



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.11.2014 г.
COM(2014) 711 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Шести доклад относно функционирането на Шенгенското пространство през
шестмесечието
1 май—31 отомври 2014 година**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Както обяви на 16 септември 2011 г. в съобщението си относно укрепването на управлението на Шенгенското пространство¹ и след като на 8 март 2012 г. получи подкрепата на Съвета, Комисията предава на всеки шест месеца доклади до Европейския парламент и Съвета относно функционирането на Шенгенското пространство. Настоящият шести доклад обхваща периода от 1 май до 31 октомври 2014 г.

2. НАСТОЯЩОТО ПОЛОЖЕНИЕ

2.1. Ситуацията по външните граници на Шенгенското пространство

Периодът на докладване се характеризира с две основни тенденции. Първо, продължаващата миграция през Средиземно море към Европа достигна своя връх през летните месеци и продължи да взема човешки жертви. Второ, значителното придвижване в Шенгенското пространство на лица, пристигащи в Италия и желаещи да отидат в друга държава членка.

Общият брой на регистрираните случаи на незаконни преминавания на границата се е увеличил значително през периода на докладване (май—октомври 2014 г.). Това увеличение може да се отдаде на безпрецедентно големия брой незаконни преминавания, докладвани от Италия (почти шест пъти повече регистрирани случаи в Италия през периода май—юли 2014 г. в сравнение със същия период на предходната година²). Общо³ бяха регистрирани 81 270 незаконни преминавания през първите три месеца от периода на докладване (май—юли 2014 г., т.е. месеци, за които е имало налични данни към момента на изготвянето на доклада). Това е над 2,5 пъти повече, отколкото през същите месеци на 2013 г., когато тази цифра бе 31 406, а дори и повече в сравнение със същия период на 2011 г.

Италия докладва най-голям брой задържани незаконни мигранти през периода май—юли 2014 г., следвана от Гърция. През тези три месеца задържаните лица са предимно със сирийско и еритрейско гражданство.

През периода май—юли 2014 г. Централното Средиземноморие беше основният използван маршрут, като броят на регистрираните случаи по него нарасна почти петкратно (до над 48 000) в сравнение със същия период на 2013 г.⁴. Маршрутът през

¹ COM (2011) 561 окончателен.

² Следва да се отбележи, че операцията на италианския флот „Mare Nostrum“ започна през октомври 2013 г.

³ Освен ако не е посочено друго, данните в раздел 2 са взети от системата за обмен на информация на мрежата на Frontex за анализ на риска и обхващат Шенгенското пространство, както и държавите — кандидатки за Шенген. Данните обхващат само задържаните по външните граници граждани на трети държави (с изключение на временните външни граници) при незаконното им влизане или при опитите им за незаконно влизане между гранично-пропускателните пунктове. Данните за Хърватия са включени от датата на присъединяването ѝ към ЕС.

⁴ Следва да се отбележи, че въпреки че цифрите за този маршрут по принцип не включват Апулия и Калабрия, някои от мигрантите, задържани при операцията „Mare

Източното Средиземноморие бе вторият най-често използван, като броят на регистрираните случаи по този маршрут нарасна над два пъти в сравнение със същия период на 2013 г., което се дължи на увеличението на регистрираните случаи по гръцките граници, докато броят на регистрираните случаи по българските граници остана непроменен. Маршрутът през Апулия и Калабрия бе третият най-често използван с почти деветкратно увеличение⁵ до над 13 000 случая. Накрая, потоците по маршрута през Западните Балкани намаля почти три пъти до около 3 300 случая поради резкия спад на регистрираните незаконни преминавания на унгарските граници.

Преди заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи (от 5 юни 2014 г.) Комисията публикува работен документ, изготвен от нейните служби, озаглавен „Изпълнение на Съобщението относно дейността на работната група по въпросите на Средиземноморието“⁶, в който направи обзор на предприетите до този момент конкретни стъпки за справяне с миграционните и бежанските потоци и за предотвратяването на смъртните случаи на мигранти в Средиземно море.

Комисията продължи да следи ситуацията в България и Италия във връзка с подобряването на системите им за предоставяне на убежище и ще продължи също да следи, в сътрудничество със съответните държави членки, евентуалната нужда да бъдат използвани механизмите за ранно предупреждение, подготвеност и управление на кризи въз основа на член 33 от регламента „Дъблин III“⁷. Освен това Гърция изпълнява националния план за действие за предоставяне на убежище и миграция, който изтича през декември 2014 г.⁸ Следва да се отбележи, че посочените държави членки положиха значителни усилия да стабилизират и подобрят ситуацията, но все още е необходим допълнителен напредък.

След избухването на войната в Украйна нямаше значителни промени в броя на регистрираните случаи на незаконно пресичане на тази външна сухопътна граница и той остана малък. Въпреки това броят на молбите за убежище неотклонно се увеличаваше, а броят на молбите за предоставяне на убежище от страна на украинските граждани в държавите — членки на ЕС, и асоциираните към Шенген държави през май — юли 2014 г. надхвърли 2 500 (над дванадесет пъти повече в сравнение със същия

Nostrum“, са прехвърлени (поради логистични проблеми в Сицилия) към центрове в Апулия и Калабрия и следователно са включени в цифрите за този регион.

⁵ Следва да се отбележи обаче, че това значително увеличение се дължи главно на прехвърлянето на мигранти през юни и юли 2014 г., както е обяснено в бележка под линия 4.

⁶ SWD(2014) 173 final.

⁷ Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство. Целта на механизма е да помогне на държавите членки да се справят със ситуации на особено силен натиск върху системите им за предоставяне на убежище или с техните слабости, да се засвидетелства солидарност и да се подобри положението на лицата, търсещи убежище и желаещи да получат международна закрила в държавите членки.

⁸ През октомври Комисията прие работен документ за оценка на степента на изпълнение на плана (SWD (2014) 316 final).

период на 2013 г.). Бе наблюдавано и известно увеличение на случаите на незаконно пребиваващи украинските граждани.

Въпреки относително малкия приток на търсещи убежище лица и незаконни преминавания на границата от украински граждани, държавите — членки на ЕС, и неговите агенции се приканват да обърнат необходимото внимание на събитията, и по-специално на тяхното отражение върху безопасността на ЕС и Шенгенското пространство.

Що се отнася до чуждестранните бойци, завръщащи се от Сирия в ЕС, Комисията признава, че това явление представлява предизвикателство за държавите членки, особено по отношение на тяхното откриване по външните граници. Комисията е уверена, че действащата правна уредба е добре адаптирана, за да се реагира на тази заплаха както по отношение на задължителните проверки на лицата, така и по отношение на пътническите документи, и тази правна уредба следва да се използва в пълна степен. Поради това Комисията работи с държавите членки за разработването на общ подход за оптимално използване на възможностите, предвидени в правото на Съюза.

2.2. Ситуацията в Шенгенското пространство

През периода май—юли 2014 г. броят на случаите на незаконен престой се е увеличил с почти една трета в сравнение със същия период на 2013 г. (до 108 712 регистрирани случая). Най-големият брой регистрирани случаи през този период бе отбелязан в Швеция, следвана от Германия, Франция и Испания.

Както беше отбелязано в 5-ия доклад за шестмесечието, тази година мрежата на Frontex за анализ на риска започна да събира данни за вторични движения. Следва да се отбележи, че редица държави (България, Кипър, Дания, Финландия, Гърция, Исландия, Малта, Португалия, както и нечленуващата в Шенгенското пространство Ирландия) все още не са предали своите данни (ситуация към октомври 2014 г.). Освен това много държави членки изпратиха непълни данни, поради което е невъзможно да се проследят маршрутите на миграция, а това е основната цел на тази дейност. От изключително значение е всички държави членки да участват напълно в събирането на данни. В противен случай анализът може да бъде само частичен.

От 13 до 26 октомври 2014 г. се състоя операция „Mos Maiorum“ — последната акция за събиране на информация относно миграционните потоци в ЕС/Шенгенското пространство. Тя бе проведена в рамките на италианското председателство на Съвета на Европейския съюз (както 7 по-раншни такива операции при последните председателства) с акцент върху незаконните преминавания на границата и имаше за цел да отслаби капацитета на организирани престъпни групи да улесняват незаконната миграция към ЕС. По време на операцията бе събрана информация относно вторичните движения, основните маршрути, използвани от незаконните мигранти, и начина на действие на престъпните мрежи, използвани за незаконно

превеждане на хора през границите на ЕС. Резултатите от операцията ще бъдат представени в следващия доклад за шестмесечието.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН

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

В член 23 от Кодекса на шенгенските граници⁹ е предвидено, че при сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност държава членка може по изключение да въведе отново граничен контрол на вътрешните си граници за период, който не надвишава това, което е строго необходимо, за да отговори на заплахата. През периода 1 май 2013 г.—31 октомври 2014 г. имаше три случая, при които държави членки временно въведоха отново контрол на своите вътрешни граници: Белгия през периода 1—6 юни (поради срещата на високо равнище на Г-7), Норвегия през периода 24—31 юли 2014 г. (поради терористична заплаха), както и Естония през периода 31 август—3 септември (поради посещението на президента на САЩ). Към момента на изготвянето на настоящия доклад станаха известни само резултатите от временното повторно въвеждане на граничен контрол в Норвегия: проверени са били над 165 000 лица, от които на 17 е било отказано влизане, 5 са били задържани, а 12 са подали молба за предоставяне на убежище. Според оценката на норвежките органи акцията е била необходима и пропорционална на установената заплаха и е произвела важен превантивен ефект, допринасяйки за сигурността на норвежкото общество и интереси. Когато станат известни, резултатите от тези мерки в останалите две държави, те ще бъдат обобщени в следващия доклад за шестмесечието. На държавите членки се напомня, че съгласно член 29 от Кодекса на шенгенските граници в доклада за резултатите от временното повторно въвеждане на граничен контрол трябва да бъдат описани по-специално първоначалната оценка и спазването на критериите, посочени в членове 23а, 25 и 26а от Кодекса, извършването на проверките, практическото сътрудничество със съседните държави членки, последиците от контрола за свободното движение на хората, ефективността на повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници, включително последваща оценка на пропорционалността на повторното въвеждане на граничен контрол.

Междувременно нидерландските органи публикуваха доклада за повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните си граници за периода 14—28 март 2014 г. (във връзка със срещата на високо равнище в Хага, посветена на ядрената сигурност). Проверени са били над 44 000 лица, от които на 188 по различни причини е било отказано влизане, 115 са били задържани, а 39 са подали молба за предоставяне на убежище. Според нидерландските органи временното повторно въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници е помогнало за гарантиране на вътрешната сигурност и

⁹ Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013.

е произвело важен превантивен ефект по време на срещата на високо равнище, която е преминала без значителни инциденти.

3.2. Поддържане на отсъствието на контрол по вътрешните граници

Две области от достиженията на правото от Шенген, които често са предмет на твърдения за нарушения, са свързани с това 1) дали извършването на полицейски проверки в близост до вътрешните граници има ефект, равностоеен на гранични проверки (член 21, буква а) от Кодекса на шенгенските граници), и 2) със задължението за премахване на бариерите пред плавния трафик, като например ограниченията на скоростта на шосейни пропускателни пунктове на вътрешните граници (член 22 от Кодекса на шенгенските граници). В периода 1 май—31 октомври 2014 г. Комисията продължи своето разследване по четири случая за възможни нарушения на разпоредбите относно премахването на граничния контрол по вътрешните граници, по-конкретно премахването на бариерите пред плавния трафик (по отношение на Австрия, Белгия, Италия и Словения). Едно разследване (относно Германия) приключи и през октомври 2014 г. до Германия беше изпратено официално уведомително писмо относно предполагаемо несъответствие на германския закон за федералната полиция с чл. 20 и 21, буква а) от Кодекса на шенгенските граници. Накрая, Комисията закри процедурата за нарушение във връзка с чешкото законодателство, което задължаваше превозвачите да извършват систематични проверки на лица, които пресичат вътрешните граници¹⁰, тъй като Чешката република измени своето законодателство, за да го приведе в съответствие с правото на ЕС.

3.3. Развитие на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)

През отчетния период бе проведена необходимата подготовка с цел до 1 декември 2014 г. Европейската система за наблюдение на границите да бъде разширена от първоначалните 19 до всички 30 държави — членки на Шенген. През 2014 г. бяха създадени националните координационни центрове на останалите 11 страни и всички държави — членки на Шенгенското пространство, постигнаха напредък в по-нататъшното разработване на своите национални картини на ситуацията. Frontex, който трябваше до края на ноември 2014 г. да е свързал останалите 11 центрове с комуникационната мрежа на EUROSUR, ускори сътрудничеството си с Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) и Сателитния център на ЕС при предоставянето на услуги и информация на равнище ЕС, например системи за корабно докладване и сателитни изображения. Комисията, Frontex и държавите членки продължиха подготовката на наръчник, съдържащ технически и оперативни насоки за внедряване и управление на EUROSUR. Този наръчник ще бъде приет от Комисията през 2015 г.

През отчетния период сателитни изображения, получени чрез сътрудничеството по EUROSUR, за пръв път позволиха да бъде спасен животът на мигрантите. На 16—17 септември сателитните изображения, получени чрез сътрудничеството в рамките на

¹⁰ За повече подробности вж. петия доклад за шестмесечието.

EUROSUR с подкрепата на проект по 7РП, позволиха да бъдат открити и спасени в Средиземно море 38 мигранти, сред които осем жени и три деца, прекарали три дни в открито море на борда на гумена лодка, плаваща извън първоначалната зона на издирване.

3.4. Предполагаеми нарушения на други части от достиженията на правото от Шенген

През отчетния период Комисията приключи едно разследване (във връзка с български контролно-пропускателен пункт по гръцко-българската граница, за който по-рано бе докладвано за предполагаемо несъответствие с изискванията на Кодекса на шенгенските граници), и поиска информация по нов случай относно сухопътните граници на Естония (относно изискванията, наложени при преминаване на граница във връзка с членове 5 и 7 от Кодекса на шенгенските граници). Освен това Комисията продължи своето разследване по отношение на Гърция и България във връзка с твърдения за практики на отблъскване по външните граници и започна проучване на твърденията за експедитивни експулсирания от Испания (Сеута и Мелиля).

Що се отнася до жалбите, които все още се получават относно прекомерното чакане по границата с Гибралтар, предизвикано от проверки, извършвани от испанските органи, след посещение на място Комисията отправи препоръки към Испания и Обединеното кралство за отстраняване на проблемите, свързани с пътното движение по тази граница, и с контрабандата на тютюневи изделия (за повече подробности вж. 5-ия доклад за шестмесечието). Испания и Обединеното кралство уведомиха Комисията за редица мерки, които са въвели или възнамеряват да въведат в отговор на тези препоръки. За да оцени по-добре стъпките, предприети от органите, за да изпълнят препоръките, Комисията проведе втора проверка на място. На 30 юли 2014 г. към двете държави бяха отправени допълнителни препоръки да подобрят управлението на потоците от превозни средства и пътници и да се справят по-ефективно с контрабандата на тютюневи изделия. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията отблизо, и по-специално как двете държави членки изпълняват препоръките, за да се подобри положението на европейските граждани, които ежедневно пресичат тази граница.

Транспониране на Директивата за връщането (2008/115/ЕО) в националните законодателства

В сравнение с предишния доклад Исландия стана последната държава от Шенгенското пространство, която уведоми за пълното транспониране на директивата в националното си законодателство. По-голямата част от установените проблеми с транспонирането в държавите членки бяха отстранени с изменение на съответните правни разпоредби. Комисията продължава системно да проследява всички установени недостатъци и започва разследване, когато е необходимо. Тя се съсредоточава по-специално върху оставащите в няколко държави членки пропуски, например някои аспекти на условията на задържане и липсата на независими системи за мониторинг на принудителното връщане. В този контекст Комисията предвижда през идните месеци да образува срещу някои държави членки производства за установяване на неизпълнение на задължения.

Освен това в много държави членки има поле за подобрене чрез по-систематичното използване на алтернативи на задържането, както и чрез насърчаването на доброволното напускане.

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

След влизането в сила на режима за местния граничен трафик през 2006 г. Комисията следи за неговото прилагане. Що се отнася до двустранните споразумения, които държавите членки са сключили с трети държави — техни съседи, Комисията продължи разследването, засягащо Словения, започна ново разследване, свързано с Хърватия, и продължи да работи по два случая на нарушение — единия, касаещ Латвия, а другия — Полша.

3.5. Слабости, констатирани чрез механизма за оценка по Шенген

Съгласно съществуващия механизъм за оценка по Шенген¹¹ прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите членки се оценява редовно от експерти от държавите членки, Генералния секретариат на Съвета и Комисията.

През периода 1 май—31 октомври 2014 г. бяха извършени оценки по Шенген в областта на въздушните граници, визите, защитата на данните и ШИС/SIRENE в Швейцария. Докладите са в процес на финализиране и се очаква те да съдържат както положителни, така и отрицателни бележки, а също и препоръки, включително относно ускоряването на пълното използване на новите категории сигнали и функционални възможности на ШИС II (тъй като Швейцария предвижда да финализира прилагането на ШИС II едва през втората половина на 2016 г. — повече от три години след влизането ѝ в експлоатация, едновременно с модернизиранията на своята национална полицейска система).

В ход е подготовката на новия механизъм за оценка по Шенген. През юли 2014 г. бе приет стандартният въпросник за оценка¹² в съответствие с Регламент № 1053/2013 за създаване на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген¹³. През октомври бе приета годишната програма за оценка за 2015 г. въз основа на многогодишната програма за оценка за периода 2014—2019 г.¹⁴, като бе взет предвид анализът на риска, изготвен от Frontex, както и информацията, която предоставят съответните агенции и органи на ЕС като Европол и Агенцията за основните права. Първите оценки по новия механизъм (що се отнася до обявените посещения на място) ще започнат през февруари 2015 г. Междувременно бе

¹¹ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹² Решение за изпълнение на Комисията C(2014) 4657 final от 11 юли 2014 г. за установяване на стандартен въпросник в съответствие с член 9 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген.

¹³ ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27.

¹⁴ Решение за изпълнение на Комисията C(2014) 3683 final от 18 юни 2014 г. за установяване на многогодишна програма за оценка за периода 2014—2019 г. в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген.

обърнато особено внимание на по-нататъшното развитие на обучението на експертите, извършващи оценяването, включително актуализирането на сегашните учебни програми, в които да бъдат добавени аспекти като връщането, които досега не са фигурирали в тях.

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

До този момент Съветът не беше в състояние да вземе решение за премахването на контрола по вътрешните граници с тези държави. Комисията продължава изцяло да подкрепя присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство.

4. СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

4.1. Използване на Шенгенската информационна система (ШИС)

Комисията следи отблизо използването в държавите членки на новите категории сигнали и новите функционални възможности на ШИС, осигурени от второто поколение на системата, влязло в експлоатация на 9 април 2013 г. През отчетния период се наблюдаваше значително увеличение в използването на новите категории предмети и функционални възможности, тъй като повечето държави членки приключиха модернизацията на своите национални полицейски системи, които вече позволяват на своите крайни потребители да вписват тези нови категории предмети в ШИС II. Това важи особено за Германия и Гърция.

През второто тримесечие на 2014 г. бяха отправени препоръки във връзка с мерките за сигурност на ШИС II вследствие на цялостната оценка на ефективността на националните мерки за сигурност, извършена след хакерски атаки срещу датската Н.ШИС (националната система за данни, свързана към централната ШИС), които засегнаха предходната ШИС. В препоръките се предлага да бъде разработена напълно документирана процедура за докладване на инциденти в цялото Шенгенско пространство и да бъде създадена мрежа от точки за контакт по сигурността с цел усъвършенстване на обмена на информация. В крайна сметка тази мрежа бе създадена в рамките на eu-LISA (Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието). Освен това в препоръките държавите членки настойчиво се насърчават сами да провеждат редовни одити за сигурност, както и да не възлагат задачи, свързани с оперативното управление на ШИС II, на външни подизпълнители.

Комисията започна разследване по отношение на Полша във връзка с непрекъсваемостта на функционирането на ШИС II по външните граници, както и с физическата сигурност на Н.ШИС.

С цел да се гарантира, че държавите членки ще заличат стари сигнали в ШИС II¹⁵, Комисията пое инициативата да установи по-подробни правни разпоредби по този

¹⁵

За повече подробности вж. петия доклад за шестмесечието.

въпрос в наръчника за SIRENE¹⁶. ШИС II продължи да бъде важен инструмент за откриването на маршрутите, по които минават терористи и пътуващи престъпни групи, благодарение на специална категория сигнали, позволяващи да бъдат извършени дискретни и специфични проверки на физически лица и на някои видове предмети, по-специално в случай на заплаха, свързана с чуждестранни бойци. Комисията предприе конкретни мерки, свързани с използването на ШИС II в държавите членки с цел да бъде ускорен обменът на информация въз основа на тези сигнали, като същевременно се запазва поверителността на информацията.

4.2. Използване на визовата информационна система (ВИС)

ВИС започна да функционира на 15 май 2014 г. в дванадесетия, тринадесетия, четиринадесетия и петнадесетия регион (Централна Америка, Северна Америка, Карибите и Австралия)¹⁷, а на 25 септември 2014 г. и в шестнадесетия регион (Западните Балкани и Турция)¹⁸. Като се има предвид значителното въздействие върху ВИС на издаването на визи в Русия, ще е необходимо голямо усилие, за да се гарантира нейното въвеждане в тази държава, предвидено през следващия отчетен период (1 ноември 2014 г.—30 април 2015 г.). Предварително условие за това въвеждане е успешното приключване на разширяването на капацитета на системата за сравняване на биометрични данни, на която се основава обработката на пръстови отпечатъци, например тяхното идентифициране и удостоверяване на автентичността. През следващия отчетен период е предвидено също ВИС да започне да функционира в Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Република Молдова и Украйна.

ВИС функционира добре и (от пускането ѝ в експлоатация) до края на юли 2014 г. в системата са били обработени почти 9 милиона заявления за шенгенски визи, въз основа на които са били издадени близо 7,5 милиона визи. На 5 април 2014 г. нейният капацитет бе увеличен в подготовка за предстоящата нарастваща дейност в консулските служби и по границите. Допълнителни стъпки за увеличение на капацитета са планирани в съответствие с графика за разгръщането на ВИС. Държавите членки трябва да увеличат усилията си да подобрят качеството на биометричните и буквено-цифровите данни, въвеждани във ВИС от консулските служби на държавите членки, както е обяснено в 5-ия доклад за шестмесечието.

На 11 октомври 2014 г. по шенгенските гранично-пропускателни пунктове стана задължително използването на пръстови отпечатъци за проверките на самоличността на притежателите на виза, чиито данни (включително, ако е приложимо, дактилоскопични) се съхраняват във ВИС. Все още е твърде рано за надеждни заключения относно изпълнението на тази нова мярка. Очаква се първите заключения

¹⁶ Решение за изпълнение на Комисията 2013/115/ЕС от 26 февруари 2013 г., ОВ L 71, 14.3.2014 г.

¹⁷ Решение за изпълнение на Комисията от 7 май 2014 година за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в дванадесети, тринадесети, четиринадесети и петнадесети регион (2014/262/ЕС).

¹⁸ Решение за изпълнение на Комисията от 28 август 2014 година за определяне на датата, от която следва да започне дейността на Визовата информационна система (ВИС) в шестнадесети регион (2014/540/ЕС).

да бъдат готови в края на следващия отчетен период. На сегашния етап е важно държавите членки да информират по подходящ начин пътниците, преминаващи границата, за това ново изискване.

4.3. Визова политика и споразумения за обратно приемане

Механизъм за суспендиране и преработен механизъм за реципрочност в Регламент № 539/2001

Досега нито една държава членка не е поискала да бъде задействан новият механизъм за суспендиране, който влезе в сила през януари 2014 г.¹⁹. В съответствие с разпоредбите на механизма за реципрочност, влязъл в сила също от януари 2014 г., уведомленията, получени от пет държави членки (България, Хърватия, Кипър, Полша, Румъния) за ситуации на липса на визова реципрочност с пет трети държави (Австралия, Бруней Даруссалам, Канада, Япония и САЩ), бяха публикувани в Официален вестник на ЕС на 12 април 2014 г. При разглеждането на наличните възможности, предвидени в преразгледания механизъм за реципрочност, трябва да бъдат взети предвид поредица от фактори, включително стъпките, предприети с трети държави. Комисията, в консултация с посочените по-горе държави членки, предложи да бъдат провеждани редовни тристранни срещи между третата държава, съответната(ите) държава(и) членка(и) и Комисията с цел да се обсъди актуалното състояние и да се определят допълнителни стъпки, евентуално придружени от график, които да доведат възможно най-скоро до постигането на пълна визова реципрочност. Първите такива срещи с Австралия, Япония, САЩ и Канада бяха проведени от май до юли 2014 г. На 10 октомври 2014 г. Комисията публикува доклад за оценка на положението²⁰.

Механизъм за мониторинг след либерализирането на визовия режим за държавите от Западните Балкани

През май—юли 2014 г. (месеци, за които са налични данни²¹) броят на молбите за убежище, подадени от граждани на петте държави²² от Западните Балкани, ползващи се с безвизов режим в Шенгенското пространство, и от държавите — кандидатки за Шенгенското пространство, се е увеличил с 40 % в сравнение със същите три месеца на 2013 г. (увеличение със 7 % в сравнение с периода февруари—април 2014 г.). Германия остана най-засегнатата държава членка, далеч пред останалите, и обработи над 11 000

¹⁹ Механизмът бе въведен с Регламент (ЕС) № 1289/2013 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 347, 20.12.2013 г.). За повече подробности вж. раздел 4.3 от 5-ия доклад за шестмесечието, където новият механизъм за суспендиране, както и преработеният механизъм за реципрочност са подробно обяснени.

²⁰ Доклад на Комисията за оценка на положението на липса на реципрочност с някои трети държави в областта на визовата политика, С (2014) 7218 final от 10 октомври 2014 г.

²¹ В настоящата глава са използвани данни от базата данни на Евростат, налични към 21 октомври 2014 г. (цифрите за юли не включват Кипър).

²² От края на 2009 г. гражданите на бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия, които притежават паспорти с биометрични данни, пътуват безвизово до държавите — членки на ЕС, в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001. От 15 декември 2010 г. същото важи и за гражданите на Албания, както и на Босна и Херцеговина.

от общо почти 15 000 молби, подадени през посочения по-горе период от гражданите на тези пет държави. След нея се наредиха Швеция, Франция (и двете с по около 1 000 молби всяка) и Белгия (400 молби). Сръбските граждани продължиха да са най-голямата група кандидати за убежище от Западните Балкани (41 %), следвани от албанските граждани (25 %). Заявителите от петте държави от Западните Балкани представляваха 10 % от общия брой на кандидатите за убежище в Шенгенското пространство и в държавите — кандидатки за Шенгенското пространство, което е сравнимо със същия период на миналата година (около 9 %).

За да се гарантират ефективността и справедливостта на процедурите по предоставяне на убежище, в достиженията на правото в областта на убежището се съдържат няколко разпоредби за преценка по собствено усмотрение, позволяващи процедурни облекчения при обработката на молби за убежище, които вероятно не са основателни. Тези разпоредби бяха доусъвършенствани и определени по-ясно с преработените инструменти, които съставляват общата европейска система за убежище. Оценката за това дали условията за прилагането на тези разпоредби са изпълнени и, ако това е така, решението дали и как те да бъдат използвани се взема от всяка държава членка в границите на достиженията на правото в областта на убежището.

Комисията планира да публикува до края на 2014 г. петия доклад относно мониторинга на либерализирането на визовия режим за Западните Балкани.

Споразумения за обратно приемане и за облекчаване на визовия режим и либерализиране на визовия режим

Процесът на ратифициране на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция бе приключен от двете страни и споразумението влезе в сила на 1 октомври 2014 г. В рамките на диалога за либерализиране на визовия режим между ЕС и Турция бяха проведени експертни посещения в Турция (март—юни 2014 г.), което позволи да бъде събрана информация за начина, по който Турция изпълнява целевите критерии на „Пътната карта към безвизов режим“. На 20 октомври 2014 г. Комисията публикува доклад по този въпрос²³.

В резултат на декларацията от 6 март 2014 г. на държавните и правителствените ръководители относно Украйна, направена вследствие нарушаването на суверенитета и териториалната цялост на Украйна от страна на Руската федерация²⁴, диалогът за либерализиране на визовия режим с Русия бе спрял.

След отмяната на визовия режим за гражданите на Република Молдова, притежаващи паспорти с биометрични данни, която влезе в сила на 28 април 2014 г., не бяха регистрирани значителни злоупотреби с безвизовия режим при пътуване на молдовски граждани (данни към края на август 2014 г.).

²³ COM(2014) 646 final.

²⁴ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

Споразуменията с Азербайджан за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане влязоха в сила на 1 септември 2014 г. Що се отнася до преговорите за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане с Беларус, първият кръг от технически преговори се състоя на 12—13 юни 2014 г., а по-късно през годината се очаква да бъде проведен втори кръг преговори. На 30 юли Комисията представи на одобрението на Съвета проект за указания за водене на преговори с Тунис за споразумения за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане.

На 17 юли 2014 г. Комисията представи на Съвета препоръка, с която поиска разрешение да започне преговори с 16 малки карибски и тихоокеански островни държави и с Обединените арабски емирства относно споразумения за отмяна на визовия режим за краткосрочно пребиваване.

Съвместният визов комитет и съвместният комитет за обратно приемане с Грузия и Армения заседаваха съответно на 4 юни и на 10 септември 2014 г. и потвърдиха напредъка в изпълнението на споразуменията на ЕС с тези две държави за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане.

5. ПЕРСПЕКТИВИ: ВЪПРОСИ ЗА ОБСЪЖДАНЕ

Целта на тези доклади на всеки шест месеца е да осигурят база за редовен дебат в Европейския парламент и Съвета и така да допринесат за укрепването на политическите насоки и на сътрудничеството в Шенгенското пространство. Както беше посочено в първия доклад, от основно значение е европейските институции да запазят бдителността си относно функционирането на Шенгенското пространство и да бъдат готови да отговорят на евентуалните предизвикателства. За улеснение на дискусията към момента на публикуване на настоящия доклад Комисията счита, че следните въпроси, повдигнати в него, заслужават особено внимание:

1. степента на готовност сред държавите членки и агенциите в случай на значително увеличение на броя на незаконните преминавания на източните сухоземни граници на ЕС;
2. допълнителните мерки, които биха могли да бъдат взети под внимание, за да се укрепи функционирането на Шенгенското пространство с оглед на положението в съседните на ЕС държави днес;
3. досегашния опит на държавите членки в използването на ВИС за идентифицирането на мигрантите без документи, открити в пределите на Шенгенското пространство, както за целите на разглеждането на молби за убежище, така и за започването на процедури за връщане.