



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 3 юни 2021 г.
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

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

Дата на получаване: 2 юни 2021 г.

До: Г-н Јерре TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2021) 277 final

Относно: СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 277 final.

Приложение: COM(2021) 277 final



Брюксел, 2.6.2021 г.
COM(2021) 277 final

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

„Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“

Трябва да възстановим четирите свободи — в пълна степен и възможно най-бързо. В основата на това е едно напълно функциониращо Шенгенско пространство за свободно движение. Ще работим с Парламента и държавите членки, за да поставим този въпрос на видно място в нашата политическа програма, и ще предложим нова стратегия за бъдещето на Шенген. Реч за състоянието на Съюза през 2020 г., произнесена от председателя фон дер Лайен

1. ВЪВЕДЕНИЕ: ШЕНГЕН — АБСОЛЮТНО НЕОБХОДИМО ПОСТИЖЕНИЕ НА ЕС

Пространството без контрол по вътрешните граници („Шенгенското пространство“) е най-голямото пространство за свободно пътуване в света. Благодарение на него над 420 милиона граждани могат да се движат свободно, а стоките и услугите — да циркулират безпрепятствено. С премахването на граничния контрол между държавите членки Шенгенското пространство се превърна в част от нашия европейски начин на живот. То е символ на взаимосвързаността на Европа и на връзките между народите в Европа¹. Шенгенското пространство също така допринася за ефективното функциониране на единния пазар и по този начин за растежа на икономиката на Съюза.

Шенгенското пространство е едно от най-големите постижения на европейската интеграция и неговата основна роля за изграждането на Европейския съюз е безспорна². През последните години обаче то многократно беше подлагано на изпитание чрез поредица от кризи и предизвикателства. Безпрецедентната криза с бежанците през 2015 г. разкри недостатъци в управлението на външните граници и на миграцията в Съюза, което доведе до повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници в редица държави членки. Контролът по вътрешните граници беше въведен повторно също и в отговор на постоянната терористична заплаха след поредица от нападения на европейска територия. Всичко това подкопа климата на доверие, необходим за поддържането на пространство без контрол по вътрешните граници.

През изминалата година стана очевиден фактът, че макар да е безспорно, че основите на Шенген са част от ДНК-то на Европа, Шенген не може да се приема за даденост. Пандемията от COVID-19 представлява безпрецедентно предизвикателство и оказва сериозен натиск върху Шенгенското пространство, като доведе до повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници от страна на още много държави членки, което понякога застрашаваше правилното функциониране на единния пазар. Въздействието

¹ Специално проучване на Евробарометър № 474: Шенгенското пространство, на разположение на: https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG .

² Необходимостта Съюзът да предостави на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници е залегнало в Договорите — член 3 от Договора за Европейския съюз и член 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

на тези проверки беше почувствано особено силно поради липсата на координация, особено в трансграничните райони. Тъй като контролът по вътрешните граници беше възобновен, камионите трябваше да чакат часове наред, за да преминат границата от една държава членка в друга, при което сериозно се прекъснаха веригите на доставките в ЕС. Като такава пандемията от COVID-19 изведе на преден план икономическите последици от Шенген и неговата тясна взаимовръзка с единния пазар. Нещо повече, затварянето на границите действително тревожи гражданите, особено в граничните региони, тъй като това реално се отрази на ежедневието им живот.

Съществени факти, свързани с Шенгенското пространство:

- Шенгенското пространство включва 26 европейски държави³ с население около 420 милиона души⁴;
- Шенгенското пространство е обградено от 42 673 km морски граници и 7721 km сухоземни граници⁵;
- почти 1,7 милиона души живеят в една държава от Шенгенското пространство, а работят в друга, като всеки ден около 3,5 милиона души преминават вътрешните граници на Шенгенското пространство⁶;
- всяка година в Шенгенското пространство се извършват около 24 милиона служебни пътувания⁷;
- хората, пребиваващи в Шенгенското пространство, извършват над 1,25 милиарда пътувания в Шенгенското пространство всяка година⁸;
- около 150 милиона от пребиваващите в Шенгенското пространство живеят в гранични региони, което се равнява на 30 % от населението на ЕС⁹;
- граничните региони обхващат 40 % от територията на ЕС¹⁰.

С течение на времето бяха положени сериозни усилия за смекчаване на въздействието на контрола по вътрешните граници, като Комисията издаде две препоръки¹¹,

³ Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Дания, Естония, Исландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Малта, Нидерландия, Норвегия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Чешка република, Швейцария и Швеция. България, Кипър, Румъния и Хърватия са правно задължени да се присъединят към пространството в бъдеще; Ирландия се придържа към неучастие, но участва в части от достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система и полицейското и съдебното сътрудничество.

⁴ Шенгенското пространство, <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-bg>.

⁵ Пак там.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Пак там.

⁸ Шенгенското пространство, <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-bg>.

⁹ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент, „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, 20 септември 2017 г., COM(2017) 534 final.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Препоръка (ЕС) 2017/820 на Комисията от 12 май 2017 г. относно пропорционалните полицейски проверки и полицейското сътрудничество в Шенгенското пространство (ОВ L 122, 13.5.2017 г., стр. 79) и Препоръка (ЕС) 2017/1804 на Комисията от 3 октомври 2017 г. относно прилагането на разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници за временно повторно

насърчавайки по-специално използването на засилени полицейски проверки в граничните региони като алтернатива на контрола, свързан с миграцията и сигурността. Наскоро бяха разработени поредица от допълнителни насоки и препоръки във връзка с пандемията от COVID-19¹², включително създаването на система за „зелени ленти за преминаване“, която да гарантира, че преминаването на границите остава отворено за всички товарни превозни средства, като по този начин продължават да се осъществяват доставките на стоки и услуги за хората и предприятията. Комисията препоръчва система за координация на равнището на Съюза, както и пропорционалност на мерките, за да се избегне фрагментирането в подходите за пътуване в рамките на Съюза и от държави извън Съюза.

Съществува риск едностранните и некоординирани мерки да лишат гражданите от техните права и да задържат възстановяването на Европа. Според извършения от Комисията анализ на преките икономически разходи при нефункциониране на Шенгенското пространство¹³ забавянията по границите биха оказали значително въздействие върху трансграничното предоставяне на услуги, транспорта, туризма, публичните администрации и трансграничните работници и пътници. За тези категории преките разходи се оценяват на между 5 и 18 милиарда евро годишно. Средносрочните непреки разходи при нефункциониране на Шенгенското пространство могат да бъдат значително по-високи в сравнение с прогнозните преки разходи, тъй като въздействието върху вътреобщностната търговия, инвестиции и мобилност ще бъде без прецедент.

Възстановяването на Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници е от първостепенно значение за Европейския съюз като цяло. Това беше признато от Европейския парламент¹⁴ и от Европейския съвет,¹⁵ които призоваха за възстановяване на нормалното функциониране на Шенгенското пространство.

въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници в Шенгенското пространство (ОВ L 259, 7.10.2017 г., стр. 25).

¹² Например Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги, COM(2020) 1753, Насоки относно свободното движение на работници, COM(2017) 571, и относно спешната помощ при трансгранично здравно обслужване, C(2020) 2153, Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета и изменение към нея (ЕС) 2021/119 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19.

¹³ Т.е. когато граничният контрол е повторно въведен за по-дълъг период от време. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета, „Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“, 4 март 2016 г., COM(2016) 120.

¹⁴ Вж. например Резолюция на Европейския парламент от 19 юни 2020 г. относно положението в Шенгенското пространство вследствие на избухването на COVID-19, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_BG.html#def_1_1; Резолюция на Европейския парламент от 20 януари 2021 г. относно мониторинг на прилагането на правото на Съюза през 2017, 2018 и 2019 г., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_BG.html, и доклад относно мониторинг на прилагането на правото на Съюза през 2017, 2018 и 2019 г., 17 декември 2020 г., (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_BG.html.

Стратегията отразява интензивните консултации, проведени от Комисията с Европейския парламент, държавите членки и други ключови заинтересовани страни през последната година, и се основава на заключенията на двата Шенгенски форума, проведени през ноември 2020 г. и през май 2021 г. За успешното ѝ прилагане ще се разчита на по-силен политически ангажимент и диалог за създаване на още по-тясно сътрудничество.

Необходимост от всеобхватна стратегия, поддържаща пространството на свобода, сигурност и правосъдие

Шенгенското пространство е един от най-ярките изрази на все по-тесния съюз между държавите членки и гражданите. През 1985 г. неговото начало бе поставено като междууправителствен проект между само пет държави членки. Въпреки предизвикателствата то продължи да се разраства и задълбочава, разширявайки се до 26 държави. То представлява неразделна част от правната рамка на ЕС, към която всички нови членове трябва да се присъединят. Бъдещето на Шенгенското пространство трябва да бъде белязано от постоянен ангажимент за запазване и укрепване на тази съществена свобода и движеща сила на икономическия растеж. Това непосредствено бъдеще трябва да бъде белязано и от продължаващо разширяване, което да обхване и онези държави членки на ЕС, които все още не са част от пространството без контрол по вътрешните граници.

Запазването на ползите от Шенгенското пространство изисква общи действия на равнището на Съюза и постоянни усилия от страна на всички държави членки. Преди всичко това изисква ангажираност и взаимно доверие. През последните 36 години постепенно бяха разработени всеобхватна правна рамка и общи оперативни инструменти за Шенген с цел по-добра защита на пространството без контрол по вътрешните граници. Като цяло основите на Шенгенското пространство са стабилни и държавите членки до голяма степен са постигнали съответствие със съществените разпоредби, които са в основата на доброто функциониране на Шенген, от ефективното управление на външните граници, общата визова политика и политиката на връщане до полицейското сътрудничество и Шенгенската информационна система, както и изискванията за защита на данните¹⁵. Европа е един от регионите в света, до които се пътува най-много, като само през 2019 г. е издала над 17 милиона шенгенски визи. Фактът, че системите могат безпроблемно да се справят с това, показва точно с каква добре смазана машина работи Съюзът.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>,
<https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

¹⁶ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген съгласно член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета, Първа многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.), COM(2020) 779 final.

Но никоя система не може да издържи проверката на времето без обновяване. Необходимо е шенгенската правна рамка постоянно да се укрепва и подобрява, за да се справим с реалностите и предизвикателствата на днешния и утрешния ден. Шенгенското пространство се основава на три ключови стълба: 1) **ефективно управление на външните граници**, 2) **мерки, с които се компенсира отсъствието на контрол по вътрешните граници** (обща визова политика, политика на връщане, съответни инструменти за полицейско сътрудничество и различни ИТ системи, както и свързаните с тях изисквания за защита на данните), и 3) **стабилно управление**, включително ефикасен механизъм за оценка и наблюдение, и повишена готовност. **Необходими са действия и в трите области с цел да се защити целостта на Шенгенското пространство и допълнително да се подобри неговото функциониране.** Освен това поддържането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие изисква ефективни мерки в областта на сигурността и полицейското и съдебното сътрудничество, както и в областта на миграцията. Без да са формално част от достиженията на правото от Шенген, те също са от основно значение за насърчаване на взаимното доверие и за гарантиране на ефективното упражняване на основните свободи в рамките на Съюза.

В настоящата стратегия се прави преглед на напредъка, постигнат по тези основни стълбове и други ключови мерки за поддържане на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, и се предлагат по-нататъшни действия, за да стане пространството без контрол по вътрешните граници напълно функциониращо и устойчиво.

2. МОДЕРНО И ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ВЪНШНИТЕ ГРАНИЦИ НА СЪЮЗА

Отсъствието на контрол по вътрешните граници представлява самата същност на Шенген. Но тъй като всеки, който преминава външните граници — по въздух, суша или море, може да пътува свободно до и в рамките на останалите държави членки, съществуването на Шенген предполага висока степен на доверие в стабилното управление на външните граници. Следователно създаването на Шенгенското пространство изискваше разработването на цялостен набор от правила на Съюза, които да гарантират общо и високоефективно управление на нашите общи външни граници, като споделена отговорност на всички държави членки и асоциираните към Шенген държави, както и на ЕС, с които да се компенсира премахването на контрола по вътрешните граници.

Това вървеше ръка за ръка с тясното сътрудничество с държавите, които са наши партньори в Западните Балкани, и съседните държави на Съюза в по-широк смисъл, като по този начин се подобриха степента на споделяне на информация и полицейското и съдебното сътрудничество с държавите членки, както и с агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи. В бъдеще трябва да продължим да укрепваме доверието в стабилността на управлението на външните граници на Съюза.

Това изисква интегриран и стратегически подход по отношение на управлението на външните граници, систематично наблюдение на границите, модерни и взаимосвързани ИТ системи, все по-цифровизирани процедури и продължаване на сътрудничеството с трети държави.

Интегриран подход към управлението на външните граници

Ефективното и координираното управление на външните граници е от ключово значение за гарантиране на доверието между държавите членки с оглед постигане на целта за отворени, но добре контролирани и сигурни граници. Новият общ капацитет, ИТ системите и съвременните технологии могат да разгърнат пълния си ефект само ако цялостният подход към управлението на външните граници е стратегически и ако всички аспекти на управлението на границите, сигурността и миграцията са напълно интегрирани и приложени. Съюзът и държавите членки трябва да работят съвместно за постигане на практика на напълно ефективно европейско интегрирано управление на границите, като обединят всички съответни участници както на европейско, така и на национално равнище. Целта е да се осигурят както стратегическата рамка, така и оперативните компоненти, необходими за по-добро свързване на нашите политики, и следователно да се премахнат пропуските в защитата на границите, сигурността, връщането, миграцията, като същевременно се гарантира защитата на основните права¹⁷.

За тази цел Комисията скоро ще започне дискусии с Европейския парламент и Съвета относно **многогодишната стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите**¹⁸. Този процес ще бъде допълнително прилаган чрез техническата и оперативната стратегия, приета от управителния съвет на Frontex (Европейската агенция за гранична и брегова охрана), и националните стратегии на държавите членки.

Систематично наблюдение на външните граници

С цел да се постигнат напълно императивите на Шенген и с оглед на последните предизвикателства и възможностите, породени от новите технологични развития, през последните години Европейският съюз взе знакови решения за укрепване на външните граници с цел да превърне управлението на външните граници на Съюза в една от най-ефективните системи в света. Разширяването на мандата на Frontex през 2019 г. и създаването на **Постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана** са

¹⁷ Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр.1) („Регламент за европейската гранична и брегова охрана“).

¹⁸ Регламент (ЕС) 2019/1896, член 8. Ефективното прилагане на европейското интегрирано управление на границите от европейската гранична и брегова охрана следва да се осигури чрез многогодишен стратегически цикъл на политиката.

реален пример за европейска интеграция в областта на управлението на външните граници. За първи път Съюзът разполага със собствена униформена служба за подкрепа на европейското управление на общите външни граници и ефективна политика на ЕС в областта на връщането. Този нов постоянен корпус, който ще бъде съставен от 10 000 служители на Frontex и национални служители, ще може по всяко време да подпомага държавите членки, изправени пред предизвикателства по общите външни граници, и да постигне по-голяма ефективност на връщанията.

Комисията се ангажира да обезпечи пълното и своевременно изпълнение на новия мандат на Frontex и приветства факта, че първите екипи на постоянния корпус са подготвени за изпращане на терен, като се очаква корпусът да бъде изцяло комплектован до края на 2027 г. Комисията ще работи с Frontex за продължаване на мониторинга и заедно с държавите членки за гарантиране на изпълнението на договорената на вътрешно равнище пътна карта за прилагане на Регламента за европейската гранична и брегова охрана от 2019 г.

От 2017 г.¹⁹, Кодексът на шенгенските граници изисква всички лица, независимо от тяхната националност, да бъдат подлагани **системно на проверки в съответните бази данни при влизане и излизане от Шенгенското пространство**, за да се провери дали тези лица не представляват заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност. При прилагането на тези нови правила обаче бяха установени няколко предизвикателства, които трябва да бъдат преодоляни. Макар новите правила да предвиждат дерогации от системните проверки при определени условия, несъгласуваното прилагане на тези изключения може да намали ефективността на инструмента. За да се отговори на най-високите стандарти за сигурност, от решаващо значение е държавите членки системно да проверяват всички пътници в съответните бази данни по външните граници и да прилагат дерогациите по еднакъв начин. Освен това при граничните проверки на първа линия трябва да се подобри процесът на правене на справка със съобщенията и сигналите на Интерпол, свързани с борбата с тероризма и тежките престъпления. В подкрепа на тези две цели до края на 2021 г. Комисията, в сътрудничество с държавите членки, ще изготви насоки, с които да се гарантира, че правилата се прилагат по еднакъв начин и че всички дерогации се използват ограничено.

Освен това Комисията предложи допълнителни мерки за укрепване на управлението на външните граници, по-специално като представи през септември 2020 г. предложение относно **скрининг преди влизането** на граждани на трети държави, които влизат незаконно през външните граници²⁰. След като бъдат приети, правилата ще се прилагат за всички граждани на трети държави, които преминават външните граници без разрешение. Това ще представлява първи етап от цялостните системи за убежище и за

¹⁹ Регламент (ЕС) 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници) по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници (ОВ L 74, 18.3.2017 г., стр. 1).

²⁰ Предложение за регламент за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници, 23 септември 2020 г., COM(2020) 612

вършане, като ще се ускори процесът на определяне на статута на дадено лице и на вида процедура, която следва да се прилага в неговия конкретен случай. Скринингът преди влизането ще засили допълнително управлението на външните граници на Съюза при пълно спазване на всички задължения, свързани с основните права. Поради това Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да постигнат напредък в преговорите с оглед бързото приемане на регламента.

Неразделна част от най-съвременното управление на границите е **пълното спазване на основните права**, включително правата на детето, от всички участници и на всички граници. Предвид отредената по-голяма роля на Frontex новият регламент също така значително укрепва рамката на основните права на Агенцията. Наскоро беше назначен нов **служител по въпросите на основните права на Frontex**, като неговата работа ще бъде подкрепена от 40 наблюдатели на основните права на място в условията на пълна независимост. Основните права също така ще бъдат ключов компонент от многогодишния стратегически цикъл на политиката за европейското интегрирано управление на границите. Освен това се очаква Frontex, в сътрудничество с Агенцията за основните права и основавайки се на нейната работа, да предостави **допълнителни насоки за провеждането на гранични проверки и гранично наблюдение**, особено по морските граници.

Въз основа на предложението на Комисията относно скрининг преди влизането на граждани на трети държави, които влизат незаконно през външните граници, от всички държави членки ще се очаква да създадат национален механизъм за наблюдение с цел да се засили защитата на основните права и да се гарантира ефективно разследване на нарушенията. Агенцията за основните права ще изготви **насоки относно този механизъм за наблюдение** и ще подкрепя по тяхно искане държавите членки при разработването на техните национални механизми за наблюдение.

Прилагане на една от технологично най-напредналите в световен план системи за управление на границите

Беше постигнат огромен напредък по отношение на информационните системи на Съюза, необходими за целите на вътрешната сигурност, миграцията и опазване на здравето както по външните граници, така и в рамките на Шенгенското пространство. От първоначалната една единствена информационна система — Шенгенската информационна система — Съюзът създаде обща европейска ИТ архитектура с нови взаимосвързани системи за целите на управлението на границите, миграцията и правоприлагането. 2021 г. е решаваща за развитието на тези нови информационни системи и цялостната ИТ архитектура.

Изпитванията на Системата за влизане/излизане (СВИ)²¹ започнаха през март тази година и ще продължат до края на 2021 г. с цел Системата за влизане/излизане да стане напълно функционална от второто тримесечие на 2022 г. Системата на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS)²² ще започне да функционира в края на 2022 г. Освен това внедряването на преразгледаната Шенгенска информационна система (ШИС)²³ и преразгледаната Визова информационна система следва да приключи съответно до края на 2021 г. и до края на 2023 г. Пълната оперативна съвместимост на новата ИТ архитектура следва да се постигне до края на 2023 г. Чрез оперативната съвместимост ще се свържат всички европейски системи в областта на границите, миграцията, сигурността и правосъдието и ще се гарантира, че те комуникират помежду си, че няма пропуснати проверки поради разединена информация и че националните органи разполагат с пълната, надеждна и точна информация, от която се нуждаят, при пълно спазване на изискванията за защита на данните. Това също така ще бъде основен фактор за *добросъвестни* пътувания.

Пълното внедряване на всички нови и актуализирани ИТ системи, както и постигането на тяхната оперативна съвместимост в предвидените срокове далеч не е лесна задача. Държавите членки и Комисията, както и eu-LISA (Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие) доказаха пълната си ангажираност за постигането на тази цел. Освен това Комисията, заедно с eu-LISA, предоставиха — и ще продължават да предоставят — оперативна подкрепа на държавите членки. Напредъкът се следи отблизо чрез система за проследяване на набор от показатели, а чрез въведените инструменти се осигурява бърза реакция на всички възможни нововъзникващи предизвикателства. ИТ системите могат да бъдат пуснати в експлоатация само ако всички държави членки и асоциираните към Шенген държави са готови едновременно. Всяко забавяне само в една държава би попречило на пускането на системите навсякъде в Шенгенското пространство. Освен това, като се имат предвид зависимостите между системите, забавянето при внедряването на една от системите може да доведе до изоставане в общия график за цялата ИТ архитектура. Ние имаме общата отговорност да изпълним този амбициозен проект навреме, за да разполагаме с напълно функциониращи инструменти, готови да отговорят на всякакви внезапни и

²¹ Системата за влизане/излизане (СВИ) ще бъде автоматизирана ИТ система за регистриране на пътуващите, които идват от трети държави, както притежатели на визи за краткосрочно пребиваване, така и пътуващи без виза, всеки път, когато преминават външна граница на ЕС. Вж. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² ETIAS ще бъде до голяма степен автоматизирана ИТ система, предназначена да открива рискове за сигурността, рискове по отношение на незаконната миграция или високи епидемични рискове, свързани с освободените от изискването за виза посетители, които пътуват в държавите от Шенгенското пространство, като същевременно улеснява преминаването на границите за мнозинството от пътуващите, които не представляват такъв риск. Вж. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ Шенгенската информационна система (ШИС) е най-широко използваната и най-голямата система за обмен на информация в областта на сигурността и управлението на границите в Европа. Вж. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

постоянно променящи се предизвикателства.

ИТ архитектурата също така трябва да бъде доизградена възможно най-скоро, по-специално чрез добавяне на преразгледаната система Евродак (Европейска система за сравняване на дактилоскопични отпечатащи на лица, търсещи убежище). Като част от Новия пакт за миграцията и убежището през септември 2020 г. Комисията предложи усъвършенстване на **Евродак**²⁴, което, наред с другото, ще спомогне за проследяване на неразрешените движения, справяне с незаконната миграция и подобряване на връщането. Комисията призовава Европейския парламент и Съвета да постигнат напредък в преговорите с оглед приемането на предложението възможно най-скоро.

Към цифровизация на процедурите по външните граници

След като пътуванията в световен мащаб се възстановят от пандемията, свързана с COVID-19, може да се очаква значително увеличаване на пътничкопотока. Това ще даде нов тласък на процеса на цифровизация, който започна още преди пандемията, и ще изисква новаторски начини за улесняване и ускоряване на граничния контрол в международните пристанища на влизане. Цифровата документация е едновременно по-ефективна и по-сигурна. До края на 2021 г. Комисията ще **предложи регламент относно цифровизацията на процедурата за кандидатстване за виза** с оглед пълното цифровизиране на процедурата за кандидатстване за шенгенска виза. Като следваща стъпка, след задълбочена оценка и провеждане на необходимите консултации, през 2023 г. Комисията възнамерява да представи **предложение за регламент относно цифровизацията на пътните документи и улесняването на пътуванията**.

Сътрудничество с трети държави

Защитата на външните граници на Съюза също така изисква тясно сътрудничество и партньорство със съседните държави и държавите партньори. Подобно сътрудничество е вътрешно присъщ елемент на интегрираното управление на границите на ЕС. Силните, всеобхватни, взаимноизгодни и съобразени с конкретните условия партньорства в съответствие с Новия пакт за миграцията и убежището допринасят за по-добро управление на миграцията и укрепване на сътрудничеството в областта на управлението на границите. Както се подчертава също в съвместното съобщение „Обновено партньорство с държавите от южното съседство“²⁵, силният взаимен ангажимент, по-специално за **засилване на капацитета за управление на границите на трети държави и увеличаване на усилията за борба с престъпните мрежи, стоящи зад контрабандата на мигранти и трафика на хора**, е ключов елемент. Този

²⁴ Изменено предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на системата Евродак за сравняване на биометрични данни, COM(2020) 614 final.

²⁵ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Обновено партньорство с държавите от южното съседство: нова програма за Средиземноморието“, 9 февруари 2021 г., JOIN(2021) 2 final.

приоритет ще бъде допълнително засилен от предстоящия План за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.).

В Новия пакт се предвижда, че ЕС следва да използва всички инструменти, с които разполага, за да осигури оперативна подкрепа за новите партньорства, включително чрез значително по-голямо участие на агенциите на ЕС. Европейският съюз също така има отговорността да подкрепя и популяризира сред трети държави високите си стандарти за защита на границите, включително на основните права. Агенциите на ЕС също следва да работят по-интензивно с държавите партньори. Разширяването на мандата на Frontex дава възможност за специфична оперативна и техническа подкрепа и сътрудничество с трети държави. Сътрудничеството със Западните Балкани, включително чрез споразумения на ЕС за статута, сключени с партньорите от Западните Балкани²⁶, ще позволи на граничните служители на Frontex да работят заедно с националните гранични служители на територията на държава партньор. Frontex вече може също така да предоставя практическа подкрепа за развиване на капацитета на партньорите за управление на границите, както и да си сътрудничи с тях с цел оптимизиране на доброволното връщане. Освен това Комисията ще подкрепи обмена на информация между държавите членки и съседните държави партньори, като представи **препоръка към държавите членки по отношение на образца на разпоредби за обмена на информация** относно ситуационна осведоменост, които да се използват в двустранните и многостранните споразумения с трети държави. Тя също така ще изготви нов **образец на споразумение за статута**, за да се предостави основа на Frontex за извършване на съвместни операции в трети държави, **както и образец на работно споразумение** за хармонизиране на рамката за практическо сътрудничество с тези държави. Това ще спомогне за гарантиране на единен начин за сътрудничество с външните партньори на ЕС.

Ключови действия за подобряване на управлението на външните граници

Комисията ще представи:

- документ за политиката (четвърто тримесечие на 2021 г.), последван от съобщение за утвърждаване на многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите (2022 г.);
- предложение за регламент относно цифровизацията на процедурата за кандидатстване за виза (четвърто тримесечие на 2021 г.);

²⁶ Споразумението за статута, сключено с Албания, влезе в сила на 1 май 2019 г. и към 22 май 2019 г. Frontex разположи своите екипи. Споразумението с Черна гора, което беше подписано през октомври 2019 г., влезе в сила на 1 юли 2020 г. На 15 юли 2020 г. започна съвместна операция. Споразумението със Сърбия беше подписано през ноември 2019 г. и ратифицирано на извънредна сесия на парламента на 25 февруари 2021 г. Европейският парламент и Съветът одобриха споразумението съответно на 11 и 25 май 2020 г. Очаква се операциите да започнат на 16 юни 2021 г. Споразумение за статута, което би позволило разполагане на европейски екипи за гранична охрана на границата между Хърватия и Босна и Херцеговина, беше парафирано преди две години, през януари 2019 г., и предстои да бъде подписано от Босна и Херцеговина. Предстои подписването и на споразумението със Северна Македония.

- предложение за регламент относно цифровизацията на пътните документи и улесняването на пътуванията (2023 г.);
- доклад относно изпълнението на задължението за системно извършване на проверки в базите данни (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- насоки относно системно извършване на проверки в съответните бази данни при влизане и излизане от Шенгенското пространство (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.) (трето тримесечие на 2021 г.);
- препоръка към държавите членки по отношение на образеца на разпоредби за обмена на информация относно ситуационната осведоменост, които да се използват в двустранните и многостранните споразумения с трети държави (трето тримесечие на 2021 г.);
- образец на споразумение за статута и образец на работни споразумения с трети държави (трето тримесечие на 2021 г.).

Европейската агенция за гранична и брегова охрана следва:

- да приеме техническа и оперативна стратегия за интегрирано управление на границите;
- да продължи да предприема всички необходими стъпки за създаването на Постоянния корпус на европейската гранична и брегова охрана до 2027 г.;
- да разработи допълнителни насоки за провеждането на гранични проверки и гранично наблюдение.

Държавите членки следва:

- да продължат да предприемат всички необходими стъпки за спазване на законовите срокове за внедряване на новата ИТ архитектура в тясно сътрудничество с Комисията и eu-LISA.

Европейският парламент и Съветът се призовават да постигнат напредък в преговорите с оглед бързото приемане на:

- предложението за регламент относно скрининг преди влизането;
- предложението за регламент относно Евродак.

3. МЕРКИ ЗА ВЪТРЕШНО УКРЕПВАНЕ НА ШЕНГЕН И ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ, СВЪРЗАНИ С ПРОСТРАНСТВОТО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ

Шенгенското пространство се основава на солидна правна рамка от мерки в подкрепа на оперативното сътрудничество и обмена на информация между полицейските и съдебните органи по наказателноправни въпроси, както и мерки в областта на визовата политика и политиката на връщане, които бяха разработени с цел да се компенсира отсъствието на контрол по вътрешните граници. Общо наричани „достижения на правото от Шенген“, заедно те служат за поддържане на пространството на свобода, сигурност и правосъдие²⁷ чрез насърчаване на взаимното доверие между държавите

²⁷ Член 67 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

членки и чрез гарантиране на ефективното упражняване на основните свободи в рамките на Европейския съюз.

В допълнение в пространството без контрол по вътрешните граници държавите членки трябва да си сътрудничат много тясно не само по отношение на мерките, свързани с Шенгенското пространство, но и по други, допълнителни мерки в областта на сигурността, полицейското и съдебното сътрудничество, както и миграцията и убежището. Освен това Митническият кодекс на Съюза допринася за сигурността в Шенгенското пространство чрез включените в него оценка на риска за сигурността и режим за контрол на външната граница, залегнали в основата на свободното движение на стоки.

Предотвратяване и борба със заплахите за сигурността, включително тежка и организирана престъпност и тероризъм

През последните години на равнището на Съюза бяха въведени редица конкретни мерки за продължаване на ефективната борба с тежката и организираната престъпност и тероризма и засилване на сигурността в Шенгенското пространство, като същевременно се гарантира и запазва възможността за свободно движение, без гражданите да бъдат подлагани на гранични проверки. Комисията работи с Европейския парламент, Съвета, държавите членки, както и с други заинтересовани страни за цялостното изпълнение на действията, предвидени в основните стратегически инициативи в областта на сигурността, представени през юли 2020 г. като част от **Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност (2020—2025 г.)**²⁸. Тази стратегия е насочена към приоритетните области с цел по-нататъшно укрепване на сигурността за всички хора, живеещи в Европа, по-специално чрез защита на европейците от тероризма и организираната престъпност. Те включват:

- **Програма за борба с тероризма за ЕС**²⁹, в която се посочват различни рискове за нашата вътрешна сигурност и се предлагат действия за тяхното отстраняване, по-специално с оглед на заплахата, свързана със завръщащите се чуждестранни бойци терористи;
- **Стратегия на ЕС за борба с организираната престъпност**³⁰, в която се определят редица мерки за засилване на правоприлагането и съдебното сътрудничество, както и за справяне със структурите на организираната престъпност и с приоритетните престъпления или нарастващата престъпност, включително контрабанда на наркотици, огнестрелни оръжия или престъпления против околната среда, или фалшифициране; както и

²⁸ Съобщение на Комисията относно Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност, COM(2020) 605 final, 24 юли 2020 г., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM (2021) 170 final.

- **Стратегия на ЕС за борба с трафика на хора**³¹, която е насочена към предотвратяването на такива престъпления, изправянето на трафикантите пред съда и защитата и овластяването на жертвите.

Всички мерки, съдържащи се в тези стратегии, представляват важен градивен елемент на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Те са ключови за подобряване на сигурността в Шенгенското пространство. Ефективното прилагане е от решаващо значение за предотвратяването и борбата със заплахите за сигурността и следователно за укрепването на доверието между държавите членки. Освен това при изпълнението и прилагането на тези мерки е от решаващо значение държавите членки да спазват изцяло основните права, включително правата на детето, както и съответните изисквания за защита на данните.

За ефективното изпълнение на ключовите приоритети на Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност също така се разчита на непрекъснато тясно сътрудничество със Западните Балкани и съседните държави на Съюза в по-широк смисъл.

Засилване на полицейското и съдебното сътрудничество

В пространството без контрол по вътрешните граници полицейските служители в една държава членка следва да имат достъп до същата информация, достъпна за техните колеги в друга държава членка. Те следва да си сътрудничат ефективно и по подразбиране в цяла Европа. Следователно важен компонент на мерките, които са в основата на сигурността във взаимосвързаното пространство без контрол по вътрешните граници, е **полицейското сътрудничество**, което все още се различава значително в отделните държави членки, както и на международно равнище. В резултат на това престъпниците и престъпните групи продължават да действат в отделните държави членки, като се възползват от различните национални юрисдикции³².

За да бъдем ефективни в борбата с тежката и организираната престъпност като Съюз, ние трябва да преминем от сътрудничество в областта на правоприлагането, основаващо се предимно на актове с незадължителен характер, към обвързващи систематични партньорства. Подобреното полицейско сътрудничество може също така да разшири набора от алтернативи на контрола по вътрешните граници, които са на разположение на държавите членки. За тази цел към края на годината Комисията ще представи законодателно предложение за **кодекс на полицейското сътрудничество на ЕС**. Предстоящият кодекс ще осигури съгласувана правна рамка на ЕС, с която да се гарантира, че правоприлагащите органи имат равностоен достъп до информация,

³¹ COM (2021) 171 final.

³² Вж. оценката на Европол на заплахата за ЕС от тежката и организираната престъпност (12 април 2021 г.): *При престъпните действия в граничните региони съществува възползване от естествените различия между отделните юрисдикции в областта на правоприлагането, което създава възможности за избягване на правоприлагането и осигурява близост до множество пазари.* Според Европол повече от 70 % от организираните престъпни групи присъстват в повече от три държави членки.

съхранявана от други държави членки, когато се нуждаят от нея за борба с престъпността и тероризма.

С цел подобряване на **обмена на информация** Кодексът на полицейското сътрудничество на ЕС ще формализира и изясни процедурите за споделяне на информация между държавите членки, по-специално за целите на разследването, включително ролята на „единното звено за контакт“ за такъв обмен, както и пълноценното използване на канала за обмен на информация на Европол³³. Кодексът ще бъде допълнен от предложение за засилване на автоматизирания обмен на важни категории данни съгласно решенията „Прюм“ на Съвета³⁴. Новата правна рамка ще направи обмена на данни относно ДНК и пръстови отпечатаци, както и относно регистрацията на превозни средства между държавите членки по-ефективен и по-бърз, позволявайки на националните органи да разберат дали има налични данни в други държави членки и да получат бърз достъп до тях. Комисията също така оценява необходимостта от добавяне на нови категории данни към този обмен, като например снимки, свидетелства за управление на моторно превозно средство, свидетелства за съдимост и балистика.

По отношение на **оперативното сътрудничество в рамките на ЕС** Кодексът на полицейското сътрудничество на ЕС ще отговори на необходимостта от общи стандарти, които да позволят на полицейските служители да си сътрудничат ефективно със своите колеги в съседните държави. Въз основа на добрите практики в двустранното или многостранното сътрудничество между държавите членки полицейските служители следва да могат да провеждат съвместни операции и съвместни патрули в граничните райони. Тъй като престъпниците и терористите действат в различни държави членки, полицейските органи следва да могат да ги наблюдават и арестуват в рамките на преследвания по гореща следа на територията на всички държави членки, ако е необходимо. Като се зачита ролята на държавите членки в областта на вътрешната сигурност и необходимата гъвкавост за сътрудничество на регионално равнище, Кодексът на полицейското сътрудничество на ЕС ще има за цел да изясни и хармонизира правилата за участие в трансгранични операции по правоприлагане. Засилването на оперативното полицейско сътрудничество в Съюза ще изисква силен политически ангажимент от всички съответни участници.

През декември 2020 г. Комисията представи и предложение за **укрепване на мандата на Европол**³⁵, например като се даде възможност на Агенцията да подкрепя националните разследвания с анализ на големи информационни масиви. Следователно Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да постигнат напредък в преговорите с оглед бързото приемане на новия регламент.

³³ „Secure Information Exchange Network Application“ (приложение за мрежа за сигурен обмен на информация) на Европол.

³⁴ Решение 2008/615/ПВР на Съвета за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност, и Решение 2008/616/ПВР на Съвета за изпълнение на Решение 2008/615/ПВР.

³⁵ COM(2019) 796 final, 9.12.2020 г.

От съществено значение също така е да продължи развиването на наскоро приетите инструменти, които са на разположение на правоприлагащите органи. Увеличеното използване на предварителна информация за пътниците (API) в комбинация с резервационните данни на пътниците (PNR данни) има потенциала значително да подобри сигурността при относително ниски разходи и без намеса в пътничкопотока. Съгласно Регламента относно PNR данните държавите членки събират резервационните данни на пътниците за всички полети, включително за вътрешни за ЕС полети. За разлика от това, съгласно Директивата за API³⁶ данните от API се събират систематично само за полети, влизащи в Съюза от трети държави. Поради това Комисията подготвя законодателно предложение за разширяване на използването на **предварителна информация за пътниците (API), така че да се обхванат и полетите в рамките на Шенгенското пространство**. Тази промяна ще разшири инструментариума от компенсаторни мерки на разположение на държавите членки, като ще позволи на правоприлагащите органи да използват в рамките на Шенгенското пространство, подход, базиран на основани на риска данни.

Освен на засиленото полицейско сътрудничество, доверието между държавите членки се основава и на тясно съдебно сътрудничество. Важен инструмент за ускоряване и улесняване на предаването в рамките на ЕС е европейската заповед за арест (ЕЗА) — ключов инструмент на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Цялостното изпълнение на ключовите действия, очертани в заключенията на Съвета относно ЕЗА от декември 2020 г.³⁷, както и в доклада на Европейския парламент относно ЕЗА от януари 2021 г.³⁸, е от съществено значение за подобряване на функционирането на ЕЗА. Комисията ще **актуализира Наръчника за ЕЗА** и ще предостави насоки за практикуващите юристи как да се справят с искания за издирване и екстрадиция от трети държави, представляващи евентуална злоупотреба. Тя работи с практикуващи юристи чрез новосъздадена група за координация с цел повишаване на скоростта на обмена на информация в областта на ЕЗА. И накрая, Комисията наблюдава отблизо правилното прилагане на Рамковото решение относно ЕЗА, като използва производства за установяване на нарушение, когато е уместно.

Освен това от значение са също и областите на съдебното сътрудничество, насочени към координирането на трансграничните наказателни преследвания, където Съюзът вече е разработил поредица от законодателни инструменти, като например европейската заповед за разследване, както и създаването на агенция на Съюза за улесняване на такава координация, а именно Евроюст (Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие). От съществено значение е Евроюст да развие допълнително капацитета си за подпомагане на националните

³⁶ Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно задължението на превозвачите да предоставят данни за пътниците (ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/bg/pdf>.

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_BG.html.

органи при трансгранични разследвания и наказателни преследвания, като използва съвременни ИТ технологии и сигурни комуникации, включително чрез системата E-Codex и установяване на наличието/липсата на съвпадение с други агенции в областта на ПВР. По същия начин съвместните екипи за разследване (SER) също следва да се възползват от цифровите инструменти, като обработват информация чрез сигурна платформа за ИТ сътрудничество. Комисията работи за осигуряване на по-обща цифровизация на инструментите за съдебно сътрудничество с цел допълнително улесняване на това развитие³⁹.

Необходимост от системи, които да издържат проверката на времето: пълноценно използване на съществуващите и бъдещите технологии

Използването на технологии в подкрепа на трансграничното полицейско сътрудничество и правоприлагането се развива бързо през последните години, предлагайки нови възможности за предотвратяване, откриване и борба с трансграничните и потенциалните заплахи в различните държави. Освен това съвременните технологии по-специално са по-евтини и биха могли да се окажат ефективни за постигането на цели, подобни на целите на временните физически гранични проверки. В допълнение към полицейските проверки, които държавите членки могат да извършват в граничните райони (при отсъствието на контрол по вътрешните граници), те могат също да въведат такива технологии, например на летищата или на железопътните гари, считани за райони с повишен риск.

Освен това по-нататъшното развитие, внедряване и използване на изкуствения интелект е от съществено значение за правоприлагането с цел справяне с обема и сложността на данните в днешните разследвания и с използването на съвременни технологии от страна на престъпниците. Една от целите на предложението на Комисията за регламент относно изкуствения интелект⁴⁰ е да се насърчи развитието на безопасен и законосъобразен изкуствен интелект, който спазва основните права. Изкуственият интелект изисква достъп до висококачествени набори от данни. Навременното създаване на европейски пространства за данни ще спомогне за проектирането, обучението и оценката на инструментите с изкуствен интелект за целите на правоприлагането.

През последните години бяха осъществени значителни инвестиции в научни изследвания и иновации в областта на сигурността и улесняването на пътуванията на

³⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Цифровизация на правосъдието в ЕС: инструментариум от възможности, COM(2020) 710 final, 2.12.2020 г.

⁴⁰ Предложение на Комисията от 21 април 2021 г. за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на хармонизирани правила за изкуствения интелект (Законодателен акт за изкуствения интелект) и за изменение на някои законодателни актове на Съюза, COM(2021) 206 final. В предложението редица употреби на изкуствения интелект в областта на миграцията и правоприлагането се класифицират като високорискови.

равнището на ЕС и на равнището на държавите членки⁴¹ и редица държави членки прилагат успешни системи в това отношение⁴². Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки в прилагането и използването на нови технологии. В същото време е от ключово значение да продължат инвестициите в научни изследвания по отношение на възможностите, които новите навлизащи технологии могат да предложат. Комисията ще насърчава както технически, така и политически дискусии по тези въпроси, за да проучи пълния потенциал на съвременните технологии, като същевременно гарантира пълното спазване на основните права, както и за да гарантира обмена на най-добри практики и на знания между държавите членки.

Обща политика в областта на миграцията и убежището

Изключителните обстоятелства, свързани с кризата с бежанците от 2015 г., подложиха на натиск пространството без контрол по вътрешните граници, разкривайки съществени недостатъци в системата за управление на миграцията на Съюза, по-специално по отношение на солидарността и отговорността. Всички решения, предложени в **Новия пакт за миграцията и убежището**, ще допринесат за ефективно управление на миграцията, по-тясно сътрудничество и споделяне на отговорността между държавите членки, като по този начин ще укрепят Шенгенското пространство. Новият пакт има за цел отстраняването на несъответствията между контрола по външните граници и процедурите за предоставяне на убежище и за връщане в държавите членки чрез създаване на **безпроблемен процес на границите, приложим за всички граждани на трети държави, които преминават границите без разрешение**. В комбинация с предложението за скрининг преди влизането Пактът засилва връзките между процедурите за предоставяне на убежище и за връщане на външните граници. Новите гранични процедури, както и другите мерки, включени в Пакта, следва да допринесат за укрепване на управлението на външните граници и да спомогнат за предотвратяване и намаляване на укриването и неразрешените движения в рамките на Шенгенското пространство.

В същото време Пактът предлага **постоянен механизъм за солидарност** с цел подкрепа на държавите членки, които се изправени пред най-големите предизвикателства по отношение на незаконно пристигащите по външните граници. Солидарността ще бъде задължителна и съобразена с конкретните нужди на място. Възможностите за солидарност ще обхващат преместването, допълнено от схеми за „спонсориране на връщането“, съгласно които дадена държава членка се ангажира да

⁴¹ Комисията подкрепя тези дейности за научни изследвания чрез работната програма на „Хоризонт Европа“ в областта на гражданската сигурност за обществото: От 2007 до 2020 г. ЕС инвестира близо 3 милиарда евро в научни изследвания в областта на сигурността, като през този период стартираха около 700 проекта, обхващащи широк диапазон от теми в областта на сигурността, включително управление на границите и улесняване на пътуванията.

⁴² Една такава система е например нидерландската водеща мярка — системата @MIGO-BORAS. Тази система позволява електронно разпознаване на регистрационния номер, проверка в съответните бази данни и изпращане на патрули на Royal Marechaussee за извършване на проверки на място.

подкрепи връщането; освен това при определени обстоятелства солидарността може да включва друг вид принос, като например принос за изграждане на капацитет в областта на убежището, капацитет за приемане, оперативна подкрепа или ангажимент към съответните държави на произход или транзитно преминаване, които са извън ЕС. Общата система за миграция и убежище като цяло и увереността, че съществува въведена силна система за справяне с незаконно пристигащите, ще засилят взаимното доверие и в резултат на това ще подкрепят Шенгенското пространство.

Ключови действия за вътрешно укрепване на Шенгенското пространство

Комисията:

- ще представи законодателно предложение за Кодекс на полицейското сътрудничество на ЕС (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- ще представи предложение за регламент относно задължението за съобщаване на предварителните данни за пътниците (API данни) (2022 г.);
- ще започне конкретни консултации за проучване на използването на технологии като алтернатива на граничния контрол (трето тримесечие на 2021 г.);
- ще актуализира Наръчника за европейската заповед за арест (четвърто тримесечие на 2021 г.).

Държавите членки следва:

- да изпълнят изцяло съществуващите инициативи в областта на сигурността, като използват пълноценно вече наличните инструменти за правоприлагане.

Европейският парламент и Съветът се призовават да постигнат напредък в преговорите с оглед бързото приемане на:

- предложението за укрепване на мандата на Европол;
- предложенията, обхванати от Новия пакт за миграцията и убежището.

4. ПОВИШЕНА ГОТОВНОСТ И ЗАСИЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ДОВЕРИЕТО

Шенгенското пространство се подкрепя от значителен набор от мерки, с които се компенсира отсъствието на контрол по вътрешните граници, но ефективността на тези мерки зависи от тяхното прилагане. За тази цел се нуждаем от стабилна система за управление, която да е в състояние да се справи с бъдещите предизвикателства на територията на цялото Шенгенско пространство, както и засилен политически диалог, мониторинг и прилагане.

Политически диалог за постигане на консенсус и сътрудничество

Комисията създаде Шенгенския форум с цел насърчаване на редовен и структуриран политически диалог между участниците, които осигуряват правилното функциониране на Шенгенското пространство. Две такива събития вече бяха проведени на 30 ноември 2020 г. и на 17 май 2021 г. с участието на членовете на Европейския парламент и министрите на вътрешните работи. Форумът се оказва полезна платформа за

предоставяне на политически насоки по отношение на основните елементи, включени в настоящата стратегия, и за изграждане на доверие.

Въз основа на този опит **Комисията ще продължи да организира редовни шенгенски форуми** за обсъждане на състоянието на Шенген на политическо равнище и за насърчаване на непрекъснатото обмисляне и сътрудничество по отношение на отговорите, необходими във връзка с настоящите и бъдещите предизвикателства. Предвижда се следващият форум да се проведе преди края на 2021 г.

Важно е в обсъжданията на политическо равнище да бъдат обхванати всички елементи на сложната архитектура, която подпомага правилното функциониране на Шенген. За тази цел Комисията ще поднови приемането на „**доклада за състоянието на Шенген**“, който да послужи като основа за обсъждане на годишния форум. Докладът ще обобщава положението по отношение на отсъствието на контрол по вътрешните граници, резултатите от оценките по Шенген и състоянието на изпълнението на препоръките. Комисията ще включи в тези доклади „набор от показатели относно състоянието на Шенген“, за да оцени по взаимосвързан начин прилагането на достиженията на правото от Шенген в различните области на политиката и да подкрепи по по-добър начин държавите членки при справянето с всякакви предизвикателства.

Готовност: модернизирание и адаптиране на нашите системи

Повторно въведеният контрол по вътрешните граници е проблем от няколко години, много преди началото на пандемията от COVID-19. От 2015 г. в няколко държави членки беше въведен постоянен контрол по вътрешните граници. Това подчерта необходимостта от по-голяма координация на европейско равнище по отношение на този контрол по вътрешните граници, за да се гарантира неговата пропорционалност. В отговор Комисията представи през 2017 г. изменение на Кодекса на шенгенските граници⁴³, което, въпреки съгласието на заинтересованите страни относно необходимостта от решаване на проблема, не получи достатъчно подкрепа за успешно провеждане на преговори от страна на съзаконодателите.

Опитът от пандемията с COVID-19 допълнително разкри необходимостта от стабилна рамка за координация и вземане на решения по външните граници и в Шенгенското пространство в кризисни ситуации. Капацитетът за справяне по напълно координиран начин с бъдещи пандемични или подобни заплахи, засягащи няколко или всички държави членки едновременно, ще бъде знак за устойчивостта на Шенген. Всъщност действията на една държава членка на общата външна граница на Съюза или в рамките на Шенгенското пространство оказват въздействие върху всички останали.

Европейската комисия реагира бързо в рамките на своите правомощия, като бързо отвори „зелени коридори“ за транзитно преминаване на стоки от първа необходимост и

⁴³ COM(2017) 571 final.

прие два набора от насоки относно свободното движение на работници⁴⁴ и спешната помощ при трансгранично здравно обслужване⁴⁵, както и редица други насоки и препоръки, свързани с управлението на външните и вътрешните граници с разрастването на кризата⁴⁶. Освен това въз основа на предложението на Комисията с Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета⁴⁷ и изменение към нея (ЕС) 2021/119⁴⁸ бе възприет координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, докато с Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета беше разгледано ограничаването на неналожителните пътувания до Европейския съюз⁴⁹.

Като изхожда от поуките от този опит, Комисията възнамерява да представи до края на годината **ново предложение за изменение на Кодекса на шенгенските граници**. В новото предложение ще трябва да бъде обърнато внимание на поуките, извлечени от кризата с COVID-19, и то ще трябва да се основава на обсъжданията, свързани с предложението от 2017 г., по-специално по отношение на запазването на възможността държавите членки да въвеждат повторно контрол по вътрешните граници, като в същото време се потвърждава принципът, че това следва да бъде само крайна мярка, която да се използва в случай на заплахи.

С цел справяне с всякакви бъдещи предизвикателства на територията на цялото Шенгенско пространство в преразгледания Кодекс на шенгенските граници ще се обърне внимание на ситуации, при които възниква сериозна заплаха, включително заплаха за общественото здраве, като например създадената от пандемията с COVID-19. В такива случаи е важно да се осигурят координация и тясно сътрудничество на равнището на Съюза, както и необходимите предпазни мерки, така че повторното въвеждане на гранични проверки по вътрешните граници да остане крайна мярка. По този начин

⁴⁴ Съобщение на Комисията: Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19, С(2020) 2051.

⁴⁵ Съобщение на Комисията: Насоки относно спешната помощ от ЕС при трансгранично здравно сътрудничество във връзка с кризата с COVID-19, С(2020) 2153.

⁴⁶ Например Насоки за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги (COM(2020) 1753 final), Насоки относно опазването на здравето, репатрирането и пътническите услуги за моряците, пътниците и други лица, намиращи се на борда на кораби (С(2020) 3100 final), и съобщение: COVID-19: Временно ограничаване на неналожителните пътувания до ЕС, COM(2020) 115.

⁴⁷ Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 3). По предложение на Комисията на 1 февруари 2021 г. Съветът прие изменения на Препоръка (ЕС) 2020/1475 с оглед на много високото ниво на вирусното предаване в общностите в целия ЕС, което може да е свързано с по-голямата заразност на бъдещите безпокойство нови варианти на SARS-CoV-2. На 31 май 2021 г. Комисията представи предложение за изменение на тази препоръка с оглед на подобряването на епидемичната обстановка, както и на предстоящото въвеждане на цифровия сертификат на ЕС за COVID.

⁴⁸ Препоръка (ЕС) 2021/119 на Съвета от 1 февруари 2021 г. за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 36I, 2.2.2021 г., стр. 1).

⁴⁹ Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета от 30 юни 2020 г. относно временното ограничение на неналожителните пътувания в ЕС и възможното премахване на това ограничение (ОВ L 208, 1.7.2020 г., стр. 1).

Комисията и държавите членки ще могат да имат общ поглед върху обстоятелствата, довели до необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол. Преразгледаният Кодекс също така ще отговори на необходимостта от координиране на мерките за ограничаване на пътуванията в ЕС, като се основава предимно на опита в отговор на породената от пандемията сериозна заплаха за общественото здраве, когато прилагането на Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета се различаваше в различните държави членки, и ще даде възможност за гъвкава рамка за реагиране при кризи.

Кризата с COVID-19 подчерта колко крехко може да бъде пълноценното функциониране на единния пазар. През юни Комисията ще представи съобщение относно поуките, извлечени от кризата с COVID-19, за да се потърсят начини за по-добра подготвеност, устойчивост и способност в бъдеще за реагиране на кризи в областта на общественото здраве. Настоящата правна рамка за единния пазар не е достатъчно адаптирана към кризисни ситуации. В съобщението „Актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.“⁵⁰ Комисията обяви предложение за инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации. Той ще предостави структурно решение, което да гарантира свободното движение на хора, стоки и услуги в случай на бъдещи кризи. Инструментът следва да гарантира по-голям обмен на информация, координация и солидарност, когато държавите членки приемат мерки, свързани с кризата.

Сред широкия набор от насоки и препоръки, приети във връзка с пандемията от COVID-19, Комисията прие по-специално **системата за „зелени ленти за преминаване“** в отговор на товарния трафик, спрян по вътрешните граници през март 2020 г.⁵¹, като системата бе осъвременена през октомври 2020 г. въз основа на натрупания с течение на времето опит⁵². Целта беше да се гарантира, че веригите на доставките в целия ЕС продължават да функционират при всякакви обстоятелства. В съответствие с принципите на „зелените ленти за преминаване“ държавите членки бяха приканени да определят всички съответни вътрешни гранични контролно-пропускателни пунктове в трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) като гранични пунктове със „зелена лента за преминаване“, отворени за всички товарни превозни средства, независимо от стоките, които превозват. Преминаването на границата, включително всякакви видове проверка и здравен скрининг, не следва да надвишават 15 минути, а ограниченията, като например тези за задължително поставяне под карантина или тестване на транспортните работници, следва да не се

⁵⁰ Съобщение на Комисията относно актуализиране на новата промишлена стратегия за 2020 г.: изграждане на по-силен единен пазар за възстановяването на Европа, COM(2021) 350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Съобщение на Комисията относно прилагането на зелените ленти за преминаване, предвидени в Насоките за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги, 2020/C 96 I/01, C(2020)1897 (ОВ С 96I, 24.3.2020 г., стр. 1).

⁵² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета „Подобряване на зелените ленти за преминаване в помощ на икономиката в условията на новата вълна на пандемията от COVID-19“, COM(2020) 685 final.

прилагат, без да се засяга възможността компетентните органи да предприемат пропорционални и специално адаптирани мерки за свеждане до минимум на риска от заразяване. С цел по-добра подготвеност за бъдещи кризи и за случаи, при които граничният контрол по вътрешните граници следва отново да стане неизбежен, въпреки въведените мерки, Комисията ще кодифицира подходящите **смекчаваци мерки**, съдържащи се в разработените във връзка с COVID-19 насоки и препоръки, в **Практическото ръководство за граничните служители**, което следва да стане водещо за граничните служители в кризисна ситуация. Това също би гарантирало свободното движение на специалисти и осигурило гаранции по отношение на командироването на работници зад граница по време на криза (включително транспортни и здравни работници).

Освен това **системата за зелените ленти за преминаване следва да бъде консолидирана** в рамка, която може да бъде задействана в отговор на всяка нова криза. За целта до края на 2021 г. Комисията възнамерява да предложи план за действие в извънредни ситуации в съответствие с по-широката инициатива за инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации. По отношение на аспектите, свързани с транспорта и мобилността, във връзка с инициативата ще бъдат извлечени поуки от настоящата пандемия и тя ще отговори на нуждите на европейския транспорт на товари и пътници в случай на пандемия. Тя ще се съсредоточи върху гарантирането на свободно движение на транспортните работници и транспорта на товари и осигуряването на яснота по отношение на транспорта на пътници. Тя ще има за цел да подготви по-добре транспортната система на ЕС за условия на пандемия и да запази целостта на единния пазар.

Препоръката на Комисията относно **подробния план на ЕС за подготвеност и кризи в областта на миграцията**⁵³, приета като част от Новия пакт за миграцията и убежището, също така ще спомогне да се осигури готовност за действие и реагиране в случай на трудна миграционна обстановка, която би могла да засегне Съюза. Подробният план осигурява постоянно наблюдение на миграционната обстановка по външните граници на ЕС и в съответните трети държави, както и навременен обмен на информация между всички съответни участници. Работата на мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията понастоящем изисква пълно прилагане с активното участие на всички участници, и по-специално на държавите членки и съответните агенции.

Засилване на наблюдението и прилагането

Доброто функциониране на Шенгенско пространство зависи от взаимното доверие между държавите членки и в крайна сметка от правилното и ефикасно прилагане на

⁵³ Препоръка на Комисията относно механизъм на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (Подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията), 23 септември 2020 г., C(2020) 6469 final.

правната рамка за Шенген. Това е от ключово значение, тъй като недостатъците и липсата на прилагане в една държава членка могат да засегнат всички държави членки и впоследствие да изложат на риск Шенгенското пространство.

Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген („Механизмът“) в качеството си на инструмент за партньорство подкрепя изграждането на взаимно доверие между държавите членки. Той също така е от съществено значение за ефективното функциониране на Шенгенското пространство чрез установяване и отстраняване на проблемите и подобряване на прилагането на правната рамка от страна на държавите членки.

За да бъде по-силно и по-устойчиво, Шенгенското пространство се нуждае от механизъм, който да изпълнява напълно предназначението си. Петгодишният преглед на Механизма разкри недостатъци, които не му позволяват да функционира толкова ефективно, колкото би следвало. Въз основа на обширни консултации със съответните заинтересовани страни, които доведоха до широко общо разбиране, Комисията представя **предложение за преразглеждане на Механизма за оценка и наблюдение по Шенген**. Целта на предложението е Механизмът да стане по-ефикасен, по-стратегически насочен и по-добре подготвен за справяне с нови реалности и предизвикателства. То следва също така да увеличи капацитета на Механизма за улесняване на политическия диалог относно състоянието на Шенген, като се съсредоточи върху онези области, които имат потенциала да застрашат функционирането на Шенгенското пространство като цяло.

Предложението значително ускорява процеса на оценка с цел установяване и отстраняване на недостатъците навреме. С него се създава ускорена процедура, когато при оценките се откриват недостатъци, които биха могли да изложат на риск функционирането на Шенгенското пространство. Съгласно тази нова процедура оценяваната държава членка ще трябва незабавно да започне изпълнението на действия за отстраняване на недостатъците още преди приемането на доклада за оценка, като информира незабавно Комисията и държавите членки за предприетите мерки. В него също така се поставя акцент върху правомощията на Съвета за вземане на решения по най-важните от политическа гледна точка случаи и се увеличава контролната роля на Европейския парламент и на Съвета в процеса.

Предложението създава гъвкава рамка за пълно интегриране в оценките на последните законодателни промени, като например новата ИТ архитектура и Системата за влизане/излизане, както и на засилената роля на съответните агенции на ЕС. То също така укрепва оценките, основани на риска, като позволява по-добър преглед на резултатите на държавите членки и на функционирането на Шенгенското пространство като цяло. С него се внася така необходимата гъвкавост за реагиране при възникване на нови предизвикателства, като същевременно се опростяват съществуващите процедурни задължения и се премахва бюрокрацията. В предложението се изясняват съществуващите инструменти, създават се нови и се разширява цикълът на оценка от

пет на седем години, всичко това с цел да се осигури по-тясно, съобразено с конкретните условия и стратегическо наблюдение на държавите членки.

С настоящия Механизъм ще продължи да се оценява начинът, по който държавите членки изпълняват и прилагат изискванията за защита на данните. Освен това, за да се преодолеят опасенията относно ограничения капацитет на настоящия Механизъм за откриване на специфични видове нарушения на основните права, с предложението се увеличава ролята на Агенцията за основните права и системното ѝ участие в оценките, както и ролята на трети страни, включително омбудсмани, и органи, които следят за спазването на основните права. С цел постигане на по-голяма ефективност на внезапните проверки предложението предвижда премахване на систематичното 24-часово предизвестие за такива посещения.

През последните години на равнището на ЕС и на национално равнище бяха създадени други механизми за контрол и мониторинг на качеството, които могат да допълнят Механизма за оценка и наблюдение по Шенген. Предложението предвижда **засилени полезни взаимодействия с тези инструменти, по-специално с процеса на оценка на уязвимостта, осъществяван от Frontex**. Целта е да се увеличи максимално използването на информацията, събрана чрез оценката на уязвимостта, и да се избегнат, доколкото е възможно, дублиране на усилия и противоречиви препоръки. Съответни примери за други области на политиката, в които ще бъдат възможни засилени полезни взаимодействия, са Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи („EMPACT“) или надзорът, провеждан от Комисията с подкрепата на eu-LISA по отношение на прилагането на съответните ИТ системи. Резултатите от националните механизми за контрол на качеството (насърчавани съгласно Регламента за европейската гранична и брегова охрана) и от независимия механизъм за мониторинг, разработен съгласно предложението за въвеждане на скрининг преди влизането на граждани на трети държави на външните граници, също ще бъдат взети предвид при оценките.

При Механизма се разчита на готовността на държавите членки за прилагане на препоръките. Ако обаче една държава членка не прилага правилно съответното законодателство и не следва отправените препоръки, това оказва въздействие върху цялото Шенгенско пространство. Когато е необходимо и целесъобразно, Комисията ще **използва по-систематично полезните взаимодействия между Механизма за оценка и наблюдение по Шенген и производствата за установяване на нарушение**. За тази цел тя ще следва структуриран подход, като прилага по-гъвкави и прозрачни критерии за вземане на решение относно обстоятелствата, които могат да доведат до започването на производство за установяване на нарушение, в съответствие с цялостната политика на Комисията в областта на правоприлагането и прилагането на правото на ЕС⁵⁴. Ситуациите, в които могат да бъдат задействани процедури за установяване на

⁵⁴ Съобщение на Комисията „Правото на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, С(2016) 8600 (ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10).

нарушения, включват констатации за сериозно „несъответствие“, които биха могли да окажат съществено и непосредствено въздействие върху правилното функциониране на Шенген, когато дадена държава членка систематично не следва препоръките за отстраняване на недостатъците, свързани с „несъответствието“, или когато съществуват „трайни недостатъци“, тъй като Механизмът не е успял да осигури съответствие от страна на държавата членка до края на цикъла.

Освен това Комисията ще започне тясно сътрудничество чрез политически и технически диалог с държавите членки, в които има продължителен контрол по вътрешните граници, с оглед разбиране на обстановката и проучване с тези държави членки на варианти за конкретни мерки за сътрудничество между съседни държави членки или засилено трансгранично полицейско сътрудничество. Когато тези консултации потвърдят, че държавите членки непропорционално удължават контрола по вътрешните граници, без намерение да променят начина на действие, Комисията е готова да използва правните средства, които са на нейно разположение. И накрая, Комисията ще продължи да оценява свързаното с COVID въвеждане на контрол по вътрешните граници с цел да се гарантира, че той ще бъде премахнат веднага след като епидемичната обстановка го позволи.

Доизграждане на Шенгенското пространство

Комисията счита, че доизграждането на Шенгенското пространство изисква предприемане на необходимите стъпки към последващи действия във връзка с основаното на закона очакване и правното задължение на онези държави членки на ЕС, които все още не са изцяло част от пространството без контрол по вътрешните граници, да се присъединят. България и Румъния бяха оценени положително в рамките на процеса на оценка по Шенген още през 2010/2011 г. По отношение на Хърватия на 22 октомври 2019 г. Комисията прие съобщение⁵⁵, в което се посочва, че Хърватия е предприела необходимите мерки, с които да се гарантира, че са изпълнени необходимите условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген, което беше потвърдено отново след целево повторно посещение на външните граници на Хърватия.

Комисията счита, че вече е крайно време за последващи действия във връзка с тези положителни оценки, и поради това призовава Съвета да предприеме необходимите стъпки **България, Румъния и Хърватия да станат част от пространството без контрол по вътрешните граници на държавите членки.** Тези държави членки ефективно прилагат по-голяма част от достиженията на правото от Шенген, но без да ползват пълните предимства, произтичащи от това да са част от Шенгенското пространство, и това трябва да бъде поправено.

⁵⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно проверката на пълното прилагане от Хърватия на достиженията на правото от Шенген, 22 октомври 2019 г., COM(2019) 497 final.

Присъединяването им към Шенгенското пространство е не само основано на закона очакване и правно задължение на тези държави, Комисията също така е убедена, че с присъединяването към Шенген и на трите държави сигурността в ЕС ще се увеличи като цяло, тъй като тези държави ще могат пълноценно да използват наличните инструменти, като например тези, свързани с Визовата информационна система и с оперативната съвместимост. И накрая, тяхното присъединяване е от решаващо значение за засилване на взаимното доверие в Шенгенското пространство.

Същото ще бъде приложимо и за **Кипър**, след като успешно приключи текущия процес на оценка по Шенген. От техническа гледна точка националната система на Кипър е готова да се интегрира в Шенгенската информационна система, поради което като важна първа стъпка Съветът може скоро да вземе решение за предоставяне на частичен достъп на Кипър до Шенгенската информационна система.

Ирландия, макар и да не е част от Шенгенското пространство, в резултат на клаузата за участие по отношение на частта от достиженията на правото от Шенген, свързана с Шенгенската информационна система, получи достъп до системата от март 2021 г. Това е допълнителен градивен елемент за повишаване на сигурността в целия ЕС.

Ключови действия за укрепване на готовността и управлението на Шенген

Комисията:

- представя предложение за регламент за преразглеждане на Механизма за оценка и наблюдение по Шенген.

Комисията:

- ще организира редовно Шенгенски форуми и ще представя годишни „доклади за състоянието на Шенген“;
- ще представи съобщение относно поуките, извлечени от кризата с COVID-19 (второ тримесечие на 2021 г.);
- ще започне политически и технически диалог с държавите членки, в които има продължителен контрол по вътрешните граници (трето тримесечие на 2021 г.);
- ще представи предложение за регламент за изменение на Кодекса на шенгенските граници (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- ще кодифицира насоките и препоръките, разработени във връзка с COVID-19, в Практическото ръководство за граничните служители (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- ще представи план за действие в извънредни ситуации, който включва повторно задействане на системата за зелени ленти за преминаване в отговор на всяка нова криза, в случай че правилното функциониране на свободното движение на стоки на единния пазар бъде застрашено (четвърто тримесечие на 2021 г.);
- ще предложи инструмент в подкрепа на единния пазар в извънредни ситуации (2022 г.).

Комисията, държавите членки и агенциите следва:

- непрекъснато да наблюдават миграционната обстановка по външните граници на ЕС и в съответните трети държави чрез рамката на подробния план за кризи в областта на миграцията.

Съветът се приканва:

- да предприеме необходимите стъпки България, Румъния и Хърватия (както и Кипър, след като успешно приключи текущия процес на оценка по Шенген) да станат част от пространството без контрол по вътрешните граници.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преди 36 години пет държави членки се съгласиха да премахнат граничния контрол между тях. С премахването на контрола по вътрешните граници бе поставено началото на споделената отговорност за европейската вътрешна сигурност във време, когато нито една от системите, на които разчитаме днес, не съществуваше. Това, което съществуваше, бяха доверието и ангажираността за изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници. Доверието и ангажираността са абсолютно необходими, за да функционира пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Доверие във всяка държава членка по отношение на прилагането на правилата с цел запазване на Съюза като безопасно място за свободно движение без граничен контрол и ангажираност от всички заинтересовани страни, участващи в опазването и укрепването на архитектурата, която стои в основата на Шенгенското пространство.

С мерките, предложени в настоящата стратегия, Комисията има за цел да допълни набора от инструменти, необходими за гарантиране на правилното функциониране на Шенгенското пространство като пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Това следва отново да възстанови равновесието в екосистемата на правилата и да засили взаимното доверие между държавите членки, така че всички техни жители и нашата икономика отново да могат да се възползват пълноценно от Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници.

От съществено значение е също така да продължим да работим заедно за намиране на решения за справяне с непосредствена криза като пандемията от COVID-19, като прилагаме без забавяне и по хармонизиран начин договорените препоръки за пътувания до ЕС, както и цифровия сертификат на ЕС за COVID. Също толкова важно е да продължим да работим с нашите партньори в трети държави за справяне с натиска по външните ни граници и да осигурим международно сътрудничество, включително със съответните международни организации, по-специално Световната здравна организация (СЗО) и Международна организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), за борба с пандемията от COVID-19, за да можем да се върнем към нормалния живот.

Комисията ще представи предложенията и инициативите, включени в настоящата стратегия, и при необходимост ще подкрепи финансово и оперативно държавите членки, за да гарантира правилното прилагане на законодателството. В същото време тя призовава Европейския парламент и Съвета да приемат предложенията, които са все още в процес на обсъждане, като например представените в рамките на Новия пакт за миграцията и убежището, както и предложението за реформа на механизма за оценка по Шенген, представено заедно с настоящата стратегия.

И накрая, Комисията призовава държавите членки своевременно да прилагат всички вече приети инициативи, по-специално новата ИТ архитектура и Регламента за европейската гранична и брегова охрана. С това следва да бъде финализирана извършената работа в областта на външните граници и вътрешната сигурност, където всички вече договорени мерки и инициативи сега трябва да бъдат правилно приложени. С предстоящото предложение за преразглеждане на Кодекса на шенгенските граници Комисията ще обърне внимание и на необходимостта от координация в случай на възникване на заплахи за цялото Шенгенско пространство. Ще бъде предложен също така план за действие в извънредни ситуации, който включва повторно задействане на системата за зелени ленти за преминаване в отговор на всяка възможна нова криза — в случай че правилното функциониране на свободното движение на стоки на единния пазар бъде застрашено. Всичко това следва да доведе до осигуряване на доверие в общото европейско пространство на свобода, сигурност и справедливост, където нашите граждани могат да се движат свободно и безопасно и където прибягването до контрол по вътрешните граници ще остане наистина крайна мярка.