

Страсбург, 15.12.2015 г.
COM(2015) 675 final

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

**Осми шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското
пространство**

1 май — 10 декември 2015 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

От 2011 г. Комисията изготвя шестмесечни доклади до Европейския парламент и до Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство. Тази система на докладване беше въведена, за да спомогне за укрепването на сътрудничеството в Шенгенското пространство и да даде основа за разисквания и вземане на решения, както бе обяснено в съобщението на Комисията от септември 2011 г. относно управлението на Шенгенското пространство¹, в което бе предложена. Предложението получи одобрението на Съвета на 8 март 2012 г. С цел да бъдат взети предвид предвид трагичните събития в Париж на 13 ноември, а също така и други важни събития, отчетният период на настоящия осми доклад беше удължен с един месец до 10 декември 2015 г.

В шестмесечните доклади, публикувани до момента, бе предоставен възможно най-широк обзор на настъпилите промени в Шенгенското пространство, обхващащ всички аспекти на неговото функциониране. В контекста на настоящата миграционна криза обаче Комисията би желала да се съсредоточи върху промените, които са имали най-значителни последици за функционирането на Шенгенското пространство. Както е посочено в заключенията на Съвета от 9 ноември 2015 г., докладът следва да служи за основа на задълбочени разисквания във връзка с този въпрос и с извлечените поуки от временното възобновяване на контрола по вътрешните граници. В него следва също така да се разгледа начинът, по който отчитаните факти засягат Шенгенското пространство и неговото функциониране, и когато е приложимо, какво да се предприеме по отношение на така възникналата ситуация.

Основните въпроси, които подлежат на обсъждане, от посочения отчетен период са: мерките, предприети от държавите членки по техните вътрешни и външни граници, в контекста на: 1) безпрецедентния брой мигранти, пристигащи в Шенгенското пространство, и последващите им вторични движения; и 2) множеството терористични нападения в Париж на 13 ноември 2015 г. и опита за терористично нападение във влака „Талис“, пътуващ между Амстердам и Париж, на 21 август 2015 г. В разделите по-долу се съдържа подробен анализ на всяка от тези мерки. Освен това докладът отразява също опита от новия механизъм за оценка по Шенген.

2. БЕЗПРЕЦЕДЕНТЕН МИГРАЦИОНЕН НАТИСК

2.1. Миграционните потоци по външните граници

Броят на незаконните мигранти и кандидатите за международна закрила, които пристигат в ЕС, се увеличи драматично. Установеният досега брой незаконни преминавания на границата през 2015 г. (1 553 614)² надвишава значително общия брой

¹ COM(2011) 561 окончателен.

² Източник на данните за периода януари—октомври 2015 г. (1 284 549) е мрежата на Frontex за анализ на риска (FRAN), като те обхващат Шенгенското пространство и държавите — кандидатки за Шенген. Данните включват 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 гранично-пропускателните пунктове (ГПП). За ноември данните произхождат от приложението за докладване на съвместни операции (JORA) и

случаи на незаконно преминаване на границата за периода 2009—2014 г. (813 044). Мигрантите влизат основно по три маршрута, по които е отчетено абсолютно мнозинство от всички случаи на незаконно преминаване на границите на ЕС през януари—ноември 2015 г.: Източното Средиземноморие (716 202 случая), Западните Балкани (667 147) и Централното Средиземноморие (144 300). Следва да се отбележи обаче, че част от незаконните мигранти, установени по маршрута през Западните Балкани, вече са били включени веднъж в числовите данни за маршрута през Източното Средиземноморие, минаващ през Гърция.

Много от тези, които пристигат в ЕС, бягат от конфликти в своя регион и поради това търсят международна закрила. Макар законодателството в областта на убежището да не е част от достиженията на правото от Шенген, очевидно е, че бежанската криза има значителни последици за положението както по външните граници на ЕС, така и в рамките на Шенгенското пространство.

Драматичното нарастване на броя на пристигащите постави системите за граничен контрол и предоставяне на убежище на засегнатите държави под изключителен натиск. В отговор на тази ситуация Комисията въведе **подхода на „горещи точки“**, който осигурява платформа, позволяваща на агенциите на ЕС да подпомагат държавите членки по външните граници на Съюза за бързото регистриране, скрининг и анализ на пристигащите мигранти, да се включват в процедурите по предоставяне на убежище и да координират операциите по връщане. Италия и Гърция са първите две държави членки, в които този подход се прилага³. Комисията също така изпрати свои собствени служители в двете държави членки, за да предоставят практическа координация и подкрепа. Екипите за подкрепа на управлението на миграционните потоци, действащи в „горещите точки“, зависят от приноса на държавите членки в отговор на призивите на Frontex и EASO за експерти и оборудване.

След предложенията на Комисията през септември Съветът постигна съгласие относно **преместването** на 160 000 кандидати, които явно се нуждаят от международна закрила, от Италия, Гърция и евентуално други държави членки, пряко засегнати от бежанската криза⁴. Пълното прилагане на механизма на ЕС за преместване заедно с въвеждането на „горещи точки“ следва да смекчи натиска върху тези държави.

В допълнение към текущите **съвместни операции** на Frontex — „Тритон“ (базирана в Италия) и провежданата по море операция „Посейдон“ (базирана в Гърция), за които отпуснатите финансови средства бяха утроени с цел да стане възможно засилването на техния капацитет за наблюдение и спасяване — на 22 юни ЕС започна операция по линия на общата политика за сигурност и отбрана в южната част на Централното Средиземноморие. Тази операция цели конкретно да попречи на начина на функциониране на мрежите за незаконно превеждане през граница и трафик на хора.

от хърватското министерство на вътрешните работи (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); за маршрутите, за които данни все още не са на разположение, са използвани оценки.

³ Вж. докладите за напредъка по изпълнението на „горещите точки“ в Гърция (COM(2015) 678 final) и в Италия (COM(2015) 679 final).

⁴ Решение (ЕС) 2015/1523 на Съвета (ОВ L 239, 15.9.2015 г., стр. 146) и Решение (ЕС) 2015/1601 на Съвета (ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 80).

Освен това държавите членки, изправени пред ситуация на спешен и извънреден натиск, могат да поискат съдействието на екипите за бърза гранична намеса (**RABIT**), предвидени в Регламента за Frontex. На 3 декември Гърция подаде такова официално искане до Frontex за провеждането на операция на екип за бърза гранична намеса с цел оказване на незабавна подкрепа на граничната охрана на нейната външна граница на островите в Егейско море. На 10 декември Frontex прие необходимите решения за започването на тази операция и за постигането на незабавно споразумение с гръцките органи относно оперативния план в рамките на оперативна зона, идентична с тази на провежданата по море операция „Посейдон“.

Унгария изгради ограда по протежение на външната си граница със Сърбия. **Монтирането на огради** за целите на граничния контрол само по себе си не противоречи на правото на ЕС. Прилаганите мерки обаче трябва да бъдат пропорционални и да отговарят на зачитането на основните права и на правата, произтичащи от достиженията на правото на ЕС в областта на убежището, по-специално принципа на забрана за връщане. Комисията продължава да следи дали монтирането на оградата не пречи на упражняването на тези права, и по-специално на правото на ефективен достъп до процедурата за убежище на гранично-пропускателните пунктове.

Унгария издигна също така ограда по границата си с друга държава — членка на ЕС, която се очаква да се присъедини към Шенгенското пространство, а именно Хърватия. Подобно съоръжение е изградено в някои участъци на границата между Словения и Хърватия. Макар правото на ЕС да не забранява изрично изграждането на ограда там, където все още съществува външна граница на Шенген, Комисията отбелязва все пак, че подобно строителство е несъвместимо с целта за бъдещото присъединяване на Хърватия към Шенгенското пространство. Освен това Комисията продължава изцяло да подкрепя присъединяването на България и Румъния, както е обяснено в 7-ия шестмесечен доклад⁵.

От изключително значение е всички лица, които преминават външните граници, да бъдат проверявани в съответствие със съществуващото законодателство. Лицата, които преминават границата незаконно, следва да бъдат **надлежно регистрирани** и насочени съответно към процедура за убежище или за връщане. Понастоящем невинаги се спазва задължението за снемане на дактилоскопични отпечатьци, наложено с Регламента за Евродак⁶. Смята се, че съотношението на случаите, когато дактилоскопичните отпечатьци са снети в случай на незаконно преминаване на границата (в съответствие с член 14 от Регламента за Евродак), към броя на тези преминавания възлиза на приблизително 23 %⁷, като са налице големи различия между държавите членки.

⁵ COM(2015) 236 final.

⁶ Регламент (ЕС) № 606/2013 (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 1).

⁷ Данни за периода януари—октомври 2015 г. за членовете на Шенгенското пространство и държавите — кандидатки за Шенген, които са съобщили за поне един случай на незаконно преминаване на границата. Точни съпоставки между данните в Евродак (общ сбор качествени дактилоскопични отпечатьци за категория 2, включващ всички видове външна граница) и данните във FRAN (незаконните преминавания само на външните сухопътни и морски граници) не могат да бъдат направени. За целите на Регламента за Евродак се снемат дактилоскопични

Комисията предприема действия, за да гарантира пълното спазване на правото на ЕС в тази област⁸. Това, а също и процедурите за скрининг, предвидени в „горещите точки“ и схемата за преместване, е от основно значение за ограничаване на рисковете за сигурността, свързани с факта, че голям брой лица преминават външната граница на ЕС по неправомерен начин.

Тези, които не отговарят на условията за предоставяне на статут на международна закрила, следва да бъдат **върнати без забавяне**, вместо да им бъде позволено да пътуват нататък. През 2014 г. по-малко от 40 % от незаконните мигранти, на които е било разпоредено да напуснат ЕС, действително са направили това. При все че винаги, когато е възможно, доброволното връщане е предпочитаният вариант, неговият успех зависи от това доколко реална е перспективата на принудителното връщане. През септември 2015 г. Комисията внесе План за действие на ЕС относно връщането⁹ и представи „Наръчник за връщането“¹⁰, като посочи мерки, които биха могли да бъдат въведени за подобряване на ефективността на системата на ЕС за връщане. Освен това Комисията изпрати писма с искане за пояснения относно прилагането на Директивата за връщането на десет държави членки, по-специално във връзка с издаването на решенията за връщане и тяхното изпълнение.

Необходимо е да се изтъкне, че настоящата криза оказва влияние и върху други правоприлагащи органи, които участват в управлението на външните граници. Когато митническите служители оказват помощ на други органи за управлението на кризата (в зависимост от националните организационни структури и интензивността на проблема във всяка държава), това засяга отрицателно тяхната способност да извършват в съответна степен митнически контрол на стоките.

2.2. Положението по вътрешните граници

Бежанската криза доведе не само до масови притоци на мигранти по външните граници, но и до значителни вторични движения в Шенгенското пространство, тъй като кандидатите за международна закрила продължават пътуването си до предпочитаните от тях държави членки, вместо техните молби да бъдат разглеждани от държавите членки, които отговарят за това съгласно дъблинските правила. За да бъде предотвратено това, държавите членки на първо влизане в ЕС следва да регистрират надлежно кандидатите и да имат условия на приемане в съответствие със законодателството на ЕС и основните права, така че кандидатите да могат да бъдат

отпечатъци само на лица над 14-годишна възраст, които не са били изпратени обратно, нито задържани през целия период между задържането и извеждането (вж. член 14 за повече подробности), докато данните във FRAN обхващат незаконните преминавания на границата на всички граждани на трети държави, както е обяснено в бележка под линия 2.

⁸ През периода, обхванат от настоящия доклад, Комисията изпрати четири мотивирани становища, 42 официални уведомителни писма и осем административни писма в областта на убежището по отношение на прилагането на Регламента за Евродак, както и транспонирането и спазването на преработените директиви за процедурите в областта на убежището и за условията на приемане.

⁹ COM(2015) 453 final.

¹⁰ Препоръка C(2015) 6250 final на Комисията от 1.10.2015 г.

приемани обратно в съответствие с дъблинската система¹¹. Следва да бъдат ограничени стимулите да се пътува до други държави членки по време на разглеждането на молбата за убежище, както и издаването на документите, които правят възможно това пътуване, освен в случаите, когато има сериозни хуманитарни причини. Ситуацията в Кале, където хора пребивават нелегално в Шенгенското пространство, докато се опитват да влязат в тунела под Ламанша, за да стигнат до Обединеното кралство, също трябва да бъде посочена в този контекст.

Гореспоменатите недостатъци в прилагането на достиженията на правото на ЕС доведоха до **временно повторно въвеждане на контрол** по германските, австрийските, словенските, унгарските, шведските и норвежките вътрешни граници. Следва да се отбележи, че това е крайна мярка, изрично предвидена в Кодекса на шенгенските граници (КШГ), която да бъде използвана при сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност както в случаи, в които са необходими незабавни действия, така и във връзка с предвидими събития. Тя е ограничена във времето и трябва да бъде пропорционална на сериозната заплаха, срещу която е насочена.

Решението за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е прерогатив на държавите членки, които са длъжни да преценят доколко е вероятно мярката да отстрани адекватно заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност, както и пропорционалността на мярката спрямо въпросната заплаха. Във втората от тези оценки следва да бъдат взети предвид вероятните последици от евентуални заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, както и вероятните последици от тази мярка за свободното движение на хора в пространството без контрол на вътрешните граници. Комисията е компетентна да издаде становище по отношение на необходимостта и пропорционалността на мерките, както и направи на 23 октомври 2015 г.¹² по отношение на Австрия и Германия¹³, като заключи, че първоначалното въвеждане, а също и неговите удължения, са необходими и пропорционални по отношение на установените сериозни заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред и като такива са в съответствие с КШГ.

Макар през 2013 г. законодателите да се споразумяха, че миграционните потоци сами по себе си не могат да са основание за повторно въвеждане на проверки по вътрешните

¹¹ От 2011 г. насам, след решения на Съда на Европейския съюз и на ЕСПЧ, прехвърлянията съгласно дъблинската система обратно в Гърция са преустановени, тъй като трайните недостатъци на гръцката система за убежище превръщат тези действия в нарушение на основните права на личността. Комисията вложи значителни ресурси за подпомагането на Гърция в преодоляването на тези недостатъци. Ако всички условия са изпълнени, тя ще препоръча на Европейския съвет да потвърди възстановяването на прехвърлянията в рамките на дъблинската процедура.

¹² Становище С(2015) 7100 final на Комисията от 23.10.2015 г.

¹³ Словакия отмени контрола на вътрешните граници преди приемането на становището. Унгария въведе граничен контрол за срок от 10 дни на 17 октомври 2015 г. Швеция въведе отново граничен контрол на 12 ноември за първоначален срок от 10 дни и както бе съобщено по повод на последното удължаване, проверките ще продължат да се провеждат поне до 20 декември. Норвегия първоначално въведе повторно граничен контрол между 26 ноември и 6 декември и допълнително удължи действието му до 26 декември.

граници, становището на Комисията е, че неконтролираният приток на голям брой лица без документи/без необходимите документи, които не са регистрирани при пристигането си в ЕС, може да представлява сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност и следователно може да обоснове прилагането на тази извънредна мярка, предвидена в КШГ.

Докато граничният контрол във всички горепосочени случаи бе повторно въведен (и впоследствие удължен) въз основа на член 25 от КШГ (случаи, които изискват незабавни действия с максимална продължителност от два месеца), Германия и Австрия уведомиха Комисията, че ще удължат граничния контрол за период от три месеца въз основа на член 23 от КШГ. Също така Швеция обяви в неотдавнашното си уведомление за удължаване до 20 декември 2015 г. въз основа на член 25 от КШГ, че ще удължи прилагането на граничен контрол въз основа на член 23 от КШГ, ако положението не се подобри. Използването последователно на членове 25 и 23 от КШГ е възможно, при условие че държавата членка докаже, че въведените или удължените проверки са необходими, адекватни и пропорционални за преодоляването на установената сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

Член 23 от КШГ позволява по отношение на предвидими събития извършването на контрол в срок до 30 дни или за предвижданата продължителност на сериозната заплаха, като максималният период е общо шест месеца. Тази разпоредба бе използвана през отчетния период по няколко повода, например от Германия (между 16 май и 15 юни 2015 г.) вследствие на срещата на върха на Г- 7, от Малта (от 9 до 29 ноември 2015 г.) във връзка с проведените във Валета конференция за миграцията и среща на правителствените ръководители на Общността на нациите и от Франция във връзка с COP 21.

На 9 декември 2015 г. Франция уведоми Комисията, че в контекста на обявеното извънредно положение и поради сериозната заплаха за вътрешната сигурност проверките по вътрешните граници на Франция ще бъдат повторно въведени в периода от 14 декември 2015 г. до 26 февруари 2016 г.

На 25 ноември Малта уведоми за своето намерение да запази граничния контрол по вътрешните си граници във връзка с глобалната заплаха от тероризъм и с оглед на факта, че Малта предприема действия по отношение на контрабанден канал, по който незаконни мигранти, пътуващи от други територии от Шенгенското пространство, се насочват към страната като дестинация. Комисията поиска в подробности фактите и данните, доказващи необходимостта и пропорционалността на решението.

Комисията ще следи отблизо дали основанията за повторното въвеждане и удължаването на временен граничен контрол съгласно всички разпоредби на КШГ са валидни и продължават да бъдат такива. Комисията очаква държавите членки да правят редовно оценка на това дали условията за повторното въвеждане са все още налице, като в противен случай контролът трябва да бъде отменен незабавно. Ако е необходимо, Комисията ще излезе със становище в тази връзка.

От 2013 г. насам в член 26 от КШГ се предвижда също и възможност за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешни граници, в случай че цялостното функциониране на Шенгенското пространство е изложено на риск. По предложение на Комисията Съветът приема препоръка, отправена до една или повече държави членки. Тази разпоредба може да бъде задействана само в случай на трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници, потвърдени в процеса на оценка по Шенген.

Що се отнася до съоръженията, разположени от австрийските органи на австрийско-словенската граница, те не са предназначени да предотвратят преминаването на границата, а да разпределят пристигащите по съответен начин, който да позволява организираното предоставяне на медицинска помощ, храна и транспорт. При настоящото състояние на нещата те не противоречат на разпоредбите на КШГ. Изключително важно е обаче всички подобни съоръжения да остават временни по характер в съответствие с временния характер на граничния контрол. Комисията ще продължи да следи дали всякакви по-нататъшни стъпки, предприети по вътрешните граници, спазват достиженията на правото от Шенген.

2.3. Извлечени поуки

От настоящата криза могат да бъдат направени няколко заключения. Първо, текущата криза, както и терористичните заплахи, описани в следващия раздел, доказваха, че е наложително управлението на външните граници, включително регистрацията и скрининга на тези, които ги преминават незаконно, да се извършва изцяло в съответствие със законодателството и стандартите на ЕС. Ако държава членка е изправена пред засилен натиск на външната си граница, с която системата на националната гранична охрана не е в състояние да се справи сама, е от значение съответната държава членка да се възползва напълно от всички налични средства за отстраняването на проблема, включително да бъде поискана от съответните агенции на ЕС, и по-специално Frontex, намеса с цел преодоляване на извънредната ситуация. За да бъде по-добро, по-бързо и по-адекватно управлението на тези искания, Комисията съзира явна необходимост от създаването на Европейска гранична и брегова охрана, както е посочено в Пакета за границите¹⁴.

Второ, следва да се отбележи, че временното повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници само по себе си не оказва никакво влияние върху общия брой на мигрантите и търсещите убежище, които пристигат в Шенгенското пространство. С него обаче могат да се управляват по-добре техните последващи вторични движения по структуриран начин, което позволява възможно най-доброто използване на наличните ресурси за регистрация, приемане, преместване и (ако е приложимо) връщане. Ето защо то трябва да остане временна мярка, спомагаща за нормализирането на положението.

Трето, очевидно е необходимо да бъде ясно заявено и прилагано навсякъде, че законодателството на ЕС трябва да бъде зачитано, че кандидатите за международна закрила нямат право да избират държавата членка, в която да се разглеждат техните

¹⁴ Вж. COM(2015) 673 final и COM(2015) 671 final.

молби, и че регистрацията и снемането на дактилоскопични отпечатаци са задължителни. В този контекст от значение е също така принципът, че — доколкото предварително са проверени спазването на „забраната за връщане“ и пропорционалността — държавите могат да отказват влизане на лица, които не са изразили желание да кандидатстват за международна закрила. Това е свързано с принципа „няма права без регистрация“: регистрацията на мигранти (независимо от техния статут) е предпоставка за целесъобразното управление на потоците и определянето на правата и задълженията на мигрантите.

И накрая, предвид хилядите хора, които пристигат всеки ден в някои участъци на външната граница, е ясно, че държавите членки трябва да бъдат в състояние да наблюдават постоянно развитието на ситуацията (осведоменост за състоянието) и да реагират по съответен начин (способност за реагиране). Националните координационни центрове (НКЦ), създадени съгласно Регламента за Eurosur¹⁵, могат да играят важна роля в това отношение, като държавите членки следва да ги използват по-добре за укрепване на своята способност за реагиране.

Струва си да се отбележи, че в отговор на тази кризисна ситуация Комисията подготви два пакета за изпълнение (приети през май и през септември), свързани с Европейската програма за миграцията и съдържащи набор от мерки, спомагащи за намаляването на тежестта върху най-сериозно засегнатите държави членки и за повишаването на степента на готовност на Съюза като цяло да се справи с подобни предизвикателства.

3. ТЕРОРИСТИЧНИ ЗАПЛАХИ В ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

Терористичните нападения, извършени в Париж на 13 ноември 2015 г., както и неуспешната атака във влака „Талис“ на 21 август 2015 г. потвърдиха сериозността на терористичната заплаха, пред която е изправен ЕС. Тази заплаха не е ограничена само до една държава членка и изисква множество мерки за цялостното ѝ преодоляване, така че да бъде защитено Шенгенското пространство.

Тези и предишни атаки подчертават значението на откриването на фалшиви документи, както и на пълното използване на наличните инструменти, като например използването на бази данни и междуведомственото сътрудничество на национално, европейско и международно равнище. Същевременно е ясно, че радикализацията може да се осъществи дори и без да се напуска държавата членка на пребиваване. Поради тази причина проблемът на тероризма е по-широк и надхвърля въпросите, които имат отношение към достиженията на правото от Шенген.

Държавите членки трябва да гарантират, че пристигането в Шенгенското пространство се осъществява по надлежен начин, включващ идентификация и регистрация. Цялостното прилагане на подхода на „горещи точки“ и механизма за преместване също така ще допринесе за увеличаването на сигурността, както е обяснено в раздел 2.

¹⁵

Регламент (ЕС) № 1052/2013 (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11).

Явлението **чуждестранни бойци терористи** остава основен източник на безпокойство, особено след като граждани на ЕС продължават да пътуват до Сирия и Ирак с цел подпомагане на терористични групи. Откриването и предотвратяването на тяхното пътуване към и от зони на конфликт е определено като приоритет.

Европейската комисия се застъпва неотменно за засилването на правната уредба от Шенген в това отношение, както и за пълноценното използване на мерките, които могат да бъдат предприети в нейните рамки. Както бе обявено в Европейската програма за сигурност¹⁶, през юни 2015 г. Европейската комисия финализира първия набор от **общии показатели за риска** във връзка с чуждестранните бойци терористи, които да бъдат използвани от граничните служители като помощно средство при извършването на проверки. Списъкът се базира на тенденции при пътуване, закономерности и специфични характеристики на тези лица и беше съставен, като бе използван приносът на държавите членки, Европейската служба за външна дейност, Европол и Frontex, при надлежно зачитане на основните права.

Обменът на информация е жизненоважна част от ефективните и координирани граничен контрол и правоприлагане. **Шенгенската информационна система (ШИС)** играе централна роля като платформа за обмен на информация с цел да бъдат проследявани лица, заподозрени в тероризъм, и транспортни средства, използвани за тероризъм и тежки престъпления. Подаването на **сигнали за проверки от разстояние и за явни проверки** в съответствие с член 36 от Решение 2007/533/ПВР на Съвета¹⁷ може да бъде особено полезно в това отношение. Важно е да се подчертае, че макар тези сигнали да са от изключително значение като начин за събиране на информация с цел идентифициране на маршрутите на терористи и други престъпници, те не представляват заповеди за арест.

Постоянното нарастване на броя на сигналите за проверки от разстояние и явни проверки, както и положителните отговори на тяхна основа, създават значителна по обем допълнителна информация, която трябва да се обменя между бюрата SIRENE¹⁸ с предимство. Освен това с измененията в наръчника за SIRENE¹⁹, които са в сила от 30 януари 2015 г., се изисква незабавно докладване на положителни отговори относно свързани с тероризма дейности на национално и на европейско равнище. Повечето държави членки използват техническите и правните подобрения, направени по отношение на ШИС²⁰, а именно възможността за бърз обмен на информация и визуализирането на факта, че документ за самоличност е обявен за невалиден за целите на пътуване, като така се предотвратява напускането или влизането на притежателя на документа в Шенгенското пространство. От основно значение е, когато се създава сигнал, свързан с тероризъм, държавите членки да споделят съответната информация по канала SIRENE, както и това бюрата SIRENE да са съответно оборудвани, за да се

¹⁶ COM(2015) 185.

¹⁷ Решение 2007/533/ПВР на Съвета (ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63).

¹⁸ SIRENE означава Supplementary Information REquest at the National Entries (искане за допълнителна информация от националните звена).

¹⁹ Решение за изпълнение (ЕС) 2015/219 на Комисията (ОВ L 44, 18.2.2015 г., стр. 75).

²⁰ За повече подробности вж. раздел 4.1 от 7-ия шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство (COM(2015) 236 final).

справят с възложените им задачи. В допълнение държавите членки трябва изцяло да прилагат новите функционални възможности на ШИС, като специално внимание се обръща на функцията за свързване и на показването на снимки. Връзките между сигнали, създадени от държавите членки, трябва да бъдат видими за крайните потребители във всички държави в Шенгенското пространство. Наличието на дактилоскопични отпечатыци и на европейската заповед за арест също трябва да бъде указано на крайните потребители на електронните им устройства за извършване на проверки.

Освен това могат да бъдат направени допълнителни подобрения, които допринасят за предотвратяването на тероризма и пътуването на чуждестранни бойци терористи до/от райони на конфликт, като например откриването на подправени, фалшиви или невалидни документи (по-специално чрез системни справки в базата данни на Интерпол „Откраднати и изгубени документи за пътуване“, както и в раздела за документи на ШИС); цялостно използване на разпоредбите на КШГ по отношение на проверките на лица (с помощта на общите показатели за риска, посочени по-горе); пълната проверка в ШИС на лица, които не са обхванати от правото на Съюза на свободно движение; и кръстосана проверка на предварителната информация за пътниците (API) или резервационните данни на пътниците (PNR), когато са налични, спрямо съответните бази данни. И накрая, с цел допълнително увеличаване на сигурността, Комисията направи предложение за целеви промени в Кодекса на шенгенските граници²¹, за да се предвидят задължителни проверки в съответните бази данни на лицата, които се ползват от правото на свободно движение, по външните граници на ЕС.

Неотдавнашните терористични нападения привлякоха вниманието към начините, по които престъпниците са способни да си набавят **огнестрелни оръжия**, включително бойни огнестрелни оръжия, в Европа. В пространството без контрол на вътрешните граници е важно да съществуват подходящи инструменти за разкриването на такива оръжия, така че беше отделено особено внимание на подобряването на сигналите за огнестрелни оръжия, които следва да бъдат проследявани и конфискувани. Бяха стартирани два проекта за привеждане в съответствие на ШИС и на базата данни на Интерпол за огнестрелни оръжия, iArms, така че да се даде възможност за успоредното им използване. Това ще позволи оптималното използване на ШИС и ще гарантира, че огнестрелните оръжия могат да бъдат проследявани в световен мащаб.

Освен това на 2 декември 2015 г. Комисията прие Пакета за сигурност, съдържащ съобщението за план за действие относно трафика на огнестрелни оръжия и взривни вещества и предложение за директива относно борбата срещу тероризма.

4. МЕХАНИЗЪМ ЗА ОЦЕНКА ПО ШЕНГЕН

За да бъде ЕС в състояние да се справи с настоящата миграционна криза и да ограничи заплахата от терористични атаки в Шенгенското пространство, от съществено значение

²¹ COM(2015) 670 final.

е всички държави членки да спазват в пълна степен шенгенските стандарти. Правилното функциониране на **механизма за оценка по Шенген продължава да бъде приоритет за Комисията**. Предварително обявените и внезапните проверки, както и свързаните с тях последващи действия позволяват идентифициране на пропуските в прилагането на разпоредбите на Шенген и средствата за отстраняването им във възможно най-кратък срок.

Новият механизъм за оценка по Шенген продължи да работи ефективно през отчетния период. Прилагането на този механизъм зависи от **качеството и навременността на отговорите на въпросника по Шенген** от оценяваните държави членки. В това отношение опитът през отчетния период бе нееднозначен: половината от държавите членки, които ще бъдат оценени през 2016 г., не спазиха срока за отговорите (дори и след удължаването му), като качеството на някои от отговорите бе относително ниско или въпроси бяха оставени без отговор. Това може да е показателно за слабости, присъщи на (някои) национални системи за управление на Шенгенското пространство.

За да се гарантира ефективното функциониране на новия механизъм за оценка по Шенген, бяха приети Ръководство за оценка по Шенген и Общи насоки относно практическите аспекти на внезапни проверки на място на вътрешните граници.

През отчетния период бяха извършени **обявени проверки** в Германия и Нидерландия, обхващащи всички области на политиката. Препоръките от тези проверки все още не са на разположение към днешна дата. Междувременно станаха достъпни **резултатите от предишни проверки** в Австрия и Белгия.

В случая на **Австрия** Комисията прие всички предложения за препоръки на Съвета, с изключение на защитата на данните. Специално бяха отбелязани добре развитата австрийска концепция за интегрирано управление на границите и начинът на нейното прилагане, отличната техническа инфраструктура на Н.ШИС и на бюрото SIRENE от най-ново поколение, както и ограничената средна продължителност на задържането преди извеждане. Основните препоръки се фокусират върху правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген, както и подобряването на качеството на неговото изпълнение (напр. при граничните проверки на граждани на трети държави следва да бъдат проверявани всички условия за влизане, трябва да бъдат доразвити функциите за търсене на Н.ШИС и е необходимо да бъде засилено обучението на граничната полиция, свързано с уязвимите групи). Що се отнася до връщането, бе установено наличието на практика да не се издават забрани за влизане в задължителни случаи, предвидени от Директивата за връщането. В две области (външни граници и визи) препоръките вече са приети от Съвета.

Основните предизвикателства пред управлението на границите в **Белгия** са свързани с капацитета за управление на положението по нейните въздушни граници, вторичните движения в рамките на страната и незаконната миграция към Обединеното кралство през Северно море. Установените пропуски се отнасят до недостатъчни ресурси и правилно изпълнение на граничните проверки. Някои важни инструменти, като например разработването на националната стратегия за интегрирано управление на границите и системата API, все още не са реализирани. В Белгия също така липсва

национално законодателство и процедури за обработване на сигналите в рамките на ШИС от второ поколение, както и задължителна писмена уредба на сигурността на системата. Допълнително бяха установени сериозни недостатъци при прилагането на ШИС за крайни потребители. Службите на Комисията понастоящем работят по предложенията за препоръки на Съвета във връзка с проверките в Белгия.

В рамките на предишния механизъм за оценка по Шенген бяха открити сериозни технически недостатъци по отношение на прилагането на **ШИС в Полша**²², по-специално по външните граници. Повторната проверка показва, че Полша е постигнала значителен напредък чрез въвеждане на нов стабилен Н.ШИС, ново приложение SIRENE, както и ново приложение за граничните служители. Препоръките, отправени към Полша, са да осигури 99,99 % достъп до ШИС, да поддържа съответствието на данните между националната система и централната ШИС, да показва снимки, приложени към сигнала, на крайните потребители и да осигурява по подразбиране търсенето в ШИС на полицейските мобилни устройства.

Вече са на разположение резултатите от внезапната проверка в **Швеция** (летище Арланда), направена през предходния отчетен период (март 2015 г.). Решението да бъде оценено летището бе направено въз основа на анализ на риска, извършен от Frontex, в който изпъкна нетипично ниският процент на откази за влизане и на откриване на фалшиви документи. По време на посещението бяха установени някои недостатъци, свързани с недостатъчни ресурси и обучение, както и правилно изпълнение на граничните проверки.

През отчетния период бяха извършени **внезапни проверки** в Испания, Унгария и Полша по отношение на управлението на външните граници. Констатациите от проверките на външните граници на Унгария и Полша са окончателно изготвени на експертно равнище и изпратени на съответните държави членки за коментари. Без да се предрежават резултатите от оценката, може да се посочи констатацията, че като цяло граничният контрол на проверените обекти се извършва в съответствие с достиженията на правото от Шенген и е на необходимото професионално равнище. Резултатите от проверката в Испания също са на етап финализиране на експертно равнище. Може да се отбележи, че някои от елементите на системата за управление на границата в Алхесирас все още трябва да бъдат напълно реализирани и всички инструменти следва да бъдат използвани оперативно в пълна степен.

През ноември бе извършена внезапна проверка на гръцко-турската сухопътна граница, както и на морската граница (Хиос и Самос). Необходими са допълнителни усилия по отношение на фактическото връщане на незаконните мигранти и предотвратяването на вторичните движения.

Заклученията от двете проверки са понастоящем в процес на окончателно изготвяне на експертно равнище. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията отблизо, включително развитието на ситуацията на границата между Гърция и бившата югославска република Македония. Нарастват изгледите тази граница да се превърне в

²² Вж. раздел 4.1 от COM(2014) 711 final и COM(2015) 236 final.

източник на напрежение, включително поради монтирането на ограда по границата като инструмент за управление на границите, решението на бившата югославска република Македония да последва решението на други държави и да ограничи преминаването въз основа на гражданството, както и слабия ангажимент за двустранни мерки за изграждане на доверие, свързани с границите, въпреки подобрения ежедневен контакт между граничните администрации. На 3 декември бе постигнато споразумение, че Frontex ще подпомага Гърция при идентификацията и регистрацията на мигранти на границата между Гърция и бившата югославска република Македония.

В зависимост от резултатите от горепосочените оценки по Шенген Комисията може да препоръча предприемането на специфични мерки, посочени в член 19а от КШГ.

Ако бъде установено, че оценяваната държава членка сериозно пренебрегва задълженията си и напредъкът по коригирането на ситуацията е недостатъчен, може да се направи позоваване на член 26 от КШГ (както е описано в раздел 2.2 от настоящия доклад), чието използване означава повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници, в случай че цялостното функциониране на Шенгенското пространство е изложено на риск.

Механизмът за оценка по Шенген сега включва и внезапни проверки на вътрешните граници. Първите проверки от този вид бяха извършени в Латвия (на нейната вътрешна граница с Литва и пристанището на Рига), както и на германско-френската граница. Що се отнася до втората проверка, предложението за препоръка на Съвета е в процес на подготовка във връзка с незначителни подобрения на инфраструктурата. По отношение на проверката в Латвия нямаше препоръки, които би трябвало да бъдат направени. Последната засега внезапна проверка на вътрешните граници бе направена през ноември на швейцарската граница с Италия. Нейните констатации са в процес на окончателно изготвяне на експертно равнище.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията многократно е подчертавала, че отговорността за настоящата криза не може да бъде приписвана на Шенгенската уредба. Напротив, Шенген може да бъде част от решението. Преодоляването на двете основни предизвикателства в Шенгенското пространство — бежанската криза и заплахата от тероризма — изисква пълното и правилно прилагане на мерките, съдържащи се вече в двата набора от документи, внесени от Комисията през пролетта: Европейската програма за миграция и Европейската програма за сигурност. Те включват мерки, които са от основно значение за гарантиране на правилното функциониране на достиженията на правото от Шенген и на Шенгенското пространство. Ето защо Комисията е твърдо убедена, че е изключително важно да се прилагат бързо и ефективно всички мерки, включени в тези две програми.

Съществена предпоставка за ефективното разрешаване на настоящата криза е засилената защита на външните граници на ЕС. Новият механизъм за оценка по Шенген позволява да се идентифицират по-добре пропуските и слабостите, например в защитата на външните граници, както и да се препоръчат ефективни средства за

тяхното отстраняване. Налице са и редица други инструменти (напр. „горещите точки“, екипите за бърза гранична намеса, както и съвместните операции), предназначени да подпомогнат държавите членки, които са подложени на значителен натиск, като тези държави членки не следва да се колебаят да ги използват в пълна степен. Успоредно с приемането на настоящия доклад Комисията предложи целево изменение на Кодекса на шенгенските граници с цел да се въведат систематични проверки на всички пътници в съответните бази данни на всички външни граници.

Същевременно в извънредни ситуации, при които тежестта върху националните системи за гранична охрана на държавите членки по външните граници на Съюза е такава, че те не са в състояние да се справят с нея, е от значение възможността за бърза намеса на ЕС с цел ефективно управление на кризата. В отговор на тази необходимост Комисията (успоредно с приемането на настоящия доклад) внесе предложение за създаването на Европейска гранична и брегова охрана. Новата Европейска агенция за гранична и брегова охрана, която следва да замени настоящата агенция Frontex и да укрепи значително нейните функции, и съответните органи на държавите членки ще работят съвместно, за да осигурят интегрирано управление и защитата на външните граници на ЕС въз основа на принципа на споделена отговорност.