



Брюксел, 23.11.2012  
COM(2012) 686 final

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

**Втори шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското  
пространство  
1 май 2012 г.—30 октомври 2012 г.**

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## Втори шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство

1 май 2012 г.—30 октомври 2012 г.

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Както обяви Комисията на 16 септември 2011 г. в съобщението си относно укрепването на управлението на Шенгенското пространство<sup>1</sup> и след като на 8 март 2012 г. получи подкрепата на Съвета по правосъдие и вътрешни работи/Смесения комитет, на 16 май 2012 г. Комисията прие първия си шестмесечен доклад до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство<sup>2</sup>. След това той бе обсъден на заседанието на Съвета от 7 юни 2012 г. и на пленарната сесия на Европейския парламент от 4 юли 2012 г. Този втори доклад обхваща периода от 1 май 2012 г. до 31 октомври 2012 г.

### 2. НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ

#### 2.1. Ситуацията по външните шенгенски граници

През периода април—юни 2012 г. са били засечени близо 23 000 незаконни преминавания на границите, представляващи смесени миграционни потоци. Това представлява спад от 44 % в рамките на ЕС в сравнение със същия период от предходната година в разгара на Арабската пролет. Обратно на тази тенденция, Гърция докладва за увеличение от 29 % в сравнение с предходната година. По-голямата част от всички засечени случаи — 56 % — са по сухопътните граници между Гърция и Турция, което означава, че този граничен сектор остава възлова точка за незаконната миграция към ЕС. Най-често засичаните лица по тази част от границата са афганистански граждани, следвани от граждани на Бангладеш и Сирия<sup>3</sup>.

Вследствие обаче на започнатата от Гърция през август 2012 г. операция „Щит“, в която Гърция пренасочи около 1 800 гранични служители на гръцко-турската сухопътна граница, предходното силно нарастване на броя на откритите незаконни преминавания на границата бе последвано от значителен спад. Досега гръцките власти са докладвали за съществен спад на броя на задържанятия в ном (околия) Еврос.

След влошаването на хуманитарната ситуация и сигурността в Сирия значително се увеличи броят на сирийците, незаконно преминаващи границата и незаконно пребиваващи главно в Гърция. Освен това сирийците са на второ място сред кандидатите за международна закрила, предимно в Швеция и Германия, където на искащите убежище сирийски граждани се предоставя закрила. Всяко по-нататъшно влошаване на положението в Сирия вероятно ще доведе до допълнително нарастване на

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

<sup>2</sup> COM(2012) 230 окончателен.

<sup>3</sup> Тримесечен анализ на риска на Frontex, април—юни 2012 г.

броя на лицата, търсещи убежище в съседните държави, и в крайна сметка в държавите — членки на ЕС<sup>4</sup>.

## 2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство

Въпреки че в момента Гърция е основен входен пункт за незаконните мигранти, за повечето от тях тя е по-скоро транзитна държава, отколкото страна по местоназначение. Вторичните движения се изразяват в засичането на незаконни преминавания на сухопътните граници в Западните Балкани, на италианските морски граници и при полети от гръцки летища към редица големи летища в ЕС<sup>5</sup>.

Последното упражнение по събиране на информация за миграционните потоци в рамките на ЕС/Шенгенското пространство — операция „Balder“ — бе проведено от 16 до 22 април 2012 г. в 24 държави членки<sup>6</sup>, както и в Норвегия и Швейцария. Целта на операцията бе да се съберат данни относно миграционните потоци в държавите членки, по-специално относно миграционния натиск в различните държави, основните трасета, използвани от незаконните мигранти, основните страни по местоназначение на миграцията, държавите на произход на незаконните мигранти, местата на засичане на незаконни мигранти и използваните транспортни средства.

Според данните, предоставени от участващите държави членки, синтезирани от датската националната полиция<sup>7</sup> и оповестени през юни 2012 г., 2 396 граждани на трети държави от 115 различни държави са били задържани през въпросната седмица. Най-голям брой незаконни мигранти в Шенгенското пространство са засечени в Германия (520 души), Испания (369 души) и Австрия (178 души), и в ЕС са влезли през Испания (207 души) и Гърция (180 души). Основните страни по местоназначение са Испания (341 души), Германия (281 души) и Австрия (175 души).

Въпреки че предоставят ценна основна информация, събраните при този вид операции данни са твърде непълни, тъй като обхващат само няколко седмици годишно и в тях не участват всички държави членки. Следователно, както бе отбелязано от Комисията в първия ѝ шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство и от Съвета по ПВР/Смесения комитет на 7 юни 2012 г., съществува необходимост да се подобри събирането на данни и анализът на движението на незаконни мигранти в рамките на ЕС. Тъй като държавите членки се договориха, че Комисията следва да се включи в това начинание и че съществуващите структури следва да се използват в максимална степен, Комисията, заедно с Frontex, покани държавите членки на експертна среща на 2 октомври 2012 г., за да обсъдят как да се осведомяват по-добре относно ситуацията. Държавите членки потвърдиха необходимостта от редовно събиране и анализиране на данните, като същевременно изразиха опасения относно допълнителното работно натоварване и използването на анализите. Понастоящем Комисията заедно с Frontex обсъжда въпроса как най-добре да се действа по-нататък.

<sup>4</sup> Тримесечен анализ на риска на Frontex, април—юни 2012 г.

<sup>5</sup> Тримесечен анализ на риска на Frontex, април—юни 2012 г.

<sup>6</sup> Франция, Гърция и Ирландия не взеха участие.

<sup>7</sup> Обобщен доклад на датската националната полиция, юни 2012 г.

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

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

В член 23 от Кодекса на шенгенските граници<sup>8</sup> е предвидено, че в случай че съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, държава членка може по изключение да въведе отново граничен контрол на вътрешните си граници. През периода 1 май—31 октомври 2012 г. два пъти бе въведен контрол на вътрешните граници.

Най-напред, на 20 април 2012 г. Испания уведоми Комисията, че във връзка със срещата на Европейската централна банка в Барселона от 2 до 4 май 2012 г. възнамерява да въведе отново граничен контрол на вътрешната сухопътна граница с Франция, както и на летищата в Барселона и Херона за периода 28 април—4 май 2012 г. През въпросната седмица Испания извърши гранични проверки на 669 385 лица, при което на 68 души е било отказано влизане по съображения или за обществен ред, или за вътрешна сигурност, или поради невалидни пътни документи<sup>9</sup>.

След това на 4 май 2012 г. Полша уведоми Комисията, че поради футболното първенство „Евро 2012“ от 8 юни до 1 юли 2012 г. е решила да въведе отново контрол на своите вътрешни граници в периода от 4 юни до 1 юли. През този период са проверени 28 980 души, от които на 22-ма е било отказано влизане, а 15 са били задържани<sup>10</sup>.

#### **3.2. Поддържане на отсъствието на граничен контрол по вътрешните граници**

Голяма част от предполагаемите нарушения на достиженията на правото от Шенген се отнасят до това, дали извършването на полицейски проверки в близост до вътрешните граници има ефект, равностоен на гранични проверки (член 21 от Кодекса на шенгенските граници), и до задължението за премахване на бариерите за плавния трафик, като например ограниченията на скоростта, на шосейните пропускателни пунктове на вътрешните граници (член 22 от Кодекса на шенгенските граници). В периода от 1 май до 31 октомври 2012 г. Комисията поиска информация относно евентуални нарушения на член 21 и/или член 22 от Кодекса на шенгенските граници в два нови случая (свързани с Германия и Литва), като същевременно приключи разглеждането на три случая (отнасящи се до Белгия, Естония и Нидерландия) и продължи разследването по седем висящи случая (свързани с Австрия, Чешката република, Германия, Латвия, Нидерландия, Словакия и Швеция). Неотдавна в различни нидерландски съдилища бяха разгледани няколко дела, като основният въпрос беше дали извършването от Koninklijke Marechaussee подвижно наблюдение близо до вътрешните сухоземни граници на Нидерландия с Белгия и Германия (член 4.17a от Указа за чужденците от 2000 г.) е съвместимо с член 20 и член 21 от Кодекса на шенгенските граници. На 7 февруари 2012 г. във връзка с дело C-88/12 (Jaoo) Rechtbank Roermond внесе преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз дали такова подвижно наблюдение е в нарушение на забраната за проверки, равностойни на гранични проверки (член 21 от Кодекса на шенгенските граници).

<sup>8</sup> Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

<sup>9</sup> Документ на Съвета 10491/12 FRONT 84 COMIX 337.

<sup>10</sup> Документ на Съвета 13219/12 FRONT 115 COMIX 467.

Освен това на 4 юни 2012 г. Raad van State внесе по дело C-278/12 (Adil) същия въпрос, като поиска Съдът на Европейския съюз да се произнесе по реда на спешното преюдициално производство.

На 19 юли 2012 г. Съдът на Европейския съюз постанови решение по дело C-278/12 (Adil). Съдът постанови, че член 20 и член 21 от Кодекса на шенгенските граници допускат контрол от длъжностни лица, които отговарят за наблюдението на границата и контрола на чужденците в географска зона близо до вътрешна граница, чиято цел е да се установи дали се спазват условията за законен престой, когато този контрол се основава на обща информация и опит относно незаконния престой на съответното място, или в ограничена степен, за да се получи такава информация и опит, като този контрол е подчинен на определени ограничения, особено по отношение на интензивността и честотата. Тъй като нидерландското подвижно наблюдение е насочено към борбата с незаконния престой и следователно има цел, различна от граничните проверки, се основава на обща полицейска информация и опит, извършва се по начин, различен от граничните проверки, и се обуславя от необходимите ограничения, Съдът стигна до извода, че то няма ефект, равностоен на гранични проверки.

Комисията отбелязва, че освен Нидерландия Франция и Германия също имат специално законодателство, прилагано само във вътрешните гранични зони. Освен това се посочва, че разпоредби от нидерландското и френското законодателство вече са били изменени след постановяване на решението по делото Melki<sup>11</sup>. За тази цел Комисията приканва държавите членки, които са приели този вид специфично законодателство, да следят за това то да е в съответствие с горепосочените съдебни решения и е готова да предостави съвети на държавите членки относно тълкуването им.

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

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

Крайният срок за транспониране на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) изтече на 24 декември 2010 г. Всички обвързани от директивата държави — членки на ЕС, и всички асоциирани държави с изключение на Исландия изпратиха уведомления относно пълното транспониране на директивата в националното си законодателство. Комисията започна преглед на транспонирането и практическото прилагане в държавите членки и ще представи първия си доклад за прилагането до края на 2013 г.

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

След влизането в сила на режима за местния граничен трафик през 2006 г. Комисията следи за неговото прилагане. През юли 2012 г. Комисията реши да поиска информация от три държави членки (Латвия, Полша и Словения) относно двустранните споразумения, които тези страни са сключили със свои съседни трети държави. Проблемните аспекти се различават за отделните държавите членки, но включват изисквания за медицинска застраховка за пътуване в чужбина, както и ограничаване на приложното поле на споразуменията само до гражданите на договарящите се страни, липса на изискване за минимален период на пребиваване в граничния район и др.

<sup>11</sup> Решение от 22 юни 2010 г. по дело C-188/10.

## *Прилагане на достиженията на правото от Шенген в контекста на наблюдение на морските граници*

Както вече беше докладвано, през октомври 2009 г. Комисията изпрати официално уведомително писмо до Гърция вследствие на твърденията за сериозни трудности, пред които са изправени мигрантите при кандидатстването за убежище, и за малтретиране на кандидати за убежище, включително връщане на лицата, за които има опасност да пострадат сериозно или да бъдат преследвани. Анализът на Комисията се извършва с оглед на постоянното развитие на ситуацията, като например напредъка, постигнат при изпълнението на гръцкия Национален план за действие.

Наред с това, вследствие на твърдяното залавяне от италианските власти в открито море на групи мигранти и връщането им в Либия, през юли 2009 г. Комисията поиска от Италия да предостави информацията относно мерките за избягване на опасността от връщане на лицата и относно уверенията, получени от страна на либийските власти във връзка със засегнатите лица. На 23 февруари 2012 г. въз основа на същите тези факти<sup>12</sup> Европейският съд по правата на човека постанови, че Италия нарушава Европейската конвенция за правата на човека. В този контекст понастоящем Комисията анализира последиците от посоченото решение за операциите по наблюдение на границите по море и за достиженията на правото на ЕС в областта на убежището.

### **3.4. Провеждане на координирани от Frontex операции по морските граници**

На 5 септември 2012 г. Съдът на Европейския съюз<sup>13</sup> отмени Решение 2010/252/ЕС на Съвета за допълнение на Кодекса на шенгенските граници по отношение на координираните от Frontex операции по наблюдение на морските външни граници, тъй като то съдържа основни елементи за наблюдението на външните морски граници, които излизат извън обхвата на допълнителните мерки по смисъла на член 12, параграф 5 от Кодекса на шенгенските граници, и за които само законодателят на Съюза има право да приеме такова решение. Съдът потвърди действието на отмененото решение до влизането в сила на новите заменящи ги правила в разумен срок. Комисията ще представи законодателно предложение в началото на 2013 г.

### **3.5. Слабости, констатирани в рамките на механизма за оценка по Шенген**

В рамките на съществуващия механизъм за оценка по Шенген<sup>14</sup> прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите членки се оценява периодично от експерти от държавите членки, генералния секретариат на Съвета и Комисията.

В периода 1 май 2012—31 октомври 2012 г. оценките по Шенген се извършваха по отношение на морските граници в Естония, Латвия, Литва, Малта, Полша и Словения, на полицейското сътрудничество в Унгария, Словакия, Чешката република и Полша, на въздушните граници в Естония, Латвия и Литва, на защитата на данните в Естония, Латвия, Литва, Малта и Словения, на „ШИС/SIRENE“ в Дания, Исландия и Норвегия, както и на визите в Латвия и Литва. Докладите са все още в процес на финализиране, но се очаква, че ще съдържат както положителни, така и отрицателни бележки и препоръки по въпроси като обучението, използването на анализ на риска, обмена на информация, международното сътрудничество и инфраструктурата на граничните

<sup>12</sup> Дело Hirsi Jamaa и други/Италия. Жалба № 27765/09.

<sup>13</sup> Решение от 5 септември 2012 г. по дело Европейски парламент/Съвет (С-355/10).

<sup>14</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

контролно-пропускателни пунктове, както и посолствата и консулствата. Както през предходните шест месеца, като цяло е налице възможност за подобрене, но не са установени пропуски, които да принудят Комисията да предприеме незабавни действия.

Освен това от 28 май до 2 юни 2012 г. се проведе партньорска мисия в Гърция с цел да се оцени напредъкът по гръцкия план за действие, за да се отстранят недостатъците, установени при оценката по Шенген през 2010 и 2011 г., и да се набележат въпросите, по които държавите членки биха могли да предоставят помощ. В рамките на тази мисия бяха посетени международното летище на Атина „Елефтериос Венизелос“, пристанище Пирея и ном Еврос, т.е. всички видове граници. Бяха отбелязани видими подобрения, които обаче се нуждаят от допълнително насърчаване и напредък.

Комисията приканва Гърция да продължи прилагането на своя Шенгенски план за действие и потвърждава своя ангажимент да подкрепя гръцките усилия за управление на външните ѝ граници, например чрез Фонда за външните граници и помощ от Frontex.

Ориентиран график на оценките по Шенген за периода ноември 2012—април 2013 г. се съдържа в приложение I.

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

След решението на Съвета от юни 2011 г., че Румъния и България отговарят на критериите за цялостно прилагане на достиженията на правото от Шенген, през март 2012 г. Европейският съвет поиска от Съвета да установи и приложи мерки, които да допринесат за присъединяването на тези две държави. Съветът впоследствие определи редица такива мерки, включително текущи и планирани дейности на Frontex, мерки, свързани с борбата с фалшифицирането на документи и измамите със самоличност, и мерки, отнасящи се до борбата с прекарването през граница на незаконни имигранти и с трафика на хора. Изпълнението на тези мерки се контролира непрекъснато.

## **4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ**

### **4.1. Използване на Шенгенската информационна система**

Както се подчертава в предишния доклад, Шенгенската информационна система (ШИС) е много успешна и чрез нея ежегодно се постигат хиляди положителни резултати. Този успех води до значително натоварване в трансграничното сътрудничество между бюрата „SIRENE“. Проведе се семинар, на който бюрата „SIRENE“ в държавите членки и Комисията обсъдиха начини да повишат ефикасността на работните практики. По време на семинара бяха направени няколко предложения, които биха могли да се осъществят в краткосрочен план. Други предложения ще бъдат разгледани в сътрудничество с държавите членки и Комисията, за да се прецени дали съответният въпрос да бъде решен при всички случаи през 2013 г. чрез компонентите на ШИС II или трябва да бъде прецизиран в преразгледана работна практика.

### **4.2. Използване на Визовата информационна система**

Визовата информационна система (ВИС) е система за обмен на информация относно краткосрочните визи, която позволява на компетентните органи на шенгенските

държави да обработват данните за заявленията за визи, както и за всички издадени, отказани, анулирани, отменени или продължени визи. На 10 май 2012 г. ВИС бе успешно стартирана във втория регион — Близкия изток (Израел, Йордания, Ливан и Сирия). Освен това на 2 октомври 2012 г. ВИС започна да функционира в третия регион — Персийския залив (Афганистан, Бахрейн, Иран, Ирак, Кувейт, Оман, Катар, Саудитска Арабия, Обединените арабски емирства и Йемен). Датите на разгръщане в останалите региони се обсъждат между държавите членки и ще бъдат договорени през следващите месеци.

ВИС функционира оперативно добре и до 4 ноември 2012 г. през системата са били обработени 1 774 965 заявления за визи, от които одобрените са 1 457 708, а отхвърлените — 220 644.

Основният повод за безпокойство остава проблемът с качеството на данните (биометрични и буквено-цифрови), въведени във ВИС от консулските власти на държавите членки. В определени моменти тези проблеми са засягали ефективността на системата и в бъдеще трябва да се избягват, като се има предвид, че продължава разгръщането на системата във всички региони на света. Въпреки че се наблюдава постепенно подобрене, следва да се положат усилия за по-нататъшно подобряване на снемането на пръстови отпечатащи с добро качество и за попълване във ВИС на всички задължителни полета от заявленията за визи.

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

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

През август 2012 г. Комисията представи своя Трети доклад относно механизма за мониторинг след либерализиране на визовия режим за Бивша югославска република Македония, Черна гора, Сърбия, Албания и Босна и Херцеговина<sup>15</sup>, като посочи предприетите неотдавна действия и предложените следващи стъпки. Докато броят на търсещите убежище лица от Сърбия и Бивша югославска република Македония е намалял през първото полугодие на 2012 г. в сравнение със същия период на 2011 г. (-13 % за Сърбия и -48 % за Бивша югославска република Македония при сравняване на данните от май 2011 г. и май 2012 г.), значително се увеличи броят на търсещите убежище лица от Албания (+725 %), Босна и Херцеговина (+14 %) и Черна гора (+77 %). Повечето заявления за предоставяне на убежище се преценяват като неоснователни и процентът на предоставено убежище остава много нисък. Белгия, Германия, Люксембург и Швеция продължават да бъдат основните приемащи страни. Тези държави членки са предприели мерки за намаляване на времето за обработка, но все още има възможности за подобряване по отношение, *inter alia*, на обмена на информация, разследването на лицата, прекарващи през граница незаконни имигранти, засилените проверки при влизане и излизане, целевите кампании за повишаване на осведомеността и помощта за малцинствените общности.

*Споразумения за обратно приемане*

През април 2012 г. Комисията парафира споразумението за обратно приемане с Кабо Верде и впоследствие започна процедура по официалната му ратификация. Бяха финализирани преговорите с Турция относно споразумението за обратно приемане и

<sup>15</sup> COM (2012) 472 окончателен



текстът беше парафиран през юни 2012 г. Очаква се споразумението за обратно приемане да бъде подписано и да започне диалогът за либерализиране на визовия режим. През октомври 2012 г. бе парафирано споразумението за обратно приемане с Армения и понастоящем Комисията работи по неговото подписване и сключване във възможно най-кратък срок. Започнати са също така преговори с Азербайджан по споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I: Примерен календар от оценките по Шенген за периода ноември 2012 г.—април 2013 г.<sup>16</sup>**

Период	Държави членки	Тема
11—17 ноември 2012 г.	Естония, Латвия, Литва	Полицейско сътрудничество
18—28 ноември 2012 г.	Чешката република, Полша, Словакия	Въздушни граници
20—26 януари 2013 г.	Естония	Визи
10—20 март 2013 г.	Полша, Словакия	Визи
14—25 април 2013 г.	Естония, Латвия, Литва	Сухопътни граници

<sup>16</sup> Документи на Съвета 5090/4/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 rev 4 и 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.