



Брюксел, 24 април 2025 г.
(OR. en)

8235/25

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
IS
LI
NO
CH

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 23 април 2025 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2025) 185 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ
ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА
РЕГИОНИТЕ
Доклад за състоянието на Шенген за 2025 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2025) 185 final.

Приложение: COM(2025) 185 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.4.2025 г.
COM(2025) 185 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Доклад за състоянието на Шенген за 2025 г.

Доклад за състоянието на Шенген за 2025 г. 40-годишнина от създаването на Шенген



1. Шенген като стратегически актив

Подписано на 14 юни 1985 г., Шенгенското споразумение бележи началото на **нова ера на стратегическо сътрудничество и по-задълбочена интеграция, насочена към свободата и сигурността на гражданите**. Визията е проста, но далновидна: да се изгради Европа, в която гражданите могат безпрепятствено да преминават вътрешните граници, като по този начин се насърчават икономическият растеж, културният обмен и социалното сближаване, докато същевременно се засилва колективната сигурност.

Създаването на Шенгенското пространство беше решаващ момент в процеса на изграждане на обединена **Европа — Европа за нейните граждани**¹. Шенгенското споразумение донесе осезаеми ползи първо в граничните региони, които са в основата на процеса на интеграция на Европа, а след това тези ползи се разпространиха в целия континент. С развитието си Шенгенският проект излезе отвъд рамките на просто едно споразумение за премахване на граничния контрол. С течение на времето Шенген се превърна в устойчива и многостранна система, основана на ефективно **управление на външните граници, общи правила за визите, връщането и полицейското сътрудничество**, тясна координация между националните органи и по-тясно международно сътрудничество. Напълно интегрирана в рамката на ЕС, тази система се разрасна както по брой на членовете, така и по отношение на амбициите, символизирайки ангажимента на Европа към единство, свобода и сигурност.

Четири десетилетия след създаването си Шенген е нещо много повече от просто символ на мобилност: той е средство за подобряване на живота на гражданите, улесняване на бизнеса и укрепване на глобалните позиции. Понастоящем Шенген е в основата на една по-силна и по-сигурна Европа, улеснявайки ежедневието на над 450 милиона европейци. Шенген продължава да бъде **проект, създаден в полза на хората**, и се превърна в **стратегически актив на Съюза** в три отношения.

Първо, като съществен фактор за функционирането на единния пазар, Шенгенското пространство е **основен двигател на икономическия растеж, конкурентоспособността и икономическия суверенитет на Европа**. В условията на все по-нестабилна глобална обстановка, белязана от нови геополитически напрежения и геоикономическа конкуренция, европейската икономика се нуждае от среда без прегради, за да просперира, както и от по-

¹ Заседание на Европейския съвет във Фонтенбло — заключения на председателството, юни 1984 г., [1984_June_-_fontainebleau_eng_.pdf](#)

малка зависимост от външни фактори. Шенгенското пространство укрепва нашата колективна устойчивост, като подкрепя свободното движение на стоки, услуги и хора. То играе решаваща роля за поддържането и укрепването на веригите на доставки в цяла Европа и за консолидирането на единния пазар, както е подчертано в доклада на Енрико Лета².

Второ, Шенген е **най-силният отговор на ЕС на предизвикателствата в свят, в който заплахите вече не се ограничават до националните граници**. Той ни дава възможност да обединим колективния си опит и ресурси, като създадем рамка за сигурност, която е много по-силна и по-ефективна от сбора на отделните национални системи. Шенген предоставя набор от инструменти, колективни ресурси и способности, необходими за справяне с настоящите сложни транснационални заплахи за свободата и сигурността. Тези заплахи, независимо дали идват от организирани престъпни мрежи или от враждебни държавни или недържавни участници, не могат да бъдат ефективно преодолени от отделните държави. В настоящата геополитическа обстановка и ситуация в областта на сигурността Шенген вече не е просто предимство, а необходимост.

Трето, когато враждебни участници се опитват да отслабят и разединят Европа, Шенген е **фактор за единство, който сближава европейците**. Шенген насърчава единството и допринася за изграждането на осезаема обща европейска идентичност. Той е дълбоко вкоренен политически защитен механизъм срещу опитите за насаждане на разделение и недоверие сред европейците.

От ключово значение за пълноценното упражняване на правата и свободите, произтичащи от достиженията на правото от Шенген, е взаимното доверие между държавите членки, което от своя страна зависи от ефективното прилагане на договорените правила. Необходимо е да се спазват стриктно общите стандарти за справяне с незаконната миграция, за борба с организираната престъпност и тероризма, както и за борба с контрабандата, като същевременно се гарантира подходяща защита на основните права. Ефективните механизми за контрол на прилагането и координираните усилия на всички равнища са от съществено значение за устойчивото сътрудничество между държавите членки.

Както през 1985 г., така и днес е необходимо отново да потвърдим доверието си в този проект, като признаем, че е настъпил поредният решаващ момент в непрекъснатите ни усилия за поддържане и укрепване на една силна и обединена Европа. **За всеки стратегически актив са необходими непрекъснато обновяване и инвестиции**, включително на политическо, регулаторно и оперативно равнище.

² Much more than a market — Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens (Нещо много повече от пазар — бързина, сигурност, солидарност. Създаване на възможности на единния пазар за постигане на устойчиво бъдеще и просперитет за всички граждани на ЕС), Енрико Лета, април 2024 г. [Enrico Letta, Much more than a market \(„Нещо много повече от пазар“\) \(април 2024 г.\)](#).

Инвестиране в Шенген като стратегически актив: усъвършенстване на политическото управление и регулаторната рамка на Шенгенското пространство

Рамката за управление на Шенгенското пространство включва набор от общи правила и система от институции и процедури, обхващащи всички политики и мерки, които са в основата на доброто му функциониране. Тя гарантира, че Шенгенското пространство функционира безпрепятствено и в съответствие с целите на политиката, основани на принципите на споделена отговорност, взаимно доверие и наблюдение на договорените правила. Рамката се основава на тясна координация между всички органи, както и на тясно сътрудничество между държавите членки и със съответните агенции на ЕС.

През Шенгенския цикъл за периода 2024—2025 г. с барометъра за състоянието на Шенген+ се предостави редовен преглед на основните фактори, оказващи въздействие върху Шенгенското пространство, като се консолидира **анализът на състоянието на Шенгенското пространство**. Тази информация подобрява готовността и разработването на политики, например в областта на борбата с трафика на наркотици, визовия режим и връщането. През 2024 г. Комисията и белгийското председателство организираха съвместно семинар с държавите от Шенген и агенциите по правосъдие и вътрешни работи, на който беше подчертана необходимостта от рационализиране на задълженията за докладване, хармонизиране на определенията на ключовите показатели и максимално използване на други инструменти като EUROSUR за обмен на информация. Осем оперативни заключения, включително картографиране на рамките за докладване и преодоляване на конкретни пропуски в данните, ще оформят Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г. Това ще подобри барометъра за състоянието+, като го превърне в целенасочен и по-ефективен инструмент за по-добро управление.

По време на белгийското председателство беше постигнат напредък и в създаването на обща рамка за засилена координация, както беше предложено³ от Комисията през 2024 г. Беше създадена **среща на висшите служители по линия на Шенген** като форум за разглеждане на въпроси от общ интерес и подготовка на разискванията в рамките на Шенгенския съвет. Първата среща беше посветена на управлението, правната съгласуваност и разширяването. Акцент на втората среща, проведена по време на унгарското председателство, беше регионалното сътрудничество като реална алтернатива на контрола по вътрешните граници, укрепването на управлението на външните граници и сътрудничеството с трети държави. Този формат ще продължи да играе основна роля в подкрепа на координацията на политиките.

³ COM/2024/173 final.

Глобалната политическа обстановка претърпява значителни промени, които представляват както **оперативни предизвикателства, така и възможности**. Задълбочаването и разширяването на Шенгенското пространство ще укрепи нашата колективна сила за справяне с тези предизвикателства. Необходимо е стратегическо преосмисляне на прилагането на правилата и увеличаване на инвестициите в областите с най-голямо дългосрочно въздействие, като се започне **отвън** с твърда визова политика и по-тясно взаимодействие с трети държави. Същевременно трябва да управляваме ефективно **външните си граници** и да съсредоточим ресурсите, оборудването и технологиите си върху повишаване на сигурността. Това ще даде възможност за **по-задълбочено сътрудничество в рамките на Шенгенското пространство**, което ще даде тласък на колективни действия и ще насърчи по-голямата интеграция между хората. В крайна сметка Шенгенското пространство не е съвкупност от отделни части, а единна система, в която всички части функционират в синхрон, за да подкрепят общите ни цели и да повишат колективната ни устойчивост.

Ролята на Комисията да извършва мониторинг е засилена. Въз основа на постигнатия през последните години напредък Комисията ще продължи да използва пълноценно посещенията за проверка, повторните посещения, внезапните посещения и другите инструменти за прилагане, с които разполага. Държавите членки трябва също така да дадат приоритет на финансирането от ЕС за преодоляване на уязвимостите, констатирани в оценките по Шенген и в оценките на уязвимостта на Frontex. Ето защо е приоритет да се гарантира, че средствата от ЕС са стратегически свързани с необходимите реформи.

Инвестиране в Шенген като стратегически актив: оперативни действия

Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген, който е основният елемент на управлението, е компасът на системата за установяване на недостатъци и области за подобрене, преди те да застрашат целостта на системата, и гарантира правилния баланс на мерките за преодоляване на всякакви пропуски. Взаимното доверие е в основата на Шенген, а механизмът за оценка го прилага на практика. Държавите от Шенген не само гарантират ефективното функциониране на своите системи, но и активно се подкрепят взаимно, като осъзнават, че успехът (и неуспехът) на една от тях оказва влияние върху стабилността и сигурността на цялото Шенгенско пространство.

През 2024 г. Комисията изпълни годишната програма за оценка, в резултат на която бяха изготвени доклади по държави за Шенген за Хърватия, Полша, Унгария, Чехия и Словакия. Комисията също така извърши мониторинг на изпълнението на корективните мерки, докладвани от Гърция, Ирландия и Дания. През февруари 2024 г. бяха извършени внезапни посещения в консулствата на Германия, Полша и Испания в Мумбай, Индия. От предходния цикъл на оценка нерешени остават само ограничен брой сериозни недостатъци, като все още има значителен брой трайни проблеми, които трябва да бъдат преодоляни.

В приложение 1 се съдържат повече подробности относно изпълнението на оценката на дейностите по мониторинг, а в приложение 2 е предоставен сборник на най-добрите практики, установени при последните оценки по Шенген.

2. Политическата основа на Шенген: силна обща рамка за управление

Адаптирането към геополитическите промени и последствията за свободата и сигурността започва с повторното ангажиране с два основни принципа: **споделена отговорност и взаимно доверие**. Споделена отговорност за защита на правата и поддържане на сигурността на всички хора в Шенгенското пространство. Взаимно доверие между държавите от Шенген, че всяка част от Шенгенската система се управлява компетентно и ефективно в съответствие с високи общи стандарти.

Информационното табло за Шенген за 2024 г. подчертава несъответствия в прилагането на ключовите шенгенски изисквания. Около 65 % от препоръките, издадени в рамките на механизма за оценка и наблюдение по Шенген, все още не са изпълнени. Трайните недостатъци имат важни оперативни последици.

Политическите действия за подновяване на ангажимента за споделена отговорност и взаимно доверие трябва да бъдат подкрепени с **решителни действия** както на политическо, така и на оперативно равнище, за да се гарантира бързото и ефективно прилагане на шенгенските правила. За целта е необходима стабилна рамка за управление на Шенгенското пространство със строг политически надзор, координация и отчетност.

През последната година беше постигнат напредък в **укрепването на рамката за управление**, което бе ключов приоритет на Шенгенския цикъл за периода 2024—2025 г. По-специално, подобрените инструменти на Комисията, включително барометърът за състоянието на Шенген+ и информационно табло за Шенген, спомогнаха за постигането на общо разбиране сред държавите от Шенген по ключови въпроси, които изискват съвместни действия, за установяването на пропуски в изпълнението и за преодоляването на различията между техническото и политическото равнище. Това позволи прилагането на по-стратегически подход към изпълнението и проследяването на дейностите по оценка и наблюдение по Шенген.

Могат да се появят нови възможности за пълноценно използване на политическата координация и мониторинг. Шенгенският съвет, създаден по модела на Смесения комитет, учреден съгласно споразуменията за асоцииране към Шенген, отговаря за предоставянето на стратегически насоки относно политиките, които оказват влияние върху функционирането на Шенген. В допълнение към Съвета по вътрешни работи, целта на Шенгенския съвет е да създаде отворена среда за тесен политически диалог между участниците в процеса на вземане на решения в Шенгенското пространство.

За да се гарантира, че рамката за управление наистина дава резултати, е необходимо да се постигне задълбочено разбиране на трудностите на място, да се засили контролът върху трайните уязвимости и недостатъци и да се поеме по-голяма колективна отговорност за ефективни решения. Необходими са сътрудничество, решителни действия и конкретни мерки за преодоляване на трайните недостатъци и за запазване на целостта на общоприетите правила.

В рамките на **Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г.** следва да се даде приоритет на интегрираната координация на политиките и вземането на решения по всички въпроси, които имат стратегическо въздействие върху свободата и сигурността в едно пространство без вътрешни граници, като се **разгърне пълният потенциал на Шенгенския съвет.**

- Комисията ще подкрепи усилията за по-нататъшно укрепване на политическия надзор от страна на Шенгенския съвет, с оглед да се гарантират по-координирани действия между държавите членки по въпроси с пряко въздействие върху функционирането на Шенген и да се улеснят разискванията относно общите предизвикателства.
- Ежедневното управление на Шенгенското пространство може да бъде подобро чрез по-нататъшно укрепване на общите инструменти за бързо и ефективно откриване и реагиране на уязвимости в неговите рамки. Комисията ще разработи обобщено информационно табло за Шенген, за да подпомогне по-добре Шенгенския съвет при определянето на ключовите приоритети за преодоляване на пропуските и за предприемане на бързи действия за смекчаване на нововъзникващите рискове.

Комисията е готова да работи с настоящото и следващото председателство за постигането на тези цели в рамките на приоритет 1 за Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г., посочен в раздел 5.

Работата в рамките на Шенгенския цикъл за 2025—2026 г. следва да включва и действия за укрепване на **националните системи за управление на Шенгенското пространство** както в държавите от Шенген, така и в държавите кандидатки за присъединяване към ЕС. Комисията ще организира поредица от семинари за постигане на съгласие по минимални стандарти, така че държавите от Шенген да могат да прилагат изцяло Шенгенската система чрез ефективни политически и административни структури. Работата ще се основава на значителните постижения и структурите за управление, създадени в рамките на европейското интегрирано управление на границите. С този подход ще бъдат включени всички съответни органи.

Съгласно посоченото в оценките по Шенген и въз основа на собствения си опит Комисията приканва всички държави от Шенген да назначат национален координатор, който да наблюдава всички въпроси, които оказват влияние върху функционирането на

Шенген, като се гарантира ясно разпределение на отговорностите между всички заинтересовани органи.

Съгласно последващите действия по тематичната оценка от 2019—2020 г. на националните стратегии на държавите членки за интегрирано управление на границите,⁴ всички държави от Шенген са започнали национални процедури за преразглеждане на своите стратегии. Към края на 2024 г. 12 държави от Шенген бяха приели официално преразгледаните стратегии, а в осем държави процесът на приемане беше в ход. Резултатите показват значителни подобрения, включително по-силни рамки за управление и по-добра интеграция на процедурите за връщане в националните стратегии. Повечето държави от Шенген отбелязаха напредък в съгласуването на своите стратегии с приоритетите на ЕС, което отразява постигнатия напредък в областта на анализа на риска, осведомеността за състоянието и сътрудничеството с ЕС.

Въпреки това, все още съществуват значителни пропуски в планирането на човешките ресурси, междуведомствената координация и финансовите правила. Само няколко държави от Шенген успешно свързват своите стратегии с планове за действие, анализи на потребностите и рамки за финансиране. Националните стратегии все още не включват изцяло специални разпоредби относно гаранциите и обучението в областта на основните права. Същевременно задълженията, свързани с процедурата за скрининг, установена в Новия пакт за миграцията и убежището, трябва да бъдат ефективно интегрирани и съгласувани с по-широката система за интегрирано управление на границите. Инвестирането в системата за европейско интегрирано управление на границите ще осигури солидна основа за изграждането на стабилни национални рамки за управление на Шенгенското пространство.

3. Политическа и регулаторна основа: по-широк и по-задълбочен Шенген

3.1. По-широко Шенгенско пространство

За повече от 40 години Шенген се превърна от регионална инициатива на няколко държави — членки на ЕС, в истински европейски проект⁵. Шенгенското пространство беше разширено девет пъти, за да се превърне днес в най-голямото пространство на свободно движение в света без контрол по вътрешните граници.

На 1 януари 2025 г. **България и Румъния** станаха пълноправни членове на Шенгенското пространство. С Решението на Съвета от 12 декември 2024 г.⁶, следващо решението му

⁴ Решение за изпълнение на Комисията от 17.12.2020 г. за изготвянето на доклада за тематичната оценка за периода 2019—2020 г. на националните стратегии на държавите членки за интегрирано управление на границите. C(2020) 8000 final.

⁵ Протокол № 19 към Договора за функционирането на Европейския съюз относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, се прилага за 30 държави. Контролът по вътрешните граници между 29-те участващи държави е отменен.

⁶ Решение (ЕС) 2024/3212 на Съвета от 12 декември 2024 г. за определяне на датата за премахване на проверките на лица по вътрешните сухопътни граници със и между Република България и Румъния (ОВ L 3212, 23.12.2024 г.).

от 30 декември 2023 г.⁷ по същия въпрос, беше отбелязан краят на 18-годишен процес, започнал с присъединяването на двете държави към ЕС. С пълното си присъединяване към Шенгенското пространство България и Румъния се очаква да спестят милиарди евро, тъй като при наличието на вътрешни граници дружествата, извършващи дейност в тези две държави, според изчисленията са плащали милиарди евро годишно в резултат на увеличени разходи за логистика, забавяния на доставките на стоки и оборудване и увеличени разходи за горива и за водачите⁸.

Кипър работи за изпълнението на препоръките относно Шенген⁹ и в момента се извършва първата му оценка по Шенген. Комисията подкрепя Кипър в процеса на по-задълбочена интеграция в Шенгенската система.

Ирландия е единствената държава, която е освободена от участие във всички разпоредби, уреждащи Шенгенското пространство¹⁰. Предвид ползите за Ирландия и Шенгенското пространство като цяло и след като Съветът ѝ даде разрешение да участва в определени области¹¹, като Шенгенската информационна система, както и в полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, в момента по отношение на Ирландия са в ход последващи действия във връзка с оценката ѝ по Шенген¹². Комисията възнамерява да публикува доклада от оценката по Шенген¹³ за Ирландия през 2025 г. Ако оценката е положителна, това ще позволи на Съвета да приведе в действие тези разпоредби¹⁴ в Ирландия, което ще доведе до засилено сътрудничество в рамките на Шенген.

С подготовката на ЕС за по-нататъшно разширяване и с напредването на преговорите за присъединяване на няколко държави кандидатки, Шенгенското пространство също ще се разшири и ще обхване тези държави, тъй като от тях се изисква да приемат и прилагат

⁷ Решение (ЕС) 2024/210 на Съвета от 30 декември 2023 г. относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния (ОВ L 120, 4.1.2024 г.).

⁸ Цената на оставането извън Шенгенското пространство за единния пазар — въздействието върху България и Румъния, доклад по собствена инициатива, Европейски икономически и социален комитет, INT 1046, 4 декември 2024 г.

⁹ Документи на Съвета: 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21, 11237/24.

¹⁰ Членове 4 и 5 от Протокол № 19 към Договора за функционирането на Европейския съюз относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз.

¹¹ Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген.

¹² В съответствие с член 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2020/1745 на Съвета, през 2021 г. бяха извършени посещения за оценка, свързани с полицейското сътрудничество и Шенгенската информационна система, в рамките на първоначалната оценка на Ирландия. С оглед оценяване на напредъка, постигнат от Ирландия, в съответствие с член 21, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2022/922 в периода 25—29 ноември 2024 г. беше извършено посещение за проверка. Въпреки отбелязания напредък, Ирландия все още трябва да предприеме допълнителни мерки, за да осъществи неизпълнените корективни мерки. Комисията ще продължи да следи изпълнението на плана за действие.

¹³ Обхващащ оценката на екипа за оценка на изпълнението от страна на Ирландия на изискванията относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, сътрудничеството в областта на наркотиците и член 26 от Шенгенската конвенция.

¹⁴ Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген.

разпоредбите, уреждащи Шенгенското пространство, от датата на присъединяването си към ЕС. За да се преодолее сложността на процеса на разширяване на Шенгенското пространство и да се осигури добре подготвен процес на интеграция, ще е необходима нова прозрачна, ефикасна и ефективна рамка за приемане в него. Въз основа на поуките от последното разширяване на Шенгенското пространство, рамката трябва да осигури предвидим и справедлив процес, който да позволи на новоприетите държави постепенно да се възползват от участието в Шенгенското пространство и в крайна сметка да се премахне контролът по вътрешните граници като последен етап.

При този процес се изисква строго наблюдение на всички етапи, за да се гарантира, че новоприетите държави от Шенген спазват непрекъснато високите стандарти, прилагани от вече приетите държави във всички области, необходими за окончателното премахване на контрола по вътрешните граници. Като първа стъпка, по време на преговорите за присъединяване тези държави трябва да продължат да работят за въвеждането на правните и оперативните стандарти и стандартите за управление, необходими за интегрирането на Шенгенската система в една напълно функционираща национална рамка за управление към момента на присъединяването им към ЕС. За това се изисква солидна подготовка, включително изпълнение на Шенгенския план за действие, съгласно посоченото в Съобщението относно политиката на ЕС за разширяване за 2024 г.¹⁵.

3.2. Задълбочаване на Шенген, за да бъде подготвен за цифровата ера

Понастоящем в ЕС се променя начинът, по който се осъществява управлението на границите, като се преминава от предимно физически гранични проверки към по-модерна и цифрова гранична система. Необходимо е да се ускори **цифровизацията на шенгенската рамка**, за да се повиши сигурността на гражданите, да се укрепят външните граници и сътрудничеството в областта на правоприлагането и да се улесни добросъвестното пътуване до Шенгенското пространство и свободата на движение в него, като същевременно се гарантира защитата на основните права и стандартите за сигурност.

Като част от усилията Шенгенското пространство да се превърне в световен еталон за улесняване на безпроблемното и сигурно пътуване, през януари 2025 г. влязоха в сила нови правила¹⁶ относно ефективното използване на информация за пътуванията („предварителна информация за пътниците“) от граничните и правоприлагащите органи. Това е важна стъпка към повишаване на сигурността, без да се нарушава комфортът при пътуване, като същевременно се зачитат правото на защита на данните и правото на неприкосновеност на личния живот. През 2025 г. Комисията възнамерява да започне оценка на правилата за използване на резервационни данни на пътниците, за да анализира тяхната ефективност и ефикасност.

¹⁵ Съобщение на Комисията от 30.10.2024 г. относно политиката на ЕС за разширяване за 2024 г. COM(2024) 690 final.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2025/12 и Регламент (ЕС) 2025/13.

Цифровизацията на процедурите по външните граници на ЕС е основен елемент за справяне с рисковете за сигурността. През декември 2024 г. Комисията представи предложение за постепенно въвеждане в действие на **системата за влизане/излизане**. Това предложение дава възможност на държавите от Шенгенското пространство да внедрят поетапно системата за влизане/излизане по външните си граници в рамките на период от шест месеца, като по този начин на тях и на eu-LISA се предоставят гъвкавост и инструменти за справяне с оставащите предизвикателства преди цялостното въвеждане на системата. Комисията призовава съзаконодателите да гарантират бързи преговори и бързо приемане на предложението. Подготовката за въвеждането на **Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им** трябва да бъде завършена бързо, тъй като редица държави от Шенген срещат затруднения при прилагането на необходимите мерки.

Комисията призовава Европейския парламент и Съвета, както и органите на държавите членки и eu-LISA, да гарантират, че тези важни иновации функционират пълноценно и следват новия график¹⁷, договорен от Шенгенския съвет през март 2025 г.

Въпреки че тези системи ще подобрят значително сигурността и ефективността на пътуванията, предложението на Комисията за **цифровизация на документите за пътуване**, представено през октомври 2024 г.¹⁸, е част от по-широк ангажимент за цифрови иновации в полза на пътниците. Целта на тази инициатива е да се установи общ стандарт за цифровите документи за пътуване и да се въведе мобилно приложение в целия ЕС, което да спомогне за рационализиране на граничните проверки и да допринесе за безпроблемно пътуване за всички пътници. Понастоящем се водят преговори с Европейския парламент и Съвета, за да се превърне тази амбиция в реалност. Продължава и работата по модернизиране на визовите процедури, за да се гарантира, че гражданите на трети държави също се ползват от по-ефективен и сигурен процес на издаване на визи. Вследствие на предложението на Комисията за цифрови визи законодателните процедури приключиха с приемането им през 2023 г. Свързаните с това актове за изпълнение понастоящем са обект на преглед, като целта е през 2026 г. да се започне разработването на платформата на ЕС за подаване на заявления за визи, за да може през 2028 г. тя да започне да функционира и да бъде въведена цифровата виза.

Тъй като социалните и технологичните промени напредват с безпрецедентни темпове, невъобразими при създаването на Шенген, Шенгенското пространство трябва да се адаптира, за да запази своите позиции. **Нововъзникващите технологии и цифровите**

¹⁷ Съгласно преразгледания график въвеждането на системата за влизане/излизане ще бъде постепенно, като ще започне през октомври 2025 г. Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им ще бъде пусната в експлоатация през последното тримесечие на 2026 г.

¹⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на приложение за електронно подаване на данни за пътуванията („цифрово приложение на ЕС за пътуване“) и за изменение на регламенти (ЕС) 2016/399 и (ЕС) 2018/1726 на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 2252/2004 на Съвета по отношение на използването на цифрови удостоверения за самоличност за пътуване (COM/2024/670 final); Предложение за решение на Съвета относно издаването на основаващите се на лични карти цифрови удостоверения за самоличност за пътуване (COM(2024) 671 final).

решения ще бъдат от решаващо значение за трансформирането на управлението на границите и за ранното откриване на заплахи. Инвестициите в научноизследователска и развойна дейност за бъдещи технологии за управление и сигурност на европейските граници следва да продължат да осигуряват защита на Шенгенското пространство с помощта на най-съвременни европейски решения и в бъдеще. За това се изисква изграждането на по-тесни партньорства, включително с държавите, асоциирани към Шенген, и с публични и частни заинтересовани страни, като изследователи, предприемачи, новаторски дружества или организации за научни изследвания и технологии. Тази работа трябва да бъде съчетана с повишена **подготвеност** чрез усъвършенствани системи за откриване на заплахи, непрекъснато наблюдение на критичната инфраструктура и въвеждане на протоколи за реагиране в реално време. Тези мерки са необходими за управление на нарастващата заплаха от нарушения на киберсигурността, включително в агенциите на ЕС и в системите за данни, свързани с границите.

3.3. Задълбочаване на Шенген, за да се адаптира към променящата се обстановка в областта на сигурността

На 1 април 2025 г. Комисията прие **ProtectEU: нова европейска стратегия за вътрешна сигурност**, в която се определят дейностите за укрепване на апарата за сигурност на ЕС през следващите години и за интегриране на съображенията за сигурност във всички законодателни актове, политики и програми на Съюза. Подобни усилия трябва да бъдат положени и на национално равнище, тъй като оценките по Шенген за 2024 г. разкриха трайни пропуски в стратегическия подход към вътрешната сигурност. Националните органи все още работят отделно, прилагат *ad hoc* мерки и липсва цялостен европейски подход. Това пречи на държавите от Шенген да определят национални приоритети, да извършват стратегическо планиране на способностите и да разработват трансгранични и допълващи се мерки на всички равнища (национално, регионално и местно). За гарантиране на вътрешната сигурност в пространство без контрол по вътрешните граници е необходим подход, с който се насърчава по-задълбочено и по-структурирано сътрудничество между националните правоприлагащи органи и на европейско равнище, включително по отношение на управлението.

Както беше обявено в европейската стратегия за вътрешна сигурност, за да подкрепи обсъжданията с държавите членки в Съвета относно променящите се предизвикателства пред вътрешната сигурност и обмена на мнения по ключови приоритети на политиката, Комисията ще разработва и представя редовни анализи на заплахите във връзка с предизвикателствата пред вътрешната сигурност на ЕС. За да се подкрепи по-широката работа по подобряване на осведомеността за състоянието, е от съществено значение държавите членки да подобрят обмена на разузнавателна информация с единното звено за анализ на разузнавателна информация (SIAC) и да гарантират по-добър обмен на информация с агенциите и органите на ЕС.

За да се отговори на променящите се предизвикателства пред сигурността по по-координиран, съгласуван и ефективен начин, от решаващо значение е **трансграничното**

оперативно сътрудничество в областта на правоприлагането. Дълготрайните правни ограничения и ограничения, свързани с компетентността, посочени в оценката на Комисията за 2024 г. на препоръките на Съвета относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането¹⁹, продължават да възпрепятстват ефективното оперативно сътрудничество между правоприлагащите органи. Както беше обявено в европейската стратегия за вътрешна сигурност²⁰, Комисията ще работи за създаването на група на високо равнище относно бъдещето на оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането, която да разработи обща стратегическа визия и да предложи конкретни решения за преодоляване на правните пропуски, подобряване на обмена на информация и гарантиране на високо равнище на вътрешна сигурност в цялото Шенгенско пространство.

Едно от предизвикателствата, пред които са изправени правоприлагащите органи, е гарантирането на **законен достъп до данни**. Постигането на баланс между сигурността и неприкосновеността на личния живот е от съществено значение за защитата както на свободата, така и на безопасността. Въз основа на препоръките, приети през май 2024 г. от Групата на високо равнище относно достъпа до данни за целите на правоприлагането, и както беше обявено в европейската стратегия за вътрешна сигурност, през първата половина на 2025 г. Комисията ще представи пътна карта с правните и практическите мерки, които тя предлага, за да гарантира законен и ефективен достъп до данни.

И накрая, необходимо е да се актуализира правната рамка за **борба с контрабандата на мигранти**. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да приключат бързо преговорите за укрепване на ролята на Европол в борбата с контрабандата на мигранти²¹. Междувременно ще продължи работата по подобряване на вече наличните инструменти. През януари 2025 г. Комисията подкрепи създаването на професионална мрежа от следователи в областта на контрабандата на мигранти онлайн, управлявана от Европейския център за борба с контрабандата на мигранти на Европол и звеното на ЕС за сигнализиране за незаконно съдържание в интернет. Тази мрежа ще спомогне за разбиването на престъпни групи, действащи онлайн. На втората международна конференция за контрабандата на мигранти ще бъде оценен напредъкът и ще се даде тласък на по-нататъшни действия в подкрепа на консолидирането на работата на Световния алианс за борба с контрабандата на мигранти.

¹⁹ Работен документ на служителите на Комисията, оценка на изпълнението от държавите членки на Препоръка (ЕС) 2022/915 на Съвета от 9 юни 2022 г. относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането. SWD(2025) 36 final от 31.1.2025 г.

²⁰ COM(2025) 148 final.

²¹ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2016/794 (COM(2023)754 final). Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални правила за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой в Съюза и за борба с него, както и за замяна на Директива 2002/90/ЕО на Съвета и на Рамково решение 2002/946/ПВР на Съвета, (COM/2023/755 final).

Подобни инициативи бяха реализирани в отговор на **трафика на наркотици**, като акцентът беше поставен върху повишаването на осведомеността относно факторите, които стоят в основата на тази нарастваща заплаха. От ключово значение за борбата с неправомерното използване на търговските транспортни средства е сътрудничеството между публичните и частните заинтересовани страни, насърчавано чрез Европейския пристанищен алианс. Инициативата ще бъде включена в предстоящата стратегия на ЕС за пристанищата, която Комисията планира да приеме през 2025 г., и както беше обявено в европейската стратегия за вътрешна сигурност, тя ще бъде разширена, за да бъдат включени по-малките и вътрешните пристанища.

4. Оперативната основа на Шенген: прилагане

Истинският успех на Шенген зависи основно от ефективното прилагане на системата от хилядите органи, които работят на място, включително редица агенции на ЕС. Само чрез последователни, висококачествени и координирани действия ангажиментите на политиката могат да бъдат превърнати в реалност. Оперативната рамка на Шенген се подкрепя от граничните служители, служителите на правоприлагащите органи и имиграционните органи и е от съществено значение за превръщането на амбициозната визия за Шенген в реален стратегически актив. Дейностите по оценка и наблюдение по Шенген за 2024 г. показаха, че макар основите на Шенген да остават стабилни, в някои области от критично значение все още съществуват трайни пропуски. Необходими са целенасочени последващи действия, за да не се позволява на тези недостатъци да подкопаят целостта и общата сигурност на Шенгенското пространство.

4.1. Укрепване на готовността далеч отвъд нашите граници

Шенген е от полза преди всичко за европейските граждани и пребиваващите лица, като улеснява свободното движение в рамките на Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници. Тези предимства се отнасят и за всички граждани на трети държави, които пребивават законно на територията на държава от Шенген.

През 2024 г. общият брой на редовните добросъвестни пътници — т.е. тези, които са влезли с шенгенска виза или са имали право на безвизово пътуване — надхвърли половин милиард²². За краткосрочен престой гражданите на трети държави могат да влизат в Шенгенското пространство чрез единна **шенгенска визова система**, освен ако нямат право на безвизово пътуване²³. Тази система, заедно с Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им, която ще бъде въведена през 2026 г., гарантира стандартизирани процедури за граничен контрол, сигурност и влизане за

²² Барометър за състоянието на Шенген+, март 2025 г.

²³ След извършване на оценка за всеки отделен случай, за да се определи дали третите държави отговарят на високите стандарти за Шенген, понастоящем ЕС прилага безвизов режим с 61 държави извън ЕС, два специални административни региона на Китай (Хонконг и Макао) и една територия с упражнявана върху нея власт, която не е призната за държава от поне една държава — членка на ЕС (Тайван). Съгласно този режим гражданите на държави извън ЕС с електронен паспорт могат да влизат в Шенгенското пространство за краткосрочен престой, без да се нуждаят от виза. Прилага се принципът на визова реципрочност, който позволява на гражданите на ЕС да пътуват до тези държави извън ЕС.

краткосрочен престой във всички държави от Шенген, като подобрява последователността и ефективността при управлението както на вътрешната мобилност, така и на влизането и излизането. Тя е нашата първа линия на защита.

Степента на прилагане на общите визови правила е висока, както е видно от дейностите по оценка и наблюдение по Шенген за 2024 г. Няколко държави от Шенген бързо се справиха с недостатъците, свързани с ефективността на работния процес в консулствата, които обработват шенгенски визи, или с информационната им система за обработка на визи. Въпреки това в държавите, които обработват най-голям брой шенгенски визи за краткосрочно пребиваване, все още са необходими някои подобрения с оглед на ефективното управление на големия брой заявления.

Държавите по целия свят признават значителните ползи от правата и свободите, свързани с Шенген, които са от основно значение за глобалната свързаност и сътрудничество. ЕС трябва да продължи да насърчава **високи глобални стандарти** в областта на управлението на границите, сътрудничеството в областта на правоприлагането и обмена на информация, като гарантира силна защита на основните права.

В бъдеще задълбочаването на отношенията с държавите партньори в нашето съседство и отвъд него трябва да бъде съпътствано от недвусмислен ангажимент за спазване на нашите високи стандарти и споделени ценности. Третите държави, които имат право на безвизов достъп или привилегирани отношения с Шенген, трябва не само да се възползват от предимствата, но и да спазват тези основни ангажименти. Това изисква по-строг контрол и отчетност. В **новата визова стратегия** на Комисията, която трябва да бъде приета по-късно през 2025 г., ще се проучи ролята на визовата политика като двигател за конкурентоспособност и като лост за засилване на вътрешната сигурност на ЕС и подобряване на сътрудничеството с трети държави, включително по отношение на обратното приемане. В стратегията ще бъдат обмислени и мерки за улесняване на пристигането на най-добрите студенти, изследователи и квалифицирани работници от трети държави в подкрепа на съюза на уменията²⁴.

Насърчаването на по-голямо сближаване и интегриране с **държавите — кандидатки за членство в ЕС**, е възможност за обмен на опит и разпространение на основните ценности и стандарти сред нашите съседи. През последните години Frontex засили подкрепата си за държавите кандидатки. ЕС договори споразумения за статута с Албания, Босна и Херцеговина, Молдова, Черна гора, Северна Македония и Сърбия²⁵. През 2024 г. присъствието на Frontex беше разширено до границата между Черна гора и Албания. С тези споразумения се разширява изключително важната линия на управление на границите отвъд външните граници на ЕС, което помага за справяне с потенциалните рискове, преди те да достигнат Съюза.

²⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно съюза на уменията. COM(2025) 90 final от 5 март 2025 г.

²⁵ Споразумението за статута с Босна и Херцеговина е в процес на финализиране, а споразуменията с Албания, Молдова, Черна гора, Северна Македония и Сърбия вече са подписани и се провеждат съвместни операции.

През 2024 г. държавите кандидатки предприеха стъпки за привеждане в съответствие с шенгенските изисквания, включително действия за гарантиране на високи стандарти за управление на границите, сближаване на визовите политики, борба с организираната престъпност, тероризма и хибридните заплахи, както и за установяване на сътрудничество в областта на правоприлагането. С плана за действие на ЕС за Западните Балкани²⁶ беше постигнат конкретен напредък по отношение на управлението на миграцията. Напредъкът обаче остава неравномерен, като са необходими по-нататъшни действия за сближаване на визовите политики и за създаване на национална рамка за управление на Шенгенското пространство. Черна гора и Сърбия предприеха положителни стъпки за изготвяне на Шенгенски план за действие. Комисията наблюдава отблизо всички държави — кандидатки за членство в ЕС. Органите в държавите кандидатки ще бъдат постепенно интегрирани в дейностите, свързани с Шенген, включително чрез участието им в дейности по обучение и наблюдение.

Разширяването означава също така подготовка за нови геополитически предизвикателства в областта на управлението на границите и заплахите за сигурността. Комисията ще даде приоритет на тази работа в прегледа на политиките си, като се съсредоточи върху изграждането на динамична система, която е напълно подготвена да отговори на бъдещите потребности и конфигурации.

Държавите партньори се стремят да задълбочат връзките си с държавите членки в Шенгенското пространство с цел да установят привилегирани отношения в областта на управлението на границите и сигурността, които да носят осезаеми ползи за гражданите им и да допринесат за по-тесни контакти между хората чрез улесняване на добросъвестното пътуване и законната миграция. Понастоящем Frontex договаря работни механизми с близо 20 трети държави²⁷, които биха могли да обхващат обмен на информация чрез EUROSUR и договорености за анализ на риска. За да се засили още повече сигурността на Шенгенското пространство, Европол и държавите — членки на ЕС, засилиха работата си през последните години за подобряване на предаването и обработката на информация от ключови трети държави²⁸. Този подход гарантира, че съответните данни, по-специално за лица, заподозрени в тероризъм, се обработват и обменят ефективно, за да се подпомогне откриването и предотвратяването на заплахи за сигурността по външните граници на ЕС.

Комисията приветства успешното приключване на преговорите за споразумения между ЕС и съответно Исландия и Норвегия относно използването на резервационни данни на пътниците. Правилата не са официално част от правната рамка на Шенген, но след като влязат в сила, те ще позволят на държавите от Шенген да предават и обработват този тип

²⁶ [EU Action Plan on the Western Balkans \(План за действие на ЕС за Западните Балкани\) — Европейска комисия.](#)

²⁷ Албания, Армения, Босна и Херцеговина, Гамбия, Йордания, Кабо Верде, Канада, Косово, Ливан, Мавритания, Мароко, Молдова, Нигер, Нигерия, САЩ, Северна Македония, Сенегал, Сърбия, Украйна и Черна гора.

²⁸ Например, през март 2025 г. ЕС и Бразилия подписаха споразумение, което укрепва партньорството между Европол и бразилските правоприлагащи органи, като позволява обмена на оперативна информация.

данни, като по този начин значително ще подобрят способността на Шенгенското пространство да се бори с тероризма и тежката престъпност.

Шенгенският цикъл за периода 2025—2026 г.: по-тясна координация във външната дейност на държавите от Шенген

Глобалното измерение на Шенген също изпълнява решаваща роля в противодействието на **тактиките за дестабилизация**, използвани по целия свят, особено в ситуации на геополитическо съперничество, като например тези, прилагани от Русия. Шенгенската рамка дава възможност на ЕС да действа колективно, например чрез предприемане на мерки в рамките на механизма за суспендиране на безвизовия режим и чрез обединяване на ресурси, по-специално на агенциите на ЕС, с цел противодействие на критични заплахи. Същевременно ЕС може да се ангажира с координиран подход към трети държави, включително по отношение на процедурите за разрешаване на влизане в Шенгенското пространство²⁹.

През 2024 г. Комисията анализира изпълнението на насоките, издадени на 30 септември 2022 г., относно цялостното издаване на визи за руски граждани. По данни от оценката съвместните действия са довели до значително намаляване на общия брой на издадените шенгенски визи на руски граждани — от над 4 млн. визи, издадени през 2019 г., до 0,5 млн. през 2023 г. Въпреки това продължават да съществуват различия в практиките на държавите от Шенген, което може да застраши сигурността на ЕС. Някои от тях все още издават голям брой туристически визи на руски граждани, което подкопава колективните усилия за засилване на сигурността. Поради това е от съществено значение да се даде приоритет на последователното изпълнение на координирани действия по отношение на трети държави във всички държави от Шенген, както беше обсъдено от Шенгенския съвет през март 2025 г.

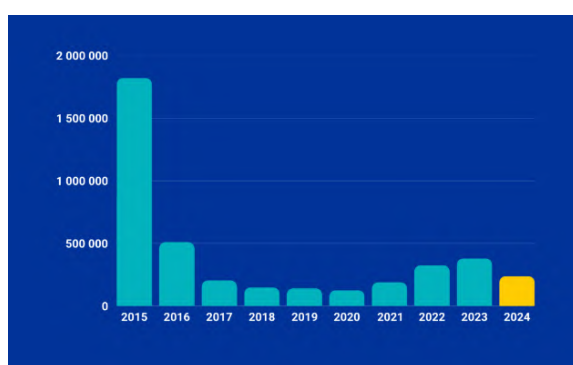
4.2. По-голяма сигурност за хората чрез строго управление на границите и по-ефективно връщане

Висококачественото **европейско интегрирано управление на границите** е в основата на успеха на Шенгенското пространство. През 2024 г. Шенгенското пространство отново

²⁹ Съобщение на Комисията 1. за актуализиране на насоките относно цялостното издаване на визи по отношение на руски кандидати вследствие на Решение (ЕС) 2022/1500 на Съвета от 9 септември 2022 г. относно цялостното спиране на прилагането на Споразумението между Европейската общност и Руската федерация за облекчаване на визовия режим за гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация; и 2. за предоставяне на насоки относно контрола на руските граждани по външните граници (C(2022) 7111 final).

беше най-посещаваната дестинация в света, като 40 % от международните пътувания в световен мащаб преминаха през външните му граници. Този значителен обем пътници беше управляван ефективно благодарение на ежедневната работа на над 120 000 служители на европейската гранична и брегова охрана, въпреки че голямата натовареност поставя сериозни предизвикателства пред органите.

Същевременно геополитическите и свързани със сигурността конфликти бяха движеща сила на миграционните потоци, което допълнително усложни управлението на външните граници на Шенген, включително тактиките за използване на миграцията като оръжие за политически цели. Засилените усилия на ЕС, например чрез укрепване на партньорствата с трети държави, доведоха до значително **намаление** на незаконното преминаване на границите. През 2024 г. са регистрирани около 240 000 случая, което е най-ниското ниво от 2021 г. насам³⁰.



Незаконно преминаване на границите на ЕС (Frontex)

В допълнение към проблема с големия поток от пътници, включително тези, които се опитват да заобиколят условията за влизане, външните граници на ЕС са изложени на нарастващи и все по-сложни **заплахи за сигурността**. Продължаващото насилие в Сахел води до принудително разселване на населението и създава благоприятна почва за укрепване на мрежите на терористични групи, като руските наемници могат да засилят спиралата на насилието и да улеснят усилията на джихадистите за набиране на нови членове³¹. По същия начин регионалните кризи извън ЕС имат верижен ефект, което предоставя нова мотивация на терористите от целия идеологически спектър да вербуват, мобилизират или надграждат своя капацитет³². Макар понастоящем тези заплахи да изглеждат по-скоро местни или регионални по своя характер, те все пак налагат строго наблюдение на външните граници, за да се предотврати завръщането в ЕС на чуждестранни бойци терористи и да се намали рискът от тероризъм. Външните граници също остават уязвими за контрабандата на незаконни стоки, като наркотици и огнестрелни оръжия, което може да подхрани организираната престъпност.

³⁰ Данни на Frontex (14 януари 2025 г.). [Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024 \(Незаконното преминаване на границите на ЕС намалява рязко през 2024 г.\)](#).

³¹ Стратегически анализ на риска на Frontex за 2024 г. [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#)

³² COM(2025) 148 final.

Управлението на външните граници на ЕС е споделена отговорност на държавите от Шенген и на ЕС. В съответствие с правомощията си **Frontex** продължава да оказва ключова подкрепа за управлението на границите с повече от 2 600 служители от постоянния корпус и технически ресурси, разположени в държавите от Шенген и в трети държави. През 2024 г. Frontex започна да въвежда новата си оперативна концепция и командна структура, които ще гарантират, че по отношение на разгръщанията ще може да се реагира по-бързо и гъвкаво на оперативната обстановка. Въз основа на значителния напредък, постигнат през последните години, и за да се отговори на непрекъснатите нужди, Комисията ще работи за укрепване на агенцията, включително като ѝ предостави най-съвременни технологии за наблюдение и осведоменост за състоянието. Във връзка с това е от решаващо значение държавите от Шенген да продължат да допринасят своевременно за европейската гранична и брегова охрана, по-специално с персонал и активи. Наред с това, за да се повиши още повече сигурността на границите и да се засили сътрудничеството в рамките на ЕС в отговор на променящите се заплахи, през следващата година Комисията ще предложи да се укрепи Frontex.

Освен да се гарантира, че Frontex разполага с необходимите ресурси за подкрепа на съвместните операции на място, от решаващо значение е държавите от Шенген да засилят усилията си, тъй като все още съществуват значителни пропуски в прилагането на практиките за управление на границите.

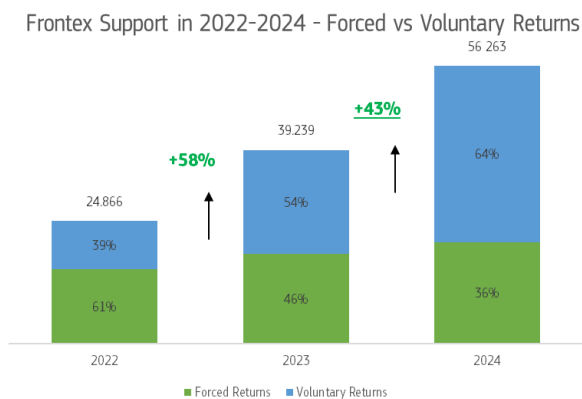
Особено засегнати от тези пропуски в прилагането са **граничните проверки**. Оценка по Шенген сочат, че почти половината от всички държави от Шенген се сблъскват с недостатъци, свързани с човешките ресурси, обучението, прилагането на процедурите за гранични проверки и технически проблеми, които засягат функционирането на ИТ оборудването, по-специално при използването на Шенгенската информационна система. Продължаващото съществуване на тези недостатъци представлява пропуск в сигурността на Шенгенското пространство и затова Комисията ще работи с държавите от Шенген, за да проучи причините за липсата на напредък. Комисията ще докладва за напредъка в тази област пред Шенгенския съвет през Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г.

По отношение на **наблюдението на границите** някои държави от Шенген, изложени на повишени заплахи за сигурността поради високия риск от трафик на наркотици от трети държави и засилената миграция, имат сериозни недостатъци. Тези уязвимости засягат предимно наблюдението на морските граници. През последната година ЕС отпуска допълнителни средства в размер на 378 млн. евро по линия на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, за да подпомогне държавите от Шенген в укрепването на инфраструктурата и способностите им за наблюдение на границите. Комисията призовава държавите от Шенген да ускорят действията си, за да гарантират, че средствата се насочват към областите с най-належащи нужди, и да оптимизират използването на наличните технологии.

По-ефективното управление на външните граници трябва да бъде съпътствано от ефективни мерки за **връщане** на лицата, които нямат законно право на престой в

държавите членки. Пътниците, влизаци за краткосрочен или дългосрочен престой, трябва да отговарят на всички изисквания за сигурност и да спазват стриктно изискването да напуснат Шенгенското пространство в определения срок. Ако не го направят, Шенгенското пространство разполага с набор от общи минимални правила, уреждащи връщането на лица, които нямат право на престой, включително лица, които заобикалят законните процедури за влизане. След като системата за влизане/излизане започне да функционира, тя ще подобри правоприлагането чрез по-ефективно откриване на лицата, които са надвишили разрешения във визата им срок на престой, тъй като те представляват значителна част от пътниците, които нямат право да останат и следва да се върнат.

През 2024 г. броят на ефективните връщания се е увеличил с близо 12 % в сравнение с 2023 г., достигайки почти 123 400 връщания, което е съществен принос благодарение на значителното увеличение на подкрепата от Frontex. През същата година Frontex подпомогна държавите от Шенген при връщането на над 56 000 души, което представлява увеличение с 43 % спрямо предходната година. Процентът на доброволните връщания също продължи да нараства, като се увеличи от 54 % през 2023 г. до 64 % през 2024 г.



Въпреки тази положителна тенденция, **ефективността на националните системи за връщане** остава сериозно предизвикателство в цялото Шенгенско пространство, като само 1 от 5 лица, които трябва да бъдат върнати, действително се връщат. Поне половината от всички държави от Шенген все още се сблъскват със сериозни затруднения при извършването на връщания, които са особено изразени в държавите с по-голям брой случаи на връщане.

Използването на общи сигнали в **Шенгенската информационна система** за граждани на трети държави, които трябва да напуснат Шенгенското пространство, допринесе за по-голяма ефективност на връщането, като се отбелязват значителни подобрения в координацията и обмена на информация. Въпреки това системата все още не се използва в достатъчна степен като съвместен инструмент за установяване на лица и подкрепа на усилията за връщане, тъй като в редица държави от Шенген броят на сигналите за връщане е с 60 % по-малък от броя на издадените решения за връщане. Това означава, че може да има подлежащи на връщане лица, които са се укрили, но в системата няма информация, която да гарантира тяхното връщане. Освен това през 2024 г. някои държави

от Шенген не са включили пръстови отпечатащи в нито един сигнал за връщане, а много от тях не са включили документи за самоличност и снимки, дори когато такива са били на разположение. Това налага спешни действия на национално равнище.

За да се справят със специфичните предизвикателства, свързани с гражданите на трети държави, които представляват заплаха за сигурността, координаторът на ЕС по въпросите на връщането предостави насоки за използването на сигналите за връщане в Шенгенската информационна система и „сигнализирането във връзка със сигурността“ въз основа на практиките на държавите членки.

Тематична оценка за 2024 г. относно по-голямата ефективност на връщането

В подкрепа на европейската система за връщане Комисията извърши тематична оценка по Шенген относно ефективността на системата. В нея се констатира напредък в разработването на национални системи за връщане, но също така се посочва, че ситуацията е сложна, като националните правни рамки и процедури варират в различните държави от Шенген, което отслабва общата ефективност на ЕС.

В оценката бяха установени **три основни проблема**. Първо, липсата на анализ на риска за предвиждане на колебанията в броя на случаите на връщане не позволява на националните органи да предприемат мерки за готовност, включително интегрирано планиране на ресурсите, по-специално за планиране на действия при извънредни ситуации. Второ, държавите от Шенген се сблъскват с предизвикателства при осигуряването на процес на безпрепятствено връщане поради неефективност на ключови етапи, включително системата за обжалване, ефективно установяване на самоличността на лицата преди връщане и достатъчен мониторинг на спазването на задължението за връщане. Трето, оперативното прилагане на сигналите за връщане в рамките на Шенгенската информационна система от всички национални органи трябва да бъде подобро, за да се постигне по-ефективно вземане на решения в процедурите по връщане.

За да се справят с тези предизвикателства, държавите от Шенген могат да се възползват от широк набор от установени **най-добри практики**. Например, някои държави (Нидерландия, Норвегия) са въвели интегрирани цикли на планиране и контрол за всички органи, участващи в процеса по връщане, което позволява редовно координиране и осигурява оптимално разпределение на ресурсите. Освен това, използването на ИТ инструменти за управление на отделни случаи, които позволяват обмен на информация в реално време между различни органи, се оказва полезно (Австрия, Естония, Нидерландия, Норвегия). Също толкова важни са практиките, които дават приоритет на консултирането относно връщането като ключова стъпка във всяка процедура по връщане, съобразено с конкретните нужди на подлежащите на връщане лица (Австрия, България, Нидерландия, Норвегия), което може значително да подобри общата ефективност на връщането.

Статуквото вече не е вариант. Поради това Комисията предложи нова правна рамка за връщането³³ и призова съзаконодателите да постигнат бърз напредък в преговорите. Време е да оставим зад себе си разпокъсаните решения и да постигнем напредък в признаването и прилагането на решенията на другите, като същевременно обединим необходимите национални и европейски ресурси по начин, който е от полза за всички, и признаем силните страни на всеки в приноса му към общия европейски интерес. До постигането на споразумение и привеждането в действие на новата законодателна рамка в областта на връщането, Комисията призовава държавите от Шенген да изпълнят без забавяне препоръките, съдържащи се в тематичната оценка, за да се използват оптимално съществуващите рамки и да се постигнат по-добри и по-бързи резултати.

4.3. Високо равнище на координирани действия в рамките на Шенгенското пространство

Високото равнище на осведоменост за състоянието, особено по външните граници, е основна предпоставка за готовност в променящата се обстановка в областта на сигурността. Рамката на ЕС вече предлага надеждни инструменти за **осведоменост за състоянието и анализ на риска**, като EUROSUR, чието предназначение е да се подобри управлението на външните граници чрез интегриране на информация на национално равнище и на равнището на ЕС, включително сателитни изображения, информационни системи и приложения за докладване, за да се повиши осведомеността по границите на ЕС. В около 50 % от държавите от Шенген обаче все още има сериозни недостатъци, често свързани с липсата на обучен персонал и недостатъчното междуведомствено сътрудничество, което намалява потенциала на тези инструменти. За да се отстранят констатираните недостатъци и да се предоставят на държавите от Шенген и на Frontex практически насоки за прилагането и управлението на EUROSUR, през януари 2025 г. Комисията прие препоръка за създаване на наръчник за EUROSUR³⁴.

През Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г. е необходимо да се надградят съществуващите усилия и да се изпреварват възникващите заплахи, като се поддържа ясно разбиране за развитието на ситуацията на място. За целта е необходимо да се използват максимално наличните инструменти, като EUROSUR, и да се приложи постабилен и интегриран аналитичен подход с активното участие на агенциите на ЕС.

Бързият и ефективен **обмен на информация** между правоприлагащите органи остава едно от най-мощните средства за предотвратяване на престъпността и борба срещу нея. До края на 2024 г. всички държави от Шенген трябваше да транспонират новите правила на Директивата относно обмена на информация³⁵ в националните си системи, за да се гарантира безпроблемна и координирана комуникация. Единадесет държави от Шенген

³³ COM/2025/101 final.

³⁴ Препоръка на Комисията от 17.1.2025 г. за създаване на практическо ръководство за прилагането и управлението на EUROSUR („Наръчник за EUROSUR“), C(2025) 117 final.

³⁵ Директива (ЕС) 2023/977 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и за отмяна на Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета (ОВ L 134, 22.5.2023 г., стр. 1—24).

все още не са уведомили за транспонирането на посочената директива³⁶, а седем са уведомили само за частично транспониране. Няколко държави все още не са създали функциониращо единно звено за контакт, свързано с оперативно съвместима деловодна система. Тези забавяния излагат всички на риск. Налице е спешна необходимост всички държави да завършат изпълнението на правните и техническите аспекти, за да могат правоприлагащите органи да обменят бързо информация.

Подобрената функционалност на широкомащабните информационни системи, по-специално **Шенгенската информационна система**, все още не е достигнала пълния си потенциал за повишаване на сигурността. Освен това в много държави от Шенген продължава да има затруднения при въвеждането на критични функции на външните граници, като например за търсене на пръстови отпечатащи при използване на **Визовата информационна система**. Тези затруднения, дължащи се основно на липсата на достатъчно ресурси, означават, че в значителна степен тези инструменти са недостатъчно използвани и че продължават да съществуват сериозни пропуски в сигурността. Без целенасочени инвестиции и неотменим ангажимент за пълно въвеждане в експлоатация на Шенгенската информационна система и Визовата информационна система, техният потенциал да служат като стабилен и надежден стълб на сигурността остава неизползван.

Наред с превръщането на безпроблемния обмен на информация в реалност и в допълнение към нашите мерки по външните граници, е необходимо структурирано и ефективно **сътрудничество в областта на трансграничното оперативно правоприлагане**.

По време на разискванията, проведени от координатора за Шенген през Шенгенския цикъл за периода 2023—2024 г., както и при последните посещения за оценка по Шенген в някои държави от Шенген (Чехия, Хърватия, Унгария и Словакия), беше подчертано, че трансграничното сътрудничество, по-специално в регионалните и граничните райони, се е подобрило значително през последната година. През 2024 г. бяха подновени няколко двустранни и многостранни споразумения, за да се помогне на органите да превърнат тези цели за сътрудничество в конкретни действия на място, включително разпоредби за упражняване на полицейски и други публични правомощия в граничните региони съгласно предвиденото в преработения Кодекс на шенгенските граници.

През последната година се наблюдаваше и все по-голям акцент върху въвеждането на по-стратегически инструменти, в които е възприет „интегриран подход по протежение на целия маршрут“, насочени извън справянето с непосредствените рискове, възникващи в регионите по вътрешните граници, за да се противодейства на заплахите по външните граници. През 2024 г. регионалната инициатива между държавите от Шенген Австрия, България, Гърция, Унгария, Румъния и Словакия беше допълнително засилена. Тя вече включва мерки на границата между България и Турция за по-ефективно предотвратяване на заплахите, преди те да достигнат Шенгенското пространство. Аналогично Хърватия,

³⁶ На 31 януари 2025 г. Комисията започна производства за установяване на нарушение, като изпрати официално уведомително писмо до 18 държави членки (Белгия, България, Чехия, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Кипър, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния и Словения).

Италия и Словения ще въведат съвместни патрули по границата си с Босна и Херцеговина, като по този начин ще се засили регионалното сътрудничество.

Тези положителни промени потвърждават потенциала на Препоръка (ЕС) 2022/915 на Съвета от 9 юни 2022 г. относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането³⁷ и препоръките на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно алтернативните мерки на контрола по вътрешните граници³⁸. Държавите от Шенген съвместно разработиха много нови практики, включително съвместни полицейски участъци и редовни трансгранични съвместни анализи на риска с цел по-добро адаптиране на съвместните операции. Освен това няколко държави въвеждат процедурата за прехвърляне, създадена с преработения Кодекс на шенгенските граници³⁹, която има за цел да улесни прякото прехвърляне на незаконни мигранти по вътрешните граници, като се работи по механизми за осигуряване на нейното практическо прилагане. Комисията призовава държавите от Шенген да работят в тясно сътрудничество със своите съседи, особено там, където е въведен отново контрол по вътрешните граници, за да разработят нови инициативи за сътрудничество и да създадат възможности за пътниците да преминават безпрепятствено вътрешните граници.

Същевременно все още съществува неизползван потенциал за оперативно сътрудничество в областта на правоприлагането, тъй като националните подходи се различават значително и не винаги се разглеждат и прилагат по стратегически начин. Въпреки че бяха разработени нови инициативи и практики, те не се прилагат по един и същ начин в цялото Шенгенско пространство и в много случаи не се считат за част от по-широкия набор от инструменти за сигурност на Шенген. Налице е общ интерес от засилване на националните усилия и пълноценно използване на предимствата от по-тясното сътрудничество. Това ще спомогне и за преодоляване на смущенията по вътрешните граници и ще гарантира правилното функциониране на граничните пунктове по трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T).

Оценките по Шенген през 2024 г. потвърдиха, че много държави от Шенген все още не разполагат с правната рамка за ефективно трансгранично сътрудничество, тъй като няколко споразумения са вече остарели. В някои държави съществуват и оперативни пречки, като ограничения за извършване на достатъчно мобилно наблюдение или правни ограничения за полицията да получава данни за пътниците от операторите на фериботи. Това в някои случаи доведе до повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, при положение че в много от примерите същите резултати биха могли да бъдат постигнати, често по-ефективно и ефикасно, чрез предоставяне на правомощия на националните полицейски органи.

³⁷ ОВ L 158, 13.6.2022 г., стр. 53—64.

³⁸ Препоръка на Комисията от 23.11.2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници. ОВ L, 2024/268, 17.1.2024 г.

³⁹ Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L, 2024/1717, 20.6.2024 г.).

Предприемането на корективни мерки е особено спешно за държавите от Шенген, които са съобщили за повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници, тъй като това представлява дерогация от принципите, на които се основава сътрудничеството в рамките на Шенген. Към април 2025 г. **десет държави от Шенген** са въвели повторно или удължили **контрола по вътрешните граници**.

На 10 юли 2024 г. влезе в сила преработеният Кодекс на шенгенските граници. Той съдържа актуализирана рамка за повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, с по-ясни срокове и по-строги задължения за наблюдение и докладване за държавите от Шенген и Комисията. Влизането в сила на преработения Кодекс на шенгенските граници се счита за началото на новата правна рамка, което означава, че сроковете и задълженията по новия кодекс ще се изчисляват от датата на първото уведомление след влизането му в сила. Комисията прие образци на уведомленията и докладите, които държавите членки трябва да представят при повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници.

Комисията следи отблизо действията на държавите от Шенген и води структуриран диалог с всички заинтересовани държави членки, за да установи евентуални пропуски или несъответствия в прилагането на новите правила, включително практиките за прехвърляне по вътрешните граници. Текущите оценки имат за цел да гарантират, от една страна, че всички предприети мерки са пропорционални и необходими, и, от друга, че уведомленията за повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници са строго ограничени до действителни и обосновани случаи, по-специално в ситуации, в които въпросните мерки само засилват усилията за полицейско сътрудничество.

Комисията приветства засиленото оперативно сътрудничество, включително на регионално равнище, и насърчава по-нататъшни инициативи, като упражняването на полицейски правомощия в граничните райони, които са мощни инструменти за справяне с оправданите опасения на държавите членки в областта на миграцията и сигурността. Комисията остава ангажирана със спазването на принципите на свободно движение и сигурност в цялото Шенгенско пространство и ще предприеме необходимите последващи действия в рамките на предстоящия Шенгенски цикъл, включително чрез издаване на становища, предвидени в преработения Кодекс на шенгенските граници.

5. Приоритети през Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г.

Преди 40 години, когато петте държави основателки подписаха Шенгенското споразумение, едва ли някой можеше да си представи ползите, които Шенгенското пространство ще донесе на гражданите на ЕС. С течение на времето Шенген се превърна в стабилна и всеобхватна система за ефективно управление на външните граници, сигурността и миграцията по координиран начин, при пълно зачитане на европейските ценности и основните права.

За да се запазят и използват тези постижения, Шенгенското пространство се нуждае от постоянни усилия и ангажираност. Четиридесет години след създаването на Шенген е от съществено значение да се признае, че геополитическата обстановка и ситуацията в областта на сигурността се промениха, и да се предприемат необходимите стъпки, за да

се гарантира, че основите на Шенген са достатъчно устойчиви, за да отговорят на бъдещите предизвикателства. Предвид продължаващия процес на разширяване на ЕС, това е приоритет за Комисията.

През **Шенгенския цикъл за периода 2025—2026 г.** е необходимо да се засилят действията в три основни области. Първо, от съществено значение е да се укрепи **рамката за управление**, за да се подобри **координацията на политиките**. Това предоставя значителни възможности за възприемане на по-структуриран подход, при който се дава приоритет на ефективното изпълнение, споделената отговорност и ясната отчетност на всички равнища.

Приоритет 1: консолидиране на рамката за управление въз основа на постигнатия през последната година напредък и с оглед прилагането на по-структуриран подход, насочен към изпълнението, споделената отговорност и отчетността. Техническото наблюдение остава важно, но недостатъчно, поради което е необходимо укрепване на политическото управление, за да се постигне осезаем напредък.

- На **равнището на ЕС** това изисква създаването на структурирана рамка за проследяване на приоритетите, включително по-голям политически надзор. Комисията ще работи в тясно сътрудничество с председателствата на Съвета и държавите от Шенген в тази област.
- На **национално равнище** държавите от Шенген трябва да продължат да развиват ефективни национални системи за управление с по-добра вътрешна координация по всички въпроси, свързани с Шенген. Държавите — кандидатки за членство в ЕС, също трябва да разработят такива национални системи за управление преди присъединяването си, за да се подготвят за влизането в Шенгенското пространство.

Второ, необходим е структуриран и последователен подход към **сигурността**, при който се изисква по-тясно полицейско сътрудничество. Предвид дълготрайните правни и оперативни ограничения, ще трябва да се положат повече усилия на европейско и национално равнище за засилване на сътрудничеството между правоприлагащите органи. Прилагането на всеобхватен подход, който включва пълния спектър от заплахи за сигурността, трябва да се превърне в централен стълб на шенгенската система.

Приоритет 2: структуриран и съгласуван подход към полицейското сътрудничество, за да се използва потенциалът на Препоръката на Съвета относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането и Кодекса на шенгенските граници, и преминаване към инициативи за регионално сътрудничество, при които се прилага интегрираният подход по протежение на целия маршрут.

- На **равнището на ЕС** е необходимо да се предприемат последващи действия във връзка с основното заключение от оценката на Комисията относно препоръките, свързани с полицейското сътрудничество, в което се посочва, че

„продължаващите правни, технически и оперативни предизвикателства подчертават ограниченията на настоящите незадължителни препоръки“. Ще бъде стартирано стратегическо разискване на равнището на ЕС за разработване на обща визия.

- На **национално равнище** държавите от Шенген трябва да преразгледат съществуващите инициативи за сътрудничество с оглед на по-широкото измерение на заплахите, които се простират отвъд непосредствените съседи и изискват координиран отговор на предизвикателствата по целия маршрут. Това налага използването на всички инструменти за трансгранично сътрудничество, включително в регионите по вътрешните граници, в съответствие с преработения Кодекс на шенгенските граници. Координаторът за Шенген ще продължи да подкрепя работата за оперативно сътрудничество в областта на правоприлагането, включително чрез изграждане на засилено сътрудничество с правоприлагащите органи от държавите — кандидатки за членство в ЕС.

Трето, трябва да се ускорят усилията за изпълнение на обещанията за **цифровизация**, като в следващите месеци се постигнат ключовите междинни цели, за да се гарантира, че системата за влизане/излизане и Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им са напълно в съответствие с новия график. От съществено значение е да се избегнат по-нататъшни забавяния, тъй като това би довело до значителни разходи, включително до продължителни уязвимости в сигурността, неефективност в управлението на границите и пропуснати възможности за рационализиране на процедурите за миграция.

Приоритет 3: ускоряване на цифровизацията на процедурите и системите за повишаване на сигурността и ефективността на външните граници на ЕС и в пространството без контрол по вътрешните граници.

- На **равнището на ЕС** за това се изисква строг политически мониторинг на спазването на междинните цели и преразгледания график. Същевременно трябва да продължат стратегическите разисквания относно по-широката рамка за цифровизация, за да се преодолеят пропуските в областта на сигурността и ефективността, включително по отношение на сигурността на документите, управлението на миграцията и връщането.
- На **национално равнище** държавите от Шенген следва да използват по-добре съществуващите инструменти, по-специално Шенгенската информационна система и Визовата информационна система. Държавите от Шенген трябва да въведат оборудване, процеси и системи, които да дадат възможност за своевременно и ефективно внедряване на рамката за оперативна съвместимост, по-специално системата за влизане/излизане, Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им, Евродак и Визовата информационна система.

Комисията приканва Шенгенския съвет да одобри тези приоритети на следващото си заседание през юни 2025 г. Приоритетите и съображенията, изложени за този нов Шенгенски цикъл, следва да послужат и като основа за засилен политически диалог както на национално, така и на европейско равнище, в това число и в Европейския парламент и в Съвета.