

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 9.2.2011
COM(2011) 47 окончателен

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

**Втори доклад относно прилагането и функционирането на режима за местен
граничен трафик, въведен с Регламент № 1931/2006**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Втори доклад относно прилагането и функционирането на режима за местен граничен трафик, въведен с Регламент № 1931/2006

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламентът от 2006 г. за определяне на правилата за местния граничен трафик на външните сухопътни граници на държавите-членки¹ позволява дерогация от общите правила за граничен контрол, установени в Кодекса на шенгенските граници, за лица, които живеят в граничен район. Целта е да се избегне създаването на пречки пред търговията, социалния и културния обмен или регионалното сътрудничество между съседни държави. Регламентът позволява на държавите-членки да сключват двустранни споразумения със съседни държави извън ЕС, при условие че тези споразумения изцяло спазват параметрите, установени с регламента.

В своя първи доклад относно функционирането на режима за местен граничен трафик (МГТ)² Комисията посочи, че *„постепенно ще бъде събрана по-подробна информация, тъй като все повече споразумения ще бъдат прилагани на практика. Комисията е готова през втората половина на 2010 г. да докладва отново на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането и функционирането на режима за местен граничен трафик.“*

Комисията поиска от държавите-членки информация относно прилагането и резултатите от режима за местен граничен трафик. Настоящият втори доклад е изготвен въз основа на отговорите, предоставени от осемнадесет държави-членки. Шест държави-членки (NL, IT, CZ, EL, CY и BG) не са предоставили отговор. Същевременно държавите-членки, които нямат външни граници или които не възнамеряват да сключват споразумения за МГТ, не са предоставили общ коментар относно прилагането и функционирането на режима за МГТ.

2. КОНСУЛТАЦИИ, ПРОВЕДЕНИ ВЪЗ ОСНОВА НА ЧЛЕН 13 ОТ РЕГЛАМЕНТА ЗА МГТ

Този раздел предоставя актуализация спрямо първия доклад от юли 2009 г. на информацията за настоящата ситуация по отношение на двустранните споразумения.

2.1. Действащи споразумения

От приемането на регламента в сила са влезли четири споразумения за МГТ: Унгария – Украйна през януари 2008 г., Словакия – Украйна през септември 2008 г., Полша – Украйна през юли 2009 г. и Румъния – Молдова през октомври 2010 г. Единствено споразумението Румъния – Молдова отговаря изцяло на регламента за МГТ. Останалите споразумения или обхващат граничен район, който надхвърля разрешеното с регламента (HU-UA; SK-UA, въпреки че става въпрос за ограничен район), или изискват пътна медицинска застраховка, което противоречи на регламента (PL-UA).

¹ Регламент № 1931/2006 от 20 декември 2006 г., ОВ L 29, 3.2.2007 г., стр. 3.

² COM (2009) 383 окончателен, 24 юли 2009 г.

Освен това Словения и Хърватия имат двустранно споразумение за сътрудничество в областта на граничния трафик, което датира от 2001 г. и което в няколко важни аспекта е несъвместимо с регламента³. Комисията неколнократно поиска от Словения да измени споразумението, за да го приведе в съответствие с регламента. Въпреки това Комисията не бе информирана за такова изменение, нито пък получи график за планирано такова изменение.

Споразумението за МГТ между Австрия и Лихтенщайн ще изгуби правната си сила, тъй като скоро Лихтенщайн ще се присъедини към Шенгенското пространство.

2.2. Споразумения, които скоро ще влязат в сила

- Полша – Беларус

До Комисията бе отправено допитване по проект на споразумение и тя посочи, че пътната медицинска застраховка, изисквана при преминаване на границата, е несъвместима с регламента. Тъй като не беше предоставена карта на граничния район в Беларус, не беше възможно да се прецени дали районът отговаря на изискванията на регламента. Проектът на споразумението не бе изменен. Полша и Беларус подписаха споразумението на 12 февруари 2010 г. В момента в двете страни протичат процедурите по ратифициране. Очаква се споразумението да влезе в сила в началото на 2011 г.

- Латвия – Беларус

През август 2009 г. бе предаден за консултации проект на споразумение между Латвия и Беларус. Комисията отбеляза две несъответствия с регламента: изискването за притежаване на пътна медицинска застраховка и отсъствието на задължително условие за доказване на местоживееене в граничния район и на основателни причини за често преминаване на границата. През декември 2010 г. Латвия съобщи на Комисията, че споразумението е било подписано на 23 август 2010 г., а Латвия го е ратифицирала през октомври 2010 г. Проектът на споразумението не бе изменен.

- Литва – Беларус

До Комисията бе отправено допитване по проект на споразумение, който по нейно мнение отговаря на изискванията на регламента. Литва и Беларус подписаха споразумението за МГТ на 20 октомври 2010 г. В момента текат процедурите по ратифициране. Очаква се споразумението да влезе в сила през 2011 г.

- Норвегия – Руската федерация

До Комисията бе отправено допитване по проект на споразумение, който по нейно мнение отговаря на изискванията на регламента. Норвегия и Руската федерация подписаха споразумението за МГТ на 2 ноември 2010 г. В момента текат процедурите по ратифициране. Очаква се споразумението да влезе в сила през 2011 г.

2.3. Други консултации

До Комисията бяха отправени допитвания по проекти на споразумения между Латвия и Руската федерация, между Литва и Руската федерация, както и между Румъния и Украйна. Комисията прецени, че тези споразумения съответстват на регламента, но те все още не са подписани.

³ За повече информация вж. първия доклад за МГТ, COM (2009) 383, стр. 6—7.

През октомври 2008 г. Комисията изказа своето становище по проектите за споразумения между България и Сърбия и между България и бившата югославска република Македония, но оттогава Комисията не е получила по-нататъшна информация по тези проекти.

3. ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ПРАКТИКА НА РЕЖИМА ЗА МГТ

3.1. Мерки за улесняване, използвани от държавите-членки в двустранни споразумения

В своя първи доклад Комисията отчете, че споразуменията за МГТ налагат по-строги условия от тези, разрешени от регламента за МГТ. Също така Комисията отбеляза, че в нито едно от двустранните споразумения, които са влезли в сила или са подписани, не е използван целият спектър от мерки за улесняване. Оттогава не са настъпили изменения, които да доведат до промяна на тази оценка.

По-конкретно, в споразуменията се предвиждат ограничения за времето, през което дадено лице може да остане в ЕС. Докато регламентът позволява на дадено лице да остане в държава-членка до три месеца в рамките на даден период, някои (проекти на) споразумения съкращават максималния престой до 15 дни в рамките на даден период, или на 90 дни в рамките на период от 180 дни. В три от споразуменията има изискване лицето да е живяло три години в граничния район; в останалите споразумения изискването е за една година местоживеене в граничния район, в съответствие с регламента. Накрая, разрешенията за МГТ не се издават безплатно, както се разрешава от регламента, а за тях се заплаща такса в размер между 20 и 35 EUR.

3.2. Как жителите на гранични райони се възползват от разпоредбите на двустранните споразумения

За да направи обзор на това как гражданите се възползват от споразуменията за МГТ, Комисията поиска от държавите-членки да представят информация за броя на издадените разрешителни в съотношение с общия брой население, което отговаря на условията за МГТ, броя на отказаните молби и причините за това, продължителността на престоя и броя на злоупотребите/отнетите разрешителни.

3.2.1. Брой на издадените разрешителни

	<i>Брой разрешителни</i>	<i>Период⁴</i>	<i>Общ брой лица, отговарящи на условията</i>	<i>Издадени разрешения в сравнение с броя лица, отговарящи на условията</i>
<i>Унгария</i>	58 055	1/2008- 5/2010	400 000 – 450 000	около 13 %
<i>Полша</i>	31 652	7/2009– 3/2010	1,2 млн.	около 2,7 %
<i>Словакия</i>	1 106	9/2008 -6/2010	415 000	около 0,3 %
<i>Румъния</i>	20 308	10/2010- 12/2010	1,2 млн.	около 2 %

⁴ Периодите се различават, тъй като споразуменията са влезли в сила в различен момент.

Словения	понастоящем 15 623 валидни разрешителни		250 000	около 6,2 %
----------	---	--	---------	-------------

От предоставените възможности в голяма степен се възползват жителите на районите, граничещи с Румъния, тъй като съществуват силни връзки между Румъния и Молдова, и с Унгария, тъй като повечето от тези лица принадлежат към унгарското етническо малцинство и имат силни връзки с Унгария. Лицата, които живеят в близост до границите със Словения и Полша, се възползват в по-малка степен от разрешителните за МГТ, а жителите в гранични на Словакия райони са се възползвали в най-малка степен.

3.2.2. Отказани молби

В периода между декември 2007 г. и май 2010 г. **Унгария** е отказала 838 молби единствено въз основа на сигнали в ШИС или забрани за влизане и престой в страната. В периода между юли 2009 г. и март 2010 г. **Полша** е отказала 272 молби, предимно въз основа на сигнали в ШИС, но също така и по причина, че притежаваното от лицето разрешително все още е действащо. Между септември 2008 г. и юни 2010 г. **Словакия** е отказала 169 молби, преди всичко поради недобре обосновани икономически причини за често преминаване на границата, както се изисква в споразумението. Между октомври и декември 2010 г. **Румъния** е отказала 972 молби, преди всичко поради факта, че лицата не са предоставили добре обоснована причина за често преминаване на границата или за тях се е предполага, че представляват риск за незаконна имиграция.

Така дялът на отказаните молби варира между 13 % (SK), 4,7 % (RO), 1,4% (HU) до 0,85 % (PL). Ето защо този дял може да се счита за относително висок в Словакия, нисък в Румъния и много нисък в другите две държави-членки. Основните причини за отказ са сигнали в ШИС или невъзможност на лицата да представят основателни причини за често преминаване на границата.

Словения съобщи на Комисията, че не отказва молбите официално: вместо това лицата оттеглят своята молба, ако им е съобщено, че не отговарят на необходимите условия.

3.2.3. Продължителност на престоя и брой на преминаванията

Регламентът за МГТ позволява максимален непрекъснат престой от три месеца. Тъй като този въпрос бе предмет на дебати по време на преговорите през 2006 г., Комисията пожела да получи информация относно продължителността на периода, през който притежателите на разрешителни за МГТ остават във всяка държава. Регламентът за МГТ освобождава лицата, притежаващи разрешителни за МГТ, от изискването за поставяне на печат в паспорта, което очевидно води до невъзможност за събиране на тази информация чрез сравняване на входните и изходните печати.

За да проверяват доколко притежателите на разрешителни за МГТ се съобразяват с правилото за 3 месеца, Унгария, Полша, Словакия и Румъния използват своите национални системи за влизане и излизане, които им позволяват да изчисляват продължителността на престоя. Следователно тези държави-членки бяха в състояние да предоставят полезна информация относно броя на преминаванията и средната продължителност на престоя.

Унгария не разполага с подробни данни за броя на преминаванията, но отбеляза, че на практика разрешителните се използват ежедневно или на всеки два дена, като средната

продължителност на престоя е от един ден. В периода между юли 2009 г. и февруари 2010 г. са били осъществени приблизително 1 550 000 преминавания с разрешително за МГТ. Що се отнася до общата продължителност на престоя в рамките на период от шест месеца от първото влизане, притежателите на разрешително почти винаги остават за максималния период от три месеца.

В периода между юли 2009 г. и април 2010 г. **Полша** е регистрирала 883 696 преминавания с разрешително за МГТ, като има тенденция този брой да се увеличава. Средният брой на посещения в **Полша** с разрешително за МГТ е 20,4, а средната продължителност на престоя – шест часа.

Словакия съобщи, че обикновено престоят на притежателите на разрешително за МГТ е един или два дни.

Румъния не е предоставила информация за действителната продължителност на престоя и броя на преминаванията.

Словения не разполага с точна информация за честотата на преминаванията с разрешително за МГТ. На притежателите на разрешително е позволен престой до седем последователни дни в определения граничен район, но повечето от тях се връщат на същия или на следващия ден.

От информацията по-горе става ясно, че притежателите на разрешително за МГТ пресичат съответните граници много често, като престоят им всеки път е едва от няколко часа или от един или два дни. Следователно там, където се прилага, режимът за МГТ изпълнява своята цел да способства за общуването и сътрудничеството през границите и действително улеснява живота на жителите на граничните райони.

3.2.4. Случаи на злоупотреба и отнемане на разрешителни

Унгария наложи глоби на 16 украински граждани за превишаване на разрешения престой в периода между януари и април 2010 г. Страната също така отказа право на влизане в 1231 случая, тъй като въпросното лице вече е осъществило престой от три месеца в рамките на шестмесечен период. През 2009 г. бяха отнети две разрешителни, а през първите пет месеца на 2010 г. – четири разрешителни. Освен това за невалидни бяха обявени 18 разрешителни, тъй като влизането и престоят на техните притежатели в Унгария са били забранени след тяхното издаване.

В периода между юли 2009 г. и април 2010 г. в **Полша** са отбелязани 15 случая на злоупотреба: девет лица са били извън района на МГТ, пет лица са останали след позволения период и има един случай на незаконно участие в икономическа дейност в Полша. Тези случаи на злоупотреба доведоха до решения срещу въпросните лица за напускане на Полша и за отнемане на техните разрешителни за МГТ. В периода между юли 2009 г. и март 2010 г. бяха взети 39 решения за отнемане на разрешително за МГТ, което представлява 1 % от общия брой разрешителни, издадени през този период.

Между септември 2008 г. и юни 2010 г. в **Словакия** имаше един случай на злоупотреба. Въпросното лице беше експулсирано. През същия период бяха отнети 11 разрешителни.

В **Словения** през 2009 г. бяха разкрити 11 случая на злоупотреба с МГТ, включително контрабанда, незаконна имиграция и престой извън определения граничен район. Санкциите се основават на националното законодателство и включват временно отнемане на разрешителното.

Австрия докладва за един случай на злоупотреба с разрешително, издадено от Словакия на украински гражданин. Освен това австрийски служители, участвали в съвместни операции, констатираха няколко случая на злоупотреба (превишаване на разрешения престой) от страна на украински граждани с разрешителни за МГТ, издадени от Унгария. Другите държави-членки⁵ не са констатирани случаи на злоупотреба.

Словакия също така докладва за украински граждани с разрешителни за МГТ от няколко държави-членки, които се използват за пресичане на някои вътрешни граници (HU-SK, PL-SK). Словакия предприе мерки за наказване на такива практики. Комисията е на мнение, че такова пресичане на вътрешните граници не противоречи на режима за МГТ, при условие че въпросните лица остават в рамките на съответните гранични райони.

Между октомври и декември 2010 г. в **Румъния** са отбелязани 27 случая на злоупотреба. Бяха отнети 22 разрешителни и бяха постановени 5 решения за връщане.

От данните по-горе Комисията стига до заключението, че са налице сравнително малък брой случаи на злоупотреба при практическото прилагане на споразуменията за МГТ. По-специално, няма доказателства, че притежателите на разрешителни за МГТ систематично пътуват до други държави-членки в нарушение на правилата.

4. СПЕЦИФИЧНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРЕДИШНИЯ ДОКЛАД

4.1. Определение на граничния район

4.1.1. Общи положения

Полша⁶ призова за промяна на начина, по който регламентът определя граничния район⁷. Полша е на мнение, че сегашното определение води до разделяне на цялостни райони и изключва политически и икономически центрове.

Определението за граничен район, за който да се прилага режимът за МГТ, бе един от най-трудните въпроси по време на обсъждането на регламента за местен граничен трафик през 2006 г. Въпреки че наистина трябваше да се улесни движението през границите, следваше да се отчетат и изискванията, свързани със сигурността на цялото шенгенско пространство, тъй като режимът за МГТ представлява изключение от общите правила за пресичане на външните граници.

Комисията посочи, че е готова да обсъди дали определението за граничен район е достатъчно гъвкаво. Такова обсъждане обаче не бе проведено и в отговор на въпросника за настоящия доклад никоя друга държава-членка освен Полша не поиска промяна в определението за граничен район. Напротив, една държава-членка изрази становището, че определението за граничен район не следва да се променя и че

⁵ BE, CH, DE, EE, ES, FR, LT, LV, MT, NO, PT и SE.

⁶ Последно в писмо от министъра на външните работи Sikorski и министъра на вътрешните работи и администрацията Miller, изпратено до държавите-членки и до Комисията през септември 2010 г.

⁷ Член 3, параграф 2 от регламента гласи: „граничен район“ означава район, който се простира на не повече от 30 километра от границата. Местните административни райони, които се считат за граничен район, се уточняват от съответните държави в техните двустранни споразумения по член 13. Ако част от такъв район е разположена между 30 и 50 километра от граничната линия, независимо от това той се счита като част от граничния район.“

Комисията трябва да следи дали двустранните споразумения спазват регламента, особено що се отнася до обозначаване на граничния район.

Следователно Комисията стига до заключението, че настоящото определение на граничния район (като 30-километрова зона, която може по изключение да се простира до 50 км.) продължава да бъде справедлив компромис.

4.1.2. Калининградска област

В резултат на разширяването на ЕС през 2004 г. Калининградска област на Руската федерация се превърна в анклав в ЕС. Населението на областта е почти един милион жители, като 430 000 от тях са в столицата Калининград.

През последните месеци Полша⁸ (не само едностранно, но и заедно с Руската федерация⁹) призовава за промяна в регламента за местен граничен трафик, „която да е съобразена с конкретната ситуация на Калининградска област“.

Полша смята, че стриктното спазване на регламента ще раздели Калининградска област на три зони – една зона, обхваната от споразумение за МГТ с Полша, друга зона, обхваната от споразумение с Литва, и трета, която не е обхваната от никакво споразумение, тъй като се намира извън граничния район. Ето защо Полша призовава за изменение на регламента, което да позволи включването на цялата Калининградска област.

Комисията припомня на държавите-членки, че през последните няколко години ЕС е предприел редица конкретни инициативи, с които демонстрира своето желание за улесняване на движението на жителите на Калининградска област. Сред тези инициативи са документът за улеснен транзит (FTD) и документът за улеснен транзит с влак (FRTD)¹⁰, които способстват по-лесното пътуване между Калининград и останалата част на Русия, както и споразумението за облекчаване на визовия режим между ЕС и Русия¹¹ от 2007 г., с което се улеснява издаването на краткосрочни визи за руски граждани, пътуващи до шенгенските държави. Комисията препоръча предоговаряне на споразумението за облекчаване на визовия режим, за да се подобри неговото функциониране и да се въведат допълнителни улеснения за всички граждани, включително и жителите на Калининград.

Предвид специфичното положение на Калининград обаче, Комисията счита, че може да е оправдано регламентът за МГТ да се измени, така че цялата Калининградска област да се разглежда като граничен район. Това ще предотврати изкуствено разделение на областта, при което някои жители не се ползват от улесненията за местен граничен трафик. Това ще даде възможност и за засилено регионално сътрудничество. Следователно Комисията е готова да обсъди такова изменение с държавите-членки и с Европейския парламент.

Междувременно Комисията насърчава Полша и Руската федерация, както и Литва и Руската федерация, да сключат двустранни споразумения съгласно условията на

⁸ Писмо от министъра на външните работи Sikorski и министъра на вътрешните работи и администрацията Miller, изпратено до държавите-членки и до Комисията през септември 2010 г.

⁹ Декларация от 6 април 2010 г. на министрите на външните работи на Полша и на Руската федерация, респективно Sikorski и Lavrov, „относно функционирането на правилата за местен граничен трафик по отношение на Калининградска област на Руската федерация и съседните територии на Република Полша“.

¹⁰ Регламент (ЕО) № 693/2003 от 14 април 2003 г., ОВ L 99, 17.4.2003 г., стр. 8.

¹¹ ОВ L 129, 17.5.2007 г., стр. 27.

действащия регламент, което незабавно ще улесни движението на жителите на Калининград. Комисията настоятелно съветва да не се сключват споразумения, които не съблюдават условията на регламента.

4.2. Медицинска застраховка за пътуване в чужбина

От 2008 г. насам Полша също така иска изменение, с което да се изисква от притежателите на разрешително за МГТ да разполагат с пътна медицинска застраховка. Във всички договорени от Полша споразумения вече е включено такова изискване. Опасението е, че при липса на такава застраховка, притежателите на разрешителни за МГТ ще прекосяват границата единствено с цел да се възползват от спешна медицинска помощ.

В своя първи доклад относно прилагането на регламента Комисията посочи, че включването в двустранните споразумения на изискване за пътна медицинска застраховка е в разрез с регламента за МГТ. Нито член 4, нито член 9 споменават възможността за изискване на такава застраховка. Целта на тези членове е да се улесни пътуването, като се опростят условията за влизане и условията за издаване на разрешително за местен граничен трафик. По-конкретно тези членове изключват нуждата от представяне на доказателство за средства за съществуване. Освен това Визовият кодекс задължава кандидатите за виза да притежават пътна медицинска застраховка, но притежателите на разрешително за МГТ са изрично освободени от изискването да притежават виза. Накрая, държавите-членки, чиито споразумения за МГТ (в съответствие с регламента) не изискват пътна медицинска застраховка, не са докладвали за случаи, при които притежатели на разрешителни за МГТ без здравна застраховка са се възползвали от спешни медицински грижи при престоя си на тяхна територия.

С оглед на изложеното по-горе, Комисията поддържа становището си, че следва да се разглеждат други решения, като например сключване на двустранно споразумение между държавите-членки и въпросната трета държава за възстановяване на направените медицински разходи.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Режимът за местен граничен трафик съществува вече четири години, но за момента съществуват едва четири действащи споразумения за МГТ, договорени съгласно регламента. В хода на следващите няколко месеца обаче се очаква още три споразумения – между Полша и Беларус, между Литва и Беларус и между Норвегия и Русия – да влязат в сила. Това сочи, че въпросните държави считат, че режимът спомага за увеличаване на трансграничната търговия, социалния и културния обмен и регионалното сътрудничество.

От сравнително ограничената налична информация Комисията стига до заключението, че режимът за МГТ работи добре на практика, тъй като с него значително се улеснява животът на хората, живеещи близо до външните сухопътни граници и има малко доказателства за злоупотреба с този режим.

Ето защо Комисията счита, че регламентът за МГТ постига добър баланс между улесняване на движението и сигурността на шенгенското пространство като цяло. Следователно Комисията не обмисля изменение на регламента за МГТ, нито с цел да се даде ново определение на граничния район, нито да се въведе изискване за пътна медицинска застраховка. Поради това Комисията приканва държавите-членки, сключили споразумения, несъответстващи на регламента, да ги изменят, в съответствие

с процедурата, изложена в член 13 от регламента. Ако тези споразумения не бъдат изменени, Комисията ще бъде принудена да използва своите правомощия по силата на Договора, за да гарантира последователното и правилното прилагане на правото на ЕС.

В специфичния случай на Калининград, Комисията е съгласна да се разгледа изменение на регламента за МГТ, така че цялата Калининградска област да бъде обхваната, при условие че обсъжданията между държавите-членки и Европейския парламент доведат до положителен резултат.