ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.5.2022 г.
COM(2022) 302 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници, въведено с Регламент (ЕС) 2017/458 за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници, въведено с Регламент (ЕС) 2017/458 за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399

I. Въведение

В отговор на терористичните нападения в Копенхаген през февруари 2015 г., в Париж през януари и ноември 2015 г. и в Брюксел през март 2016 г. Парламентът и Съветът приеха Регламент (ЕС) 2017/458 от 15 март 2017 г.[1] (Регламента) за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399[2] (Кодекс на шенгенските граници). Това изменение засягаше член 8 относно „Гранични проверки на лица“ и засилени проверки на всички лица, влизащи или излизащи от Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници („Шенгенско пространство“).

Съгласно Регламента държавите членки и асоциираните към Шенген държави („държавите членки“) трябва да извършват системни проверки в съответните бази данни на всички лица, преминаващи външните граници на ЕС. Това задължение вече съществуваше за проверки на граждани на трети държави, но не и за лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на ЕС. Съгласно изменения Регламент и лицата, които се ползват от правото на свободно движение, преминават през: i) проверка на тяхната самоличност и гражданство, както и на автентичността и валидността на техните документи за пътуване; и ii) проверка дали те не се считат за заплаха за обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения на която и да е държава членка. Базите данни, в които трябва да се търси, включват Шенгенската информационна система (ШИС), базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD) и други съответни национални бази данни.

Промяната беше направена, след като стана ясно, че много бойци терористи са също така и граждани на ЕС, които, ползвайки се от свободата на движение, преди са били обект само на ограничени гранични проверки по външните граници (визуална проверка на самоличността, която не позволява потенциалното им идентифициране като заплаха за сигурността, а проверките в базите данни се извършват само несистемно).

Регламентът дава възможност временно да се намалят системните проверки на базите данни, чрез извършване само на целеви проверки на съответните бази данни, ако системните проверки „биха имали непропорционално въздействие върху потока на

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

[2] Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

движение“[3]. Тези дерогации изискват уведомяване на Комисията и Европейската агенция за гранична и брегова охрана, както и представяне на оценка на риска и последващи актуализации, ако е приложимо, на Агенцията.

За гранично-пропускателни пунктове, разположени на външните граници, тази възможност се прилага само по време на 6-месечен преходен период след влизането в сила на Регламента. В обосновани случаи държавите членки могат да удължат този период с до 18 месеца[4] (което води до общ максимален преходен период от 24 месеца).

В настоящия доклад се прави преглед на изпълнението и въздействието от въвеждането на такива системни проверки на лицата, които имат право на свободно движение съгласно правото на ЕС, като се вземат предвид резултатите от системните проверки за сигурност в Шенгенското пространство, особено по отношение на бойците терористи. В него също така се разглеждат общите разходи за държавите членки и пътниците, идентифицират се предизвикателствата и недостатъците в прилагането на Регламента и се анализира въздействието на нововъведените правила.

Докладът трябваше да бъде представен на Парламента и на Съвета до 8 април 2019 г.[5] Тъй като обаче Регламентът даде възможност на държавите членки да забавят въвеждането на такива системни проверки на своите въздушни граници с до 24 месеца (т.е. до момента на изготвяне на доклада)[6] и 13 държави членки са се възползвали тази възможност, към момента на изготвяне на доклада наличните данни биха обхванали период, през който само някои държави членки вече са прилагали изцяло Регламента.

Настоящият доклад се основава главно на проучване, проведено от външен изпълнител за Европейската комисия[7] и обхващащо първите 2 години от прилагането на Регламента, т.е. от 7 април 2017 г. до 7 април 2019 г. Поради значителни пропуски в данните, които са на разположение или са предоставени от държавите членки на изпълнителя, наличните данни за проучването се основават отчасти на приблизителни оценки и следва да бъдат тълкувани като указващи общи тенденции. В допълнение към проучването при изготвянето на този доклад Комисията използва и други източници, обхващащи по-дълъг период от време. Те включват първата многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.) относно функционирането на Механизма за оценка и наблюдение по Шенген[8] и националните доклади, представени на Комисията от държавите членки, които са приложили дерогации.

---

3 Член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници.
4 Член 8, параграф 2г от Кодекса на шенгенските граници.
5 Член 8, параграф 2в от Кодекса на шенгенските граници.
6 Член 8, параграф 2г от Кодекса на шенгенските граници.
7 Оценка на прилагането на Регламент (ЕС) 2017/458 за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници, февруари 2020 г.
8 Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген съгласно член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета — COM(2020) 779 final — 25.11.2020 г.

Освен това, както се отбелязва в редовните оценки на Комисията и данни, предоставяни от Frontex, трансграничните пътувания са намалели драстично през 2020 г. и 2021 г. поради пандемията от COVID-19 (съответно около с 69 % и 67 % в сравнение с 2019 г.). По-слабото движение на пътници и засиленият контрол за ограничаване на разпространението на вируса означават, че държавите членки са изпитвали по-малка нужда от дерогация от системните проверки. Поради това нито една държава членка не е уведомила Комисията за свое намерение да използва дерогации през този период.

Благодарение на разгръщането на кампании за ваксинация и успешното приемане на цифровия COVID сертификат на ЕС (EUDCC)[9] трансграничният пътнически трафик постепенно се увеличи от началото на второто полугодие на 2021 г. EUDCC изигра решаваща роля за улесняване на пътуванията в ЕС и също така изигра ключова роля за възобновяване на пътуванията от и до ЕС, въпреки че регулира законово само „входящите“ пътувания до ЕС. Очаква се тази тенденция на нарастване да продължи и през летния ваканционен сезон през 2022 г. следва да се достигне нов връх.

Предвид всичко изложено по-горе в настоящия доклад ще се направи преглед на ситуацията, ще се направят необходимите заключения и ще се препоръчат евентуални подходящи мерки във връзка с прилагането на член 8 от Кодекса на шенгенските граници.

II. Прилагане на член 8, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници

II.1. Практическите последици от Регламента

Преди влизането в сила на Регламента държавите членки извършваха неравномерно целеви, несистемни проверки в бази данни на лица с право на свободно движение съгласно правото на ЕС. Въз основа на данните, събрани във външното проучване, на което се основава този доклад, седем държави членки вече са проверявали системно тези лица по всички свои граници преди влизането в сила на Регламента. Докато други държави членки са използвали системни проверки за лица с право на свободно движение по ограничени начини, например само временно, на определени гранично-пропускателни пунктове или в определени гранични участъци/граници с определени трети държави, пет държави членки декларираха, че никога не са използвали системни

[9] Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19 и Регламент (ЕС) 2021/954 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) за граждани на трети държави, които са в законен престой или пребивават законно на територията на държавите членки, по време на пандемията от COVID-19.

проверки на който и да е гранично-пропускателен пункт преди влизането в сила на Регламент (ЕС) 2017/458.

За да изпълнят задълженията си по Регламента, повечето държави членки актуализираха оперативните си насоки за граничната охрана. Тъй като вече са извършвани системни проверки на граждани на държави извън ЕС, не бяха необходими съществени промени в организационната им структура, организацията на работата и работните процеси. Около 10 държави членки също така актуализираха своите насоки относно профилирането на риска на пътниците за гранични служители на първа линия.

От 2017 г. до 2019 г. 18 държави членки са наели допълнителен персонал, 11 от тях — за да отговорят на новите изисквания съгласно Регламента. Някои държави членки са използвали тази възможност, за да пренасочат и да преквалифицират съществуващия персонал. Повечето държави членки са променили (и продължават да променят) съществуващата инфраструктура на гранично-пропускателния пункт, за да се съобразят с извършването на системни проверки. Според граничните служители, интервюирани в рамките на външното проучване, подобренията на инфраструктурата като цяло са били част от по-широки реформи, често насочени към подобряване на капацитета на летищата, пристанищата и граничните пунктове за справяне с увеличения обем на трафика, наблюдаван в много държави членки през годините преди пандемията. Тези промени обаче според сведенията са улеснили извършването на системни проверки.

Таблица 1: Промени в инфраструктурите на гранично-пропускателния пункт (2017—2019 г.)[10]

	Направени промени с цел прилагане на Регламента	**Направени промени, които не са свързани с Регламента**
Допълнителни пътнически ленти	**Въздух:** Кипър, Испания **Сухоземен:** Литва (планирано), Латвия (планирано)	**Въздух:** България, Хърватия, Кипър, Словакия **Сухоземен:** Хърватия, Гърция
Допълнителни кабини за управление	**Море:** Унгария, Италия, Испания	**Въздух:** Словакия, Исландия **Всички:** Франция
Общо разширяване на гранично-пропускателни пунктове	**Въздух:** Унгария, Италия, Литва **Море:** Кипър	**Въздух:** Хърватия, Финландия, Германия, Унгария, Исландия **Море:** Германия **Сухоземен:** Хърватия, България **Всички:** Унгария
Нови правила за	**Въздух:** България, Дания,	-

[10] Наблюдаваният период обхваща първите две години от прилагането на Регламента, т.е. от 7 април 2017 г. до 7 април 2019 г., когато все още са разрешени дерогациите от системни проверки по въздушните граници.

	Направени промени с цел прилагане на Регламента	Направени промени, които не са свързани с Регламента
изчакване[11]	Унгария, Латвия **Сухоземен:** България **Всички:** Италия, Испания	
По-строго разделяне на лентите за ЕС/извън ЕС/автоматизирания граничен контрол	**Въздух:** Австрия, Кипър[12], Чехия, Дания, Латвия **Море:** Кипър **Всички:** Хърватия, Италия, Испания	-

Източник: таблица въз основа на проучване на граничната охрана и интервюта (щаб и персонал на граничната охрана)

Повечето държави членки също така инвестираха в допълнително оборудване, най-вече в отговор на Регламента, главно за допълнителни врати за автоматизиран граничен контрол (ABC), които са най-ефикасният начин да се намали допълнителното време за чакане, като същевременно се ограничат разходите за персонал (едно обучено лице може да охранява до шест врати ABC). Други придобивания включваха устройства за мобилни гранични проверки, машини за четене на паспорти и скенери за пръстови отпечатъци. Няколко държави членки също така инвестираха в своите информационни системи, за да отговорят на нуждите на Регламента. Имаше и известни адаптации на процесите и инфраструктурата, например по отношение на управлението на пътническите потоци, въвеждането на допълнителни ленти за пътници и кабини за контрол, по-строго разделяне на лентите за граждани на ЕС и граждани на държави извън ЕС.

Фигура 1. Инвестиции, направени от държавите членки поради прилагането на Регламента (2017—2019 г.)



Източник: Изчисление въз основа на проучване сред органите за гранична охрана

[11] Включително предвидените по член 10, параграф 4 от Регламент 2016/399.

[12] В пристанището в Лимасол не винаги се прилагат новите правила за изчакване на пристанищата.

Въз основа на данните и информацията, събрани от Комисията, по-специално по време на посещенията за оценка по Шенген, въпреки тези осезаеми подобрения беше направено следното заключение: „Въпреки че като цяло качеството на контрола по външните граници е добро, то все още варира във и между държавите членки. Повечето държави срещат затруднения, свързани с ресурсите, обучението и оперативното планиране, да осигурят еднакви и системни проверки на всички външни гранично-пропускателни пунктове и ефективно наблюдение на външните граници“[13]. Тези затруднения включваха и инфраструктурни ограничения (напр. липсата на кабини за гранична охрана на летищата) в половината от държавите членки, особено през летните и ваканционните сезонни пикове. Освен това някои държави членки все още са изправени пред недостиг на подходящо оборудване, по-специално за сверяване на пръстовите отпечатъци на пътниците с данните в техните документи за пътуване, което е от решаващо значение, за да се провери самоличността на пътуващия.

II.2. Ограничени във времето изключения

Дерогации по член 8 от Кодекса на шенгенските граници

Член 8, параграф 2г от Регламент (ЕС) 2016/399 позволява дерогация от принципа на системни проверки в съответните бази данни[14] по отношение на лица, ползващи се с право на свободно движение, когато са изпълнени две кумулативни условия: i) проверките в съответните бази данни на определени гранично-пропускателни пунктове биха имали непропорционално въздействие върху потока на движение; и ii) съответната държава членка изготвя оценка на риска, доказваща, че прилагането на целеви проверки не би довело до риск за сигурността.

Въпреки че все още са възможни дерогации от системни проверки за сухопътните и морските граници, дерогациите по въздушните граници бяха ограничени до максимален преходен период от 6 месеца след влизането в сила на Регламента[15]. Държавите членки имаха възможност да удължат този срок с още 18 месеца, до 7 април 2019 г., с оглед на извънредни затруднения, свързани с инфраструктурата[16].

Въз основа на уведомленията, изпратени от държавите членки до Комисията, 13 държави членки приложиха временната 6-месечна дерогация в периода април—октомври 2017 г. Сред тях 7 държави членки удължиха срока на дерогацията с максимум още 18 месеца. Освен това четири държави членки уведомиха Комисията, че прилагат дерогацията по сухопътните граници, три от тях — с оглед на ваканционния сезон 2019—2020 г.

---

[13] Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген съгласно член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета — COM(2020) 779 final — 25.11.2020 г. (стр.7).

[14] Член 8, параграф 2а и член 8, параграф 2б от Кодекса на шенгенските граници.

[15] Член 8, параграф 2г от Кодекса на шенгенските граници.

[16] Член 8, параграф 2г, втора алинея от Кодекса на шенгенските граници.

Таблица 2: Уведомления, изпратени от държавите членки относно дерогациите от принципа за системни проверки в съответните бази данни

	Използвани дерогации в рамките на първите 6 месеца (същите правила за сухопътните и въздушните граници)	Приложени дерогации за въздушните граници след 6 месеца до 7.4.2019 г.:	Използвани дерогации по сухопътните/морските граници след 7.4.2019 г.	Понастоящем има използвани дерогации на сухоземни/морски граници (към април 2022 г.)[17]
#	13	7	5	7
Австрия				
Белгия				
България				
Кипър				
Гърция				
Финландия				
Хърватия				
Унгария				
Италия				
Латвия				
Словения				
Исландия				
Норвегия				

Таблица въз основа на нотификациите на държавите членки до Комисията

Държавите членки, които решат да извършват целеви проверки на конкретни гранично-пропускателни пунктове, са длъжни на всеки 6 месеца да докладват на Комисията и на Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Агенцията) за прилагането на проверките. Въз основа на докладите, представени на Комисията от 13-те държави членки в периода 2017—2020 г., бяха направени следните заключения:

- Осем държави членки докладваха, че целевите проверки са били извършвани само в случай на увеличени потоци от пътници и за да се гарантира своевременно и безпроблемно преминаване на границите, като същевременно се осигурява адекватно ниво на сигурност;
- Три държави членки заявиха, че не е имало значително намаляване на броя на съответствията в ШИС поради въведените целеви проверки;

[17] След приемането на Регламента Хърватия, Финландия, Гърция, Унгария, Латвия и Норвегия изпратиха уведомления, без да посочват до кога са валидни. По време на заседание на експертната група на тема „Управление на външните граници“, проведено на 28 март 2022 г., Комисията поиска от тези държави членки да потвърдят дали техните уведомления без определена крайна дата все още са валидни. Финландия отговори, че скоро не е използвала възможността по член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници да извършва само целеви (а не системни) проверки на определени гранично-пропускателни пунктове, но че нейното уведомление без определена крайна дата остава валидно и все още може да се използва. През април 2022 г. Хърватия и Словения уведомиха Комисията за намерението си да използват възможността, предвидена в член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници, за срок от 5 месеца. Останалите държави членки все още не са отговорили на Комисията към момента на изготвянето на настоящия доклад.

- Пет държави членки докладваха, че временното въвеждане на целеви проверки в базите данни не е увеличило рисковете, свързани с обществения ред, вътрешната сигурност, общественото здраве или международните отношения на която и да е държава членка и не е засегнало защитата на външните граници на ЕС; и

- Четири държави членки заявиха, че обхватът и продължителността на целевите проверки в базите данни не са надхвърлили строго необходимото.

По време на пандемията от COVID-19 нито една държава членка не уведоми Комисията за свое намерение да използва дерогации през този период. До 15 май 2022 г. седем държави членки са уведомили Комисията за възможността за временно спиране на засилените проверки в съответните бази данни в случай на необходимост. Тези държави членки ще могат да прибягват до тази възможност само когато системните проверки имат непропорционално въздействие върху времето за чакане на определен гранично-пропускателен пункт или върху живота на местното население по границата. Освен това тази дерогация се прилага само за лица, които се ползват от правото на свободно движение съгласно правото на ЕС.

Облекчаване на режима (Член 9 от Кодекса на шенгенските граници)

Възможността да се прилагат дерогации, както е описано по-горе, все още няма отношение към прилагането на член 9 от Кодекса на шенгенските граници, който позволява **облекчаване** на граничните проверки, ако „времето за чакане на гранично-пропускателния пункт става прекалено дълго“ поради „извънредни и непредвидени обстоятелства“. Когато настъпи облекчаване на режима, контролът се извършва въз основа на извадка, несистематично, като се дава приоритет на проверките при влизане пред тези на излизане. Въпреки че този член не беше част от Регламента, някои държави членки го тълкуват като тясно свързан с практическото прилагане на системни проверки, въпреки че двете се отнасят до много различни сценарии.

През първите две години от влизането в сила на Регламента държавите членки невинаги са правили ясно разграничение между дерогациите по член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници и облекчаването на режима съгласно член 9 от Кодекса на шенгенските граници. Това вероятно е така, защото базовият сценарий за дерогации от системни проверки съгласно член 8, параграф 2а („непропорционално въздействие върху потока на движение“) е подобен на този за облекчения режим на границите съгласно член 9 („движение с такъв интензитет, че времето за чакане на гранично-пропускателния пункт става прекомерно дълго“) от Кодекса на шенгенските граници.

Следващи стъпки за дерогации и облекчаване на режима

Въпреки че и двете разпоредби се съсредоточават върху практическото въздействие върху трафика, в член 9 освен това се посочва, че а) такава ситуация трябва да бъде причинена от *събития, които са извънредни и непредвидими*, и б) всички ресурси по отношение на персонал, устройства и организация са изчерпани. Облекчаването на

режима е по-малко предписващо, отколкото дерогациите, и неговото използване се оставя на оценката на граничния служител, отговарящ за съответните гранично-пропускателни пунктове, без никаква официална процедура. На Комисията трябва да бъде представен само годишен *последващ* доклад относно прилаганото през годината облекчаване на режима.

Дерогациите по член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници изискват представяне на Агенцията на предварителна оценка на риска, която също трябва редовно да се актуализира, ако дерогациите продължат, незабавно уведомяване на другите държави членки, Комисията и Агенцията, както и шестмесечни доклади до Комисията и Агенцията.

Съгласно информацията, събрана за настоящия доклад, дерогациите и облекчаването на режима са били използвани непоследователно от държавите членки, като значителен брой от тях са използвали облекчаване на режима на границите съгласно член 9 от Кодекса на шенгенските граници в случаи, когато подходящият инструмент би бил член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници с неговите по-строги официални изисквания[18]. За три държави членки използването на облекчаване на режима е било обмислено решение, докато в други четири, изглежда, то е резултат от липсата на яснота относно подходящия инструмент за използване. Към момента на провеждане на проучването националните разпоредби на две държави членки изрично забраняват използването на дерогации (член 8, параграф 2а) поради свързаната с това голяма административна тежест.

След като получи първите уведомления относно използването на член 8, параграф 2а, Комисията изпрати писма до съответните държави от Шенген, в които допълнително разясни: i) условията за използване на дерогации; ii) стъпките, които трябва да бъдат следвани от държавата членка, която желае да използва този инструмент; iii) специфични въпроси, които държавата членка трябваше да разгледа в нотификациите[19]. Относно изискванията за използване на дерогации за системни проверки, проучването установи, че в повечето държави членки органите за борба с тероризма и борбата с организираната престъпност не са участвали или са участвали само косвено при изготвянето на оценката на риска. Като се има предвид самата цел за въвеждане на системни проверки, по-активното участие на органите за борба с

[18] Тъй като удълженият преходен период, който позволява дерогации на въздушните гранично-пропускателни пунктове по член 8, параграф 2г от Кодекса на шенгенските граници, изтече през април 2019 г., на въздушните гранично-пропускателни пунктове е възможно само облекчаване на режима. Това възможно обърквање обаче все още засяга сухопътните и морските гранично-пропускателни пунктове.

[19] През април 2017 г. Комисията изпрати писма до дванадесет от държавите членки, които са се възползвали от дерогациите. Пет държави членки отговориха задоволително, като предоставиха необходимите допълнителни разяснения. По-късно, през юли 2017 г., бяха изпратени последващи писма до седемте държави членки, които не са отговорили на първите писма. Тази кореспонденция беше взета предвид при подготовката на преразгледания „Практическо ръководство за граничните служители“.

тероризма и борбата с организираната престъпност би могло да повиши качеството на оценките на риска.

Държавите членки последователно подчертаваха необходимостта разграничаването на тези разпоредби да се изясни допълнително за националните органи за гранична охрана на държавите членки. Планираното преразглеждане на *Практическото ръководство за граничните служители*[20] ще изясни разликата между облекчаване на режима и целеви проверки, за да се преодолее непоследователното използване на двата инструмента от държавите членки и да се избегне неправилното използване на облекчаване на режима на граничен контрол вместо дерогации. Разработването от страна на Frontex на образец за оценка на риска подобри качеството и стойността на оценката на риска като основа за информирани решения на съответните държави членки относно дерогациите. Сега то предоставя също така солидна основа на Агенцията за установяване на възможни проблеми. Тези допълнителни насоки следва също така да означават, че данните, предоставяни от държавите членки в бъдеще, ще бъдат с по-добро качество и по-пълни.

Държавите членки също така поискаха насоки относно оценката на „прекомерно дълго време за чакане“. Да се определи какво е „прекомерно“ време за чакане, е оценка, която зависи от множество фактори, и тя се прави от граничната охрана, която командва гранично-пропускателния пункт. Тъй като облекчаването на режима е изключение от системните проверки и може да накърни целите на Кодекса на шенгенските граници, което да навреди на сигурността в Шенгенското пространство, тази оценка следва да се ръководи от общи критерии. При предстоящото преразглеждане на *Практическото ръководство за граничните служители* Комисията ще препоръча практически подходи за спазване на правилото, предвидено в Кодекса на шенгенските граници, според което облекчаване на режима може да се използва само ако всички налични ресурси са били използвани в максимална възможна степен и ако последствията от непредвидено събитие водят (или е вероятно да доведат) до прекомерно дълго време за чакане.

Освен това полезни могат да бъдат и превантивните предпазни мерки, за да се гарантира спазването на съответните правни изисквания. В това отношение делът на държавите членки, които не докладват на Комисията за облекчаване на режима (две трети през периода, обхванат от проучването), показва, че задълженията за докладване може и да не се спазват. Това също заслужава допълнително внимание и ще бъде разгледано в предстоящото преразглеждане на *Практическото ръководство на ЕС за граничните служители*.

[20] С Препоръка C(2019)7131 на Комисията за създаване на „Практическо ръководство за граничните служители“ Комисията се ангажира да осигурява редовни актуализации на Ръководството. Тази първа актуализация ще включва редица промени в Ръководството, произтичащи от неотдавнашната съдебна практика на Съда на ЕС, приемането на ново законодателство и други значими неотдавнашни събития. Тя ще се основава и на заседанията на експертната група „Управление на външните граници“, които се проведоха през четвъртото тримесечие на 2021 г. и първото тримесечие на 2022 г.

III. Ефективност на системните проверки

Тъй като предотвратените заплахи невинаги могат да бъдат преброени и понякога могат само да бъдат изведени, е трудно да се даде точна представа за ефекта от въвеждането на системни проверки на всички лица, влизащи и излизащи от Шенгенското пространство. Поради това ефективността на Регламента по отношение на предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на Шенгенското пространство трябва да бъде оценена въз основа на измерими показатели и експертни становища. Според граничните служители, до които са се допитали в рамките на външното проучване, ползите от въвеждането на системни проверки по външните граници на Шенгенското пространство по отношение на предотвратяването на престъпността включват:

- По-добри и по-всеобхватни разузнавателни данни, събрани за лица, участващи в организираната престъпност, поради увеличения брой съответствия по член 36, параграф 2 от Решението за ШИС II;
- Засилено откриване и изпълнение на сигнали от Шенгенската информационна система (ШИС) за арест, екстрадиция и предаване на гранично-пропускателните пунктове;
- Засилено откриване на лица със забрани за влизане, свързани с наказателни обвинения, в ШИС и/или национални бази данни;
- Засилено откриване на неправомерно използване на документи за самоличност (изгубени, откраднати или отменени) поради увеличения брой съответствия в базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD);
- Подобряване на обмена на информация между държавите — членки на ЕС, относно случаите на организирана престъпност.

Що се отнася до политиките за борба с тероризма, ползите включват:

- По-добра и по-всеобхватна разузнавателна информация относно бойци терористи и лица, участващи в дейности, свързани с тероризъм, поради увеличения брой съответствия във връзка със сигнали съгласно член 24, член 26, член 36, параграф 2 и член 36, параграф 3 от Решението за ШИС II;
- Подобрено използване на Шенгенската информационна система (ШИС) при случаи, свързани с тероризъм;
- Всяка от тези последици от системните проверки би могла да улесни работата на правоприлагащите органи по случаи, свързани с тероризъм, и по този начин да допринесе за предотвратяването на терористични нападения.

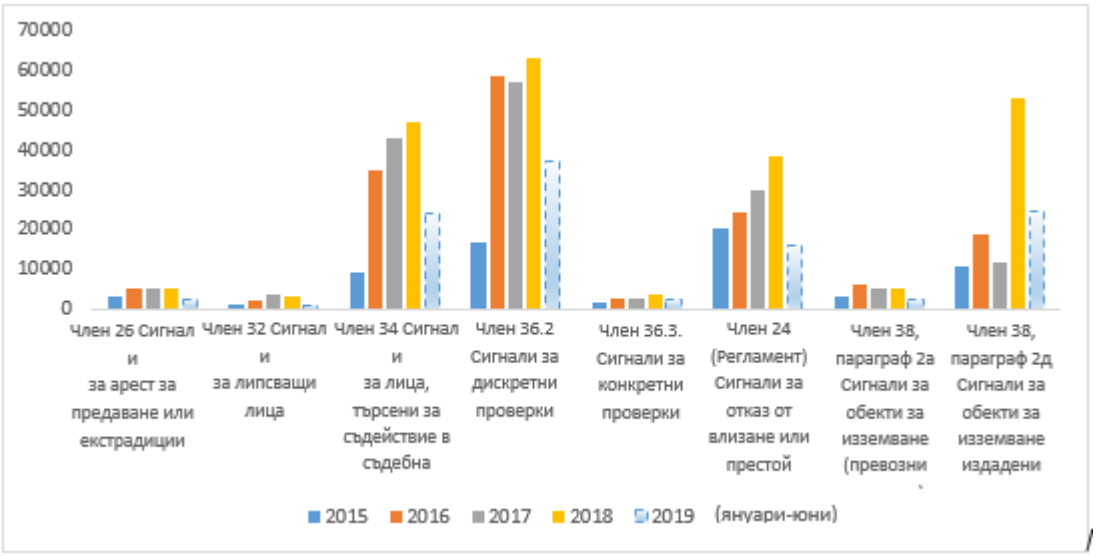
III.1. Въздействието на Регламента върху борбата с тероризма и организираната престъпност

В самото начало трябва да се подчертае, че няма публично достъпни данни за дела на сигналите/съответствията относно лица, които се ползват със свободно движение съгласно правото на Съюза, в сравнение с гражданите на трети държави. Данните по-долу се отнасят за всички лица, преминаващи външните граници. Тази липса на

разделение в статистиката[21] между лицата, ползващи се със свободно движение, и гражданите на трети държави очевидно затруднява извличането на надеждни заключения.

Според проучването, проведено от външния изпълнител, между 2016 г. и 2018 г. общият брой на сигналите за лица в Шенгенската информационна система (ШИС) се е увеличил с 13 %. Най-значително (63 %) е увеличението на сигналите за дискретни и специфични проверки (член 36 от Решението за ШИС II[22]). По подобен начин броят на намерените съответствия в ШИС се е увеличил за 12-те държави членки, анализирани задълбочено[23] във външното проучване.

Фигура 2. Брой на общите съответствия в ШИС II, докладвани при преминаване на външните граници (2015—2019 г.)[24]



Източник: цифри въз основа на проучвания на граничната охрана (данни за Австрия, Хърватия, Естония, Финландия, Германия, Латвия, Литва, Румъния, Словения, Испания и Швеция); Данните за Испания са използвали само данни за летище Барахас, Мадрид[25].

---

[21] В допълнение към данните, събрани в контекста на външното проучване, eu-LISA събира статистически данни за използването на ШИС от държавите членки въз основа на разпоредбите в регламентите за ШИС и свързаните с тях актове за изпълнение. Данните за броя на търсенията и сигналите в ШИС се събират по държави членки и не се определят по „вид търсене“ или „местоположение на съответствието“ (гранични проверки, полицейски проверки и т.н.). Повечето (но не всички) държави членки разполагаха до известна степен с национални статистически данни с такава степен на подробност към момента на изготвяне на настоящия доклад.

[22] Решение 2007/533/ПВР на Съвета от 12 юни 2007 г. относно създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) ОВ L 205, 7.8.2007 г., стр. 63.

[23] Въпреки че външното проучване обхвана всички държави членки, то разгледа по-задълбочено положението в дванадесет от тях: Австрия, България, Хърватия, Естония, Финландия, Германия, Латвия, Литва, Румъния, Словения, Испания и Швеция.

[24] Член 24 от Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) се отнася само до граждани на трети страни, поради което сигналите по този член никога не са от значение за гражданите на Съюза. Освен това член 24 може да обхваща сигнали, които не се основават на сигурността, поради което тези съответствия може да не са от значение, когато става въпрос за оценка на предотвратяването на заплахи за вътрешната сигурност на Шенгенското пространство.

Според участниците в борбата с тероризма, до които са се допитали за външното проучване, изглежда, че Регламентът е оказал положително въздействие върху борбата срещу тероризма и организираната престъпност, главно чрез общото събиране на разузнавателни данни, улеснено от по-големия брой съответствия, което е пряко свързано с по-голям брой проверки в базите данни. Освен стойността на увеличения брой съответствия, повишената ефективност на граничните проверки засили доверието на службите за правоприлагане и сигурност в системите, като ги насърчи да въвеждат сигнали в Шенгенската информационна система (ШИС) или в базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD).

Тъй като Регламентът беше приет за справяне със заплахата от тероризъм, по-специално от бойци терористи, промените в съответствията и сигналите, свързани с тероризма, са особено интересни. Според данните, събрани в контекста на проучването, броят на сигналите, подадени по искане на органите, отговарящи за националната сигурност (свързани с тероризма), съгласно член 36, параграф 3 от Решението за ШИС II, се е увеличил с 46 % в периода 2016—2018 г. Според данните, предоставени от седем национални искания за допълнителна информация в бюрата за национални вписвания (SIRENE)[26], броят на свързаните с тероризма съответствия по същия член се е увеличил повече от два пъти за същия период. Освен статистическите данни за сигналите и съответствията, според служители за борба с тероризма, интервюирани във външното проучване, Регламентът е оказал допълнително осъзнато положително въздействие. Сред тях служителите посочиха подобрения в: i) наблюдението на движението на бойци терористи и в сътрудничеството между държавите членки за проследяване на тези движения; ii) цялостното разузнаване относно тероризма, което улеснява извършването на оценки на риска и разработването на ответни мерки; iii) улесняването на интервенциите срещу бойци терористи; iv) ефективността на дискретното наблюдение; и v) способността за откриване.

Освен за борбата с тероризма, проучването, проведено от външния изпълнител, заключи, че Регламентът е допринесъл също така и за борбата с организираната престъпност, по-специално контрабандата на мигранти, трафика на хора, трафика на наркотици, преместването на активи през границите, фалшифицирането и престъпленията срещу собствеността, както и фалшифицирането на документи.

---

[25] Проучвателният екип поиска данни за съответствията както в искането за допълнителна информация от националните вписвания (SIRENE), така и в проучването на граничната охрана. В проучването на граничната охрана поисканите данни се отнасят само до членове 26, 32 и 34 от Решение 2007/533 и член 24 от Регламент (ЕО) № 1987/2006, както и до подчлен 36, параграф 2, подчлен 36, параграф 3, подчлен 38, параграф 2а и подчлен 38, параграф 2д от Решението. Бяха поискани и данни за конкретните посетени места. Поисканите от SIRENE данни отидоха още една стъпка напред, като поискаха подкатегории в рамките на конкретните членове и подчленове. Тези категории включват чуждестранни бойци терористи и престъпления. Предположението беше, че SIRENE обобщава и поддържа по-подробна база данни, тъй като те също така трябва да докладват данни на eu-LISA.

[26] Искане за допълнителна информация от националните вписвания (SIRENE). Всяка държава — членка на ЕС, която използва ШИС, е създала национално бюро SIRENE, работещо 24 часа на ден, 7 дни в седмицата, което да осигурява обмена на всяка допълнителна информация и координирането на дейностите, свързани със сигналите в ШИС.

Подобно на борбата с тероризма, Регламентът подобри по-специално общото разузнаване и анализа на риска, като увеличи капацитета на правоприлагащите органи за борба с организираната престъпност. Броят на съответствията по съответните членове се е увеличил, по-специално съгласно член 36 („Известия за дискретно или специфично наблюдение“). Освен това според данните, събрани в контекста на проучването, броят на съответствията по сигнали за арест и броят на съответствията по сигнали за граждани на трети държави за отказ за влизане и престой (член 24 от Регламента за ШИС II[27]) се е увеличил с 30 % между април 2017 г. и април 2019 г. за 12-те държави членки, допълнително анализирани от външното проучване.

Освен това общият брой на съответствията в базата данни на Интерпол за откраднати и изгубени документи за пътуване (SLTD) се е увеличил повече от два пъти от 2016 г. до 2018 г., въпреки че увеличението варира значително в отделните държави членки.

III.2. Икономическо въздействие на регламента

Ползите от Регламента трябва да се вземат предвид заедно с разходите, които различните заинтересовани страни понасят при прилагането му.

Външното проучване включва анализ на икономическите разходи, направени от заинтересованите страни при прилагането на Регламента през 2018 г., годината с най-пълни данни за основните икономически фактори. Все пак ограниченията в данните оказаха значително въздействие върху възможността да се постигнат ясни заключения. По-специално:

- Анализът на допълнителното време за чакане на пътниците трябваше да се основава отчасти на оценки, дължащи се на ограничения в данните.
- При оценката на разходите, изчислени в проучването, стана ясно също, че пътниците търпят закъснения поради широк спектър от причини, като например редовни задръствания или закъснения на обществения транспорт. Те не се оценяват по един и същ подход и е много вероятно пътуващите да не могат да преодолеят забавянето във времето поради различните причини за това (напр. проверки, трафик, пътни дейности, метеорологични условия).
- Поради липсата на данни не се вземат предвид разходите за частни субекти, например инвестиционните разходи, разходите, причинени от закъснения и обезщетяване на пътниците.
- Може да са били направени непреки икономии поради въздействието на Регламента върху тероризма и организираната престъпна дейност, което е самата цел на Регламента. Все пак точни оценки на тези печалби са достъпни само в много ограничена степен. Освен това е изключително трудно, ако не и невъзможно, да се определят количествено ползите, произтичащи от осуетено

[27] Регламент (ЕО) № 1987/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за създаването, функционирането и използването на Шенгенска информационна система от второ поколение (ШИС II) ОВ L 381, 28.12.2006 г., стр. 4.

терористично нападение, и те не могат да бъдат измерени само от икономическа гледна точка.

Поради тези причини не е възможно да се постигне ясен баланс, който да определи разходната ефективност на Регламента. Във всеки случай пътниците поемат най-голяма част от разходите, чрез увеличаване на времето за чакане, което обаче изглежда много ограничено за всеки отделен пътник[28].

Освен това извършването на такива проверки също така кара пътниците да се чувстват по-сигурни[29] и следователно те са готови да приемат по-дълго време за чакане, ако това намалява риска от терористични атаки. Това увеличение на усещането за безопасност следва също да се смята за цялостен положителен ефект, включително положителен мултипликатор за икономиката. Освен това проверките по границите могат да бъдат безпрепятствени, ако са добре организирани, и следователно времето за чакане може да бъде пренебрежимо малко.

Въпреки че значително по-голямото увеличение на времето за чакане наистина може да промени приемането от страна на пътниците, възможността да се облекчат граничните проверки съгласно член 9 дава на Кодекса на шенгенските граници механизъм за реагиране при непредвидено прекомерно дълго време за чакане.

Въз основа на това и като се имат предвид общите ползи от системните проверки за вътрешната сигурност на Шенгенското пространство, по-специално изграждането на широкообхватна разузнавателна информация относно тероризма и организираната престъпност чрез увеличаване на броя на сигналите и съответствията в ШИС, разходите, направени за прилагането на Регламента, изглеждат пропорционални и обосновани.

IV. Външни фактори, влияещи върху ефективността на системните проверки

Значителните недостатъци в техническата способност на държавите членки да сверяват дактилоскопичните отпечатъци на дадено лице с данните в документите за пътуване намаляват ефективността на системните проверки. Това изисква повишено внимание и действия както от страна на Комисията, така и на органите на държавите членки.

В случай на съмнение относно автентичността на документа за пътуване или самоличността на неговия притежател от държавите членки се изисква да проверят

[28] Според проучването, проведено от външния изпълнител, само четири държави членки са предоставили оценки за увеличаването на времето за чакане в минути. Въз основа на ограничените данни, събрани от органите на граничната охрана, външният изпълнител е определил два крайни сценария — оптимистичен сценарий, при който времето за чакане на пътник се е увеличило с една минута поради въвеждането на системни проверки, и песимистичен сценарий, при който времето за чакане на пътник се е увеличило с тринадесет минути поради въвеждането на системни проверки. Въз основа на данните, предоставени на външния изпълнител, разходите на пътник, изглежда, варират между 0,08 EUR и 0,16 EUR.

[29] Потвърждение, предоставено от Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) по време на интервютата, проведени от външния изпълнител в рамките на проучването.

поне един от биометричните идентификатори в носителя за съхранение на паспорти и документи за пътуване, издадени съгласно Регламент (ЕО) № 2252/2004[30], т.е. портретна снимка или пръстови отпечатъци. „Когато [такава проверка е] възможна“, това задължение се прилага и за документите за пътуване, които не са издадени съгласно настоящия Регламент. Най-ефективният, надежден и достъпен биометричен идентификатор за откриване на лица, пътуващи с чужда самоличност, са пръстовите отпечатъци, например, ако измамникът много прилича на законния притежател на представения документ. По този начин проверката на пръстовите отпечатъци е още по-важна, тъй като документните измами стават все по-сложни и трудни за откриване, например чрез „морфиране“[31].

За да се противопостави на тези все по-използвани техники за фалшифициране, Комисията реши да финансира изследователския проект iMars (решения за разрешаване на атаки за манипулиране на изображения), чиято цел е разработването на инструменти за откриване на манипулирани изображения на лицето, по-специално морфирани изображения на лица в жизнения цикъл на документа за самоличност, и проверка на автентичността на документите за самоличност, както и гарантиране, че европейски паспорти, включително морфирани или манипулирани по друг начин изображения, вече не могат да бъдат издавани в рамките на Европейския съюз[32].

Докато се изчакват резултатите от проекта iMARS, съмненията относно самоличността на дадено лице могат да бъдат изяснени само чрез сравняване на пръстовите отпечатъци с биометричните идентификатори, интегрирани в носителя за съхранение на паспорти и документи за пътуване. Понастоящем това[33] се извършва по външните граници само от 13 държави членки и може да се извършва само за притежателите на паспорти, издадени от 15 държави членки, които вече използват необходимата технология. Това представлява пропуск в сигурността, който трябва да бъде запълнен бързо. Това твърде недостатъчно използване на пръстови отпечатъци пряко подкопава целта на системните проверки. Тъй като в крайна сметка в базите данни се проверяват документът за пътуване и съдържащите се в него лични данни, а не лицето, влизащо в Шенгенското пространство, без надеждна проверка на връзката между лицето и представения документ за пътуване завръщащите се бойци терористи биха могли, въпреки че са систематично проверявани, все пак да влизат в Шенгенското пространство незабелязани.

---

[30] Регламент (ЕО) 2252/2004 на Съвета от 13 декември 2004 г. относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите членки (ОВ L 385, 29.12.2004 г., стр. 1—6)

[31] Тази техника се състои в създаването на ново изображение на лицето чрез дигитално сливане на лицевите изображения на две различни изображения. Съществуват редица различни техники за морфиране, от автоматичното морфиране с помощта на приложения и софтуер до ръчното морфиране, получено чрез използване на широко достъпен софтуер за редактиране на снимки.

[32] iMARS е изследователски проект, финансиран от Европейската комисия, започнат през септември 2020 г. и с продължителност 48 месеца. https://imars-project.eu/.

[33] В момента, в който е изготвен този доклад,

V. Заключения

Тероризмът, включително заплахата от връщане на бойци терористи, продължава да бъде едно от основните опасения на Европейския съюз във връзка със сигурността. Въпреки че не можем да установим точно прякото въздействие на Регламента върху предотвратяването на терористични нападения или организирани престъпни дейности, запитаните заинтересовани страни и наличните статистически данни показват, че като цяло той е оказал положително въздействие върху вътрешната сигурност в Шенгенското пространство, по-специално чрез цялостната разузнавателна информация, с която разполагат правоприлагащите органи.

Регламентът оказа основно въздействие върху лицата, които се ползват с правото на свободно движение съгласно правото на ЕС, като гарантира систематичното извършване на проверки за сигурност на всички лица. По този начин Регламентът може да се разглежда като запълване на значителна празнина в използването на бази данни за лица със свобода на движение, като се признава, че някои бойци терористи могат да се възползват от правото да пътуват в рамките на Шенгенското пространство.

Въпреки че **разходите за извършване на системни проверки на всички лица, влизащи и излизащи от Шенгенското пространство,** не са пренебрежими и се поемат специално от пътниците чрез увеличаване на времето за изчакване, те **изглеждат пропорционални на въздействието на Регламента върху вътрешната сигурност**, дори без да се вземат предвид потенциалните икономии на разходи, свързани с предотвратяването на терористични атаки и организирана престъпност. Оценявайки цялостното въздействие на Регламента, органите за гранична охрана, до които се бяха допитали в рамките на проучването, преценихa почти единодушно, че той отговаря по подходящ начин на настоящите нужди в областта на сигурността.

Все пак значителни **предизвикателства могат да бъдат идентифицирани през първите години от въвеждането**. Тези предизвикателства се отнасят до разграничението между дерогациите по член 8, параграф 2а от Кодекса на шенгенските граници и облекчаването на режима съгласно член 9 от Кодекса на шенгенските граници, тълкуването на изискванията на двете разпоредби и следователно практическото им прилагане, качеството на оценката на риска, изисквана за дерогациите, и докладването, изисквано за облекчаването. Тъй като и двете разпоредби продължават да се прилагат за сухопътните и морските гранично-пропускателни пунктове, е необходимо допълнително изясняване на процедурите за временно връщане към целеви проверки и по-строго прилагане, за да се гарантира съгласувано високо равнище на сигурност по всички външни граници. Използването на облекчаване на режима трябва да остане ограничено до изключителни и непредвидени обстоятелства.

Когато прилагат дерогация от принципа на системни проверки в съответните бази данни, държавите членки силно се насърчават да включват органите за борба с тероризма и организираната престъпност при подготовката на оценката на риска. Образецът, разработен от Frontex за тази цел, е насочен към това да се преодолее

липсата на хармонизация при събирането на данни и да се подобри качеството на данните, но той няма да постигне целите си, ако всички съответни органи не участват активно.

По-проактивен подход за предотвратяване на прекомерно дългото време за чакане поради предвидими събития би бил важна стъпка за коригиране на ситуацията на гранично-пропускателните пунктове, без да се възпрепятства самата цел на Регламента. Много държави членки уведомиха за намерението си да използват дерогация от принципа на системни проверки в съответната база данни с оглед на лятната ваканция и коледните празници. Въпреки че използването на дерогации все още е прерогатив за държавите членки по сухопътните и морските граници, държавите членки следва по-скоро да бъдат готови да увеличат своя персонал и да реорганизират инфраструктурата по време на тези добре познати пикови периоди.

Аналогично, **единен подход за оценка на „непредвидими събития“ и „прекомерно дълго“ време за чакане** би осигурил последователност по един критичен въпрос, който може да засегне сигурността на всички държави от Шенген. Докладът относно функционирането на Механизма за оценка и наблюдение по Шенген[34] като цяло потвърди посочените по-горе предизвикателства, но също така потвърждава, че в повечето случаи националните органи вече са се занимавали с тях или са го правили по време на преразглеждането на оценката, извършвана в рамките на Механизма за оценка по Шенген.

Поради горепосочените причини, когато през юни 2021 г. тя изготви стратегията за бъдещето на Шенген[35], което доведе до предложението ѝ за изменение на Кодекса на шенгенските граници[36] през декември 2021 г., Комисията стигна до заключението, че не е необходимо законодателно изменение на съществуващия член 8 с цел преодоляване на установените слабости. Комисията по-скоро възнамерява да разгледа тези въпроси чрез „актове с незадължителен характер“, по-специално предстоящия преглед на *Практическото ръководство за граничните служители*[37], който да се използва от компетентните органи на държавите членки при извършването на граничния контрол на лица.

В бъдеще Комисията ще продължи да наблюдава прилагането на член 8 като част от механизма за оценка и наблюдение по Шенген.

---

[34] Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно функционирането на Механизма за оценка и наблюдение по Шенген съгласно член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета — COM(2020) 779 final — 25.11.2020 г.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en .

[36] Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите – COM/2021/891 final.

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019 г.