

Брюксел, 25.11.2020 г.
COM(2020) 779 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген
съгласно член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета
Първа многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.)**

{SWD(2020) 327 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 14 юни 1985 г. Франция, Германия и трите държави от Бенелюкс подписаха Шенгенското споразумение, с което беше премахнат контролът по вътрешните граници между тези държави членки. Днес, 35 години по-късно, Шенгенското пространство е едно от най-значимите постижения на Европейския съюз. То увеличи свободата на движение, като даде възможност 400 милиона граждани на ЕС и граждани на държави извън ЕС, намиращи се законно на територията на Съюза, както и стоки и услуги, да се придвижват¹, без да бъдат подлагани на контрол по вътрешните граници, което доведе до значителни социални и икономически ползи² за нашите общества.

Доброто функциониране на Шенгенското пространство зависи от правилното и ефективно прилагане на достиженията на правото от Шенген и от взаимното доверие между държавите членки. За да се гарантира сигурността на гражданите, да се намали рискът от неразрешени движения между държавите членки и да се подобри взаимодействието между националните органи, са необходими модерно, еднакво и високоефективно управление на външните граници и редица компенсаторни мерки (като ефективно сътрудничество между правоприлагащите органи, ефективни политики в областта на визите и връщането и всеобхватна Шенгенска информационна система).

От решаващо значение е да има надеждна система за наблюдение, с която да се проверява как държавите прилагат достиженията на правото от Шенген и да се отправят препоръки за подобряване на прилагането им. Поради тази причина през 1998 г., като част от Шенгенската конвенция, договарящите се страни създадоха постоянен комитет с мандат да установява пропуски в прилагането на Шенгенското споразумение и да предлага решения³. След интегрирането на Шенгенската конвенция в правната рамка на ЕС Съветът пое координационната роля и оценките се извършваха на редовни интервали от екипи от експерти от държавите членки, придружавани от представител на Съвета и наблюдател на Комисията⁴.

През 2015 г. съгласно новия механизъм за оценка и наблюдение по Шенген⁵ отговорността за координацията и цялостната организация на тази дейност беше прехвърлена на Комисията. Отговорността за механизма обаче остава споделена с Комисията, която извършва оценки съвместно с експерти от държавите членки. Този елемент на партньорска проверка е от ключово значение за оценките по Шенген, тъй

¹ Освен държавите членки Шенгенското пространство обхваща също така Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн (т.нар. „асоциирани към Шенген държави“). Ирландия не е част от Шенгенското пространство, но от 1 януари 2021 г. ще прилага частично достиженията на правото от Шенген. Обединеното кралство също не е част от Шенгенското пространство, но прилага частично достиженията на правото от Шенген. България, Кипър, Румъния и Хърватия са обвързани с достиженията на правото от Шенген, но контролът по вътрешните граници все още не е отменен по отношение на тези държави членки. В доклада всички тези държави се наричат държави членки.

² През 2016 г. е изчислено, че цялостното възстановяване на контрола по вътрешните граници би довело до преки разходи между 5 и 18 милиарда евро годишно, COM(2016) 120 final.

³ Решение на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за създаване на Постоянен комитет за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (SCH/Com-ex (98)26 def.), ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 138.

⁴ Вж. заключенията на Съвета от 5 декември 2014 г. относно наследените поуки от оценката по Шенген в рамките на Съвета и неговата бъдеща роля и отговорности съгласно новия механизъм.

⁵ Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета, ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27 (Регламентът за оценка по Шенген), който започна да функционира през 2015 г.

като с него се засилват отчетността, поемането на отговорност за резултатите и доверието. Съветът отговаря за отправянето на препоръки към оценяваните държави, по предложение на Комисията, за това как да се отстранят недостатъците, установени по време на оценките.

Механизмът остава актуален и до днес. От 2015 г. Шенгенското пространство е подложено на постоянен натиск и днешната реалност е различна от тази при неговото създаване. Нестабилността в съседните на Европа държави и отвъд тях, последиците от изключителните обстоятелства на бежанската криза от 2015 г., кризата с COVID-19 и терористичната заплаха изискват размисъл и последващи действия.

Доброто функциониране на Шенгенското пространство зависи отчасти от наличието на напълно ефективен инструмент за оценка на неговото функциониране и за гарантиране на ефективното прилагане на подобренията. Всички подлежащи на оценка държави членки вече са оценени по новия механизъм в съответствие с първата многогодишна програма за оценка. В съответствие със задълженията за докладване съгласно Регламента за оценка по Шенген⁶ в настоящия доклад е представено актуалното състояние на прилагането на достиженията на правото от Шенген въз основа на констатациите от оценките и изпълнените препоръки. Докладът също така служи като основа за необходимия размисъл във връзка с прегледа на механизма, за да се гарантира реализирането на пълния му потенциал като инструмент за оценка на функционирането на Шенгенското пространство и ефективното прилагане на подобренията.

Една от извлечените от миналото поуки е, че за създаването и поддържането на Шенгенското пространство са необходими ежедневни обединени усилия на държавите членки и институциите на ЕС, за да може всички граждани на ЕС да се ползват в пълна степен от пространството на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници. Комисията създаде Шенгенския форум именно с цел да насърчи целенасочено сътрудничество между всички участници по въпросите, свързани с Шенгенското пространство, и да възстанови доверието. Настоящият доклад, в който е представено актуалното състояние на прилагането на достиженията на правото от Шенген и функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген, има за цел да се осигури необходимата основа за обсъждания в рамките на първия Шенгенски форум на 30 ноември.

2. ПРОЦЕСЪТ НА ОЦЕНКА ПО ШЕНГЕН

2.1. Процесът на оценка по Шенген

Достиженията на правото от Шенген съдържат широкообхватен и бързо развиващ се набор от правила, както и мерки за компенсиране на отсъствието на контрол по вътрешните граници. С механизма за оценка и наблюдение по Шенген се наблюдава прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите, които ги прилагат частично или напълно⁷. С него също така се оценява капацитетът за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген на държавите, в които контролът по вътрешните граници все още не е отменен⁸. С механизма за оценка и наблюдение по Шенген се

⁶ Членове 20 и 22 от Регламента за оценка по Шенген.

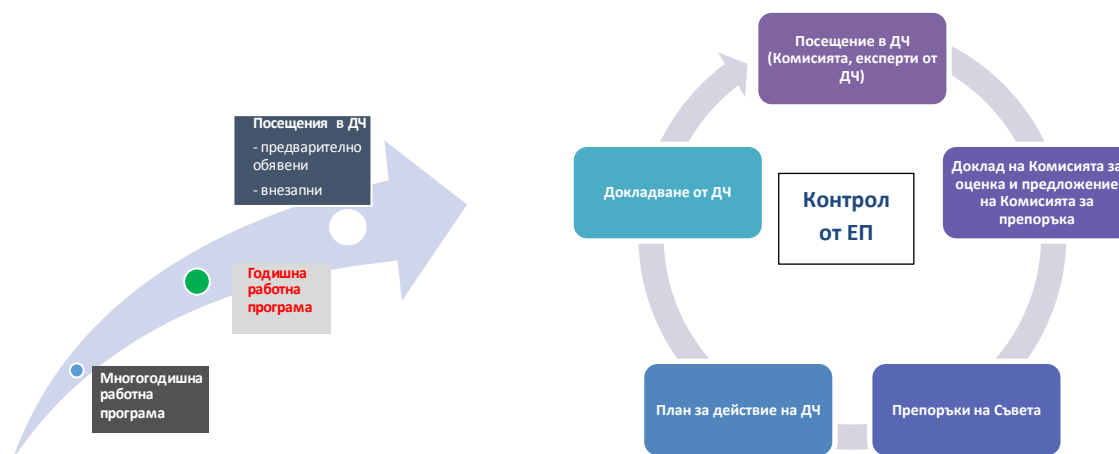
⁷ Член 1 от Регламента за оценка по Шенген.

⁸ Това се отнася за Кипър и Хърватия. Както е посочено в съображение 28 от Регламента за оценка по Шенген, оценката на България и Румъния вече е завършена по силата на член 4, параграф 2 от

оценява по-специално изпълнението на мерки в областта на външните граници, връщането, визовата политика, полицейското сътрудничество, Шенгенската информационна система (ШИС), защитата на данните и липсата на граничен контрол по вътрешните граници.

Комисията извършва оценки в рамките на петгодишен цикъл, като следва многогодишни и годишни програми, заедно с експерти от **държавите членки, както и с агенциите на ЕС**, които участват като наблюдатели. Всяка държава се оценява поне веднъж на всеки пет години. При необходимост могат да се организират допълнителни оценки *ad hoc* под формата на *внезапни* оценки или *повторни посещения*. *Тематичните оценки* са допълнителен инструмент за оценяване на прилагането на конкретни части от достиженията на правото от Шенген в няколко държави едновременно. На фигурата по-долу е илюстриран петгодишният процес на оценяване.

Цикъл на оценките по Шенген (5-годишен)



Докладите за оценка се представят на Комитета за Шенген (в който се представляват всички държави членки) и при положително становище от негова страна се приемат от Комисията⁹. По предложение на Комисията Съветът приема препоръките за отстраняване на всички недостатъци, установени в докладите за оценка, с което приключва **първата фаза** на оценката. Като последващо действие съответната държава трябва да представи план за действие, в който се посочват коригиращите действия за изпълнение на препоръките на Съвета. Комисията оценява плановете за действие в сътрудничество със съответните експерти по оценка. Оценяваната държава има задължение да докладва за постигнатия напредък на всеки три месеца. Когато бъдат предприети всички коригиращи действия, Комисията приключва оценката, с което завършва **втората фаза**.

Акта за присъединяване от 2005 г. и по отношение на тези държави няма да се извършва оценка съгласно член 1, буква б) от Регламента за оценка по Шенген.

⁹ Регламент (ЕС) № 182/2011, ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

Механизъм за оценка по Шенген — етапи



Когато в доклада за оценка е направено заключението, че са налице *сериозни недостатъци*, Комисията трябва незабавно да информира Съвета, а за последващите действия се прилагат по-кратки срокове. От оценяваните държави се изисква да представят плана за действие в срок от един месец от препоръката на Съвета. Комисията може да обмисли възможността за извършване на *повторно посещение* за проверка на изпълнението на предприетите мерки за отстраняване на установените недостатъци. Освен това, когато в доклада за оценка е направено заключението, че оценяваната държава сериозно пренебрегва задълженията си, и в хода на своето наблюдение Комисията установи, че положението продължава да бъде същото, тя може да задейства процедурата, предвидена в член 29 от Кодекса на шенгенските граници, която може да доведе до отправяне на препоръка за повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници, ако всички условия за това са налице.

2.2. Първата многогодишна програма за оценка

Между 2015 и 2019 г. **бяха извършени над 200 посещения за оценка**¹⁰ както в рамките на Шенгенското пространство¹¹, така и в 27 трети държави¹² — с цел проверка

¹⁰ В четири от случаите оценките бяха основани на самостоятелни въпросници, а не на въпросници и проверки на място, а именно оценката на Лихтенщайн в областта на връщането (2015 г.), на Малта по отношение на ШИС (2016 г.) и на Хърватия във връзка със спазването на законодателство за огнестрелните оръжия (2016 г.) и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (2017 г.). В повечето случаи за оценките в областта на външните граници бяха необходими повече от една проверка на място.

¹¹ Освен 26-те държави от Шенгенското пространство, с механизма беше оценена и готовността на Хърватия да приложи напълно достиженията на правото от Шенген. Оценката на Кипър започна

на прилагането на визовата политика. По отношение на 15 държави бяха извършени 29 *внезапни* и 8 *повторни посещения* за оценка във всички основни области на политиката, с изключение на защитата на данните и полицейското сътрудничество. През 2015 г. и 2019/2020 г. бяха извършени две *тематични оценки*, съответно на местното шенгенско сътрудничество в областта на визовата политика и на националните стратегии за интегрирано управление на границите.

Въз основа на тези посещения за оценка Комисията е приела **198 доклада за оценка**, а Съветът е отправил над **4 500 препоръки** до държавите членки. Приключените оценки обаче са само 45 и все още предстои да бъдат приети редица доклади за оценка и препоръки за оценките, извършени през 2019 г.

През тези първи пет години беше поставен силен акцент върху разработването на работни методи за подобряване на качеството, ефективността и съгласуваността на оценките. Като се има предвид централната роля на националните експерти, основният акцент беше да се доразвие **персонализираното обучение**, въведено още при предишната система за оценка. Понастоящем обученията за експерти, с оглед на участието им в екипи за оценка, се предлагат от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex) и Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL) с подкрепата на обучители от Комисията и Агенцията за основните права (FRA). В тях са включени отделни модули за външните граници, връщането, полицейското сътрудничество и Шенгенската информационна система. Изготвени бяха и стандартизирани **контролни списъци** с цел да се осигури съгласувано оценяване.

Агенциите на ЕС¹³ допринесоха значително към процеса с организиране на обученията, предоставяне на анализи на риска, въз основа на които бяха изготвени годишните програми за оценките по Шенген, както и с участие в оценките като наблюдатели. С прилагането на оценките на уязвимостта, установени с Регламента за европейската гранична и брегова охрана (Frontex), през 2016 г. беше приет допълнителен инструмент за контрол на качеството в областта на управлението на външните граници¹⁴. Извършваните от Frontex годишни оценки на уязвимостта допълват механизма за оценка и наблюдение по Шенген, като дават възможност да се добие актуална представа за оперативния капацитет на държавите за управление на външните граници. Те се вземат предвид при оценяването на определена държава.

Финансовата подкрепа по линия на фондовете „Вътрешна сигурност“ и „Убежище, миграция и интеграция“ улесни изпълнението на препоръките. Държавите членки бяха насърчени да (пре)разпределят ресурсите по своите национални програми, за да дадат

през 2019 г. и продължава. Ирландия и Обединеното кралство бяха оценени съответно в областта на защитата на данните и ШИС.

¹² Оценките в областта на общата визова политика обикновено се извършват в трети държави поради факта, че заявленията за шенгенски визи по правило се обработват от консулствата на държавите членки в чужбина.

¹³ Понастоящем участващите агенции са Frontex (управление на външните граници, визи и връщане), Европол и CEPOL (полицейско сътрудничество, ШИС), eu-LISA (ШИС) и Агенцията за основните права (FRA) (връщане). Макар че не е агенция, Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) също участва като наблюдател.

¹⁴ ОВ L 251, 16.9.2016 г., стр. 1.

приоритет на действията по отстраняване на недостатъците, установени в докладите за оценка¹⁵.

3. АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН

3.1. Основни констатации и постигнат напредък в рамките на първата многогодишна програма за оценка

Въз основа на констатациите от оценките, извършени през последните пет години, може да се направи заключението, че **като цяло държавите членки спазват съществени разпоредби на достиженията на правото от Шенген във всички оценявани области на политиката. Оценките обаче показаха наличието на някои често срещани недостатъци в държавите членки и на съществени различия в практиките на държавите членки, дължащи се на несъгласувано прилагане на достиженията на правото от Шенген. Тези различия подкопават равнището на хармонизация и съгласуваност и в крайна сметка могат да окажат въздействие върху доброто функциониране на Шенгенското пространство.**

Оценките дадоха възможност да се установят и отстранят редица повтарящи се недостатъци. Няколко държави членки възприеха положителен и проактивен подход към отстраняването на пропуските, установени в хода на оценките. В някои случаи държавите членки започнаха работа по коригиращи действия още преди Съветът да приеме своите препоръки. Освен това, когато в доклада бе направено заключение, че са налице „сериозни недостатъци“, повторните посещения показаха, че държавите членки са предприели бързи действия за отстраняване на най-сериозните пропуски. Това потвърждава, че внимателното наблюдение на изпълнението на задълженията и отговорностите на държавите членки и бързите действия от тяхна страна са от основно значение за правилното и ефективно прилагане на достиженията на правото от Шенген.

Често срещани недостатъци и области за подобрене

- непълно или несъответстващо транспониране, изпълнение и прилагане на съответните достижения на правото от Шенген;
- недостиг на персонал и липса на подходяща квалификация и/или обучение;
- различаващи се и непоследователни национални практики поради несъгласувано прилагане на достиженията на правото от Шенген;
- разпокъсани административни структури с недостатъчна координация и интеграция на различните органи; и
- практически, технологични и регулаторни пречки пред сътрудничеството в рамките на Шенгенското пространство.

Констатациите в резултат на оценките послужиха като **основа за укрепване на политиката на ЕС** през последните години, което **допринесе съществено за по-нататъшното развитие на достиженията на правото от Шенген** и за осигуряване на тяхното правилно и по-хармонизирано прилагане. Констатациите допринесоха за формулирането на препоръката на Комисията от 7 март 2017 г. за по-ефективен процес на връщане¹⁶ и послужиха за основа на преработената Директива за връщането и

¹⁵ Вж. член 12 от Регламент (ЕС) № 515/2014, ОВ L 150, 20.5.2014 г., стр. 143.

¹⁶ Препоръка (ЕС) 2017/432 на Комисията, ОВ L 66, 11.3.2017 г., стр. 15.

преработеното издание на Наръчника за връщането¹⁷. Те бяха използвани широко за законодателни предложения в областта на визовата политика и за подобряване на Наръчника за прилагане на Визовия кодекс. Те бяха от съществено значение за подобряването на правната рамка на Шенгенската информационна система и за промяната на Кодекса на шенгенските граници, като с тях се въведе задължението за систематични проверки. Освен това резултатът от тематичната оценка на националните стратегии на държавите членки за интегрирано управление на границите ще помогне да се установи многогодишният европейски цикъл на интегрирано управление на границите, за да се консолидира стратегическият подход към управлението на границите на национално равнище и на равнището на ЕС.

3.2. Конкретни констатации по области на политиката

3.2.1. Управление на външните граници

За едно добре функциониращо пространство без контрол по вътрешните граници е необходимо общо, еднакво и високоефективно управление на външните граници. Недостатъците в управлението на външните граници на една държава могат да засегнат всички държави членки и впоследствие да изложат на риск функционирането на Шенгенското пространство. Поради това оценките на управлението на външните граници са ключов елемент от механизма за оценка и наблюдение по Шенген.

Основният законодателен акт, уреждащ тази област, е Кодексът на шенгенските граници¹⁸. В резултат на новите предизвикателства, пред които е изправен ЕС, през последните пет години бяха въведени допълнителни инициативи за укрепване на тази законодателна рамка, включително систематични проверки на гражданите на ЕС в съответните бази данни по външните граници¹⁹, приемането на нов Регламент за Frontex през 2016 г.²⁰ и последващото му преразглеждане през 2019 г. с включването на Регламента за EUROSUR²¹, както и постепенното развитие на интегрирана система за управление на външните граници на ЕС (европейското интегрирано управление на границите).

Оценките на управлението на външните граници обхващат следните основни елементи: проверки по външните морски граници, летищата и сухопътните гранични контролно-пропускателни пунктове, наблюдение на външните граници, национални стратегии и концепции за европейско интегрирано управление на границите, анализ на риска, междуведомствено и международно сътрудничество, национален механизъм за контрол на качеството, капацитет за управление на външните граници (персонал и оборудване) и инфраструктура.

Съгласно членове 21 и 29 от Кодекса на шенгенските граници наличието на трайни сериозни недостатъци в контрола по външните граници, установени в доклад за оценка

¹⁷ C(2017) 6505.

¹⁸ Регламент (ЕС) 2016/399, ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1, с последващите му изменения.

¹⁹ Регламент (ЕС) 2017/458, ОВ L 74, 18.3.2017 г., стр. 1, за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници. Бяха въведени систематични проверки в съответните бази данни на документите за пътуване на лица, които съгласно правото на ЕС се ползват с право на свободно движение.

²⁰ Регламент (ЕС) 2016/1624, ОВ L 251, 16.9.2016 г., стр. 1. Отменен през 2019 г. с Регламент (ЕС) 2019/1896, ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1.

²¹ Регламент (ЕС) № 1052/2013 г., ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11.

по Шенген, може да доведе до повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници. Разпоредбите бяха приложени веднъж по време на настоящата първа многогодишна програма за оценка. По време на внезапно посещение в една от държавите членки²² през есента на 2015 г. бяха установени сериозни недостатъци в управлението на външните граници, за които беше прието, че излагат на риск цялостното функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници²³. В резултат на това пет държави членки съвместно въведоха повторно контрол по вътрешните граници²⁴. Съветът прие препоръки за необходимите мерки, които трябва да бъдат предприети от съответните държави членки, които представиха план за действие и доклади за напредъка съгласно изискванията на Регламента за оценка по Шенген²⁵. Още при оценката, извършена през 2016 г., бе установено, че сериозните недостатъци са отстранени.

Въз основа на 42-те оценки, извършени във връзка с управлението на външните граници, може да се направи заключението, че **държавите членки до голяма степен прилагат адекватно Кодекса на шенгенските граници и управляват външните граници в съответствие с достиженията на правото**. Решителен напредък бе постигнат и по отношение на хармонизирането на стратегическите подходи на държавите членки към управлението на външните граници чрез постепенно въвеждане на интегрирана система за управление на границите. Въпреки че в четири държави членки²⁶ бяха установени сериозни недостатъци, тези държави бързо предприеха необходимите мерки за отстраняване на най-важните от тях. Днес в никоя държава членка няма сериозни недостатъци в тази област, но в няколко от тях продължават да съществуват специфични предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени своевременно. Въпреки тези положителни елементи управлението на външните граници на държавите членки все още не гарантира еднакво ниво на контрол по външните граници на ЕС, предвид различаващите се практики и подходи към управлението на външните граници по редица въпроси.

Във връзка с това бяха установени някои **повтарящи се недостатъци**. В редица държави членки *стратегическото планиране* на интегрираното управление на границите не е адекватно, което води до по-слабо междуинституционално сътрудничество, припокриване на компетенциите между различните органи за контрол на външните граници и разпокъсано разпределение на ресурсите. Тези недостатъци могат да намалят оперативната ефективност при управлението на външните граници, както и на капацитета за реагиране. Все още съществуват различия в начина, по който държавите членки извършват *анализи на риска* — един от основните управленски инструменти за управление на външните граници. Не всички държави членки извършват цялостен анализ на риска въз основа на съществуващия хармонизиран общ интегриран модел за анализ на риска (CIRAM). Този модел гарантира, че всички държави членки произвеждат унифицирани продукти за анализ на риска с висок стандарт за целите на управлението на външните граници и връщането.

²² Гърция.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1989 на Съвета, ОВ L 306, 15.11.2016 г., стр. 13.

²⁵ COM(2017) 570.

²⁶ Освен в Гърция, сериозни недостатъци в управлението на външните граници бяха установени и при оценките на Испания, Швеция и Исландия през 2017 г. През 2019 г. бяха извършени повторни посещения в Швеция и Исландия.

Въпреки че като цяло качеството на контрола по външните граници е добро, то все още се варира във и между държавите членки. Повечето държави срещат затруднения, свързани с ресурсите, обучението и оперативното планиране, да осигурят еднакви и систематични проверки на всички външни гранични контролно-пропускателни пунктове и ефективно наблюдение на външните граници. Независимо от тези предизвикателства обаче повечето държави членки са успели да запазят цялостното качество на контрола по външните граници. Информацията преди пристигането, генерирана чрез прилагането на няколко информационни системи, и резултатите от анализа на риска не са ефективно интегрирани в процедурите за контрол по външните граници. Оценките също така разкриха често срещани недостатъци във *външното наблюдение на границите и осведомеността за състоянието*. В редица държави членки системите за наблюдение не обхващат цялата им външна граница и се осъществяват ограничен обмен на информация между съответните органи за контрол на външните граници и ограничено прилагане на Регламента за EUROSUR²⁷. Твърдения за *нарушения на основните права* в някои държави будят безпокойство и изискват внимателно наблюдение.

Значителен брой от установените недостатъци бяха отстранени успешно през последните пет години и Комисията насърчи използването на полицейски проверки или сътрудничество между правоприлагащите органи в Шенгенското пространство като ефективна алтернатива на контрола по вътрешните граници²⁸. Въпреки този напредък обаче контролът по вътрешните граници беше многократно въвеждан повторно от държавите членки на основание на членове 25 и 28 от Кодекса на шенгенските граници, съгласно които се разрешава контролът по вътрешните граници да бъде възстановен незабавно при сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. В последно време Шенгенското пространство отново беше подложено на изпитание поради избухването на пандемията от COVID-19. В този контекст Комисията се намеси с цел да осигури съвместно с държавите членки координиран отговор на кризата, като наред с другото организира видеоконференции с министрите на вътрешните работи и срещи на Информационната група за COVID-19 — вътрешни работи, публикува насоки²⁹ относно мерките за управление на границите, зелените ленти за преминаване и улесняването на граничните работници и представи предложение за препоръка на Съвета за временно ограничение на неналожителните пътувания до ЕС от трети държави³⁰. Тези скорошни събития затвърдиха значението на едно по-устойчиво и по-ефективно Шенгенско пространство, което също така следва да включва по-ефективно управление.

3.2.2. Обща визова политика

Общата визова политика, която по същество е свързана с управлението на външните граници, има две основни цели. Първо, тя дава възможност на държавите членки да извършват задълбочена оценка, отнасяща се до миграцията и сигурността, на граждани на трети държави, които се нуждаят от виза, за да пътуват до Шенгенското пространство за кратък престой (до 90 дни през всеки 180-дневен период). Второ, тя също така дава на кандидатите за виза правни гаранции за ефективна и справедлива

²⁷ Регламент (ЕС) № 1052/2013, ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11.

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

процедура за издаване на визи с цел улесняване на законното пътуване и контактите между хората.

Основните законодателни актове, уреждащи тази област на политиката, са Визовият кодекс³¹, в който се предоставят общи и хармонизирани правила за обработването на заявленията за издаване на виза, Регламентът за Визовата информационна система (ВИС)³² и Регламент (ЕС) 2018/1806 за визите³³.

Въз основа на 29-те оценки, извършени във връзка с общата визова политика, може да се направи заключението, че **държавите членки до голяма степен прилагат адекватно общата визова политика с решения дали да бъде издадена или отказана виза, които като цяло са добре мотивирани.**

Наскоро обаче в две държави членки бяха установени сериозни недостатъци³⁴. Освен това въпреки общата регулаторна рамка практиките на държавите членки за издаване на визи все още се различават в няколко аспекта. Консулските служители понякога все още гледат на шенгенските визи като на „национални“ визи. Конкуренцията между държавите на „атрактивните пазари“, както и търсенето на по-изгодни варианти за получаване на виза (visa shopping) отслабват възприемането на Шенгенското пространство като обща зона за пътуване.

В този смисъл бяха установени **повтарящи се недостатъци**. Практиките на държавите членки при определяне на *валидността на визите* или на изискваните *подкрепящи документи* все още се различават, въпреки правно обвързващите хармонизирани списъци, приети от Комисията. Беше установено, че *разглеждането на заявленията* не е достатъчно задълбочено във всички случаи, особено при централизирано вземане на решения. В много от консулствата се наблюдават недостатъчно *обучение на персонала и недостиг на персонал* и в резултат на това на някои места консулствата не са в състояние да спазват сроковете, определени във Визовия кодекс. Използването на *външни доставчици на услуги* е широко разпространено, но наблюдението на техните дейности невинаги е адекватно и договорите и практиките невинаги съответстват на законовите изисквания. Друг повтарящ се недостатък е систематичното снемане на *пръстови отпечатъци* дори когато от кандидатите са снемани пръстови отпечатъци през предходните пет години. Беше установено също, че *предоставяната на обществеността информация* относно условията и процедурите е непълна или остаряла в определени случаи.

Въвеждането на *Визовата информационна система (ВИС)* — база данни, подпомагаща обмена на данни, свързан със заявленията за издаване на виза — представлява значителен напредък за визовата процедура. Пълният потенциал на системата обаче е подкопан от понякога недостатъчното качество на данните, въведени във Визовата информационна система, факта, че националните деловодни системи невинаги са адаптирани към Визовия кодекс и работния процес на Визовата информационна система, липсата на адекватно обучение по ИТ и ограничената осведоменост за определени функции на системата.

³¹ Регламент (ЕО) № 810/2009, ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1.

³² Регламент (ЕО) № 767/2008, ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 60.

³³ ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 39

³⁴ По време на оценката на Финландия през 2018 г. и на внезапната оценка на Нидерландия през 2019 г. бяха открити сериозни недостатъци.

Значителен брой от установените недостатъци бяха отстранени успешно през последните пет години. Освен това измененията на Визовия кодекс, които започнаха да се прилагат през 2020 г.³⁵, имат за цел да се намери решение на няколко от тези проблеми и да се засили хармонизираното прилагане на общата визова политика, като се осигурят по-бързи и по-ясни процедури за законно пътуващите лица³⁶.

3.2.3. Връщане

Справедливата и ефективна система за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави е съществен компонент на една добре функционираща европейска система за управление на убежището и миграцията.

Директивата за връщането³⁷ е **основният законодателен акт**, уреждащ връщането, в който се определят общите стандарти и процедури за ефективно и справедливо връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Директивата дава значителна гъвкавост на държавите членки по отношение на конкретните мерки, които трябва да бъдат предприети на национално равнище за нейното прилагане, в резултат на което държавите членки възприемат различни системи и подходи.

Директивата за връщането е „хибриден инструмент“, тъй като се прилага както в случаи на пребиваване на територията на държава членка на гражданин на трета държава, който не отговаря или е престанал да отговаря на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, така и в случаи, при които не са спазени други условия за влизане, престой или пребиваване в тази държава членка. Доколкото се прилага за граждани на трети държави, които не отговарят или са престанали да отговарят на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, Директивата за връщането представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген³⁸.

Ето защо с новия механизъм за оценка и наблюдение по Шенген бяха въведени оценки и в областта на връщането с цел да се гарантира правилното прилагане от държавите членки на правилата на Директивата за връщането³⁹.

Въз основа на 31-та оценки, извършени във връзка с връщането, може да се направи заключението, че **системите за връщане на държавите членки като цяло са в**

³⁵ Регламент (ЕС) 2019/1155, ОВ L 188, 12.7.2019 г., стр. 25.

³⁶ И по-специално като се разреши подаването на заявления до 6 месеца, и не по-късно от 15 дни, преди пътуването; като се предвиди възможността формулярът да бъде попълнен и подписан по електронен път; като се въведе хармонизиран подход към издаването на многократни визи за редовно пътуващи лица с чисто визово досие за период, който се увеличава постепенно от 1 на 5 години.

³⁷ Директива 2008/115/ЕО, ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98.

³⁸ Вж. съображения 25—30.

³⁹ Всички държави членки са обвързани с Директивата за връщането, с изключение на Ирландия по силата на Протокол № 19 относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, както и на Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложени към Договорите. Доколкото Директивата се прилага за граждани на трети държави, които не отговарят или са престанали да отговаря на условията за влизане, определени в Кодекса на шенгенските граници, Дания участва в нея по силата на член 4 от приложения към Договорите Протокол № 22, а Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн са обвързани с нея въз основа на съответните споразумения, които ги асоциират към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген.

съответствие с Директивата за връщането. Не бяха установени никакви сериозни недостатъци. В някои държави обаче съществуват практически и нормативни пречки, които се отразяват негативно върху изпълнението на връщанията. Освен това при оценките бяха разкрити конкретни недостатъци и структурни слабости в системите за връщане на оценяваните държави членки, които са изправени пред съществени предизвикателства поради големия брой граждани на трети държави, влизащи и пребиваващи незаконно.

Бяха установени редица **често срещани недостатъци**. Основен проблем е *общата липса на надеждна статистическа информация за дейностите, свързани с връщането*, която затруднява оценката на ефективността на националните системи за връщане. Изменението на Регламента за статистиката в областта на миграцията⁴⁰ и влизането в действие на Шенгенската информационна система за връщането⁴¹ ще допринесат за решаването на този проблем.

Различни подходи има и по отношение на издаването на *решения за връщане*. Не всички държави членки издават систематично решения за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави след отрицателно решение по молбите за убежище. Освен това в някои решения за връщане не се посочва ясно, че гражданинът на трета държава следва не само да напусне въпросната държава членка, но и ЕС и Шенгенското пространство. Тази неяснота води до възможни неразрешени движения от една държава членка в друга. Подобни различия в практиките съществуват и по отношение на *забраните за влизане*, които не се издават систематично, когато гражданите на трети държави не спазват задължението за връщане в рамките на срока за доброволно напускане съгласно изискванията на Директивата за връщането.

По отношение на *помощта за доброволно връщане* оценките показаха, че съществува възможност да се подобри подкрепата, оказвана на незаконните мигранти, желаещи да напуснат доброволно, по-специално като се гарантира, че програмите за подпомагане на доброволното връщане и реинтеграцията имат по-широк обхват (напр. не се ограничават единствено до лица, търсещи убежище, чиито молби са отхвърлени, или граждани на трети държави, загубили право на престой в ЕС).

Няколко държави членки не предприемат достатъчно мерки, за да осигурят *изпълнението на решенията за връщане*. В някои държави не съществува механизъм, с който да се гарантира систематичното проследяване на операциите по връщане, или механизмът не е подходящ за целта. Често липсват мерки за систематично установяване на местоположението на връщаните лица, за да се предотврати укриването и да се гарантира спазването на решенията. Не във всички държави членки са създадени ефективни системи за наблюдение на принудителното връщане.

Подходът към *непридружените малолетни и непълнолетни лица* се различава в отделните държави членки. Намирането на трайни решения, като се разглеждат всички налични варианти, включително връщането в държавата на произход и събирането с членовете на семейството в трета държава, е съществен компонент при определянето на висшите интереси на детето, което обаче не се извършва във всички държави членки. Вследствие на това връщането не се разглежда като възможност при извършването на индивидуалната оценка на висшите интереси на детето.

⁴⁰ Регламент (ЕС) 2020/851, ОВ L 198, 22.6.2020 г., стр. 1, за изменение на Регламент (ЕО) № 862/2007, ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 23.

⁴¹ Регламент (ЕС) 2018/1860, ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 1.

По отношение на *задържането* бяха установени няколко проблема. Наблюдават се различия между отделните държави членки във връзка с наличието и използването на ефективни алтернативи на задържането. Липсата на капацитет за задържане и фактът, че някои държави членки не използват всички възможности, предвидени в Директивата по отношение на продължителността на задържането, допринасят за увеличаване на риска от укриване, което засяга ефективността на системата за връщане. Проблемите с осигуряването на адекватни материални условия в центровете за задържане са често срещани и включват наред с другото липса на достатъчно уединение на задържаните лица и затворническа среда в центровете за задържане, която не отразява напълно административния характер на лишаването от свобода.

Изпълнението на препоръките е бавно. През 2018 г. Комисията внесе предложение за преработена Директива за връщането⁴², което включва **целенасочени изменения, целящи да се увеличи максимално ефективността на политиката на ЕС за връщането**, като същевременно с това се защитят основните права на незаконните мигранти и се гарантира спазването на принципа на *забрана за връщане*. Предложеният преработен текст се основава на информацията, събрана в хода на оценките, и в него се обръща внимание на няколко от гореспоменатите недостатъци, като например налагането на задължение на държавите членки да създадат програми за подпомагане на доброволното връщане и въвеждането на общ списък с обективни критерии за определяне на наличието на риск от укриване. Освен това съгласно измененото предложение за Регламент за установяване на обща процедура за международна закрила⁴³ се изисква незабавно издаване на решение за връщане на кандидат за убежище, чиято молба е отхвърлена⁴⁴.

3.2.4. Полицейско сътрудничество

С Шенгенската конвенция от 1990 г. бяха въведени разпоредби за засилване на сътрудничеството и обмена на информация между полицейските органи на държавите членки като компенсаторна мярка за премахването на контрола по вътрешните граници. Тези разпоредби обхващат сътрудничеството за предотвратяване и разкриване на престъпления, оперативното сътрудничество, напр. възможността за разширяване на наблюдението или продължаване на преследването на престъпници през вътрешните граници (т.нар. „преследване по гореща следа“), и споделянето на информация с цел предотвратяване и възпиране на престъпленията и заплахите за обществения ред и сигурност.

Въпреки това **законодателната рамка** за полицейското сътрудничество в рамките на Шенгенското пространство продължава да е по-разпокъсана в сравнение с останалите компоненти на достиженията на правото от Шенген и оставя голяма гъвкавост на страните в начина, по който избират да я прилагат. Значителна част от рамката за сътрудничество се основава на необвързващи документи на Съвета, например добри практики (Шенгенски каталог) и насоки. Освен това основните разпоредби на Шенгенската конвенция се прилагат главно чрез двустранни или многостранни споразумения, сключени от държавите членки. От 1990 г. рамката на ЕС за обмен на информация и достъп до данни за целите на правоприлагането се развива непрекъснато. Макар че част от нея формално не принадлежи към достиженията на правото от

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

⁴⁴ Вж. съображение 31а и член 35а.

Шенген, тя е тясно свързана с тях. Поради тази причина по време на оценките се разглежда и прилагането на решенията „Прюм“, Регламента за Европол и други правни инструменти извън Шенген. Това допринася да се оцени как държавите членки се справят с общите изисквания за обмен на информация, предвидени в Шенгенската конвенция.

Въз основа на 27-те оценки, извършени във връзка с полицейското сътрудничество, може да се направи заключението, че **държавите членки като цяло спазват достиженията на правото от Шенген в областта на полицейското сътрудничество**. Не бяха установени сериозни недостатъци и бяха констатирани само няколко несъответствия — главно в областта на обмена на информация, и по-специално в достъпа до Визовата информационна система за целите на правоприлагането.

Въпреки това редица **често срещани недостатъци** не позволяват да се реализира пълният потенциал на някои от съществуващите инструменти за полицейско сътрудничество и обмен на информация. Най-необходимите подобрения, които бяха открити, са свързани със *засилването на обмена на информация в областта на правоприлагането*, особено по отношение на функционирането на единните звена за контакт⁴⁵ на държавите членки и мобилния достъп до полицейските бази данни на патрулиращите полицейски служители. Други важни области, в които може да бъде постигнато подобрение, са разработването и споделянето на *стратегически оценки на заплахата от престъпления и анализи на риска* с цел да се създадат предпоставки за по-добър съвместен отговор на трансграничната престъпност, както и преразглеждането на *двустранните или многостранни споразумения*, сключени от държавите членки за разширяване и улесняване на възможностите за оперативно трансгранично сътрудничество (и по-специално трансграничното наблюдение и „преследването по гореща следа“).

3.2.5. Шенгенска информационна система (ШИС)

Шенгенската информационна система е ключова компенсаторна мярка за премахването на контрола по вътрешните граници, тъй като оказва съществена подкрепа на политиката относно сигурността в цялото Шенгенско пространство. ШИС е широкомащабна ИТ система, която изпраща сигнали за лица или обекти, представляващи интерес от съображения за сигурност. Тя също така подкрепя проверките по външните граници, както и правоприлагането и съдебното сътрудничество в цяла Европа.

Нейният обхват е определен в три **правни инструмента** относно сътрудничеството в областта на граничния контрол, сътрудничеството в областта на правоприлагането и сътрудничеството във връзка с регистрацията на превозни средства⁴⁶. Шенгенската информационна система от второ поколение започна да функционира на 9 април 2013 г.

⁴⁵ Единното звено за контакт предоставя „обслужване на едно гише“ на национално равнище за целите на международно сътрудничество в областта на правоприлагането. То има един телефонен номер и един имейл адрес за всички искания за международно сътрудничество в областта на правоприлагането, разглеждани на национално равнище. Това звено обединява в рамките на една и съща управленска структура различните национални служби или звена за контакт по различните канали за сътрудничество с представители от всички правоприлагащи органи в държавата. Вж. Насоките за единните звена за контакт (ЕЗК) (документ 10492/14 на Съвета, 13 юни 2014 г.).

⁴⁶ Регламент (ЕО) № 1987/2006, ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4; Решение 2007/533/ПВР на Съвета, ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63; Регламент (ЕО) № 1986/2006, ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 1.

в 28 държави членки, а понастоящем към нея са свързани 30 държави членки⁴⁷. На 28 ноември 2018 г. Европейският парламент и Съветът приеха три нови регламента, които допълнително ще разширят обхвата и функциите на ШИС. Те ще бъдат приложени в три фази до 2021 г. Всяка държава членка, която използва ШИС, отговаря за създаването, експлоатацията и поддръжката на своята национална система и за определянето на национално бюро SIRENE⁴⁸, което да осигурява обмена на цялата допълнителна информация, свързана със сигналите в ШИС. Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) отговаря за оперативното управление на централната система и комуникационната инфраструктура.

Въз основа на 32-те оценки, извършени във връзка с Шенгенската информационна система, може да се направи заключението, че **държавите членки като цяло са прилагали и използвали ШИС ефективно и по еднакъв начин**. Въпреки че в четири държави членки бяха установени сериозни недостатъци в прилагането на ШИС⁴⁹, тези държави работят активно по отстраняването им. В един от случаите обаче ситуацията не се е подобрила.

По време на оценките бяха установени някои **често срещани недостатъци**, като липсата на национално равнище на *технически инструменти или задължителни процедури* за прикачване на пръстови отпечатъци и снимки към сигналите в ШИС дори когато са на разположение. Друга често срещана констатация е свързана с някои от функциите, въведени през 2013 г. с ШИС от второ поколение, и по-специално, че не цялата информация, която се съдържа в сигналите в ШИС, се *показва на крайните потребители*. Също така беше установено, че увеличеният обмен на допълнителна информация поради широкото използване на системата често довежда *бюрата SIRENE* до границите на техния капацитет. Бюрата SIRENE невинаги разполагат с достатъчно персонал и технически ресурси, включително автоматизирани и интегрирани инструменти за управление на работния процес, които да им позволяват да обменят ефективно тази информация. **Значителен брой от установените недостатъци бяха отстранени успешно през последните пет години.**

3.2.6. *Защита на данните*

Друга важна част от достиженията на правото от Шенген са правилата относно защитата на личните данни. През 2016 г. беше проведена значителна реформа на правната рамка на ЕС за защита на данните с цел укрепване на правата на гражданите в цифровата ера. Общият регламент относно защитата на данните (ОРЗД)⁵⁰ и

⁴⁷ Освен 26-те държави от Шенгенското пространство, към ШИС са свързани също България, Румъния, Обединеното кралство и Хърватия, като спрямо последните две държави все още се прилагат определени ограничения за използването на сигнали на ШИС на територията на цялото Шенгенско пространство за целите на отказването на влизане или престой в него.

⁴⁸ SIRENE означава Supplementary Information Request at the National Entries (искане за допълнителна информация от националните вписвания).

⁴⁹ При оценките на Белгия през 2015 г., на Франция и Испания през 2016 г., както и на Обединеното кралство през 2017 г. бяха установени сериозни недостатъци. Повторни посещения бяха извършени в Белгия през 2016 г. и във Франция през 2019 г. Счита се, че Белгия, Франция и Испания са отстранили всички сериозни недостатъци.

⁵⁰ Регламент (ЕС) 2016/679, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1.

Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните⁵¹ са **основните законодателни актове**, приложими в тази област, заедно със специфичните разпоредби за защита на данните, предвидени в достиженията на правото относно Шенгенската информационна система (ШИС) и Визовата информационна система (ВИС).

С тези оценки се оценява как държавите членки изпълняват и прилагат достиженията на правото от Шенген, особено по отношение на ШИС и ВИС, спрямо изискванията относно защитата на данните. Те обхващат и ролята на органите по защита на данните (ОЗД) по отношение на надзора върху органите, които управляват и използват ШИС и ВИС.

Въз основа на 29-те оценки, извършени във връзка със защитата на данните, може да се направи заключението, че **държавите членки като цяло изпълняват и прилагат съответните разпоредби относно ШИС и ВИС съобразно с изискванията относно защитата на данните**. Въпреки че не бяха установени сериозни недостатъци, все още има редица често срещани проблеми, които трябва да бъдат разрешени или са в процес на разрешаване.

Оценките, извършени след май 2018 г. (датата на влизане в сила на новата рамка за защита на данните), показаха, че в някои държави има забавяния в прилагането на ОРЗД и/или в транспонирането в националното законодателство на Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните, както и в адаптирането на националното законодателство, свързано с ШИС и ВИС.

В някои държави членки има недостатъци по отношение на пълната *независимост* на ОЗД, които водят до пряко или косвено влияние от страна на правителството върху работата на ОЗД. Някои от тези проблеми са решени с последващите действия, свързани с оценките по Шенген, и с реформирането на националното законодателство за защита на данните с цел да се приложи ОРЗД и да се транспонира Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните. Някои ОЗД също така не разполагат с достатъчно човешки и финансови *ресурси*, за да изпълняват всички свои задачи, свързани с ШИС и ВИС.

Счетено беше, че в редица държави членки е необходимо да се извършват по-чести и по-комплексни *инспекции* от ОЗД, за да могат те да изпълнят задачата си за наблюдение на законосъобразността на обработването на данните в ШИС II и ВИС. В някои случаи не са спазени крайните срокове за извършване на първия одит на операциите по обработване на данните в ШИС и ВИС.

В областта на *правата на субектите на данни* във връзка с ШИС и ВИС беше установено, че липсата на подходяща информация представлява пречка пред ефективното упражняване на тези права.

В някои случаи периодът на поддържане на *регистрационни файлове за запитванията във връзка с ШИС и ВИС* не беше в съответствие с достиженията на правото от Шенген. Често няма проактивен вътрешен одит на спазването на защитата на данните от страна на администраторите, включително редовен преглед на регистрационните файлове. Освен това често липсва яснота по отношение на задачите и разпределението на отговорностите по обработването на лични данни между различните органи, участващи в процедурата за издаване на визи и в обработването на свързаните с тях

⁵¹ Директива (ЕС) 2016/680, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89.

данни. Все още са необходими някои подобрения във връзка с ИТ, физическите и организационните мерки за сигурност по отношение на данните във ВИС. В някои случаи длъжностните лица по защита на данните следва да бъдат по-ангажирани с надзора върху обработването на лични данни в специфичния за Шенген контекст. Често нямаше редовно и продължаващо обучение по защита на данните и сигурност на данните за целия оперативен персонал, разполагащ с достъп до ШИС II.

Държавите членки като цяло предприемат необходимите стъпки за извършване на последващи действия във връзка с констатациите и препоръките. Макар че като цяло е постигнат известен напредък в отстраняването на недостатъците, изпълнението на препоръките е бавно.

4. ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА МЕХАНИЗМА ЗА ОЦЕНКА И НАБЛЮДЕНИЕ ПО ШЕНГЕН В РАМКИТЕ НА ПЪРВАТА МНОГОГОДИШНА ПРОГРАМА

4.1. Установени недостатъци

През последните пет години механизмът за оценка и наблюдение по Шенген доведе до значителни подобрения в прилагането на достиженията на правото от Шенген в ЕС и вече доказва своята добавена стойност при осигуряването на ефикасното функциониране на Шенгенското пространство. Независимо от това опитът, натрупан в рамките на първата многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.), показва редица недостатъци, които са отслабили пълния потенциал на механизма. Както Европейският парламент — в своя доклад от 2017 г.⁵², така и държавите членки — чрез консултациите, започнати от финландското председателство на Съвета през 2019 г.⁵³, отбелязаха необходимостта от преразглеждане на някои аспекти на механизма. Затова е важно да се използва опитът, натрупан по време на първата многогодишна програма за оценка, за да се прецени как механизмът за оценка и наблюдение по Шенген би могъл да се използва по-ефективно, включително от гледна точка на ресурсите.

Един от основните недостатъци е **прекомерната продължителност на първата фаза на процеса на оценка (приемане на доклад и препоръки)**, която е оказала значително въздействие по отношение на бързото и ефективно отстраняване на недостатъците. В 25 % от случаите тази фаза е продължила над година, а в дванадесет случая — повече от 18 месеца, като отнема особено дълго време, когато екипът за оценка установи „сериозни недостатъци“ (констатация, която по принцип би трябвало да води до по-бързо предприемане на последващи действия). Средно на Комисията са били необходими около 10 месеца, за да приеме доклад за оценка, а на Съвета още два месеца и половина, за да приеме препоръките, от който момент започва да тече срокът за предоставяне от държавите на план за действие за отстраняване на недостатъците.

Приносът на експерти от държавите членки невинаги е отговарял на нуждите. Броят на наличните експерти понякога не е бил достатъчен, за да се отговори на нуждите във връзка с текущите оценки. При оценките относно защитата на данните и визовата политика понякога екипите са се състояли от само 4 или 5 експерти (оптималният брой е 8), тъй като държавите не са определили такива експерти. Освен

⁵² Доклад относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство (2017/2256(INI)).

⁵³ Документ 13244/19 на Съвета.

това експертите невинаги са имали необходимия профил или достатъчен опит в съответните области на политиката. Има и забележим географски дисбаланс. През петте години една трета от експертите са определени от само пет държави.

Ефективността на внезапните посещения се оказва по-ниска от предвидената. Понастоящем за внезапните посещения годишната програма за оценка се определя в годината преди провеждането на посещенията въз основа на анализ на риска, извършен една година преди посещението. Тази схема не даде възможност за бързо адаптиране към новите предизвикателства. Освен това, въпреки че спомагат за добрата организация на оценката, с поканата за определяне на експерти две седмици преди посещението и със задължението за отправяне на 24-часово предизвестие до въпросната държава членка донякъде се изгуби смисълът на внезапните посещения.

Последващите действия и изпълнението на планове за действие като цяло бяха бавни, а наблюдението като цяло не беше всеобхватно и последователно. От 2015 г. са извършени около 201 оценки, като въпреки значителния напредък около 25 % от планове за действие са приключени средно след 2,25 години. Като цяло оценките не бяха съсредоточени върху ефективното и последователно прилагане на ключовите елементи във всяка конкретна област на политиката от достиженията на правото от Шенген в отделните държавите членки, които са от решаващо значение за гарантирането на доброто функциониране на Шенгенското пространство. Поради това препоръките бяха прекалено съсредоточени върху много специфични и многобройни подробности, а не върху основните елементи на достиженията на правото от Шенген, като липсваше ясен срок за тяхното изпълнение. Освен това **не бяха използвани в достатъчна степен тематичните оценки**, чрез които може да се оценят едновременно няколко или всички държави членки в определен аспект, свързан с Шенген, и да се установят тенденциите и общите недостатъци, както и най-добрите практики. В допълнение към това настоящите задължения за докладване съгласно Регламента за оценка по Шенген създават значителна административна тежест както за Комисията, така и за държавите членки. Съчетанието от всички тези елементи не позволява да се осъществи всеобхватно и последователно наблюдение на изпълнението на планове за действие.

Препоръките не се доказаха като достатъчно ефективен инструмент, с който да се гарантира предприемането на бързи действия от държавите членки. Като цяло в Комитета за Шенген са провеждани малък брой дискусии относно констатациите от оценките и свързаните с тях препоръки, предложени от Комисията, отчасти поради твърде подробния и специфичен характер на оценките. В крайна сметка фактът, че препоръките са приети от Съвета, не доведе до очаквания партньорски натиск за осигуряване на високи стандарти при прилагането на достиженията на правото от Шенген. **Системата не осигури възможност за истински обсъждания на политическо равнище относно състоянието на Шенгенското пространство** в рамките на други съответни форуми, а участието на Европейския парламент също не беше много редовно.

Оценката на зачитането на **основните права** при прилагането на достиженията на правото от Шенген не беше достатъчно интегрирана в механизма за оценка.

4.2. Възможни оперативни мерки за подобряване на функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген

4.2.1. По-бързи, целенасочени и стратегически оценки

Всички участници трябва да отделят достатъчно финансови и човешки ресурси и да приемат подходящи мерки за бързо изпълнение на съответните си задачи в процеса на оценка. Опростяването на вътрешните **работни процеси** в съчетание с определяне на **референтни стойности** би следвало да допринесе за намаляване на необходимото време за извършване на оценки.

Приключването на първата многогодишна програма за оценка позволи на Комисията и на Съвета да придобият добра обща представа за ситуацията във всички държави членки. Без да се компрометира качеството на настоящата процедура, оценките биха могли да бъдат приспособени по-добре към нуждите въз основа на резултатите от предходните оценки. Както беше подчертано от държавите членки, могат да бъдат подобрени **качеството на докладите и на препоръките** и съгласуваността на оценките в различните области на политиката. Недостатъци съществуват както в отделните държави, така и в областите на политиката. **Контролните списъци**, използвани понастоящем за извършване на оценките, може да бъдат преработени с цел съсредоточаване върху основните елементи, които могат да повлияят на Шенгенското пространство като цяло.

Необходимо е по-стратегическо и по-рационално използване на наличните аналитични инструменти. Тематичните оценки биха могли да се използват систематично за оценка на прилагането на важни законодателни промени при влизането им в сила. Това е от съществено значение и за да се даде възможност за бърза организация на внезапни посещения при необходимост. **Подобряването на полезните взаимодействия и сътрудничеството** с други участници и механизми за оценка е от решаващо значение. По-специално следва да се засили ролята на агенциите на ЕС (Frontex, eu-LISA, FRA, Европол), на Европейския надзорен орган по защита на данните и на националните механизми за контрол на качеството. Това би могло да се постигне с по-широкото участие на агенциите в оценките и с установяването на по-редовен и систематичен обмен на информация между тях и Комисията. Особено важно е да се увеличат полезните взаимодействия с оценките на уязвимостта, извършвани от Frontex, а FRA и Европол да разработят по-целенасочени анализи на риска, които биха спомогнали за изготвянето на по-добри оценки.

Също така е важно да се гарантира, че държавите членки **определят достатъчен брой квалифицирани експерти, покриващи всички области на политиката.** Следва да се помисли за създаването на механизъм за по-добра координация при определянето на експерти за всички оценки по Шенген. Комисията ще актуализира съществуващите учебни програми и ще осигури обучения в областта на визовата политика. Би могло да се осигури и редовно опреснително обучение.

И накрая, по време на оценката и при последващите действия е необходимо да се обърне особено внимание на зачитането на **основните права** при прилагането на достиженията на правото от Шенген. Важно е да се обмисли как основните права да бъдат интегрирани по-добре в оценяването. Актуализирането на настоящите контролни списъци с цел да бъдат отразени по-добре въпроси, свързани с основните права, по-голямото участие на Агенцията за основните права в оценките и по-широкото използване на нейните насоки биха могли да бъдат от полза в това отношение.

4.2.2. По-бързо и ефективно изпълнение на препоръките

Опростяването на препоръките би улеснило разработването на ефективни планове за действие и тяхното бързо прилагане. **Шенгенските каталози и наръчници** в съответните области на политиката представляват важен инструмент, който държавите членки следва да вземат предвид при изпълнението на конкретните препоръки в

рамките на оценките по Шенген. Те трябва да бъдат редовно актуализирани и допълнително подобрени. **Най-добрите практики**, посочени в докладите за оценка, следва да се споделят между държавите членки и да се използват при изпълнението на препоръките. В съответствие с препоръките на Сметната палата⁵⁴ може да се разгледа възможността за определяне на **срокове за изпълнение на препоръките**.

Друг важен способ за улесняване на бързото изпълнение на препоръките е предоставянето на **необходимата финансова подкрепа**. В предложението за многогодишна финансова рамка⁵⁵ и за инструмента за управление на границите и визите⁵⁶ е запазена връзката между механизма за оценка и определянето на националните приоритети. Предложеният укрепен *тематичен компонент* дава по-голяма гъвкавост за реагиране на недостатъци, които трябва да бъдат спешно отстранени, особено за приоритетни действия за незабавно изпълнение. За да се улеснят още повече препрограмирането и определянето на обхвата на възможните допълнителни нужди от финансиране, държавите биха могли систематично да описват подробно в плановете за действие своята оценка на финансовото въздействие на коригиращите мерки.

За засилване на партньорския натиск е необходима също достатъчна комуникация на политическо равнище относно установените недостатъци. В действащия в момента регламент се предвиждат **ежегодни доклади** от Комисията, които дават възможност да се представи състоянието на Шенгенското пространство, да се разпространяват най-добрите практики и да се повиши политическата осведоменост, като се създават предпоставки за обсъждане на общите предизвикателства на политическо равнище.

Ефективните и своевременни последващи действия за отстраняване на недостатъците, установени чрез механизма, са от ключово значение за надеждността на целия процес на оценка и наблюдение, както и за реализирането на пълния му потенциал. Това в крайна сметка е от решаващо значение, за да се гарантира доброто функциониране на Шенгенското пространство. Практиката показва, че в някои случаи някои държави членки систематично не изпълняват препоръките на Съвета и не отстраняват установените недостатъци. В такива случаи ще се помисли за извършването на по-систематично наблюдение от Комисията, **включително чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения**.

Възможни оперативни мерки за подобряване на механизма за оценка и наблюдение по Шенген:

- опростяване на вътрешните работни потоци и определяне на референтни стойности с цел намаляване на продължителността;
- разработване на нови обучения в областта на визовата политика и засилване на съществуващите с цел насърчаване и увеличаване на участието;
- актуализиране на контролните списъци, като бъдат съсредоточени върху основните елементи, които могат да повлияят на Шенгенското пространство като цяло;
- по-стратегическо използване на внезапните и тематичните оценки;

⁵⁴ Специален доклад № 20/2019: *Информационни системи на ЕС, подпомагащи граничния контрол — силен инструмент, но е необходим по-голям акцент върху предоставянето на навременни и пълни данни.*

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

- подобряване на полезните взаимодействия и сътрудничеството с агенциите на ЕС и с националните механизми за контрол на качеството;
- допълнително опростяване на докладите и пренасочване на акцента на препоръките;
- изготвяне и актуализиране на каталози с най-добрите практики; и
- приемане на годишния доклад с цел улесняване на обсъжданията на политическо равнище.

И накрая, стана ясно също, че за да може механизмът да работи напълно ефективно в бъдеще, е от съществено значение оперативните подобрения да бъдат допълнени с необходимите законодателни промени за постигане на яснота и укрепване на съществуващите правила и процедури. Тези елементи ще бъдат част от процеса на размисъл, който ще започне с първия Шенгенски форум на 30 ноември и ще доведе до предложението за преразглеждане на механизма, което Комисията възнамерява да представи следващата година.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитието на Шенгенското пространство е едно от основните средства, чрез които бяха увеличени свободите на гражданите и чрез които вътрешният пазар се развива и просперира. От 2015 г. Шенгенското пространство е подложено на натиск. Редица терористични нападения, пристигането на голям брой незаконни мигранти на външните граници на ЕС вследствие на бежанската криза от 2015 г., а в последно време и избухването на пандемията от COVID-19 доведоха до повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, който на места е в сила и до днес. От 2016 г. Комисията винаги е поддържала мнението, че контролът по вътрешните граници няма да реши настоящите предизвикателства, а е свързан със значителни икономически, политически и социални разходи за ЕС и за отделните държави членки.

Достиженията на правото от Шенген съдържат значителен набор от мерки, с които се компенсира отсъствието на контрол по вътрешните граници и ефективно се осигурява висока степен на сигурност. Управлението на външните граници, компенсаторните мерки (като ефективното сътрудничество между правоприлагащите органи, ефективните политики в областта на визите и връщането и всеобхватната Шенгенска информационна система), както и надеждният механизъм за наблюдение са трите основни стълба на Шенген. Стабилността на тази сложна структура зависи от здравината на всеки един от стълбовете, както и от тяхната съгласуваност.

Предизвикателствата в периода след 2015 г. поставиха в центъра на вниманието крехкото доверие на държавите членки в Шенгенската система и потвърдиха значението на силната координация в рамките на Шенгенското пространство и необходимостта от укрепване на неговото управление, за да може да бъдат преодолените ефективно тези предизвикателства.

Ефективността на механизма за оценка и наблюдение по Шенген е от съществено значение за възвръщане на доверието и за гарантиране на по-добро и последователно прилагане на достиженията на правото от Шенген и съответно на доброто функциониране на Шенгенското пространство. Необходимостта от механизъм за оценка и наблюдение на достиженията на правото от Шенген и неговата добавена стойност се признават от Съвета, който счита, че *[п]роцесът на оценка не само изпълнява основната си функция — наблюдение на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген, но и донася допълнителни ползи в повечето*

държави членки, включително чрез укрепване на националната координация, повишаване на експертния опит и обмена чрез експертите, участващи в оценките, и включване на препоръките в националните планове и стратегии⁵⁷. Европейският парламент също подчерта, че оценява положително обновения механизъм за оценка по Шенген, тъй като той насърчава прозрачността, взаимното доверие и отговорността между държавите членки чрез осъществяване на контрол върху начина, по който те прилагат различните области от достиженията на правото от Шенген⁵⁸.

Чрез механизма вече бяха постигнати осезаеми подобрения. Въз основа на констатациите от оценките, извършени на практика през последните пет години от експерти от Комисията и държавите членки, може да се направи заключението, че сериозните недостатъци са били отстранени своевременно. Държавите членки като цяло прилагат адекватно достиженията на правото от Шенген. В държавите членки обаче все още се наблюдават недостатъци и голям брой различни практики, които в крайна сметка могат да окажат въздействие върху целостта и функционирането на Шенгенското пространство. Осигуряването на по-голяма хармонизация през следващите години ще бъде от ключово значение за правилното функциониране на Шенгенското пространство.

Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген ще продължи да играе важна роля в това отношение. Независимо от това опитът, натрупан в рамките на първата многогодишна програма за оценка, разкри редица недостатъци, които не позволяват на механизма да работи толкова ефективно, колкото би могъл и би следвало. Предвид значението, което механизмът за оценка и наблюдение по Шенген има в структурата на управлението на Шенгенското пространство, е от съществено значение да се предприемат действия за отстраняване на посочените по-горе недостатъци и да се повиши ефективността на механизма. Някои недостатъци могат да бъдат отстранени още на оперативно равнище, докато за други ще са необходими законодателни промени.

От съществено значение е и по-честото провеждане на структуриран политически диалог между участниците, ангажирани с функционирането на Шенгенското пространство. Комисията създаде Шенгенския форум с цел да насърчи целенасоченото сътрудничество във връзка с начините за създаване на по-силно и по-устойчиво Шенгенско пространство чрез засилен политически диалог относно необходимите действия в отговор на настоящите предизвикателства. Подобряването на разпространението на информация за резултатите от оценките и изпълнението на препоръките би улеснило тези политически обсъждания.

Както беше подчертано в Съвместното изявление на министрите на вътрешните работи от ЕС от 13 ноември 2020 г., за доброто функциониране на Шенгенското пространство са необходими модерно и ефективно управление на външните граници, както и солидни компенсаторни мерки за осигуряване на високо ниво на сигурност. Поради това е от решаващо значение в обсъжданията на политическо равнище да бъдат обхванати всички елементи на сложната структура, които подпомагат правилното функциониране на Шенгенското пространство. Недостатъците трябва да се разглеждат не изолирано, а в тяхното взаимодействие с други области, обхванати от механизма за

⁵⁷ Документ 13244/19 на Съвета, точка 1.7.

⁵⁸ Доклад относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство (2017/2256(INI), точка 7.

оценка и наблюдение по Шенген, както и с оглед на техния потенциал да навредят на Шенгенското пространство като цяло.

В настоящия доклад се представят възможни оперативни мерки за отстраняване на установените недостатъци и се подчертава необходимостта да бъдат оценени и законодателните промени, които са необходими, за да може механизмът да изпълнява напълно предназначението си. Обсъжданията в рамките на Шенгенския форум на 30 ноември 2020 г. следва да бъдат отразени в Шенгенската стратегия, която Комисията възнамерява да приеме през 2021 г. С тази стратегия също така ще бъде преразгледан механизмът за оценка по Шенген, за да се гарантира, че може да бъде реализиран пълният му потенциал като инструмент за оценка на функционирането на Шенгенското пространство, както и че действително се извършват подобрения.