



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 25 май 2022 г.
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

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

Дата на получаване: 24 май 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

№ док. Ком.: COM(2022) 301 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 2022 г.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 301 final.

Приложение: COM(2022) 301 final



Брюксел, 24.5.2022 г.
COM(2022) 301 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 2022 г.

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

Доклад за състоянието на Шенген за 2022 г.

Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници („Шенгенското пространство“) е историческо постижение на европейската интеграция. От създаването си през 1985 г. то промени ежедневието на милиони хора. Шенгенският проект премахна бариерите, сближи хората и укрепи европейските икономики. Бързината, с която хората, стоките и услугите се движат в рамките на ЕС, спомага за засилването на европейската конкурентоспособност, за създаването на работни места и за постигането на растеж.

Със създаването на Шенгенското пространство също така се постигна обединение на континента, като се създаде пространство без граници, емблематично за всички европейци. То се радва на огромна подкрепа¹. Цяло едно поколение европейци трудно може да си представи идеята да бъде подлагано на гранични проверки на вътрешните граници на ЕС. Благодарение на Шенген гражданите могат да пътуват безпрепятствено между държавите членки, за да опознават, учат или работят. Освен това липсата на Шенген би имала изключително висока цена², както съвсем наскоро драстично показа пандемията от COVID-19.

Всъщност няколко кризи през последните години показаха, че това постижение не може да се приема за даденост. През 2015 г. Шенгенското пространство беше подложено на първото голямо изпитание с миграционната криза и на редица сериозни заплахи за сигурността. Неотдавна възникнаха нови предизвикателства, свързани с пандемията, както и с големия брой пристигащи хора заради войната в Украйна.

Благодарение на решимостта на ЕС и държавите членки и на постигнатия през изминалите години напредък Шенген доказа своята устойчивост и тези предизвикателства го направиха по-силен. Въпреки че продължават да съществуват предизвикателства, Шенгенската система като цяло функционира добре. Това се потвърждава от резултатите от редовните оценки по Шенген, които показват само няколко случая на системни недостатъци, както и от други инструменти, с които разполагаме, за да оценяваме функционирането на Шенгенското пространство и националния капацитет за граничен контрол в държавите членки.

През последните години Шенгенската система беше подложена на изпитание от различни кризи, които предизвикаха спонтанни политически дискусии за Шенген. Повече от всякога става ясно, че постиженията на Шенген не трябва да се приемат за даденост. Всички неотдавнашни предизвикателства поставиха в центъра на вниманието необходимостта от предприемане на решителни стъпки за подобряване на структурата на управление на Шенгенското пространство с цел да се гарантира неговото добро функциониране. Като първа стъпка към насърчаването на приобщаващ политически дебат, посветен на изграждането на по-силно Шенгенско пространство, основано на взаимно доверие, през ноември 2020 г. Комисията постави началото на ежегодния Шенгенски форум. В резултат на политическия обмен на високо равнище беше потвърдена необходимостта от укрепване на управлението на Шенген, което беше потвърдено на втория Шенгенски форум през май 2021 г.

¹ Евробарометър „Зима 2021/2022 г.“

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

В този контекст Комисията разработи нов модел на управление на Шенгенското пространство под формата на „шенгенски цикъл“, с който се извършва редовна проверка на състоянието на Шенгенското пространство. След обсъжданията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи в Лил тези идеи започнаха да се реализират, като първият Шенгенски съвет се проведе на 3 март 2022 г. Като общ проект Шенген се нуждае от общ отговор на настоящите и бъдещите предизвикателства и от ангажираността на държавите членки, институциите на ЕС и съответните агенции. Новият регламент за реформиране на механизма за оценка и наблюдение по Шенген има за цел да допринесе допълнително за постигането на тази цел, като се създадат условия за бързо установяване на недостатъците и за прилагане на ефикасни процедури за последващи действия.

*Това засилено управление е от решаващо значение за предприемането на последващи действия по амбициозната програма за Шенгенското пространство, залегнала в **Шенгенската стратегия, която Комисията представи през юни 2021 г.** За да стане Шенгенското пространство по-силно и по-устойчиво, е необходимо спешно да бъде приета и приложена засилена законодателна рамка.*

В настоящия доклад за състоянието на Шенген се посочват основните елементи на новия модел на управление на Шенгенското пространство, прави се преглед на изпълнението на Шенгенската стратегия като цяло, както и на отделните ѝ компоненти, и се определят приоритетите за Шенгенското пространство през 2022/2023 г. Той също така е изготвен в изпълнение на правните задължения на Комисията³ да докладва за положението по отношение на липсата на вътрешен граничен контрол, резултатите от оценките по Шенген и степента на изпълнение на препоръките. Настоящият доклад служи като модел за бъдещето: като първа стъпка от годишния шенгенски цикъл всеки следващ доклад за състоянието на Шенген следва да поставя началото на годишен цикъл на докладване относно състоянието на Шенген, като се определят приоритетите за следващата година и се цели постигнатият напредък в края на съответната година да бъде обсъден. Докладът за състоянието на Шенген следва да послужи като основа за засилен политически диалог, наблюдение и прилагане на достиженията на правото от Шенген.

1. Укрепване на управлението на Шенгенското пространство

За пространство, което зависи от взаимното доверие между държавите членки и в крайна сметка от правилното и ефикасно прилагане на правната уредба на Шенген, се изисква силно и структурирано управление. След обсъжданията на първия⁴ и втория⁵ Шенгенски форум⁶ и с цел истинско укрепване на Шенген в дългосрочен план беше създаден нов модел на управление на Шенгенското пространство. На първото заседание на Шенгенския

³ Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на правното задължение на Комисията да предоставя доклади съгласно член 20 от Регламент № 1053/2013 на Съвета за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и член 33 от Кодекса на шенгенските граници (Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите). С него също се цели осигуряването на връзка с други подобни доклади, които са изготвяни досега по различни елементи, свързани със състоянието на Шенген, съобщението „Завръщане към Шенгенската система“, редовните доклади за изпълнението на Европейската програма за миграцията, докладите за миграцията и убежището, доклада за системните проверки, доклада(ите) за оперативната съвместимост, доклада за напредъка на Съюза на сигурност.

⁴ 30 ноември 2020 г.

⁵ 17 май 2021 г.

⁶ Комисията създаде Шенгенския форум, за да стимулира по-тясно сътрудничество и взаимно доверие с цел да даде политически импулс, като се направи преглед на постигнатите резултати и срещнатите пречки и се очертае пътят напред за Шенген.

съвет през март 2022 г. държавите членки потвърдиха тази необходимост и одобриха представения от Комисията **шенгенски цикъл**. Чрез този цикъл се осигурява редовна проверка на състоянието на Шенген и се създават условия за това проблемите да бъдат установявани на ранен етап, за да се гарантира обща отговорност и да се насърчава прилагането на подходящи мерки.

Отправна точка на годишния шенгенски цикъл е годишният доклад за състоянието на Шенген, чрез който Комисията поставя началото на процеса на управление, като посочва основните предизвикателства пред Шенгенското пространство и приоритетните действия, които трябва да бъдат предприети както на национално, така и на европейско равнище. Като част от шенгенския цикъл Комисията редовно ще представя барометър за състоянието на Шенген⁷ с актуална информация за състоянието на Шенген.

Междуинституционалните дискусии в рамките на **Шенгенския форум** и политическите разисквания в рамките на **Шенгенския съвет**⁸ през юни ще дадат необходимия политически импулс по ключовите стратегически въпроси. Изпълнението на приоритетните действия ще изисква ангажираност от всички. Моделът на управление на Шенгенското пространство осигурява рамка за осигуряване на подходящи последващи действия с редовен обмен на информация относно общите предизвикателства, координирани решения и споделяне на добри практики, за да се създадат условия за ефективно и навременно изпълнение на необходимите действия. През последните етапи в края на годината дискусиите ще се съсредоточават върху наблюдението на начина, по който са били преодоляни основните предизвикателства пред Шенген, включително насоките за операциите, извършвани от Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). Така ще се способства за осигуряването на по-силен политически ангажимент към общото европейско управление на Шенгенското пространство и ще се определят необходимите стъпки за следващия годишен цикъл.

Новият **механизъм за оценка и наблюдение по Шенген**, който Комисията предложи през юни 2021 г. и който наскоро беше приет от Съвета, ще има решаваща роля в този нов модел на управление на Шенгенското пространство. Той ще бъде ключов механизъм за определяне на предизвикателствата пред държавите членки и за осигуряване на бързи корективни действия. Това ще помогне да се предотврати разпространяването в цялото Шенгенско пространство на отрицателни ефекти, възникнали при изпълнението, особено в случаите на сериозни недостатъци. Бързото осъществяване на тази реформа ще гарантира, че Шенгенското пространство разполага с по-ефективен, стратегически и гъвкав инструмент за справяне с новите предизвикателства, за реагиране на променените реалности и за адаптиране към новите обстоятелства. Комисията вече предприема необходимите стъпки, за да осигури нейното своевременно и ефективно прилагане.

Координаторът за Шенген в Комисията ще направлява и координира шенгенския цикъл в координация с държавите членки.

⁷ Комисията представи барометър за състоянието на Шенген на първото заседание на Шенгенския съвет през март 2022 г.

⁸ Шенгенският съвет е инициатива на френското председателство на Съвета на ЕС, установена в рамките на Съвета по правосъдие и вътрешни работи във формат смесен комитет (т.е. с участието и на асоциираните към Шенгенското пространство държави — Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн), която е насочена към обсъждането на високо политическо равнище на въпроси, отнасящи се до Шенген, с участието на всички съответни структури, и по-специално агенциите.

Засилено управление на Шенгенското пространство

ПЪРВИ ШЕНГЕНСКИ ЦИКЪЛ 2022 г.



9

⁹ От 2023 г. нататък шенгенският цикъл ще започва през февруари с приемането на доклада за състоянието на Шенген.

Каре 1. Първи шенгенски цикъл — приоритети за 2022/2023 г.

Основните приоритетни действия за Шенгенското пространство са:

1. Укрепване на управлението на **външните граници**.
2. Гарантиране, че **вътрешният граничен контрол** е **крайна** мярка, която се прилага за ограничен период от време и се придружава от смекчаващи мерки, когато е необходимо.
3. Укрепване на вътрешната **сигурност** чрез засилено полицейско сътрудничество в рамките на ЕС.

За да се постигнат тези цели, е необходимо да се изпълнят бързо следните приоритетни действия:

- приемане и прилагане на многогодишната стратегическа политика за **европейско интегрирано управление на границите**;
- осигуряване на системни проверки по външните граници на всички пътници;
- внедряване на **новата ИТ архитектура** и постигане на **оперативна съвместимост за управление на границите** в определения срок до 2023 г.;
- прилагане на новия **механизъм за оценка и наблюдение по Шенген**;
- гарантиране на пълноценното изпълнение на мандатите на **Frontex** и **Европол**;
- укрепване на националните системи за връщане;
- пълноценно използване на наличните инструменти за **трансгранично полицейско сътрудничество**;
- премахване на всякакъв продължителен **контрол по вътрешните граници**.

Друг ключов приоритет за подобряване на законодателната рамка е бързото приемане на представените от Комисията предложения, включително:

- за изменение на **Кодекса на шенгенските граници**;
- за **полицейско сътрудничество**;
- за **скрининг**.

2. Напредък по Шенгенската стратегия

С Шенгенската стратегия Комисията определи мерки, осигуряващи доброто функциониране на Шенгенското пространство. След приемането на стратегията през юни 2021 г. Комисията изпълни обещанието си и осигури бързото въвеждане на инструментите за подкрепа на Шенгенското пространство. Трите стълба, върху които е изградено Шенгенското пространство — **ефективно управление на външните граници, мерки за компенсиране на липсата на контрол по вътрешните граници и стабилно управление** — бяха укрепени и осигурени с актуализирани инструменти, за да бъдат пригодни за справяне с нови обстоятелства. Сега е време за изпълнение на оставащите предложения и ангажименти, като ангажираността на държавите членки и другите заинтересовани страни е задължителна за гарантиране на общата отговорност.

Въвеждането на една от най-съвременните в технологично отношение системи за управление на границите в света остава ключов приоритет. През изминалата година държавите членки, eu-LISA¹⁰ и Комисията допълнително увеличиха усилията си за въвеждане на **новата ИТ архитектура и оперативна съвместимост** в съответствие с договорените срокове. Сега е изключително важно да се гарантира предприемането от всички заинтересовани страни на необходимите стъпки в рамките на техните отговорности,

¹⁰ eu-LISA е агенцията на Европейския съюз, която управлява операциите на широкомащабни информационни системи, функциониращи в области, свързани със свободата, правосъдието и сигурността.

за да се избегнат нови забавяния, които биха застрашили общия график¹¹ за въвеждане в пълен обем на новата архитектура и оперативната съвместимост до края на 2023 г. Забавяне на доставките, недобро оборудване на граничните пунктове и проблеми с качеството могат да предизвикат ефект на доминото върху други системи и функционалности.

Бяха предприети важни стъпки за модернизиране и повишаване на ефективността на системите за подаване и обработване на заявления за издаване визи, като същевременно се укрепва сигурността на Шенгенското пространство. Цифровата документация е едновременно по-ефективна и по-сигурна. На 27 април 2022 г. Комисията представи предложение относно **цифровизацията на визовите процедури**.

През декември 2021 г. Комисията прие набор от предложения относно Шенген и полицейското сътрудничество. Предложението за преразглеждане на **Кодекса на шенгенските граници**¹² има за цел да се внесе повече яснота по отношение на правилата за повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници и за използване на алтернативни мерки. В него се предлага също така да се създадат общи инструменти за по-ефективно управление на външните граници в кризисни ситуации, като например при криза в общественото здравеопазване или когато мигранти биват използвани за политически цели.

Тези мерки се допълват от законодателни предложения за укрепване на вътрешната сигурност на Европейския съюз в съответствие със Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност. В **предложенията относно полицейското сътрудничество**¹³ се предвижда съгласувана правна рамка на ЕС, с която да се гарантира, че правоприлагащите органи имат достатъчен достъп до информация, съхранявана от други държави членки, за да противодействат на престъпността и тероризма. Ефективното и безпрепятствено полицейско сътрудничество ще способства за засилването на превенцията, разкриването и разследването на престъпления в ЕС и по този начин за увеличаването на сигурността на всички, които живеят и се движат в Шенгенското пространство. Чрез общите стандарти за съвместни патрули ще се улесни работата на полицейските служители, които участват и действат на територията на други държави от ЕС, като също така ще се насърчава общата полицейска култура в ЕС. Бързият напредък по договарянето на такива стандарти ще допринесе за доброто функциониране на Шенгенското пространство. Очаква се преговорният процес да приключи през 2023 г.

Повишаването на сигурността в пространство без вътрешен граничен контрол изисква сигурни външни граници. От 2017 г. насам от държавите членки и асоциираните към Шенген държави се изисква да извършват **систематични проверки в съответните бази данни на всички лица, които преминават през външните граници на ЕС**¹⁴,

¹¹ Въвеждането в експлоатация на обновената Шенгенска информационна система (ШИС) е планирано за септември 2022 г., като Комисията ще приеме решение за определяне на точната дата за пълното прилагане на новите регламенти, след като бъдат изпълнени изискванията (член 66 от Регламент (ЕС) 2018/1861 и член 79 от Регламент (ЕС) 2018/1862). Въвеждането в експлоатация на входно-изходната система беше отложено за ноември 2022 г. Въвеждането в експлоатация на Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) е планирано за май 2023 г.

¹² Предложение за Регламент на Европейски парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (COM(2021) 891, 14.12.2021 г.)

¹³ Те включват Предложение за Препоръка на Съвета относно оперативното полицейско сътрудничество (COM/2021/780 final), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки (COM/2021/782 final) и Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за автоматизиран обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество (COM/2021/784 final).

¹⁴ Регламент (ЕС) 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници (OJ L 74, 18.3.2017 г., стр. 1—7).

включително на лицата, които се ползват от правото на свободно движение. Целта на тази мярка беше да се укрепи вътрешната сигурност на ЕС, след като беше установено, че сред чуждестранните бойци терористи, които се завръщат в ЕС, има граждани на ЕС. В доклада до Европейския парламент и Съвета се анализира прилагането и въздействието на тези систематични проверки. В него се констатира, че прилагането на систематични проверки в съответните бази данни на лицата, които се ползват от правото на свободно движение съгласно правото на ЕС, запълва важна регулаторна празнина, въпреки трудностите пред държавите членки при прилагането на тези правила. Комисията възнамерява да вземе мерки по отношение на тези трудности и да подкрепи държавите членки, като използва незадължителни правни актове, по-специално чрез предстоящото преразглеждане на Практическия наръчник за гранични служители¹⁵, който се използва от компетентните органи на държавите членки при извършването на гранични проверки на лица.

Каре 2. Европейската гранична и брегова охрана — основни развития

- Постигнат е значителен напредък по практическото прилагане на Регламента за европейската гранична и брегова охрана от 2019 г.¹⁶
- От 1 януари 2021 г. Frontex подпомага държавите членки в опазването на външните граници и връщането чрез Постоянния корпус на Европейската гранична и брегова охрана. Понастоящем постоянният корпус се състои от над 6000 служители, а до 2027 г. ще достигне пълния си състав от 10 000 служители. Понастоящем всеки ден средно 2000 служители на Frontex са разположени на външните сухопътни, морски и въздушни граници и в подкрепа на връщането.
- Нов стратегически цикъл на политиката ще има за цел да се гарантира ефективното и съгласувано използване на европейската гранична и брегова охрана чрез обединяване на над 120 000 гранични и брегови служители и експерти по връщането от държавите членки и Frontex. Тази рамка ще свърже по-добре различните политики и инструменти и ще има за цел да се запълнят празните между защитата на границите, сигурността, връщането и миграцията, като същевременно се гарантира защитата на основните права.
- След консултациите с Европейския парламент и със Съвета, които започват днес, Комисията планира да приеме до края на 2022 г. първата многогодишна стратегическа политика за европейско интегрирано управление на границите, която да бъде изпълнявана и допълвана от стратегиите, които ще бъдат приети от Frontex и националните органи.
- Допълнителни стратегически насоки ще бъдат давани на заседанията на високо равнище на управителния съвет на Агенцията. Заседанията на Шенгенския съвет също дават възможност веднъж годишно да се обсъждат на политическо равнище въпроси, свързани с прилагането на европейското интегрирано управление на границите от Европейската гранична и брегова охрана, включително Frontex.
- На 21 декември 2021 г. Комисията прие също така образци на работни договорености, които Frontex да използва при сътрудничество с трети държави, както и образец на споразумение за статута, с което да се регламентира разполагането на екипи от постоянния корпус на Европейската гранична и брегова охрана в трети държави.
- В областта на връщането Frontex също постигна значителен напредък в развитието на капацитета си за подпомагане на държавите членки в областта на връщането и реинтеграцията. По-специално през февруари 2022 г. встъпи в длъжност заместник-генерален директор по въпросите на връщането и операциите, който ръководи новата дирекция „Връщане“.
- На държавите членки се предоставя засилена подкрепа в областта на доброволното връщане, а от април 2022 г. бяха въведени съвместни услуги на Frontex за реинтеграция, които да подпомагат държавите членки в тази област.

¹⁵ С(2019) 7131 final, 8.10.2019 г.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 година 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.).

- Frontex напредва в създаването на свои възможности за организиране на операции по връщане по инициатива на Агенцията, като през януари 2022 г. беше организиран първият успешен полет до Албания.
- В Агенцията бяха извършени важни структурни промени, като трима заместник-изпълнителни директори встъпиха в длъжност съответно през ноември 2021 г., януари 2022 г. и февруари 2022 г.
- Бяха въведени всички основни градивни елементи на пълноценно функционираща система за наблюдение, за да се гарантира съответствието на дейностите на Frontex с основните права. По-специално през юни 2021 г. и март 2022 г. встъпиха в длъжност съответно нов служител по въпросите на основните права и заместник-служител по въпросите на основните права. Дейността им се подпомага от 20 наблюдатели на основните права, като до края на лятото броят им ще нарасне до 46.
- Frontex изпълнява изключително важна задача — да подпомага държавите членки в управлението на общите външни граници на Европейския съюз. За да се осигури пълна приемственост на Агенцията, Комисията ще пристъпи бързо към процеса на подбор, който ще доведе до назначаването на нов изпълнителен директор.
- Управителният съвет на Frontex ще продължи да укрепва още повече надзора върху вътрешното управление на Агенцията и нейните дейности. В същото време, предвид разширения мандат и значително увеличените ресурси, Агенцията следва да гарантира пълната си отчетност пред институциите на ЕС. Като част от подготовката на предстоящата оценка на функционирането на Агенцията Комисията ще започне диалог с Европейския парламент и Съвета относно управлението на Агенцията.

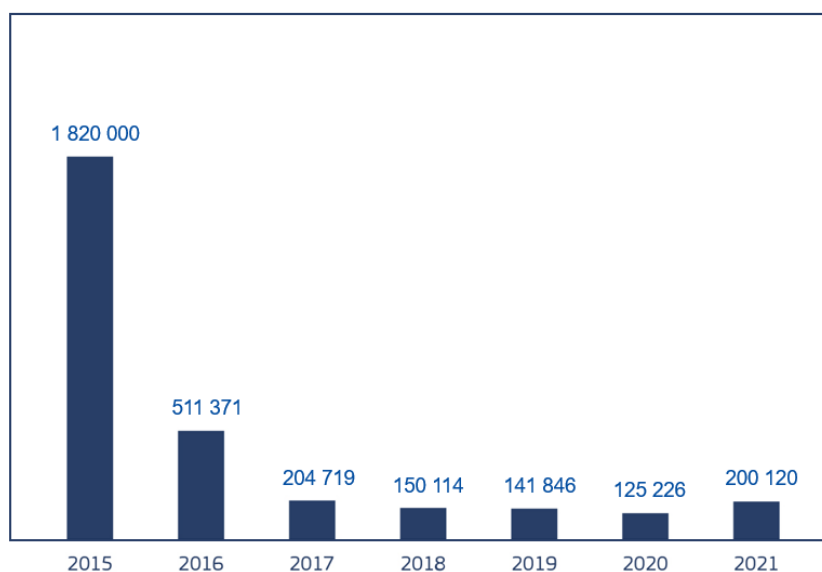
3. Състояние на Шенгенското пространство

3.1. Положението по външните граници

Стотици милиони хора пресичат външните граници на ЕС всяка година, което прави ЕС най-гостоприемната дестинация в света. Днес около 1,3 милиарда души от близо 60 държави по света могат да пътуват без виза до Европейския съюз.

Въпреки че по-голямата част от гражданите на трети държава пристигат в ЕС по разрешен начин, незаконната миграция продължава да бъде предизвикателство. През 2021 г. Frontex докладва 200 000 незаконни преминавания на границата. През същата година незаконно пристигащите в Литва, Полша и Латвия са над десет пъти повече от тези през 2020 г. поради **инструментализирането** на мигрантите за политически цели, организирано от беларуския режим. Благодарение обаче на решителните и категорични действия на ЕС положението вече се стабилизира и броят на пристигащите от Беларус значително намаля.

Общ брой незаконни преминавания на границата



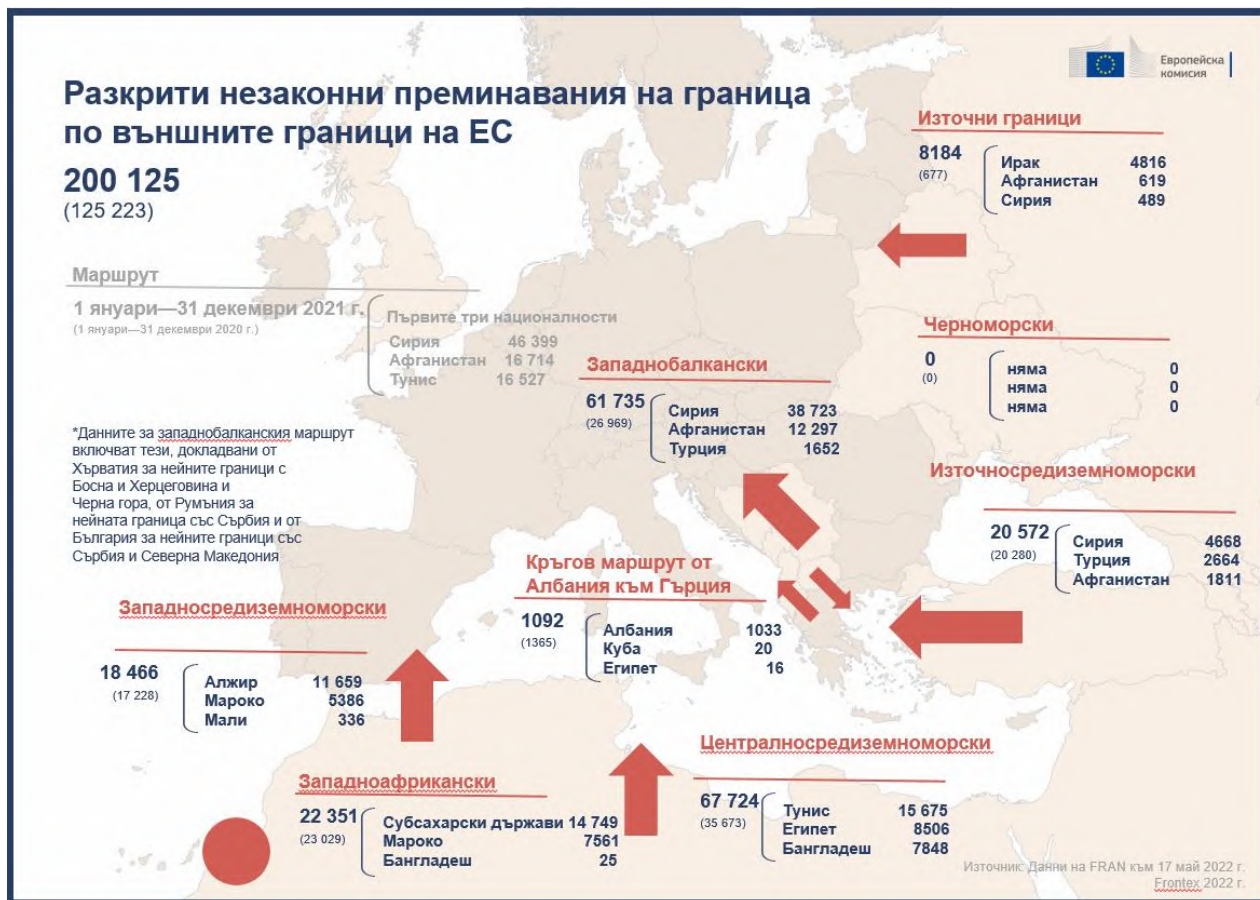
Що се отнася до тенденциите, **централносредиземноморският маршрут с основна държава на дестинация Италия** отново е бил най-използваният миграционен път за незаконна миграция към ЕС през 2021 г. (34 % от докладваните незаконни преминавания на границата). Тази тенденция продължи през 2022 г.: към 8 май 2022 г. са докладвани почти 11 800 пристигащи по този маршрут, което е със 7,6 % по-малко в сравнение със същия период наминалата година. Общият брой на незаконните преминавания на границата към 8 май 2022 г. е 11 797 в Италия и само едно в Малта. Броят на пристигащите в Испания по маршрутите през **Западното Средиземноморие** и **Западна Африка** също продължава да е висок: към 8 май 2022 г. са регистрирани 10 475 незаконни преминавания на границата, което е с 32 % повече от същия период на 2021 г. Въпреки че пристигащите в континентална Испания са намалели през 2022 г. в сравнение със същия период на 2021 г., наблюдава се значително увеличение (53 %) на пристигащите на Канарските острови.

Докато миграционният натиск в **Гърция** продължава да намалява, през 2021 г. броят на пристигащите в **Кипър** е нараснал значително (със 123 %) в сравнение с 2020 г. Към 8 май 2022 г. са докладвани 3031 пристигащи в Гърция (увеличение с 24 % в сравнение със същия период на 2021 г.) и 6755 в Кипър (увеличение със 142 %).

Увеличил се е и натискът по **маршрута през Западните Балкани**, където през първите три месеца на 2022 г. са докладвани 19 029 незаконни преминавания на границата — със 125 % повече в сравнение със същия период на предходната година.

След превземането на властта от талибаните през август 2021 г. броят на незаконно пристигащите в ЕС от **Афганистан** се увеличи, но остана на умерено равнище.

По данни на Европол¹⁷ над 90 % от нелегалните мигранти, които достигат ЕС, използват услугите на контрабандисти на хора за част от пътуването си или за цялото си пътуване. Две трети от тях не отговарят на критериите за предоставяне на международна закрила на първа инстанция и вероятно ще трябва да бъдат върнати.



¹⁷ [Улесняване на незаконната имиграция | Европол \(europa.eu\).](https://europa.europa.eu/uklesnyavane-na-nezakonnata-imigratsiya)

Каре 3. Руската агресия в Украйна — най-голямото принудително разселване на хора в Европа след Втората световна война, и незабавната реакция на ЕС

От началото на руската военна инвазия в Украйна в Европейския съюз са влезли около 6 милиона души от Украйна и Молдова, като 200 000 от тях са граждани на трети държави, различни от Украйна. Украинците с биометричен паспорт пристигат като безвизови пътници и често се присъединяват към своите семейства и приятели в различни държави членки.

ЕС се справи ефективно с огромните последици, като разчиташе на мерки както в рамките на достиженията на правото от Шенген, така и извън тях:

- Предвид извънредната ситуация по границите на Съюза с Украйна Комисията представи оперативни насоки¹⁸, предназначени да помогнат на граничните служители на държавите членки да управляват **ефективно** пристигащите на **границите**, като същевременно поддържат високо равнище на сигурност.
- Поради масовото навлизане на хора, бягащи от Украйна вследствие на войната, на 4 март 2022 г. Съветът, по предложение на Комисията, прие с единодушие за първи път решението за изпълнение¹⁹, с което се въвежда временна закрила²⁰.
- Дейността на мрежата на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията („мрежата по подробния план“) ²¹ беше засилена, за да се осигури постоянен обмен на информация и координиран отговор на предизвикателствата, породени от подобни събития.
- Комисията също така създаде **платформа за солидарност**, която обединява държавите членки и асоциираните към Шенген държави, агенциите на ЕС, международните организации, с участието на Украйна и Молдова, за да координира подкрепата за бягащите от войната в Украйна хора и за държавите, които ги приемат.
- На извънредното заседание на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 28 март Комисията представи план за действие от 10 точки²², предварително съгласуван с френското председателство на Съвета на ЕС, чиято цел е да се създадат условия за по-силна европейска координация при посрещането на хората, бягащи от войната срещу Украйна.
- **Агенциите на ЕС** бързо предоставиха конкретна помощ:
 - **Frontex** незабавно изпрати допълнителен персонал на границите между ЕС и Украйна в рамките на действащата съвместна операция „Тера“²³, както и по искане на държавите членки. Към 27 април 2022 г. по източните външни граници на ЕС (включително Украйна, Молдова, Русия и Беларус) са разположени 297 постоянни корпуса на Европейската гранична и брегова охрана. Освен това Frontex помогна на 718 граждани на трети държави, бягащи от война, да се завърнат безопасно в държавите си на произход.
 - Frontex активно подкрепя на място усилията на молдовските власти да се справят с

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=BG).

¹⁹ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 година за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила.

²⁰ Временната закрила предоставя на хората, бягащи от войната, право на разрешение за пребиваване, достъп до подходящо настаняване, до пазара на труда, медицински грижи, социално подпомагане, образование и възможности за събиране на семействата при определени обстоятелства, без да се засяга правото на достъп до процедурата за предоставяне на убежище.

²¹ Препоръка (ЕС) 2020/1366 на Комисията от 23 септември 2020 г. относно механизъм на ЕС за подготвеност и управление на кризи в областта на миграцията (Подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ Организираната от Frontex съвместна операция „Тера 2022“ се провежда в 12 държави — членки на ЕС и обхваща 62 гранични контролно-пропускателни пункта. Общо над 450 служители на постоянния корпус от 28 държави от ЕС и Шенгенското пространство подпомагат националните органи при управлението на границите. Целта на операцията е да се засили граничния контрол по сухопътните граници на ЕС, да окаже подкрепа на държавите в борбата с трансграничната престъпност и да се укрепи вътрешната сигурност на ЕС.

двойното предизвикателство, а именно да регулират масовото навлизане и последващото излизане на стотици хиляди бежанци от войната в Украйна. След сключването в рекордно кратки срокове на споразумение за статута с Молдова, от 27 април в Молдова са разположени 70 служители на Постоянния корпус на Европейската гранична и брегова охрана.

- Експертите и гост служителите на **Европол**, разположени по външните граници на ЕС, оказват подкрепа на държавите членки, като засилват вторичните проверки за сигурност и анализират информацията за престъпления, за да могат да подпомагат разследванията и да изготвят пълна картина с разузнавателни данни за престъпленията и консолидиран анализ на данните.
- **Агенцията за основните права** посети всички държави членки, граничещи с Украйна и Молдова, като наблюдаваше и анализираше състоянието на основните права на граничните пунктове и в центровете за регистрация/приемане.
- По предложение на Комисията Съветът прие решение за **частично спиране на визовите облекчения между ЕС и Русия**, считано от 25 февруари 2022 г.

Като цяло самото съществуване на Шенгенското пространство без граници създаде уникална възможност Европа да отговори на предизвикателствата по съгласуван начин, като от една страна предостави на бягащите лица възможност да се възползват от закрила в най-подходящата за тях държава, а от друга страна способства за осъществяването на предложенията за солидарност и на прехвърляния от държавите членки на първа линия към други държави.

3.2. Положението по вътрешните граници

От септември 2015 г. насам граничните проверки по вътрешните граници са били въведени повторно повече от 280 пъти. Три са главните основания, на които държавите членки са уведомявали Комисията за временното повторно въвеждане на граничен контрол в Шенгенското пространство: 1) вторични движения във връзка с бежанската криза от 2015 г.; 2) борба с тероризма и 3) ограничаване на разпространението на COVID-19.

През годините Комисията водеше тесен политически и технически диалог с държавите членки, които поддържат продължителен контрол по вътрешните граници, с цел да разбере ситуацията и да проучи възможностите за специфични алтернативни мерки. През 2017 г. Комисията предложи изменение на приложимите правила, основано на приетите през същата година препоръки на Комисията²⁴, с цел да се създадат условия за премахване на продължителния контрол по вътрешните граници. Това предложение обаче не получи достатъчна подкрепа в Съвета. Въз основа на анализ на тези обсъждания и консултации с държавите членки и заинтересованите страни²⁵, през декември 2021 г. Комисията представи нови изменения на Кодекса на шенгенските граници, с които замени предишното си предложение. Предложените целенасочени изменения се основават на направените изводи, както и на опита, придобит по време на пандемията от COVID-19, като са взети предвид изразените от държавите членки опасения и същевременно се запазва Шенгенското пространство, в което всеки контрол по вътрешните граници следва да остане крайна мярка.

²⁴ Препоръка (ЕС) 2017/820 на Комисията от 12 май 2017 г. относно пропорционалните полицейски проверки и полицейското сътрудничество в Шенгенското пространство, С(2017) 3349 (ОВ L 122, 13.5.2017, стр. 79–83) и Препоръка (ЕС) 2017/1804 на Комисията от 3 октомври 2017 г. относно прилагането на разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници за временно повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници в Шенгенското пространство, С(2017) 6560 (ОВ L 259, 7.10.2017 г., стр. 25–27).

²⁵ Както е посочено в приложение 2 към оценката на въздействието, придружаваща предложение COM(2021) 891, между ноември 2020 г. и февруари 2021 г. беше проведена консултация със заинтересованите страни, която обхваща преди всичко целевите заинтересовани страни посредством Шенгенския форум и тематични семинари, разделени в зависимост от темата и участващите заинтересовани страни. В нея участваха държавите членки, Европейският парламент, превозвачи и НПО.

В неотдавнашното решение по съединени дела С-368/20 и С-369/20²⁶ Съдът на ЕС подчерта, че като изключителна мярка възможността за повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници трябва да се тълкува стриктно²⁷. Комисията и Съветът започнаха обсъждания с държавите членки относно последиците от решението. Междувременно Комисията извършва повторна оценка най-новите уведомления за контрол по вътрешните граници в светлината на решението.

Каре 4. Въздействие на COVID-19

Пандемията от COVID-19 разкри необходимостта от стабилна рамка за координация и вземане на решения по външните граници и в Шенгенското пространство в кризисни ситуации. В началото на пандемията повечето държави членки въведоха отново контрол по вътрешните граници, като общата координация между тях се осъществи едва по-късно, което понякога застрашаваше правилното функциониране на единния пазар. В отговор на това Комисията призова Съвета да приеме координирано решение²⁸ по отношение на ограниченията на неналожителните пътувания от трети държави в Шенгенското пространство. Този призив беше подкрепен от всички държави — членки на ЕС (с изключение на Ирландия) и всички асоциирани към Шенген държави и по-късно беше включен в препоръка на Съвета²⁹. Държавите членки обаче прилагат тази препоръка по най-различни начини, с което излагат на риск цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Мерките за координация, въведени *ad hoc* от Комисията през последните две години, спомогнаха за по-организираното управление на кризата. Комисията също така работеше съвместно с държавите членки, за да определи техните потребности за ефективно справяне с пандемията, по-специално в контекста на интегрираните договорености на ЕС за реакция на политическо равнище при кризи (IPCR). Кризата обаче разкри и необходимостта от специална правна уредба на такива действия по външните граници в случай на бъдещи подобни ситуации, което е и част от предложението на Комисията за изменение на Кодекса на шенгенските граници, прието през декември 2021 г. Обстоятелствата, свързани с пандемията, се отразиха също на планирането и изпълнението на процеса на оценка и наблюдение по Шенген, по-специално в областта на общата визова политика.

3.3. Завършване на Шенгенското пространство

От 2011 г. насам Комисията активно се застъпва за завършването на Шенгенското пространство, като настоява държавите членки бързо да предприемат необходимите стъпки, за да могат държавите — членки на ЕС, които все още не са напълно част от пространството без контрол по вътрешните граници, да се присъединят към него. Това ще повиши сигурността в ЕС като цяло.

През последните месеци бяха предприети важни политически стъпки. През декември 2021 г. Съветът установи³⁰, че Хърватия е изпълнила необходимите условия за прилагане на всички части от достиженията на правото от Шенген. Сега Съветът трябва да представи проект на решение³¹ за премахване на контрола по вътрешните граници и да се консултира с Европейския парламент.

²⁶ Решението се отнася до законосъобразността на удължаването на контрола по вътрешните граници извън сроковете, определени в Кодекса на шенгенските граници и съдържа важни разяснения в това отношение.

²⁷ Вж. параграф 69 от Решение С-368/20.

²⁸ COM/2020/115 final.

²⁹ Препоръка (ЕС) 2020/912 на Съвета относно временното ограничение на неналожителните пътувания в ЕС и възможното премахване на това ограничение, 30.06.2020 г.

³⁰ Заключение на Съвета относно изпълнението на необходимите условия за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген в Хърватия.

³¹ Това решение трябва да бъде прието с единодушие от членовете — представители на държавите членки, които вече прилагат съответните разпоредби, както и от присъединяващата се държава членка.

Освен това Румъния и България също очакват решението на Съвета, като същевременно продължават активно да прилагат достиженията на правото от Шенген, по-специално във връзка с управлението на външните граници с Украйна. От 2011 г. насам Комисията потвърждава, че България и Румъния изпълняват необходимите условия за присъединяване към Шенген. В контекста на реформирания механизъм за оценка и наблюдение по Шенген двете държави членки направиха съвместна декларация³² до Съвета, в която подчертават ангажимента си да прилагат правилно достиженията на правото от Шенген и да допринасят за правилното функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници. За да подкрепят това обещание и да укрепят взаимното доверие, те отправиха доброволна покана за това екип, координиран от Комисията, да оцени прилагането на последните промени в достиженията на правото от Шенген след оценките от 2011 г., като се съсредоточи върху управлението на външните граници и полицейското сътрудничество. Комисията е готова да координира и осъществи тези доброволни оценки. Комисията отново призовава Съвета да предприеме необходимите стъпки за консолидиране на Шенгенското пространство, като приеме решение, позволяващо България, Хърватия и Румъния да станат официално част от него³³.

В ход е и процес по Шенген на оценка на готовността на Кипър за присъединяване към Шенгенското пространство. На 3 май 2022 г. Европейският парламент прие с голямо мнозинство, въз основа на предложението на Комисията, доклада относно прилагането в Кипър на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в областта на Шенгенската информационна система. Като следваща стъпка се очаква през втората половина на 2022 г. Съветът да приеме решение относно прилагането в Кипър на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в областта на Шенгенската информационна система, след което следва да се извърши оценка на функционирането на системата.

4. Приоритети, произтичащи от оценките по Шенген

Наред със стабилното управление, доброто функциониране на Шенгенско пространство се основава на правилното и навременно прилагане на достиженията на правото от Шенген. Тези правила гарантират, че всички държави членки прилагат единни критерии за контрол на влизане и излизане на общата външна граница, развиват сътрудничество между граничната охрана, националната полиция и съдебните органи, използват подходящи системи за обмен на информация и прилагат обща политика за връщане. Те осигуряват хармонизирани условия за влизане и обща визова политика, за да се поддържа високо равнище на вътрешна сигурност и възможност за пътуване без вътрешни гранични проверки. Предвид големия обем на обработваните лични данни ключова роля има спазването на изискванията за защита на данните. Правилното прилагане на всички тези правила не само гарантира сигурността на гражданите в пространство без вътрешни граници, но и създава полезни взаимодействия между националните органи.

Финансовата подкрепа от фондовете на ЕС (фонд „Вътрешна сигурност“, инструмент за управление на границите и визите и фонд „Убежище, миграция и интеграция“) също улеснява правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Комисията се стреми да гарантира, че държавите членки разполагат с достатъчно ресурси за изпълнение на препоръките, които произтичат от оценките по Шенген и имат финансови последици. Поради това и като се вземат предвид сроковете на оценките, държавите членки се насърчават да заделят необходимите ресурси в рамките на своите национални програми,

³² РЕЗЮМИРАН ПРОТОКОЛ ОТ ЗАСЕДАНИЕ НА КОМИТЕТА ЗА ПОСТОЯННИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, 28 февруари, 2 и 4 март 2022 г. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, точка 26.

³³ В съответствие със съответните актове за присъединяване Съветът взема своето решение с единодушие след консултация с Европейския парламент.

така че да се даде приоритет на недостатъците, установени в докладите за оценка, особено в случай че са установени сериозни недостатъци.

Докато от една страна оценките по Шенген през последните години показаха, че като цяло държавите членки прилагат надлежно достиженията на правото от Шенген, от друга страна все още има някои основни недостатъци и действия, които следва да бъдат разглеждани приоритетно. Недостатъците следва да се разглеждат не изолирано, а в тяхната взаимовръзка с различни области, обхванати от механизма за оценка и наблюдение по Шенген, както и с оглед на потенциала им да навредят на Шенгенското пространство като цяло. Някои от тези недостатъци са от хоризонтално естество, като засягат различни области на политиката и поради многостранните им последици могат да имат по-силно въздействие върху доброто функциониране на Шенгенското пространство.

През първия цикъл на оценяване по Шенген (2015—2019 г.) бяха установени сериозни недостатъци в десет оценки в три области³⁴, а в периода 2020—2021 г. — още един недостатък в четвърта област на политиката³⁵. В някои случаи тези сериозни недостатъци застрашават цялостното функциониране на Шенгенското пространство, а в други случаи представляват сериозен риск за основните права. При установяване на сериозни недостатъци държавите членки се наблюдават отблизо, за да се гарантира бързото изпълнение на корективните действия, включително чрез провеждането на повторни посещения. С реформирания механизъм за оценка и наблюдение по Шенген ще се създаде още по-стабилна система за наблюдение, като целият процес ще бъде ускорен, особено в случаите на сериозни недостатъци, за които е предвидена специална ускорена процедура.

4.1. Управление на външните граници

Външните граници трябва да бъдат защитени и управлявани ефикасно, като се гарантира пълното спазване на правата на хората, търсещи закрила. Безпрепятственото преминаване на границите трябва да е съчетано с гарантирането на високо равнище на сигурност. Правилото е да се прилагат ефективни и насочени към сигурността процедури за гранична проверка, основани на изчерпателна информация преди пристигането и справки в съответните бази данни, за да се осигурят систематични проверки на всички лица, преминаващи през външните граници. Държавите членки са длъжни също така да осигурят комплексен механизъм за наблюдение на външните граници и ефективно наблюдение на границите, за да се гарантира пълна ситуационна осведоменост и да се създадат условия за адекватна реакция, включително спасяване на хора в морето.

Особено предизвикателство е инструментализирането на мигрантите за политически цели, за което в отговор на призива на Европейския съвет Комисията представи специални предложения през декември 2021 г.: изменение на Кодекса на шенгенските граници, предвиждащо определение за инструментализация на миграцията³⁶ и нов инструмент, насочен към ситуации на инструментализация в областта на миграцията и убежището³⁷. Очаква се с приемането на тези предложения да се осигури солидна рамка за случаите на

³⁴ Доклад 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) и оценка на въздействието, извършена във връзка с изготвянето на предложението за реформиране на механизма за оценка и наблюдение по Шенген (SWD/2021/119 final).

³⁵ През първия цикъл на оценяване съгласно механизма в десет оценки бяха установени сериозни недостатъци в три области: управление на външните граници (Гърция, Исландия, Испания и Швеция); обща визова политика (Финландия и Нидерландия); Шенгенска информационна система (Белгия, Франция, Испания и Обединеното кралство). За периода 2020—2021 г. бяха установени сериозни недостатъци в областта на връщането за Гърция.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

инструментализация в бъдеще и да отпадне необходимостта от прибягване до ad hoc мерки съгласно член 78, параграф 3 от ДФЕС³⁸.

Европейското интегрирано управление на границите е обща отговорност на всички държави членки и асоциирани към Шенген държави, както и на институциите и агенциите на Съюза. В този контекст европейската гранична и брегова охрана играе ключова роля, като обединява съответните национални органи и Frontex. Недостатъците по външната граница на една държава могат да засегнат всички държави членки и впоследствие да изложат на риск функционирането на Шенгенското пространство. Затова управлението на границите от държавите членки трябва да бъде интегрирано помежду им с цел да се установи ефективно, ефикасно и координирано управление на външните граници на ЕС.

Оценките по Шенген показаха, че през последните години държавите членки са инвестирали значително в по-добра защита на външните граници, резултат на което са постигнати подобрения, показани по време на втория цикъл на оценяване (започнал през 2020 г.) и адекватно равнище на управление на външните граници като цяло. При оценките обаче бяха установени определени недостатъци, един от които е, че като цяло **липсва адекватно стратегическо управление и планиране на националния капацитет** за интегрирано управление на границите. Това води до ограничаване на междуинституционалното сътрудничество, дублиране на компетенциите на различните органи по външните граници и разпокъсано разпределение на ресурсите. Това се отнася по-специално до дългосрочното планиране на **човешките ресурси и обучението**, както и до систематичното използване на информационните системи за граничен контрол, включително **недостатъчното равнище на свързаност** в някои от обектите, за да се осигурят систематични проверки в съответните бази данни. Загриженост предизвикват нееднаквото извършване и качество на анализите на риска и оценките на уязвимостта в държавите членки.

Що се отнася до граничния контрол (гранични проверки и наблюдение на границите), оценките по Шенген показаха, че като цяло прилагането на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите членки е адекватно. Оценяването по Шенген също така открило добри практики и иновативни дейности, прилагани от държавите членки за ефективното прилагане на критериите от Шенген. Въпреки цялостния добър напредък се наблюдават повтарящи се недостатъци в наблюдението на външните граници и неудовлетворителни процедури за граничен контрол на някои гранични контролно-пропускателни пунктове. В повечето държави членки граничният контрол се извършва въз основа на комплексен анализ на риска, но все още се откриват недостатъци в начина, по който някои държави членки прилагат европейския модел за анализ на риска за граничен контрол³⁹, което води до недостатъчна ситуационна осведоменост, разпокъсано планиране на ресурсите и неадекватни оперативни действия.

На някои гранични контролно-пропускателни пунктове граничните проверки не се извършват систематично и не отговарят на стандартите. Това е свързано главно с недостиг на човешки ресурси, липса на подходящо обучени гранични служители, както и с лоша свързаност с базите данни, което не позволява проверките в съответните бази данни, включително Шенгенската информационна система и базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD), да се извършват еднакво и систематично, което води до сериозни пропуски в сигурността. Това би могло да

³⁸ На 1 декември 2021 г. Комисията прие предложение за решение на Съвета, основано на член 78, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз и насочено към оказване на подкрепа на Латвия, Литва и Полша, като са предвидени мерки и оперативна подкрепа, необходими за управлението по организиран и достоен начин на пристигането на лица, инструментализирани от Беларус, при пълно спазване на основните права.

³⁹ Общ модел за интегриран анализ на риска (https://frontex.europa.eu/assets/CIRAM/bg_CIRAM_brochure_2013.pdf).

представлява заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения на отделни държави членки и на ЕС като цяло.

Положението се влошава допълнително от незадоволителното изпълнение и прилагане на директивите относно отговорността на превозвача⁴⁰ и **относно предварителната информация за пътниците**⁴¹ в някои държави членки. За да се противодейства на незаконната имиграция и да се гарантира ефективен граничен контрол, при поискване от органите, извършващи контрола на лицата по външните граници, превозвачите са длъжни да предават, преди края на регистрацията на пътниците, данни за пътниците, които предстои да превозят към граничния пункт, през който тези лица ще влязат на територията на дадена държава членка. Ако това не се прави, граничните служители не разполагат с цялата необходима информация, за да извършват адекватен граничен контрол. До края на 2022 г. се предвижда преразглеждане на Директивата за предварителната информация за пътниците⁴² с цел да се отстранят пропуските, които бяха установени и при оценката през 2020 г. и да се осигурят условия за адекватно прилагане.

За няколко държави членки се установява **фрагментирана ситуация на национално равнище**, ограничени възможности за откриване и ограничен капацитет за реагиране, особено по морските и сухопътните граници, поради липсата на интегрирани системи за наблюдение на границите и недостатъчна координация и сътрудничество между техните национални органи за граничен контрол, както и разпокъсано **прилагане на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)**⁴³, което се отразява на качеството на граничния контрол. Тези недостатъци могат да доведат до намаляване на оперативната ефективност при управлението на външните граници и на капацитета за реагиране, което би изложило на риск Шенгенското пространство. Това е особено вярно за морските и сухопътните граници поради ограничените възможности и интегрирани системи за наблюдение на границите, което се отразява на качеството на граничния контрол. Тези недостатъци могат да доведат до намаляване на оперативната ефективност при управлението на външните граници и на капацитета за реагиране, което би изложило на риск Шенгенското пространство.

Зачитането на основните права, и по-специално на принципа за *забрана за връщането*, е ключов принцип при управлението на външните граници на ЕС. През 2020 г. наблюдатели от Агенцията на Европейския съюз за основните права започнаха да участват в оценките по Шенген в областта на външните граници. Те допринесоха за установяването на недостатъци и за отправянето на препоръки за подобрене. Твърденията за нарушения на основните права по външните граници винаги пораждаат загриженост. От първостепенно значение за гарантиране на защитата на основните права по външните граници е ефективното оценяване на всички предполагаеми нарушения, а когато е необходимо — и провеждането на бързи и независими разследвания. Добра практика в това отношение, която Комисията ще продължи да подкрепя и финансира, са механизмите за независимо наблюдение на основните права. Зачитането на основните права е аспект, обхванат от новия механизъм за оценка и наблюдение по Шенген, чрез който ще се гарантира предприемането на мерки за предотвратяване и отстраняване на всякакви недостатъци.

⁴⁰ Директива 2001/51/ЕО на Съвета от 28 юни 2001 година за допълнение на разпоредбите на член 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г.

⁴¹ Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно задължението на превозвачите да съобщават данни на пътниците.

⁴² Вж. приложение I към работната програма на Комисията за 2022 г., COM(2021) 645 от 19.10.2021 г.

⁴³ Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) е рамка за обмен на информация и за сътрудничество между държавите членки и Frontex с цел подобряване на ситуационната осведоменост и повишаване на способността за реагиране по външните граници.

Каре 5. Приоритети по отношение на управлението на европейските външни граници

- Ефективно прилагане на европейското интегрирано управление на границите;
- по-широко използване на анализа на риска при граничния контрол и цялостно интегриране на резултатите от оценката на уязвимостта в планирането и операциите на европейската гранична и брегова охрана;
- подобряване на качеството на граничните проверки чрез прилагане на процедури, основани на информация и увеличаване на използването на информация преди пристигането чрез въвеждане на информационни системи за граничен контрол, включително чрез приемане от Комисията на предложение за преразглеждане на Директивата за предварителната информация за пътниците;
- укрепване на националните интегрирани системи за наблюдение на границите и на междуправителното сътрудничество;
- прилагане на надеждни национални системи за обучение в областта на граничния контрол⁴⁴;
- прилагане на национални механизми за наблюдение на основните права.

4.2. Визова политика

Шенгенското пространство не може да функционира ефективно без обща визова политика. Това е инструмент за улесняване на влизането на легални посетители, като например туристи и лица, пътуващи по работа, като същевременно се предотвратяват рисковете за сигурността и рискът за незаконна миграция в ЕС. С Визовия кодекс⁴⁵ се установяват хармонизирани процедури и условия за обработване на заявленията за издаване на визи и за самото издаване на визи, а Визовата информационна система⁴⁶ осигурява на консулствата, граничната охрана, правоприлагащите, имиграционните и други компетентни органи достъп до данните на кандидатите за визи.

Ограниченията за пътуване, свързани с пандемията от COVID-19, доведоха до огромен спад на заявленията за издаване на шенгенски визи. Докато преди пандемията в консулствата на държавите, участващи в Шенгенското пространство, са получени 16 милиона заявления за издаване на визи през 2018 г. и 17 милиона през 2019 г., през 2020 г. и 2021 г. броят на подадените заявления спадна съответно до 3 милиона и 2,5 милиона.

Пандемията също така наложи ограничения пред извършването на оценки по Шенген в тази област на политиката, тъй като оценяването се извършва в консулствата на държавите членки в третите държави, за които се изискват визи. През 2020 г. и 2021 г. беше възможно извършването на само две оценки. Въпреки това много държави членки постигнаха добър напредък в изпълнението на плановете си за действие, свързани с предишни оценки. Приключването на 12 плана за действие през последните две години показва, че значителна част от установените недостатъци са били успешно отстранени.

Държавите членки до голяма степен прилагат адекватно общата визова политика, като решенията за издаване или отказ на визи като цяло са добре обосновани. Остават някои области за загриженост, които са свързани основно със следното:

- въпреки правилата за валидност на визите, залегнали във Визовия кодекс и правно обвързващите хармонизирани списъци на удостоверителните документи, приети от

⁴⁴ Общата основна учебна програма за базово обучение по гранична и брегова охрана в ЕС е единствената учебна програма, която установява основните учебни стандарти за оперативното равнище на граничната охрана в държавите — членки на Европейския съюз. Комисията и Frontex непрекъснато насърчават държавите членки да използват тази програма.

⁴⁵ Регламент (ЕО) № 810/2009 (ОВ L 243, 15.9.2009 г., стр. 1).

⁴⁶ Регламент (ЕО) № 767/2008 (ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 60).

Комисията, все още съществуват разлики между практиките на държавите членки при определянето на валидността на визите или на изискваните удостоверителни документи;

- недостатъчно обучение на персонала и недостиг на персонал, което води до грешки при прилагането на процедурите;
- широко се използват услуги, предоставяни от външни изпълнители, но наблюдението върху дейностите на тези изпълнители е недостатъчно;
- неоптимално използване на Визовата информационна система поради недоброто понякога качество на въведените в нея данни, поради факта, че националните деловодни системи невинаги са адаптирани към Визовия кодекс и технологичния процес във Визовата информационна система, както и поради липсата на адекватно обучение по ИТ и ограниченото познаване на определени функции и ползи на системата.

В рамките на процеса на наблюдение във връзка с предишни оценки Комисията многократно е призовавала държавите членки да се справят с тези проблеми, като по линия на инструмента за интегрирано управление на границите и визите (2021—2027 г.) е осигурена адекватна финансова подкрепа за съответните действия.

На 27 април 2022 г. Комисията представи предложение относно **цифровизацията на визовите процедури** с цел да се модернизира и повиши ефективността на процеса на подаване и обработване на заявленията за издаване на визи, като същевременно се укрепи сигурността на Шенгенското пространство. В същия ден Комисията предложи да отпадне изискването за виза за гражданите на Кувейт и Катар. През следващите месеци тя ще извърши оценка на преразгледания Визов кодекс, който влезе в сила през февруари 2020 г. Комисията ще продължи да наблюдава внимателно третите държави, на които е предоставен безвизов достъп до ЕС, по-специално чрез доклада по механизма за временно спиране на освобождаването от изискването за виза⁴⁷, и ще продължи да работи в тясно сътрудничество със съответните държави членки и САЩ за постигане на пълна реципрочност по отношение на освобождаването от изискването за виза за останалите държави членки, а именно България, Кипър и Румъния. Освен това Комисията, в координация с държавите членки, наблюдава отблизо програмите за гражданство срещу инвестиции, осъществявани от трети държави, за чиито граждани не се изискват визи, тъй като бенефициерите по тези програми могат да получат свободен достъп до Шенгенското пространство. Неотдавна по предложение на Комисията Съветът реши да спре временно освобождаването от изискването за виза за притежателите на паспорти на Вануату, издадени след 2015 г., поради рискове, свързани с прилаганата от тази държава програма за гражданство срещу инвестиции⁴⁸. Държавите членки ще трябва да продължат да работят в тясно сътрудничество с eu-LISA и Комисията, за да модернизират своите ИТ системи за обработване на визи, така че да отговарят на изискванията на модернизираната Визова информационна система. Оценките по Шенген в тази област на политиката ще бъдат възобновени през юни 2022 г., като се отчита надлежно развитието на епидемиологичната обстановка.

⁴⁷ Комисията е длъжна да докладва всяка година на Европейския парламент и на Съвета относно трайното изпълнение на изискванията за освобождаване от визи от страна на държавите, чиито граждани получиха безвизов достъп преди по-малко от седем години, след успешното приключване на диалог за либерализиране на визовия режим (Република Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Република Северна Македония, Република Сърбия, Грузия, Република Молдова, Украйна). Четвъртият доклад по механизма за временно спиране на освобождаването от изискването за виза беше приет на 4 август 2021 г. (COM(2021) 602).

⁴⁸ Решение (ЕС) 2022/366.

Каре 6. Приоритети по отношение на визовата политика

- Бърз напредък в преговорите по предложението за цифровизация на визовите процедури;
- бърз напредък в преговорите по предложението за освобождаване на Кувейт и Катар от изискването за притежаване на виза;
- подготовка за въвеждане на преработената Визова информационна система;
- засилване на наблюдението на трети държави, чиито граждани са получили безвизов достъп до ЕС;
- засилване, в съответствие с препоръка C/2022/2028⁴⁹, на наблюдението на прилаганите от трети държави схеми за предоставяне на гражданство и разрешения за пребиваване на инвеститори.
- Възобновяване на оценките по Шенген от юни 2022 г.

4.3. Връщане на хора без законно право на престой

Увеличаването на усилията за намаляване на незаконната миграция към ЕС и за по-добра защита на външните граници следва да е съпроводено от предприемането на мерки за ефективно **връщане** на граждани на трети държави, които пребивават незаконно на територията на държавите членки. Всяка година на около 400 000 граждани на трети държави се нарежда да напуснат, но само 140 000 (по-малко през 2020 г., включително поради ограничителните мерки за овладяване на пандемията) от засегнатите лица се връщат реално в трета държава, като делът на доброволните връщания е около 45 %. Подобряването на ефективността на системите на държавите членки за връщане също е важен аспект от работата по създаването на обща система на ЕС за връщане, както е посочено в Пакта за миграцията и убежището, която работа съчетава засилване на структурите в ЕС, по-специално чрез укрепване на правната рамка с преработената Директива относно връщането, с по-ефективно сътрудничество с трети държави. Освен това в съответствие със Стратегия на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията, приета през април 2021 г., се създава по-единен и координиран подход между държавите членки за разгръщане на пълния потенциал на доброволното връщане и реинтеграцията с цел повишаване на ефективността и устойчивостта на общата система на ЕС за връщане във взаимна полза на завърналите се лица, ЕС и третите държави.

Оценките по Шенген показаха подобрения в тази област, а националното законодателство и практики на държавите членки вече отговарят по-добре на изискванията по Директивата относно връщането. Все още обаче са необходими подобрения, за да се гарантира пълното зачитане на основните права. В една държава членка бяха установени сериозни недостатъци, дължащи се на неподходящи условия на задържане и недостатъчни процесуални гаранции.

Освен това по отношение на ефективността на системите за връщане не всички държави членки издават систематично решения за връщане на граждани на трети държави, които нямат законно право на престой. Съществуват различни практики по отношение на забраните за влизане — те не се издават систематично, когато граждани на трети държави не изпълнят задължението да се върнат, а това ограничава възпиращия им ефект.

Ефективното изпълнение на решенията за връщане продължава да бъде предизвикателство, върху което влияе и ограниченото сътрудничество от страна на трети държави в областта на обратното приемане. Освен тези външни предизвикателства, в рамките на националните системи съществуват пречки, установени от оценки по Шенген, които ограничават ефективността на системите на държавите членки за връщане. Освен

⁴⁹ C(2022) 724 final.

това е необходимо да се подобри събирането на данни в областта на връщането, за да се създадат условия за по-добро разработване, прилагане и оценяване на политиките. Основните проблеми, установени в редица държави членки, са свързани със следното:

- заделяне на ограничени/недостатъчни ресурси за връщане по отношение на персонал и инфраструктура;
- липса на наблюдение или неефективно наблюдение на изпълнението на решенията за връщане, включително чрез ИТ системи за управление на случаите на връщане;
- ограничена наличност и използване на програми за доброволно връщане и реинтеграция (включително по отношение на съветването за връщане);
- ограничено използване на алтернативи на задържането с цел предотвратяване на укриването и липса на достатъчно специализиран капацитет за задържане.

Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите членки, за да гарантира цялостното прилагане на правилата за връщане и при необходимост осъществяването на последващи действия, включително чрез процедури за установяване на нарушение. Особено внимание се отделя на прилагането на процедурите за връщане, като издаването на решения за връщане и тяхното ефективно изпълнение, както и на зачитането на правата на мигрантите, по-специално на децата и уязвимите лица, на всички етапи от процеса на връщане.

На 2 март 2022 г. Комисията назначи първия координатор на ЕС по въпросите на връщането. Координаторът по въпросите на връщането ще отговаря за всички направления на политиката на ЕС в областта на връщането, като се опира на положителния опит на държавите членки в управлението на връщанията и способства за безпроблемно и взаимосвързано осъществяване на процеса на връщане. Понастоящем Комисията създава мрежа на високо равнище по въпросите на връщането, която да подпомага координатора по въпросите на връщането в работата за улесняване на практическото сътрудничество между държавите членки, Комисията и Frontex и да служи като надеждно място за конструктивен обмен и диалог на високо равнище по въпросите на връщането.

Каре 7. Приоритети по отношение на политиката на връщане

- Бързо приемане на обновената правна рамка за връщане, основана на преработената Директива относно връщането;
- насърчаване на доброволното връщане и реинтеграцията като неразделна част от общата система на ЕС за връщане в съответствие със Стратегията на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията;
- пълноценно използване на оперативната и практическата подкрепа, която Frontex може да предостави в тази област.

4.4. Полицейско сътрудничество⁵⁰

В пространство без контрол по вътрешните граници стабилното **полицейско сътрудничество** между държавите членки е безусловно необходимо за гарантиране на сигурността и доверието в Шенгенското пространство, и по-специално в граничните региони. Според публикуваната от Европол през 2021 г. „Оценка на заплахата от тежка и организирана международна престъпност в Европейския съюз“ (EU SOCTA) почти 70 % от организиранията престъпни мрежи действат в повече от три държави членки. Полицейските

⁵⁰ Полицейското сътрудничество обхваща всички компетентни органи на държавите членки, включително полицейските, митническите и други специализирани правоприлагащи служби, в областта на предотвратяването, разкриването и разследването на престъпления (член 87 от ДФЕС).

органи трябва да могат да си сътрудничат ефективно, бързо и систематично в целия ЕС в борбата с транснационалната престъпност.

Оценките по Шенген, извършени до момента в областта на полицейското сътрудничество, показваха, че макар държавите членки като цяло да спазват разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, **редица препятствия затрудняват практическото използване на някои от инструментите за трансгранично полицейско сътрудничество**, които са на разположение на държавите членки.

Както е посочено в предложението за препоръка на Съвета относно оперативното полицейско сътрудничество, трансграничното полицейско сътрудничество се усложнява от съвместното съществуване в много държави членки на различни полицейски органи, например полиция с военен статут, полиция с граждански статут, национална, регионална или местна полиция. От съществено значение е всяка държава членка да организира вътрешната си координация по такъв начин, че всички съответни служби да могат да участват в трансграничното и международното полицейско сътрудничество. За тази цел почти всички държави членки са определили една от службите си като **единно звено за контакт**⁵¹, което е компетентно за цялото трансгранично и международно оперативно сътрудничество и обмен на информация в областта на правоприлагането. Единните звена за контакт, които са крайъгълен камък на трансграничното сътрудничество и обмена на оперативна информация в областта на правоприлагането, страдат от липса на интеграция и на специализирано обучение на персонала, което ограничава ползите от рязкото увеличаване на обмена на информация през последните години.

За ефективното трансгранично сътрудничество се изискват оперативно съвместими средства за комуникация и мобилен достъп до съответните бази данни при спазване на необходимите предпазни мерки. Техническите системи, използвани на национално равнище, включително защитена електронна поща и системи за радиовръзка, трябва да са на разположение за сигурен трансграничен обмен на информация, по-специално в случаите на преследване по гореща следа. Поради липсата на подходящи технически средства в повечето държави членки полицейските служители използват несигурни средства за радиовръзка или мобилни телефони, за да се свържат със съответния диспечерски пункт и да поискат цялостна проверка. Това крие риск от прекъсване на комуникацията (което се случва често в планинските райони) и недоразумения (например при проблеми с транслитерацията). Същите рискове възникват и когато полицейските служители на терен нямат адекватен мобилен достъп до базите данни. Когато по време на съвместен патрул или на целенасочени съвместни действия в граничните райони полицейските служители проверяват дадено лице, те трябва да имат незабавна и адекватна връзка със своите национални и международни бази данни, до които имат достъп съгласно националното законодателство. Ако не се показват правилно наличната информация или действията, които трябва да бъдат предприети, издирваните престъпници например могат да преминат незабелязано през няколко държави. Освен полицейските служители на терен, разследващите органи също се нуждаят от по-пряк достъп до съответните международни бази данни. Тъй като повечето престъпници действат в трансграничен мащаб, ранното откриване на международни връзки е от решаващо значение за успешното разследване на престъпления.

⁵¹ „Единно звено за контакт“ означава националният централен орган, отговарящ за международното полицейско сътрудничество по смисъла на член 39, параграф 3 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген.

И накрая, степента на улесняване на **трансграничните оперативни полицейски дейности** (като преследване по горещи следи или трансгранично наблюдение) се различава значително в ЕС. Докато някои държави в значителна степен позволяват взаимен достъп до базите данни на правоприлагащите органи на другата държава (включително на митническите и граничните служби), други налагат твърде тесни географски или времеви ограничения за преследванията по горещи следи или не позволяват чуждестранни полицейски служители да задържат заподозрени лица на тяхна територия по време на такива преследвания.

Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген⁵², в която се определят основните принципи на полицейското сътрудничество и приетото по инициатива на Швеция Рамково решение 2006/960/ПВР за опростяване на обмена на информация между правоприлагащите органи са част от достиженията на правото от Шенген. Разпоредбите на Конвенцията предоставят на държавите — страни, значителна гъвкавост при избирането на начина, по който да я прилагат. На практика за по-нататъшното развитие на тази обща за всички база се използват систематично двустранни или многостранни споразумения⁵³. Понастоящем съществуват около 60 такива споразумения между държави — членки на ЕС.

Основното предизвикателство в областта на полицейското сътрудничество е, че законодателната рамка е фрагментирана и оставя голяма гъвкавост на държавите членки по отношение на начина, по който те решават да я прилагат. Целта на предложенията относно полицейското сътрудничество⁵⁴ е да се реши този проблем и да се укрепи полицейското сътрудничество, като се осигурят ясни канали и срокове за обмен на информация, и да се засили ролята на Европол. Комисията приветства напредъка, постигнат от Съвета, който има за цел да приеме общия си подход по директивата и регламента през юни 2022 г., както и да одобри препоръката относно оперативното полицейско сътрудничество. Ето защо законодателни тристранни срещи за тези предложения започват още тази година, като се очаква документите да бъдат приети преди края на 2023 г.

От съществено значение е да продължи развитието на инструментите, с които разполагат полицейските органи. Използването и обменът на предварителна информация за пътниците в съчетание с резервационни данни на пътниците вече дадоха осезаеми резултати в борбата срещу тероризма и тежката престъпност. Подготвя се нова законодателна инициатива, насочена към използването на предварителната информация за пътниците и за целите на правоприлагането, като се повиши правната сигурност и се отстранят недостатъците, установени от оценката на Директивата за предварителна информация за пътниците през 2020 г.⁵⁵, като същевременно се осигурят необходимите гаранции. Предвижда се тази инициатива да бъде представена до края на 2022 г.

Каре 8. Приоритети в областта на полицейското сътрудничество

- Бързо приемане на предложенията относно полицейското сътрудничество и прилагане на препоръката относно оперативното полицейско сътрудничество, която се очаква да бъде приета от Съвета през юни;

⁵² Членове 39—47 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген.

⁵³ Член 39, параграф 5 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген.

⁵⁴ Те включват Предложение за Препоръка на Съвета относно оперативното полицейско сътрудничество (COM/2021/780 final), Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки (COM/2021/782 final) и Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за автоматизиран обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество (COM/2021/784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=BG>.

- приемане от Комисията до края на 2022 г. на предложение за нова законодателна мярка относно предварителната информация за пътниците, с която се засилва използването на тази информация за целите на правоприлагането;
- по-нататъшно интегриране на каналите за международно сътрудничество, усъвършенстване на системите за управление на случаите и автоматизиране на процесите в единните звена за контакт;
- ефективен и пряк онлайн достъп до национални, на ЕС и международни бази данни в областта на правоприлагането за персонала на единните звена за контакт, разследващите органи и полицейските служители на терен, доколкото това е необходимо за изпълнението на техните задачи;
- ефективен мобилен достъп до национални и международни бази данни за полицейските служители на терен, по-специално в граничните райони;
- оперативна съвместимост на средствата за радиовръзка.

4.5. Шенгенска информационна система

Шенгенската информационна система (ШИС) е основната мярка, чрез която се компенсира премахването на контрола по вътрешните граници, тъй като тя осигурява съществена подкрепа за политиката в областта на миграцията и сигурността в цялото Шенгенско пространство и по външните му граници.

Значението на ШИС за сигурността и управлението на границите в Европа продължава да нараства. Въпреки че използването на системата беше засегнато от предизвиканата от COVID-19 криза поради свързаното с нея намаляване на броя на пътуванията и намаляване на броя на извършените през това време гранични проверки, понастоящем използването на ШИС в Европа непрекъснато нараства, като в края на 2021 г. е достигната най-високата стойност от почти 90 милиона сигнала⁵⁶, въведени от държавите членки в базата данни на Шенгенската информационна система⁵⁷. До декември 2019 г., точно преди началото на пандемията, броят на търсенията в Шенгенската информационна система достигна рекордните 6,6 милиарда, като беше постигнато рекордно равнище от 283 713 потвърдени съвпадения⁵⁸ (над два пъти повече от потвърдените 128 598 съвпадения през 2014 г.). През 2021 г. в ШИС са извършени над 7 милиарда търсения⁵⁹ и са потвърдени 222 967 съвпадения, което допринася за решаването на този брой случаи в европейските държави, които използват системата.

Въз основа на оценките по Шенген може да се направи заключението, че **държавите членки като цяло са прилагали и използвали Шенгенската информационна система ефективно и по еднакъв начин**. Въпреки че в някои държави членки бяха установени сериозни недостатъци в прилагането на Шенгенската информационна система, тези държави работят спешно и активно за отстраняването на тези недостатъци.

По време на оценките се разкриха някои **повтарящи се недостатъци**:

- държавите членки не въвеждат цялата съответна информация в Шенгенската информационна система. Например невинаги се прилагат пръстови отпечатъци и

⁵⁶ „Сигнал“ означава набор от данни, въведени в Шенгенската информационна система, които позволяват на компетентните органи да идентифицират дадено лице или обект с оглед предприемане на конкретни действия.

⁵⁷ Това е увеличение с почти 20 милиона допълнителни сигнала в сравнение с данните от преди четири години (71 милиона към декември 2016 г.).

⁵⁸ „Потвърдено съвпадение“ означава всяко съвпадение, което отговаря на следните критерии: а) то е потвърдено от: i) крайния потребител; или ii) компетентния орган в съответствие с националните процедури, когато съвпадението се е основавало на сравняването на биометрични данни; и б) се изискват по-нататъшни действия.

⁵⁹ През 2019 г. в ШИС са извършени 6,6 милиарда търсения, а през 2021 г. — 7,0 милиарда.

снимки дори ако тези данни са налични на национално равнище. В някои случаи това се дължи на липсата на технически средства или на задължителни процедури на национално равнище, които да изискват подаващите сигнала органи да добавят тези данни, когато са налични;

- не цялата информация, налична в сигнала по Шенгенската информационна система (например налична снимка на дадено лице), се показва на крайните потребители, т.е. на полицейските и граничните служители и други потребители, когато те правят справка в системата. Това затруднява правилното идентифициране на лицето, за което е подаден сигнал, както и предприемането на подходящи действия;
- в някои държави членки липсва напредък в използването на нови инструменти, като например функцията за търсене на пръстови отпечатъци в ШИС. Това има важни последици и води до пробиви в сигурността;
- бюрата SIRENE — административни структури, които обслужват обмена на информация в допълнение към сигналите в ШИС — са в основата на функционирането на Шенгенската информационна система, но не винаги разполагат с достатъчно персонал и технически ресурси, включително автоматизирани и интегрирани инструменти за осъществяване на технологичните процеси, които да им позволят да обменят тази информация ефективно;
- поради недостатъчното укрепване на човешките и техническите ресурси в бюрата SIRENE тези структури често работят на границите на своите възможности. Качеството и бързината на обмена на информация, както и оперативното сътрудничество между службите, са от решаващо значение за последващите действия след потвърдено съвпадение, например за да се гарантира защитата на изчезнали и уязвими лица;
- някои държави членки не са свързали своите системи за автоматично разпознаване на регистрационни номера с Шенгенската информационна система, което ограничава цялостната сигурност в рамките на Шенгенското пространство и по външните граници.

Каре 9. Приоритети по отношение на Шенгенската информационна система

- Бързо и във възможно най-кратък срок въвеждане на обновената Шенгенска информационна система, която ще включва нови категории сигнали и нови функционалности, които допълнително ще повишат ефективността на Шенгенската информационна система;
- подходящо увеличаване на персонала и ресурсите в бюрата SIRENE на държавите членки, както и автоматизиране на технологичния процес, за да може да се обработва големият брой входящи потвърдени съвпадения и да се гарантира качеството и бързината на обмена на информация и сътрудничеството;
- пълноценно използване на функцията за търсене на пръстови отпечатъци в Шенгенската информационна система.

4.6. Защита на данните

Друга важна част от достиженията на правото от Шенген са правилата относно защитата на личните данни. Основните законодателни изисквания, приложими в тази област, са специфичните разпоредби за защита на личните данни в достиженията на правото в областта на Шенгенската информационна система и Визовата информационна система, а в бъдеще и на новите информационни системи (входно-изходна система, ETIAS, оперативна съвместимост), разпоредбите на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД)⁶⁰,

⁶⁰ Регламент (ЕС) № 679/2016 (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

към които препращат достиженията на правото на ЕС в областта на тези системи, и Директивата относно обработването на лични данни за целите на правоприлагането⁶¹.

Изключително важна защитна мярка е оценяването на това как държавите членки изпълняват и прилагат достиженията на правото от Шенген, особено по отношение на ШИС и ВИС, от гледна точка на изискванията относно защитата на данните.

Въпреки че в оценката по Шенген не бяха установени сериозни недостатъци и че спазването на приложимите актове на правото на ЕС в отделните случаи трябва да се оценява поотделно, все още има няколко **повтарящи се проблема, които** трябва да бъдат решени:

- някои национални органи за защита на данните не разполагат с достатъчно човешки и финансови ресурси, което ограничава възможностите им да изпълняват всички задачи, свързани с Шенгенската информационна система и Визовата информационна система;
- съществува риск от външно влияние върху дейността на някои органи за защита на данните, което може да засегне тяхната независимост;
- не на всички органи за защита на данните са предоставени ефективни корективни правомощия по отношение на правоприлагащите органи;
- в някои държави членки е преценено, че са необходими по-чести и по-всеобхватни проверки от страна на органите за защита на данните, за да могат те да изпълняват задачата си да следят за законосъобразността на обработването на данни в Шенгенската информационна система и Визовата информационна система;
- органите за защита на данните често не спазват изискването за извършване на одити на операциите по обработване на данни в Шенгенската информационна система и Визовата информационна система поне веднъж на всеки четири години;
- често е необходимо и подобрене по отношение на информацията за правата на субектите на данни във връзка с Шенгенската информационна система и Визовата информационна система и за процедурата за използване на тези права;
- в някои случаи срокът на съхраняване на регистрационните файлове с данни за справките в информационните системи все още не е в съответствие с достиженията на правото от Шенген;
- често няма вътрешен одит по собствена инициатива на спазването на изискванията за защита на данните от страна на администраторите на лични данни, включително редовен преглед на регистрационните файлове;
- и накрая, не винаги се осигурява редовно и непрекъснато обучение по защита и сигурност на данните за всички оперативни служители, които имат достъп до информационните системи.

Каре 10. Приоритети по отношение на защитата на данните

- Държавите членки следва да предоставят достатъчно ресурси на органите за защита на данните, за да могат те да изпълняват всички свои задачи, свързани с Шенгенската информационна система и Визовата информационна система;
- органите за защита на данните следва да гарантират извършването на одити на операциите по обработване на данни в Шенгенската информационна система и Визовата информационна система поне веднъж на всеки четири години;
- компетентните органи за Шенгенската информационна система и Визовата информационна система следва да предприемат последващи действия във връзка с препоръките, по-специално по отношение на вътрешните одити и обучението;

⁶¹ Директива (ЕС) 2016/680 (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89).

- при внедряването на новите информационни системи за граничен контрол (входно-изходна система, ETIAS, оперативна съвместимост) всички отговорни структури трябва да възприемат изцяло принципа на защита на личния живот още при проектирането на системите. Следва да се гарантира, че изискванията за защита на данните са напълно интегрирани и ще бъдат спазвани от самото начало на използването на тези системи.

5. Следващи стъпки

Въпреки че днес сме по-добре подготвени да отговорим на настоящите и бъдещите предизвикателства, всяка нормативна уредба или рамка е толкова добра, колкото ефективно и навременно е нейното прилагане.

Извършените през последните години оценки по Шенген потвърдиха, че държавите членки прилагат адекватно достиженията на правото от Шенген в различните области на политиката и че механизмът е постигнал желанието и предвиден ефект. Бяха обаче установени недостатъци и пропуски, а в някои области все още е необходим напредък. В настоящия доклад са посочени основните приоритетни области, в които се изискват спешни подобрения, и се подчертава, че е необходимо бързо и адекватно прилагане на всички налични инструменти.

Благодарение на шенгенския цикъл Шенгенското пространство вече разполага с **укрепено и стабилно управление**, което осигурява политическо направляване на адекватното прилагане и редовното наблюдение на законодателството. След първите стъпки от прилагането на цикъла е необходимо да продължи гарантирането на съвместните усилия и общата ангажираност на държавите членки, институциите и агенциите на ЕС към процеса, водещ до следващия годишен цикъл от 2023 г.

От съществено значение е да продължи работата за напълно **ефективно европейско интегрирано управление на границите**, което да обединява всички съответни участници както на европейско, така и на национално равнище. В пространство без контрол по вътрешните граници безусловно се изисква стабилно **полицейско сътрудничество** между държавите членки, както и ефективно прилагане на широкомащабните информационни системи, по-специално **Шенгенската информационна система**, както и ефективни политики за **връщане и общи визови политики**.

Освен това е от решаващо значение да не се губи акцентът върху цялостното внедряване на новата ИТ архитектура до края на 2023 г. ЕС разработи една от **най-съвременните в технологично отношение** системи за управление на границите в света и ние трябва да изпълним този амбициозен проект навреме.

Осигуряването на достатъчно ресурси и обучение на тези, които изпълняват и прилагат достиженията на правото от Шенген, е от жизненоважно значение, за да се гарантира ефективното практическо изпълнение на нашите правни задължения. В този контекст агенциите на ЕС имат ключова роля и е важно да се гарантира пълноценното използване на техните мандати.

И накрая, от ключово значение е бързото и ефективно изпълнение на **препоръките**, дадени в оценките по Шенген.

По-силната политическа ангажираност, основана на диалог и редовно наблюдение, ще гарантира изпълнението на приоритетите по отношение на Шенгенското пространство. Ето защо Комисията призовава държавите членки и агенциите на ЕС да осъществят необходимите действия за постигането на тези приоритети и да предприемат необходимите последващи действия.

Във връзка с това Комисията приканва Шенгенския съвет през юни да одобри основните елементи на новия модел на управление на Шенгенското пространство и приоритетите за периода 2022—2023 г., изложени в настоящия доклад. Комисията ще съпътства отблизо този процес както на политическо, така и на техническо равнище, и ще докладва за постигнатия напредък и последващите действия в края на годишния цикъл.