



Брюксел, 26.5.2014 г.
COM(2014) 292 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Пети шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското
пространство
1 ноември 2013 г. — 30 април 2014 г.**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Както обяви 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, Комисията приема шестмесечни доклади до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство. Настоящият пети доклад обхваща периода от 1 ноември 2013 г. до 30 април 2014 г.

2. НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ

2.1. Ситуацията по външните граници на Шенгенското пространство

През периода ноември 2013 г. — февруари 2014 г. (месеците, за които има налични данни към момента на изготвяне на настоящия доклад) броят на регистрираните незаконни преминавания на границите е намалял в сравнение с четирите месеца, предхождащи периода на докладване (юли — октомври 2013 г.). Това може да се счита за нещо обичайно поради сезонните колебания на потоците на незаконната миграция. Въпреки това в сравнение с периода ноември 2012 г. — февруари 2013 г. броят на регистрираните незаконни преминавания на границите се е увеличил с 96 % до 25 936 регистрирани случая². През периода ноември 2013 г. — февруари 2014 г. Италия, Гърция, Унгария, Испания и България отчетоха най-високия брой на задържани незаконни мигранти. Общо броят на регистрираните незаконни преминавания на границите през 2013 г. бе 107 365, т.е. с 48 % по-висок, отколкото през 2012 г. Броят на регистрираните случаи и следователно натискът по границата продължават да бъдат високи и могат да се увеличат допълнително, тъй като през традиционно спокойните месеци на този период на докладване е отчетен брой на незаконните мигранти, нареждащ се сред най-високите стойности, регистрирани за това време на годината. Общо нивото за 2013 г. е сравнимо с това за периода 2009 — 2010 г., но е по-ниско от отчетеното по време на арабската пролет през 2011 г. Задържаните лица (за цялата 2013 г.) са предимно със сирийска, еритрейска, афганистанска и албанска националност.

През 2013 г. Централното Средиземноморие беше основният използван маршрут, като броят на регистрираните случаи по него нарасна почти четирикратно (на над 40 000) в сравнение с 2012 г.³ За първите четири месеца на периода на докладване, за които са налични статистически данни (ноември 2013 г. — февруари 2014 г.), увеличението бе четири пъти в сравнение със същия период на предходната година (9 175 регистрирани случая срещу 2 177). Докато през ноември 2013 г. бе налице по-малък брой

¹ СОМ(2011) 561 окончателен.

² Освен ако е посочено друго, данните в раздел 2 са взети от системата за обмен на информация на мрежата на Frontex за анализ на риска и обхващат Шенгенското пространство, както и държавите — кандидатки за Шенген. Данните обхващат само задържаните по външните граници граждани на трети държави (с изключение на временните външни граници) при незаконното им влизане или при опитите им за незаконно влизане между гранично-пропускателните пунктове. Данните за Хърватия са включени от датата на присъединяването ѝ към ЕС.

³ Трябва да се има предвид, че данните за този маршрут, представени тук и по-долу, не включват Апулия и Калабрия.

регистрирани случаи, отколкото през 2012 г., през декември 2013 г. бе отбелязано увеличение в сравнение със същия месец през 2012 г. с близо пет пъти, а стойностите за януари и февруари 2014 г. бяха съответно 58 и 61 пъти по-високи от същите месеци на предходната година⁴.

В ролята си на председател на Работната група по въпросите на Средиземноморието Комисията публикува на 4 декември 2013 г. свое съобщение⁵, в което се представят насоките на действие, които трябва да бъдат предприети от държавите членки, институциите на ЕС и други органи на ЕС. В него също така се включват мерки за засилено наблюдение на границите, които да допринесат за подобряване на ситуацията в моретата и за защитата и спасяването на живота на мигрантите. Прилагането на мерките следва да доведе до запазване на интегритета на външните граници на ЕС в Средиземно море.

Източносредиземноморският маршрут бе вторият най-често използван маршрут през 2013 г. Докато през 2013 г. регистрираните случаи по българските граници по този маршрут са близо седем пъти повече, отколкото през 2012 г., годишното ниво на регистрираните случаи по Източносредиземноморския маршрут е намаляло с една трета благодарение на спада в граничния сектор между Гърция и Турция вследствие на непрекъснатите усилия и операции по гръцките граници⁶. През последния месец на 2013 г., както и в началото на 2014 г. се наблюдава рязко намаляване на нивото на регистрираните случаи по българската граница, което се дължи на сезонните въздействия, както и на разгръщането на допълнителни ресурси от България.

През всеки от първите четири месеца на текущия период на докладване обаче се наблюдава по-голям брой на регистрираните случаи по Източносредиземноморския маршрут, отколкото преди една година. Следва да се установи дали тази тенденция се запазва и дали са необходими допълнителни действия за справяне със ситуацията.

Комисията планира да отправи препоръки към България и Италия, като задейства механизма за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи въз основа на член 33 от Регламент „Дъблин III“⁷, за да окаже подкрепа на тези държави членки в подготовката им да се справят със ситуацията на натиск, пред които често са изправени, да покаже солидарност и да помогне на търсещите убежище лица, които са в нужда.

⁴ По-високият брой регистрирани случаи се дължи частично на започналата през октомври 2013 г. операция на италианския флот *Mare Nostrum*.

⁵ Съобщение на Комисията относно дейността на Работната група по въпросите на Средиземноморието, 4 декември 2013 г., COM(2013) 869 final.

⁶ През 2013 г., нивото на незаконните пресичания на гръцките граници е с малко над половината от нивото през 2012 г., като се има предвид, че по този конкретен маршрут то е спаднало с 12 %.

⁷ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство.

Западнобалканският маршрут е третият най-често използван маршрут с над три пъти повече пресичания на граници през 2013 г. в сравнение с 2012 г. Най-голям продължава да бъде натискът по унгарската граница. Що се отнася до наличните данни за разглеждания период на докладване, броят на регистрираните случаи по Западнобалканския маршрут е почти двойно по-голям в сравнение с предходната година.

2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство

През първите четири месеца на периода на докладване, за които има налични данни, нивото на регистрираните случаи на незаконен престой⁸ бе малко по-високо в сравнение със същия период през 2012 — 2013 г. (109 712 регистрирани случая, което е с около 9 % повече). Най-високият брой регистрирани случаи през този период бе отбелязан от Германия, следвана от Швеция, Франция, Испания и Белгия.

Съгласно планираното Frontex, по инициатива на Комисията и въз основа на предоставената от държавите членки налична информация, изготви специален анализ на риска относно миграционните движения в рамките на ЕС/Шенгенското пространство. Резултатите показват, че по-голямата част от незаконните мигранти не приключват пътуването си след пресичане на външните граници, а продължават към други направления в рамките на Шенгенското пространство. В анализа се поставя акцент върху най-често срещаните националности⁹ в контекста на незаконната миграция, като всяка от тези националности показва специфичен модел по отношение на вторичните движения.

Друго важно развитие беше започването от мрежата на Frontex за анализ на риска на периодично събиране на показателите за тези движения, считано от януари 2014 г. Дванадесет държави членки все още не са изпратили своите данни, а данните за повечето от останалите държави членки не са пълни. Поради тази причина на този етап не могат да се правят заключения за данните.

От значение в този контекст е и това, че на някои мигранти не се снемат пръстови отпечатъци, както е предвидено в Регламента за „Евродак“. Някои мигранти може да искат да избегнат възможността да бъдат изпратени обратно на по-късен етап от друга част на Шенгенското пространство в държавата членка на първото влизане в съответствие с Регламента от Дъблин. В такива случаи обаче на мигрантите следва да бъде ясно обяснено, че са длъжни по закон да позволят снемането на техните пръстови отпечатъци и че от отказа им да го направят произтичат определени законови последствия. По-специално, ако те подадат молба за убежище, фактът, че са отказали да им бъдат снети пръстовите отпечатъци, означава, че разглеждането на тяхната молба

⁸ Както е посочено по-горе, данните обхващат Шенгенското пространство, както и държавите — кандидатки за Шенген.

⁹ Сирийци, еритрейци и сомалийци, афганистанци и пакистанци, алжирци и мароканци, граждани на Западните Балкани и украинци.

може да бъде ускорено. Ако не подадат молба за убежище, следва да бъдат третиранни като незаконни мигранти и се прилага Директивата за връщането. Фактът, че са отказали да им бъдат снети пръстовите отпечатащи, би могъл да означава, че е много вероятно те да се укрият, което може да е основание за задържането им след индивидуална проверка на обстоятелствата, свързани с всеки мигрант.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН

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

В член 23 от Кодекса на шенгенските граници¹⁰ 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 граници. През периода 1 ноември 2013 г. — 30 април 2014 г. имаше два случая, при които държави членки временно въведоха отново контрол на своите вътрешни граници: Полша за периода 8 — 23 ноември (поради 19-ата сесия на Конференцията на страните по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (РКООНИК), 9-ата сесия на Конференцията на страните, представляваща среща на страните по Протокола от Киото, и 39-ата сесия на спомагателните органи), и Нидерландия за периода 14 — 28 март 2014 г. (поради срещата на високо равнище по въпросите на ядрената сигурност, проведена в Хага). Понастоящем са налични резултатите от временното повторно въвеждане за Полша, където са били проверени 38 491 лица, на 65 от които е било отказано влизане, а 54 са били задържани. Нито един от отказите за влизане не е бил свързан с въпросните събития на ООН.

3.2. Поддържане на отсъствието на контрол по вътрешните граници

Две области от достиженията на правото от Шенген, които често са предмет на твърдения за нарушения, 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 със задължението за премахване на бариерите пред плавния трафик, като например ограниченията на скоростта на шосейни пропускателни пунктове на вътрешните граници (член 22 от Кодекса на шенгенските граници). През периода 1 ноември 2013 г. — 30 април 2014 г. Комисията поиска информация относно възможни нарушения на членове 21 и/или 22 от Кодекса на шенгенските граници по два нови случая (по отношение на Италия и Словения), като в същото време приключи два случая (касаещи Испания и Швеция) и продължи разследването по три текущи случая (по отношение на Австрия, Белгия и Германия).

През същия период вследствие на действие, предприето от австрийските и словашките органи, Комисията приключи две процедури за нарушение, образувани срещу Австрия

¹⁰ 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), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013.

и Словакия за неизпълнение на задълженията съгласно член 22 от Кодекса на шенгенските граници. След като тези две държави премахнаха оставащите бариери пред плавния трафик, и по-специално ограниченията на скоростта, които не се основаваха изключително на съображения за сигурност по пътя, понастоящем Комисията смята, че ситуацията на гранично-пропускателния пункт Kittsee-Jarovce е в съответствие с правото на Съюза.

На 20 февруари 2014 г. Комисията издаде мотивирано становище, с което приканва Чешката република да измени законодателството си, за да гарантира, че не се налагат санкции на превозвачи при транспортирането на чужди граждани, които нямат съответните пътнически документи за полети в рамките на Шенгенското пространство. Налагането на тези правила (предназначени за полетите, пресичащи външните граници¹¹) за полетите в рамките на Шенгенското пространство задължава превозвачите да извършват системни проверки на лицата, пресичащи вътрешните граници, което не е в съответствие със законодателството на ЕС за премахване на контрола по вътрешните граници.

3.3. Развитие на Европейската система за наблюдение на границите (Eurosur)

На 2 декември 2013 г. Европейската система за наблюдение на границите започна да функционира по южните и източните външни граници в 19 държави членки от Шенген. Eurosur ще подобри способността на държавите членки да споделят и съгласуват ресурсите и да реагират на инциденти и ситуации, възникнали по външните граници. Всички държави членки, които са се присъединили към Eurosur през 2013 г., са създали функциониращи национални координационни центрове. Frontex свърза тези центрове с комуникационната мрежа на Eurosur, а през 2014 г. ще свърже центрoвете на останалите 11 държави. Frontex установи също така сътрудничество с Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) и Сателитния център на ЕС при предоставянето на услуги и информация на равнище ЕС, като системи за корабно докладване и сателитни изображения.

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

Съгласно Кодекса на шенгенските граници мерките за граничен контрол трябва да бъдат пропорционални на преследваните цели и да са недискриминационни. При изпълнение на служебните си задължения граничната охрана трябва напълно да зачита човешкото достойнство и да действа в пълно съответствие с Хартата на основните права и съответното международно право, включително по отношение на достъпа до международна защита и принципа на „забрана за връщане“. През декември 2013 г. Комисията започна разследване по отношение на Гърция относно твърдения за сериозно малтретиране по време на операции по наблюдение на границите и възпиращи практики по външната граница. През февруари 2014 г. Комисията установи контакт с България, за да извърши оценка на твърденията за възпиращи практики от

¹¹ Конвенция за прилагане на Шенгенското споразумение от 14 юни 1985 г., както и Директива 2001/51/ЕО на Съвета.

страна на българските органи. Освен това през април 2014 г. Комисията установи контакт с Гърция и България във връзка с операция на гранично-пропускателния пункт на гръцко-българската граница, за който се твърди, че не отговаря на необходимите изисквания съгласно Кодекса на шенгенските граници.

След проведения на 9 февруари 2014 г. в Швейцария референдум относно въвеждането на количествени ограничения по отношение на имиграцията, швейцарските органи ще внесат своите предложения относно начина на прилагане на резултата от референдума. Впоследствие Комисията ще анализира възможните последици от това за участието на Швейцария в Шенгенското пространство.

През 2013 г. Комисията получи оплаквания за прекомерно чакане, причинено от проверки от страна на испанските органи на границата с Гибралтар. Предвид на значителния брой жалби Комисията публикува в Официален вестник на Европейския съюз (2013/С 246/07) потвърждение за получаване. След проведена проверка на място и като се признава, че управлението на пропускателния пункт La Línea de la Conserción е предизвикателство, на 15 ноември 2013 г. Комисията отправи препоръки както към Испания, така и към Обединеното кралство за справяне с положението с трафика на тази граница и с контрабандата на тютюневи изделия. По-специално Обединеното кралство и Гибралтар бяха приканени да предприемат мерки за по-успешна борба с контрабандата на тютюневи изделия, включително чрез разработването на основано на риска профилиране, въвеждане на несистемни и основани на анализ на риска проверки при излизане от Гибралтар и оптимизиране на законодателството на Гибралтар. Испания бе приканена да предприеме мерки за подобряване на организацията на трафика, включително модернизация на пропускателния пункт, за оптимизиране на основаното на риска профилиране и за развиване на обмена на информация относно контрабандата на тютюневи изделия с гибралтарските органи. Комисията е поела ангажимент да продължи наблюдението на ситуацията по тази граница, включително на това как двете държави членки прилагат на практика препоръките.

Транспониране на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) в националното законодателство

Крайният срок за прилагането на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) изтече на 24 декември 2010 г. Всички съответни държави с изключение на Исландия изпратиха уведомления относно пълното транспониране на Директивата в националното си законодателство. По-голямата част от установените проблеми, свързани с транспонирането, бяха решени с изменение на съответните правни разпоредби на съответните държави членки. Комисията продължава системно да проследява всички установени недостатъци и започва разследване, когато е необходимо.

На 27 март 2014 г. Комисията представи първия си доклад за прилагането като част от Съобщението относно политиката на ЕС за връщането, в което се достига до заключението, че Директивата е допринесла за насърчаване на пълното зачитане на основните права по справедлив и достоен начин, както и за ефективни процедури за

връщане. Случаите, в които мигрантите са оставяни без ясен правен статут, са намалели, а доброволното напускане е широко прието като основна форма на връщане. Накрая, устойчивостта на завръщанията е била подобрена чрез предприемането на повече мерки за реинтеграция.

Тези положителни промени са потвърдени както от представители на гражданското общество (НПО, осъществяващи дейност в областта на миграцията), така и от международни органи (включително доклади на Комисията по международно право на ООН).

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

След влизането в сила на режима за местния граничен трафик през 2006 г. Комисията следи за неговото прилагане. Във връзка с предходния доклад Комисията, след като получи разяснения от съответните държави членки, приключи своите разследвания по отношение на четири държави членки относно двустранните споразумения, които тези държави (Унгария, Словакия, Латвия и Полша) са сключили с трети държави — техни съседи, като поиска от съответните държави членки да предоставят информация относно бъдещи развития. В същото време Комисията продължи разследването във връзка със Словения, както и във връзка с два случая на нарушения, един по отношение на Латвия и друг — по отношение на Полша.

На 17 февруари 2014 г. Комисията прие Доклад относно операцията за извънредното разширяване на района, за който се прилага режимът за местния граничен трафик, в Калининградския регион на Руската федерация и определени полски административни райони¹². В този доклад се разглежда практическото прилагане на това споразумение, включително броят на пресичанията в рамките на режима за местния граничен трафик, организационните мерки и предизвикателствата. В него се достига до заключението, че режимът, изглежда, функционира добре, като в същото време се посочва, че като се има предвид краткото време от влизането му в сила, всяка оценка е ограничена. Докладът бе приет положително от Съвета, който очаква следващия доклад, който трябва да бъде изготвен след две години, като дотогава би трябвало да бъдат налични повече данни.

3.5. Слабости, констатирани чрез механизма за оценка по Шенген

Съгласно съществуващия механизъм за оценка по Шенген¹³ прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите членки се оценява редовно от експерти от държавите членки, Генералния секретариат на Съвета и Комисията.

¹² COM(2014) 74 final, 17.2.2014 г., 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.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

През периода 1 ноември 2013 г. — 30 април 2014 г. бяха извършени оценки по Шенген във връзка с полицейското сътрудничество в Швейцария и във връзка с ШИС/Sirene в Естония, Латвия, Литва, Унгария и Полша. Що се отнася до ШИС/Sirene, оценените държави членки са постигнали като цяло задоволителен напредък в прилагането на ШИС II. Докладите са все още в процес на финализиране и ще съдържат както положителни, така и отрицателни коментари и препоръки, включително относно цялостното използване на новите категории сигнали и новите функционални възможности. Специален акцент се поставя върху по-ефективното използване на ШИС II по външните граници.

В ход е подготовка по отношение на новия механизъм за оценка по Шенген. В съответствие с Регламент (ЕС) № 1053/2013 за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген¹⁴ бе създаден Комитет за Шенген, който бе свикан за първи път на 17 януари 2014 г., когато бе обсъдено практическото прилагане на новия механизъм за оценка по Шенген. Съгласно горепосочения регламент е планирано многогодишната програма за оценка да бъде създадена до 27 май 2014 г. Първите оценки по новия механизъм могат да се очакват през януари 2015 г.

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

До този момент Съветът не беше в състояние да вземе решение за премахване на контрола по вътрешните граници с тези държави. Комисията продължава изцяло да подкрепя присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство.

4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

4.1. Използване на Шенгенската информационна система

В много държави членки стартирането на ШИС II бе свързано с внедряване на нови системи за крайните ползватели или със значителни подобрения на съществуващите такива, което доведе до цялостно подобряване на националните приложения за служителите на правоприлагащите органи. Много държави членки са приложили решения, позволяващи няколко едновременни търсения в ШИС II съобразно различни критерии (напр. в случай на откраднат трактор се търсят едновременно сигнали за превозни средства и за промишлено оборудване). Що се отнася до броя на намерените съответствия (положителен резултат при търсене в ШИС II), след период на сработване в държавите членки текущият модел показва цялостна положителна тенденция, като нивото на съответствията надвишава постигнатото от ШИС I+ с 3,5 %.

Въпреки че хакерската атака срещу датската Н.ШИС през 2011 г. засегна системата, предхождаща ШИС II, Комисията извърши цялостна оценка на ефективността на националните мерки за сигурност заедно с експертите на Европейската агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието (eu-LISA), държавите членки и Европейския

¹⁴ ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27.

надзорен орган по защита на данните. Препоръките ще бъдат на разположение през второто тримесечие на 2014 г.

Комисията продължава да наблюдава отблизо прилагането на ШИС II от държавите членки, като поставя специален акцент върху новите категории сигнали и функционални възможности, тъй като много държави членки все още не са приложили изцяло тези характеристики в своите системи за крайните ползватели. Комисията се съсредоточава по-специално върху своевременното заличаване от държавите членки на сигнали в ШИС II, тъй като сигнали, които вече не са от значение, могат да причинят неудобства и вреди на съответните лица. Основните причини за забавянето са липсата на процедури и контрол от отговорните национални органи и липсата на ясни правни разпоредби относно това кога трябва да бъде заличен даден сигнал. Освен това Комисията установи, че някои държави членки не прикачват системно европейската заповед за арест към сигналите за арест, както следва да правят. Това може да застраши валидността на сигнала. Поради това Комисията отнесе въпроса до съответните държави членки с цел да се подобри положението. Също така, когато е необходимо, Комисията ще започне разследвания срещу държавите членки, които не спазват правните изисквания.

ШИС II се е доказала като важен инструмент за откриване на маршрутите на терористите и пътуващите престъпни групи дори в случаите на променена самоличност или подправени документи за самоличност. Комисията и държавите членки работят в тясно сътрудничество, за да се възползват напълно от възможностите, предлагани от специална категория сигнали в ШИС II, която позволява проверки от разстояние и явни проверки на физически лица и някои видове вещи. След ефективната намеса от страна на Комисията при предлагането на решения за по-интензивно използване на тази категория сигнали статистическите данни показват повече от 30 % увеличение на броя на такива сигнали.

4.2. Използване на Визовата информационна система

От края на последния период на докладване (31 октомври 2013 г.) на 14 ноември 2013 г. ВИС започна да функционира в деветия регион (Централна Азия), десетия регион (Югоизточна Азия) и единадесетия регион (окупираните палестински територии)¹⁵.

Последователността на въвеждането на ВИС в третата група региони бе определена през септември 2013 г.¹⁶ Планирано е ВИС да започне да функционира в дванадесетия, тринадесетия, четиринадесетия и петнадесетия регион (Централна Америка, Северна Америка, Карибите и Австралия) на 15 май 2014 г. и в шестнадесетия регион (Западните Балкани и Турция) на 25 септември 2014 г.

¹⁵ Решение за изпълнение на Комисията от 8 ноември 2013 г. за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в девети, десети и единадесети регион (2013/642/ЕС).

¹⁶ Решение за изпълнение на Комисията от 30 септември 2013 г. за определяне на третата и последна група от региони за започване на дейностите на Визовата информационна система (ВИС) (2013/493/ЕС).

ВИС функционира добре и до 1 октомври 2013 г. в системата са били обработени 4,8 млн. заявления за шенгенски визи, в резултат на което са били издадени близо 4 млн. визи. Въпреки продължаващите усилия на държавите членки основният повод за безпокойство остават средносрочният и дългосрочният ефект от неоптималното качество на данните (биометрични и буквено-цифрови), въведени във ВИС от консулските органи на държавите членки. Такава ситуация може да възникне поради непълни данни (например когато няма връзка между различни заявления за виза за едно и също лице или членове на семейството, пътуващи заедно) или поради неструктурирани данни (данни, които не са въведени в подходящия формат), а също и когато качеството на пръстовите отпечатъци не е достатъчно добро. Това може да доведе до ненадеждност на информацията, предоставяна на вземащите решения лица, както и да затрудни провеждането на предварителни консултации с други държави членки при издаване на виза.

Използването на пръстови отпечатъци за извършването на проверки на притежателите на визи на шенгенските гранично-пропускателни пунктове ще стане задължително през октомври 2014 г. Въпреки че в някои държави членки вече се извършват редица такива проверки, от решаващо значение е всички държави членки да спазват крайния срок. Наличните в eu-LISA данни показват, че за периода ноември 2013 г. — януари 2014 г. е имало общо 152 262 проверки с използване на пръстови отпечатъци, извършени във ВИС на пунктовете, разположение по външната граница¹⁷.

4.3. Визова политика и споразумения за обратно приемане

Изменение на Регламент 539/2001, с което се въвеждат нов механизъм за суспендиране и изменен механизъм за реципрочност

На 11 декември 2013 г. Европейският парламент и Съветът приеха изменение на Регламент 539/2001, в което са предвидени, наред с други елементи, нов механизъм за суспендиране и изменен механизъм за реципрочност¹⁸. Изменението влезе в сила на 9 януари 2014 г.

Новият механизъм за суспендиране

Съгласно разпоредбите на новия механизъм за суспендиране той може да се използва като крайна мярка в ситуации, при които безвизовият режим с трета държава е довел до значително увеличаване на броя на незаконните мигранти или на отхвърлените кандидати за убежище от тази трета държава, което води до специфичен натиск върху системата за предоставяне на убежище на държава членка. Този механизъм не се

¹⁷ Тези проверки са извършвани главно от 6 държави членки, като останалите не са извършвали такива проверки или техният брой е по-малък от 100 случая на месец. За сравнение броят на проверките във ВИС с използване на буквено-цифрови данни (номер на визовия стикер) през същия период за цялото Шенгенско пространство е бил 6 159 564.

¹⁸ Регламент (ЕС) № 1289/2013 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 (ОВ L 347, 20.12.2013 г.).

прилага автоматично: в случай на искане от държава членка за задействането му, основано на ясни и строги критерии, Комисията ще трябва да разгледа всички съответни фактори, включително всяко възможно въздействие върху отношенията на ЕС със съответната трета държава. Ако след разглеждане на всички факти и съответни елементи Комисията заключи, че отмяната на визовия режим следва да бъде суспендирана за гражданите на определена трета държава, тя ще предложи на комитет, в рамките на който са представени всички държави членки, проект на решение за суспендиране на отмяната на визовия режим, по отношение на който проект комитетът ще трябва да представи своето становище. Комисията също така е поела ангажимент да проведе политически дебати с Европейския парламент преди предлагането на каквато и да е мярка за суспендиране.

Изменен механизъм за реципрочност

В хода на законодателните преговори Европейският парламент и няколко държави членки призоваха за засилване на механизма за реципрочност — прилаган, в случай че трета държава, освободена от визов режим, въвежда или поддържа изискване за виза за гражданите на една или повече държави членки — с цел повишаване на неговата ефективност и гарантиране на по-голяма солидарност между държавите членки.

Основните промени, въведени с изменения механизъм за реципрочност, са, че за период от две години от датата на уведомлението за ситуация на липса на реципрочност Комисията може да приеме по всяко време акт за изпълнение за суспендиране на безвизовия режим за определена категория граждани на съответната трета държава за период от шест месеца с възможност за удължаване с допълнителни периоди до шест месеца; ако Комисията реши да не приеме такъв акт, тя трябва да представи доклад, в който да обясни причините, поради които не е предложила мярка. Освен това, ако след две години от датата на уведомлението за липса на реципрочност третата държава все още изисква визи от гражданите на една или повече държави членки, Комисията трябва да приеме делегиран акт за повторно налагане на изискването за притежаване на виза спрямо всички граждани на третата държава за период от 12 месеца; Европейският парламент или Съветът могат да възразят срещу влизането в сила на този делегиран акт.

Комисията, като приветства приемането на изменението, което има за цел да се увеличи доверието в общата визова политика и да се осигури по-голяма солидарност между държавите членки, счита, че правомощията, предоставени на Комисията по отношение на изменения механизъм за реципрочност, не са в съответствие с членове 290 и 291 от ДФЕС, и внесе искане за отмяна по отношение на определени разпоредби от Регламент 1289/2013 в съответствие с декларациите на Комисията, направени по време на приемането на изменението от Европейския парламент¹⁹ и от Съвета.

¹⁹ Вж. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

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

Според данни на Евростат общият брой през 2013 г. на молбите за убежище, подадени от граждани на петте държави от Западните Балкани, ползващи се от безвизов режим²⁰, в Шенгенското пространство и държавите — кандидатки за Шенген, е бил с около 12,5 % по-висок от този през 2012 г.²¹ Вследствие на това ситуацията продължи да засяга функционирането на безвизовия режим на пътуване между Западните Балкани и ЕС. Притоците на търсещи убежище лица през 2013 г. показват тенденция, сходна с тази през 2012 г.

Гражданите на петте държави от Западните Балкани, ползващи се от безвизов режим, представляват почти 12 % от всички търсещи убежище лица в държавите от Шенгенското пространство и държавите — кандидатки за Шенген, през 2013 г. в сравнение с около 13,4 % през 2012 г. През 2013 г. около 93 % от тези молби са подадени в шестте най-засегнати шенгенски държави, а именно Германия, Франция, Швеция, Белгия, Швейцария и Люксембург. За същата година в Шенгенското пространство и държавите — кандидатки за Шенген, общият процент на признаване²² на първа инстанция на молбите за международна закрила, подадени от граждани на петте държави от Западните Балкани, е под 2 %.

До момента сърбите представляват най-голямата група кандидати, а дялът на албанските граждани се е увеличил значително. Сред най-засегнатите приемащи държави най-предпочитаната дестинация продължава да е Германия (като нейният дял продължава да се увеличава), следвана от Франция и Швеция.

На 28 ноември 2013 г. Комисията представи Четвърти доклад относно мониторинга след либерализиране на визовия режим за държавите от Западните Балкани²³, в който се оценяват прилаганите мерки, прави се преглед на функционирането на безвизовия режим на пътуване и се отправят препоръки по отношение на него.

Споразумения за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим и либерализиране на визовия режим

С цел да се улесни обратното приемане на лица, пребиваващи без разрешение в държава членка, на 16 декември 2013 г. бе подписано споразумение за обратно приемане с Турция. По този повод бе инициран и диалог за либерализиране на визовия режим. На 26 февруари 2014 г. Европейският парламент даде одобрението си

²⁰ От края на 2009 г. гражданите на бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия, които притежават паспорти с биометрични данни, пътуват безвизово до държавите — членки на ЕС, в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001. От 15 декември 2010 г. същото се отнася и до гражданите на Албания, както и на Босна и Херцеговина.

²¹ Данните на Евростат за 2012 г. не обхващат Хърватия, тъй като по това време тя все още не е членка на ЕС.

²² Процентът на признаване е дялът на решенията на първа инстанция, с които се предоставя статут по Женевската конвенция или субсидиарна закрила, от общия брой взети решения на първа инстанция (този общ брой включва решенията за предоставяне на статут по Женевската конвенция или на субсидиарна закрила, както и решенията за предоставяне на друг вид статут (например хуманитарен) и решенията за отхвърляне на молбата).

²³ COM(2013) 836 final.

за споразумението за обратно приемане и сега на свой ред Съвета трябва да приеме решение относно сключването на споразумението.

Очаква се уведомление, че Кабо Верде е приключила процедурите по ратификация на споразуменията за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим, за да стане възможно влизането им в сила (процедурите по ратификация са финализирани от страна на ЕС). Одобрението на ЕП за споразумение за обратно приемане и облекчаване на визовия режим с Армения бе получено на 9 октомври 2013 г., последвано от влизането в сила на двете споразумения на 1 януари 2014 г. Споразумението за обратно приемане с Азербайджан бе подписано на 28 февруари 2014 г. (споразумението за облекчаване на визовия режим вече бе подписано през ноември 2013 г.). Европейският парламент даде своето одобрение на 12 март 2014 г. и се очаква споразуменията да влязат в сила преди лятото. Преговорите за обратно приемане и облекчаване на визовия режим с Беларус започнаха официално на 29 януари 2014 г. след първоначална покана за започване на преговорите през 2011 г. Очаква се първият кръг на техническите преговори да се проведе в средата на юни 2014 г. Преговорите за обратно приемане с Мароко ще бъдат възобновени на 11 — 12 юни едновременно с преговорите за споразумение за облекчаване на визовия режим.

През декември 2013 г. съзаконодателите се споразумяха за отмяна на визовия режим за гражданите на Република Молдова, които притежават паспорти с биометрични данни. От 28 април 2014 г. те могат да пътуват безвизово в рамките на Шенгенското пространство. През февруари 2014 г. съзаконодателите се споразумяха относно изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 с цел отмяна на изискването за притежаване на виза за гражданите на 16 малки острова в Карибите и Тихия океан, както и на Обединените арабски емирства, Перу и Колумбия. Изменението ще влезе в сила преди средата на юни, но гражданите на тези държави ще могат да пътуват без визи едва след като влязат в сила споразумения за отмяна на визовия режим между ЕС и всяка от тях. Освен това, преди да поиска разрешение за започване на преговори за такива споразумения с Колумбия и Перу, Комисията ще трябва да представи оценка на изпълнението от тези държави на съответните критерии.