



Брюксел, 16.4.2024 г.
COM(2024) 173 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 2024 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 2024 Г.

През 2023 г. Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници („Шенгенското пространство“) продължи да показва устойчивост в условията на променяща се геополитическа обстановка, въпреки че продължава да е изложено на взаимосвързани предизвикателства. В доклада за състоянието на Шенген за 2024 г. се прави равностметка на важните събития, настъпили през последната година, като се предоставя всеобхватен преглед на състоянието на Шенгенското пространство. В него са отразени основните инициативи, предприети в рамките на настоящия мандат на Комисията за укрепване на шенгенската рамка.

Въз основа на дейностите за оценка и наблюдение по Шенген, извършени през 2023 г., в доклада също така се определят приоритетни области, в които е необходим политически и оперативен стимул, и се подчертават областите, в които е необходимо подобро прилагане на шенгенските правила. Почти 40 години след подписването на Шенгенското споразумение високото равнище на трансгранично сътрудничество продължава да е все толкова актуално, за да може Шенгенското пространство да продължи да допринася за икономическата конкурентоспособност на ЕС и да направи живота по-лесен и по-сигурен за гражданите и предприятията.

Настоящият доклад¹, с който се поставя началото на шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г., служи като основа за вземането на политически решения и за предприемането на последващи действия както на европейско, така и на национално равнище. За да улесни изпълнението на приоритетните действия за Шенгенското пространство, Комисията представи заедно с настоящия доклад предложение за Препоръка на Съвета за Шенгенското пространство и приканва Съвета да я приеме по време на предстоящото заседание на Шенгенския съвет през юни 2024 г.

По-специално постигнатите споразумения относно нормативната уредба, историческите стъпки, предприети за завършване на Шенгенското пространство, и консолидирането на управлението на Шенгенското пространство са гравидните елементи за преминаване от постоянно състояние на криза към готовност, устойчивост и колективни отговори, и отбелязват повратна точка в нашите съвместни усилия за управлението на Шенген.

¹ С Доклада за състоянието на Шенген за 2024 г. се изпълнява също така правното задължение на Комисията да предоставя доклади съгласно член 25 от Регламент (ЕС) 2022/922 на Съвета и член 33 от Кодекса на шенгенските граници.

1. ИЗПЪЛНЯВАНЕ НА НАШИТЕ АНГАЖИМЕНТИ ЗА ПО-СИЛНО ШЕНГЕНСКО ПРОСТРАНСТВО

След сътрудничество, продължило близо четири десетилетия, Шенген се превърна в най-голямото пространство за свободно пътуване в света. Като създадоха пространство без контрол по вътрешните граници с обща външна граница, държавите — членки на ЕС, амбициозно се споразумяха да поемат **споделена отговорност** в една структура, в която действията надхвърлят националните интереси и засягат всички членове на Шенген.

Засилена правна уредба

Неотдавнашната поредица от кризи подчерта колко важно е да се повиши устойчивостта на Шенгенското пространство. Все по-очевидно е, че за добре функциониращото Шенгенско пространство е необходима засилена обща правна уредба, за да се намали усещането за постоянна криза и да се премахнат едностранните и неkoordinирани действия, произтичащи предимно от липсата на ефективни общи инструменти. В изпълнение на нашия ангажимент за силен и подготвен за бъдещето Шенген, със споразуменията за ново законодателство по време на втория шенгенски цикъл се отваря нова глава в историята на Шенген, за да се запази целостта на Шенгенското пространство.

С политическото споразумение относно преразгледания **Кодекс на шенгенските граници** ще се защити крайгълен камък на Шенгенското пространство: отсъствието на контрол по вътрешните граници. С допълнителните гаранции и новите мерки, в това число процедурата за прехвърляне с цел намаляване на вторичните движения, следва да се даде възможност на държавите членки да преодолеят ефективно безпокойствата си по отношение на сигурността и миграцията чрез засилено трансгранично сътрудничество въз основа на Препоръката на Комисията от 2023 г.² относно сътрудничеството в рамките на Шенген. С новите правила също така ще се засили координацията в рамките на ЕС, ще се осигури предсказуемост и ще се подобри наличният набор от инструменти за ефективен отговор на предизвикателствата по външните граници на ЕС, по-специално в случаи на заплахи за общественото здраве³ и в ситуации, при които мигрантите се превръщат в инструмент за политически цели.

Освен това беше постигнат напредък в осигуряването на сигурността по външните въздушни граници, като същевременно с политическото споразумение по два регламента за подобряване на използването на **предварителна информация за пътниците (API)** бе улеснено по-бързото пътуване с въздушен транспорт. За първи път правоприлагащите органи ще могат да получават тази информация за избрани полети в рамките на ЕС.

² C(2023) 8139 final.

³ Например, в сравнение с пандемията от COVID-19, Съветът има правомощия да налага временни ограничения на пътуванията в целия ЕС в случаи на широко разпространени заплахи за общественото здраве, като същевременно позволява дерогации от ограниченията за влизане за определени категории лица, за които се счита, че пътуват по наложителни причини.

Освен това постигането на политическо споразумение относно **пакта за миграцията и убежището** през декември 2023 г. беше голям пробив, с който също ще се подкрепи и укрепи значително доброто функциониране на Шенгенското пространство. По-специално с новия Регламент за скрининга, след като бъде приет, ще се осигурят единни правила за укрепване на външните граници и за повишаване на сигурността в рамките на Шенгенското пространство по начин, по който се гарантира пълното спазване на основните права. С пакта също така ще се увеличи ефективността на процедурите за убежище и за връщане и по този начин ще се ограничат неразрешените вторични движения в рамките на Шенгенското пространство.

По отношение на обмена на информация между правоприлагащите органи с **Директивата относно обмена на информация между правоприлагащите органи**⁴, приета през май 2023 г., и с **Регламент „Прюм II“**⁵ за автоматизираното търсене и обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество, приет през февруари 2024 г., се преодоляват пропуските в информацията и се засилват предотвратяването, разкриването и разследването на престъпления.

Освен това вече са въведени по-строги правила в подкрепа на пространството на свобода, правосъдие и сигурност в борбата с две ключови форми на трансгранични престъпления. Първо, с **изменената Директива за борба с трафика на хора**⁶ ще бъдат въведени по-мощни инструменти, с помощта на които правоприлагащите и съдебните органи да разследват и да провеждат наказателно преследване на нови форми на експлоатация и да защитават жертвите на трафик на хора. С новото законодателство се осигурява по-добра координация между органите за борба с трафика и органите за предоставяне на убежище. Второ, постигнатото споразумение относно актуализирането на правилата за **трафика на огнестрелни оръжия при внос и износ**⁷ ще допринесе за намаляване на риска от заобикаляне на евентуално ембарго при износа на огнестрелни оръжия за граждански цели и за засилване на контрола върху вноса на такива огнестрелни оръжия от трети държави.

На последно място, все още е необходимо да се постигне напредък в преговорите по

⁴ Директива (ЕС) 2023/977 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 г. относно обмена на информация между правоприлагащите органи на държавите членки и за отмяна на Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета (ОВ L 134, 22.5.2023 г., стр. 1).

⁵ Регламент (ЕС) 2024/982 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 г. за автоматизираното търсене и обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество и за изменение на решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета и регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент „Прюм II“) (ОВ L 2024/982, 5.4.2024 г.).

⁶ Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 15.4.2011 г., стр. 1—11).

⁷ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно мерките за внос, износ и транзит на огнестрелни оръжия, техни основни компоненти и боеприпаси, за изпълнение на член 10 от Протокола на Организацията на обединените нации срещу незаконното производство и трафика с огнестрелни оръжия, техните части и компоненти и боеприпаси, допълващ Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу транснационалната организирана престъпност („Протокол на ООН за огнестрелните оръжия“) (преработен текст) (COM(2022) 480 final).

законодателните предложения в областта на борбата с **контрабандата на мигранти**⁸. В действащото прието преди десетилетия законодателство не се предоставят правилните инструменти за борба с тази непрекъснато развиваща се престъпност и е необходимо да се засили сътрудничеството на равнището на ЕС и с държавите членки. Това включва предложения регламент за засилване на полицейското сътрудничество във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на контрабандата на мигранти и трафика на хора и за засилване на подкрепата на Европол за предотвратяването и борбата с такива престъпления⁹.

⁸ COM(2023) 754 и COM(2023) 755.

⁹ COM(2023) 754.

Постигане на своевременно прилагане на засилената уредба

Актуализираната правна уредба в основата на функционирането на Шенгенското пространство показва, че съществува силен Съюз, работещ за своите граждани. След като законодателният пакет бъде приет официално, прилагането му ще бъде от решаващо значение за поддържането на силен Шенген през идните години. Комисията ще координира и наблюдава отблизо тази фаза. Наша колективна отговорност е да осигурим бързо, съгласувано и последователно прилагане, по-специално:

На външните граници

- За да се осигури ефективното прилагане на **Регламента за скрининга**, ще бъде необходимо всяка държава членка да започне процеса на разпределяне на ресурси и способности, включително на създаване на независим механизъм за наблюдение.

Вътрешни мерки

- След приемането на измененията в **Кодекса на шенгенските граници** държавите членки, в тясно сътрудничество с координатора за Шенген, ще приложат регионален подход, за да въведат новите мерки в регионите по вътрешните граници, в това число оперативните мерки за използване на процедурата за прехвърляне и засиленото полицейско сътрудничество, с оглед на постепенното премахване на дълготрайния контрол по вътрешните граници.
- До края на годината всички държави членки ще трябва да гарантират, че определеното **единно звено за контакт**, което е централната структура, отговаряща за координирането и улесняването на обмена на информация съгласно Директивата относно обмена на информация между правоприлагащите органи, функционира и е съставено от служители от съответните компетентни правоприлагащи органи, използващи единна електронна деловодна система.
- В съответствие с преразгледаната **Директива за борба с трафика на хора** държавите членки трябва да изменят националното наказателно право и да официализират своите механизми за насочване като първа стъпка към създаването на европейски механизъм за насочване за борбата с трафика на хора.

Завършване на Шенгенското пространство

По време на втория шенгенски цикъл **Хърватия** се присъедини към Шенгенското пространство. През последната година Хърватия прие около два милиона повече туристи, отколкото през 2022 г.¹⁰, което стимулира националната ѝ икономика, тъй като

¹⁰ Хърватски национален туристически съвет: „ХЪРВАТИЯ Е ПОСЕТЕНА ОТ 20,6 МИЛИОНА ТУРИСТИ ПРЕЗ 2023 Г.“, Съобщение за медиите, 3.1.2024 г. <https://www.htz.hr/en-GB/press/press-releases/croatia-visited-206-million-tourists-2023>.

туризмът представлява 20 % от brutния вътрешен продукт (БВП) на Хърватия. Приемането на Хърватия в Шенгенското пространство също така улесни засилването на регионалното сътрудничество със съседните Унгария, Италия и Словения. Между декември 2023 г. и февруари 2024 г. Хърватия премина през първата си периодична оценка по Шенген, която разкри увеличената оперативна работа, предприета за справяне с вторичните движения и трансграничните престъпни дейности, със значително увеличение на съвместните патрули на границата със Словения¹¹. Въпреки това отклоняването на миграционните потоци по маршрута през Западните Балкани и увеличеният брой на незаконно пристигащите на границата с Босна и Херцеговина налагат засилени усилия за осуетяване на мрежите за контрабанда и по-нататъшно засилване на дейностите по наблюдение на границите.

Отбелязвайки ключов етап от шенгенския цикъл за периода 2023/2024 г., през декември 2023 г. Съветът взе дългоочакваното решение¹² за приемането на **България и Румъния** в Шенген. Това е резултат от непрекъснатия принос на България и Румъния към напълно функциониращото Шенгенско пространство, който беше демонстриран по многобройни поводи¹³. От 31 март 2024 г. България и Румъния станаха нови членове на Шенгенското пространство, които прилагат в пълна степен достиженията на правото от Шенген. Като първи етап бяха премахнати проверките по вътрешните въздушни и морски граници.

За да засилят защитата на **външните граници** като шенгенски държави, двете държави членки се договориха с Европейската агенция за гранична и брегова охрана („Frontex“) да увеличи присъствието на постоянния корпус. През последните месеци Агенцията започна работа по утрояване на служителите на постоянния корпус на българо-турската граница, а също така увеличи присъствието си на границите на България и Румъния със Сърбия. Засиленото сътрудничество съгласно **рамките за сътрудничество**¹⁴, чието начало е поставено през март 2024 г., вече дава положителни резултати, а новото специфично действие за финансиране в размер на 85 милиона евро, чието начало бе поставено от Комисията, ще подобри и способностите по външните граници. Като подготовка за бъдещото премахване на проверките по вътрешните сухопътни граници полицейското сътрудничество в региона беше подсилено чрез създаването на **инициатива за регионално сътрудничество**, при която се следва подходът, основан на целия маршрут, който включва също Австрия, Гърция, Унгария и Словакия. Целта е въз основа на съвместни анализи на риска да се създаде съвместен годишен механизъм за

¹¹ През 2023 г. съвместните патрули между Хърватия и Словения се увеличиха на 864 от 437 през 2022 г.

¹² Решение (ЕС) 2024/210 на Съвета от 30 декември 2023 г. относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния.

¹³ През ноември 2023 г. Комисията координира допълнителна и доброволна мисия за установяване на фактите, със съгласието на България. В резултат на тази допълнителна мисия за установяване на фактите бе предоставена скорошна и допълнителна информация относно прилагането от България на достиженията на правото от Шенген, като се вземат предвид резултатите от двете предишни мисии. Документ на Съвета 16090/23.

¹⁴ „България и Румъния засилват сътрудничеството в областта на управлението на границите и миграцията“, март 2024 г., на разположение на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_24_1283.

планиране, в който се определят конкретни дейности. Координаторът за Шенген ще продължи да подкрепя тази инициатива, която се координира на ротационен принцип от участващите държави членки. Комисията ще продължи да предоставя цялата необходима подкрепа на председателството на Съвета, за да се гарантира, че през 2024 г. може да бъде взето решение относно премахването на проверките по вътрешните сухопътни граници.

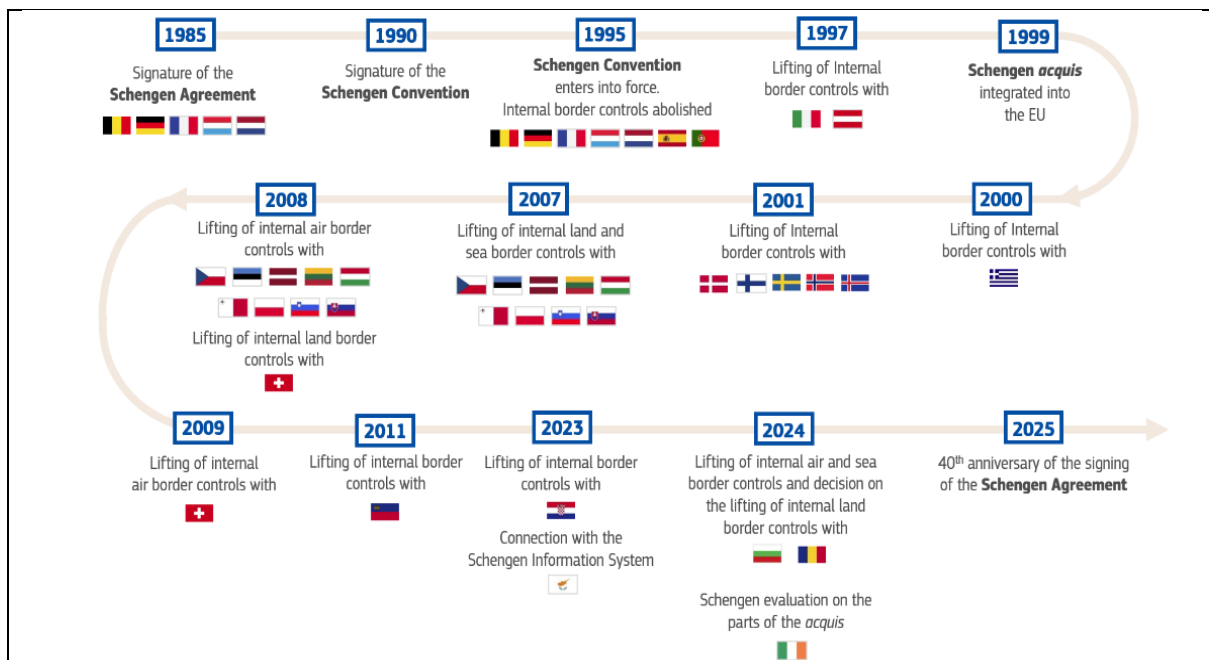
Бързият обмен на информация е крайъгълен камък на интеграцията в Шенген, особено за онези държави членки, които все още не прилагат в пълна степен достиженията на правото от Шенген. Като се има предвид географското му положение, свързването на **Кипър** с Шенгенската информационна система през юли 2023 г. засили значително сигурността в Европа¹⁵. Към февруари 2024 г. активните сигнали на Кипър в системата бяха над 12 000 и кипърските власти извършиха около 21 милиона търсения, довели до установяване на заплахи за сигурността, което помогна също така за намирането на около 30 изчезнали лица. Оценката по Шенген, извършена през 2023 г., показва, че системата е добре интегрирана в свързаните с границите, миграцията и правоприлагането процеси в Кипър, въпреки че са необходими допълнителни усилия за пълното използване на всички налични функционалности. Бяха предприети и важни стъпки във връзка с приемането на **Ирландия** в Шенген по отношение на частите от достиженията на правото от Шенген, в които тя поиска да участва, в това число полицейското сътрудничество, Шенгенската информационна система, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, сътрудничество в областта на наркотиците и член 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген. Оценката по Шенген по отношение на останалите достижения на правото на ЕС, в които Ирландия поиска да участва¹⁶, ще приключи през втората половина на 2024 г.

Завършване на Шенгенското пространство

Едно широко и обединено Шенгенско пространство е движеща сила за стабилност и просперитет на целия континент. Завършването на Шенгенското пространство беше ключов приоритет за настоящата Комисия. Първото разширяване от повече от десетилетие насам с приемането на Хърватия, както и взетото през 2023 г. решение за премахване на проверките по вътрешните въздушни и морски граници с България и Румъния са свидетелство за този ангажимент.

¹⁵ Откакто Кипър се свърза с Шенгенската информационна система, бяха арестувани въз основа на европейска заповед за арест около 20 издирвани лица, от които приблизително три четвърти вече са предадени на въвелата сигнала държава членка.

¹⁶ Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, сътрудничество в областта на наркотиците и член 26 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, в който са изложени задълженията на превозвачите, превозващи граждани на трети държави, на които е отказано влизане.



Следващи стъпки:

- Сега е необходимо Съветът да вземе окончателно решение и да определи подходяща дата за премахване на проверките по **вътрешните сухопътни граници с България и Румъния.**
- След като в рамките на текущата оценка по Шенген бъде потвърдена готовността на **Ирландия** да прилага частите от достиженията на правото на ЕС, в които е поискала да участва, Съветът ще бъде в състояние да вземе единодушно решение.
- След оценките по Шенген на **Кипър** във всички области на политиката Комисията наблюдава постигнатия напредък в изпълнението на препоръките и в това отношение ще проведе необходимите посещения за проверка. Успоредно с това Комисията ще продължи да работи с кипърските власти за по-нататъшната интеграция на Кипър в Шенгенското пространство, като вземе предвид особените обстоятелства.

2. ПОСТИГАНЕ НА ИНТЕГРИРАНА РАМКА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

Както подчерта председателят фон дер Лайен в речта си за състоянието на Съюза за 2023 г., общите предизвикателства изискват единство в действията¹⁷. През последните години Шенгенското пространство последователно доказва, че може да осигури високо равнище на защита чрез координиран европейски подход. През 2023 г. **Шенгенският съвет** се превърна в платформа за координиране на съвместен отговор на общи предизвикателства, които засягат членовете на Шенген и Шенгенското пространство като цяло.

¹⁷ Реч за състоянието на Съюза, 13 септември 2023 г.

Политическа координация на равнището на ЕС с подсилени инструменти

В съответствие с приоритетите, установени от Шенгенския съвет през юни 2023 г., инструментите на **шенгенския цикъл** бяха подсилени, за да се подобрят навременното установяване на рисковете и недостатъците, които оказват влияние върху стабилността на Шенген, и насърчаването на по-голяма степен на прилагане. Тези съвместни усилия доведоха до **засилване на мандата** на Шенгенския съвет, като поставиха началото на по-ефективни общи реакции.

По-специално **барометърът за състоянието на Шенген+**, в който са интегрирани в още по-голяма степен резултатите от оценките по Шенген, установява по-ефективно проблемите, изискващи съвместен отговор. Например разобличаването на злоупотребата със системата за убежище от страна на граждани, за които се прилага безвизов режим, подкрепи преразглеждането на механизма за временно спиране на освобождаването от изискването за виза, а прозренията относно предизвикателствата при връщанията допринесоха за продължаващия размисъл за начините за увеличаване на ефективността на устойчивите връщания чрез насърчаване на европейски подход. По подобен начин резултатите от първата тематична оценка относно трафика на наркотици и установяването на сериозни пропуски при осъществяването на граничния контрол доведоха до предлагане на конкретни коригиращи действия.

Отстраняване на пропуските в картината на състоянието в ЕС

Барометърът за състоянието на Шенген+ допринесе за разработването на картина на състоянието в ЕС чрез обединяване на данните и разузнавателните данни, налични на равнището на ЕС. **Наличните данни обаче все още са непълни и раздробени** поради ниското им качество и недостатъчно разработения цялостен анализ на национално равнище и на равнището на ЕС.

В рамките на шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г. Комисията ще продължи да полага усилия за увеличаване на пълнотата и качеството на данните и анализа в тясно сътрудничество с агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи и държавите членки. Необходимо е да се очертаят липсващите връзки между свързаните данни, чиято липса възпрепятства способността за вземане на решения на органите, отговарящи за границите, миграцията и сигурността, и представлява пропуск в сигурността. Освен това Комисията призовава агенциите да засилят **съвместните анализи** по междусекторни въпроси, като стъпват на по-силен обмен на информация помежду си и включват цялата относима информация.

Подсилените широкомащабни информационни системи, заедно с новите системи и инструментите за оперативна съвместимост, ще бъдат от съществено значение за справяне с тези предизвикателства. Своевременното им въвеждане е приоритет. В същия дух е необходимо да се ускори работата по внедряването на централно хранилище за докладване и статистика, което ще осигури възможност за автоматично генериране на междусистемни статистически данни и аналитични отчети.

Национално управление

Устойчивото многопластово управление на Шенгенското пространство се основава на **стабилни национални структури в рамките на държавите членки**, които гарантират висока степен на координация между всички съответни участници и ефективно допринасят за безпроблемното взаимодействие между националното равнище и равнището на ЕС, за да се осигури последователно прилагане на структурата на Шенген.

На национално равнище оценките по Шенген през 2023 г. подчертаха различаващи се структури за координиране, стратегии и административен капацитет за прилагане на изискванията на Шенген на практика. Докато някои държави членки са създали структури и практики за координиране на управлението на Шенгенското пространство, в няколко други все още липсва централизиран координиращ орган. Освен това не се прилага единен модел за анализ на риска¹⁸ към всички съответни домейни. Тези недостатъци пречат на държавите членки да създадат цялостна национална картина на състоянието, което ограничава разбирането им за цялостните съществуващи и нововъзникващи нужди. В настоящата картина на състоянието също няма възможност за разпознаване на взаимовръзките между различни въпроси като трансграничната престъпност и управлението на границите. В няколко държави членки тези въпроси се разглеждат отделно, с което процедурите на границата се ограничават само до управление на миграцията.

Слабите национални структури за управление възпрепятстват ефективното прилагане на **стратегически инструменти и процеси**, по-специално развитието на национални способности и планирането при извънредни ситуации. Освен това те възпрепятстват ефективното съгласуване на националните и европейските стратегии, което оказва влияние върху способността за предприемане на действия по европейските приоритети на национално равнище. И накрая, разпокъсаността не позволява на държавите членки да се възползват от инициативите на ЕС в рамките на Шенгенския съвет и да предприемат последващи действия по тях.

След като през март 2023 г. Комисията прие многогодишната стратегическа политика за европейското интегрирано управление на границите, Frontex преразгледа техническата и оперативната стратегия и предостави обучение и техническа подкрепа на държавите членки за преразглеждане на техните национални стратегии. Скоро Комисията ще прегледа актуализираните стратегии, предложени от държавите членки, като вземе предвид резултатите от тематичната оценка на европейското интегрирано управление на границите, извършена през 2019 г. Необходим е подобен подход в областта на вътрешната сигурност, тъй като последните оценки по Шенген показаха, че националните стратегии за вътрешна сигурност не винаги са съобразени с приоритетите и стратегиите на ЕС, свързани с вътрешната сигурност.

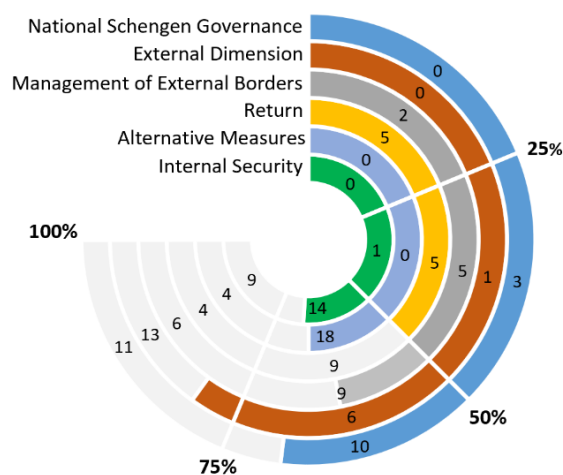
Засиленото национално управление ще проправи пътя за по-голяма степен на прилагане на шенгенските правила чрез увеличена ангажираност и координация. Всяко законодателство е толкова добро, колкото е ефективното му прилагане, а механизмът за оценка и наблюдение по Шенген е ключова гаранция в това отношение. За да бъде преодоляна разликата между

¹⁸ В съответствие с общия интегриран модел за анализ на риска (CIRAM).

оперативното и политическото равнище, през 2023 г. Комисията извърши **нови цялостни оценки по Шенген**, в резултат на които бяха представени доклади за отделните държави. В съответствие с новите стратегически доклади, в които е отразено взаимодействието между всички области на политиката на Шенген, през 2023 г. Комисията, заедно с държавите членки, създаде обща и обективна методика за **набора от показатели относно състоянието на Шенген**. С набора от показатели относно състоянието на Шенген се визуализира степента на изпълнение на препоръките, произтичащи от оценките по Шенген. С него се измерва напредъкът, постигнат на етапа на предприемане на последващи действия по оценките по Шенген. Като предоставя този холистичен и интегриран обзор¹⁹, той дава възможност за установяване на пропуски в изпълнението, върху които държавите членки трябва да съсредоточат усилията си.

Индивидуалните набори от показатели относно състоянието на Шенген за 2024 г. показва, че като цяло държавите членки са предприели ефективни мерки за прилагане на коригиращи действия за изпълнение на препоръките, произтичащи от оценките по Шенген, въпреки че прилагането на тези мерки е бавно. Средно степента на прилагане е в диапазона между 48 % и 80 %, като резултатът на повечето държави членки е над 50 %. Напредъкът е различен в шестте различни области, които се измерват с набора от показатели. В някои области, като например вътрешната сигурност и полицейското сътрудничество, степента на прилагане в държавите членки е сходна, което показва сходни предизвикателства при прилагането на шенгенските правила, като в повечето от тях е в диапазона 50—75 %. В други области обаче, по-специално управлението на външните граници и връщането, прилагането на коригиращи действия е различно в различните държави членки и в много случаи продължават да не са отстранени важни недостатъци (вж. **приложение 1**).

Overall State of Implementation



¹⁹ Резултатите от първия и втория цикъл на оценките по Шенген са разпръснати в над двеста доклада, водещи до над 5000 препоръки.

Агрегиран набор от показатели относено състоянието на Шенген: средни резултати по ключови измерения на Шенгенската система²⁰

Съгласно новия подход на механизма за оценка и наблюдение по Шенген **координаторът за Шенген** предприема последващи действия с държавите членки, за да подпомогне изпълнението на приоритетите на Шенген, визуализирани в набора от показатели относено състоянието на Шенген. Това допринася за укрепване на националното управление, както показаха неотдашните посещения в Литва, Финландия, Латвия и Исландия.

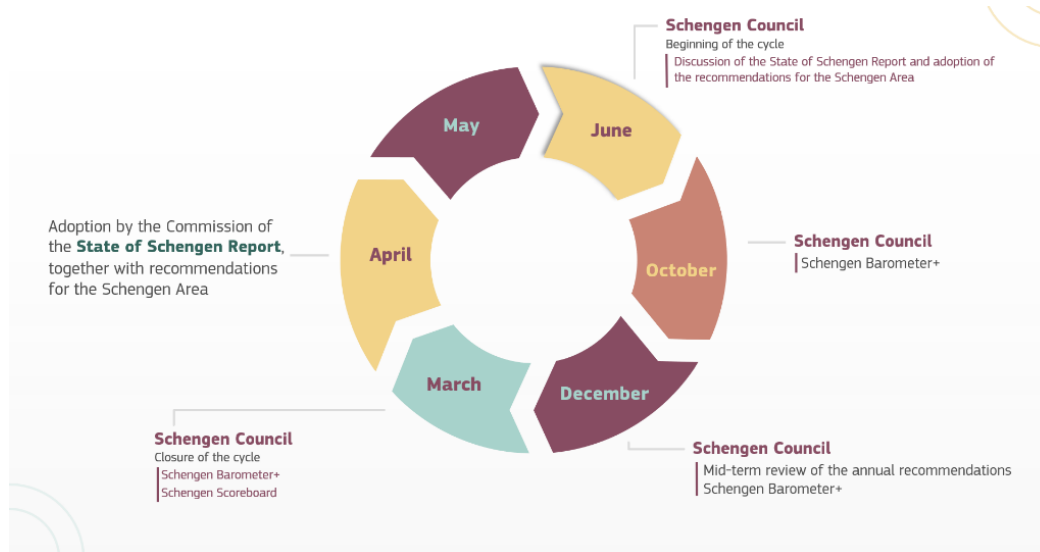
Шенгенски цикъл за периода 2024/2025 г.

По време на шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г. усилията следва да бъдат съсредоточени върху осигуряването на солидна подготовка на Шенгенските съвети чрез засилени методи на работа. Първата работна програма на Шенгенския съвет, създадена от белгийското председателство, е важна стъпка към по-стабилен шенгенски цикъл. Междусекторните въпроси, произтичащи от механизма за оценка по Шенген, както са определени в новите доклади за оценка по Шенген за отделните държави, трябва да бъдат интегрирани по-добре в подготовката на заседанията на Съвета и в последващите действия след тях.

Въз основа на постигнатия през 2023 г. напредък в консолидирането на управлението на Шенгенското пространство е необходимо тази рамка да бъде подсилена, за да се подобрят определянето на общите приоритети за Шенгенското пространство и последващите дейности чрез повишена политическа ангажираност на всички държави членки и отговорност на равнището на ЕС. За да се постигне тази цел, докладът за състоянието на Шенген за 2024 г. е придружен от **предложение за препоръка на Съвета за Шенгенското пространство** за шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г. С тази структурирана рамка ще се помогне на държавите членки да допълват индивидуалните си усилия с координирани и общи действия чрез Шенгенския съвет и също така ще се улесни внимателното наблюдение на постигнатия напредък, за да се осигури висока степен на прилагане на правилата на Шенген. С това ще се увеличи

²⁰ С агрегирания набор от показатели относено състоянието на Шенген се оценява и визуализира за всички държави — членки на Шенген, цялостното изпълнение на препоръките, произтичащи от оценките по Шенген. В съответствие с методиката, договорена с държавите членки през декември 2023 г., той е структуриран в шест измерения на политиката, всяко от които е насочено към ключови аспекти за ефективното функциониране на Шенгенското пространство: национално управление на Шенген, външно измерение, управление на външните граници, връщания, алтернативни мерки на контрола по вътрешните граници и вътрешна сигурност. Въз основа на индивидуалните набори от показатели относено състоянието на Шенген, с които се определят оценките на държавите членки за степента на изпълнение на препоръките, с визуализацията се илюстрира средният резултат за всяко измерение във всички държави членки (представен с цветни ленти) и се показва разпределението на резултатите на държавите членки във всяко измерение в квартали (като е обозначен броят на държавите членки във всеки квартал). Например общият резултат в измерението „Вътрешна сигурност“ е 68 %. В рамките на това измерение 9 държави членки постигат резултати, равни на или по-високи от 75 %, 14 са в диапазона между 50 % и 74 %, а една държава членка отбелязва резултат между 25 % и 49 %.

максимално способността на шенгенския цикъл да внесе промяна както чрез индивидуални, така и чрез колективни действия.



Следващи стъпки:

- Приемане от Съвета на предложението на Комисията за препоръка на Съвета за периода 2024/2025 г. и ефективно наблюдение на нейното изпълнение.
- Предприемане на навременни последващи действия въз основа на резултатите от наборите от показатели относно състоянието на Шенген за 2024 г. с подкрепата на координатора за Шенген.
- Солидна подготовка на Шенгенските съвети и предприемане на последващи действия след тях чрез засилени методи на работа и оптимизиране на инструментите на шенгенския цикъл.
- Като се има предвид ключовата роля на агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи при изпълнението на приоритетите от шенгенския цикъл, Шенгенският съвет следва да засили политическите си насоки за оперативни действия в подкрепа на държавите членки при прилагането на приоритетите на Шенген и осигуряването на необходимите полезни взаимодействия.

За да се подпомогне изпълнението на приоритетите за Шенгенското пространство и като се вземат предвид предложенията, представени от държавите членки по време на процеса на консултации, през 2025 г. може да се извърши една от следните **тематични оценки**:

1. Оценка на процесите и инструментите в подкрепа на **общата ситуационна осведоменост** за границите, миграцията и сигурността въз основа на подобро управление на информацията, за по-устойчиво Шенгенско пространство.
2. Набелязване на общи решения за преодоляване на рисковете, свързани с **измамите със самоличност и документните измами**.
3. Способности и процеси за справяне с **рисковете за сигурността**, свързани с незаконната миграция, със специален акцент върху контрабандата на мигранти и проникването на терористи.

3. ПОВИШАВАНЕ НА ГОТОВНОСТТА ЗА УСТОЙЧИВИ ВЪНШНИ ГРАНИЦИ

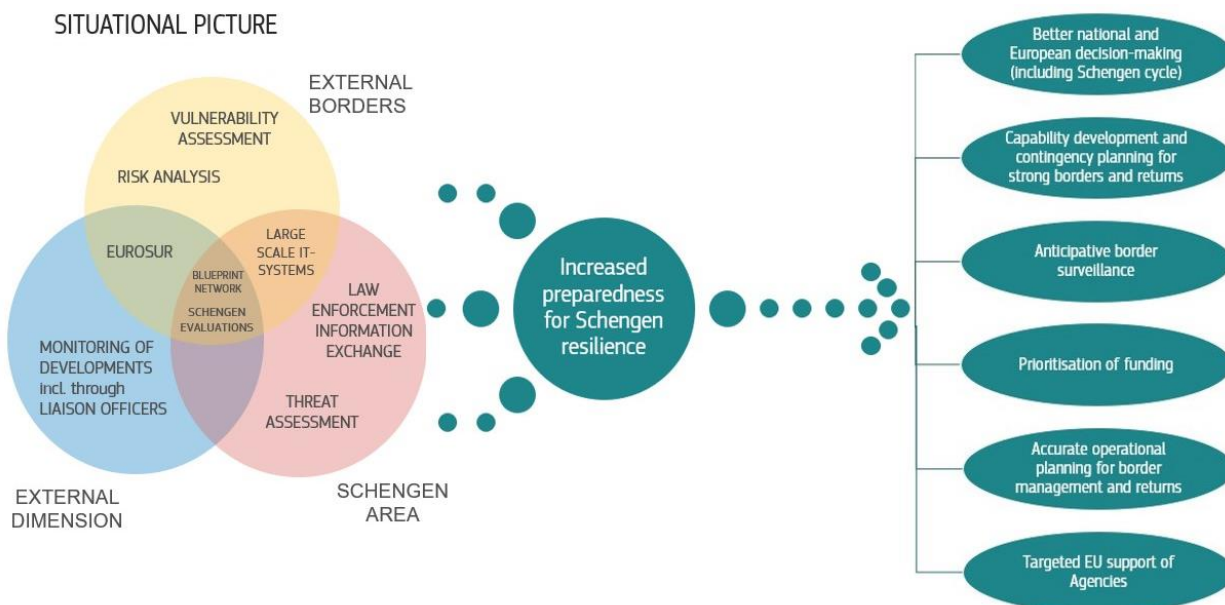
Незаконната миграция продължи да бъде често срещано предизвикателство през 2023 г., въпреки че броят на случаите на незаконно преминаване на границата е само една пета от нивата през 2015 г. Въпреки че се наблюдава значителен спад по маршрута през Западните Балкани, броят на пристигащите по море е особено голям в Италия, Канарските острови и гръцките острови. Напрежението в съседните държави и извън тях, съчетано с последиците от социалната, икономическата и климатичната нестабилност, вероятно ще увеличи миграционния натиск към Шенгенското пространство. Продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна принуди милиони да потърсят убежище в Европа, което допълнително натоварва капацитета в държавите членки. На източната сухопътна граница за пореден път се наблюдава оркестрирано от Русия използване на мигрантите. Използването на мигранти и други хибридни заплахи, в това число рискът от нарушаване на устойчивостта на критична трансгранична инфраструктура, може допълнително да повлияе на способността на държавите членки да поддържат Шенгенското пространство.

Освен това съществува все по-голяма загриженост по отношение на **трансграничната престъпност** и престъпните мрежи, които продължават да използват външните граници на държавите членки за трафик на хора и контрабанда на мигранти.

Международното сътрудничество в контекста на заплахите за сигурността в световен мащаб е по-важно от всякога. Тъй като контрабандата на мигранти причинява големи загуби на живот в морето и увеличава броя на незаконните влизания и незаконните движения в Шенгенското пространство, свързани с контрабандата, през ноември 2023 г. Комисията постави началото на **Световен алианс за борба с контрабандата на мигранти**. Целта е да се постави началото на нова епоха в международното сътрудничество, като вниманието се съсредоточи върху предотвратяването и реагирането на контрабандата на мигранти и предлагането на алтернативи на незаконната миграция като възпиращ фактор за контрабандата на мигранти.

В този контекст през 2023 г. Европейският съвет многократно²¹ подчерта, че всеобхватният и координиран подход към готовността и реакцията при кризи на ЕС е основен политически приоритет. Това е от съществено значение за функциониращото Шенгенско пространство. Картината на състоянието в Шенгенското пространство се основава на разузнавателна информация, събрана от различни източници по външните граници, от трети държави и в самото Шенгенско пространство. Необходимо е да се оптимизират предоставянето и обменът на информация, да се направи задълбочен и солиден анализ на риска и да се приспособят своевременно оперативните отговори. Това ще повиши готовността на Шенгенското пространство за ефективно управление на общите предизвикателства, което ще го направи по-устойчиво, включително чрез по-добра връзка между стратегическото и оперативното измерение.

²¹ Извънредно заседание на Европейския съвет (9 февруари 2023 г.), заседание на Европейския съвет (23 март 2023 г.), заседание на Европейския съвет (29 и 30 юни 2023 г.), заседание на Европейския съвет (26 и 27 октомври 2023 г.) и заседание на Европейския съвет (14 и 15 декември 2023 г.).



Ключови фактори, оказващи влияние върху картината на състоянието в ЕС, и нейното въздействие върху европейските и националните процеси

Външно измерение на разузнавателната картината на ЕС: от реакция към превенция

За да може ЕС да се справи с постоянно променящата се световна обстановка, е необходима постоянна бдителност и адаптиране. Устойчивостта и готовността на Шенгенското пространство зависят от разузнавателна картина, основана на задълбочено разбиране на световните промени, заплахи и възникващите предизвикателства в трети държави. Европейските и националните **служители за връзка**, разположени в трети държави, играят ключова роля в предоставянето на актуална информация за промените и възникващите предизвикателства. Те събират, анализират и обменят информация и я предоставят за вземането на национални и колективни решения на държавите членки по въпроси, свързани с управлението на границите, имиграцията и сигурността. Оценките по Шенген през 2023 г. обаче показаха, че някои държави членки не използват по ефективен начин разузнавателната подкрепа на служителите, разположени от други държави членки, като по този начин пропускат важна информация. В същото време приоритетните държави от значение на равнището на ЕС не са обхванати ефективно, а мандатите на националните служители за връзка се различават значително, като варират от общи до специализирани. Освен това методиката за събиране на информация е раздробена, а местните мрежи не се използват напълно, което създава пропуски в разузнавателната картина на ЕС²². Съществува също така ограничен обмен на информация по трансверсални въпроси между служителите, отговарящи за границите и миграцията, и служителите по сигурността.

За да се преодолеят тези недостатъци, разполагането на европейски и национални служители за връзка в приоритетни трети държави трябва да бъде тясно координирано,

²² Около 20 % от националните служители за връзка са регистрирани в общата платформа за обмен на информация.

за да се осигури навременното установяване на рисковете в тези държави. За да бъде отключен пълният им потенциал, служителите за връзка следва да бъдат разположени стратегически, чрез картографиране и оптимизиране на местата за разполагане, мандатите и изискванията за докладване. Така ще се увеличи максимално тяхната стойност, ще се подкрепят приоритетите на ЕС и ще се предотврати припокриване. Освен това съществуващите мрежи от служители за връзка трябва да бъдат подсилени под егидата на делегациите на ЕС в приоритетните трети държави, за да се осигури интегриран анализ, последван от оперативен отговор. Това ще позволи да се запълнят пропуските, да се подобрят политическите насоки и да се обедини разпръснатата стратегическа и оперативна осведоменост с цел по-ефективно управление на границите, имиграцията и действията по сигурността. Служителите за връзка и служителите, разположени в трети държави, допринасят чрез своите оперативни дейности и за предотвратяването на незаконната миграция и рисковете за сигурността.



Присъствие на служители за връзка на ЕС в трети държави²³

Frontex е разположила служители за връзка²⁴, а Съюзът е подписал редица споразумения с трети държави за статута²⁵, позволяващи на Frontex да провежда

²³ Понастоящем има 11 европейски служители за връзка по въпросите на миграцията в 11 трети държави; 9 европейски служители за връзка по въпросите на връщането (EURLO) обхващат 13 трети държави, а мрежата на служителите за връзка по въпросите на имиграцията (ILO), състояща се от почти 472 служители за връзка, е разположена в над 100 държави. Разполагането на служители за връзка на Frontex (FLO) в трети държави обхваща общо 15 държави. Европол има един гостуващ офицер в Молдова. Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището има персонал само в дългосрочни мисии, т.е. в Западните Балкани, но предвижда служител за връзка в Египет. Евроюст е домакин на 11 прокурори за връзка от трети държави.

²⁴ В Турция — разположен в Анкара, Западните Балкани — Белград (разположен в Белград, обхващащ Сърбия, Босна и Херцеговина и Черна гора) и Тирана (разположен в Тирана, обхващащ Албания, Северна Македония и Косово*), Западна Африка — Нигер (разположен в Ниамей) и Сенегал (разположен в Дакар, обхващащ Гамбия и Мавритания), Източно партньорство — временно разположен в Кишинев, обхващащ Молдова, Украйна, Грузия, Армения и Азербайджан).

²⁵ Албания, Молдова, Черна гора, Северна Македония, Сърбия.

оперативни дейности на техните територии с изпълнителни правомощия. Тези споразумения доведоха също така до разполагането на служители на постоянния корпус и до предоставянето на техническа и оперативна помощ на границата между трети държави. През последната година Агенцията засили подкрепата си за дейностите по граничен контрол чрез ново поколение споразумения за статута с Албания, Молдова, Черна гора и Северна Македония, които съдържат гаранции за основните права. Нови споразумения трябва да бъдат договорени своевременно и със Сърбия и Босна и Херцеговина. Агенцията също така е подписала няколко работни договорености²⁶ с органи на трети държави за подкрепа на дейности за изграждане на капацитет. Въпреки това е необходимо да се използва напълно тази оперативна подкрепа, по-специално за да се гарантира сключването на необходимите споразумения за статута и работни договорености с ключови държави на произход или транзитно преминаване на мигранти към ЕС, както се подчертава в оценката на Регламента за европейската гранична и брегова охрана²⁷. По време на шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г. е необходимо да се засилят полезните взаимодействия с други усилия на ЕС в съответните трети държави и да се създадат условия тези държави да участват в тези споразумения и договорености.

Заедно със засиленото и по-стратегическо европейско присъствие в трети държави, общата **визова политика** на ЕС е ключов инструмент за взаимодействие на Съюза с партньорските държави и играе важна роля за справяне с рисковете за сигурността и рисковете, свързани с незаконната миграция, в допълнение към улесняването на пътуванията. По-специално механизмът за временно спиране на освобождаването от изискването за виза позволява да бъдат наблюдавани области, в които Съюзът може да бъде изправен пред рискове поради злоупотреба с безвизови режими. Сред тях са високият дял на молбите за убежище, подадени от граждани на трети държави с безвизов режим²⁸, които представляват значителна тежест за националните системи за убежище и връщане, както и рисковете, свързани със схемите за гражданство на инвеститорите и липсата на съответствие между визовата политика на ЕС и визовата политика на някои трети държави. За да се справи с тези рискове, Комисията представи **предложение за преразглеждане на механизма за временно спиране на освобождаването от изискването за виза**²⁹. В него се предлагат нови основания за временно спиране на безвизовия режим, както и по-гъвкави прагове за задействане на механизма за спиране. Преговорите по предложението продължават. Комисията приветства общия подход, възприет от Съвета, и призовава съзаконодателите да придвижат бързо това ключово

²⁶ Албания, Армения, Азербайджан, Беларус, Босна и Херцеговина, Канада, Кабо Верде, Грузия, Косово, Молдова, Черна гора, Нигерия, Северна Македония, Русия, Сърбия, Турция, Украйна, Обединеното кралство, Съединените американски щати и Русия и Беларус (последните две са временно спрени).

²⁷ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на Регламент (ЕС) 2019/1896 за европейската гранична и брегова охрана, включително преглед на постоянния корпус (COM(2024) 75 final).

²⁸ Между 2015 г. и септември 2023 г. от граждани на държави с безвизов режим са подадени над един милион молби за убежище, което представлява 17 % от общия брой на молбите за убежище. През 2023 г. 23 % от молбите за убежище са били подадени от граждани на държави с безвизов режим.

²⁹ COM(2023) 642 final.

досие. Успоредно с това Комисията ще продължи да изготвя доклади за трети държави с безвизов режим във връзка с предизвикателствата, свързани с миграцията и сигурността.

Ефективен контрол по външните граници

Устойчивостта на Шенгенското пространство се основава на стабилна система за **наблюдение на границите**. Оценките по Шенген, проведени през 2023 г. в балтийските държави и Финландия, показаха подобро ниво на способностите, по-специално за **наблюдение на сухопътните граници**. Финландия например е предприела важни стъпки след последната си оценка през 2018 г., за да подобри своите способности за наблюдение на границите. Сега е необходимо това укрепване да бъде спешно завършено, за да се отговори на заплахите и предизвикателствата, предизвикани от задължението за управление на един от най-дългите участъци от външните сухопътни граници на Шенген. Поради приемането на Хърватия в Шенгенското пространство също се налагат засилени дейности по наблюдение за справяне с възникващите предизвикателства, свързани с миграцията, на границата с Босна и Херцеговина. Що се отнася до капацитета за наблюдение и откриване по **морските граници на ЕС**, по-голямата част от държавите членки са въвели дейности и системи за наблюдение. В някои държави членки обаче все още има недостатъци поради липсата на интегрирани системи за наблюдение, съчетана с недостатъчно управление, координация и сътрудничество, придружени от продължаващата непълна осведоменост за ситуацията и лош анализ на риска. Тези недостатъци намаляват способността за реагиране на националните органи и агенциите по морските граници на ЕС.

ЕС увеличи своята **оперативна и финансова подкрепа** за управлението на границите за държавите членки, за да подсили техните способности³⁰, в това число чрез закупуване на въздухоплавателни средства за наблюдение, патрулни кораби и превозни средства с термовизионни камери, както и чрез прилагане на технологични решения като **безпилотни летателни апарати**³¹.

³⁰ Например Литва получи допълнителни 24 милиона евро, за да сведе до минимум незаконните влизания от Русия и Беларус. Освен това бяха предоставени допълнителни 80 милиона евро за засилване на граничния контрол по маршрута през Западните Балкани. Това допълва средствата в размер на 55,8 милиона евро, отпуснати през 2023 г. за укрепване на способностите за граничен контрол в България и Румъния. Бяха предоставени и значителни средства за подобряване на системите за електронно наблюдение по външните сухопътни граници (141,2 милиона евро) в България, Хърватия, Гърция, Литва и Унгария. Беше предоставено също така финансиране от ЕС за закупуване на оборудване и предоставянето му на разположение на Агенцията за нейния капацитет за наблюдение на границите.

³¹ През 2023 г. шест държави членки получиха право да използват безпилотни летателни апарати за наблюдение по линия на специфичното действие по ИУГВП и тези апарати бяха предоставени на разположение на Frontex. Това оборудване ще бъде достъпно за Агенцията за срок с продължителност до четири месеца годишно и включва шест хибридни дистанционно управляеми въздухоплавателни средства с вертикално излитане и кацане, три системи, включващи три дистанционно управляеми въздухоплавателни средства с вертикално излитане и кацане, две въздушни системи за противодействие на безпилотни летателни апарати и две привързани системи за наблюдение.

Оценките по Шенген също така показаха засилено използване по външните граници на ЕС на **EUROSUR** — основната рамка за обмен на информация и оперативно сътрудничество в рамките на европейската гранична и брегова охрана. Системата се използва за откриване, предотвратяване и борба с незаконната имиграция и трансграничната престъпност, като допринася за опазването и спасяването на живота на мигрантите, опитващи се да преминат външните граници. Националните координационни центрове придобиха по-важна роля на национално и европейско равнище, което доведе до ефективно и хармонизирано управление на външните граници на ЕС. Докато качеството и обемът на обменената в EUROSUR информация се повишиха през последните години, националните и европейските картини на състоянието все още са раздробени. Поради това е важно държавите членки да интегрират своите оперативни резултати и анализите на риска от EUROSUR и да използват в пълна степен обработването и анализа на информацията относно трансграничната престъпност. Освен това в предграничната зона трябва да бъдат засилени събирането и обменът на стратегическа информация с Frontex, между държавите членки и, когато е уместно, с партньорските държави. Това включва усилия от страна на ЕС за подпомагане на партньори в трети държави при разработването на национални координационни центрове с компонент на EUROSUR.

Frontex подкрепя активно дейностите на държавите членки в областта на управлението на границите и връщането, като осигурява пълно спазване на всички задължения, свързани с основните права. В момента се провеждат общо 22 оперативни дейности, в това число съвместни операции в Италия, Испания, Гърция, България и Румъния и по източната сухопътна граница. Над 2000 служители от постоянния корпус са разположени по външните граници на държавите членки. Постоянният корпус се изгражда постепенно до 2027 г., за да осигурява още по-надеждна и постоянна подкрепа за държавите членки. Като се има предвид споделената отговорност за защитата на външните граници на ЕС, всички държави членки следва да допринасят за постоянния корпус в съответствие със задълженията си. В същото време е необходимо държавите членки да осигурят ефективен отговор на призивите на Агенцията за разполагане на персонал. При това следва да се вземат предвид настоящата динамична среда в държавите членки и в Шенгенското пространство, както и необходимостта от специализирани профили на служителите, за да бъдат преодолени съществуващите пропуски. Необходимо е също така да се предприемат коригиращи действия за преодоляване на показаните от оценките по Шенген предизвикателствата, които възпрепятстват способността на постоянния корпус да оказва пълна подкрепа на държавите членки. Агенцията ще предприеме допълнителни стъпки, за да гарантира, че постоянният корпус отговаря по-добре на оперативните нужди, в това число чрез подобряване на обучението по най-търсените профили на служителите в съответствие с

плана за действие, произтичащ от оценката на **Регламента за европейската гранична и брегова охрана**³².

Освен това се изисква до 2027 г. както европейските, така и националните компоненти на европейската гранична и брегова охрана да завършат преминаването от традиционно планиране, основано на ресурсите, към планиране, ориентирано към способностите. На 26 март 2024 г. управителният съвет на Frontex прие **пътна карта за способностите** на европейската гранична и брегова охрана. В нея са обединени плановете за развитие на способностите на държавите членки и многогодишното планиране на ресурсите на Агенцията, за да бъдат оптимизирани дългосрочните инвестиции за управление на външните граници и връщанията. Държавите членки трябва да осигурят изпълнението на националните планове за развитие на способностите, които ще трябва да се актуализират редовно, за да се осигури възможност за средносрочно и дългосрочно планиране на способностите. През 2023 г. за тази цел за оперативния капацитет на държавите членки бяха предоставени над 201 милиона евро³³.

Планове за действие при извънредни ситуации

През последната година ЕС и държавите членки се съсредоточиха върху създаването и актуализирането на планове за действие при извънредни ситуации за справяне с възможни кризи по **външните граници**. Като се има предвид променящата се геостратегическа среда, няколко държави членки, по-специално Естония, Финландия, Литва и Румъния, проведоха симулационни учения за оценка на съществуващите процедури и капацитет за навременна и ефективна реакция на промени в ситуацията по външните граници. Тези учения показаха, че съществуващите планове за действие при извънредни ситуации са подходящи за справяне с непредвидени кризи, и позволиха на държавите членки да актуализират тези планове, според случая.

Оценките по Шенген, проведени през 2023 г., потвърдиха, че всички държави членки са създали национални планове за действие при извънредни ситуации за управление на границите, въпреки че все още има недостатъци поради ограниченото междуведомствено сътрудничество, което води до непълна картина на националните способности. Необходимо е също така държавите членки да хармонизират праговете за активиране на мерките на различните нива, предвидени в плановете за действие при извънредни ситуации, и да интегрират европейската подкрепа по по-последователен начин.

Заедно с осигуряването на подходящи реакции по външните граници, за **всеобхватния подход към миграцията** е необходимо също така сериозно планиране на действията при извънредни ситуации, за да се предотврати увеличаването на миграционния натиск.

³² Регламент (ЕС) 2019/1896 на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2019 г. за европейската гранична и брегова охрана и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1052/2013 и (ЕС) 2016/1624 (ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1).

³³ Специфичното действие по ИУГВП за оборудването на Frontex (Оборудване за национални компоненти на европейската гранична и брегова охрана, закупено по линия на ИУГВП и предоставено на разположение на Frontex за увеличаване на нейния оперативен капацитет в съответствие с член 64, параграф 14 от Регламент (ЕС) 2019/1896).

След миграционната криза от 2015/2016 г. ЕС вече е по-добре подготвен да се справи с внезапните увеличения на миграционните потоци. Комисията поддържа тясно сътрудничество с държавите членки, които са уязвими на увеличен брой пристигащи и са засилили мерките за действие при извънредни ситуации. Например в **Италия** с подкрепата на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището и Frontex се създава план за действие при извънредни ситуации, за да се осигурят бързо освобождаване на местата за слизване и повишена устойчивост на системата за приемане³⁴. По атлантическия маршрут системата за приемане в **Испания** редовно е подложена на натиск през последните години, в последно време поради увеличаването на броя на незаконно пристигащите по море до Канарските острови. В този контекст, в рамките на оперативния план на Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището, се полагат непрекъснати усилия за разработване и прилагане на национална рамка за готовност и реакция при извънредни ситуации в Испания. Комисията също така работи в тясно сътрудничество с Кипър и Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището за разработване на план за действие при извънредни ситуации за справяне с увеличения брой на пристигащите по море.

Изискванията, произтичащи от пакта за миграцията и убежището, по-специално по отношение на скрининга и реакцията при кризи, заедно с текущото преразглеждане на националните стратегии за интегрирано управление на границите, са уникална възможност за разработване от държавите членки на национални планове за действие при извънредни ситуации, обхващащи ключови процеси, а именно управлението на границите, миграцията и връщането, които са подходящи за справяне с настоящите и нововъзникващите предизвикателства.

Създаване на обща система на ЕС за връщането

Подобряването на ефективното и бързо връщане на граждани на трети държави, които не отговарят или вече не отговарят на условията за влизане в Шенгенското пространство, особено на тези, които се считат за заплаха за обществената сигурност, беше приоритет на шенгенския цикъл за периода 2023/2024 г.³⁵ На Шенгенските съвети през октомври и декември 2023 г.³⁶ министрите призоваха за европейски оперативни решения, в които се използват общи инструменти и с които се засилва координацията на ЕС.

В този контекст през последната година вниманието се измести към съвместните усилия на равнището на ЕС, с които се приоритизират мерките по отношение на ключови трети държави. За да бъдат осигурени взаимно допълване на действията и холистичен подход, **координаторът на ЕС по въпросите на връщането** с подкрепата на мрежата на високо равнище по въпросите на връщането разработи **пътна карта по въпросите на връщането**, съдържаща целенасочени действия. Въпреки че броят на действителните връщания продължава да е нисък, съвместните инициативи вече дават положителни

³⁴ 14,3 милиона евро под формата на спешна помощ от тематичния механизъм по линия на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (AMIF) бяха отпуснати на Международната организация по миграция за подпомагане на Италия при прехвърлянето на мигранти от Лампедуза.

³⁵ 9534/2/23 REV 2.

³⁶ 15925/23.

резултати, доказателство за което е нарастващият брой на действителните връщания през последната година. През 2023 г. близо 100 000 граждани на трети държави са действително върнати, което представлява увеличение с 15 %, в сравнение със същия период на 2022 г., в това число увеличение със 120 % на доброволните връщания с подкрепата на Frontex.

Дейностите по оценка и наблюдение по Шенген, извършени през 2023 г., показаха, че продължават да съществуват пречки, които възпрепятстват изпълнението на решенията за връщане. Първо, необходимо е да се приложи стратегически подход към **разпределението на ресурсите и планирането** въз основа на настоящите и очакваните нужди. Необходимо е държавите членки да осигурят проактивно интегрирано планиране с оглед на определянето и актуализирането на националните приоритети и разпределението на ресурсите в светлината на тенденциите в областта на миграцията и убежището, както и в съответствие с инициативите на ЕС. В този контекст през 2024 г. Frontex започна да провежда срещи за планиране³⁷ за координирани действия на ЕС в областта на определянето на самоличността и документирането, консултирането относно връщането и операциите по връщане. Необходимо е всички държави членки да интегрират напълно инструментите за връщане на Frontex³⁸ в своите национални системи.

Необходим е и стратегически подход както към доброволното, така и към принудителното връщане, с който се осигуряват взаимно допълване на действията и предпочитание към доброволното връщане. През последната година Комисията, държавите членки и Frontex постигнаха значителен напредък в прилагането на **стратегията на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията**³⁹. За да се гарантира устойчивостта на тези мерки, е необходимо всички държави членки да създадат свои собствени национални способности за консултиране относно връщането⁴⁰, които са основен елемент на националното интегрирано планиране. В същото време намаляването на риска от **укриване** и вторични движения е съществена част от ефективната система за връщане и за постигането му са необходими ефективно приоритизиране и подходящи ресурси. През 2023 г. държавите членки започнаха да използват по-модерни алтернативни мерки на задържането, в това число деловодни системи. В случай че в съответствие с правото на ЕС трябва да бъде наложено задържане, е необходимо да се осигурят достатъчен капацитет за настаняване и подходящи условия на настаняване. През 2023 г. в Литва и Хърватия бяха идентифицирани най-добри практики по отношение на условията на задържане, въпреки че местата за задържане в някои държави членки все още не са подходящи. Комисията

³⁷ Вече са проведени две срещи по отношение на Бангладеш и Пакистан, а допълнителни срещи ще се състоят през април 2024 г.

³⁸ Frontex осъществи около 40 000 връщания през 2023 г. (увеличение с 58 % в сравнение с 2022 г.). Само пет държави членки обаче са извършили почти три четвърти от търговските полети, подпомагани от Агенцията.

³⁹ През 2023 г. държавите членки са предложили подкрепа за връщане и реинтеграция на над 97 000 души от 34 трети държави чрез съвместните услуги за реинтеграция на Frontex.

⁴⁰ Финансирането от ЕС и подкрепата на Frontex изиграха ключова роля в разработването на национални структури за консултиране относно връщането.

поддържа тесен и редовен контакт с органите на държавите членки по тези въпроси, включително чрез последващи дейности във връзка с оценките по Шенген.

Второ, държавите членки трябва да подобрят **сътрудничеството и комуникацията между националните органи**. Липсата на сътрудничество и комуникация възпрепятства издаването на решения за връщане и последващите действия по тях. В много случаи липсата на специализирани ИТ инструменти за подпомагане на сътрудничеството между органите увеличава пропуските в комуникацията. С пакта за миграцията и убежището, по-специално с новия Регламент за скрининга и с процедурите за връщане на границата, ще бъдат създадени по-силни връзки между дейностите по външните граници и процедурата за убежище. С Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище също така ще се преодолеят различията между процеса на предоставяне на убежище и процеса на връщане и по този начин ще се подобри функционирането на системата за връщане и следователно функционирането на Шенгенското пространство, като се гарантира, че отрицателното решение за предоставяне на убежище се издава заедно с решение за връщане.

Сътрудничеството на национално равнище трябва да върви ръка за ръка със **засилена координация на равнището на ЕС**. През 2023 г. Комисията и държавите членки удвоиха усилията си за пълното използване на всички налични възможности за насърчаване на по-голямо взаимно признаване на решенията за връщане. Това се основава на препоръката на Комисията от март 2023 г.⁴¹ и се улеснява от новите сигнали за връщане в Шенгенската информационна система. Комисията работи за идентифициране на оптимални ситуации за прилагане на тази възможност, включително и като част от целенасочените действия, посочени в пътната карта по въпросите на връщането. По-специално тя провежда срещи с държавите членки на експертно равнище, за да се обсъдят значението на включването на цялата информация — включително биометрични данни — в сигналите за връщане, използването на сигналите за връщане в ШИС за целите на определянето на самоличността, оценката на риска от укриване, улесняването на взаимното признаване и идентифицирането на върнатите лица, за които съществува риск да се укрият. За да може да се използва пълният потенциал на новите сигнали, е необходимо да се предприемат стъпки, за да се осигури възможност за споделяне на решението за връщане между държавите членки след сигнал за връщане в Шенгенската информационна система.

Успоредно със засилените усилия за справяне с вътрешните пречки пред осъществяването на връщанията, през последните няколко години ключов приоритет беше подобряването на сътрудничеството в областта на обратното приемане. Наблюдението на **сътрудничеството в областта на обратното приемане**⁴² с трети държави, за които се изисква виза, спомогна за въвеждането на мерки за подобряване на сътрудничеството в областта на обратното приемане. То също така увеличи

⁴¹ Препоръка на Комисията от 16 март 2023 г. относно взаимното признаване на решения за връщане и за ускоряване на връщането при прилагането на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (C(2023) 1763 final).

⁴² Член 25а от Визовия кодекс.

възможностите за засилване на дискусиите относно обратното приемане с трети държави, включително чрез отваряне на нови канали за комуникация, където преди това не е имало целенасочено взаимодействие. В момента Комисията подготвя своя пети доклад за оценка на сътрудничеството в областта на обратното приемане въз основа на член 25а от Визовия кодекс, в който е обхванато сътрудничеството в областта на обратното приемане с 34 трети държави.

Общият отговор на днешните предизвикателства обаче е ограничен от **остаряла правна уредба в областта на връщането**, създадена през 2008 г., а преговорите по преработената Директива за връщането все още не са приключили. Комисията ще предприеме стъпки за **преценка и оценка на основните пропуски** и слабости на настоящата законодателна уредба и на тази основа ще обмисли пътя напред. Целта е да продължи създаването на общата система на ЕС за връщането, да се допълни новото законодателство съгласно пакта и да се предоставят на Съюза и неговите държави членки ефективни инструменти в областта на връщането и да се улесни хармонизирането на националните процедури за връщане. Комисията също така използва резултатите от текущата **тематична оценка** за ефективна система на ЕС за връщанията, в рамките на която ще бъдат определени общи решения, като се вземат предвид свързаните предизвикателства.

Приоритетни действия за повишаване на готовността и укрепване на външните граници на ЕС

1. Мерки за външното измерение на Шенген

- Тясно координиране на разполагането на **европейските и националните служители за връзка** чрез картографиране и оптимизиране на местата за разполагане, мандатите и изискванията за докладване.
- Използване в максимална степен на **разузнавателните данни, предоставени от служителите за връзка** под егидата на делегацията на ЕС, за да се осигурят интегриран анализ и оперативен отговор.
- Увеличаване в максимална степен на **оперативната подкрепа на Frontex** в трети държави чрез сключване на споразумения с ключови държави.
- Бърз напредък в преразглеждането на **механизма за временно спиране на освобождаването от изискването за виза**.

2. Мерки за управление на външните граници на Шенген

- Създаване или актуализиране на **интегрирани системи за наблюдение на границите**, съчетани с увеличени способности, подобро междуведомствено сътрудничество и солидни анализи на риска.
- Интегриране на оперативните резултати и анализите на риска в **EUROSUR** и увеличаване на обмена на информация относно незаконната миграция и трансграничната престъпност с Frontex и, когато е уместно, с партньорските държави.
- Увеличаване на ефективността на Frontex чрез прилагане на мерките, посочени в **оценката на Регламента за европейската гранична и брегова охрана**.
- Осигуряване на актуализирането и ефективното прилагане на **националните планове за способностите** в съответствие с пътната карта за способностите на европейската гранична и брегова охрана.
- Приемане и актуализиране на всеобхватни **планове за действие при извънредни ситуации** за границите, миграцията и връщането, с осигуряване на хармонизирани прагове за активиране на различни нива на планиране на действията при извънредни ситуации и с интегриране на европейската подкрепа по съгласуван начин.

3. Мерки за обща система на ЕС за връщането

- Създаване на **стратегически интегрирани планове** за разпределяне на ресурсите и планиране въз основа на настоящите и очакваните нужди с оглед на тенденциите в областта на миграцията и убежището, като се вземат предвид и дейностите по планиране на Frontex.
- Активно участие в целенасочените действия, установени съгласно **пътната карта на ЕС за връщането**, също така чрез ръководене на конкретни действия и подкрепа за държавите членки.

- Включване в пълна степен на **инструментите на Frontex в областта на връщането** в националната система за връщане, в това число на модела RECAMAS, приложението на Frontex за връщането, помощта при реинтеграция и разполагането на специалисти в областта на връщането.
- Създаване на солидни и устойчиви национални способности за **консултиране относно връщането** в съответствие със стратегията на ЕС за доброволното връщане и реинтеграцията.
- Подобряване на **сътрудничеството и комуникацията** между националните органи, по-специално между органите в областта на убежището и органите в областта на връщането, както и между органите по сигурността и органите в областта на връщането.
- Предприемане на действия за осигуряване на възможност за споделяне на **решение за връщане** или на съответните части от него, когато държава членка поиска допълнителна информация след сигнал за връщане в ШИС, за да се засили сътрудничеството между държавите членки в областта на връщането.

4. ГОСТОПРИЕМНО ШЕНГЕНСКО ПРОСТРАНСТВО ЗА КОНКУРЕНТЕН СЪЮЗ

През последната година Шенгенското пространство продължи да води до значително подобряване на ежедневния живот на гражданите в него, на начина им на работа и осъществяване на стопанска дейност, както и до улесняване на пътуванията и взаимодействията. Шенген е дом на някои от най-популярните туристически дестинации в света. Всяка година милиони пътници влизат в Шенгенското пространство, което го прави **най-посещаваната дестинация в света**. През 2023 г. се наблюдава силна и положителна тенденция, като много дестинации са надхвърлили броя на пристигналите туристи, наблюдаван през 2019 г. Днес над 1,4 милиарда души от около 61 държави могат да се възползват от безвизово пътуване до Шенгенското пространство, а през 2023 г. са регистрирани над половин милиард преминавания на външните граници, което представлява 92 % от равнищата преди пандемията през 2019 г. Туризмът има принос от близо 10 % за БВП на ЕС и осигурява работа на около 22,6 милиона души⁴³. Очаква се тази тенденция на нарастване да се увеличи през идните години и се изчислява, че през 2024 г. пътуванията със самолет до Европа ще надминат равнищата отпреди пандемията с 5 %⁴⁴. Поради това осигуряването на безпроблемни и сигурни пътувания до Шенгенското пространство е от съществено значение за конкурентоспособността на Съюза и е особено важно във време, когато ЕС е изправен пред силна конкуренция в световен мащаб. Според **проучването на Евробарометър от 2023 г. относно гражданството и демокрацията** около 90 % от гражданите ценят свободата да пътуват в рамките на ЕС, като 89 % са съгласни, че това е от полза за тях лично, а 83 % — че е от полза за икономиката. **Проучването на Евробарометър от**

⁴³ Това е над 6 % от общата заетост в ЕС.

⁴⁴ Международна асоциация за въздушен транспорт, „Анализ на пазара на въздушни пътнически превози“ (“Air Passenger Market Analysis”), декември 2023 г., на разположение на адрес <https://www-prod.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-revenue-to-surpass-pre-pandemic-levels-in-2023/>.

2024 г. относно Шенген показва, че 80 % от предприятията са съгласни в голяма степен, че Шенгенското пространство предлага привлекателна среда за тяхната стопанска дейност, което води до това над три четвърти от предприятията да осъществяват основно дейности в рамките на Шенгенското пространство. Положителното въздействие на Шенген върху икономиката на ЕС се оценява високо от предприятията: 81 % от тях смятат Шенгенското пространство за едно от основните постижения на ЕС.

Модернизирание на външното измерение на Шенген: към цифрови шенгенски визи

Броят на издадените шенгенски визи непрекъснато се увеличава от 2020 г. насам. През 2023 г. са подадени почти 10,4 милиона заявления и са издадени над 8,4 милиона визи. Търсенето се промени през 2023 г., като беше белязано от нарастването на броя на заявленията в Индия, Турция и Северна Африка и значително намаляване на броя на заявленията от Русия⁴⁵.

Продължават усилията за намаляване на **постоянните значителни закъснения** при записването на часове и обработването на заявленията за издаване на виза — тенденция, потвърдена от оценките по Шенген, извършени през 2023 г. Увеличаването на персонала⁴⁶ в консулствата с подкрепата на финансиране от ЕС следва да позволи на държавите членки да увеличат скоростта и качеството на обработката на визи. Освен това Комисията започна пилотен проект за създаване на единен списък с чакащи за всички държави членки на едно място, което би намалило риска от търсене на по-изгодни варианти за получаване на виза чрез премахване на възможността за избиране на консулства.

През ноември 2023 г. беше приет Регламент за **цифровизирането на визовата процедура**⁴⁷. След като бъдат приложени, новите правила ще направят възможно подаването на заявления за визи чрез онлайн платформа, като по този начин ще бъдат оставени в миналото тежките процедури, основаващи се предимно на документи на хартиен носител. Комисията, Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA)⁴⁸ и държавите членки вече започнаха внедряването,

⁴⁵ На 9 септември 2022 г. Съветът постигна съгласие за спиране на прилагането на Споразумението за визови облекчения с Русия. На 30 септември 2022 г. Комисията представи Насоки за държавите членки относно процедурите за издаване на визи и относно контрола на руските граждани по външните граници на ЕС. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_22_5903.

⁴⁶ Към декември 2023 г. в консулства в трети държави вече са разположени 16 служители с финансова подкрепа, осигурена по линия на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП). Очаква се броят на тези служители да се увеличи през следващите години, като целта е до 2029 г. в консулствата да бъдат разположени 1527 служители.

⁴⁷ Регламент (ЕС) 2023/2667 на Европейския парламент и на Съвета от 22 ноември 2023 г. за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕО) № 810/2009 и (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета, на регламенти (ЕО) № 693/2003 и (ЕО) № 694/2003 на Съвета и на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген във връзка с цифровизирането на визовата процедура, ОВ L 7.12.2023 г., стр. 1—43.

⁴⁸ След като бъдат определени техническите спецификации на платформата и на цифровата виза, eu-LISA ще може да започне да изгражда платформата на ЕС за кандидатстване за визи, която е планирано да започне да функционира през 2028 г.

което, заедно с пълното внедряване на обновената визова информационна система⁴⁹, ще осигури възможност за по-бърза процедура за издаване на визи както за пътуващите, така и за властите.

Също толкова важно за увеличаването на ефективността на визовите процеси е да се осигури качествено разглеждане на заявленията за визи. Оценките по Шенген през 2023 г. показаха, че цялостното **разглеждане на заявленията за визи** е стабилно и че са въведени процеси за осигуряване на качествено вземане на решения по заявленията за визи в повечето от посетените места. В някои консулства обаче обработката на визи трябва да бъде подобрена чрез рационализиране на сътрудничеството с външни доставчици на услуги и на работните процеси в консулствата, както и чрез по-добро използване на наличните ИТ инструменти. Експертите от Комисията и държавите членки извършиха **внезапни посещения** в консулствата на Германия, Полша и Испания и съответните им външни доставчици на услуги в Мумбай през 2024 г. предвид факта, че Индия е една от най-големите трети държави, чиито граждани са задължени да получават визи, и голям дял от подадените заявления са от нея. Въпреки че и трите държави членки като цяло спазват достиженията на правото от Шенген, всички те са изправени пред предизвикателства по отношение на своите външни доставчици на услуги, особено във връзка с цялостното управление на личните данни и националните ИТ системи за обработка на визи.

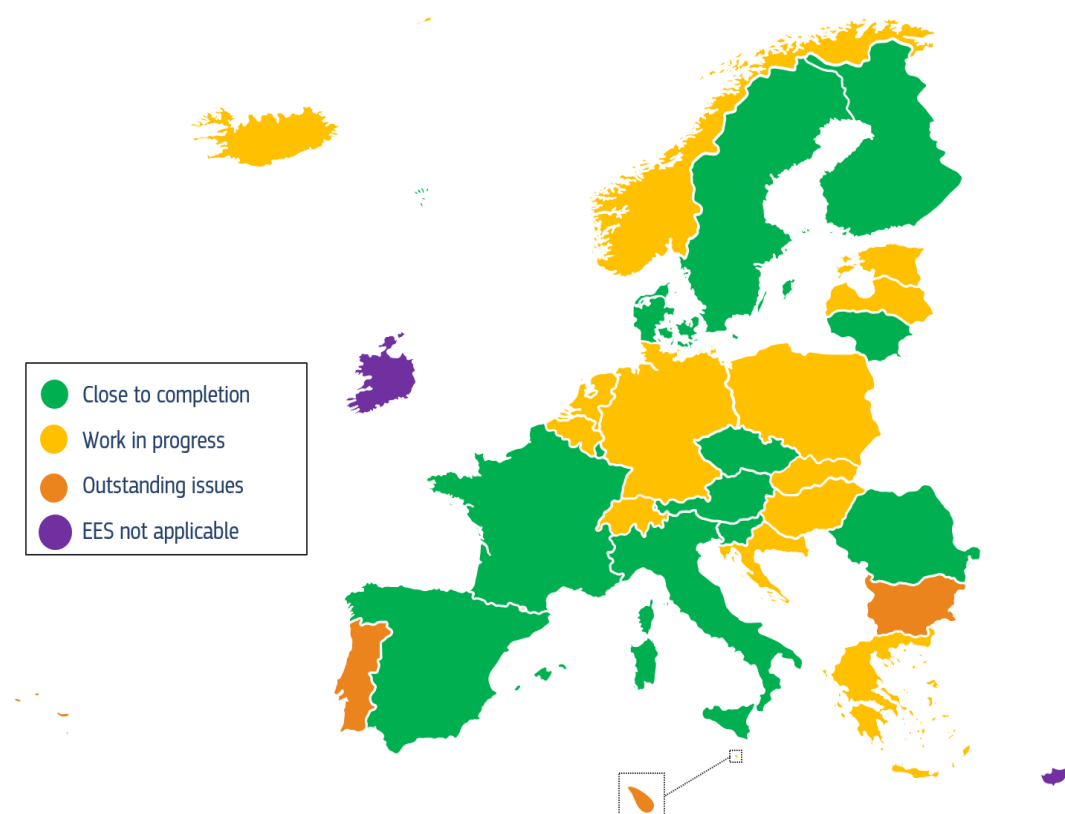
Принос към цифровото бъдеще на Европа с решения за сигурни цифрови граници

Разработването на цифрови решения за засилване на граничния контрол може да позволи на Шенгенското пространство да се позиционира като световен лидер в улесняването на безпроблемните и сигурни пътувания. Инвестициите в научни изследвания и иновации, включително в рамките на „Хоризонт Европа“, ни позволяват да изследваме и създаваме европейски решения за цифрови системи за пътуванията през идните десетилетия. През 2024 г. Комисията ще предложи регламент относно **цифровизирането на документите за пътуване и улесняването на пътуванията**, с който се осигурява по-плавно и по-сигурно преминаване на границата, като същевременно се рационализират свързаните с пътуванията процеси. Доброволното използване на цифрови документи за пътуване ще бъде от полза както за пътуващите поради по-бързия граничен контрол, така и за граничните власти, тъй като те ще имат възможност да направят необходимите проверки, преди лицето да пристигне на физическата граница. В допълнение това ще подпомогне внедряването на системата за влизане/излизане, като позволи на пътниците, които не са европейски граждани, да регистрират предварително данни преди пътуването, намалявайки затрудненията и времето, прекарано на границата при пристигане.

Предстоящото въвеждане на системата за влизане/излизане (СВИ) и Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) е важен градивен елемент в създаването на **най-технологично напредналата и оперативно съвместима** система за управление на границите, имиграцията и сигурността в света. През 2023 г.

⁴⁹ Очаква се преразгледаната визова информационна система да заработи напълно до есента на 2026 г.

бяха увеличени усилията за осигуряване на въвеждането в експлоатация на **системата за влизане/излизане** през есента на 2024 г. През последната година Комисията предостави на България, Финландия, Франция, Германия, Унгария и Словакия допълнителни 25,5 милиона евро за интегрирани решения за улесняване и автоматизиране на преминаването на границите. Въпреки че е постигнат важен напредък в цялото Шенгенско пространство, някои държави членки все още изостават, особено по отношение на ефективното оборудване на граничните контролно-пропускателни пунктове. Комисията призовава всички държави членки **спешно да ускорят подготовката**, за да осигурят своевременното прилагане на системата, одобрена от Съвета по правосъдие и вътрешни работи през октомври 2023 г.



Актуално състояние на готовност на ГКПП за пускане в експлоатация на СВИ

Успоредно с това продължава работата за осигуряване на стартирането на **ETIAS** през първата половина на 2025 г. По-голямата част от правната уредба е създадена⁵⁰. Държавите членки, eu-LISA и Frontex трябва бързо да създадат централното и националните звена на ETIAS, за да се осигури възможност за по-добро определяне на самоличността на пътниците. Към днешна дата 21 от 30 държави членки, въвеждащи ETIAS, декларират, че изпълняват проекта според графика, докато 9 държави членки посочиха, че се сблъскват с трудности, въпреки че те не засягат началото на функционирането. Някои държави членки все още са изправени пред проблеми с

⁵⁰ Приети са 26 акта за изпълнение и делегирани акта, а три допълнителни акта са в процедура за окончателно приемане.

възлагането на обществени поръчки или с договорите, докато в три държави членки е налице забавяне при разпределянето на финансовите ресурси.

Цифрови решения по границите, вградени в щателни гранични проверки

Продължаващото разработване и въвеждане на цифрови решения по границите предоставя несравнима възможност за внедряване на най-сигурната и усъвършенствана система за управление на границите в света. Това разработване обаче трябва да върви ръка за ръка с висококачествени и хармонизирани процедури за гранична проверка. Качеството на граничните проверки по външните граници е ключов приоритет на Съюза. Въпреки че големите пътничопотоци носят огромни икономически ползи за Шенгенското пространство, те също така натоварват ресурсите, необходими за гарантиране на висококачествено управление на външните граници въз основа на надеждни анализи на риска.

Оценките по Шенген все още показват големи различия в качеството на **граничните проверки** по външните граници на ЕС, като подчертават особено ниски равнища в някои държави членки. Това се дължи на ограничени ресурси, недостатъчно обучение, непълна проверка на условията за влизане и ограничено използване на оборудване за откриване. При едно от внезапните посещения, извършени през 2023 г., бяха установени сериозни пропуски⁵¹. Въпреки че няколко държави членки⁵² засилиха **систематичните проверки на външните граници** чрез търсене във всички относими бази данни, проблемът продължава да е важен повод за безпокойство. Функцията за търсене на пръстови отпечатащи в Шенгенската информационна система и Визовата информационна система⁵³ продължава да не се използва в пълна степен за проверка за заплахи за сигурността и откриване на измами със самоличност. Оценките по Шенген показаха, че е необходимо да се подобри качеството на извършваните от държавите членки гранични проверки, като се използват автоматизирани решения за граничен контрол (врати за автоматизиран граничен контрол), за да се гарантира, че проверката на условията за влизане в ЕС отговаря на стандартите за сигурност.

Освен това споделянето на **предварителна информация за пътниците (API)** позволява на граничните служители да проверяват предварително пътниците в съответните бази данни, преди те да пристигнат в ЕС, като допринася за капацитета им за борба с трансграничната престъпност и същевременно намалява времето за чакане на пътниците за влизане Шенгенско пространство. Въпреки че оценките по Шенген през 2023 г. показаха една като цяло положителна картина с ефективно използване на тези данни, дейностите по наблюдение, извършени миналата година, разкриха, че някои държави членки⁵⁴ все още не са въвели или не са въвели в достатъчна степен системи за събиране

⁵¹ Съответните органи работят в тясно сътрудничество с Комисията чрез координатора за Шенген за бързото отстраняване на сериозните пропуски.

⁵² Сериозните пропуски, установени в Испания и Исландия през 2022 г., бяха отстранени.

⁵³ През 2023 г. средният дял на проверките във Визовата информационна система по външните граници, извършени с пръстови отпечатащи, беше 48 %. Положително е, че Белгия, Исландия, Латвия, Люксембург и Холандия са постигнали прага от 80 %.

⁵⁴ По-специално Белгия, Франция, Гърция, Исландия и Латвия.

и използване на предварителна информация за пътниците. Потенциалът на обновената уредба ще бъде засилен допълнително чрез автоматизиране на събирането на данни и улесняване на комбинирането с резервационни данни на пътниците (PNR данни) за ефективно идентифициране на високорискови пътници.

Като се има предвид потенциалният риск за Шенгенското пространство, всички държави членки трябва **спешно да подобрят граничните проверки**, като осигурят достатъчно ресурси, подходящо обучение и ефективно прилагане на процедурите на границата за адекватна оценка на условията за влизане и своевременно откриване на рискове за сигурността, включително чрез засилено използване на биометрично установяване на самоличността.

5. БЕЗОПАСНО И СИГУРНО ШЕНГЕНСКО ПРОСТРАНСТВО В ЕДНА РАЗВИВАЩА СЕ ГЕОСТРАТЕГИЧЕСКА ОБСТАНОВКА

Въпреки нарастването на организираната престъпност в световен мащаб, според Глобалния индекс на организираната престъпност за 2023 г.⁵⁵ Европа продължава да е един от регионите в света с ниска престъпност. Това е резултат главно от стабилните и устойчиви рамки за борба с престъпността, поради които престъпните организации намират по-малко възможности да разширят дейността си в рамките на нашите граници. Въпреки че в Глобалния индекс на организираната престъпност за 2023 г. Европа е определена като световен лидер по отношение на устойчивостта⁵⁶, регионалната стабилност продължава да е несигурна. По-специално последиците от войната в Украйна, конфликтът между Израел и Хамас и увеличаването на насилствения политически екстремизъм в непосредствена близост до ЕС имат потенциала да подтикнат към радикализация в ЕС. В същото време **организираните престъпни групи** използват нови възможности да се възползват от увеличената взаимосвързаност на обществата.

Постигане на последователен подход към борбата с трафика на наркотици

Престъпните групировки стават все по-многонационални, а дейността им — все по-разнообразна. Според наблюденията през 2023 г. голяма част от насилието, свързано с организираната престъпност в Европа, е свързано с незаконната търговия с наркотици, която привлича значителен брой престъпници и генерира значителни печалби⁵⁷.

Нарастващото разнообразие и сложност на пазарите на наркотици в ЕС поставя нови предизвикателства, за които е необходима всеобхватна европейска реакция. Наскоро приключилата **тематична оценка по Шенген** относно трафика на наркотици подчерта, че ЕС и държавите членки разполагат само с частична картина на явлението, тъй като само малък процент от наркотиците, които са предмет на трафик в Шенгенското пространство, се откриват и изземат. Разкриването трябва да върви ръка за ръка с разбиването на престъпните структури. Освен това интегрираната координация и сътрудничеството между правоприлагащите органи са от основно значение за осигуряването на мултидисциплинарен подход към борбата с трафика на наркотици на всички равнища. Достиженията на правото от Шенген и съществуващите инструменти, предназначени за борба с организираната престъпност, представляват ценни ресурси за борбата с трафика на наркотици. Въпреки това, за да се увеличи максимално тяхното въздействие, е необходимо да се укрепят текущото им прилагане.

⁵⁵ Глобална инициатива за противодействие на транснационалната организирана престъпност: [Global-organized-crime-index-2023-web-compressed-compressed.pdf \(globalinitiative.net\)](#).

⁵⁶ Индексът определя „устойчивостта“ като способност да се устои на организираната престъпна дейност и тя да бъде разбита като цяло, а не на отделни пазари, чрез политически, икономически, правни и социални мерки. Общата оценка е 6,27, много над средната оценка от 4,81 в световен мащаб. Особено високи са резултатите за „международно сътрудничество“ (7,24), „национални политики и закони“ (6,85) и „териториална цялост“ (6,48).

⁵⁷ Според оценките на Европол пазарът на наркотици в ЕС има минимална стойност на дребно в размер на 31 милиарда евро.

През октомври 2023 г. Комисията прие **пътната карта на ЕС за борба с трафика на наркотици и организираната престъпност**⁵⁸, като предложи мерки, наред с другите, за укрепване на устойчивостта на логистичните центрове, които често са засегнати от трафик, и за разбиване на високорисковите престъпни мрежи. Изпълнението на пътната карта вече е в ход, например със създаването на Европейския пристанищен алианс. В това публично-частно партньорство се обединяват всички съответни заинтересовани страни, включително частният сектор, за формулиране на решения за защита на пристанищата от трафик на наркотици и от проникване на престъпни елементи. Заедно с прилагането на идентифицираните най-добри практики, тези инициативи са ценен ресурс за борбата с трафика на наркотици.

Тези действия трябва да бъдат допълнени от **силни взаимодействия с партньори** по целия свят за прекъсване на основните маршрути за доставка. През 2023 г. Комисията заедно със засегнатите държави членки засили контактите с трети държави, като започна с Латинска Америка. Въз основа на Меморандума за разбирателство, подписан от ЕС и Еквадор, през пролетта на 2024 г. ще бъде свикан политически диалог на високо равнище.

От ad hoc мерки към структурирани трансгранични решения за справяне с общите предизвикателства

С трансграничното сътрудничество се постига ефективно равновесие между поддържането на сигурността на гражданите и избягването на прекъсването на трансграничното движение⁵⁹. В този контекст **повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници** е причина за особена загриженост за Комисията. С доклада за състоянието на Шенген за 2023 г. Комисията започна консултация с всички държави членки, засегнати от контрола по вътрешните граници, за да обсъдят основните причини за повторното въвеждане на такъв контрол и неговото въздействие. По време на консултациите с **координатора за Шенген**⁶⁰ бяха подчертани несистематичният характер на проверките на по-голямата част от граничните участъци и като цяло засиленото трансгранично сътрудничество. Въз основа на консултацията Комисията прие и нова Препоръка (ЕС) 268/2024⁶¹, с която препоръките, приети през предходните години, се преразглеждат и се допълват с поуките, извлечени при борбата със сериозните заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност.

През октомври 2023 г., след нарастващия миграционен натиск по външните граници на ЕС и увеличаването на терористичните заплахи в Шенгенското пространство, някои държави членки въведоха повторно контрол на нови участъци от вътрешните граници. Оттогава координаторът за Шенген продължава тесния диалог както с държавите

⁵⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно пътната карта на ЕС за борба с трафика на наркотици и организираната престъпност.

⁵⁹ В Шенгенското пространство има около 40 региона с вътрешни сухопътни граници, които представляват 40 % от територията на Съюза и в които живеят близо 30 % от населението на ЕС.

⁶⁰ ОВ L 2024/268, 17.1.2024 г., стр. 1.

⁶¹ Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници, ОВ L 2024/268, 17.1.2024 г.

членки, засегнати от дълготрайния граничен контрол по вътрешните граници, така и с държавите членки, засегнати от по-новото повторно въвеждане на контрол по вътрешните граници, за да им помогне при прилагането на мерките, посочени в Препоръка (ЕС) 268/2024. Това позволи да бъде постигнат важен напредък на няколко гранични участъка през последните месеци. По-специално, всички държави членки, които въведоха повторно граничен контрол по вътрешните граници, съобщиха, че са увеличили значително трансграничното полицейско сътрудничество със своите съседи, в това число съвместните патрули, както и сътрудничеството в областта на обратното приемане. Провеждат се дискусии за създаване на оперативна група за гранична сигурност на границата между Австрия и Унгария, която ще се основава на тристранно споразумение между Унгария, Сърбия и Австрия и ще позволи по-голяма степен на сътрудничество в борбата срещу трансграничната престъпност и в защитата на границите. Освен инициативата за регионално сътрудничество, създадена между Австрия, България, Гърция, Унгария, Румъния и Словакия, при която се следва подходът, основан на целия маршрут, беше значително засилено и трансграничното сътрудничество между Хърватия, Словения и Италия, след като началниците на полицията на трите държави членки подписаха писмо за намеренията за по-нататъшно развитие на съвместното сътрудничество, в това число за засилване на двустранните съвместни патрули и организиране на тристранни съвместни патрули на хърватската граница с Босна и Херцеговина.

В допълнение към това Европол увеличи оперативната си подкрепа за държавите членки за борба с контрабандата на мигранти. Например Европол предостави подкрепа на България чрез регионална оперативна работна група (OTF) за укрепване на разследванията в случаите на контрабанда на мигранти.

Въз основа на тези положителни промени беше премахнат контролът по вътрешните граници между Чехия и Словакия, между Словакия и Унгария и между Полша и Словакия, съответно от януари, февруари и март 2024 г. Подобен напредък се очаква и на границата между Италия и Словения и на границата между Словения и Хърватия през следващите месеци.

Държавите членки могат да продължат да използват вече съществуващи двустранни споразумения или договорености за обратно приемане, за да прехвърлят гражданин на трета държава обратно в съседна държава членка, както е предвидено в член 6, параграф 3 от Директивата за връщането. В скорошната съдебна практика на Съда на Европейския съюз⁶² се потвърждава, че временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници не освобождава държавите членки от задължението да прилагат правилата и гаранциите, определени в Директивата за връщането. Това обаче не следва да засяга използването на вътрешните граници на двустранни споразумения или договорености за обратно приемане, вместо да бъде издавано решение за връщане, тъй като тази възможност е изрично предвидена в Директивата за връщането. Координаторът за Шенген ще продължи да обсъжда прилагането на двустранните

⁶² Дело C-143/22.

споразумения и договорености за обратно приемане и ще насърчава сътрудничеството между органите на държавите членки за ефективното им използване. В същия дух службите на Комисията ще следят отблизо установяването на практически договорености за прилагане на процедурата за прехвърляне⁶³ съгласно преразгледания Кодекс на шенгенските граници.

Координаторът за Шенген ще продължи също така да помага на държавите членки в укрепването на тяхното трансгранично сътрудничество с цел постепенно премахване на контрола по вътрешните граници, по-специално на онези граници, на които са необходими допълнителни съвместни мерки, по-специално границата между Франция и Испания, границата между Германия и Австрия и границата между Германия и Полша. Тези проверки отклоняват важни ресурси от управлението на външните граници и имат отрицателни социално-икономически последици. След споразумението за преразглеждане на Кодекса на шенгенските граници държавите членки ще разполагат с допълнителни инструменти за справяне с безпокойствата в областта на сигурността и миграцията, като използват алтернативни мерки, в това число новата процедура за прехвърляне и засиленото полицейско сътрудничество.

През последната година се полагат паралелни усилия за осигуряване на пълното изпълнение на мерките, предвидени в **Препоръката на Съвета от 2022 г. относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането**⁶⁴. В нея се предлагат решения за преодоляване на предизвикателствата при оперативното сътрудничество между правоприлагащите органи на държавите членки. Бяха проведени четири работни семинара с експерти, а Комисията публикува покана за проекти за оперативно сътрудничество в областта на правоприлагането, които да бъдат финансирани по линия на **фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция** (9 милиона евро), в рамките на която вече са финансирани шест нови проекта, в които участват 13 различни държави членки⁶⁵. През следващите месеци Комисията ще докладва за предприетите мерки за осигуряване на пълното изпълнение на препоръката на Съвета и ще продължи усилията си за създаване на постоянна експертна група за оперативно сътрудничество в областта на правоприлагането, която ще служи като платформа за обмен от правоприлагащите органи на държавите членки на най-добри практики и предизвикателства, пред които е изправено трансграничното сътрудничество.

В оценките по Шенген за 2023 г. бяха наблюдавани положителни промени в посока на **засилено полицейско сътрудничество**, особено на местно равнище. Много държави членки вече позволяват на органи от съседни държави членки, участващи в **съвместни операции**, да извършват проверки на самоличността или да задържат лица, опитващи се

⁶³ Процедурата за прехвърляне е нов инструмент за справяне с вторичните движения в рамките на Шенгенското пространство. Тя позволява на държавите членки да прехвърлят незаконно пребиваващи граждани на трети държави, задържани на територията на гранични региони в рамките на двустранно сътрудничество, в държавата членка, от която са дошли директно.

⁶⁴ Препоръка (ЕС) 2022/915 на Съвета от 9 юни 2022 г. относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0915>.

⁶⁵ Полша, Чехия, Германия, Испания, Франция, Австрия, Ирландия, Люксембург, Белгия, Литва, Латвия, Румъния и България.

да избегнат такива проверки. Това е от съществено значение, за да се попречи на престъпните мрежи да се възползват от липсата на контрол по вътрешните граници. Държавите членки обаче все още трябва да осигурят сигурна комуникация в реално време, която да е трансгранична. Изпълняват се няколко проекта, особено в рамките на „**проекта BroadNet**“, при които ще бъдат определени оперативните радиопроцедури на бъдещата общоевропейска радиосистема.

Оценките по Шенген показаха и подобрения във функционирането на **центровете за полицейско и митническо сътрудничество**, които вече подпомагат по-ефективно координацията на съвместните патрули и изготвянето на регионални съвместни анализи. Има обаче възможност за по-нататъшно интегриране на тези разузнавателни данни в оценките на риска чрез установяване на по-систематични процедури за обмен на информация. Мрежовото приложение за защитен обмен на информация (SIENA) трябва да бъде въведено спешно в няколко от тези центрове, за да се даде възможност за по-тясно сътрудничество и обмен на информация с Европол.

Държавите членки следва да възприемат по-**стратегически подход** към трансграничното сътрудничество, като свържат разузнавателните данни и информацията на външните граници и в рамките на Шенгенското пространство в една (национална) картина на състоянието чрез засилено сътрудничество и обмен на информация между единните звена за контакт, с националните координационни центрове и с центровете за полицейско и митническо сътрудничество чрез мрежовото приложение за защитен обмен на информация (SIENA). Съществуващите инициативи за сътрудничество трябва да залегнат в регионални рамки. Националните стратегии и процеси по отношение на трансграничната престъпност и свързаните с нея предизвикателства, включително вторичните движения, трябва да бъдат актуализирани. В тях следва да бъдат включени новите възможности съгласно Кодекса на шенгенските граници и възможностите съгласно препоръката на Съвета относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането. В този контекст **актуализирането на двустранните споразумения** за трансгранично сътрудничество в областта на правоприлагането играе ключова роля. Новото споразумение за полицейско сътрудничество в Бенелюкс между Белгия, Люксембург и Нидерландия служи за пример, като позволява по-задълбочено регионално сътрудничество⁶⁶, в това число в областта на преследванията по гореща следа и трансграничното наблюдение. Освен това, като се подготвят за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния, и двете държави членки актуализират своите двустранни споразумения със съседните държави членки.

Обмен на информация и защита на данните

За безопасно Шенгенско пространство е необходим постоянен поток от информация между органите в различните държави членки при пълно спазване на високите стандарти на ЕС за защита на данните. Системата за влизане/излизане и ETIAS, съчетани с новата база данни на Евродак, предоставят на Съюза по-ефективни инструменти по външните граници, като

⁶⁶ https://www.benelux.int/files/3315/3234/9332/FichePolice_EN.pdf

подпомагат определянето на самоличността, предотвратяват вторичните движения и допринасят за по-ефективни процедури. С обновената **Шенгенска информационна система** вътрешната сигурност на Шенгенското пространство беше подсилена чрез разширяване на достъпа до ШИС, използването на системата и данните, съдържащи се в нея. През март 2023 г. множество органи в държавите членки успешно внедриха и интегрираха обновената ШИС без оперативни или технически затруднения. Оценките по Шенген потвърдиха, че държавите членки постепенно започват да използват новите функционалности и въвеждат в системата нови категории сигнали⁶⁷, въпреки че все още има възможност за подобрене, за да се увеличи максимално използването на тези данни. Освен това някои държави членки не качват последователно данни за пръстови отпечатъци и също така се наблюдава постоянна **липса на ресурси и недостатъчно изграждане на капацитета** на бюрата SIRENE на държавите членки, което значително възпрепятства цялостния обмен на информация между държавите членки. За да се гарантира пълен обмен на информация, всички държави членки трябва да създадат напълно функционално единно звено за контакт, на което са предоставени достатъчно ресурси, както е посочено в Директивата относно обмена на информация между правоприлагащите органи, приета през май 2023 г. Както беше отбелязано по време оценките по Шенген, много единни звена за контакт все още не използват **единна деловодна система**. Въпреки че повече от половината държави членки са постигнали напредък в транспонирането на директивата в законодателството си, трябва да бъдат увеличени усилията за прилагането ѝ.

В същото време държавите членки трябва да гарантират, че засиленият обмен на информация, включително на лични данни, от страна на правоприлагащите и съдебните органи се извършва при пълно зачитане на изискванията за защита на личните данни. Органите, управляващи и използващи широкомащабни информационни системи, трябва да гарантират, че изискванията за защита на личните данни се спазват на практика и че съответствието с тях се наблюдава редовно, за да се откриват уязвимости в системите, в това число неправомерно обработване на лични данни. Оценките по Шенген през 2023 г. потвърдиха, че това все още не е обичайна практика. Освен това органите за защита на данните не винаги контролират задълбочено законосъобразността на обработването на лични данни в широкомащабни информационни системи и трябва да засилят работата си. Някои органи за защита на данните все още се нуждаят от допълнителни финансови и човешки ресурси.

И накрая, за преминаването **към цифрово управление на Шенгенското пространство** е необходимо силно и гъвкаво управление на системите. За тази цел Комисията извършва оценка на Агенцията на ЕС за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA) в съответствие с член 39 от Регламента за eu-LISA⁶⁸.

⁶⁷ От 7 март 2023 г. насам в ШИС са въведени над 430 000 сигнала за връщане, над 11 500 сигнала за уязвими лица, над 900 сигнала за лица и вещи, издирвани за задълбочени проверки, и над 45 сигнала за неизвестни издирвани лица.

⁶⁸ Регламент (ЕС) 2018/1726 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. относно Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (eu-LISA), за изменение на 1

Приоритети за безопасно и по-сигурно Шенгенско пространство

- Прилагане на **стратегически подход** към трансграничното сътрудничество чрез съгласуване на националните и европейските приоритети и свързване на разузнавателните данни на външните граници и в рамките на Шенгенското пространство в една (национална) картина на състоянието, като също така се подсилват единните звена за контакт в съответствие с Директива (ЕС) 2023/977.
- Установяване на необходимите мерки за **полицейско сътрудничество** за справяне със съществуващите и възникващите рискове, свързани с миграцията, и рискове за сигурността, в тясно сътрудничество със съседните държави членки в региона, чрез прилагане в пълна степен на Препоръка (ЕС) 2022/915 на Съвета относно оперативното сътрудничество в областта на правоприлагането и в съответствие с Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията относно сътрудничеството между държавите членки.
- Използване в пълна степен на **разузнавателните данни**, налични на всички равнища, чрез пълно внедряване на SIENA, в това число в централите за полицейско и митническо сътрудничество.
- Използване в максимална степен на **данните от ШИС** чрез използване на всички нови функционалности и чрез разпределяне на ресурси и капацитет за бюрата SIRENE.
- Осигуряване на осъществяването на увеличения обмен на информация при пълно спазване на изискванията за **защита на личните данни**.
- Активен принос към **пътната карта на ЕС за борба с трафика на наркотици** и организираната престъпност чрез прилагане на най-добрите практики, идентифицирани по време на тематичната оценка по Шенген относно борбата с трафика на наркотици.

6. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Настоящият доклад показва, че са постигнати **промени в законодателството и оперативни промени от първостепенно значение** за изпълнението на приоритетите, определени в доклада за състоянието на Шенген за 2023 г. По-специално бяха предприети конкретни мерки за консолидиране и допълнително укрепване на цикъла на управление на Шенгенското пространство, за допълнително укрепване на външните граници на ЕС, за повишаване на ефективността на системата за връщане, за засилване на вътрешната сигурност, както и за по-доброто прилагане на визовата политика на ЕС. С приемането през декември на решението на Съвета за премахване на проверките по вътрешните въздушни и морски граници на България и Румъния бяха предприети и важни първи стъпки за завършване на Шенгенското пространство. В доклада за състоянието на Шенген за 2024 г. се посочват оставащите недостатъци, свързани с изпълнението на цикъла за периода 2023/2024 г., както и възникващите предизвикателства пред Шенгенското пространство и приоритетните действия за шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г.

Освен това, за да улесни изпълнението на тези приоритети, Комисията също така представи предложение за **Препоръка на Съвета за шенгенския цикъл за периода 2024/2025 г.** и приканва Съвета да я приеме по време на предстоящото заседание на Шенгенския съвет през юни 2024 г.⁶⁹

Елементите, предложени в този нов шенгенски цикъл, следва да послужат като основа за засилен **политически диалог** както на национално, така и на европейско равнище, в това число и в Европейския парламент и в Съвета.

⁶⁹ Каретата с приоритети, установени в настоящия доклад, следва да се четат като допълнение към предложението за препоръка на Съвета и имат за цел да предоставят допълнителен контекст.