



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.2.2014 г.
COM(2014) 74 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Доклад относно прилагането и функционирането на Регламент (ЕС) № 1342/2011 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1931/2006 по отношение на включването на Калининградска област и определени полски административни райони в граничния район, за който се прилага режимът за местния граничен трафик, и относно двустранното споразумение между Полша и Руската федерация, сключено въз основа на него

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През 2006 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент за определяне на правилата за местния граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите членки („Регламент за местния граничен трафик“)¹, който позволява дерогация от общите правила за граничен контрол, установени в Кодекса на шенгенските граници, за лица, които живеят в граничен район. Регламентът позволява на държавите членки да сключват двустранни споразумения със съседни държави извън ЕС, при условие че тези споразумения изцяло спазват параметрите, установени с регламента.

През февруари 2011 г. Комисията заключи в своя втори доклад относно прилагането и функционирането на режима за местен граничен трафик², че той значително улеснява живота на хората, които живеят близо до външните сухопътни граници, като същевременно гарантира сигурността на цялото Шенгенско пространство.

В доклада Комисията посочва също, че изменянето на Регламента за местния граничен трафик е обосновано предвид особеното положение на Калининград, за да се избегне изолирането му от неговите непосредствени съседи и да се улесни пътуването на жителите му. Калининград е област на Руската федерация с население от почти един милион души, която се превърна в единствения анклав в ЕС, обкръжен от две държави членки, вследствие на разширяването на ЕС от 2004 г. Това изменение ще позволи цялата Калининградска област да се разглежда като граничен район в двустранно споразумение между държава членка и Руската федерация.

Въпреки че споразумението между ЕС и Руската федерация за облекчаване на визовия режим, в сила от 2007 г. насам, вече представлява значителна стъпка към увеличаване на възможностите за мобилност, режимът за местен граничен трафик следва да предостави допълнителни улеснения, по-специално при необходимост от редовни пътувания в рамките на граничния район. От жителите на граничните райони няма да се изисква да доказват притежаване на достатъчно средства за издръжка, разрешенията може да се издават безплатно или може да бъдат запазени или създадени отделни ленти и/или отделни гранични контролно-пропускателни пунктове за местния граничен трафик. Освен това всички жители на Калининградска област, включително жителите на град Калининград, ще се ползват от тези улеснения, докато част от улесненията в споразумението между ЕС и Руската федерация за облекчаване на визовия режим се прилагат само за някои категории лица.

С оглед на това особено положение беше въведено изключение от член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1931/2006, с което се позволява цялата Калининградска област да се смята за граничен район.

В граничния район, за който се прилага режимът за местен граничен трафик, беше включен конкретно определен граничен район от полска страна, за да се улесни и

¹ Регламент (ЕО) № 1931/2006 от 20 декември 2006 г. (ОВ L 405, 30.12.2006 г., стр. 1).
² COM(2011) 47 окончателен.

насърчи сътрудничеството между Калининградска област, от една страна, и важни центрове в северна Полша, от друга страна.

Това извънредно разширяване на граничния район в Калининградска област не засегна нито общото определение за граничен район, за който се прилага режимът за местен граничен трафик (30 или 50-километрова зона), нито други правила и условия на Регламента за местния граничен трафик, които гарантират сигурността на цялото Шенгенско пространство.

Регламент (ЕС) № 1342/2011 на Съвета от 13 декември 2011 г.³ за изменение на Регламент (ЕО) № 1931/2006 влезе в сила през януари 2012 г. Двустранното споразумение между Полша и Руската федерация влезе в сила на 27 юли 2012 г.

След приемането на този регламент Съветът и Комисията излязоха със съвместна декларация, която гласи (извлечение):

„(...) Особено внимание ще се обърне на мерките за сигурност, касаещи практическото прилагане на изменения регламент на територията на Република Полша. Отговорните полски власти ще гарантират прилагането на мерките за сигурност съобразно предвидените в регламента стандарти. На всеки две години и първоначално една година след влизането в сила на настоящия регламент Комисията ще представя доклад на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането и функционирането на настоящото изменение и относно двустранното споразумение, сключено в съответствие с него, по-специално за да се направи оценка на въздействието им в областта на сигурността и миграцията (...).“

2. ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ПРАКТИКА НА РЕЖИМА ЗА МЕСТЕН ГРАНИЧЕН ТРАФИК

Настоящият доклад е изготвен въз основа на информацията, предоставена от Полша, и резултатите от посещението на съвместната делегация на ЕС и Русия в граничните контролно-пропускателни пунктове Мамоново II (Руска федерация) и Гжехотки (Полша) през юли 2013 г.

Според Полша прилагането на споразумението с Руската федерация за местния граничен трафик една година след влизането му в сила се отчита като много положително и не са били отбелязани сериозни нарушения.

Влизането в сила на новия режим беше предшествано от голяма информационна кампания. По време на кампанията на жителите на региона е била предоставена информация за местния граничен трафик, в частност чрез сдруженията на превозвачите, туристическите агенции и туроператорите. Беше разпространена и информационна брошура на полски и руски език, която също така беше изпратена по електронен път до всички органи на местно управление, чиито райони попадат в приложното поле на споразумението за местния граничен трафик. Указателни табели, показващи най-важната информация за режима за местен граничен трафик, бяха

³ ОВ L 347, 30.12.2011 г., стр. 41.

изготвени и поставени на подходящи места, като например сухопътните гранични контролно-пропускателни пунктове и по протежение на националните и областните пътища.

Бяха приети редица мерки, за да се гарантира, че правата, произтичащи от споразумението за местния граничен трафик, се упражняват надлежно. Такъв е случаят със специалния модул „местен граничен трафик“, пряко свързан с базата данни за местен граничен трафик на Службата за чужденците, която е централният орган в Полша, компетентен по тези въпроси. Тази система позволява на служителите на граничната охрана да контролират преминаването на границите и продължителността на престоя на притежателите на разрешителни за местен граничен трафик и да записват случаите на неспазване на изискванията на споразумението, както и решенията или мерките, предприети във връзка с него.

Преминаването на границите при режим за местен граничен трафик систематично се записва и от Полша, с изключение на движението на собствените ѝ граждани, и от Русия в съответните им системи за влизане/излизане.

2.1. Мерки за улеснение, прилагани от държавите членки

2.1.1. Брой на издадените разрешителни

До 31 януари 2013 г. полското Генерално консулство в Калининград е получило 29 000 молби и е издало почти 19 000 разрешителни за преминаване на границата съгласно споразумението за местния граничен трафик. През 2013 г. в това отношение беше отбелязано значително увеличение, като статистическите данни сочат, че след влизането на споразумението в сила към 31 октомври са били получени общо над 160 000 молби и издадени над 140 000 разрешителни.

Главните причини, посочени като основание за подаване на молби за издаване на разрешителни, са желанието на лицата да се възползват от потребителски услуги, туризъм и посещение на приятели и членове на семейството.

И двете страни се възползват ефективно от възможността за възлагане на външни изпълнители на обработването на по-голямата част от молбите за издаване на разрешителни за местен граничен трафик.

Външен субект, избран чрез тръжна процедура, създаде центрове за подаване на молби в Калининград, Черняховск и Советск. Тези центрове получават близо 90% от молбите, като останалата част се получава направо от консулството. Русия създаде чрез външни изпълнители центрове за подаване на молби в Олщин и Гданск, които получават две трети от всички молби за издаване на разрешителни за местен граничен трафик в Полша. Периодът на изчакване за подаване на молбите е около две седмици.

Към 31 януари 2013 г. руското Генерално консулство в Гданск е получило 15 500 молби и издало 14 500 разрешителни на полски граждани. До август 2013 г. общият брой на издадените от руските власти разрешителни е бил 22 589.

Полските разрешителни за местен граничен график се издават във формат ID 1 и понастоящем не съдържат контактни чипове. Понастоящем Комисията прави оценка на съответствието на всички съществуващи споразумения за местен граничен трафик с изискванията на Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г.⁴ относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни, включително с използването на биометричните данни. В съответствие с новия полски Закон за чужденците от 12 декември 2013 г. биометричните данни ще станат част от разрешителните за местен граничен трафик, считано от 1 май 2014 г.

2.2. Как жителите на граничните райони се възползват от разпоредбите на двустранното споразумение

Откакто страните започнаха да издават разрешителни за местен граничен трафик, се забелязва постоянно нарастване на броя на лицата, преминаващи границата с такива разрешителни. През 2012 г. общият брой преминавания на хора през полската граница от Калининградска област достигна равнището, което имаше преди Полша да се присъедини към Шенгенското пространство, което също се счита за резултат от прилагането на споразумението за местния граничен трафик.

2.2.1. Брой преминавания

От юли 2012 г. до януари 2013 г. над 1,2 милиона лица, които не са полски граждани, са преминали полско-руската граница в посока Полша, като 43 653 лица (около 3,6%) са преминали въз основа на разрешителни за местен граничен трафик. През декември 2012 г. броят на тези лица се е увеличил с почти 100% в сравнение с предходния месец. През януари 2013 г. лицата, които не са полски граждани, преминаващи границата въз основа на разрешителни за местен граничен трафик, са представлявали около 8% от общия брой пътници в областта, които не са полски граждани. Тези числа са нараснали експоненциално в хода на 2013 г., като до октомври над 400 000 лица, които не са полски граждани, са влезли на територията на Полша по силата на разрешителни за местен граничен трафик, което представлява 31% от общия поток към Полша на сухопътната граница с Русия. От ноември 2012 г. до края на януари 2013 г. е имало над 150 000 преминавания с разрешително за местен граничен трафик от полски граждани, което представлява около 31,2% от общия поток полски граждани. До края на октомври 2013 г. този брой преминаванията вече беше надхвърлил 350 000.

2.2.2. Случаи на злоупотреба и отнемане на разрешителни

До този момент нито Русия, нито Полша са съобщили за сериозни нарушения на правилата за престой при местен граничен трафик в граничните райони, в това число за случаи на превишаване на допустимата продължителност на престоя или за граждани, вписани като извършители или жертви на престъпления. Общо само 25 случая⁵ на отказ на влизане бяха сигнализирани от Полша.

⁴ ОВ L 157, 15.6.2002 г., стр. 1.

⁵ 7 случая на липсващо или подправено разрешително за местен граничен трафик, 8 случая на сигнал в ШИС за отказ на влизане и 10 случая на превишаване на максималната продължителност на престоя.

Според предоставената към днешна дата информация от влизането в сила на споразумението досега са били установени само 14 случая на злоупотреба. Девет случая на руски граждани, които са били засечени извън граничния район, и други пет случая, свързани с превишаване на допустимата продължителност на престоя. На тези чуждестранни граждани е било отнето разрешителното, наложени са им били глоби и им е било наредено да напуснат територията на Полша, като им е било забранено да влизат отново на нейна територия за период от шест месеца. Преди влизането в сила на споразумението за местния граничен трафик в района в близост до граничните контролно-пропускателни пунктове (от страна на Русия) се съобщаваше за инциденти с хора, чакащи влизане, които понастоящем вече не се случват.

Комисията не е получавала уведомления от държавите членки или жалби от други заинтересовани страни за възможни злоупотреби със системата.

От наличната информация е видно, че споразумението за местния граничен трафик между Полша и Русия е довело до намаляване на броя на незаконните преминавания на границите и на опитите за незаконно преминаване на полско–руската граница.

2.3. Пътникопотоците на границата

На полските гранични контролно-пропускателни пунктове по границата с Русия не съществуват специални ленти, запазени само за лицата с разрешителни за местен граничен трафик.

Според Полша опашките по граничните контролно-пропускателни пунктове са временни и свързани с броя на лицата, преминаващи границите в определени часове на деня или седмицата. Въпреки тазгодишното увеличение с 80% на броя на превозните средства, минали през проверка, в 95% от митническите смени не се образуват опашки и средно граничните проверки не отнемат повече от един час. В пиковите моменти на преминаване на границите проверките може да отнемат около два часа. Регистрира се обща тенденция на увеличаване на граничния трафик при същевременно намаляване на средното време за извършване на проверки на граничните контролно-пропускателни пунктове.

Полша организира обучение за правата и задълженията съгласно правилата за местен граничен трафик за отделните институции, органи и служби, които се занимават с това. То беше проведено под формата на обучения за полицейските служители от всички области в района, за служителите на варминско-мазурската Инспекция по автомобилен транспорт и за служителите на железопътната полиция. Полското Генералното консулство в Калининград организира обучение за VFS Global – дружеството, на което беше възложен договорът за приемане на молбите и издаване на разрешителните за местен граничен трафик.

Споразумението за местния граничен трафик с Руската федерация също така е стандартен елемент от обучението, предоставяно на консулските служители на полското Министерство на външните работи.

3. Изчисляване на срока на престой в граничния район

В съответствие с решението на Съда на Европейския съюз по дело Shomodi (C-254/11) член 5 от Регламента за местния граничен трафик следва да се разбира в смисъл, че притежателят на разрешително за местен граничен трафик има право при всяко влизане да остане в граничния район за непрекъснат период с максимална продължителност три месеца. Освен това такова лице има ново право на същия период на престой с максимална продължителност три месеца всеки път, когато престоят му е бил прекъсван. Член 4 от полско-руското споразумение за местния граничен трафик позволява на лицето да остане в граничния район на другата договаряща се страна за максимален срок от 30 дни, който „обаче не може да бъде по-дълъг от общо 90 дни за всеки период от 6 месеца, считано от деня на първото преминаване на границата“. Следователно то е по-ограничително спрямо притежателите на разрешителни за местен граничен трафик, отколкото позволява регламентът.

В момента между Комисията и Полша тече дискусия, за да се гарантира, че споразумението се прилага в съответствие с решението на Съда.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Като се има предвид краткият период от време от влизането на споразумението в сила, към настоящия момент всяка оценка на неговото прилагане и функциониране не би могла да бъде изчерпателна.

При отсъствието на уведомления за злоупотреби и с оглед на наличната информация, режимът за местен граничен трафик в случая на Калининград изглежда функционира добре, като допринася за нарастване на броя на преминаванията на границите от лицата, живеещи в граничните райони.

Според регионалните и местните власти в Полша прилагането на споразумението е довело до увеличаване на броя на лица, които идват в Полша, за да пазаруват, с цел туризъм или за получаване на услуги за медицински и други грижи, като споразумението оказва положително въздействие върху икономиката на тези райони.

Тази положителна оценка на функционирането на споразумението се споделя и от двете страни, както беше потвърдено от полско-руския междуведомствен преглед, състоял се в Гданск на 29 ноември 2012 г., и декларирано от съвместната мисия през юли 2013 г.

Комисията ще продължи да следи отблизо прилагането и функционирането на споразумението. За тази цел тя призовава за сътрудничеството на държавите членки и припомня, че е необходимо за всички злоупотреби да се съобщава по най-бързия начин.

Междувременно Комисията насърчава Полша и Руската федерация да продължат да полагат усилия за намаляване на времето за чакане на границата, като същевременно гарантират, че всички гаранции на системата се спазват неотклонно.