



Брюксел, 31.5.2013
COM(2013) 326 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Трети шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското
пространство
1 ноември 2012 г.—30 април 2013 г.**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Трети шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство

1 ноември 2012 г.—30 април 2013 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Както обяви Комисията на 16 септември 2011 г. в съобщението си относно укрепването на управлението на Шенгенското пространство¹ и след като на 8 март 2012 г. получи подкрепата на Съвета по правосъдие и вътрешни работи/Смесения комитет, Комисията приема шестмесечни доклади до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство. Този трети доклад обхваща периода от 1 ноември 2012 г. до 30 април 2013 г.

2. НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ

2.1. Ситуацията по външните шенгенски граници²

В периода октомври — декември 2012 г. са регистрирани 13 613 незаконни преминавания на границите, което е с 52 % по-малко в сравнение с четвъртото тримесечие на 2011 г. Тази цифра е най-ниската откакто FRONTEX започна да събира данни в началото на 2008 г. Това значително намаление се дължи основно на стартирането на 30 юли 2012 г. на гръцката операция „Щит“, включваща разполагането на 1 800 полицейски служители по сухопътната граница с Турция. След тази операция броят на регистрираните случаи на незаконни имигранти е спаднал от 2 000 през първата седмица на август 2012 г. до 200 през втората седмица, и по-нататък до 10 през последната седмица на октомври.

По-голямата част от случаите са регистрирани на външната морска граница на ЕС (59 %). Докато през периода юли—септември 2012 г. Гърция отчете повече от половината от всички регистрирани незаконни преминавания на границите, положението се промени след стартирането на операция „Щит“. В периода октомври—декември 2012 г., Италия докладва за 31 % от всички регистрирани случаи (4 231 лица), следвана от Гърция с 30 % от регистрираните случаи (4 035 лица). Забелязано бе увеличение на регистрираните случаи на гръцката морска граница с Турция и на българската сухопътна граница с Турция, вероятно в резултат на ефект на преместване от гръцко-турската сухопътна граница. Що се отнася до националностите, в най-много регистрирани случаи лицата, които преминават границата незаконно са мигранти от Афганистан — 1 969 лица за периода октомври — декември 2012 г. Въпреки изключително тежкото положение в родната им страна, броят на регистрираните незаконно преминаващи сирийски граждани намаля с две трети в сравнение с периода юли — септември 2012 г., до 1 241 лица.

2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство

В периода октомври — декември 2012 г. се наблюдаваше тенденция вторичните движения, особено от Гърция към други държави членки на ЕС, да се изразяват в регистрирането на³:

¹ COM(2011) 561 окончателен

² Тримесечен анализ на риска на Frontex: октомври — декември 2012 г.

- незаконно преминаване на сухопътните граници по протежение на западните Балкани;
- мигранти, пристигащи на морската граница на южна Италия;
- незаконни имигранти на борда на фериботи за Италия;
- мигранти, които пътуват с подправени документи, с полети от гръцки летища към голям брой основни летища на ЕС.

Операция Афродита, последното упражнение по събиране на информация за миграционните потоци в рамките на ЕС/Шенгенското пространство, бе проведена от 22 октомври до 4 ноември 2012 г. в 25 държави членки на ЕС⁴, както и в Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария. Целта на операцията бе да се бори с незаконната миграция като се съсредоточи върху незаконните преминавания на границите, вторичните движения на незаконните мигранти в рамките на ЕС/Шенгенското пространство и маршрутите, използвани от незаконните мигранти. Според данните, предоставени от участващите държави членки, компилирани от Кипър и съобщени през декември 2012 г.⁵, през тези две седмици са били задържани 5 298 граждани на трети държави от 130 различни държави. Най-голям брой незаконни мигранти в Шенгенското пространство са открити в Германия (1 510 лица) и Испания (468 лица), като тези две държави бяха също така основните крайни дестинации⁶.

В периода февруари—април 2013 г. Европейската мрежа на летищните правоприлагащи служби (AIRPOL) бе координатор по действие, насочено към борбата с трафика и търговията на хора, използването на фалшиви документи, кражбата на самоличност, организираната престъпност и тероризма. За период от 24 часа участващите летища извършиха целенасочени мерки по вътрешни за ЕС рискови полети и представиха своите резултати на AIRPOL за по-нататъшен анализ. Доклад, съдържащ препоръки за мерки за противодействие, се очаква през лятото на 2013 г.

Въпреки че информацията по-горе е полезна, все още е налице необходимост да се подобри събирането на данни и анализът на движението на незаконни мигранти в рамките на ЕС. След среща на експерти, проведена на 2 октомври 2012 г., Комисията и FRONTEX прегледаха обратната информация, предоставена от държавите членки относно наличността на данни, и обсъдиха как по най-добър начин да се върви напред. На втора среща на 29 април 2013 г. се постигна съгласие през втората половина на годината да се проведе пилотен проект въз основа на наличната информация с цел от началото на 2014 г. да се започне редовно събиране и анализ на определени данни под координацията на FRONTEX.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН

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

В член 23, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници⁷ е предвидено, че в случай че съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, държава членка може по изключение временно да въведе отново граничен контрол на

³ Тримесечен анализ на риска на Frontex: октомври — декември 2012 г.

⁴ Франция и Гърция не участваха.

⁵ Представяне от кипърското председателство в рамките на работната група на Съвета „Граници“ през декември 2012 г.

⁶ Освен това 728 души бяха открити в Обединеното кралство, основната дестинация в ЕС.

⁷ 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).

вътрешните си граници. В периода 1 ноември 2012 г. — 30 април 2013 г. контрол по вътрешните граници е бил въвеждан повторно веднъж.

На 30 ноември 2012 г. Норвегия уведоми Комисията, че по повод на церемонията по връчването на Нобеловата награда за мир в Осло на 10 декември 2012 г. възнамерява да въведе отново граничен контрол по вътрешните граници от 3 до 12 декември 2012 г. През тези дни Норвегия извърши гранични проверки на 3 136 лица, от които на 19 бе отказано влизане, 8 лица бяха задържани и 9 лица са подали молби за предоставяне на убежище⁸.

3.2. Поддържане на отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници

По-голямата част от предполагаемите нарушения на достиженията на правото от Шенген все още са свързани с това дали извършването на полицейски проверки в близост до вътрешните граници има ефект, равностоен на гранични проверки (член 21 от Кодекса на шенгенските граници), и до задължението за премахване на бариерите пред плавния трафик, като например ограниченията на скоростта, на пътнопропускателните пунктове на вътрешните граници (член 22 от Кодекса на шенгенските граници). В периода 1 ноември 2012 г. — 30 април 2013 г., Комисията поиска информация относно евентуални нарушения на членове 21 и/или 22 от Кодекса на шенгенските граници по два нови случая (по отношение на Германия и Испания), а приключи пет случая (касаещи Германия, Латвия, Литва и Нидерландия) и продължи разследването по четири текущи случаи (по отношение на Австрия, Чешката република, Словакия и Швеция).

3.3. Предполагаеми нарушения на други части от достиженията на правото от Шенген

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. Всички обвързани от директивата държави — членки на ЕС, и всички асоциирани държави с изключение на Исландия изпратиха уведомления относно пълното транспониране на директивата в националното си законодателство. Комисията започна преглед на транспонирането и практическото прилагане в държавите членки и ще представи първия си доклад за прилагането до края на 2013 г.

Прилагане на Регламента за местния граничен трафик (ЕО) № 1931/2006)

След влизането в сила на режима за местния граничен трафик през 2007 г. Комисията следи за неговото прилагане. През юли 2012 г. Комисията реши да поиска информация от три държави членки (Латвия, Полша и Словения) относно двустранните споразумения, които тези страни са сключили със свои съседни трети държави. Отговорите, получени през октомври и ноември 2012 г., са във финалния етап на вътрешно разглеждане.

Прилагане на достиженията на правото от Шенген в контекста на наблюдение на морските граници

Освен това на 23 февруари 2012 г. Европейският съд по правата на човека постанови, че Италия нарушава Европейската конвенция за правата на човека, тъй като спира мигранти в открито море и ги изпраща обратно в Либия⁹. Фактите по това дело също бяха предмет на разглеждане, предприето от Комисията с италианските власти.

⁸ Документ на Съвета 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

⁹ Дело Hirsi Jamaa и други/Италия. Жалба № 27765/09.

Комисията анализира последствията от съдебното решение и попита Италия какви мерки ще предприеме, за да се съобрази с решението. Италия е обвързана с решението и изрази своята ангажираност да го спазва, по-специално по отношение на съществуващи или бъдещи споразумения от оперативен характер с Либия. Предвид уверенията, предоставени от Италия, Комисията реши да приключи този случай. Анализът на съдебното решение бе взет предвид в предложението на Комисията за регламент за установяване на правила за морските операции, координирани от FRONTEX, които цели да замести отмененото Решение 2010/252/ЕС на Съвета¹⁰. Предложение бе прието на 12 април 2013 г.¹¹ и започнаха дискусии с Европейския парламент, както и със Съвета.

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

В рамките на съществуващия механизъм за оценка по Шенген¹² прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите членки се оценява редовно от експерти от държавите членки, генералния секретариат на Съвета и Комисията.

В периода 1 ноември 2012 г. — 30 април 2013 г. бяха извършени оценки по Шенген по отношение на:

- полицейското сътрудничество в Естония, Латвия и Литва;
- въздушните граници в Полша, Словакия и Чешката република;
- сухопътните граници в Естония, Латвия и Литва;
- визите в Естония, Полша и Словакия.

Докладите са все още в процес на финализиране, но се очаква, че ще съдържат както положителни, така и отрицателни бележки и препоръки по въпроси като обучението, използването на анализ на риска, обмена на информация, международното сътрудничество и инфраструктурата на граничните контролно-пропускателни пунктове, както и посолствата и консулствата. Както през предходните шест месеца, като цяло е налице възможност за подобрене, но не са установени пропуски, които да принудят Комисията да предприеме незабавни действия.

След приключването на последната си мисия през февруари 2013 г. Комисията прикани Гърция да продължи прилагането на своя Шенгенски план за действие и потвърди ангажимента си да подкрепя гръцките усилия за управление на външните ѝ граници, например чрез Фонда за външните граници и помощ от Frontex.

Ориентиран график на оценките по Шенген през май — октомври 2013 г. е даден в приложение I.

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

След като през юни 2011 г. Съветът заключи, че България и Румъния изпълняват критериите за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген, бяха взети допълнителни мерки, които да допринесат за присъединяването на двете страни към Шенгенското пространство. При все това Съветът не успя да вземе решение относно премахването на контрола по вътрешните граници с тези страни. Комисията продължава изцяло да подкрепя присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство, както и усилията на председателството в тази насока.

¹⁰ Решение от 5 септември 2012 г. по дело Европейски парламент/Съвет (С-355/10).

¹¹ COM(2013) 197 окончателен

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

4.1. Използване на Шенгенската информационна система

Второто поколение на Шенгенската информационна система (ШИС II) започна да функционира на 9 април 2013 г., като по този начин предоставя на държавите членки подобрени и нови функционални възможности и категории сигнали. За да се осигури използването на ШИС II до пълния ѝ потенциал, Комисията съвместно с държавите членки актуализира наръчника за SIRENE, за да адаптира практическото сътрудничество между бюрата SIRENE (създадени за обмен на допълнителна информация относно сигнали в ШИС) към средата на ШИС II. Освен това Комисията подкрепи Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (eu-LISA) за създаването на модули за обучение относно техническото използване на ШИС II. Вече бяха организирани първоначални курсове за електронно обучение и присъствени курсове в сътрудничество с Европейския полицейски колеж (CEPOL) и експерти на държавите членки, като тези курсове ще продължат след предаването на оперативното управление на ШИС II на eu-LISA през май 2013 г. Накрая, влизането в експлоатация на ШИС II бе придружено от информационна кампания, която се съсредоточи върху целта на новата система на целта и аспекти, свързани със защитата на данните.

4.2. Използване на Визовата информационна система

Визовата информационна система (ВИС)¹³ е система за обмен на информация относно краткосрочните визи. След влизането ѝ в експлоатация в първи регион (Северна Африка), втори регион (Близкия изток) и трети регион (Персийския залив)¹⁴, на 14 март 2013 г. ВИС бе пусната в действие в четвърти регион (Западна Африка) и пети регион (Централна Африка). На 6 юни 2013 г. ВИС ще започне дейността си в шести регион (Източна Африка) и в седми регион (Южна Африка), на 5 септември 2013 г. в осми регион (Южна Америка) и на 14 ноември 2013 г. в девети регион (Централна Азия), десети регион (Югоизточна Азия) и единадесети регион (Палестина). Последователността и евентуално датите на започване на дейност в останалите региони се обсъждат в момента с държавите членки и ще бъдат решени през идните месеци.

ВИС функционира добре и до 6 май 2013 г. в системата са били обработени 2,9 млн. заявления за визи, в следствие на което са били издадени 2,4 млн. визи и отказани 348 000 визи. Въпреки продължаващите усилия на държавите членки, основният повод за безпокойство остава средносрочният и дългосрочният ефект от неоптималното качество на данните (биометрични и буквено-цифрови), въвеждани от консулските власти на държавите членки във ВИС. От 1 декември 2012 г. ВИС се управлява от eu-LISA.

¹³ Решение на Съвета от 8 юни 2004 г. за създаване на Визовата информационна система (ВИС) (2004/512/ЕО)

¹⁴ Решение за изпълнение на Комисията от 21 септември 2011 година за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в първи регион (2011/636/ЕС), Решение за изпълнение на Комисията от 21 септември 2012 година за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в трети регион (2012/512/ЕС), Решение за изпълнение на Комисията от 7 март 2013 година за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в четвърти и пети регион (2013/122/ЕС)

4.3. Визова политика и споразумения за обратно приемане

*Механизъм за мониторинг след либерализиране на визовия режим за държавите от Западните Балкани*¹⁵

Според доклада на FRONTEX за периода 31 декември 2012 г. — 3 февруари 2013 г. броят на молбите за убежище, подадени от граждани на Западните Балкани, в най-популярните като дестинация пет държави от ЕС/Шенген е намалял с 44 % през януари 2013 г., в сравнение със същия месец през 2012 г. Докато броят на търсещите убежище лица от Сърбия, Черна гора и бившата югославска република Македония е намалял (-61 % за Сърбия, -45 % от Черна гора и -46 % за бившата югославска република Македония), броят на търсещите убежище от Албания и Босна и Херцеговина се увеличи значително (+74 % за Албания и +51 % за Босна и Херцеговина). Най-популярната дестинация продължава да е Германия, следвана от Швеция, Белгия, Швейцария и Люксембург.

Споразумения за обратно приемане

С цел да се улесни връщането в страната по произход на лица, пребиваващи без разрешение в държава членка, през април 2012 г. Комисията парафира споразумение за обратно приемане с Кабо Верде, подписването на което бе разрешено от Съвета през февруари 2013 г. Споразумението за обратно приемане с Турция беше парафирано през юни 2012 г. и се очаква неговото подписване и започване на диалог за либерализиране на визовия режим. През октомври 2012 г. бе парафирано споразумението за обратно приемане с Армения и Комисията продължава да работи за неговото подписване и сключване във възможно най-кратък срок. Започнати са също така преговори с Азербайджан по споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане.

¹⁵ От 19 декември 2009 г. гражданите на бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия, притежаващи паспорт с биометрични данни, пътуват безвизово до държавите — членки на ЕС, в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001. При същите условия гражданите на Албания и Босна и Херцеговина пътуват безвизово до държавите — членки на ЕС, от 15 декември 2010 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: Ориентировъчен график на оценките по Шенген в периода май — октомври 2013 г.¹⁶

Период	Държави членки	Тема
2 — 10 юни 2013 г.	Естония, Латвия, Литва	ШИС/Sirene
7 — 18 юли 2013 г.	Полша, Словакия	Сухопътни граници
8 — 14 септември 2013 г.	Малта, Словения	ШИС/Sirene
29 септември – 9 октомври 2013 г.	Унгария, Словения	Сухопътни граници
6 — 12 октомври 2013 г.	Чешка република, Словакия	ШИС/Sirene

¹⁶ Документ на Съвета 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423