



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.5.2015 г.  
COM(2015) 236 final

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

**Седми шестмесечен доклад за функционирането на Шенгенското пространство  
1 ноември 2014 г. - 30 април 2015 г.**

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

Както обяви на 16 септември 2011 г. в съобщението си относно укрепването на управлението на Шенгенското пространство<sup>1</sup> и след като на 8 март 2012 г. получи подкрепата на Съвета, Комисията предава на всеки шест месеца доклади до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство. Този седми доклад обхваща периода от 1 ноември 2014 г. до 30 април 2015 г. Той се представя точно преди годишнината от сключването на Шенгенското споразумение, което беше подписано на 14 юни 1985 г.

## **2. ПОГЛЕД ВЪРХУ ПОЛОЖЕНИЕТО**

### **2.1. Миграционните потоци по външните граници на Шенгенското пространство**

Отчетният период се характеризира с продължаваща миграция през Средиземно море към Европа, със значителен брой трагедии и с нарастващата заплаха, която представляват радикализираните лица, включително чуждестранните бойци терористи, завърнали се в Европа, която заплаха се потвърждава от терористичните нападения във Франция и Дания и от предотвратеното нападение в Белгия.

Годишният брой на откритите случаи на незаконни преминавания на границите нарасна значително през 2014 г. и бе най-високият от началото на събирането на данни чрез FRAN (мрежа на Frontex за анализ на риска) през 2007 г.<sup>2</sup> През изминалата година бяха регистрирани близо 284 000 незаконни мигранти, което е два пъти максималния до момента брой, отчетен през 2011 г. (през 2013 г. са регистрирани около 107 000 незаконни мигранти). Не по-малко важно е, че броят на регистрираните незаконни мигранти за първите пет месеца на отчетния период (ноември 2014 г. — март 2015 г., т.е. месеците, за които имаше консолидирани данни) бе над 3 пъти по-висок в сравнение със същия период една година по-рано, достигайки над 111 000 случая.

Италия продължи да докладва най-голям брой задържани незаконни мигранти през 2014 г., следвана от Гърция и Унгария. Както и през 2013 г., повечето от откритите през 2014 г. лица са със сирийско и еритрейско гражданство. Основните маршрути, използвани през 2014 г., бяха Централното Средиземноморие<sup>3</sup> (почти четирикратно увеличение в сравнение с 2013 г., което представлява 60 % от всички регистрирани случаи), Източното Средиземноморие (два пъти повече в сравнение със същия период на 2013 г., но все още под рекордните 2010—2011 г.) и Западните Балкани (над два

<sup>1</sup> COM (2011) 561 окончателен.

<sup>2</sup> Освен ако не е посочено друго, данните в част 2 са взети от системата за обмен на информация на мрежата на Frontex за анализ на риска (FRAN) и обхващат Шенгенското пространство, както и държавите кандидатки за Шенгенското пространство. Данните обхващат само откритите 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 граничните контролно-пропускателни пунктове. Данните за Хърватия са включени от датата на присъединяването ѝ към ЕС.

<sup>3</sup> За разлика от предходния шестмесечен доклад маршрутът през Апулия и Калабрия бе включен в маршрута през Централното Средиземноморие.

пъти повече от 2013 г.). Общо за маршрута през Централното Средиземноморие и този през Западните Балкани броят на задържаните през 2014 г. лица е най-високият регистриран до момента, откакто започна събирането на данни чрез FRAN през 2007 г.

Що се отнася до първите пет месеца на отчетния период, основният използван маршрут беше маршрутът през Западните Балкани (над 55 000 регистрирани незаконни мигранти), следван от маршрутите през Централното и Източното Средиземноморие (съответно над 26 000 и 21 000 регистрирани незаконни мигранти). Съвместно трите маршрута представляват почти 93 % от всички регистрирани незаконни мигранти.

В този контекст бе регистрирано значително увеличение на броя на незаконните мигранти от Косово<sup>4</sup>, който достигна най-високата си до момента стойност през януари—февруари 2015 г., благодарение на което маршрутът през Западните Балкани застана начело по брой незаконни преминавания на границите за периода ноември 2014 г. — февруари 2015 г. За да бъдат предприети мерки за справяне с положението на сръбско-унгарската граница, Frontex помогна на Унгария чрез оборудване и гостуващи служители в контекста на съвместните си операции. Германия изпрати служители, които да помогнат на сръбската гранична охрана, и заедно с Австрия и Унгария предприе редица съвместни инициативи, като напр. патрулиране във влаковете. Комисията даде начало на интензивен диалог между Сърбия и Косово<sup>4</sup>, по-конкретно чрез работната група по незаконната миграция между Сърбия и Косово. Това предостави възможност за сътрудничество между двете страни и за поемане на ангажимент от тяхна страна за засилване на мерките за предотвратяване на незаконната миграция от Косово<sup>4</sup> и борба с нея. Сръбските органи се ангажираха да засилят граничния контрол на сръбско-унгарската граница и да преследват по съдебен ред участниците в мрежите във Войводина за незаконно превеждане на хора през границата, докато Косово<sup>4</sup> се ангажира да активизира полицейското сътрудничество със Сърбия и обмена на информация със Сърбия и с ЕС. Наличните данни показват, че тези мерки са помогнали за обръщане на тенденцията: броят на задържаните незаконни мигранти с произход от Косово<sup>4</sup> на сръбско-унгарската граница е намалял от почти 12 000 души през февруари на по-малко от 400 души през месец март. Аналогично броят на задържаните лица по маршрута през Западните Балкани намаля от почти 15 000 през февруари на над 5 000 през март. Въпреки това, за да се затвърди тази тенденция, са необходими постоянни усилия.

Маршрутът през Централното Средиземноморие бе вторият най-често използван маршрут през периода ноември 2014 г. — март 2015 г. През отчетния период явлението „кораб призрак“ (случаите Carolyn Assens, Blue Sky M и Ezadeen, при които кораб с незаконни мигранти бива изоставен от екипажа<sup>5</sup> и оставен да се носи сам) отново показва, че трафикантите бързо променят начина си на работа, без да зачитат човешкия

---

<sup>4</sup> Това название не засяга позицията по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

<sup>5</sup> В трите горепосочени случая екипажът е изоставил кораба в последната отсечка от пътуването.

живот. Важен елемент във връзка с този маршрут беше започването на 1 ноември 2014 г. на съвместната операция „Тритон“ на Frontex в централната част на Средиземно море в момента, в който Италия реши да преустанови операцията Mare Nostrum, изпълнявана от военноморските ѝ сили. По време на операцията<sup>6</sup> бяха отчетени 392 инцидента, свързани с незаконна миграция, 334 от които са случаи на издирване и спасяване. Открити бяха 49 871 лица<sup>7</sup>, 43 057 от които са случаи на издирване и спасяване. Задържани бяха сто тридесет и две лица, улесняващи незаконната миграция. При все че съвместната операция показва решимостта на всички участващи партньори да спрат продължаващата трагедия в Средиземно море, е ясно, че операцията „Тритон“ за наблюдение на границите или други операции не са в състояние да решат проблема сами. Те допълват мерките, които надхвърлят приложното поле на достиженията на правото от Шенген (политиката на ЕС в областта на миграцията като такава и положението в държавите на произход и на транзит) и усилията на държавите членки за управление на техните граници. За да бъдат преодолените тези предизвикателства, след случилата се на 18 април трагедия в Средиземно море<sup>8</sup> на съвместно заседание на Съвета по външни работи и Съвета по вътрешни работи бе договорен план от десет точки относно миграцията<sup>9</sup>. Съответните мерки бяха доразвити в изявлението на Европейския съвет от 23 април<sup>10</sup>, в което той пое ангажимент за засилване на присъствието на ЕС в морето чрез утрояване на финансовите ресурси за съвместните операции „Тритон“ и „Посейдон“, за нови методи за борба с трафикантите, за мерки, които ще бъдат взети съвместно с третите държави, и за повишаване на солидарността и отговорността в рамките на ЕС. Тези насоки вече се изпълняват въз основа на създадена за целта пътна карта. Съветът и Комисията ще докладват на Европейския съвет за тяхното изпълнение през юни. Европейската програма за миграцията, която Комисията прие на 13 май, обединява различните мерки за посрещане на предизвикателствата.

Значително увеличение на регистрираните незаконни мигранти по маршрута през Източното Средиземноморие изведе този маршрут на първо място по отношение на най-често използваните маршрути за месец март (над 2,5 пъти повече регистрирани незаконни мигранти в сравнение с февруари). Това може отчасти да се обясни със сезонните промени, но отразява също нарастващия натиск по този маршрут.

Комисията продължи да наблюдава ситуацията в държавите членки, засегнати от значителни потоци по европейските граници (а именно Италия, Унгария и България), също във връзка с подобряването на системите им за предоставяне на убежище, както и

---

<sup>6</sup> Данни към 18.5.2015 г.

<sup>7</sup> Първите пет националности за 2015 г. бяха: Еритрея, Сомалия, Нигерия, Гамбия, Сенегал (сирийците бяха на 6-то място).

<sup>8</sup> В нощта на 18 към 19 април 2015 г. се преобърна кораб с незаконни мигранти на борда. Според наличните към момента на изготвяне на доклада данни са били спасени едва 28 мигранти и са били намерени 24 трупа (някои от спасените мигранти заявиха, че на борда на преобърналия се кораб е имало приблизително 700 мигранти).

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

<sup>10</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

с цел справяне с вторичните движения и гарантиране на прилагането на Регламента за ЕВРОДАК, по-специално във връзка със снемането на пръстови отпечатащи. В Програмата за миграцията се набляга на необходимостта от пълно спазване на правилата за снемане на пръстови отпечатащи на мигрантите на границата. Държавите членки под особен натиск ще могат да ползват системата „Гореща точка“ за осигуряване на оперативна подкрепа на място.

Освен това в сътрудничество с Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) и съответните държави членки Комисията ще продължи да оценява евентуалната нужда от използване на механизма за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи въз основа на член 33 от Регламента от Дъблин III<sup>11</sup>. Комисията продължи също да работи с Кипър, за да се гарантира, че е налице капацитет за приемане в случай на извънредна ситуация с цел управление на евентуални значителни по размер потоци и с цел подобряване на системата за убежище на Кипър като цяло. Гърция изпълнява националния план за действие за предоставяне на убежище и миграция, за да преодолее недостатъците в своята система в областта на убежището. Този план за действие изтече през декември 2014 г.<sup>12</sup> Следва да се отбележи, че посочените държави членки положили значителни усилия да стабилизират и подобрят ситуацията, но все още е необходим допълнителен напредък.

Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), за да се улесни транспонирането на преработената Директива за процедурите за убежище, която пояснява и прави по-строги правилата за гарантиране на ефективен достъп до процедурата за убежище, включително за молбите, които са подадени на външните граници. EASO организира няколко обучения във връзка с процедурата за убежище, а в сътрудничество с Frontex и Агенцията за основните права се разработва нов модул за обучение, който е насочен и към граничната охрана. По време на отчетния период EASO продължи да предприема мерки за осигуряване на възможност за събиране на подробни и надеждни данни за молбите за убежище, включително молбите, подадени на външните граници.

През 2014 г. молба за убежище в Шенгенското пространство и в държавите кандидатки за Шенгенското пространство<sup>13</sup> подадоха около 14 000 украински граждани. Въпреки че това представлява почти четиринадесетократно увеличение в сравнение с 1 000 кандидати за убежище за цялата 2013 г., общият брой все още е сравнително нисък. Украинските кандидати за убежище в Шенгенското пространство и в държавите кандидатки за Шенгенското пространство представляваха около 2 % от всички кандидати през 2014 г. На практика всички украински кандидати са пристигнали законно с визи за краткосрочно или дългосрочно пребиваване и много малко молби за убежище са подадени на границата. Ситуацията в Украйна и нейното въздействие

<sup>11</sup> Регламент (ЕС) № 604/2013 (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31).

<sup>12</sup> През октомври Комисията прие работен документ за оценка на степента на изпълнение на плана (SWD(2014) 316 final).

<sup>13</sup> Данни от Евростат.

върху миграционните и бежанските потоци следва да продължат да бъдат наблюдавани по подходящ начин, за да могат ЕС и Шенгенското пространство да реагират на бъдещите промени по възможно най-ефикасния начин.

*Справяне със заплахите за сигурността, свързани с чуждестранните бойци терористи*

Що се отнася до чуждестранните бойци терористи, които се завръщат от Сирия в ЕС, и тяхното откриване на външните граници — въпрос, който е разгледан също в Европейската програма за сигурност, приета от Комисията на 28 април 2015 г.<sup>14</sup>, съгласно действащата правна уредба е възможно в съответните бази данни въз основа на оценка на риска да се правят систематични проверки на лицата, които се ползват от правото на свободно движение съгласно законодателството на Съюза. Комисията продължи да работи с държавите членки, от една страна, за да се гарантира, че съществуващите инструменти, а именно Кодексът на шенгенските граници и Шенгенската информационна система (за подробности вж. точка 4.1), могат да бъдат използвани в пълна степен, за да се отговори на заплахата от чуждестранните бойци терористи, и от друга страна, по общи показатели за риска, даващи възможност за целенасочени проверки на лицата.

На неофициалното си заседание от 12 февруари 2015 г. членовете на Европейския съвет формулираха ясно послание за следващите стъпки в по-нататъшното разработване на инструменти за откриване и разбиване на свързаното с тероризъм пътуване, и по-специално това на чуждестранните бойци терористи<sup>15</sup>. В тази връзка Комисията адаптира Практическото ръководство за граничните служители (Шенгенски наръчник) във връзка с минималните и щателните проверки, общите правила, приложими за лицата, които се ползват от правото на Съюза на свободно движение, и правилата, касаещи проверките по сухопътните и въздушните граници.

## **2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство**

През 2014 г. броят на регистрираните случаи на незаконен престой се е увеличил с 28 % в сравнение с предходната година (до почти 426 000 регистрирани случая). Най-високият брой регистрирани случаи бе отчетен от Германия, следвана от Швеция, Франция, Испания и Австрия. Що се отнася до отчетния период, броят на регистрираните случаи на незаконен престой през периода ноември 2014 г. — март 2015 г. (около 184 000 регистрирани случая) бе с 32 % по-висок в сравнение със същия период през 2013—2014 г.

Както беше посочено в предходните шестмесечни доклади, FRAN започна да събира данни за вторичните движения през 2014 г. Следва да се отбележи, че въпреки напомнянията в предходни доклади редица държави (Австрия, България, Кипър,

<sup>14</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>

Гърция, Исландия, Малта и нечленуващата в Шенгенското пространство Ирландия) все още не са предоставили своите данни (положение към средата на април 2015 г.). От съществено значение е всички държави членки да предоставят пълни данни, за да може да бъде направен надежден анализ, който ще помогне да бъдат проследени миграционните маршрути. Предвидено е първият по рода си редовен съвместен доклад на Frontex и Европол за вторичните движения, изготвен въз основа на споменатите по-горе данни, да бъде публикуван през юни 2015 г.

Дейността „Amberlights 2015“ на председателството — последната акция за събиране на информация за миграционните потоци в рамките на ЕС/Шенгенското пространство, бе проведена от 1 до 14 април 2015 г. въз основа на насоките в Ръководството за съвместни полицейски операции<sup>16</sup>. Тя бе проведена по инициатива на латвийското председателство на Съвета на Европейския съюз и имаше за цел да бъдат засилени граничните проверки и да бъде подобро откриването на граждани на трети държави, които са надхвърлили разрешения престой (при напускане на държавата, на въздушните граници), както и да бъде събрана и анализирана информация, свързана с тези въпроси, включително относно измамите с документи. В тази дейност участваха двадесет и осем държави. Основните резултати включват 825 доклада за инциденти относно 1409 открити лица, надхвърлили разрешения престой<sup>17</sup>, и 3 случая на измамници<sup>18</sup>.

Междувременно станаха известни резултатите от сходна операция (операция Mos Maiorum), проведена под егидата на италианското председателство. В тази операция участваха двадесет и седем държави. Сред основните оперативни резултати са 19 234 спрени незаконни мигранти, от които 11 046 са подали молба за убежище. Задържани са не по-малко от 257 лица, които улесняват незаконната миграция, и са иззети поне 593 документа. Благодарение на операцията бе събрана информация за основните маршрути, ползвани от незаконните мигранти, и за начина на действие на престъпните мрежи, използвани за незаконно превеждане на хора през границите.

### **3. ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН**

#### **3.1. Случаи на временно повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници**

В член 23 от Кодекса на шенгенските граници<sup>19</sup> е предвидено, че при сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност държава членка може по изключение да въведе отново граничен контрол по вътрешните си граници за период, който не надвишава времето, строго необходимо, за да реагира държавата членка на сериозната

<sup>16</sup> Документ на Съвета № 16825/10 от 23.11.2010 г.

<sup>17</sup> „Лице, надхвърлило разрешения престой“ е гражданин на трета държава, който не отговаря или вече не отговаря на условията, свързани със срока на краткосрочен престой на територията на държавите членки.

<sup>18</sup> Лице, което кандидатства за документ и получава документ, използвайки фалшиво име и самоличност, или лице, което променя външния си вид с цел да се представи като друго лице, за да използва документа на това лице.

<sup>19</sup> Регламент (ЕО) № 562/2006 (ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1).

заплаха. През периода от 1 ноември 2014 г. до 30 април 2015 г. нямаше случаи, в които държави членки временно да въведат повторно контрол по вътрешните си граници. Що се отнася до предходния отчетен период, в крайна сметка Белгия реши да не извършва проверки по вътрешните си граници (въпреки че по-рано изпрати уведомление до Комисията, че възнамерява да извърши проверки поради срещата на върха на Г7 през юни 2014 г.), тъй като не бе получена информация за наличие на съществени рискове за сигурността.

### **3.2. Запазване на липсата на контрол по вътрешните граници**

Две области от достиженията на правото от Шенген, в които често съществуват твърдения за нарушения, са свързани 1) с това дали извършването на полицейски проверки в близост до вътрешните граници има ефект, равностоеен на гранични проверки (член 21, буква а) от Кодекса на шенгенските граници), и 2) 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 от 1 ноември 2014 г. до 30 април 2015 г. Комисията продължи разследването си по четири случая на евентуални нарушения на разпоредбите относно премахването на контрола по вътрешните граници, по-конкретно премахването на бариерите пред плавния трафик (по отношение на Австрия, Белгия, Италия и Словения). Комисията продължи да обменя становища с Германия след официалното уведомително писмо, изпратено през октомври 2014 г., относно предполагаемо несъответствие на германския Закон за федералната полиция с член 20 и член 21, буква а) от Кодекса на шенгенските граници. На последно място, Комисията поиска разяснения от Полша относно задължението за носене на документи в зоните на вътрешните граници на Полша (член 21, буква в) от Кодекса на шенгенските граници).

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

През отчетния период броят на държавите, които членуват в Европейската система за наблюдение на границите, нарасна от първоначалните 19 на 30. Frontex свърза новосъздадените национални координационни центрове в останалите 11 участващи държави с комуникационната мрежа на Eurosur и продължи процеса на акредитация на сигурността на тази мрежа, който ще приключи през 2015 г. В съответствие с разпоредбите на Регламента за Eurosur няколко държави членки рационализираха отговорностите и работните процеси за наблюдение на границите на национално равнище и подобриха значително обмена на информация и сътрудничеството между националните органи за граничен контрол и с органите за граничен контрол на съседните държави членки. Няколко съседни държави членки също започнаха да свързват помежду си националните си системи за наблюдение на границите на местно равнище.

Комисията, Frontex и държавите членки приключиха изготвянето на наръчник с технически и оперативни насоки за привеждането в действие и управлението на



Eurosur. Предвидено е наръчникът да бъде приет от Комисията по-късно през тази година.

Frontex продължи да развива способността си да координира общото прилагане на инструментите за наблюдение и услугите на Eurosur за обединяване на данни, за да предоставя информация от наблюдението на външните граници и на предграничната зона редовно, надеждно и разходноефективно. Тази способност ще бъде увеличена значително през 2015 г., когато за тази цел ще бъде осигурено финансиране по линия на „Коперник“<sup>20</sup>. Понастоящем държавите членки могат да ползват редица услуги — от инструменти за проследяване и спътниково откриване на плавателни съдове и сложни алгоритми за предвиждане на местоположенията на плавателните съдове до точни метеорологични и океанографски прогнози. Услугите за обединяване на данни използват оптична и радарна спътникова технология за откриване на местоположението на плавателни съдове, заподозрени в участие в незаконно превеждане на хора през границите, което често излага на опасност живота на мигрантите. Държавите членки могат по всяко време да поискат проследяване на конкретни плавателни съдове, които представляват интерес.

Услугата за откриване на плавателни съдове подпомага ежедневно изпълнението на операция „Тритон“ и понастоящем се използва и за операциите „Посейдон“ и „Индало“. Други услуги, като например модулът за морски симулации или подробните метеорологични прогнози, които подпомагат оперативните дейности, са налични постоянно.

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

По време на отчетния период Комисията продължи разследването си по случая, свързан със сухопътните граници на Естония (относно наложените изисквания при преминаване на границата във връзка с членове 5 и 7 от Кодекса на шенгенските граници). Освен това Комисията продължи проучването си по отношение на Гърция и България във връзка с твърдения за практики на отблъскване по външните граници и започна проучване на твърденията за експедитивни експулсирации от Испания (Сеута и Мелиля). В този контекст Комисията направи техническо посещение в България, в Сеута и в Мелиля. Освен това тя продължава да следи положението в съответните държави.

Що се отнася до продължаващите оплаквания във връзка с прекомерно чакане вследствие на проверките, които испанските органи извършват на границата с Гибралтар, след допълнителните препоръки, отправени както към испанските, така и към гибралтарските органи на 30 юли 2014 г., за подобряване на управлението на потоците от превозни средства и пътници и за по-ефективна борба с контрабандата на тютюневи изделия Комисията получи отговори от двете държави относно начина, по

---

<sup>20</sup> Регламент (ЕС) № 377/2014 (ОВ L 122, 24.4.2014 г., стр. 44).

който те възнамеряват да изпълнят тези препоръки. В края на февруари Комисията получи информация, поискана от испанските органи през юли 2014 г. Според предварителната оценка органите на Гибралтар са постигнали напредък във въвеждането на необходимите мерки за изпълнение на препоръките на Комисията. Съществуват сведения, че равнището на конфискуваните цигари/тютюневи изделия на ГКПП La Línea de la Conserción намалява, което може да означава, че въведените мерки вече започват да дават положителен резултат. Комисията ще следи ситуацията отблизо, докато бъдат изпълнени всички обявени от Испания, но неизпълнени от нея мерки, и по-специално възстановителните дейности на контролно-пропускателния пункт на La Línea de la Conserción. Комисията насърчава органите на Гибралтар и на Испания да засилят сътрудничеството и обмена на разузнавателна информация и ще продължи диалога по тези въпроси.

Комисията поиска от полските органи да предприемат необходимите мерки за изменение на двустранното споразумение от 2001 г. за общ граничен контролно-пропускателен пункт (ГКПП) с Украйна, за да се осигури съвместимост със съответните гаранции, въведени по отношение на такива ГКПП в Кодекса на шенгенските граници посредством Регламент № 610/2013.

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

От последния доклад Комисията продължава системно да проследява всички открити недостатъци и при необходимост започва разследване. Тя се съсредоточи по-специално върху оставащите недостатъци в няколко държави членки и до този момент е открила производства за установяване на неизпълнение на задължения срещу четири държави членки за това, че не са транспонирали правилно няколко члена от Директивата за връщането в националното законодателство.

Една от най-важните причини за неизпълнение на задължения е задържането на лицата, подлежащи на връщане. Условието за задържане и неговото широко използване (включително задържане над 18 месеца), както и липсата на подходящ контрол на задържането поражда сериозна загриженост. Липсата на ефективни системи за мониторинг на принудителното връщане и продължителността и териториалната валидност на забраните за влизане бяха сред причините за откриване на производства за установяване на неизпълнение на задължения, също както и определението за връщане. Процедурни въпроси (напр. превода на решенията за връщане) също доведоха до производства за установяване на неизпълнение на задължения.

#### *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. Що се отнася до двустранните споразумения, сключени от държавите членки с техните съседни трети държави, Комисията успя да приключи своето разследване по отношение на Словения и Хърватия, а две производства за установяване на неизпълнение на задължения — едното, касаещо Латвия, а другото —

Полша, ще бъдат приключени, когато изменените споразумения бъдат изпратени на Комисията. Освен това разследванията по отношение на Румъния, Словакия и Хърватия относно съответствието на разрешенията за местен граничен трафик с техническите спецификации и мерките за сигурност, предвидени в Регламент (ЕО) № 1030/2002, също бяха приключени. С Полша продължава обменът на информация по този въпрос.

### **3.5. Слабости, констатирани чрез механизма за оценка по Шенген**

На 27 ноември 2014 г. започна прилагането на новия механизъм за оценка по Шенген<sup>21</sup> след период на задълбочени подготвителни действия. През предходните месеци бе обърнато специално внимание на доразвиването на обученията за експертите по оценяването, включително включване на въпроси от сферата на основните права и разработване на нов всеобхватен пакет за обучение за експертите по връщането въз основа на общоприета основна концепция. Първото интегрирано обучение за експертите в областта на границите и връщането бе проведено през март 2015 г. в Хърватия.

Първите впечатления, свързани с посещенията за оценка по линия на новия механизъм, бяха положителни. Подготвителната фаза беше използвана за определяне на нови процеси и инструменти за подготовка за посещенията на място. Постоянното сътрудничество между Комисията и всички държави членки се оказа много конструктивно. В резултат на това и благодарение на активното участие на държавите членки, що се отнася до определянето на техните експерти, беше възможно да се осигури добра комбинация от необходимите експертни знания в екипите за оценка. Партньорството между водещите експерти от Комисията и от държавите членки и разпределението на задачите помежду им бяха много добри, благодарение на което работата в екип на екипите за оценка протече гладко.

Следва да се отбележи, че сътрудничеството с държавите членки обект на оценка бе интензивно и конструктивно. Опитът показва, че участието на Frontex и на други наблюдатели в посещенията на място несъмнено има добавена стойност за процеса на оценяване.

Първите оценки бяха направени в Австрия (февруари—март 2015 г.) и Белгия (април—май 2015 г.). Екипите за оценка взеха под внимание целия набор от въпроси, включително изпълнението на препоръките във връзка с борбата срещу чуждестранните бойци терористи. Едно от нововъведенията в рамките на новия механизъм за оценка е, че всички аспекти на достиженията на правото от Шенген се оценяват в продължение на два месеца (вместо в продължение на по-дълъг период, както бе по старите правила), което позволява да се добие пълна представа за положението в дадена държава членка за сравнително малко време. Освен това връщането бе добавено като отделен елемент в списъка на оценяваните области на

---

<sup>21</sup> Регламент (ЕС) № 1053/2013 (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

политиката, докато всички външни граници на оценявана държава членка ще бъдат обхванати от един доклад. Новият механизъм предвижда също възможността за извършване на внезапни посещения. Първото такова посещение бе проведено в Швеция в началото на март. Повторно посещение в Полша в областта на ШИС/SIRENE бе проведено на 25—27 март 2015 г. (за повече информация вж. точка 4.1). Докладите от гореупоменатите посещения са в процес на финализиране.

Съгласно новия механизъм за оценка по Шенген Комисията има задължението да публикува годишен обобщаващ доклад до Парламента и Съвета относно извършените оценки. Поради това намерението е вниманието да се съсредоточи в още по-голяма степен върху резултатите от оценките по Шенген в бъдещите доклади, по-конкретно чрез използване на един от двата шестмесечни доклада за изпълняване на горепосочените изисквания за докладване.

### **3.6. Премахване на контрола по вътрешните граници**

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

През март 2015 г. Хърватия обяви официално готовността си за оценка по Шенген (от 1 юли 2015 г.) с оглед на премахването на контрола по вътрешните граници.

## **4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ**

### **4.1. Използване на Шенгенската информационна система (ШИС)**

Едно от най-важните събития през отчетния период бе, че Обединеното кралство бе включено временно в ШИС<sup>22</sup> и започна да въвежда данни в ШИС и да използва данни от ШИС от 13 април 2015 г.<sup>23</sup> Посещението за оценка по линия на ШИС/SIRENE ще бъде проведено през юни, след което (ако резултатите от оценката са положителни) Съветът ще може да промени участието на Обединеното кралство от временно в постоянно.

През отчетния период Комисията започна няколко инициативи за уеднаквяване на внедряването и по-активно използване на Шенгенската информационна система. Комисията преработи наръчника за SIRENE на 29 януари 2015 г. и той влезе в сила на 30 януари 2015 г.<sup>24</sup> Въведените промени и техническото осъвременяване на ШИС позволяват ускорен и по-целенасочен обмен на информация за заподозрените в тероризъм лица между компетентните органи на шенгенските държави. Освен това те подсилват усилията на държавите членки за отмяна на валидността на документите за

<sup>22</sup> Освен за сигналите с цел отказ за влизане, които са част от достиженията на правото от Шенген, в което Обединеното кралство не участва.

<sup>23</sup> Решение за изпълнение (ЕС) 2015/215 на Съвета (ОВ L 36, 12.2.2015 г., стр. 8).

<sup>24</sup> Решение за изпълнение (ЕС) 2015/219 на Комисията (нотифицирано под номер C(2015) 326) (ОВ L 44, 18.2.2015 г., стр. 75).

самоличност на лица, които могат да се присъединят към терористични групировки извън ЕС, и допринасят съществено за повишаване на ефикасността на граничните проверки, тъй като, когато документите за пътуване се проверяват на външните граници, такива документи трябва да бъдат изземвани.

Преработеният наръчник за SIRENE също подсилва правната сигурност и основните права. Измененията служат за разрешаване на проблемите, наследени от предходната система (ШИС1+), и отразяват новите предизвикателства и нужди, констатирани през първата година от експлоатацията на ШИС от второ поколение. В тях са включени, наред с друго, подробни критерии за заличаването на сигнали и определят единни правила за процедурата за справка за граждани на трети държави, за които е подаден сигнал за влизане или престой в Шенгенското пространство, но които притежават разрешение за пребиваване.

През отчетния период Комисията прие решение<sup>25</sup>, с което се определят еднакви условия за тестване на ШИС за новите включени държави членки и за държавите членки, които променят в съществена степен своите приложения.

Въпреки че броят на новите сигнали за вещи и използването на функционалностите продължиха да нарастват в повечето държави членки, между държавите членки продължават да съществуват значителни разлики и Комисията продължава да следи положението отблизо. Що се отнася до новите функционалности, някои държави членки все още не могат да въвеждат снимки, пръстови отпечатащи или връзки. През февруари 2015 г. Комисията започна разследване по отношение на Естония, като поиска графика за пълното въвеждане и използване на новите категории вещи и функционалности на ШИС. Освен това Комисията повдигна официално пред Швейцария въпроса за забавеното въвеждане на новите категории вещи и функционалности на ШИС.

Пълната достъпност на ШИС по външните граници е от голямо значение за сигурността на Шенгенското пространство. Разследването по отношение на Полша (вж. 6-ия шестмесечен доклад) в това отношение доведе до посещение за оценка на ШИС/SIRENE по Шенген, проведено през март 2015 г. Резултатите от посещението са в процес на разглеждане и ще бъдат включени в следващия доклад. Освен това през месец март Комисията започна официално разследване срещу Италия във връзка с изпълнението на член 24 от Решението за ШИС II<sup>26</sup> относно сигналите с цел отказ за влизане или престой в Шенгенското пространство, и по-специално относно използването на ШИС по външните граници и качеството на данните за тази категория сигнали.

---

<sup>25</sup> Решение за изпълнение (ЕС) 2015/450 на Комисията (нотифицирано под номер C(2015) 1612) (ОВ L 74, 18.3.2015 г., стр. 31).

<sup>26</sup> Решение 2007/533/ПВР на Съвета (ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63).

#### **4.2. Използване на Визовата информационна система (ВИС)**

Въпреки че първоначално бе предвидено ВИС да бъде внедрена в регион 17 (Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Република Молдова и Украйна) и регион 18 (Русия) по време на отчетния период, внедряването на ВИС в световен мащаб бе временно спряно. Като се има предвид значителното влияние на издаването на визи в тези региони върху цялостния капацитет на ВИС (над 55 %), предварително условие за това внедряване бе успешното приключване на увеличаването на капацитета на биометричната система (БС), която прави възможни операциите с пръстови отпечатащи, като например определянето на самоличността и автентифицирането. През декември 2014 г. eu-LISA съобщи, че ВИС/БС ще може да поеме внедряването на ВИС за регион 17 и за следващите региони, тъй като общият ѝ капацитет ще бъде увеличен 6,5 пъти до края на март 2015 г. в сравнение със септември 2014 г. Въпреки това няколко държави членки изразиха съмнения от политически, икономически и технически характер по отношение на графика за внедряване в останалите региони. По тази причина бе договорен нов график за тези региони, който ще бъде разгледан в следващия шестмесечен доклад.

Както е посочено в 6-ия шестмесечен доклад, използването на пръстови отпечатащи за проверка на притежателите на виза на шенгенските гранични контролно-пропускателни пунктове стана задължително на 11 октомври 2014 г. за притежателите на виза, чиито данни (включително пръстови отпечатащи, когато е приложимо) се съхраняват във ВИС. Според статистическите данни до този момент на границите въз основа на пръстови отпечатащи се проверяват само част от притежателите на виза, които са дали пръстови отпечатащи при кандидатстването за визата. На сегашния етап е важно държавите членки да спазват изцяло изискванията за проверките във ВИС (включително пръстовите отпечатащи) на границите и да продължат да информират както трябва пътниците за това ново изискване на границата.

#### **4.3. Визова политика и споразумения за обратно приемане**

*Механизъм за суспендиране и преработен механизъм за реципрочност в Регламент № 539/2001*

Досега нито една държава членка не е поискала да бъде задействан новият механизъм за суспендиране, който влезе в сила през януари 2014 г.<sup>27</sup> Както вече бе посочено в 6-ия шестмесечен доклад, Комисията прие доклада за оценка на положението по отношение на липсата на реципрочност с някои трети държави в областта на визовата политика<sup>28</sup>, в който тя изразява мнението, че като се имат предвид потвърждението от съответните трети държави на общата цел за реципрочно безвизово пътуване, положителното участие в тристранния подход<sup>29</sup> и фактът, че никоя от засегнатите държави членки не е поискала от Комисията да суспендира освобождаването от изискването за виза за определени категории граждани на съответната трета държава, няма да бъде уместно на

<sup>27</sup> Регламент (ЕС) № 1289/2013 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 74).

<sup>28</sup> С(2014) 7218 final от 10.10.2014 г.

<sup>29</sup> Както е обяснено в точка 4.3 от 6-ия шестмесечен доклад.

този етап да бъдат приети такива мерки за суспендиране на премахването на визите. Вторият кръг от тристранни срещи с Австралия, Япония, САЩ и Канада бяха проведени през периода януари—февруари 2015 г.

#### *Механизъм за мониторинг след либерализирането на визовия режим за държавите от Западните Балкани*

Броят на кандидатите за убежище от петте ползващи се от безвизов режим държави от Западните Балкани в Шенгенското пространство и в държавите кандидатки за Шенгенското пространство нараства постоянно след либерализирането на визовия режим през 2009 г. През 2014 г. техният брой бе с 34 % по-висок в сравнение с 2013 г. (за да се постави това увеличение в контекст, следва да се отбележи, че общият брой на кандидатите за убежище в Шенгенското пространство и държавите кандидатки за Шенгенското пространство се е увеличил с 45 % миналата година<sup>30</sup>). Вследствие на това ситуацията продължи да влияе на функционирането на безвизовия режим на пътуване. Германия несъмнено остана най-засегнатата държава членка — делът ѝ от приема на мигранти от Западните Балкани се доближи до 78 %. Следват я Франция, Швеция и Белгия. Сръбските граждани продължиха да са най-голямата група кандидати за убежище от Западните Балкани (45 % през 2014 г.), следвани от албанските граждани (22 %). През 2014 г. кандидатите от петте държави от Западните Балкани представляваха 11 % от общия брой на кандидатите за убежище в Шенгенското пространство и в държавите кандидатки за Шенгенското пространство — стойност, близка до тази за 2013 г. (12 %).

На 25 февруари 2015 г. Комисията представи петия доклад относно мониторинга след либерализирането на визовия режим за държавите от Западните Балкани<sup>31</sup>, в който оценява прилаганите мерки, прави преглед на функционирането и отправя препоръки по отношение на поддържането на безвизовия режим на пътуване, включително мерките, които трябва да бъдат предприети от всяка държава от Западните Балкани, ползваща се от безвизов режим, и от държавите — членки на ЕС.

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

След изявлението на държавните и правителствените ръководители относно Украйна от 6 март 2014 г.<sup>32</sup> двустранните разговори с Руската федерация по визовите въпроси не бяха възобновени.

---

<sup>30</sup> Данни на Евростат, извлечени на 13.4.2015 г.

<sup>31</sup> COM(2015) 58 final.

<sup>32</sup> [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf)

През отчетния период бе приведен в действие по задоволителен начин безвизовият режим на пътуване за гражданите на Република Молдова, притежаващи паспорт с биометрични данни, който бе въведен на 28 април 2014 г. Що се отнася до преговорите за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим с Беларус, третият кръг от преговори се състоя на 11 и 12 март в Минск. Главните договарящи постигнаха съгласие по „пакетно споразумение“, обхващащо и двете споразумения, но това пакетно споразумение трябва да бъде потвърдено от държавите членки. В началото на 2015 г. Съветът промени указанията за водене на преговори за споразумението за облекчаване на визовия режим с Беларус. Понастоящем те включват възможност за премахване на визите за притежателите на дипломатически паспорти. Тази възможност е придружена от набор от предпазни мерки, включително от по-широк набор от възможности за суспендиране на такова премахване на визите.

Споразуменията за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим с Кабо Верде влязоха в сила на 1 декември 2014 г. На 15 декември 2014 г. Съветът одобри указанията за водене на преговори за споразумения за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим с Тунис. Първият кръг от преговори по споразумение за облекчаване на визовия режим с Мароко и възобновяването на преговорите за споразумение за обратно приемане бяха проведени на 19 и 20 януари.

На 30 октомври 2014 г. Комисията представи доклади за оценка на изпълнението от Перу и Колумбия на съответните критерии, за да могат да ползват безвизов режим на пътуване до Шенгенското пространство<sup>33</sup>. Като цяло оценките бяха положителни и за двете държави и на 11 март 2015 г. Комисията препоръча на Съвета да бъдат започнати преговори за премахване на визите и с двете държави. След като получи указания за водене на преговори от Съвета, през ноември 2014 г. Комисията започна преговори за премахване на визите с 16 малки карибски и тихоокеански островни държави и с Обединените арабски емирства (ОАЕ). На 5 март 2015 г. Комисията предложи на Съвета проекти на решения за подписване и временно прилагане и за сключване на споразуменията за отмяна на визовия режим с първа група държави (ОАЕ, Източен Тимор, Вануату, Самоа, Тринидад и Тобаго, Сейнт Винсът и Гренадини, Сейнт Лусия, Гренада и Доминика).

Партньорството за мобилност между ЕС и Йордания беше подписано на 9 октомври, а приложението към Съвместната декларация относно партньорство за мобилност беше прието на 8 декември 2014 г., като по този начин бяха поставени основите за провеждане на преговори по споразумение за облекчаване на визовия режим успоредно със споразумение за обратно приемане. На 17 и 18 февруари 2015 г. бе проведено проучвателно посещение в Аман, за да се подготви почвата за тези преговори. Направените по време на посещението констатации ще бъдат използвани за изготвяне на проекта на указания за водене на преговори, който Комисията възнамерява да представи на Съвета през втората половина на 2015 г. с оглед на започването на преговори с Йордания.

---

<sup>33</sup> COM(2014) 663 final за Перу и COM(2014) 665 final за Колумбия.