хуманитарните случаи и легализирането на статута — са приложими националните правила.

Разрешаването на престой и/или издаването на документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС, чието положение не е уредено в правото на ЕС, остава национална компетентност на държавите членки. Подобни решения се вземат въз основа на националните разпоредби.

По отношение на титулярите на дългосрочни визи и разрешения за пребиваване шенгенското законодателство посочва единствено принципа на еквивалентност между дългосрочните визи/разрешения за пребиваване и краткосрочните визи²⁴: в съответствие с този принцип титулярят на дългосрочна виза или разрешение за пребиваване, издадена или издадено от шенгенска държава, има право да пътува в останалите шенгенски държави с цел краткосрочно пребиваване, ако отговаря на условията за влизане, т.е. притежава валиден документ за пътуване, може да обоснове целта и условията на планирания престой и разполага с достатъчно средства за издръжка, не е лице, за което е подаден сигнал в ШИС с цел отказ за влизане, не се смята за лице, което може да бъде заплаха за обществения ред, националната сигурност, здравеопазването или международните отношения на някоя от държавите членки²⁵. Отговорност на компетентните органи на държавата членка, в която отива титулярят на разрешение за пребиваване, издадено от друга държава членка, е да провери дали съответното лице отговаря на тези условия. Тази проверка може да бъде направена на територията на държавата членка. Ако в съответствие с Кодекса на шенгенските граници²⁶ (по-долу „Кодексът“) отново са въведени проверки по вътрешните граници, тази проверка може да бъде направена на вътрешна граница. Това се отнася и за граждани на държави извън ЕС, притежаващи временни разрешения за пребиваване и документи за пътуване, издадени от шенгенска държава²⁷.

Държавите членки са длъжни да уведомяват Комисията за видовете дългосрочни визи, разрешения за пребиваване и временни разрешения за пребиваване, които са равностойни на краткосрочна виза, а Комисията предоставя тази информация на

²² Член 8 от Директива 2001/55/ЕО относно временната закрила.

²³ Член 15, параграф 6 от Директива 2001/55/ЕО относно временната закрила.

²⁴ Член 21, параграфи 1 и 3 от Шенгенската конвенция, изменена с Регламент (ЕС) № 265/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 25 март 2010 г., ОВ L 85, 31.3.2010 г., стр.

²⁵ Член 5 от Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), ОВ L 105 от 13.4.2006 г., стр. 1.

²⁶ Член 23 и сл. от Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите, ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1.

²⁷ Член 21, параграф 2 от Шенгенската конвенция.

останалите държави членки²⁸. Останалите държави членки са длъжни да приемат, че тези дългосрочни визи и разрешения за пребиваване са равностойни на краткосрочна виза за пътуване в Шенгенското пространство.

В правната уредба на ЕС не са определени условия за издаване на документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС, с изключение на разпоредбите за издаване на документи за пътуване на лица, признати за нуждаещи се от международна закрила. Следователно документи за пътуване трябва да се осигуряват на бежанците (задължение по Женевската конвенция) и на ползващите се със субсидиарна закрила (поне когато е необходимо да пътуват поради хуманитарни причини), освен ако императивни причини, свързани с националната сигурност или с обществения ред, не допускат това²⁹. По изключение документи за пътуване могат да бъдат издадени на търсещи убежище лица поради сериозни хуманитарни причини³⁰. На кандидат за убежище, който подлежи на трансфер по дъблинската процедура, може да се издаде *laissez-passer* с цел удостоверяване самоличността на лицето и възможност то да влезе на територията на отговорната държава членка³¹. На последно място, ако бъде предоставена временна закрила, държавите членки използват специален вид паспорт за прехвърлянето на ползващите се с временна закрила лица между държавите членки³².

II. Насоки за държавите членки

Събитията от 2011 г. показаха, че издаването на дългосрочни визи, разрешения за пребиваване, в т.ч. временни, и на документи за пътуване на граждани на държави извън ЕС може при внезапен масиран приток на мигранти да окаже отрицателно въздействие върху доброто функциониране на Шенгенското пространство без вътрешни граници.

Ако дадена държава членка се сблъска с внезапен масиран приток на мигранти, които са граждани на държави извън ЕС, и той не води до прилагане на Директивата за временната закрила:

- 1) Тази държава членка следва в рамките на механизма за взаимно информиране (МВИ)³³ да уведоми своевременно останалите държави членки и Комисията за решенията, които възнамерява да вземе по отношение на издаването на разрешения за пребиваване, в т.ч. временни, и на документи за пътуване на съответните граждани на държави извън ЕС. Въз основа на предоставената информация Комисията може да започне съвместно с председателството на Съвета и в консултации с държавите членки, предоставящи информацията, *ad hoc* дискусии на съответното равнище в Съвета.
- 2) Ако дадена държава членка реши да издава разрешения за пребиваване и по националното си законодателство има избор между различни видове

²⁸ Вж. приложение 22 от Препоръката на Комисията от 6 ноември 2006 г. за създаване на общо „Практическо ръководство за гранична охрана (Шенгенско ръководство)“, което да се използва от компетентните органи на държавите членки при извършване на граничния контрол на лица, С (2006) 5186 окончателен.

²⁹ Член 25 от Директива 2004/83/ЕО за признаването.

³⁰ Член 6 от Директива 2003/09/ЕО относно условията на приемане.

³¹ Член 19, параграф 3 и член 20, параграф 1, буква д) от Дъблинския регламент № 343/2003 и член 7, параграф 2 от Дъблинския регламент за прилагане № 1560/2003.

³² Член 26, параграф 5 от Директива 2001/55/ЕО относно временната закрила.

³³ Създаден с Решение 2006/688/ЕО на Съвета.

разрешения за пребиваване, тя следва да избере разрешения за пребиваване или временни разрешения за пребиваване, които не са равностойни на краткосрочна виза, ако мигрантите не отговарят на условията за пътуване в Шенгенското пространство.

- 3) При издаването на разрешения за пребиваване или временни разрешения за пребиваване, които са равностойни на краткосрочна виза, държавата членка следва да уведоми лицата, на които те се издават, по целесъобразен и ефективен начин за условията, при които могат (или не могат) да пътуват в Шенгенското пространство. Държавите членки се насърчават да предоставят тази информация на своите национални уебсайтове, които са свързани с портала за имиграцията на ЕС.

Освен това:

- 1) Въз основа на вече осигурената информация чрез проучването на Европейската мрежа за миграцията (ЕММ) относно хармонизираните видове статут на закрила за граждани на държави извън ЕС³⁴, в което се посочват многобройните условия и видове разрешения за пребиваване/дългосрочни визи, издавани с цел закрила, държавите членки следва да обменят информация относно своите национални практики в тази сфера в рамките на Комитета по имиграцията и убежището (CIA).
- 2) Държавите членки следва да бъдат готови да допринесат за бъдещо *ad hoc* проучване на ЕММ във връзка с подробните разпоредби в националните законодателства относно условията, при които те издават документи за самоличност или пътуване на граждани на държави извън ЕС, които не притежават документ за пътуване, издаден от тяхната страна на произход, и за практиките в тази сфера.

От своя страна Комисията ще продължи да насърчава обмена на информация чрез МВИ, CIA, ЕММ и други канали.

Б. Полицейски мерки във вътрешните гранични зони

І. Въведение

Възможно е да възникне ситуация, при която държавите членки считат, че с оглед резултатно противодействие на трансграничната престъпност трябва да предприемат допълнителни мерки в своите вътрешни гранични зони. Тези мерки не трябва да бъдат с ефект, равностоен на гранична проверка, но въпреки това могат да окажат отрицателно влияние върху съседните страни и свободното движение на хора, включително граждани на ЕС и членовете на техните семейства. Пътуващите могат да възприемат тези мерки като ограничаване на едно от основните постижения на Европейския съюз.

В дял III от Кодекса на шенгенските граници е предвидено, че вътрешните граници между шенгенските държави могат да бъдат пресичани във всяка една точка без гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност. Премахването на граничния контрол по вътрешните граници предполага и премахване на наблюдението

³⁴ На разположение на <http://www.emn.europa.eu> в рубриката „EMN Studies“.

на границата. Това не ограничава правото на държавите членки техните компетентни органи да упражняват полицейски правомощия съгласно националното законодателство, включително във вътрешните гранични зони, стига техните действия да нямат ефект, равностоен на гранична проверка. В Кодекса се съдържа неизчерпателен списък на критериите за оценка дали упражняването на полицейски правомощия е равностойно на гранични проверки или не. Например полицейските мерки не се считат за равностойни на гранични проверки, ако нямат за цел граничен контрол, основават се на обща полицейска информация и опит във връзка с възможните заплахи за обществената сигурност и целят по-специално борба с трансграничната престъпност, разработени са и са изпълнени по начин, който ясно се отличава от системните проверки на лица по външните граници и се провеждат на основата на случайни проверки.

През октомври 2010 г. Комисията докладва на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на разпоредбите във връзка с отсъствието на проверки по вътрешните граници. В своя доклад³⁵ Комисията заключи, *че създаването на зона без вътрешни граници, в която е гарантирано свободното движение на хора, представлява едно от най-съществените и осезаеми постижения на Съюза. Гражданите възприемат всякакви ограничения, като полицейски проверки в близост до вътрешните граници, като пречки пред упражняването на правото им на свободно движение. Лицата не могат да бъдат проверявани само защото преминават вътрешна граница нито на границата, нито в граничните зони.*

В доклада Комисията изрази притеснения относно трудностите, за които съобщават пътуващите във връзка със съществуващи според тях редовни и системни проверки от страна на националните органи в някои държави членки във вътрешните гранични зони, и се ангажира отблизо да следи положението във вътрешните гранични зони и да гарантира правилното прилагане на правото на ЕС.

На 22 юни 2010 г. в свое знаково решение³⁶ Съдът на ЕС поясни, че националното законодателство, оправомощаващо полицейските органи на дадена държава членка да проверяват самоличността на лицата, намиращи се само в 20-километровата вътрешна гранична зона, независимо от тяхното поведение и от наличието на конкретни обстоятелства, представляващи опасност за обществения ред, с цел проверка дали са спазени задълженията за притежаване и носене на предвидените в закона удостоверения и документи, е в нарушение на член 67, параграф 2 от ДФЕС, както и на членове 20 и 21 от Кодекса, ако не са предвидени необходимите във връзка с това ограничения, гарантиращи, че практическото упражняване на това правомощие няма ефект, равностоен на гранична проверка.

След решението на Съда Комисията поиска от държавите членки съответно да адаптират националното си законодателство, предоставящо специални правомощия на националните полицейски органи в рамките на вътрешните гранични зони, ако имат такова.

Вследствие на това някои държави членки промениха националното си законодателство в посока ограничаване на упражняваните полицейски правомощия във

³⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на дял III (Вътрешни граници) от Кодекса на шенгенските граници, COM(2010) 554 окончателен.

³⁶ Съединени дела C-188/10 и C-189/10, Melki и други.

вътрешните гранични зони по отношение на местоположение, конкретни превозни средства и конкретни периоди (например ограничаване на зоната в близост до вътрешната граница, в която могат да се извършват проверки на международните влакове или на превозните средства след пресичането на границата, определяне на максимален период от време дневно, седмично или месечно, ограничаване на максималния брой вагони, които се проверяват в една влакова композиция).

II. Насоки за държавите членки

- 1) В съответствие с Кодекса на шенгенските граници държавите членки могат да упражняват полицейски правомощия на своя територия, включително във вътрешните гранични зони, с цел проверка правото на лицата да пребивават на тяхна територия. Тези проверки обаче трябва да бъдат целеви и да се основават на актуална и специфична информация и опит на полицейските служби по отношение на заплахите за обществената сигурност. Следователно проверките могат да се провеждат единствено като случайни проверки в съответствие с оценка на риска.

Простото преместване на проверките от вътрешната гранична линия в зона, намираща се например на 800 метра зад нея, не би било достатъчно, за да се счита, че тези проверки са равностойни на гранична проверка.

- 2) В случай на необходимост от извършване на редовни и системни проверки в отговор на обстановката във връзка със сигурността на тяхна територия държавите членки могат да използват временното повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници в съответствие с Кодекса³⁷.
- 3) В съответствие с посоченото от Съда в точки 73 и 74 от решението по делото *Melki* правната уредба относно проверките само във вътрешните гранични зони трябва да съдържа ограничения във връзка с интензивността и честотата на проверките. Освен това, ако дадена проверка не зависи от поведението на съответното лице или от конкретните обстоятелства, въз основа на които се установява опасност за обществения ред, трябва да бъде предвидена съответната уредба, която да ръководи практическото ѝ изпълнение.

Поради това правна уредба, която съдържа точно формулирани цели за извършването на проверките и евентуални ограничения по отношение на времето, може да осигури нужните гаранции, особено ако проверките са на основата на обща полицейска информация и опит.

- 4) При оценката на съвместимостта на полицейските проверки във вътрешните гранични зони с шенгенското законодателство е необходимо да се обърне внимание как се осъществяват на практика те. Поради това и Комисията, когато се натъкне на сериозни твърдения за гранични проверки във вътрешните гранични зони, като тези от доклада за 2010 г., трябва да потърси конкретна статистическа информация от държавите членки; следователно тя може да поиска от държавите членки да представят информация относно извършените проверки на границата през даден период (момент, място, причини и отговорен национален орган), както и по какъв начин те са допринесли за постигането на

³⁷

Член 23 и сл.

целите, определени в националното законодателство или националните стратегии, например за борба с трансграничната престъпност.

При тези обстоятелства съществуването на оценка на риска и фактът, че съответната държава членка предприема мерки не само във вътрешната гранична зона, но и в други части на своята територия, ще бъдат отчетени от Комисията. Поради това държавите членки се насърчават отново, както в доклада на Комисията за 2010 г., да предприемат, доколкото е възможно, необходимите мерки за събирането на тази информация във вътрешните гранични зони и в останалата част на своята територия. Това ще позволи впоследствие при нужда да се направи надеждна оценка доколко извършените проверки във вътрешните гранични зони са пропорционални на преследваните цели. Освен това, съчетани с последващи оценки на резултатите от проверките, тези статистически данни могат да послужат и на самите държави членки при оценката на техните национални стратегии и планирането на разпределението на ресурсите в бъдеще.