ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2021 г.
COM(2021) 278 final

2021/0140 (CNS)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

относно създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2013

{SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final} - {SWD(2021) 120 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Общ контекст

Шенгенското пространство[1] е едно от най-значимите постижения на Европейския съюз. То засили свободата на движение, като позволи на над 420 милиона души да се движат, без да подлежат на контрол по вътрешните граници, и улесни трансграничната доставка на стоки и услуги, което донесе значителни социални и икономически ползи за нашите общества.

Шенгенското сътрудничество, което започна с междуправителствена рамка между пет държави членки с подписването на „Шенгенското споразумение“ на 14 юни 1985 г., беше разширено значително от първоначалното му въвеждане досега. През последните 35 години в ЕС се наблюдава непрекъснато развитие в посока към изграждане на добре функциониращо пространство без контрол по вътрешните граници и със засилено чувство на взаимно доверие между държавите членки. Днес то е изправено пред различна реалност и различни предизвикателства в сравнение с времето, когато беше създадено. Нестабилността в съседните на Европа държави и отвъд тях, бежанската криза от 2015 г. и последиците от нея, продължаващата терористична заплаха и пандемията от COVID-19 оказаха значителен натиск върху Шенгенското пространство и дори доведоха до това някои държави членки отново да въведат контрол по вътрешните граници за продължителен период от време.

За да се преодолеят предизвикателствата, пред които е изправено Шенгенското пространство, председателят на Комисията Фон дер Лайен обяви стратегия за Шенген в своята реч за състоянието на Съюза през 2020 г.[2]. В новия пакт за миграцията и убежището[3] Комисията посочи, че стратегията за Шенген ще съчетава законодателни и оперативни инициативи, насочени към осигуряване на по-силно и устойчиво пространство без контрол по вътрешните граници, като същевременно ще се укрепят неговите структури за управление и наблюдение. Една от тези инициативи е преразглеждането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген (наричан по-долу „механизмът за оценка по Шенген“ или „механизмът“).

Шенгенското пространство се подкрепя от значителен набор от мерки, с които се компенсира липсата на контрол по вътрешните граници, улеснява се свободното движение и се гарантира високо равнище на сигурност и правосъдие. Достиженията на правото от Шенген обхващат разпоредбите, включени в уредбата на Съюза съгласно Протокол № 19, приложен към Договора за Европейския съюз (ДЕС) и към Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), заедно с актовете, които се основават на тях или са свързани по друг начин с тях. Така достиженията на правото на ЕС включват 1) мерките по външните граници (управление на външните граници), 2) компенсаторните мерки (обща визова политика, полицейско сътрудничество, политика

---

[1] Освен държавите членки Шенгенското пространство обхваща също така Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенщайн (т.нар. „асоциирани към Шенген държави“). Ирландия не е част от Шенгенското пространство, но от 1 януари 2021 г. прилага частично достиженията на правото от Шенген. България, Кипър, Румъния и Хърватия са обвързани с достиженията на правото от Шенген, но контролът по вътрешните граници все още не е отменен по отношение на тези държави членки.

[2] Реч за състоянието на Съюза, произнесена от председателя Фон дер Лайен на пленарното заседание на Европейския парламент, 16 септември 2020 г.

[3] COM(2020) 609 final, 23.9.2020 г., стр. 14—15.

на връщане и Шенгенска информационна система) и 3) стабилен механизъм за оценка и наблюдение. Достиженията на правото от Шенген включват и изисквания относно защитата на данните и зачитането на други основни права. Посочените по-горе три основни и допълващи се стълба са в основата на Шенген и правят възможно съществуването на пространство без контрол по вътрешните граници. Цялостната стабилност на тази сложна структура зависи от здравината на всеки един от стълбовете, както и от съгласуваността и последователността на цялата система.

Доброто функциониране на Шенгенското пространство зависи от правилното и ефикасно прилагане на общите правила, т.е. достиженията на правото от Шенген, и в по-общ план — от взаимното доверие между държавите членки. Недостатък или липса на прилагане в една държава членка може да засегнат всички останали и впоследствие да изложат на риск Шенгенското пространство. Наблюдението на начина, по който държавите членки прилагат достиженията на правото от Шенген, и последващите действия въз основа на съвместно договорени препоръки за подобрение са основен елемент от структурите за управление на Шенген. Още през 1998 г. договарящите страни по Шенгенската конвенция създадоха Постоянен комитет с мандат да установява недостатъци в прилагането на достиженията на правото от Шенген и да предлага решения[4]. Вследствие на включването на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на ЕС решението за създаване на Постоянен комитет беше заменено с Регламент (ЕС) № 1053/2013[5] на Съвета (наричан по-долу „регламентът“), който понастоящем предоставя правното основание за механизма. Регламентът започна да функционира през 2015 г.

Целта на механизма за оценка по Шенген е да се поддържа високо равнище на взаимно доверие между участващите държави членки и по този начин да се допринесе за доброто функциониране на Шенгенското пространство, като се гарантира, че държавите членки прилагат ефективно шенгенските правила. Механизмът следва да постигне тези цели чрез безпристрастни и обективни оценки, които са в състояние да установят недостатъците в прилагането на законодателството на практика и да гарантират, че тези недостатъци се отстраняват бързо.

Въпреки че механизмът може законно да обхваща всички достижения на правото от Шенген, практиката е конкретните области на политиката, които подлежат на оценка, да се определят от Комисията заедно с държавите членки за всеки многогодишен цикъл на оценка. Въз основа на тази практика първият и вторият многогодишен цикъл на оценка включваха специфични оценки на изпълнението на мерките в областта на управлението на външните граници, връщането, общата визова политика, полицейското сътрудничество, Шенгенската информационна система (ШИС), защитата на данните и липсата на контрол по вътрешните граници. В бъдеще и други области на политиката, попадащи в обхвата на достиженията на правото от Шенген, биха могли да бъдат част от механизма, ако бъде взето такова решение в многогодишната програма за оценка, изготвена от Комисията. В този контекст и въз основа на тази практика механизмът обхваща също така, но само с цел да се направи заключение дали дадена държава

[4] Решение на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за създаване на Постоянен комитет за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (SCH/Com-ex (98)26 def.), ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 138.

[5] Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

членка е готова да прилага цялата или част от Шенгенската правна рамка, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, законодателството в областта на огнестрелните оръжия и политиката в областта на наркотиците.

Съгласно регламента Комисията отговаря за цялостната координация и организация на оценката и наблюдението, като същевременно информира Европейския парламент и националните парламенти относно резултатите от оценките. В съответствие с член 70 от ДФЕС механизмът остава споделена отговорност: Комисията извършва оценки съвместно с експерти от държавите членки и с подкрепата на органите, службите и агенциите на Съюза. Този партньорски подход е от решаващо значение за гарантиране на отчетност, ангажираност с резултатите и взаимно доверие. Експертите от държавите членки проверяват работата на колегите си, препоръчват решения и настоятелно призовават за действия, ако държавата членка не ги прилага. Освен това Съветът участва в процеса на вземане на решения при приемане на препоръки по предложение на Комисията.

- **Основания и цели на предложението**

Като се имат предвид предизвикателствата, пред които е изправено Шенгенското пространство през последните години, и ролята на механизма в управлението му, е важно механизмът да продължи да бъде пригоден за целта си и да достигне пълния си потенциал, за да може да се адаптира към последните законодателни промени, да се справи с новите предизвикателства и да включи нови държави членки, които прилагат изцяло или частично достиженията на правото от Шенген.

В член 22 от Регламента се изисква Комисията да извърши преглед на действието на регламента в срок от шест месеца от приемането на всички доклади за оценка в рамките на първата многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.). На 25 ноември 2020 г. Комисията представи своя преглед в доклад[6] и придружаващ работен документ на службите на Комисията[7], обхващащи всички елементи на регламента, включително функционирането на процедурите за приемане на актове по линия на механизма.

В прегледа се стига до заключението, че механизмът е довел до осезаеми подобрения. Като цяло държавите членки прилагат по адекватен начин достиженията на правото от Шенген, а сериозните недостатъци се отстраняват бързо. В него се потвърждава, че механизмът като такъв осигурява солидна рамка за оценка и наблюдение на прилагането на достиженията на правото от Шенген.

При прегледа обаче се установяват значителни недостатъци във връзка с тромавия процес на механизма, като процесът на оценка и последващите действия и изпълнението на плановете за действие отнемат твърде много време. Препоръките на Съвета също така не се оказаха достатъчно ефективен инструмент, за да се гарантира, че държавите членки предприемат бързи действия, тъй като техническият характер на процеса не е довел до достатъчен политически натиск за действие. Въпреки че в оценките бяха установени сериозни недостатъци при 10 посещения за оценка[8],

---

6 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).

7 SWD (2020) 327 final.

8 Както е посочено в петгодишния преглед, чрез механизма бяха установени сериозни недостатъци при десет оценки в три области: управление на външните граници (Гърция, Исландия, Испания и Швеция); обща визова политика (Финландия и Нидерландия); Шенгенска информационна система (Белгия, Франция, Испания и Обединеното кралство).

обсъждане на равнище министри беше проведено само веднъж — във връзка със сериозните недостатъци в управлението на външните граници от Гърция.

Изглежда също така, че механизмът не създава достатъчно доверие сред държавите членки, като се има предвид, че през последните пет години няколко държави членки продължиха да удължават контрола по вътрешните граници въпреки положителните оценки в областта на управлението на външните граници, полицейското сътрудничество и Шенгенската информационна система, както и цялостната оценка, че държавите членки прилагат адекватно достиженията на правото от Шенген. Освен това при прегледа беше установено, че сегашната липса на гъвкавост на механизма не му позволява да се адаптира към новите обстоятелства и новите оперативни и законодателни промени.

В прегледа се стига до заключението, че редица недостатъци пречат на механизма да функционира толкова ефективно, колкото би могъл и би следвало, като по този начин се подкопава пълният му потенциал. Тези недостатъци са:

1. прекомерната продължителност на процеса на оценка (10—12 месеца) и на времето, необходимо на държавите членки да изпълнят препоръките (2 години);
2. недостатъчен капацитет на държавите членки да допринасят с достатъчен брой експерти за оценките, като 5 държави членки осигуряват една трета от всички експерти и е налице хроничен недостиг на експерти в конкретни области на политиката;
3. неоптимално използване и недостатъчна ефикасност на внезапните посещения, както и на другите инструменти за оценка и наблюдение, по-специално тематичните оценки;
4. бавни последващи действия и бавно изпълнение на плановете за действие и липса на всеобхватен и последователен подход за наблюдение на изпълнението; и
5. като се изключи оценката на правото на защита на личните данни, оценката на зачитането на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген не е включена в достатъчна степен в механизма.

Прегледът показа, че някои от тези недостатъци биха могли да бъдат преодолени на оперативно равнище, но за други ще са необходими законодателни промени.

Както Европейският парламент, така и Съветът подчертаха необходимостта от реформиране на механизма. Европейският парламент, в своята резолюция от 2017 г.[9], и Съветът, още чрез консултацията, започната от финландското председателство през 2019 г.[10], приканиха Комисията да предприеме действия. Неотдавна Съветът прие заключения относно механизма[11], в които прикани Комисията да представи инициативи за подобряване на цялостната ефикасност на механизма и да гарантира, че той остава гъвкав, приспособим към променящите се обстоятелства и развитието във връзка с достиженията на правото от Шенген, в отговор на новите предизвикателства и за адаптиране към новите реалности.

Въз основа на заключенията от 5-годишния преглед Комисията стигна до заключението, че посочените по-горе недостатъци могат да бъдат обобщени като **три взаимосвързани предизвикателства:**

---

9 Доклад относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство (2017/2256(INI).

10 Документ 13244/19 на Съвета.

11 Документ 7939/21 на Съвета.

– ограничен стратегически акцент и значителна разпокъсаност, които не позволяват цялостен поглед върху общото функциониране на Шенгенското пространство, който иначе би улеснил политическата дискусия;

– недостатъчен капацитет за установяване на нови обстоятелства, законодателни и оперативни промени и бързо реагиране или адаптиране към тях; и

– бавно приемане и прилагане на корективни мерки с партньорска система, която не оказва очаквания натиск.

Въз основа на информацията, събрана от съответните заинтересовани страни в придружаващата оценка на въздействието, Комисията определи няколко варианта на политиката, обобщени в раздел 3, насочени към повишаване на ефективността на механизма и по този начин към осигуряване на по-прозрачно, ефективно и последователно прилагане на достиженията на правото от Шенген.

За да се преодолеят посочените по-горе проблеми, настоящото предложение е насочено към постигането на следните цели: 1) засилване на стратегическата насоченост на механизма и осигуряване на по-пропорционално използване на различните инструменти за оценка; 2) съкращаване и опростяване на процедурите с цел повишаване на ефективността и ефикасността на процеса и засилване на партньорския натиск; 3) оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на сътрудничеството с органите, службите и агенциите на ЕС; и 4) засилване на оценяването на зачитането на основните права в рамките на достиженията на правото от Шенген. Тези цели ще бъдат постигнати по-специално чрез следния подход:

1) Засилване на стратегическата насоченост на механизма и осигуряване на по-пропорционално и стратегическо използване на различните инструменти за оценка и наблюдение

– **Увеличаване на гъвкавостта за адаптиране на обхвата на специфичните оценки и приоритети за оценка към новите реалности в достиженията на правото от Шенген** чрез премахване на настоящия списък със специфични области на политиката, които трябва да бъдат оценени, и установяване на процедура за вземане на решения по приоритетните области в началото на всеки цикъл на оценка. Съгласно сега действащия регламент всяка държава членка се оценява в шест области на политиката чрез шест отделни оценки, във връзка с които се изготвят шест доклада за оценка и шест набора от препоръки. Тези области на политиката обаче вече не са напълно адаптирани към новите реалности. Например през 2023 г. ще започне да функционира нова поредица от информационни системи, които ще допълнят Шенгенската информационна система. С развитието на достиженията на правото на ЕС в областта на сигурността ще трябва да се вземат предвид допълнителни елементи във връзка с оценките, по-специално в областта на полицейското сътрудничество. С развитието на законодателството различните области на политиката стават все по-взаимосвързани и взаимозависими (например Шенгенската информационна система и връщането или Шенгенската информационна система и полицейското сътрудничество). Поради това разделянето на оценките в специфични оценки по области на политиката може да не е най-подходящият начин за оценка на тези взаимосвързани дейности. Като се премахва списъкът на областите на политиката, с предложението увеличава гъвкавостта за формулиране на оценките по различен начин и за оценка на различни аспекти или възможни нови елементи, което позволява на механизма бързо да се адаптира към динамичния характер на достиженията на правото от Шенген.

Същевременно то създава правна сигурност по отношение на процедурата за постигане на съгласие по приоритетите за оценка в началото на всеки цикъл на оценка.

– **Създаване на гъвкаво програмиране.** Освен това с предложението се създава гъвкава законодателна рамка за програмиране. С него се адаптират правилата за многогодишното и годишното програмиране, за да се създаде възможност за по-бърза реакция при възникващи проблеми и предизвикателства, като се намалят подробностите, които понастоящем са включени в многогодишните и годишните програми за оценка, и се намали необходимостта от изменения.

– **Постепенно преминаване към изцяло основани на риска оценки.** С предложението се създава задължение да се вземат предвид резултатите от предишни оценки, както и други механизми за оценка и наблюдение на равнището на Съюза и на национално равнище (например оценката на уязвимостта на Frontex или Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT). Освен това (както е обяснено по-долу) с него се създават допълнителни задължения за изискване на оценки на риска и ситуационна осведоменост от органите, агенциите и службите на Съюза, когато е целесъобразно. Новата гъвкава рамка и допълнителните задължения ще позволят например с течение на времето да се извършва всеобхватна оценка на държавите членки въз основа на риска, която да обхваща само елементите, определени чрез анализ на риска и ситуационна осведоменост, като се извършва само една оценка за всяка държава членка, обхващаща всички съответни области на политиката, в един доклад за оценка. Това би позволило и едновременна оценка на няколко държави членки, изправени пред едни и същи предизвикателства.

– **Гарантиране, че няма пропуски при оценката на прилагането на достиженията на правото от Шенген в дадена държава членка**. Тъй като шенгенската правна рамка се развива и става все по-сложна, държавите членки прибягват до други участници, които да ги подпомагат при изпълнението на задачите, за които отговарят. Такъв е случаят например с частните дружества в областта на визовата политика (например външните доставчици на услуги) или външните граници (например авиокомпании или летища, управлявани от частни дружества). Това се отнася и за органите, агенциите и службите на Съюза, чиито мандати през последните години бяха засилени, за да предоставят подкрепа на държавите членки, например при извършването на гранични проверки или наблюдение, или проверки за сигурност на втора линия. Тъй като механизмът има за цел да предостави преглед на ситуацията в дадена държава членка, в предложението се пояснява, че механизмът може да подпомага проверката на дейностите на органите, службите и агенциите на Съюза, доколкото те изпълняват функции от името на държавите членки за подпомагане на оперативното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген. Следователно целта не е да се извършва оценка на самите органи, служби и агенции. Проверката на тези дейности ще бъде включена в оценката на държавите членки, подобно на настоящата ситуация, при която например по време на оценките в областта на общата визова политика екипите проверяват дейностите на тези частни дружества (външни доставчици на услуги), които участват в приемането на заявления за издаване на визи, или по външните граници, когато екипите проверяват инфраструктурата на летище, управлявано от частно дружество. Този аспект на оценките ще се извършва, без

да се засягат и при пълно зачитане отговорностите, възложени на Комисията и на управителните органи на съответните агенции, служби и органи. Ако при оценките се установят недостатъци по отношение на дейностите, изпълнявани или подпомагани от органите, службите и агенциите на Съюза, Комисията ще информира съответните им управителни органи.

– Удължаване на **цикъла на оценка от пет на седем години**, така че държавите членки да могат да бъдат оценявани поне два пъти по време на седемгодишния цикъл. Това също така ще даде възможност за по-балансирано, гъвкаво и стратегическо използване на всички налични инструменти за оценка и наблюдение, като се гарантира по-тясно и по-целенасочено наблюдение на държавите членки.

– **Укрепване на формите и методите на дейностите по оценка и наблюдение.** Планираните периодични посещения продължават да бъдат основният метод за оценка, но ще бъде възможно да се увеличи делът на внезапните посещения. Ще стане възможно извършването на дейности по оценка и наблюдение чрез средства от разстояние (напр. чрез видеоконферентна връзка). „Тематичните оценки“ ще имат все по-голяма роля със задължение за извършване на поне една тематична оценка годишно. Досега са извършени само две тематични оценки (едната е свързана с националните стратегии за интегрирано управление на границите, а другата — с местното шенгенско сътрудничество в областта на общата визова политика). Разпоредбите относно дейностите по наблюдение (повторни посещения и нов инструмент, наречен „посещения за проверка“) стават по-ясни и по-гъвкави.

– **По принцип не се изисква предварително уведомяване за внезапни оценки.** Това би осигурило по-добро използване на внезапните оценки, по-специално при оценки, които имат за цел разследване на спазването на задължения, произтичащи от достиженията на правото от Шенген, по-конкретно в отговор на индикации за проблеми, които имат значително въздействие върху функционирането на Шенгенското пространство, или на сериозни твърдения за нарушения на основните права. Ограниченото предварително уведомяване ще продължи да се прилага за внезапни посещения, чиято цел е да се извърши „случаен преглед на състоянието“ на прилагането на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите членки. За внезапните посещения няма да се извършва програмиране и те може да бъдат организирани в кратки срокове в зависимост от обстоятелствата.

– **Годишните доклади за резултатите от извършените оценки и актуалното състояние на корективните действия, предприети от държавите членки, които са предвидени съгласно действащия регламент, следва да бъдат част от годишния „Доклад за състоянието на Шенген“.** От ключово значение е в обсъжданията на политическо равнище да бъдат обхванати всички елементи на сложната архитектура, която подпомага правилното функциониране на Шенген. За тази цел Комисията ще поднови приемането на „доклада за състоянието на Шенген“, който да послужи като основа за обсъждане на неотдавна създадения Шенгенски форум. Оценките по Шенген, ситуацията във връзка с липсата на проверки по вътрешните граници и степента на изпълнение на препоръките ще бъдат важна част от този доклад.

2) Съкращаване и опростяване на процедурите за повишаване на ефективността и ефикасността на процеса и засилване на партньорския натиск

– **Значително ускоряване на процеса на оценка с ясни процедурни срокове.** Като общо правило Комисията ще приема докладите за оценка и препоръките в един акт **в срок от четири месеца** след извършването на дейността по оценка (и дори по-бързо, в случай че при оценката бъде установен сериозен недостатък). Това не само би осигурило повече яснота по отношение на причинно-следствената връзка между констатациите в доклада и препоръките, но и би ускорило процеса. По този начин ще се избегнат забавяния при приемането на препоръките, което понастоящем се случва в рамките на двуетапен процес на вземане на решения (т.е. доклади за оценка, приети от Комисията, и препоръки, приети от Съвета). Пълното участие на Съвета в процеса на оценка и препоръките остава гарантирано чрез процедурата по разглеждане (положително становище на Комитета за Шенген, в който участват всички държави членки, и гласуване по единния акт, който включва както констатациите от оценката, така и препоръките).

– **Засилване на партньорския натиск чрез съсредоточаване на правомощията на Съвета за вземане на решения върху политически значими случаи и чрез увеличаване на ролята му в последващите действия и наблюдението на изпълнението на препоръките.** Въпреки че сега действащата двуетапна процедура имаше за цел да се насърчат политическите дискусии на равнището на Съвета и да се упражни партньорски натиск в случай на сериозни недостатъци или когато дадена държава членка не изпълнява препоръките, досегашният опит ясно показа, че използването на този подход във всички случаи и за всички доклади не доведе до постигането на поставената цел, а допринесе значително за продължителността и сложността на процеса, което компрометира неговата ефективност.

Държавите членки вече участват активно в процеса на оценка (извършване на оценки с Комисията, съвместно изготвяне на доклади за оценка и проектопрепоръки) и в процеса на приемане на доклада за оценка чрез комитета в рамките на процедурата по разглеждане. Освен това повечето проблеми, установени по време на оценките, са от техническо, а не от политическо естество. Голямата натовареност в Съвета (разглеждане на 40 доклада годишно и произтичащите от това решения за изпълнение на Съвета със стотици препоръки) и много подробният и локален характер на препоръките попречиха на провеждането на реални обсъждания. Петгодишният преглед показа, че приемането на препоръки от Съвета във всеки отделен случай не доведе до очаквания партньорски натиск, а механизмът не осигури основа за политическо обсъждане на състоянието на Шенгенското пространство. Дори когато чрез механизма се установяваха сериозни недостатъци, обсъжданията на констатациите достигнаха само веднъж до министерско равнище. Освен това Съветът има много ограничена роля в последващите действия и наблюдението на изпълнението на плановете за действие на държавите членки.

С предложеното преразглеждане се цели отстраняване на тези недостатъци, като се гарантира, че Съветът приема препоръки в случаи, за които се счита, че

имат най-голяма добавена стойност и въздействие за насочване на политическите дискусии по въпроси, които са от общ интерес за функционирането на Шенгенското пространство. Тези случаи са следните: тематични оценки, „първоначални оценки“ (когато се решава дали дадена държава членка е готова да прилага достиженията на правото от Шенген изцяло или в конкретна област), както и в случай на сериозни недостатъци с оглед засилване на партньорския натиск и политическата дискусия на равнището на Съвета. В същото време се предлага процедурите да бъдат опростени за случаи от по-технически характер.

С предложението също така значително се засилва ролята на Съвета в последващите действия и наблюдението на напредъка по тези случаи, като се предвижда и механизъм за поетапно ескалиране на мерките при липса на напредък. По-специално, в случай на сериозен недостатък Съветът ще определи срокове за изпълнението на препоръките и честотата на докладите за напредъка, които съответната държава членка ще трябва да представя както на Комисията, така и на Съвета. Съветът ще трябва да изрази позицията си по доклада на Комисията след повторното посещение, както и относно приключването на плановете за действие. Подобни разпоредби се прилагат и за приключването на плановете за действие, свързани с „първоначалните оценки“.

Освен това на Съвета ще бъде предоставена по-голяма роля на етапа на наблюдение във всички случаи: съгласно предложението Комисията информира Европейския парламент и Съвета поне два пъти годишно за напредъка по изпълнението на плановете за действие. Освен това Комисията ще приема ежегодно обобщаващ доклад за извършените оценки, който следва да бъде обсъден от Съвета с оглед приемането на заключения по този въпрос. И накрая, Комисията ще информира Съвета, когато дадена държава членка не постигне достатъчен напредък в изпълнението на плана за действие.

– Укрепване и ускоряване на разпоредбите, свързани със случаи, при които при оценките се установи **сериозен недостатък:** въвежда се **ускорена процедура** за сериозен недостатък, за да се гарантира, че установените недостатъци се отстраняват своевременно. С предложението определението за сериозни недостатъци, което понастоящем се съдържа в насоките за оценка по Шенген, се включва в постановителната част, за да се повиши правната сигурност и да се гарантира общо разбиране на понятието. **Оценяваната държава членка ще трябва незабавно да започне да изпълнява действия** за отстраняване на недостатъка още преди приемането на доклада за оценка и трябва да информира незабавно Комисията и държавите членки за предприетите мерки. В случай на сериозен недостатък препоръките следва да бъдат приети от Съвета **в срок от 2 месеца и половина след края на дейността по оценяване**; не по-късно от една година след оценката ще се проведе повторно посещение за проверка на изпълнението на корективните действия (може да бъде и по-рано в зависимост от крайните срокове за изпълнение на корективните действия, определени от Съвета); Комисията незабавно ще информира Съвета и Европейския парламент за наличието на сериозен недостатък с цел упражняване на по-строг политически контрол, както е посочено в точката по-горе.

– **Премахване и опростяване на разпоредбите, които създават ненужни процедурни пречки**. Съгласно предложението вече няма да се изисква

докладите за оценка да се третират като документи с ниво на класификация за сигурност EU Restricted. Тази промяна ще увеличи прозрачността, ще опрости и ускори процедурата, като позволи по-бързо обработване на докладите и улесни предаването им на националните парламенти и на Европейския парламент[12]. Въпреки това докладите за оценка ще бъдат третирани като чувствителна информация[13] и държавите членки ще си запазят възможността да поискат тяхното класифициране. Предложението ще опрости **оценката на адекватността** на плановете за действие на държавите членки: Комисията вече няма да приема съобщение относно оценките, но все пак ще информира съответната държава членка (и Съвета) за своите забележки, например чрез административно писмо. И накрая, намалената **честота на докладите за последващи действия** (член 16, параграфи 3 и 4) чрез изискването за доклад за напредъка на всеки шест месеца вместо сегашните три месеца, ще намали общата административна тежест за държавите членки.

3) Засилване на оценяването на зачитането на основните права в рамките на достиженията на правото от Шенген

– По-нататъшно **засилване на оценката на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген** (в допълнение към защитата на данните, която се оценява като отделна област на политиката) в рамките на механизма, включително увеличаване на анализите на риска от Агенцията на Европейския съюз за основните права; засилване на позоваването на основните права в разпоредбата относно обучението и включване в регламента на специална разпоредба относно използването на **доказателства, предоставени от трети страни**, включително национални механизми за наблюдение, както и възможността за извършване на внезапни оценки без предизвестие, ако има основания да се смята, че са допуснати сериозни нарушения на основните права.

4) Оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на сътрудничеството с органите, службите и агенциите на Съюза, както и полезни взаимодействия с други механизми за оценка и наблюдение за по-целенасочени, стратегически и съобразени с нуждите оценки

– **Създаване на резерв от експерти.** Понастоящем Комисията публикува покани за определяне на експерти преди всяка оценка (три месеца преди конкретната оценка). Това е много времеемка дейност и държавите членки не винаги са в състояние да определят достатъчен брой квалифицирани експерти, тъй като настоящата процедура им предоставя много малко време за планиране. В такива случаи се налага Комисията да удължава неколкократно срока на поканите за определяне на експерти за оценките. Освен това има хроничен недостиг на експерти в определени области на политиката.

Тази система ще бъде заменена с годишна покана за определяне на експерти, които да бъдат включени в резерв. Държавите членки ще трябва да определят поне един експерт годишно за всяка област на политиката, определена в многогодишната програма за оценка (например визи, управление на външните

[12] Европейският парламент и НПО призоваха за по-лесен достъп до докладите за оценка.

[13] По-специално във връзка с прилагането на Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно достъпа до документи.

граници, връщане, защита на данните), и да гарантират, че те са на разположение за извършването на оценки. Комисията ще потвърди избора на експерти за резерва и ще поддържа актуален списък на резерва. След това резервът ще бъде основният източник на оценители по Шенген за специфични оценки (т.е. създаване на екипи за специфични оценки) и също така ще улесни значително организирането на внезапни посещения. При създаването на екипите ще бъде надлежно отчетен капацитетът на националните администрации, както и необходимостта да се осигури географски баланс. Фактът, че е определен експерт в резерва, не означава, че всеки експерт в резерва ще бъде необходим по всяко време. Резервът ще позволи сформиране на екипи чрез по-малко тромава процедура и също така ще осигури по-голяма предвидимост и гъвкавост както за Комисията, така и за експертите от държавите членки, тъй като планирането на оценките ще бъде раздадено на всички държави членки достатъчно рано. Преди всяка оценка Комисията може да се обърне директно към отделни експерти от резерва, за да сформира екипи, което значително ще ускори и опрости процеса. При създаването на екипите за специфични оценки Комисията следва също така да гарантира, доколкото е възможно, географски баланс. Ако за дадена специфична оценка е необходим конкретен профил и не е възможно да се ангажира експерт от резерва, Комисията все пак може да прибегне до конкретни покани за определяне на експерти. Създаването на резерв от експерти в дългосрочен план ще позволи сформиране на интердисциплинарен екип за оценка на всички съответни области на достиженията на правото от Шенген.

– **Засилване на сътрудничеството с Frontex, eu-LISA, Европол, Агенцията на Европейския съюз за основните права и Европейския надзорен орган по защита на данните.** В предложението се предвижда, че сътрудничеството следва да бъде реципрочно, така че тези агенции и органи също да могат да използват информацията, събрана чрез процеса на оценка. Комисията също така ще има достъп до по-широк спектър от информация и продукти за анализ на риска от органите и агенциите.

Предложението също така **увеличава полезните взаимодействия с механизмите за оценка и наблюдение**, прилагани от агенциите и органите на Съюза. През последните години на равнището на ЕС и на национално равнище бяха създадени други механизми за контрол и наблюдение на качеството, които могат да допълнят механизма. Предложението предвижда по-голяма съгласуваност и полезни взаимодействия с дейностите на Frontex и по-специално с процеса на оценка на уязвимостта. Оценката на уязвимостта, извършвана от Frontex, е допълнителен инструмент към механизма за оценка и наблюдение, за да се гарантира контрол на качеството на равнището на Съюза и да се осигури постоянна готовност както на равнището на Съюза, така и на национално равнище, за да се реагира на всякакви предизвикателства по външните граници. Оценката на уязвимостта предлага моментна снимка на оперативния капацитет на дадена държава членка в областта на външните граници с цел установяване на потенциални слабости в системата. Това е ориентиран към бъдещето подход, насочен към предотвратяване на кризи. Комисията вече споделя резултатите от процеса на оценка на уязвимостта с екипа от експерти от държавите членки преди извършването на оценка в

съответствие с член 33 от Регламент (ЕС) 2019/1896[14] и създаде официални канали за обмен на информация с Frontex. За да се увеличат още повече полезните взаимодействия, в предложението се предвиждат специални разпоредби с цел получаване на възможно най-много информация чрез процеса на оценка на уязвимостта, за да се създаде по-добра картина на състоянието на функционирането на Шенгенското пространство. Целта е също така да се избегнат, доколкото е възможно, дублирането на усилия и противоречивите препоръки.

Примери за други области на политиката, в които ще бъдат възможни засилени полезни взаимодействия благодарение на новите разпоредби, предвидени в предложението, са Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи („EMPACT“) или надзорът, провеждан от Комисията с подкрепата на eu-LISA, по отношение на подготовката на държавите членки да прилагат съответните ИТ системи. Националните механизми за контрол на качеството (насърчавани съгласно Регламент (ЕС) 2019/1896) биха могли да придобият подобно значение в бъдеще и с предложението се създава основата за осигуряване на полезни взаимодействия и обмен на информация. Освен това при оценките ще се вземат предвид и резултатите от независимия механизъм за наблюдение, разработен съгласно предложението за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави по външните граници.

В предложението се предвижда амбициозен краен срок за пълното прилагане на регламента (от [1 септември 2022 г.]).

Анализът на Комисията, който е представен в оценката на въздействието[15] към настоящото предложение и е обобщен в раздел 3, е в основата на настоящото предложение за цялостен преглед на регламента.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящото предложение придружава съобщението „Стратегия за напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство“[16], в което се предлага всеобхватен подход, за да стане пространството на свобода, сигурност и правосъдие по-силно и по-устойчиво на всякакви бъдещи предизвикателства и заплахи.

Механизмът следва да осигури стабилна правна рамка, за да обхване изцяло постоянно развиващото се законодателство, което стои в основата на функционирането на Шенгенското пространство. В този контекст една от конкретните цели на предложението е да се засили стратегическата насоченост в процеса на оценка и наблюдение. Това изисква **да се осигури съгласуваност със съществуващите и бъдещите разпоредби, които са част от достиженията на правото от Шенген**. За тази цел механизмът следва да бъде адаптиран към променящия се обхват на съответното право на ЕС. През последните няколко години Съюзът предприе няколко инициативи, за да направи Шенгенското пространство по-силно и по-устойчиво. Тези промени включват няколко нови елемента, по-специално във връзка с управлението на външните граници. В допълнение към Шенгенската информационна система и Визовата информационна система, от края на 2023 г. управлението на външните

[14] ОВ L 295, 14.11.2019 г., стр. 1.
[15] SWD (2021)119 final.
[16] COM(2021) 277 final.

граници ще бъде подпомагано от нови информационни системи, като Системата за влизане и излизане[17] и Системата на ЕС за информация за пътуванията и разрешаването им[18]. В допълнение към това ще бъде осигурена оперативна съвместимост[19] между съответните бази данни. Освен това предстоящото през 2021 г. приемане на предложение за Кодекс на ЕС за полицейско сътрудничество в рамките на стратегията на ЕС за Съюза на сигурност[20], както и приемането на предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници[21] с цел да се вземат предвид поуките, извлечени от COVID-19 и от преговорите по предложението от 2017 г. за изменение на Кодекса на шенгенските граници, ще бъдат важни инициативи за повишаване на сигурността и възстановяване на целостта на Шенгенското пространство.

Ролята на агенциите на Съюза, участващи в прилагането на достиженията на правото от Шенген, също придоби по-голямо значение. През 2019 г. създаването на европейската гранична и брегова охрана, включително сформирането на постоянен корпус от 10 000 гранични служители до 2027 г., беше ключова стъпка към истинския европейски контрол на външните граници и постепенното създаване на обща система на ЕС за връщане. Мандатът на Европол е в процес на актуализиране след предложение на Комисията от 9 декември 2020 г.[22]

Както е описано по-горе, в някои от правните актове в различните области на политиката, обхванати от механизма, са предвидени собствени **инструменти за оценка и наблюдение на европейско или национално равнище**. Поради това е необходимо да се **създадат и осигурят полезни взаимодействия, за да се избегне дублирането** и да се използват по най-добрия начин секторните инструменти за наблюдение. Поддържането и прецизирането на това взаимодействие е важен елемент от настоящото предложение. Във връзка с това в предложението се предвиждат разпоредби за по-нататъшно повишаване на съгласуваността, по-специално с дейностите на Frontex и с процеса на оценка на уязвимостта. Механизмът и неговите препоръки следва да допълват тези в рамките на процеса на оценка на уязвимостта. Подходящи примери в други области на политиката, в които ще бъде възможно увеличаване на полезните взаимодействия, са EMPACT (приоритетни действия в областта на полицейското сътрудничество) или служителят по въпросите на основните права към Frontex (наблюдение на спазването на основните права по външните граници от Frontex). Националните механизми за контрол на качеството (насърчавани съгласно Регламент (ЕС) 2019/1896), които са „национални“ механизми за оценка и наблюдение по Шенген, биха могли да придобият подобно значение в бъдеще. Освен това резултатите от националния независим механизъм за наблюдение, разработен съгласно предложението за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави по външните граници[23], също ще бъдат взети предвид при оценките.

Предложението е разработено така, че да бъде в съответствие със съществуващите разпоредби в областта на политиката (т.е. областите на политиката, обхванати от достиженията на правото от Шенген), като също така надлежно са взети предвид текущите и предвидените инициативи, които все още не са влезли в сила. В по-широк

[17] Регламент (ЕС) 2017/2226, ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20.
[18] Регламент (ЕС) 2018/1240, ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 1.
[19] Регламент (ЕС) 2019/817, ОВ L 135, 22.5.2019 г., стр. 27.
[20] COM(2020) 605 final, 24.7.2020 г.
[21] Регламент (ЕС) 2016/399, ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.
[22] COM(2020) 796 final.
[23] COM(2020) 612 final. Вж. член 7.

смисъл, чрез по-добро свързване на различните области на политиката инициативата може да повиши ефективността на цялостния подход, предложен от стратегиите на Комисията, и да засили взаимното допълване на всички инструменти, разработени като част от новите законодателни усилия.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Предложението е в съответствие с целите и инициативите, предвидени в стратегията на ЕС за Съюза на сигурност, които надхвърлят достиженията на правото от Шенген, като например предложението за засилване на автоматизирания обмен на важни категории данни съгласно решенията на Съвета „Прюм“[24], и с бъдещите инициативи в рамките на стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност за периода 2021—2025 г.[25]. То е също така в съответствие с инициативите, включени в новия пакт за миграцията и убежището[26].

Отвъд пространството на свобода, сигурност и правосъдие Шенгенското пространство допринася за функционирането на единния пазар и създаването му донесе социални и икономически ползи за европейското общество[27] в много области — от търговията до заетостта, образованието, културата, туризма, транспорта и др. Мерките, насочени към повишаване на ефективността на механизма и по този начин към по-добро функциониране на Шенгенското пространство, по своето естество са съгласувани и с целите на тези области на политиката. Смущенията, причинени от пандемията от COVID-19, показаха по-добре от всяка предишна криза колко важно е да се запази целостта на Шенгенското пространство. Доброто функциониране на Шенгенското пространство е от съществено значение за икономическото възстановяване след COVID. Наличието на стабилен и ефективен механизъм ще допринесе за това, а оттам и за положителното икономическо и социално въздействие, което Шенген оказва върху гражданите и бизнеса в цяла Европа.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Правното основание на предложението е член 70 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Член 70 изрично предвижда компетентността на Съвета да приема, по предложение на Комисията, мерки за установяване на реда и условията, при които държавите членки, в сътрудничество с Комисията, правят обективна и безпристрастна оценка на прилагането от страна на органите на държавите членки на политиките в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Предложението отменя и заменя Регламент (ЕС) № 1053/2013, който също се основава на тази разпоредба от Договора.

В съответствие с изявлението[28] на Европейския парламент, Съвета и Комисията, придружаващо регламента, предложението трябва да бъде представено на Европейския

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

[25] SWD(2021) 74 final от 14.4.2021 г.

[26] COM(2020) 605 final.

[27] През 2016 г. беше изчислено, че пълното повторно въвеждане на контрола по вътрешните граници би довело до преки разходи между 5 и 18 милиарда евро годишно, COM(2016) 120 final, стр. 3.

[28] ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 37.

парламент за консултация, за да се вземе предвид неговото становище преди приемането на окончателен текст. Предложението обаче следва да бъде прието в съответствие със специална законодателна процедура.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Член 70 от ДФЕС предоставя правното основание за мерки, чрез които държавите членки, в сътрудничество с Комисията, правят обективна и безпристрастна оценка на прилагането от страна на органите на държавите членки на политиките на Съюза в областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Въпреки че настоящото предложение внася много промени, то не променя из основи целите и обхвата на механизма. Предложението е в границите, определени в член 70 от ДФЕС.

Целта на предложението е да се доразвие, подобри и направи по-ефикасен вече съществуващият механизъм. Прегледът на регламента, извършен през 2020 г., потвърди необходимостта от стабилен механизъм на равнището на ЕС. Без промяна остава фактът, че добавената стойност от ЕС на механизма произтича преди всичко от споделянето на отговорностите между Комисията и държавите членки. Това създава стабилна основа за изграждане на взаимно доверие. Оценките, извършени на равнище ЕС, могат да гарантират своевременното установяване на недостатъци, които произтичат от асиметрии, различия и неправилно прилагане на достиженията на правото от Шенген, които биха могли да изложат на риск целостта на Шенгенското пространство. Освен това партньорският натиск, упражняван на равнище ЕС, създава необходимия стимул, за да се гарантира, че държавите членки бързо отстраняват недостатъците, особено в случай на сериозни недостатъци.

Освен това инициативата надлежно отчита принципа на субсидиарност, като поставя основата за по-добра координация с оценките, извършвани в рамките на националните механизми за контрол и наблюдение на качеството. Една от целите е да се измести акцентът на механизма към недостатъци, които могат да имат неблагоприятно въздействие върху доброто функциониране на Шенгенското пространство като цяло. Въпросите с ограничен обхват следва да се разглеждат по-скоро на национално равнище. Този подход е в съответствие и с Регламент (ЕС) 2019/1896, който насърчава разработването на национални механизми за контрол на качеството в рамките на компонентите за европейско интегрирано управление на границите.

В заключение, за да се преодолеят ефективно недостатъците, установени при прегледа и анализирани допълнително в оценката на въздействието, са необходими законодателни промени.

- **Пропорционалност**

Член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз гласи, че съдържанието и формата на дейност на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Избраната форма за тази дейност трябва да даде възможност предложението да постигне целта си и да бъде приложено възможно най-ефективно.

Механизмът беше създаден през 2013 г. с регламент, тъй като този специфичен механизъм, който се прилага на равнище ЕС и се координира от Комисията, изисква ясни правила относно отговорностите и процедурите. Предложената инициатива представлява преразглеждане на регламент и следователно трябва да е под формата на регламент.

Що се отнася до съдържанието, пропорционалността на основните нови аспекти беше разгледана в придружаващата оценка на въздействието (раздел 7.3).

Наред с другото, предложението има за цел да рационализира процеса на оценка чрез опростяване на настоящия двуетапен процес на вземане на решения, така че като общо правило Комисията да приема не само докладите за оценка, но и препоръките посредством един акт за изпълнение (понастоящем Комисията приема доклада и предложение за препоръки на Съвета). Опитът от последните години показа, че приемането на препоръките от Съвета прави процедурата значително по-продължителна (средно 2—3 месеца), а прекомерната натовареност ограничава възможността на Съвета да упражнява необходимия партньорски натиск и да провежда общи обсъждания относно състоянието на Шенгенското пространство. Преразгледаният подход има за цел да отстрани тези недостатъци по пропорционален начин, като гарантира, че Съветът ще приема препоръки в случаите, за които се счита, че имат най-голяма добавена стойност и въздействие за насочване на политическата дискусия по въпроси от общ интерес за функционирането на Шенгенското пространство, а именно първоначални оценки и сериозни недостатъци, както и тематични оценки, като същевременно се опрости процедурата за случаи от по-технически характер. С предложението също така значително се засилва ролята на Съвета в последващите действия и наблюдението на напредъка по тези случаи, като се предвижда и механизъм за поетапно ескалиране на мерките при липса на напредък.

В заключение, нито една от предложените в настоящата инициатива промени не надхвърля необходимото за постигане на целите, посочени в раздел 1, и следователно предложението спазва принципа на пропорционалност. В действителност няколко елемента на предложението ще намалят административната тежест за държавите членки и Комисията.

- **Избор на инструмент**

Като се има предвид, че предложената инициатива има за цел преразглеждане и актуализиране на съществуващ механизъм за оценка, създаден с регламент (Регламент (ЕС) № 1053/2013), тя също ще бъде под формата на регламент.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

В съответствие с член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 Комисията направи преглед на действието на регламента и на 25 ноември 2020 г. представи доклад и придружаващ го работен документ на службите на Комисията[29]. Както беше обяснено в раздел 1, това беше отправната точка за изготвянето на предложението.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Консултацията със заинтересованите страни е подробно разгледана в оценката на въздействието[30], придружаваща настоящото предложение. Заинтересованите страни като цяло подкрепят укрепването на механизма, за да се повиши неговата ефективност и да се гарантира, че той може да се адаптира към последните законодателни промени и да се справи с новите предизвикателства.

[29] Вж. бележки под линия 6 и 7.

[30] Вж. по-специално приложение 2 към оценката на въздействието.

- **Оценка на въздействието**[31]

Въз основа на наличните данни и резултатите от широка консултация със заинтересованите страни Комисията изготви четири варианта на политиката, всеки от които съдържа поредица от мерки за постигане на целите. Вариант 1 съдържа само оперативни мерки за привеждане на изпълнението в съответствие с настоящите нужди. Вариант 2 предвижда целеви законодателни изменения на регламента, за да се изясни обхватът на специалните разпоредби, за да се повиши правната сигурност относно задълженията на различните участници и да се рационализират и опростят съществуващите процедури. Вариант 3 е по-амбициозен подход, който би довел до опростяване на първите два варианта и до важни промени във функционирането на механизма. Вариант 4 е комбиниран подход, включващ елементи от различните варианти в зависимост от областта на интервенция. Тези варианти са свързани и се доразвиват един друг и в повечето случаи са по-скоро кумулативни, отколкото алтернативни, в зависимост от степента на амбиция. Предпочитаният пакет от политики (вариант 4) съчетава редица мерки от варианти 1, 2 и 3.

Конкретна цел 1: *Избягване на пропуски в констатациите от оценката и повишаване на стратегическата насоченост*

Предпочитаният вариант е да се запази настоящият обхват, включващ всички аспекти на достиженията на правото от Шенген, като същевременно приоритетите (областите на политиката) се адаптират към новите реалности с по-гъвкаво програмиране и се удължи цикълът на оценяване от пет на седем години. Разширяването на обхвата на механизма, така че да обхване въпроси извън достиженията на правото от Шенген (например политиката в областта на убежището), беше отхвърлено главно по причини от правен характер, но също и по политически причини, като този вариант не е подкрепен от много държави членки. Сегашната формулировка на оценките по области на политиката също ще бъде запазена, но ще стане по-гъвкава. Преминаването към една всеобхватна оценка за всяка държава членка не беше счетено за непосредствено осъществимо на практика (но е поставена такава цел в средносрочен план). Въпреки това се предлагат амбициозни законодателни промени по отношение на формите и методите за оценка и наблюдение на дейностите, за да се разшири наборът от налични инструменти и да се изяснят критериите и условията за тяхното използване: систематични тематични оценки, два вида внезапни посещения със или без 24-часово предизвестие в зависимост от целта и два вида повторни посещения („повторни посещения при сериозни недостатъци“ и „посещения за проверка“).

Конкретна цел 2: *Рационализиране на ролите и разпределение на отговорностите и опростяване на процесите и процедурите*

Предпочитаният пакет от политики съдържа изменения с цел ускоряване на процесите и опростяване на процедурите, както и амбициозни правни промени, за да се промени процедурата за вземане на решения. Премахването на класификацията на докладите за оценка като правило, определянето на законови срокове за приемането на докладите за оценка и препоръките, опростената оценка на плановете за действие от страна на Комисията и намалената честота на задълженията за докладване от страна на държавите членки ще ускорят и облекчат процедурите и се ползват с широка подкрепа от заинтересованите страни. Що се отнася до предложената промяна в процедурата за

[31] Резюмето на оценката на въздействието и положителното становище на Комитета за регулаторен контрол са на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/?lang=bg.

вземане на решения, съгласно която Комисията приема както докладите за оценка, така и препоръките (като се запазва ролята на Съвета в повечето политически значими случаи), държавите членки ще продължат да участват пълноценно в приемането на докладите за оценка и препоръките чрез процедурата по разглеждане.

Конкретна цел 3: *Засилване на прилагането на гаранциите за основните права съгласно достиженията на правото от Шенген*

Предпочитаният вариант е да се въведат промени с цел да се повиши правната сигурност по отношение на елементите, които са от значение за основните права, и да се подчертае тяхното значение. Предлага се да се включи позоваване на редовното представяне на анализи на риска от Агенцията на Европейския съюз за основните права, да се засили позоваването на основните права при предоставянето на обучения, да се увеличи участието на Агенцията на Европейския съюз за основните права в посещенията за оценка и да се включи специален член относно използването на доказателства, предоставени от трети страни.

В допълнение към горепосочените елементи предложението съдържа няколко технически промени за повишаване на ефективността и ефикасността на механизма. Поотделно всяка от тях има доста ограничено положително въздействие (и поради това не са били предмет на оценка на въздействието), но цялостното въздействие на тези мерки е положително.

Конкретна цел 4: *Оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на органите, службите и агенциите на ЕС*

Предпочитаният пакет от политики съдържа правни изменения за промяна на процеса на определяне на експерти чрез създаване на постоянен годишен резерв от експерти, управляван от Комисията, като същевременно се осигурява гъвкавост при определянето на големината на екипите. Освен това предложените промени увеличават максимално приноса и подобряват координацията с органите, службите и агенциите на Съюза и с други механизми за контрол на качеството чрез подобрен анализ на риска, засилена координация и по-голямо участие с нови правни задължения. Тези мерки получиха широка подкрепа сред заинтересованите страни.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Няколко елемента на предложението ще намалят административната тежест за държавите членки, Комисията и Съвета, особено на етапа на вземане на решения (тъй като Съветът няма да трябва да издава препоръки във всички случаи) и на етапа на наблюдение, чрез изисквания за докладване на по-големи интервали относно изпълнението на плановете за действие и опростената оценка на тези планове за действие от страна на Комисията. Предлагат се опростени и по-бързи процедури и за етапа на оценяване по отношение на методите и инструментите за оценка, създаването на екипи и приемането на докладите за оценка. В оценката на въздействието бяха представени, доколкото е възможно, количествени оценки.

- **Основни права**

В настоящото предложение се зачитат основните права, определени в Хартата на основните права на Европейския съюз, и се въвеждат конкретни законодателни промени, за да се гарантира, че задълженията, свързани с основните права, са ясно обхванати от механизма.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Към настоящото предложение е приложена финансова обосновка. Годишно управлението на механизма струва приблизително 2 милиона евро на Комисията. Това равнище на разходите ще бъде запазено; с предложението не се въвежда изискване за увеличаване на човешките и финансовите ресурси, които вече са разпределени за Комисията. Това се дължи главно на поредицата от промени, които доведоха до намаляване на административната тежест за Комисията, и на разпоредбите, позволяващи по-целенасочени (и дори по-кратки) оценки с по-малки екипи. По време на работата по оценката на въздействието Комисията се ръководи от принципа, че ефикасността и ефективността на механизма следва да бъдат увеличени, без да са необходими допълнителни човешки и финансови ресурси.

Разходите, направени от експертите на държавите членки, ще продължат да бъдат възстановявани и в това отношение също не се очаква увеличение. Предложените промени ще доведат до повече извършена работа по по-ефикасен начин със същите ресурси.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Наблюдение**

Комисията ще направи преглед на действието на регламента и ще представи доклад на Съвета и на Европейския парламент в срок от 6 месеца от приемането на всички доклади за оценка по отношение на оценките, обхванати от първия седемгодишен цикъл на многогодишна оценка съгласно новия регламент.

Като част от оценката на въздействието и в съответствие с правилата за по-добро регулиране беше разработен неизчерпателен списък с качествени и количествени показатели, който ще бъде използван за прегледа. Освен това Комисията е в процес на разработване на нов ИТ инструмент за модернизиране на наблюдението на изпълнението на плановете за действие от държавите членки. Очаква се този инструмент да започне да функционира още през 2021 г.

- **Последици от различните протоколи, приложени към Договорите, и от споразуменията за асоцииране, сключени с трети държави**

Тъй като правното основание за настоящото предложение е посочено в трета част, дял V от ДФЕС, приложима е системата на „променлива геометрия“, предвидена в протоколите относно позициите на Дания и Ирландия и в Шенгенския протокол. Предложението представлява развитие на достиженията на правото от Шенген. Следователно трябва да се вземат предвид последиците във връзка с различните протоколи и споразумения за асоцииране към Шенген по отношение на Дания и Ирландия; Исландия и Норвегия, и Швейцария и Лихтенщайн. По подобен начин трябва да се вземат под внимание последиците за различните актове за присъединяване. Ситуацията на всяка от въпросните държави е подробно описана в последните съображения от настоящото предложение.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Сравнение член по член с разпоредбите на действащия регламент:

Член 1 — Предмет и обхват

Този член остава по същество непроменен, но в него се изяснява целта на механизма („гарантира, че държавите членки прилагат ефективно достиженията на правото от

Шенген, като по този начин допринасят за доброто функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници“). Параграф 3 е преместен в член 15 („Експерти от държавите членки“).

Член 2 — Определения

Добавени са редица нови определения, за да се осигури правна яснота и да се повиши четивността на регламента. Добавя се определението за „сериозен недостатък“, за да се повиши правната сигурност и да се гарантира общо разбиране на понятието. Определението се основава на определението, което понастоящем се използва в „Ръководство за оценка по Шенген“ на Комисията. В този член се съдържат и определения за „първоначална оценка“, „периодична оценка“, „внезапна оценка“, „тематична оценка“, „посещение“, „повторно посещение“, „посещение за проверка“, „дейност по оценка“ и „екип“.

Член 3 — Отговорности и задължение за сътрудничество

Не се въвеждат значителни промени. Новите параграфи 4 и 5 са преместени тук от член 13, тъй като по същество съдържат отговорности за държавите членки и Комисията.

Член 4 — Форми на оценките

С цел осигуряване на яснота в члена определенията са допълнени, като се изброяват формите на оценка и се определят условията за внезапните оценки и тематичните оценки.

Член 5 — Форми на дейностите по наблюдение

С цел осигуряване на яснота в този член се изброяват формите на дейностите по наблюдение.

Член 6 — Методи за оценка и наблюдение

По същия начин, за да се осигури яснота, в члена са изброени методите, които да се използват за дейности по оценка и наблюдение, т.е. посещения (предварително обявени или внезапни), въпросници или други дистанционни методи, напр. видеоконферентни връзки. В него се уточнява, че те могат да се използват самостоятелно или в комбинация едни с други.

Член 7 — Сътрудничество с органите, службите и агенциите на Съюза

В този нов член се поставя акцент върху значението на установяването на тясно сътрудничество за целите на настоящия регламент със съответните органи, служби и агенции на Съюза, които участват в прилагането на достиженията на правото от Шенген (по-специално Frontex, eu-LISA и Европол). В него изрично се посочва необходимостта от засилване на сътрудничеството и с Агенцията на Европейския съюз за основните права. Въз основа на този член Комисията ще (продължи да изисква) съответните статистически данни, информация и анализи на риска от тези органи, служби и агенции. Обменът на информация ще бъде реципрочен: в следващ член (член 10) се предвижда, че Комисията може да обменя с тях подробности от доклади за оценка, планове за действие и актуализации относно изпълнението на плановете за действие с цел увеличаване на полезните взаимодействия и избягване на дублирането на усилия.

Член 8 — Сътрудничество с Frontex

Този член представлява адаптирана версия на член 7 от действащия регламент, като взема предвид настъпилите промени в Регламента относно европейската гранична и брегова охрана.

Член 9 — Сътрудничество с Европол

Въз основа на предложението на Комисията[32] за изменение на Регламента за Европол в този член се предвижда препратка към член 4, параграф 1, буква т) от Регламент (ЕС) 2016/794[33], съгласно който Европол ще трябва да подкрепя прилагането на настоящия регламент с експертиза, анализ, доклади и друга подходяща информация. Този текст чака приемането на предложението.

Член 10 — Полезни взаимодействия с други дейности за оценка и наблюдение

За да се повиши стратегическият фокус и да се направи по-целенасочено планирането на оценката, в този член се изисква увеличаване на полезните взаимодействия със съответните механизми и платформи, управлявани от агенциите на ЕС и националните администрации, например Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT) или надзора, осъществяван от eu-LISA по отношение на подготовката на държавите членки за внедряването на съответните информационни системи, както и констатациите от националните механизми за контрол на качеството или независимите механизми за наблюдение. В този член също така се предвижда, че органите и агенциите следва да не само да предоставят информация, но и да се ползват от такава, като по този начин Комисията следва да може да обменя с тях подробности относно докладите за оценка, плановете за действие и актуализациите относно изпълнението на плановете за действие.

Член 11 — Информация от трети страни

В члена се предвижда правно основание за използването на информация, предоставена от трети страни (напр. омбудсмани, органи за наблюдение на спазването на основните права, неправителствени и международни организации), за повишаването на ефикасността на програмирането и изпълнението на дейностите по оценка. Тази информация би могла да бъде особено полезна за оценка на спазването на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген.

Член 12 — Многогодишна програма за оценка

За да е възможно извършването на всички необходими оценки по най-ефективен начин, да може да се реагира на възникващи предизвикателства, да се използват по-гъвкаво и балансирано всички налични инструменти и да се осигурява по-тясно и по-целенасочено наблюдение, срокът на многогодишната програма се удължава от пет на седем години. В този член се описва съдържанието на многогодишната програма за оценка, в която ще се определят конкретните приоритетни области, които да бъдат обхванати от периодичните оценки. В нея ще бъде определен и предварителен списък на държавите членки, подлежащи на периодични оценки през дадена година. Въвежда се и опростена процедура за коригиране на програмата, според която корекциите, необходими в резултат на събития и обстоятелства, дължащи се на непреодолима сила, не могат да изискват изменение на програмата, т.е. съответния акт за изпълнение. Опитът от последните години ясно показа необходимостта от такава гъвкавост. Поради пандемията от Covid-19 годишната програма за оценка за 2020 г. трябваше да бъде

[32] COM(2020) 796 final, 9.12.2020 г.

[33] ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53.

изменена. Освен това оценките в областта на общата визова политика са податливи на влияние от непредвидени събития, като се има предвид, че се извършват в трети държави. Подобни събития доведоха и до изменение на програмата, което отнема много време.

Член 13 — Годишна програма за оценка

Не се въвеждат съществени промени в сравнение със съответния действащ член (член 6). Годишната програма за оценка ще съдържа предложения за периодични оценки на държавите членки, както е посочено в многогодишната програма за оценка; първоначална оценка на държава членка (ако е необходимо) и поне една тематична оценка. Тя ще включва предварителен график за тези оценки, но не непременно обектите, които ще бъдат посетени/оценени. Внезапните оценки вече няма да бъдат програмирани, а ще се организират с кратко предизвестие, в зависимост от необходимото. Това няма отражение върху държавите членки, но ще улесни вътрешното планиране и процедурите в Комисията и ще увеличи гъвкавостта и капацитета за реагиране при нови обстоятелства. Подобно на многогодишната програма, се въвежда опростена процедура за коригиране на програмата, което се налага в резултат на събития и обстоятелства, дължащи се на непреодолима сила.

Член 14 — Стандартен въпросник

Не се въвеждат съществени промени в сравнение със съответния действащ член (член 9). Няма да се изисква приемане на нов стандартен въпросник поради приемането на новия регламент (член 31). Настоящият въпросник следва да продължи да се използва. Крайният срок за изпращане на въпросника и за получаване на отговорите от държавите членки беше изместен, за да се гарантира, че по-голямата част от работата от страна на държавите членки не се извършва (задължително) по време на летния ваканционен период. Освен това се уточнява, че по искане на Комисията държавите членки следва да актуализират отговорите си на стандартния въпросник и да отговорят, при поискване, на допълнителни въпроси преди извършването на специфични оценки, както и да предоставят констатациите от националните механизми за контрол на качеството и вътрешните одити. С тази разпоредба се гарантира, че екипите ще разполагат с цялата необходима и актуална информация, за да извършват ефикасно специфични оценки.

Член 15 — Експерти от държавите членки

Не се въвеждат съществени промени в сравнение с действащия член (член 12). Параграф 2 е преместен тук от действащия член 1.

Член 16 — Обучение на експертите

Беше счетено за желателно да се засили разпоредбата относно обучението чрез въвеждане на специален член по въпроса; в него ще се подчертае значението в курсовете за обучение на всички съответни съображения, свързани с основните права, и системното участие на Агенцията за основните права в това отношение. Специално внимание се обръща на необходимостта от поддържане на актуалността на програмите за първоначално обучение и от организиране на опреснително обучение. Освен това всеки екип за оценка може да включва „наблюдател“ от държава членка или от Комисията. Тези „младши“ експерти ще наблюдават процеса на оценка, преди реално да участват в тях като пълноправни членове на екипа. Като наблюдатели те могат да бъдат натоварени със задачата да предоставят техническа помощ (както е посочено в член 18), но не следва да участват в основната работа на екипите (оценка на

констатациите и изготвяне на оценката). Разходите обаче се поемат от Комисията в съответствие с член 3.

Член 17 — Резерв от експерти от държавите членки

Този нов член, както вече е обяснено подробно в раздел 1, има за цел да се гарантира, че в дейностите по оценка и наблюдение участват достатъчен брой опитни експерти и че екипите се създават по по-бърз и по-опростен начин. Резервът ще осигури по-голяма предвидимост, както и по-голяма гъвкавост. В този член се предвиждат подробни правила и срокове за създаването на резерва и се определят задълженията на Комисията и държавите членки. Очаква се членовете на резерва, както и националните органи да отговорят положително на конкретни покани; отказите следва да се основават единствено на сериозни професионални или лични причини.

Член 18 — Създаване на екипите

Този член обединява и изменя съответните действащи членове 10 и 11. В него се предвижда, като общо правило, членовете на екипа да бъдат избирани от новосъздадения резерв от експерти (вж. член 17), като се взема предвид капацитетът на по-малките национални администрации. Въпреки това отправянето на покана към всички държави членки, което е настоящият начин за привличане на експерти, се запазва като допълнителна възможност за случаи, в които Комисията не е в състояние да получи достатъчен брой експерти от резерва. Ще бъде осигурена гъвкавост по отношение на броя на експертите в екипите. Комисията ще определи размера на екипите в зависимост от нуждите и предизвикателствата, свързани с всяка дейност по оценка и наблюдение. При сформирането на екипите Комисията ще осигури географски баланс и ротация и ще отчита капацитета на националните администрации и необходимостта от разнообразие от професионални профили. В този член се предвиждат и правила за определяне и подбор на водещите експерти и се очертават техните основни отговорности.

Член 19 — Провеждане на посещенията

Основната промяна в сравнение със съответния действащ член (член 13) е, че като общо правило внезапните посещения на място ще се извършват без предварително уведомяване на съответната държава членка. Такъв е по-специално случаят, когато целта на посещението е да се оценят практиките по вътрешните граници (какъвто е случаят понастоящем); ако Комисията узнае за възникващи или системни проблеми, които имат потенциално значително отрицателно въздействие върху функционирането на Шенгенското пространство; или ако се твърди, че дадена държава членка сериозно пренебрегва задълженията си съгласно достиженията на правото от Шенген, включително сериозни твърдения за потенциални нарушения на основните права, свързани с прилагането на достиженията на правото от Шенген. Изключение ще представлява 24-часово предизвестие за случаите, когато основната цел на внезапното посещение е рутинна проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген. В този член също така се пояснява, че подробната програма на посещенията може да включва посещения и срещи с национални органи и структури, неправителствени и международни организации, както и други образувания, агенции и органи, участващи или засегнати от прилагането на достиженията на правото от Шенген, като същевременно се сътрудничи с оценяваната държава членка.

Член 20 — Дистанционни методи

В този член се посочва, че Комисията, в сътрудничество с държавите членки, може да изготвя насоки за извършването на дейности по оценка и наблюдение чрез въпросник

или други дистанционни методи (напр. видеоконференции). Въпреки че съществуват насоки за провеждането на посещения, такива насоки не съществуват за извършването на оценки чрез въпросник или дистанционни методи. Подобна разпоредба вече съществува (и се запазва в член 19) по отношение на извършването на внезапни посещения.

Член 21 — Доклади за оценка

Въвеждат се важни промени за ускоряване и повишаване на ефикасността на процедурата, по-специално чрез предвиждане на по-кратки и нови срокове и чрез изискване докладите да бъдат приети не по-късно от четири месеца след оценката.

Докладите за оценка ще бъдат по-целенасочени и ще съдържат съществени констатации; главно или най-добри практики, или несъответстващи на изискванията практики. Въпреки това категорията „съответства, но е необходимо подобрение“ се запазва, не на последно място защото се доказа като полезен инструмент за повишаване на степента на прилагане на достиженията на правото от Шенген до високи стандарти, като същевременно се гарантира по-нататъшна хармонизация. Като общо правило докладите също ще съдържат препоръки и ще продължат да бъдат приемани като актове за изпълнение в рамките на процедурата по разглеждане. Допълнителни разяснения в това отношение са дадени в раздел 2 („Пропорционалност“), а изключенията от общото правило са определени в членове 23, 24 и 25 (вж. по-долу).

Член 22 — Последващи действия и наблюдение

Въвеждат се няколко съществени промени, преди всичко за да се гарантира, че недостатъците се отстраняват по-бързо, както и за да се намали административната тежест, която понастоящем произтича от честотата на задължението за докладване. Всички доклади за оценка ще бъдат последвани от план за действие. Службите на Комисията ще представят забележки по плановете за действие, например чрез административни писма, вместо с официални съобщения на Комисията, какъвто е случаят съгласно действащия регламент. Ако службите на Комисията не считат плана за действие за подходящ, държавата членка представя преразгледан план за действие в срок от един месец от получаването на забележките. Като общо правило честотата на последващите доклади ще бъде намалена от три на шест месеца. Като нов елемент обаче последващите доклади следва да се представят не само на Комисията, но и на Съвета. Като част от дейностите си по наблюдение Комисията може да организира повторни посещения и посещения за проверка. Що се отнася до организационните изисквания и изискванията за докладване, тези посещения ще бъдат в по-лека форма от посещенията за оценка. Ролята на Европейския парламент и на Съвета ще бъде засилена на етапа на наблюдение: Комисията ще ги информира поне два пъти годишно за състоянието на изпълнението на плановете за действие, за резултатите от повторните посещения и посещенията за проверка, както и ако установи значителна липса на напредък по изпълнението на даден план за действие.

Член 23 — Специални разпоредби в случай на сериозен недостатък, установен в доклада за оценка

В този член се предвиждат специални разпоредби, когато при оценката бъде установен сериозен недостатък. Предвижда се по-активно участие на Съвета, по-бързи процедури и по-кратки срокове. Докладът за оценка се приема от Комисията, а препоръките се приемат от Съвета отделно от доклада за оценка. Ще бъдат наложени строги срокове както на Комисията (да приеме доклада), така и на Съвета (да приеме препоръките). По време на етапа на наблюдение ще се прилагат по-строги процедурни правила:

държавата членка трябва да започне да прилага корективни действия веднага след като бъде информирана за сериозния недостатък и незабавно да информира Комисията и държавите членки. От държавата членка ще се изисква да представи своя план за действие в срок от един месец, а Комисията ще организира повторно посещение, което ще се проведе не по-късно от една година от датата на дейността по оценка. След повторното посещение Комисията представя на Съвета доклад от повторно посещение, в който изразява позицията си по доклада. Комисията ще информира Европейския парламент и Съвета за намерението си да приключи плана за действие, а Съветът ще бъде приканен да изрази позицията си по предложеното приключване. За сериозни недостатъци по външните граници могат да се прилагат членове 21 и 29 от Кодекса на шенгенските граници.

Член 24 — Специални разпоредби за първоначалните оценки

За първоначалните оценки също са необходими специални правила. Подобно на случаите, в които при оценката е установен сериозен недостатък, в тези случаи са предвидени по-активно участие на Съвета, бързи процедури и кратки срокове (но не толкова кратки, колкото посочените в член 23), както и по-строги правила на етапа на наблюдение.

Член 25 — Специална разпоредба за тематичните оценки

Подобно на първоначалните оценки се предвижда по-активно участие на Съвета в тематичните оценки. Не бе счетено за необходимо въвеждането на специални разпоредби за етапа на наблюдение.

Член 26 — Чувствителна информация

Докладите за оценка и докладите от повторно посещение по принцип вече няма да бъдат класифицирани като документи „EU Restricted“. Статутът им се определя в съответствие с приложимите правила за сигурност. Класифицирането също остава възможно при надлежно обосновано искане от оценяваната държава членка.

Член 27 — Условия за участието на Ирландия

Този член следва съответния действащ член (член 18), без да се споменава Обединеното кралство.

Член 28 — Докладване на Европейския парламент и на Съвета

Този член следва съответния действащ член (член 20). Годишният обобщаващ доклад допълва засилените задължения за докладване съгласно член 22. Съветът обсъжда доклада и приема заключения.

Член 29 — Процедура на комитет

Този член до голяма степен следва съответния действащ член (член 21).

Член 30 — Преглед

Този член следва съответния действащ член (член 22).

Член 31 — Отмяна

С този член се отменя Регламент (ЕС) № 1053/2013, считано от датата на начало на прилагането на новия регламент.

Член 32 — Преходни разпоредби

В този член се предвижда преходна разпоредба за приемането на нова многогодишна програма, която ще бъде изготвена до 1 ноември 2022 г. и ще започне да се прилага на 1 януари 2023 г. Тези дати могат да бъдат адаптирани в зависимост от хода на преговорите по предложението.

Като се има предвид, че текущата многогодишна програма ще бъде прекратена в средата на периода (през януари 2023 г.), в разпоредбата се посочва, че при новата многогодишна програма следва да се вземат предвид оценките, които вече са извършени в рамките на втората многогодишна програма, приета съгласно действащия регламент. На практика това означава, че новата седемгодишна многогодишна програма ще започне с оценката на държавите членки, които не са били оценени в рамките на текущия цикъл, докато вече оценените между 2020 г. и влизането в сила на новите правила ще бъдат добавени в края на новия цикъл на оценка.

В този член също така се пояснява, че стандартният въпросник, приет съгласно действащия регламент, ще се използва до изготвянето на стандартния въпросник, предвиден в член 14 от настоящия регламент.

Член 33 — Влизане в сила и прилагане

За да се използват възможно най-рано всички подобрения на ефикасността, въведени с новия регламент, в този член се определя амбициозен краен срок за прилагането на новия регламент (от [1 септември 2022 г.]), който може да бъде коригиран в хода на преговорите по предложението.

2021/0140 (CNS)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

относно създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2013

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 70 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взе предвид становището на Европейския парламент[34],

като взе предвид становището на Европейския надзорен орган по защита на данните,

в съответствие със специална законодателна процедура,

като има предвид, че:

(1) Шенгенското пространство без граничен контрол по вътрешните граници разчита на ефективното и ефикасно прилагане от страна на държавите членки на достиженията на правото от Шенген. Достиженията на правото от Шенген включват мерки в областта на външните граници, компенсаторни мерки за липсата на контрол по вътрешните граници и стабилна рамка за наблюдение, които взети заедно улесняват свободното движение и гарантират високо равнище на сигурност, правосъдие и защита на основните права, включително защитата на личните данни.

(2) Партньорската оценка и наблюдението на прилагането на тези достижения са основен елемент на Шенгенското пространство от 1998 г. насам като инструмент за поддържане на високо равнище на отчетност и ангажираност с резултатите, както и за укрепване на взаимното доверие между държавите членки.

(3) С Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета[35] беше създаден специален механизъм за оценка и наблюдение по Шенген, който започна да действа през 2015 г.

(4) За да се повиши неговата ефективност и ефикасност, механизмът за оценка и наблюдение по Шенген следва да бъде укрепен. Преразгледаният механизъм за

---

[34] ОВ C , г., стр. .

[35] Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за създаване на Постоянен комитет за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

оценка и наблюдение следва да има за цел поддържането на високо равнище на взаимно доверие между държавите членки, като се гарантира, че държавите членки прилагат ефективно достиженията на правото от Шенген, следвайки договорените общи стандарти, основни принципи и норми, като по този начин допринасят за доброто функциониране на Шенгенското пространство.

(5) Механизмът за оценка и наблюдение следва да постигне тези цели чрез обективни и безпристрастни оценки, които са в състояние бързо да установят недостатъците в прилагането на достиженията на правото от Шенген, които биха могли да нарушат правилното функциониране на Шенгенското пространство, да гарантират бързото отстраняване на тези недостатъци и да осигурят основата за диалог относно функционирането на Шенгенското пространство като цяло. Това изисква тясно сътрудничество между държавите членки и Комисията, балансирано разпределение на споделени отговорности и поддържане на системата за партньорски проверки. Това изисква също така по-тясно участие на Европейския парламент. Предвид обхвата на промените Регламент (ЕС) № 1053/2013 следва да бъде отменен и заменен с нов регламент.

(6) Механизмът за оценка и наблюдение може да обхваща всички области на достиженията на правото от Шенген — настоящи и бъдещи — с изключение на областите, в които съгласно правото на Съюза вече съществува специфичен механизъм за оценка. Механизмът за оценка и наблюдение следва да обхваща цялото свързано законодателство и оперативни дейности, допринасящи за функционирането на Шенгенското пространство.

(7) Правилното функциониране на органите, които прилагат достиженията на правото от Шенген, следва да бъде взето предвид при всички оценки в съответствие със заключенията на Европейския съвет от 1 и 2 март 2012 г. Оценката следва също така да обхваща практиките на частни субекти, като авиокомпании или външни доставчици на услуги, доколкото те участват или са засегнати от прилагането на достиженията на правото от Шенген, като същевременно се сътрудничи с държавите членки. Също така, като се има предвид нарастващата роля на органите, службите и агенциите на Съюза при прилагането на достиженията на правото от Шенген, механизмът за оценка и наблюдение следва да подпомага проверката на дейностите на тези органи, служби и агенции на Съюза, доколкото те изпълняват функции от името на държавите членки за подпомагане на оперативното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген. Проверката на тези дейности в това отношение следва да бъде включена в оценката на държавите членки и да се извършва, без да се засягат и при пълно зачитане на отговорностите, възложени на Комисията и на съответните управителни органи на агенциите, службите и органите, обхванати от техните правилници и съдържащите се в тях техни собствени процедури за оценка и наблюдение. Ако в оценките се установят недостатъци по отношение на функциите, изпълнявани или подпомагани от органите, службите и агенциите на Съюза, Комисията следва да информира съответните им управителни органи.

(8) Дейностите по оценка и наблюдение следва да бъдат целенасочени, като се вземат предвид резултатите от предишни оценки и от националните механизми за контрол на качеството. Те следва да бъдат подкрепени от засилено сътрудничество с органите, службите и агенциите на Съюза, системното им участие в оценките по Шенген, както и от подобрени анализи на риска и обмен на информация. Това сътрудничество и участие засягат по-специално

Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex), Агенцията на Европейския съюз за оперативното управление на широкомащабни информационни системи (eu-LISA), Агенцията на Съюза за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), Агенцията на Европейския съюз за основните права и Европейския надзорен орган по защита на данните. Сътрудничеството следва също така да стане по-реципрочно и агенциите следва не само да дават принос, но и да се възползват от участието си в механизма за оценка и наблюдение.

(9) Оценката на уязвимостта, извършвана от Frontex, е допълнителен механизъм към механизма за оценка и наблюдение, създаден с настоящия регламент, за да се гарантира контрол на качеството на равнището на Съюза и да се осигури постоянна готовност както на равнището на Съюза, така и на национално равнище, за да се реагира на всякакви предизвикателства по външните граници. И двата механизма представляват компонент на европейското интегрирано управление на границите. Полезните взаимодействия между оценката на уязвимостта и механизма за оценка и наблюдение следва да бъдат максимално увеличени с оглед на създаването на по-добра картина на състоянието на функционирането на Шенгенското пространство, като се избягва, доколкото е възможно, дублирането на усилия и противоречиви препоръки. За тази цел следва да се установи редовен обмен на информация между Frontex и Комисията относно резултатите от двата механизма. Повишаването на стратегическия фокус и по-целенасоченото планиране на оценката също изисква увеличаване на полезните взаимодействия със съответните механизми и платформи, управлявани от агенциите на Съюза и националните администрации, като например Европейската мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи (EMPACT) или надзора, осъществяван от Комисията с подкрепата на eu-LISA по отношение на подготовката на държавите членки за внедряването на съответните информационни системи, както и констатациите от националните механизми за контрол на качеството.

(10) По време на оценката следва да се обърне специално внимание на проверката на спазването на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген, в допълнение към оценката на правилното изпълнение и прилагане на изискванията за защита на данните, предвидени в достиженията на правото от Шенген, която се извършва чрез отделни оценки. За да се увеличи капацитетът на механизма за оценка и наблюдение за установяване на нарушения на основните права в съответните области на политиката, следва да бъдат приложени допълнителни мерки. Оценителите по Шенген следва да бъдат подходящо обучени в това отношение, съответната информация от Агенцията на Европейския съюз за основните права следва да се използва по-добре, а нейните експерти да участват по-активно в изготвянето и изпълнението на оценките. Освен това доказателствата, които се оповестяват публично или се предоставят чрез независими механизми за наблюдение или от съответни трети страни по тяхна собствена инициатива, като например омбудсмани, органи, наблюдаващи спазването на основните права, неправителствени и международни организации, следва да се вземат предвид при програмирането, разработването и изпълнението на оценките.

(11) Механизмът за оценка и наблюдение следва да създаде прозрачни, ефикасни и ясни правила за формата и методите, които да се прилагат за дейностите по оценка и наблюдение, за използването на висококвалифицирани експерти и за

действията, които се предприемат след направените в рамките на оценките констатации.

(12) Формата на оценките и методите следва да станат по-гъвкави, за да се повиши ефективността на механизма за оценка и наблюдение и неговият капацитет за адаптиране към новите обстоятелства и законодателни промени и за да се рационализира използването на ресурсите на държавите членки, Комисията и органите, службите и агенциите на Съюза. Периодичните оценки чрез посещения следва да бъдат основното средство за оценка. Делът на внезапните посещения и тематичните оценки следва постепенно да се увеличава, за да се гарантира по-балансирано използване на наличните инструменти. Формите на оценка следва да бъдат ясно определени. В зависимост от областта на политиката и естеството на дейностите по оценка и наблюдение механизмът за оценка и наблюдение следва да позволява оценяването на няколко държави членки по едно и също време и извършването на изцяло или частично дистанционни оценки, както и да съчетава оценката на областите на политиката. Механизмът за оценка и наблюдение следва да има за цел изготвяне на обобщаващи доклади за оценка на държавите членки, в които се оценяват цялостните резултати на държавата членка при прилагането на достиженията на правото от Шенген.

(13) Тематичните оценки следва да се използват по-често за предоставяне на сравнителен анализ на практиките на държавите членки. Те следва да се извършват, за да се оцени изпълнението на основните законодателни промени в момента, в който започват да се прилагат, и на новите инициативи, както и за да се оценят проблемите в различните области на политиката или практики на държавите членки, изправени пред сходни предизвикателства.

(14) Внезапните посещения, които са един от най-ефективните инструменти за проверка на практиките на държавите членки, следва, в зависимост от тяхната цел, да се извършват без предварително уведомяване на съответната държава членка или само с кратко предизвестие. Внезапни посещения без предварително уведомяване следва да се извършват за цели „на разследването“ за проверка на спазването на задълженията, произтичащи от достиженията на правото от Шенген, включително в отговор на сигнали по отношение на появата на системни проблеми, които потенциално биха могли да окажат значително въздействие върху функционирането на Шенгенското пространство, или нарушения на основните права, по-специално твърдения за сериозни нарушения на основните права по външните граници. В такива случаи предварителното уведомяване би навредило на целта на посещението. Внезапни посещения с 24-часово предизвестие следва да се извършват, ако основната цел на посещението е да се извърши проверка на случаен принцип на прилагането от страна на държавата членка на достиженията на правото от Шенген.

(15) Програмирането на дейностите, извършвани съгласно настоящия регламент, чрез многогодишни и годишни програми за оценка вече доказа своята добавена стойност за гарантирането на предвидимост и сигурност. Поради това Комисията, в сътрудничество с държавите членки, следва да приема многогодишни и годишни програми за оценка. Тези програми следва също така да предоставят необходимата гъвкавост, за да могат с течение на времето да се адаптират към динамичния характер на достиженията на правото от Шенген. В случай на непреодолима сила корекциите на програмите следва да се извършват със съгласието на съответните държави членки, без да е необходимо официално

изменение на програмите. В многогодишната програма за оценка, приета за седем години, следва да се определят конкретните приоритетни области, които да бъдат обхванати от периодичните оценки. Този подход следва да даде възможност за по-голяма гъвкавост, по-добро определяне на приоритетите и по-балансирано и стратегическо използване на всички налични инструменти. Удължаването на многогодишната програма за оценка от пет на седем години следва също така да доведе до засилено, по-тясно и по-целенасочено наблюдение на държавите членки, без да се намалява нивото на контрол.

(16) Дейностите по оценка и наблюдение следва да се извършват от екипи, съставени от представители на Комисията и експерти, определени от държавите членки. Тези представители и експерти следва да притежават подходящи квалификации, включително солидни теоретични познания и практически опит. За да се гарантира по-бързото и съпроводено с по-малко трудности участие на достатъчен брой опитни експерти, Комисията следва да създаде и поддържа резерв от експерти в тясно сътрудничество с държавите членки. Този резерв следва да бъде основният източник на експерти за дейностите по оценка и наблюдение.

(17) Следва да се осигури по-голяма гъвкавост по отношение на размера на екипите за оценка и наблюдение, за да се повиши ефикасността и да се намали административната тежест. Ето защо Комисията следва да определи и адаптира размера на екипите в зависимост от нуждите и предизвикателствата, свързани с всяка дейност по оценка и наблюдение. При сформирането на екипите Комисията следва, в рамките на възможното, да осигури географски баланс и ротация и следва да се отчита капацитетът на националните администрации и необходимостта от разнообразие от професионални профили. Принципът на споделена отговорност, предвидимост и ангажиментът, поет при номинирането на експерти в резерва, предполагат, че експертите, поканени за специфични оценки, и техните национални органи следва да отговарят положително на поканите; отказите на поканите следва да бъдат надлежно обосновани единствено от сериозни професионални или лични причини.

(18) Оперативните разходи, свързани с дейностите по оценка и наблюдение (пътуване, настаняване и храна), следва да се поемат от бюджета на Съюза. Всички допълнителни дневни надбавки за национални експерти, участващи в мисии за оценка и наблюдение, и разходите за персонал за експерти, които заместват титулярите по време на отсъствието им, могат да бъдат покрити от националните програми на държавите членки в рамките на съответните фондове на Съюза в съответствие с целите и приложимите правила на тези фондове.

(19) Докладите за оценка следва да бъдат кратки и ясни. Те следва да бъдат съсредоточени върху недостатъците със значително въздействие и да подчертават областите, в които могат да бъдат направени важни подобрения. Незначителните констатации не следва да бъдат част от докладите. Въпреки това екипът следва да съобщи тези констатации на оценяваната държава членка в края на дейността по оценка, включително на органите, отговорни за съответния национален механизъм за контрол на качеството. Екипът следва активно да се стреми да установява най-добрите практики, които следва да бъдат добавени към докладите. По-специално, новите и иновативни мерки, които значително подобряват прилагането на общите правила и които биха могли да бъдат приложени на практика от други държави членки, следва да бъдат изтъкнати като най-добра практика за целите на доклада.

(20) Докладите за оценка следва по правило да съдържат препоръки относно начините за отстраняване на установените недостатъци (включително нарушения на основните права) и да бъдат приети в един акт от Комисията посредством актове за изпълнение чрез процедурата по разглеждане в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011[36]. Консолидирането на доклада и препоръките в рамките на един документ, предмет на една процедура за приемане, засилва присъщата връзка, която съществува между констатациите от оценката и препоръките. Освен това ускореното публикуване на препоръките следва да даде възможност на държавите членки да отстранят недостатъците по-бързо и по-ефикасно. Същевременно използването на процедурата по разглеждане следва да гарантира участието на държавата членка в процеса на вземане на решения, водещ до приемането на препоръките.

(21) Въпреки това, като се има предвид решаващата роля на Съвета за оказването на партньорски натиск и необходимостта от политическо обсъждане, Съветът следва да приема препоръки в случаи от общ интерес и с политическо значение за функционирането на Шенгенското пространство. Следва да се счита, че такива случаи могат да възникнат, когато при оценката се стигне до заключението, че е налице сериозен недостатък, в случаите на тематични оценки или в случаите, когато се извършва оценка с цел да се провери дали държава членка, обвързана с достиженията на правото от Шенген и за която контролът по вътрешните граници не е бил премахнат, отговаря на условията за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген или, в случай на държава членка, която не е обвързана с достиженията на правото от Шенген и която е избрала да го прилага отчасти, да се провери дали държавата членка изпълнява условията за прилагане отчасти на достиженията на правото от Шенген.

(22) Освен това, когато при оценките бъде установен сериозен недостатък, следва да се прилагат специални разпоредби, за да се гарантира бързото приемане на корективни мерки. Предвид риска, породен от подобен недостатък, веднага след като оценяваната държава членка бъде информирана за сериозен недостатък, тя следва незабавно да започне да изпълнява действия за отстраняването му, включително, когато е необходимо, като мобилизира всички налични оперативни и финансови средства. По време на целия процес на корективни действия те следва да бъдат предмет на по-стриктни срокове и по-строг политически контрол и наблюдение. Във връзка с това Комисията следва незабавно да информира Съвета и Европейския парламент, когато при дадена оценка бъде установено наличието на сериозен недостатък, и да организира повторно посещение заради „сериозен недостатък“ не по-късно от една година от датата на оценката, за да провери дали държавата членка е отстранила съответните недостатъци. След това Комисията следва да представи на Съвета доклад от повторно посещение.

(23) Установяването на сериозен недостатък изисква задълбочена оценка за всеки отделен случай въз основа на ясни критерии относно естеството, мащаба и потенциалното въздействие на проблемите, които може да са различни за всяка област на политиката. Различни ключови елементи за ефективното прилагане на достиженията на правото от Шенген и различна комбинация от фактори биха могли да доведат до класифицирането на дадена констатация като сериозен

[36] ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

недостатък. Ако обаче се прецени, че установен недостатък представлява или в краткосрочен план има потенциала да представлява риск за цялостното функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници, или да окаже значително отрицателно въздействие върху правата на лицата, този недостатък следва да се счита за сериозен недостатък. Когато в доклад за оценка бъде установен сериозен недостатък при извършването на контрол по външните граници, могат да се прилагат членове 21 и 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета[37].

(24) Механизмът за оценка и наблюдение следва да включва солиден компонент за последващи действия и наблюдение, който ще бъде осигурен от Комисията в тясно сътрудничество със Съвета и Европейския парламент, без да се създава непропорционална тежест за участниците. Оценките следва да бъдат последвани от планове за действие. При изготвянето на плановете за действие оценяваните държави членки следва изцяло да вземат предвид възможностите за финансиране, предоставени от Съюза, и да използват по най-добрия начин тези ресурси. За да се ускори процесът, Комисията следва да представи забележките си относно адекватността на плановете за действие, например под формата на писмо. За да се осигурят навременни последващи действия, ако службите на Комисията не считат плана за действие за подходящ, от съответната държава членка следва да се изиска да представи преразгледан план за действие в срок от един месец от получаването на забележките. Честотата на последващото докладване от страна на държавата членка на Комисията и на Съвета относно изпълнението на плановете за действие следва по правило да бъде шест месеца.

(25) Следва да е възможно Комисията да организира повторни посещения и посещения за проверка като част от дейностите си по наблюдение. Следва да бъдат организирани повторни посещения, за да се наблюдава напредъкът по изпълнението на плана за действие след оценка, при която е установен сериозен недостатък, или след оценка, която предшества пълното присъединяване на дадена държава членка към Шенген („първоначална оценка“) и при която се е стигнало до заключение, че оценяваната държава членка не изпълнява необходимите условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген в съответната оценявана област на политиката. Докладът от повторно посещение следва да се ограничи до представяне на постигнатия напредък по изпълнението на препоръките. Иначе, когато се счита за необходимо, могат да бъдат извършвани посещения за проверка след оценка, при която не са били установени сериозни недостатъци, с цел да се наблюдава изпълнението на плана за действие. Винаги следва да се организират посещения за проверка преди приключване на плана за действие след извършването на първоначална оценка. Що се отнася до организационните изисквания и изискванията за докладване, тези посещения за проверка ще бъдат в по-лека форма от посещенията за оценка. По-специално те следва да включват по-малки екипи и не следва да водят до нови констатации или да се изисква приемането на отделен доклад. Съветът следва да участва по-активно в етапа на наблюдение и следва да изрази позицията си относно предложеното приключване на плановете за действие.

[37] 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).

(26) От съществено значение и желателно е Европейският парламент и Съветът редовно да провеждат дискусии на политическо равнище, за да повишават осведомеността относно значението на прилагането на достиженията на правото от Шенген, да се търси отговорност от държавите членки, които системно нарушават общите правила, и да се увеличи натискът върху тях да отстраняват установените недостатъци. Комисията следва да предостави подходящ принос за улесняване на тези дискусии, включително чрез приемането на обобщаващ годишен доклад, обхващащ оценките, извършени през предходната година, и степента на изпълнение на препоръките, който ще бъде част от доклада за състоянието на Шенген. Европейският парламент се насърчава да приема резолюции, а Съветът следва да приема заключения, за да се увеличи натискът върху държавите членки, които не постигат достатъчен напредък. „Шенгенският форум“, като единствен по рода си форум за обсъждане на Шенген на високо равнище с представители на Европейския парламент, държавите членки и Комисията, следва да предостави платформа за неофициални дискусии, насочени към по-добро прилагане на достиженията на правото от Шенген.

(27) Механизмът за оценка и наблюдение, създаден с настоящия регламент, следва да изпълнява допълваща функция за наблюдение на ефективността на практическото изпълнение на политиките на Съюза чрез партньорски проверки. Общото правомощие на Комисията да следи за прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда на Европейския съюз чрез производства за установяване на неизпълнение на задължения не следва да бъде засегнато.

(28) Класификацията на докладите за оценка и докладите от повторно посещение следва да се определя в съответствие с приложимите правила за сигурност, определени в Решение (ЕС, Евратом) 2015/444 на Комисията[38]. Въпреки това оценяваната държава членка следва да запази възможността да поиска класифициране на целия доклад или на части от него в съответствие с приложимите правила за сигурност.

(29) Във връзка със специфичната роля, възложена на Европейския парламент и на националните парламенти съгласно последното изречение на член 70 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както е подчертано в член 12, буква в) от Договора за Европейския съюз (ДЕС), по отношение на националните парламенти Съветът и Комисията следва да предоставят пълна информация на Европейския парламент и на националните парламенти относно съдържанието и резултатите от оценките. Освен това, ако Комисията представи предложение за изменение на настоящия регламент, Съветът ще трябва в съответствие с член 19, параграф 7, буква з) от своя Процедурен правилник[39] да проведе консултации с Европейския парламент, за да вземе под внимание неговото становище във възможно най-пълна степен, преди да приеме окончателния текст.

(30) Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета[40] се прилага за обработването на лични данни от страна на държавите членки при изпълнение

---

38 Решение (ЕС, Евратом) 2015/444 на Комисията от 13 март 2015 г. относно правилата за сигурност за защита на класифицираната информация на ЕС (ОВ L 72, 17.3.2015 г., стр. 53).

39 Решение 2009/937/ЕС на Съвета от 1 декември 2009 г. за приемане на Процедурен правилник на Съвета (ОВ L 325, 11.12.2009 г., стр. 35).

40 Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното

на отговорностите им по настоящия регламент. Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета[41] се прилага за обработването на лични данни от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при изпълнение на отговорностите им по настоящия регламент.

(31) С цел да се гарантират еднакви условия за прилагането на настоящия регламент, на Комисията следва да бъдат предоставени изпълнителни правомощия да приема многогодишните и годишните програми за оценка, да изготвя и актуализира стандартен въпросник и да приема доклади за оценка и доклади от повторно посещение. Тези правомощия следва да бъдат упражнявани в съответствие с Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета[42].

(32) Комисията следва да приема актове за изпълнение с незабавно приложение, когато това се налага поради наложителни причини за спешност в надлежно обосновани случаи, свързани със сериозен недостатък.

(33) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящия регламент и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане. Доколкото настоящият регламент представлява развитие на достиженията на правото от Шенген, в срок от шест месеца след вземането на решение от Съвета относно настоящия регламент Дания взема решение, в съответствие с член 4 от посочения протокол, дали да го въведе в националното си право.

(34) Ирландия участва в настоящия регламент в съответствие с член 5, параграф 1 от Протокол № 19 относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, приложен към ДЕС и към ДФЕС, и с член 6, параграф 2 от Решение 2002/192/ЕО на Съвета[43].

(35) По отношение на Исландия и Норвегия настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО на Съвета[44].

движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г, стр. 1).

41 Регламент (ЕС) 2018/1725 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Регламент (ЕО) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕО (ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 39).

42 Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13).

43 Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген (ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20).

44 Решение 1999/437/ЕО на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия по прилагането на Споразумението между Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за

(36) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2008/146/ЕО на Съвета[45].

(37) По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, които попадат в областта, посочена в член 1, буква А от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2011/350/ЕС на Съвета[46].

(38) По отношение на Кипър, България, Румъния и Хърватия настоящият регламент представлява акт, който се основава на достиженията на правото от Шенген или по друг начин е свързан с тях съответно по смисъла на член 3, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2003 г., на член 4, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2005 г. и на член 4, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2011 г.

(39) Като се има предвид, че проверката на България, Кипър, Румъния и Хърватия в съответствие с приложимите процедури за оценка по Шенген вече е завършена по силата на съответните им актове за присъединяване, проверката по член 1, параграф 2, буква б) от настоящия регламент няма да се провежда по отношение на тези държави членки.

ПРИЕ НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

ГЛАВА I

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ

Член 1

Предмет и обхват

асоцииране на тези две държави при изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31).

45 Решение 2008/146/ЕО на Съвета от 28 януари 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Споразумение между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 1).

46 Решение 2011/350/ЕС на Съвета от 7 март 2011 г. за сключване от името на Европейския съюз на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, по отношение на премахването на проверките по вътрешните граници и движението на хора (ОВ L 160, 18.6.2011 г., стр. 19).

1. С настоящия регламент се създава механизъм за оценка и наблюдение с цел да се гарантира, че държавите членки прилагат ефективно достиженията на правото от Шенген, като по този начин допринасят за доброто функциониране на пространството без контрол по вътрешните граници.

2. Със създадения механизъм се предвиждат обективни и безпристрастни дейности по оценка и наблюдение, насочени към:

   а) проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген в държавите членки, в които те се прилагат напълно, както и в държавите членки, в които съгласно съответните протоколи, приложени към ДЕС и ДФЕС, достиженията на правото от Шенген се прилагат частично;

   б) проверка на това дали условията, необходими за прилагането на всички съответни части от достиженията на правото от Шенген, са изпълнени в държавите членки, по отношение на които не е взето решение на Съвета, посочващо, че разпоредбите на достиженията на правото от Шенген следва да се прилагат напълно или частично;

3. Оценките могат да обхващат всички аспекти на достиженията на правото от Шенген и в тях да се отчита функционирането на органите, прилагащи достиженията на правото от Шенген.

Член 2

Определения

За целите на настоящия регламент:

а) „достижения на правото от Шенген“ означава разпоредбите, включени в рамката на Съюза в съответствие с Протокол № 19, приложен към ДЕС и към ДФЕС, заедно с актовете, които ги доразвиват или са свързани по друг начин с тях.

б) „първоначална оценка“ означава оценка, целта на която е да се провери дали държава членка, обвързана с достиженията на правото от Шенген и за която контролът по вътрешните граници не е бил премахнат, отговаря на условията за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген или, в случай на държава членка, която не е обвързана от достиженията на правото от Шенген и която е избрала да го прилага отчасти, да се провери дали държавата членка изпълнява условията за прилагане отчасти на достиженията на правото от Шенген;

в) „периодична оценка“ означава оценка, включена в многогодишната програма за оценка и в годишните програми за оценка, целта на която е да се провери прилагането на достиженията на правото от Шенген от държава членка с оглед на това да се оценят цялостните резултати на държавата членка при прилагането на достиженията на правото от Шенген;

г) „внезапна оценка“ означава оценка, която не е включена в многогодишните и годишните програми за оценка, целта на която е да се провери прилагането на достиженията на правото от Шенген от една или повече държави членки в една или повече области на политиката;

д) „тематична оценка“ означава оценка, целта на която е да се предостави сравнителен анализ на законодателството или практиките на държавите

членки, или на прилагането на определени части от достиженията на правото от Шенген в няколко държави членки;

е) „посещение“ означава посещение в държава членка или в нейните консулства с цел извършване на дейност по оценка или наблюдение;

ж) „повторно посещение“ означава посещение, извършено с цел наблюдение на напредъка по изпълнението на план за действие след оценка, при която е установен сериозен недостатък, или след първоначална оценка, заключението от която е, че оценяваната държава членка не е изпълнила необходимите условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген;

з) „посещение за проверка“ означава посещение, различно от повторно посещение, което се извършва с цел наблюдение на напредъка по изпълнението на плана за действие;

и) „сериозен недостатък“ означава един или повече недостатъци, които засягат ефективното прилагане на ключови елементи от достиженията на правото от Шенген и които поотделно или заедно оказват или рискуват с течение на времето да окажат значително отрицателно въздействие върху правата на лицата или върху функционирането на Шенгенското пространство;

й) „дейност по оценка“ означава конкретно посещение, основаваща се на въпросник оценка или друга оценка, извършена дистанционно;

к) „екип“ означава група, съставена от експерти, определени от държавите членки, и представители на Комисията, които извършват дейности по оценка и наблюдение.

Член 3

Отговорности и задължение за сътрудничество

1. Държавите членки и Комисията са съвместно отговорни за прилагането на механизма за оценка и наблюдение, с подкрепата на съответните органи, служби и агенции на Съюза съобразно съответните им мандати.

2. Комисията отговаря за изготвянето на годишните и многогодишните програми за оценка, съставянето на въпросници, определянето на графика на посещенията, провеждането на посещенията и изготвянето на докладите за оценка и препоръките. Освен това тя осигурява последващите действия и дейностите по наблюдение.

3. Държавите членки и Комисията си сътрудничат пълноценно на всички етапи от оценяването с цел да се гарантира ефективното прилагане на настоящия регламент.

4. Държавите членки предприемат всички общи или конкретни мерки за подкрепа и подпомагане на Комисията и екипите при изпълнението на дейностите по оценка и наблюдение.

Те гарантират, че Комисията и екипите, извършващи дейности по оценка и наблюдение, имат възможност да изпълняват ефективно задачите си, по-специално като предоставят на Комисията и екипите възможност да се обръщат пряко към съответните лица и като осигуряват пълен и безпрепятствен достъп до всички места, помещения и документи, до които е поискан достъп,

включително до национални и вътрешни насоки и инструкции, в това число и класифицирани.

5. Комисията отговаря за извършването на необходимите дейности по организацията на пътуването до и от държавата членка, обект на посещението, за представителите на Комисията и експертите от държавите членки в екипите.

Комисията поема разходите за път и настаняване на участващите в посещенията експерти и на наблюдателя, посочен в член 16, параграф 2.

Държавата членка, обект на посещението, отговаря за осигуряването на необходимия транспорт на място.

Член 4

Форми на оценките

1. Оценките могат да бъдат под една от следните форми:

а) първоначални оценки;

б) периодични оценки;

в) внезапни оценки;

г) тематични оценки.

2. Комисията може да организира внезапни оценки, по-специално:

а) за да се оценят практиките по вътрешните граници;

б) когато установи възникващи или системни проблеми, които потенциално биха могли да окажат значително отрицателно въздействие върху функционирането на Шенгенското пространство;

в) когато има основания да счита, че дадена държава членка сериозно пренебрегва задълженията си съгласно достиженията на правото от Шенген, включително твърдения за сериозни нарушения на основните права по външните граници.

3. Комисията може да организира тематични оценки, по-специално за да се оцени изпълнението на значителни законодателни промени при започването на тяхното прилагане, както и на нови инициативи, или за да се оценят проблемите в различните области на политиката или практиките на държавите членки, изправени пред сходни предизвикателства.

Член 5

Форми на дейностите по наблюдение

Дейностите по наблюдение могат да включват всяко от следните:

а) преглед на плановете за действие и докладите за последващи действия, представени от оценяваните държави членки;

б) повторни посещения;

в) посещения за проверка.

Член 6

Методи за оценка и наблюдение

Дейностите по оценка и наблюдение, посочени в членове 4 и 5, могат да се извършват чрез предварително обявени или внезапни посещения, както и чрез въпросници или други дистанционни методи.

Всеки метод за оценка и наблюдение може по целесъобразност да се използва самостоятелно или в комбинация с друг.

Член 7

Сътрудничество с органите, службите и агенциите на Съюза

1. Комисията си сътрудничи със съответните органи, служби и агенции на Съюза, участващи в прилагането на достиженията на правото от Шенген, както и с Агенцията на Европейския съюз за основните права.

   Комисията може да сключва договорености с органите, службите и агенциите на Съюза с цел улесняване на сътрудничеството.

2. Комисията може да поиска от органите, службите и агенциите на Съюза, посочени в параграф 1, съобразно съответните им мандати да предоставят информация, статистически данни или анализи на риска с цел повишаване на осведомеността за състоянието по смисъла на Регламент (ЕС) 2019/1896 по отношение на прилагането на достиженията на правото от Шенген от държавите членки.

Член 8

Сътрудничество с Frontex

1. До 31 август всяка година Frontex представя на Комисията и държавите членки анализ на риска с оглед на годишната програма за оценка, посочена в член 13 от настоящия регламент.

2. Анализът на риска, посочен в параграф 1, обхваща всички съответни аспекти, свързани с интегрираното управление на границите, като също така съдържа и препоръки за внезапни посещения през следващата година, независимо от реда, в който държавите членки предстои да бъдат оценени всяка година, съгласно установеното в многогодишната програма за оценка в съответствие с член 12.

   Тези препоръки могат да се отнасят до всеки регион или конкретна област и съдържат списък с поне десет определени участъка от външните граници и поне десет определени гранични контролно-пропускателни пункта, определени обекти за оценка на съответствието с Директива 2008/115/ЕО[47] и друга свързана информация.

Член 9

Сътрудничество с Европол

[47] Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

В съответствие с член 4, параграф 1, буква т) от Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета[48] Европол предоставя експертиза, анализи, доклади и друга свързана информация в подкрепа на прилагането на настоящия регламент.

Член 10

Полезни взаимодействия с други дейности по оценка и наблюдение

1. Комисията използва резултатите от съответните механизми и инструменти, включително дейностите по оценка и наблюдение на органите, службите и агенциите на Съюза, участващи в прилагането на достиженията на правото от Шенген, и на Агенцията на Европейския съюз за основните права, както и на независими национални механизми и органи за наблюдение и други национални механизми за контрол на качеството, при подготовката на дейностите по оценка и наблюдение, за да повиши осведомеността относно функционирането на Шенгенското пространство и да избегне дублирането на усилия и противоречиви мерки.
2. Препоръките съгласно настоящия регламент допълват препоръките, отправени съгласно член 32, параграф 7 от Регламент (ЕС) 2019/1896 в рамките на оценката на уязвимостта.
3. Комисията може по сигурен и своевременен начин да обменя със съответните национални органи, служби и агенции и органите, службите и агенциите на Съюза, посочени в параграф 1, подробности от докладите за оценка, плановете за действие и актуализациите относно изпълнението на плановете за действие.

   Обменът на информация се извършва в съответствие с мандатите на съответните органи, служби и агенции на Съюза.

Член 11

Информация от трети страни

При програмирането и изпълнението на дейностите по оценка и наблюдение Комисията взема предвид информацията, предоставена от трети страни, включително независими органи, неправителствени организации и международни организации.

ГЛАВА II

ПРОГРАМИРАНЕ

Член 12

Многогодишна програма за оценка

1. Комисията, по целесъобразност след консултация със съответните органи, служби и агенции на Съюза, изготвя многогодишна програма за оценка, обхващаща период от седем години, поне шест месеца преди началото на следващия седемгодишен период.

[48] Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

През всеки многогодишен цикъл на оценка всяка държава членка бива подложена на една периодична оценка и на поне една внезапна или тематична оценка.

2. Комисията приема многогодишната програма за оценка посредством акт за изпълнение. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 29, параграф 3. Комисията предава на Европейския парламент и на Съвета многогодишната програма за оценка.

3. В многогодишната програма за оценка се определят конкретните приоритетни области, които да бъдат обхванати от периодичните оценки, и се включва предварителен график за тези оценки.

В нея се определя предварителен списък на държавите членки, подлежащи на периодични оценки през дадена година, без да се засягат корекциите, направени съгласно параграф 4. Предварителният ред, в който държавите членки са подложени на периодична оценка, е съобразен с изминалото след предишната периодична оценка време. При него също така се вземат предвид резултатите от предишни оценки, темпът на изпълнение на плановете за действие и друга съответна информация, с която разполага Комисията по отношение на практиките на държавите членки.

4. В случай на непреодолима сила, възпрепятстваща извършването на оценки в съответствие с предварителния график, установен съгласно параграф 3, Комисията може, със съгласието на съответните държави членки, да промени графика за съответните оценки.

Комисията незабавно информира Европейския парламент и Съвета за такива събития и за тяхното очаквано въздействие върху графика за оценките в рамките на многогодишната програма за оценка.

Член 13

Годишна програма за оценка

1. Комисията изготвя годишна програма за оценка посредством акт за изпълнение до 15 ноември на годината, предхождаща тази, за която се отнася програмата, въз основа по-специално на анализите на риска и друга информация, получена от Комисията в съответствие с членове 7, 8, 9, 10 и 11. Тези актове за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 29, параграф 3.

2. Годишната програма за оценка включва предварителен график за следните оценки:

   а) периодични оценки на държавите членки, както е посочено в многогодишната програма за оценка;

   б) първоначална оценка на държава членка вследствие на нейна декларация за готовност да бъде подложена на оценка;

   в) поне една тематична оценка.

3. Комисията предава на Европейския парламент и на Съвета годишната програма за оценка.

В случай на непреодолима сила, възпрепятстваща извършването на оценки в съответствие с предварителния график, установен съгласно параграф 2, Комисията може, със съгласието на съответните държави членки, да промени графика за съответните оценки.

Комисията незабавно информира Европейския парламент и Съвета за такива събития и за тяхното очаквано въздействие върху графика за оценките в рамките на годишната програма за оценка.

Член 14

Стандартен въпросник

1. Комисията изготвя и актуализира стандартен въпросник посредством акт за изпълнение.

   При изготвянето на въпросника Комисията може да проведе консултации със съответните органи, служби и агенции на Съюза, посочени в член 7.

2. Актовете за изпълнение по параграф 1 се приемат в съответствие с процедурата по консултиране, посочена в член 29, параграф 2.

3. Стандартният въпросник обхваща прилагането на съответното законодателство и наличните организационни и технически средства за прилагането на достиженията на правото от Шенген, включително посочените в наръчниците, шенгенските каталози и съответните статистически данни.

4. До 1 август всяка година Комисията изпраща стандартния въпросник до онези държави членки, които предстои да бъдат подложени на периодични оценки през следващата година в съответствие с годишната програма за оценка.

   Тези държави членки предоставят на Комисията отговорите си в срок от три месеца след получаването на стандартния въпросник.

   Комисията предоставя получените отговори на разположение на другите държави членки.

5. По искане на Комисията оценяваните държави членки актуализират отговорите си на стандартния въпросник, а ако бъде поискано, отговорят на допълнителни въпроси преди извършването на специфични оценки, като също така предоставят констатациите от националните механизми за контрол на качеството и вътрешните одити.

ГЛАВА III

ОБЩИ РАЗПОРЕДБИ ЗА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ОЦЕНКА И НАБЛЮДЕНИЕ

Член 15

Експерти от държавите членки

1. Експертите от държавите членки, участващи в дейностите по оценка и наблюдение, трябва да притежават необходимите квалификации, включително солидни теоретични познания и практически опит в областите, обхванати от механизма за оценка и наблюдение, както и добро познаване на принципите, процедурите и техниките на оценяване, и да могат да общуват ефективно на общ език.

2. Експерти от държавите членки, които съгласно съответния Акт за присъединяване са обвързани с достиженията на правото от Шенген, но все още не ги прилагат напълно, могат да участват в дейности по оценка и наблюдение на всички части от достиженията на правото от Шенген.

Член 16

Обучение на експертите

1. Държавите членки и Комисията, в сътрудничество със съответните органи, служби или агенции на Съюза, гарантират, че експертите от държавите членки и представителите на Комисията получават подходящо обучение, за да станат оценители по Шенген.

   Курсовете за обучение за оценители по Шенген включват компоненти на основните права, разработени с участието на Агенцията на Европейския съюз за основните права.

   Комисията, в сътрудничество със съответните органи, служби или агенции на Съюза, поддържа актуални програмите за първоначално обучение и при необходимост осигурява последващо и опреснително обучение.

2. За целите на обучението всеки екип, извършващ периодични оценки, може да включва „наблюдател“ от държава членка или от Комисията.

Член 17

Резерв от експерти от държавите членки

1. Комисията, в сътрудничество с държавите членки, ежегодно установява резерв от експерти, чийто професионален опит обхваща конкретните приоритетни области, определени в многогодишната програма за оценка.

2. Успоредно с изготвянето на годишната програма за оценка в съответствие с член 13, параграф 1 държавите членки определят по покана на Комисията поне един квалифициран експерт за резерва от експерти за следващата година за всяка конкретна област, определена в многогодишната програма за оценка.

3. В зависимост от оценките, включени в годишната програма за оценка, в поканата си Комисията може допълнително да уточни професионалните изисквания за експертите, които трябва да бъдат определени.

4. Държавите членки определят експерти в срок от четири седмици от получаването на поканата, посочена в параграф 2.

5. Държавите членки гарантират, че определените експерти отговарят на посочените в член 15 условия и на специфичните изисквания, определени в поканата за създаване на резерва.

6. Експертите, които са получили посоченото в член 16 подходящо обучение, биват определени за резерва от експерти, установен за годината, следваща тази, през която те са преминали съответния курс за обучение.

7. Комисията може също така да покани съответните органи, служби и агенции на Съюза, посочени в член 7, да определят експерти за резерва.

8. Комисията оценява определените експерти и потвърждава избора на експертите за резерва в рамките на една седмица.

9. Когато нито един от експертите за конкретните области не отговаря на изискванията, посочени в параграф 3, Комисията приканва съответната държава членка да определи нов експерт за съответната конкретна приоритетна област.

10. Държавите членки гарантират, че определените експерти са на разположение за извършване на оценки.

Ако даден експерт вече не е на разположение за резерва, съответната държава членка незабавно определя заместник.

11. Комисията поддържа актуален списъка на експертите от резерва и информира държавите членки за броя на определените по държава членка експерти и за техните профили.

Член 18

Създаване на екипите

1. Комисията определя броя на участващите в екип експерти от държавите членки и представители на Комисията въз основа на особеностите и потребностите на дейността по оценка или наблюдение. Комисията подбира експерти от резерва от експерти, които да станат членове на екип.

2. При подбора на експерти Комисията взема под внимание профилите, необходими за конкретната дейност по оценка или наблюдение, като отчита необходимостта от осигуряване на географски баланс, баланс по отношение на професионалния опит и капацитета на националните администрации.

Експерти от държавите членки не участват в екип, извършващ дейност по оценка или наблюдение на държавата членка, в която работят.

3. Комисията кани избраните експерти веднага след определянето на датата на дейността по оценка или наблюдение и не по-късно от 10 седмици преди заплануваното ѝ начало. Поканените експерти дават отговор в срок от една седмица от получаването на поканата, със съгласието на органите, които ги определят.

4. При внезапни посещения Комисията изпраща поканите не по-късно от две седмици преди заплануваното начало на посещението. Експертите дават отговор в срок от 72 часа от получаването на поканата, със съгласието на органите, които ги определят.

5. Комисията може да покани съответните органи, служби и агенции на Съюза, посочени в член 7, да определят представител със съответния професионален опит и опит на място, който да участва като наблюдател в дейност по оценка или наблюдение. Сроковете, определени в параграфи 3 и 4, се прилагат за поканата и отговора.

6. Ако държава членка желае да определи наблюдател за целите на обучението, посочени в член 16, параграф 3, тя съобщава това на Комисията поне шест седмици преди заплануваното начало на оценката.

7. Наблюдателите, посочени в параграфи 5 и 6, подпомагат екипа по искане на водещите експерти, но не участват във вътрешния процес на вземане на решения на екипа.

8. Ако Комисията не получи потвърждение за участието на необходимия брой експерти от резерва поне шест седмици преди заплануваното начало на дейността по оценка или наблюдение, или поне една седмица в случай на внезапни посещения, Комисията незабавно приканва всички държави членки да определят квалифицирани експерти извън резерва, които да запълнят незаетите места в екипа.

9. Държавите членки дават отговор в рамките на 72 часа от получаването на поканата за това.

Комисията определя водещ експерт на Комисията и предлага водещия експерт от държавите членки. Водещият експерт от държавите членки се определя от членовете на екипа веднага щом екипът бъде сформиран.

Водещите експерти отговарят по-специално за общото планиране, подготвителните дейности, организацията на екипа, извършването на оценката, координирането на изготвянето на доклада за оценка, проверката на качеството и последващите действия, както и за съответните дейности по наблюдение, в зависимост от случая.

Член 19

Провеждане на посещенията

1. Екипите предприемат всички необходими подготвителни действия, за да осигурят ефикасност, точност и съгласуваност на посещенията.

2. Подробната програма за посещенията в държава членка или нейните консулства се определя от Комисията в тясно сътрудничество с водещите експерти и със съответната държава членка.

Тя може да включва посещения и срещи с национални органи и структури, неправителствени и международни организации, както и други образувания, агенции и органи, участващи или засегнати от прилагането на достиженията на правото от Шенген, като същевременно се сътрудничи с държавата членка, която е обект на дейността по оценка или наблюдение.

3. За предварително обявените посещения Комисията провежда консултации със съответната държава членка и я уведомява за графика и подробната програма поне четири седмици преди заплануваната дата за провеждане на посещението. Тя предоставя предварително имената на членовете на екипа и на наблюдателите. Съответната държава членка определя лице за контакт за осъществяване на практическата организация на посещението.

4. Внезапните посещения се извършват, без съответната държава членка да бъде предварително уведомена. По изключение Комисията може да уведоми съответната държава членка поне 24 часа преди заплануваното провеждане на такова посещение, когато основната цел на внезапното посещение е проверка на случаен принцип на прилагането на достиженията на правото от Шенген.

Комисията определя подробната програма за внезапните посещения. Когато държавите членки са били уведомени, Комисията може да проведе консултации със съответната държава членка относно графика и подробната програма.

5. Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, може да изготвя и актуализира насоки за извършването на внезапни посещения.

Член 20

Дистанционни методи

Комисията, в сътрудничество с държавите членки, може да изготвя насоки за извършването на дейности по оценка и наблюдение чрез въпросник или други дистанционни методи.

Член 21

Доклади за оценка

1. След всяка оценка екипът изготвя доклад за оценка.

   Комисията приема доклада за оценка посредством акт за изпълнение в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 29, параграф 3. Докладът за оценка се приема не по-късно от четири месеца след приключването на дейността по оценка.

   Комисията предава доклада за оценка на националните парламенти, Европейския парламент и на Съвета.

2. При изготвянето на доклада за оценка екипите вземат предвид отговорите на стандартния въпросник, всяка допълнителна информация, получена в съответствие с членове 7, 8, 9, 10 и 11, както и констатациите от дейността по оценка. Докладите за оценка може да включват документи и цифрови материали в подкрепа на констатациите. Когато оценката се извършва чрез посещение, екипът изготвя доклада за оценка по време на посещението.

   Екипите носят цялостната отговорност за добросъвестното и качествено изготвяне на доклада за оценка. Ако съществуват разногласия, екипът се стреми да постигне компромисно решение.

3. В доклада за оценка се анализират качествените, количествените, оперативните, административните и организационните аспекти и се изброяват недостатъците, областите за подобрение и най-добрите практики, установени по време на оценката.

4. Констатациите могат да бъдат оценени по един от следните начини:

   а) най-добра практика;

   б) съответства, но е необходимо подобрение;

   в) не съответства.

5. Докладът за оценка съдържа препоръки за корективни действия, целящи отстраняването на недостатъците, и областите за подобрение, установени по време на оценката, като в него се дава и указание за приоритетите при прилагането им. В доклада за оценка може да се определят крайни срокове за изпълнението на препоръките. Когато при оценката бъде установен сериозен недостатък, се прилагат специалните разпоредби, предвидени в член 23.

6. Комисията предава проекта за доклад за оценка на оценяваната държава членка в срок от четири седмици след приключването на дейността по оценка. Оценяваната държава членка предоставя бележките си по проекта за доклад за оценка в срок от две седмици след неговото получаване. По искане на оценяваната държава членка се провежда заседание за изготвяне на доклада не по-късно от пет работни дни след получаването на бележките от оценяваната

държава членка. Бележките на оценяваната държава членка могат да бъдат отразени в проекта за доклад за оценка.

Член 22

Последващи действия и наблюдение

1. В срок от два месеца след приемането на доклада за оценка оценяваната държава членка представя на Комисията и на Съвета план за действие за изпълнение на всички препоръки, включени в доклада за оценка.

2. След като се консултира с екипа, който е извършил дейността по оценка, Комисията представя забележки относно адекватността на плана за действие и в срок от един месец от представянето му информира оценяваната държава членка за своите забележки. Съветът може да прикани държавите членки да представят бележки по плана за действие.

   Ако Комисията не счита, че всички препоръки са получили адекватен отговор, оценяваната държава членка представя преразгледан план за действие в срок от един месец от получаването на забележките.

3. Оценяваната държава членка докладва на Комисията и на Съвета относно изпълнението на своя план за действие на всеки шест месеца от приемането на доклада за оценка, докато Комисията прецени, че планът за действие е напълно изпълнен. В зависимост от естеството на недостатъците и степента на изпълнение на препоръките Комисията може да изиска от оценяваната държава членка различна честота на докладване.

   Когато Комисията прецени, че планът за действие е изпълнен, тя информира оценяваната държава членка за приключването на плана за действие.

   Комисията информира Европейския парламент и Съвета поне два пъти годишно за напредъка по изпълнението на плановете за действие. Комисията по-специално предоставя информация по отношение на своите забележки относно адекватността на плановете за действие, посочени в параграф 2, резултатите от повторните посещения и посещенията за проверка и относно това дали наблюдава значителна липса на напредък по изпълнението на плана за действие.

ГЛАВА IV

СЕРИОЗЕН НЕДОСТАТЪК И СПЕЦИФИЧНИ ФОРМИ НА ОЦЕНКИТЕ

Член 23

Специални разпоредби в случай на сериозен недостатък, установен в доклада за оценка

1. По отношение на оценките, при които е установен сериозен недостатък, се прилагат правилата, предвидени в параграфи 2—7.

2. В края на дейността по оценка водещите експерти от Комисията и от държавите членки информират оценяваната държава членка от името на екипа, че е установен сериозен недостатък.

   Оценяваната държава членка предприема незабавни корективни действия, включително, когато е необходимо, като мобилизира всички налични оперативни и финансови средства. Оценяваната държава членка незабавно

информира Комисията и държавите членки за предприетите или планираните незабавни корективни действия. Успоредно с това Комисията информира съответните органи, служби и агенции на Съюза, посочени в член 7, за сериозния недостатък с оглед на евентуалната им подкрепа за оценяваната държава членка. Комисията също така информира Съвета и Европейския парламент.

3. В доклада за оценка, изготвен в съответствие с член 21, параграфи 2, 3 и 4, се поставя акцент върху констатациите, довели до установяването на сериозен недостатък. В него не се съдържат препоръки. Комисията предава проекта за доклад за оценка на оценяваната държава членка в срок от две седмици след приключването на дейността по оценка.

Оценяваната държава членка предоставя бележките си по проекта за доклад за оценка в срок от пет работни дни след неговото получаване.

По надлежно обосновани наложителни причини за спешност, свързани със сериозния недостатък, Комисията приема доклада за оценка не по-късно от шест седмици след приключването на дейността по оценка посредством акт за изпълнение в съответствие с процедурата, посочена в член 29, параграф 4.

4. С оглед на констатациите екипът изготвя препоръки за корективни действия, целящи отстраняване на сериозния недостатък, установен в проекта за доклад за оценка.

Комисията представя на Съвета предложение за приемане на съответните препоръки.

5. Съветът приема препоръки в срок от две седмици след получаването на предложението.

Той предава препоръките на Европейския парламент и на националните парламенти.

Съветът определя срокове за изпълнението на препоръките, свързани със сериозен недостатък, и уточнява честотата на докладване на Комисията и на Съвета от страна на оценяваната държава членка относно изпълнението на нейния план за действие.

6. Оценяваната държава членка представя на Комисията и на Съвета своя план за действие в срок от един месец след приемането на препоръките. Комисията предава този план за действие на Европейския парламент.

Комисията предоставя на оценяваната държава членка забележки относно адекватността на плана за действие в срок от две седмици след представянето му. Комисията предава своите забележки на Съвета и Европейския парламент.

7. Комисията организира повторно посещение, което се провежда не по-късно от една година от датата на дейността по оценка, за да провери постигнатия напредък по изпълнението на препоръките, свързани със сериозния недостатък.

Комисията приема доклад от повторно посещение посредством акт за изпълнение в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 29, параграф 3. Комисията представя на Съвета доклада от повторно посещение.

8. Съветът изразява позицията си по доклада.

9. Комисията информира Европейския парламент и Съвета за намерението си да приключи плана за действие.

Комисията приканва Съвета да изрази позицията си по предложеното приключване.

При вземането на решение по въпроса за приключване на плана за действие Комисията отчита тази позиция.

10. Ако се прецени, че сериозният недостатък представлява значителна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в пространството без контрол по вътрешните граници, или сериозно и системно нарушение на основните права, Комисията, по собствена инициатива или по искане на Европейския парламент или на държава членка, незабавно информира за това Европейския парламент и Съвета.

Член 24

Специални разпоредби за първоначалните оценки

1. По отношение на първоначалните оценки се прилагат правилата, предвидени в параграфи 2 и 3.

2. Докладът за оценка, изготвен в съответствие с член 21, параграфи 2, 3 и 4, не съдържа препоръки. С оглед на констатациите екипът изготвя препоръки за коригиращи действия, установени в проекта за доклад за оценка. Прилагат се сроковете по член 21, параграфи 1 и 6.

Комисията представя на Съвета предложение за приемане на съответните препоръки.

3. Съветът приема препоръки в срок от два месеца след получаването на предложението.

Той предава препоръките на Европейския парламент и на националните парламенти.

Съветът може да определи срокове за изпълнението на конкретни препоръки.

Комисията организира повторно посещение, в случай че в доклада за оценка се стига до заключението, че оценяваната държава членка не е изпълнила необходимите условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген. Комисията приема доклада от повторно посещение посредством акт за изпълнение в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 29, параграф 3. Комисията представя на Съвета доклада от повторно посещение.

4. Комисията извършва посещение за проверка преди приключването на плана за действие.

Комисията информира Европейския парламент и Съвета за резултата от посещението за проверка и за намерението си да приключи плана за действие.

5. Комисията приканва Съвета да изрази позицията си по предложеното приключване.

При вземането на решение по въпроса за приключване на плана за действие Комисията отчита тази позиция.

Член 25

Специална разпоредба за тематичните оценки

Член 24, параграфи 2 и 3 се прилагат за тематичните оценки.

Ако при тематичната оценка бъде установен сериозен недостатък, се прилага член 23.

ГЛАВА V

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Член 26

Чувствителна информация

1. Екипите разглеждат като поверителна всяка информация, получена от тях при изпълнение на задълженията им.

2. Класификацията на докладите се определя в съответствие с Решение (ЕС, Евратом) 2015/444. При надлежно обосновано искане от оценяваната държава членка те могат да бъдат класифицирани и като „EU RESTRICTED/RESTREINT UE“.

3. При предаването и обработването на класифицирана информация и класифицирани документи за целите на настоящия регламент се спазват приложимите правила за сигурност. Тези правила не изключват предоставянето на информация на Европейския парламент и на съответните органи, служби и агенции на Съюза, посочени в член 7.

Член 27

Условия за участието на Ирландия

1. Експерти от Ирландия участват единствено в оценки на частта от достиженията на правото от Шенген, за която Ирландия е получила разрешение да участва.

2. Оценките обхващат само ефективното и ефикасно прилагане от страна на Ирландия на частта от достиженията на правото от Шенген, в която тя е получила разрешение да участва.

3. Ирландия участва в приемането на препоръките от Съвета само по отношение на частта от достиженията на правото от Шенген, в която тя е получила разрешение да участва.

Член 28

Докладване на Европейския парламент и на Съвета

Комисията представя ежегодно на Европейския парламент и на Съвета обобщаващ доклад относно извършените в съответствие с настоящия регламент оценки. Този доклад се оповестява публично и включва информация относно оценките, извършени през изминалата година, заключенията от тях и актуалното състояние по отношение на предприетите от държавите членки корективни действия. Комисията предава този доклад на националните парламенти. Съветът обсъжда доклада и приема заключения.

Член 29

Процедура на комитет

1. Комисията се подпомага от комитет. Този комитет е комитет по смисъла на Регламент (ЕС) № 182/2011.

2. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 4 от Регламент (ЕС) № 182/2011.

3. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011. Когато комитетът не даде становище, Комисията не приема проекта за акт за изпълнение и се прилага член 5, параграф 4, трета алинея от Регламент (ЕС) № 182/2011.

4. При позоваване на настоящия параграф се прилага член 8 от Регламент (ЕС) № 182/2011 във връзка с член 5 от него.

Член 30

Преглед

Комисията предприема преглед на прилагането на настоящия регламент и представя доклад на Съвета в срок от шест месеца след приемането на всички доклади за оценка във връзка с оценките, обхванати от първата многогодишна програма за оценка, приета в съответствие с настоящия регламент. Този преглед обхваща всички елементи от настоящия регламент, включително функционирането на процедурите за приемане на актове по механизма за оценка. Комисията представя този доклад на Европейския парламент.

Член 31

Преходни разпоредби

1. Първата многогодишна програма за оценка съгласно настоящия регламент се изготвя до [1 ноември 2022 г.] и започва на [1 януари 2023 г.].

   При тази програма се вземат предвид оценките, които вече са извършени в рамките на втората многогодишна програма, приета съгласно Регламент (ЕС) № 1053/2013, и тя се изготвя като продължение на посочената програма.

2. Стандартният въпросник, приет съгласно Регламент (ЕС) № 1053/2013, се използва до изготвянето на стандартния въпросник, предвиден в член 14 от настоящия регламент.

Член 32

Отмяна

Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета се отменя от [1 септември 2022 г.].

Позоваванията на отменения регламент се считат за позовавания на настоящия регламент и се четат съгласно таблицата на съответствието в приложението.

Член 33

Влизане в сила и прилагане

Настоящият регламент влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Прилага се от [1 септември 2022 г.].

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател

ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА

1. РАМКА НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

1.1. Наименование на предложението/инициативата

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА относно създаването и функционирането на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1053/2013 от 7 октомври 2013 година

1.2. Съответни области на политиката

Функция 4 — Миграция и управление на границите

1.3. Дял 11 — Управление на границите

Предложението/инициативата е във връзка с:

☐ **ново действие**

☐ **ново действие след пилотен проект/подготвително действие**[49]

☑ **продължаване на съществуващо действие**

☐ **сливане или пренасочване на едно или няколко действия към друго/ново действие**

1.4. Цели

1.4.1. Общи цели

Шенген се подкрепя от значителен набор от мерки, с които се компенсира липсата на контрол по вътрешните граници и ефективно се гарантира високо равнище на сигурност. Общата цел на настоящото предложение е да се гарантира, че държавите членки прилагат изцяло, правилно и ефективно този набор от законодателни актове, известен като достижения на правото от Шенген, който дава възможност за правилното функциониране на Шенгенското пространство.

Достиженията на правото от Шенген включват следните три стълба:

1) мерки по външните граници (управление на външните граници),

2) компенсаторни мерки (обща визова политика, полицейско сътрудничество, политика на връщане и Шенгенска информационна система), както и изисквания за защита на личните данни и основните права, и

3) стабилен механизъм за наблюдение.

Общата цел на настоящата инициатива е да се подобри механизмът за оценка и наблюдение по Шенген, представляващ третия стълб. С предложението се цели повишаване на ефективността на механизма, като той бъде направен по-гъвкав спрямо постоянно променящите се реалности и по-бърз, така че да може да бъде приспособен за справяне с тях своевременно и правилно, без да са необходими чести последващи изменения.

[49] Съгласно член 58, параграф 2, буква а) или б) от Финансовия регламент.

1.4.2. Конкретни цели

В съответствие с работната програма на Комисията за 2021 г. настоящото предложение съставлява част от целта на политиката „Утвърждаване на европейския ни начин на живот“, по-специално инициатива 34 — Пакет „Шенген“, буква б) — Изменение на Регламента за създаване на механизма за оценка по Шенген.

В съответствие с член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета Комисията извърши преглед на действието на регламента в срок от шест месеца след приемането на всички доклади за оценка в рамките на първата многогодишна програма за оценка (2015—2019 г.). Този преглед обхвана всички елементи от регламента, включително функционирането на процедурите за приемане на актове по механизма. На 25 ноември 2020 г. Комисията представи своя преглед в доклад[50] и придружаващ работен документ на службите на Комисията[51]. При прегледа беше установено, че механизмът вече е довел до осезаеми подобрения при прилагането на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите членки. Установени бяха обаче няколко недостатъка, които следва да бъдат отстранени:

1) прекомерна продължителност на процеса на оценка (10—12 месеца) и времето, необходимо на държавите членки да изпълнят препоръките (2 години);

2) недостатъчен брой експерти за участие в оценките, като 5 държави членки осигуряват една трета от всички експерти, и хроничен недостиг на експерти в конкретни области на политиката;

3) неоптимално използване и ефикасност на внезапните посещения, както и на другите инструменти за оценка и наблюдение, по-специално тематичните оценки;

4) бавни последващи действия, бавно изпълнение на плановете за действие и липса на всеобхватен и последователен подход за наблюдение на изпълнението;

5) като се изключи оценката на изискванията за защита на данните, оценката на зачитането на основните права при прилагането на достиженията на правото от Шенген не е достатъчно интегрирана в механизма.

В доклада се посочва, че някои от тези недостатъци могат да се преодолеят на оперативно равнище, но за други ще са необходими законодателни промени за постигане на яснота и укрепване на действащите правила и процедури с оглед на това механизмът да стане напълно подходящ за целта.

Като последващо действие и в съответствие със заключенията от първия Шенгенски форум от 30 ноември 2020 г. Комисията предприе поредица от технически консултации със заинтересованите страни и изготви оценка на въздействието, придружаваща настоящото предложение.

[50] 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.

[51] SWD (2020) 327 final.

Въз основа на резултатите от тези инициативи и на заключенията от доклада за Шенген Комисията определи следните конкретни цели, които трябва да бъдат постигнати с настоящото предложение:

1. Конкретна цел № 1: ***Засилване на стратегическата насоченост на механизма и осигуряване на по-пропорционално и стратегическо използване на различните инструменти за оценка и наблюдение:*** Очаква се това да бъде постигнато чрез запазване на обхвата на оценките, като същевременно се подобри тяхната приспособимост към новите и постоянно променящи се реалности, като се предвидят по-гъвкави правила за програмиране и удължена продължителност на цикъла на оценка.

2. Конкретна цел № 2: ***Съкращаване и опростяване на процедурите за повишаване на ефективността и ефикасността на процеса и засилване на партньорския натиск*** за справяне с прекомерната продължителност на процедурите и свързаната с тях административна тежест. Те водят до преразглеждане на процеса на вземане на решения с акцент върху ролята на Съвета в най-значимите от политическа гледна точка случаи, подобряване на правилата за последващи действия, както и значително опростяване (напр. принципно декласифициране на докладите за оценка, намалена честота на задължението за докладване от страна на държавите членки, някои задължителни срокове за ускоряване на процеса).

3. Конкретна цел № 3: ***Засилване на оценяването на зачитането на гаранциите за основните права съгласно достиженията на правото от Шенген*** чрез въвеждане на целенасочени мерки за по-добро интегриране и рационализиране на защитата на основните права в механизма в отговор на дългогодишните призиви на заинтересованите страни.

4. Конкретна цел № 4: ***Оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на сътрудничеството с органите, службите и агенциите на Съюза, както и полезни взаимодействия с други механизми за оценка и наблюдение за по-целенасочени, стратегически и съобразени с нуждите оценки:*** Това е необходимо, за да се преодолеят недостигът на квалифицирани експерти за извършване на оценки и дисбалансът по отношение на приноса на държавите членки, както и да се използват по-добре наличните ресурси на равнище ЕС и на национално равнище и да се засилят полезните взаимодействия с други инструменти. С предложението се създава ежегоден постоянен резерв от експерти, управляван от Комисията, осигурява се гъвкавост по отношение на числеността на екипите и се увеличават стимулите за участие. С предложените промени в максимална степен се увеличава приносът и се подобрява координацията с органите, службите и агенциите на Съюза и с други механизми за контрол на качеството чрез подобрен анализ на риска, повишена координация и засилено участие с нови правни задължения.

1.4.3. Очаквани резултати и отражение

Да се посочи въздействието, което предложението/инициативата следва да окаже по отношение на бенефициерите/целевите групи.

Свободното движение е присъщо на нашия европейски начин на живот и за да го запази, ЕС трябва да гарантира, че държавите членки прилагат правилно и изцяло достиженията на правото от Шенген.

През последните години редица различни предизвикателства, свързани с миграционната криза, терористичните заплахи и последиците от разпространението на COVID-19, подложиха на изпитание Шенгенското пространство на свободно движение. Новите реалности, пред които е изправено то, подчертаха необходимостта от подобряване на управленската структура и наличните инструменти, за да може Шенгенското пространство да функционира безпроблемно. В отговор на тези предизвикателства председателят на Комисията Фон дер Лайен обяви в речта си за състоянието на Съюза през 2020 г.[52] нова стратегия за Шенген, за да се гарантира пълноценно функциониращо пространство на свободно движение. В Новия пакт за миграцията и убежището Комисията обяви, че стратегията ще съчетава законодателни и оперативни инициативи за създаването на по-силен и по-устойчив Шенген. Преразглеждането на механизма е една от тези законодателни инициативи.

В работната програма на Комисията за 2021 г.[53] се потвърждава, че за да се запази и подобри функционирането на Шенгенското пространство, трябва да бъдат въведени нови правила. В рамките на целта на политиката „Утвърждаване на европейския ни начин на живот“ Комисията се ангажира да представи през второто тримесечие на 2021 г. пакет за Шенген (действие 34), един от чиито компоненти е изменение на Регламента за създаване на механизъм за оценка по Шенген.

Настоящото предложение е основен елемент от новата стратегия за Шенген на Комисията. То цели да гарантира, че държавите членки прилагат ефективно шенгенските правила, което би подобрило взаимното доверие между тях и би допринесло за доброто функциониране на пространството на свободно движение.

1.4.4. Показатели за изпълнението

Да се посочат показателите за проследяване на напредъка и на постиженията.

Разработен е неизчерпателен списък с качествени и количествени показатели, за да се наблюдава постигането на предложените промени, който ще бъде използван за прегледа на регламента.

За измерване на областите на административно опростяване се предлагат следните показатели:

- Брой изменения на програмата за оценка
- Брой покани за експерти
- Брой предложения на Комисията за препоръки
- Брой препоръки на Съвета
- Брой планове за действие за оценка (съобщения на Комисията)
- Брой доклади за напредъка

За измерване на успеха по конкретна цел, на която съответства оперативна цел, са разработени следните показатели:

52 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/SPEECH_20_1655.

53 COM(2020) 690 final.

- Брой внезапни и тематични оценки (средногодишна стойност за цикъла) – конкретна цел 1
- Обсъждане на равнище министри на констатациите или актуалното състояние на препоръките – конкретна цел 1
- Средна продължителност на процеса на оценяване – конкретна цел 2
- Пропуски, установени в рамките на механизма за оценка по Шенген, които все още не са отстранени в края на годината – конкретна цел 2
- Брой наблюдатели на Агенцията за основните права в рамките на оценките по Шенген – конкретна цел 3
- Брой на експертите, обучени в областта на основните права – конкретна цел 3
- Среден брой експерти, необходим за посещение за оценка – конкретна цел 4
- Съотношение определени/изисквани експерти – конкретна цел 4
- Брой анализи на риска или други доклади – конкретна цел 4

Освен това Комисията е в процес на разработване на нов ИТ инструмент за модернизиране на мониторинга на изпълнението на плановете за действие от държавите членки. Очаква се този инструмент да започне да функционира още през 2021 г.

1.5. Мотиви за предложението/инициативата

1.5.1. Изисквания, които трябва да бъдат изпълнени в краткосрочна или дългосрочна перспектива, включително подробен график за изпълнението на инициативата

Общата цел на механизма за оценка и наблюдение по Шенген е да се провери правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген и, когато е необходимо, да се препоръчат подобрения и да се гарантира тяхното прилагане.

Запазването на Шенгенското пространство като пространство на свободно движение без контрол по вътрешните граници зависи от наличието на ефективен и ефикасен механизъм за оценка на мерките, които трябва да бъдат приложени по външните граници на ЕС, и компенсаторните мерки, насочени към гарантиране на свободата на движение и високо равнище на сигурност и правосъдие в пространството без контрол по вътрешните граници.

Шенгенското пространство се основава на взаимно доверие между държавите членки в тяхната способност да прилагат изцяло определени мерки по външните граници и компенсаторни мерки на своя територия, които позволяват премахването на контрола по вътрешните граници. Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген води началото си от 90-те години, когато беше организиран на междуправителствена основа и извършването на оценките беше изцяло в ръцете на държавите членки, а Комисията участваше като наблюдател. С влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999 г. достиженията на правото от Шенген станаха част от рамката на Европейския съюз, което позволи да се приеме правното основание на сега действащия

механизъм, като отговорността за неговата координация и цялостна организация беше прехвърлена на Комисията.

След приемането на Регламента относно механизма за оценка и наблюдение по Шенген[54] през 2013 г. ЕС беше изправен пред редица нови предизвикателства. Той преживя безпрецедентна миграционна криза, чиито последици доведоха до нови реалности, както и поредица терористични нападения. Той беше изправен пред пандемията от COVID-19, която все още продължава и възпрепятства нормалното протичане на ежедневието на гражданите. Всички те показаха, че действащите понастоящем правила не са достатъчно адекватни, за да подкрепят Шенген да се справи с възникващите нови видове натиск. В резултат на това ЕС прие значителен брой инициативи, включително законодателство, в областта на вътрешните работи, за да помогне за ефективното справяне с нововъзникващите потребности.

Механизмът за оценка и наблюдение по Шенген обаче остана непроменен и капацитетът му да отчита последните промени в законодателството и политиката беше поставен под въпрос.

В съответствие с член 22 от Регламент (ЕС) № 1053/2012 на Съвета Комисията извърши анализ на функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген. Заключението от този преглед[55] беше, че механизмът вече е доказал своята значителна добавена стойност и е допринесъл за подобряване на прилагането на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите членки. Той потвърди, че като цяло държавите членки прилагат по адекватен начин достиженията на правото от Шенген, а сериозните недостатъци се отстраняват бързо. Въпреки този напредък в доклада беше заключено, че все още съществуват някои недостатъци и много разнопосочни практики в държавите членки, които биха могли да окажат въздействие върху целостта и функционирането на Шенгенското пространство в бъдеще.

След като председателят Фон дер Лайен обяви, че ще бъде представена нова стратегия относно Шенген, и след обсъжданията на високо политическо равнище на първия Шенгенски форум от 30 ноември 2020 г. Комисията извърши задълбочена оценка на въздействието и всеобхватни консултации със заинтересованите страни. В резултат от тях беше заключено, че със сигурност може да се потвърди положителното въздействие на механизма и да се докаже добавената му стойност. Също така обаче беше изразено становището, че за да стане механизмът по-ефективен и ефикасен, той следва да бъде преразгледан по начин, който да го направи подходящ за справяне с възникващите предизвикателства и за адаптиране към новите реалности. Освен това в резултат на опита от първия петгодишен цикъл на оценяване бяха набелязани някои процедурни аспекти за подобряване на практическото му функциониране.

Въз основа на това Комисията поема инициативата да представи настоящото предложение. Предложеният регламент следва да бъде приет съгласно специална законодателна процедура в съответствие с член 70 от ДФЕС.

[54] Регламент (ЕС) 1053/2012 на Съвета.

[55] COM(2020) 779 final.

1.5.2. Добавена стойност от участието на Съюза (може да е в резултат от различни фактори, например ползи по отношение на координацията, правна сигурност, по-добра ефективност или взаимно допълване). За целите на тази точка „добавена стойност от участието на Съюза“ е стойността, която е резултат от намесата на ЕС и е допълнителна спрямо стойността, която би била създадена само от отделните държави членки.

Добавената стойност от ЕС на инициативата произтича преди всичко от координираното участие на държавите членки, пряко и чрез Съвета, което създава стабилна основа за постигането на взаимно доверие между държавите членки в сравнение с оценките на равнището на държавите членки. Координираните на равнище ЕС оценки улесняват сравнението на практиките за изпълнение в държавите членки и оценяването на комбинираните ефекти от прилагането в различните държави членки. Те също така дават възможност да се установят недостатъците, които произтичат от асиметрии и различия в прилагането на достиженията на правото от Шенген, които могат да изложат на риск целостта на Шенгенското пространство. Партньорският натиск, произтичащ от механизма, може да създаде допълнителен стимул за правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Инициативата намалява риска няколко държави членки да поемат несъразмерна тежест за функционирането на механизма.

Предложението има за цел да измести акцента на механизма към недостатъци, които могат да имат неблагоприятно въздействие върху доброто функциониране на Шенген като цяло. Въпросите с ограничен обхват следва да се разглеждат на национално равнище.

Предложените мерки не надхвърлят необходимото за постигане на общите и конкретните цели при отчитане на принципа на субсидиарност, като се поставя основата за по-добра координация с оценките, извършвани в рамките на националните механизми за контрол на качеството.

1.5.3. Изводи от подобен опит в миналото

Настоящото предложение се основава на поуките, извлечени от прилагането на Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета, който предвижда извършването на оценки по Шенген въз основа на петгодишен цикъл на оценка. След първия цикъл на оценка, обхващащ периода 2014—2019 г., Комисията направи преглед на постигнатия напредък и установените недостатъци и представи резултатите в доклад за Шенген[56]. При изготвянето на настоящото предложение Комисията взема предвид заключенията и препоръките от този преглед, както и мнението на заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации след първия Шенгенски форум. Тя също така взема предвид наскоро приетите заключения[57] на Съвета относно функционирането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген (Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета) от 19 април 2021 г., в които се потвърждава ключовата роля на механизма за гарантиране на ефективно и ефикасно прилагане на достиженията на правото от Шенген и на високо равнище на взаимно доверие между държавите членки в областта на свободното движение. В тези заключения Комисията се призовава също така да

[56] COM(2020) 779 final.

[57] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7939-2021-INIT/bg/pdf

предложи инициативи за подобряване на цялостната ефективност на механизма, като същевременно се гарантира неговата гъвкавост.

1.5.4. Съвместимост с многогодишната финансова рамка и евентуални синергии с други подходящи инструменти

Комисията представя настоящото предложение като съществен елемент от стратегията относно Шенген, който включва и политическо съобщение относно Шенген, наред с други документи. То е продължение на Новия пакт за миграцията и убежището от септември 2020 г.

Представлявайки третия стълб на управлението на Шенген, настоящото предложение не засяга законодателството, свързано с първите два стълба на Шенген (външни граници и компенсаторни мерки), но цели да допринесе за по-доброто им прилагане от страна на държавите членки.

През последните години ролята на органите и агенциите на Съюза, участващи в прилагането на достиженията на правото от Шенген, придоби още по-голямо значение. За да се отрази това развитие, предложението предвижда известна степен на оценка и мониторинг на дейностите на съответните органи, служби и агенции на Съюза, доколкото техният персонал упражнява дейност от името на държавите членки.

Механизмът осигурява стабилна правна рамка, която същевременно е гъвкава, за да обхване цялото постоянно променящо се законодателство относно функционирането на Шенгенското пространство. Тъй като това законодателство наскоро претърпя динамично развитие, което може да се очаква да продължи в бъдеще, настоящото предложение е изготвено по начин, който позволява механизмът да бъде приспособяван към бъдещото развитие на достиженията на правото от Шенген, без да е необходимо впоследствие да се изменят правилата за неговата оценка и наблюдение.

Някои от правните актове в областите на политиката, обхванати от механизма, съдържат свои собствени инструменти за оценка и мониторинг. В предложението е предвидено осигуряване на полезни взаимодействия, за да се избегне дублирането и да се използват по най-добрия начин секторните инструменти за мониторинг.

Действията с финансови последици, които са от значение за настоящото предложение, са в пълно съответствие с многогодишната финансова рамка. Тези действия включват финансиране на посещенията за оценка на експерти от държавите членки и Комисията. До момента посещенията за оценка съгласно Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета са финансирани чрез действия на Съюза по фонд „Вътрешна сигурност“/граници и визи. След като предложеният регламент влезе в сила, посещенията за оценка, организирани в рамките на обхванатите от него области, ще бъдат допустими за финансиране чрез тематичния механизъм на инструмента за управление на границите и визите. Освен това държавите членки са задължени да използват ресурсите от своите програми по ИУГВ при изпълнението на препоръките за преодоляване по подходящ начин на всички слабости или рискове, установени вследствие на оценка по Шенген. И накрая, чрез удължаване на циклите на оценяване от 5 на 7 години механизмът осигурява възможност за по-добри полезни взаимодействия с многогодишната финансова рамка.

Предложението не включва увеличаване на необходимото финансиране в сравнение с финансирането на посещенията за оценка съгласно Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета. В него се предлагат нови правила, които имат за цел да подобрят ефикасността и ефективността с цел да се постигнат по-добри резултати със същите финансови ресурси.

1.5.5. Оценка на различните налични варианти за финансиране, включително възможностите за преразпределяне на средства

Целта на реформата е механизмът да стане по-ефективен за всички участващи страни (държавите членки, Комисията, съответните органи, служби и агенции на Съюза). От ресурсна гледна точка целта е наличните ресурси да се използват по-добре, като същевременно не се променят сегашните човешки и бюджетни ресурси.

От решаващо значение е да се поясни, че механизмът не е скъпоструващ инструмент. Всъщност разходите на Комисията за организиране на посещения за оценка и мониторинг възлизат приблизително на 2 млн. евро годишно.

Предложените нови правила за извършване на посещения за оценка и мониторинг включват удължаване на цикъла на оценяване от 5 на 7 години, както и намаляване на средната продължителност на посещенията и на средния брой на екипите за оценка и мониторинг. Очаква се тези промени да намалят общите разходи за посещенията.

Комисията изчисли, че разходите за обявените оценки (най-скъпите поради тяхната продължителност и броя на участващите експерти) ще бъдат намалени с около една трета в сравнение със сегашното състояние поради комбинирания ефект от намалената продължителност на посещенията, намаления брой експерти (гъвкавост на размера на екипа) и по-малкия брой обявени оценки (удължаване на цикъла на оценяване). Следва също така да се има предвид, че новият механизъм е разработен така, че да оценява новите промени в достиженията на правото от Шенген, което претърпя значително развитие през последните години. По този начин ефикасността на новия механизъм ще бъде допълнително подобрена, тъй като с него ще се оценят повече законодателни задължения за държавите членки с по-ниски разходи в сравнение с действащия понастоящем механизъм. Механизъм.

1.6. Продължителност и финансово отражение на предложението/инициативата

☐ **ограничен срок на действие**

– ☐ в сила от [ДД/ММ]ГГГГ до [ДД/ММ]ГГГГ

– ☐ Финансово отражение от ГГГГ до ГГГГ за бюджетни кредити за поети задължения и от ГГГГ до ГГГГ за бюджетни кредити за плащания.

☑ **неограничен срок на действие**

Изпълнение с период на започване на дейност от влизането в сила, последван от функциониране с пълен капацитет.

1.7. Планирани методи на управление[58]

☑ **Пряко управление** от Комисията

– ☐ от нейните служби, включително от нейния персонал в делегациите на Съюза;

– ☐ от изпълнителните агенции

☐ **Споделено управление** с държавите членки

☐ **Непряко управление** чрез възлагане на задачи по изпълнението на бюджета на:

– ☐ трети държави или на органите, определени от тях;

– ☐ международни организации и техните агенции (да се уточни);

– ☐ ЕИБ и Европейския инвестиционен фонд;

– ☐ органите, посочени в членове 70 и 71 от Финансовия регламент;

– ☐ публичноправни органи;

– ☐ частноправни органи със задължение за обществена услуга, доколкото предоставят подходящи финансови гаранции;

– ☐ органи, уредени в частното право на държава членка, на които е възложено осъществяването на публично-частно партньорство и които предоставят подходящи финансови гаранции;

– ☐ лица, на които е възложено изпълнението на специфични дейности в областта на ОВППС съгласно дял V от ДЕС и които са посочени в съответния основен акт.

– *Ако е посочен повече от един метод на управление, пояснете в частта „Забележки“.*

Забележки

Комисията ще отговаря за цялостното управление на действията, които имат финансови последици и са пряко свързани с оперативното изпълнение на регламента. Те включват основно финансиране на организирането на посещения за оценка и мониторинг, като пътни разходи и разходи за настаняване на експертите от държавите членки и Комисията, включително експертите със статут на наблюдатели. Равнището на разходите в сравнение с ресурсите, използвани за извършване на посещения за оценка и наблюдение съгласно Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета, се очаква да остане непроменено.

2. МЕРКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ

2.1. Правила за мониторинг и докладване

Да се посочат честотата и условията.

Правилата за мониторинг и докладване са предвидени в членове 28 и 30 от предложението.

[58] Подробна информация във връзка с методите на управление и позоваванията на Финансовия регламент може да бъде намерена на уебсайта BudgWeb: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx.

Комисията се ангажира всяка година да представя на Европейския парламент и Съвета подробен доклад за извършените през предходната година оценки, направените въз основа на тях заключения и актуалното състояние по отношение на корективните действия, предприети от държавите членки. Този доклад следва да бъде представен на националните парламенти.

Новопредложеният механизъм за оценка и наблюдение по Шенген ще работи въз основа на 7-годишни многогодишни цикли на оценка. След като приключи първият цикъл и шест месеца след приемането на всички доклади за оценка в рамките на този цикъл, Комисията ще извърши преглед на действието на регламента.

Като част от оценката на въздействието и в съответствие с правилата за по-добро регулиране беше разработен неизчерпателен списък с качествени и количествени показатели, който ще бъде използван за прегледа на регламента. Освен това Комисията е в процес на разработване на нов ИТ инструмент за модернизиране на мониторинга на изпълнението на плановете за действие от държавите членки. Очаква се този инструмент да започне да функционира още през 2021 г.

2.2. Системи за управление и контрол

2.2.1. Обосновка на предложените начини за управление, механизми за финансиране на изпълнението, начини за плащане и стратегия за контрол

Въз основа на успешния опит в прилагането на механизма за оценка и наблюдение по Шенген и неговото финансиране по линия на действията на Съюза по фонд „Вътрешна сигурност“/граници и визи чрез пряко управление Комисията предвижда запазване на принципите на финансиране за новия механизъм. В съответствие с новата МФР той ще бъде подкрепен от тематичния механизъм на инструмента за управление на границите и визите чрез пряко управление.

2.2.2. Информация относно установените рискове и системите за вътрешен контрол, създадени с цел намаляването на рисковете

ГД „Миграция и вътрешни работи“ е създала система за вътрешен контрол, съобразена със специфичните характеристики и обстоятелства на генералната дирекция, и редовно оценява нейното прилагане и цялостно функциониране.

ГД „Миграция и вътрешни работи“ не се е сблъсквала със значителни рискове от грешки в своите разходни програми. Това се потвърждава от периодичната липса на съществени констатации в годишните доклади на Сметната палата.

Чрез прякото управление Комисията подкрепя действия, които допринасят за общите цели на политиката на Съюза. Една от тези цели е правилното, навременно и ефективно прилагане на достиженията на правото от Шенген от страна на държавите членки, което се гарантира с механизма за оценка и наблюдение по Шенген.

Финансирането на настоящия механизъм се осъществяваше по линия на действия на Съюза по фонд „Вътрешна сигурност“/граници и визи за периода 2014—2020 г. Считано от 2021 г., той ще бъде обхванат от тематичния механизъм на инструмента за управление на границите и визите

чрез пряко управление. Бъдещият преразгледан механизъм ще продължи да се финансира чрез пряко управление по линия на новия тематичен механизъм.

2.2.3. Оценка и обосновка на разходната ефективност на проверките (съотношение „разходи за контрол ÷ стойност на съответните управлявани фондове“) и оценка на очакваната степен на риска от грешки (при плащане и при приключване)

Комисията се стреми да постигне най-високи стандарти на финансово управление. ГД „Миграция и вътрешни работи“ е въвела строг контрол и ясни вериги на отчетност, за да гарантира, че ресурсите се използват в съответствие с принципите на доброто финансово управление и че ефективният от гледна точка на разходите контрол дава необходимите гаранции за законосъобразността и редовността на съответните операции. За да демонстрира своята ангажираност за най-добро използване на финансовите ресурси, Комисията определя много нисък процент грешки като една от стратегическите си цели. За постигането на тази цел ГД „Миграция и вътрешни работи“ е въвела мерки за осигуряване на добро финансово управление през целия период на управление на операциите.

2.3. Мерки за предотвратяване на измами и нередности

Да се посочат съществуващите или планираните мерки за превенция и защита, например от стратегията за борба с измамите.

ГД „Миграция и вътрешни работи“ е разработила и прилага своя собствена стратегия за борба с измамите въз основа на методологията, предоставена от OLAF, и в съответствие със стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ). Тя ще се стреми да гарантира, че нейните вътрешни проверки, свързани с борбата с измамите, са изцяло съгласувани със СКБИ и че подходът ѝ за управление на риска от измами способства за набелязване на области с риск от измами и на адекватни ответни мерки.

В ГОД за 2019 г. на ГД „Миграция и вътрешни работи“ се стига до заключението, че процесите за предотвратяване и разкриване на измами са функционирали задоволително и следователно са допринесли за увереността относно постигането на целите на вътрешния контрол.

Понастоящем стратегията за борба с измамите на ГД „Миграция и вътрешни работи“ се преразглежда с цел да бъде приведена в съответствие с актуализираната стратегия на Комисията за борба с измамите, като същевременно контролът за борба с измамите се адаптира по-добре към областите на политиката и операциите на генералната дирекция и по този начин се повишава неговата ефективност и ефикасност.

3. ОЧАКВАНО ФИНАНСОВО ОТРАЖЕНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО/ИНИЦИАТИВАТА

3.1. Съответни функции от многогодишната финансова рамка и разходни бюджетни редове

- Съществуващи бюджетни редове

По реда на функциите от многогодишната финансова рамка и бюджетните редове.

Функция от многогодишната финансова рамка	Бюджетен ред	Вид на разхода	Вноска			
	Номер	Многогод./едногод[59].	от държави от ЕАСТ[60]	от държави кандидатки[61]	от трети държави	по смисъла на член 21, параграф 2, буква б) от Финансовия регламент
4	11.02.01 — Инструмент за управлението на границите и визите (ИУГВ)	Многогод.	НЕ	НЕ	ДА	НЕ

Коментар: Следва да се отбележи, че бюджетните кредити, поискани в контекста на предложението, са покрити от бюджетните кредити, които вече са предвидени в законодателната финансова обосновка към Регламента за ИУГВ. В контекста на настоящото законодателно предложение не са поискани допълнителни финансови или човешки ресурси.

59 Многогод. = Многогодишни бюджетни кредити/Едногод. = Едногодишни бюджетни кредити.

60 ЕАСТ: Европейска асоциация за свободна търговия.

61 Държави кандидатки и, ако е приложимо, потенциални кандидатки от Западните Балкани.

3.2. Очаквано финансово отражение на предложението върху бюджетните кредити

3.2.1. Обобщение на очакваното отражение върху бюджетните кредити за оперативни разходи

– ☐ Предложението/инициативата не налага използване на бюджетни кредити за оперативни разходи

– ☑ Предложението/инициативата налага използване на бюджетни кредити за оперативни разходи съгласно обяснението по-долу:

млн. EUR (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Функция от многогодишната финансова рамка	4	Миграция и управление на границите

ГД: „Миграция и вътрешни работи“			2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	**ОБЩО**
• Бюджетни кредити за оперативни разходи										
Бюджетен ред[62] 11.02.01 — Инструмент за управлението на границите и визите (ИУГВ)	Поети задължения	(1a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Плащания	(2a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Поети задължения									
	Плащания									
Бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета за определени програми[63]										
Не се прилага		(3)								
ОБЩО бюджетни кредити	Поети задължения	=1a+1б +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

62 Съгласно официалната бюджетна номенклатура.

63 Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове ВА), непреки научни изследвания, преки научни изследвания.

за ГД „Миграция и вътрешни работи“	Плащания	=2а+2б +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
• ОБЩО бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета за определени програми		(6)								
ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИЯ 4 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Плащания	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

• ОБЩО бюджетни кредити за оперативни разходи (всички оперативни функции)	Поети задължения	(4)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Плащания	(5)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
ОБЩО бюджетни кредити за административни разходи, финансирани от пакета за определени програми (всички оперативни функции)		(6)								
ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИИ 1—6 от многогодишната финансова рамка (Референтна стойност)	Поети задължения	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Плащания	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

Функция от многогодишната финансова рамка	**7**	„Административни разходи“

Тази част следва да бъде попълнена, като се използва таблицата за бюджетни данни от административно естество, която най-напред се въвежда в приложението към законодателната финансова обосновка (приложение V към вътрешните правила), което се качва в DECIDE за провеждането на вътрешни консултации между службите.

млн. EUR (до 3-тия знак след десетичната запетая)

		2021 г.	**2022 г.**	**2023 г.**	**2024 г.**	**2025 г.**	**2026 г.**	**2027 г.**	**ОБЩО**
ГД: „Миграция и вътрешни работи“									
•Човешки ресурси		Не се прилага		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**
• Други административни разходи		**Не се прилага**							
ОБЩО ГД „Миграция и вътрешни работи“	Бюджетни кредити	Не се прилага							

ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка	(Общо поети задължения = общо плащания)	Не се прилага		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

млн. EUR (до 3-тия знак след десетичната запетая)

ОБЩО бюджетни кредити по ФУНКЦИИ 1—7 от многогодишната финансова рамка	Поети задължения			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465
	Плащания			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465

3.2.2. Очакван резултат, финансиран с бюджетни кредити за оперативни разходи

Бюджетни кредити за поети задължения в млн. евро (до третия знак след десетичната запетая)

Да се посочат целите и крайните продукти ⇩			**2021 г.**		**2022 г.**		**2023 г.**		**2024 г.**		2025 г.		2026 г.		2027 г.		**ОБЩО**	
	РЕЗУЛТАТИ																	
	Вид[64]	Средни разходи	Брой	Разход	Брой	Разход	Брой	Разход	Брой	Разход	Брой	Разход	Брой	Разход	Брой	Разход	Общ брой	Общо разходи
КОНКРЕТНА ЦЕЛ № 1[65] Избягване на пропуските и повишаване на стратегическата насоченост																		
- Резултат	Обсъждане на равнище министри на констатациите или актуалното състояние		1															
- Резултат	Докладване на Комисията относно механизма (на година)		1															
Междинен сбор за конкретна цел № 1																		
КОНКРЕТНА ЦЕЛ № 2 Рационализиране на разпределението на задачите и отговорностите и опростяване и ускоряване на процеса и процедурите																		

[64] Резултатите са продукти и услуги, които трябва да бъдат доставени (например: брой финансирани обмени на студенти, дължина на построените пътища в километри и т.н.).

[65] Съгласно описанието в точка 1.4.2. „Конкретни цели…“.

- Резултат	Средна продължителност на процеса на оценяване – приемане на доклад за оценка в рамките на 4 месеца след посещението за оценка		4 месеца															
- Резултат	Брой тематични оценки годишно	0,142		-		-	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	5	0,710
- Резултат	Брой експерти, участващи в обявени посещения и повторни посещения	0,005				-	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	1.687,5	8,005
- Резултат	Процедура за последващи действия – държавите членки трябва да представят план за действие за изпълнение на препоръките 2 месеца след приемането на доклада за оценка		2 месеца															
Междинен сбор за конкретна цел № 2								1,743		1,743		1,743		1,743		1,743		8,715

КОНКРЕТНА ЦЕЛ № 3 Засилване на прилагането на гаранциите за основните права съгласно достиженията на правото от Шенген.

- Резултат	Брой анализи на риска или други доклади (на година)	4																	
- Резултат	Брой обучения по основни права (на година)	1																	
Междинен сбор за конкретна цел № 3																			
КОНКРЕТНА ЦЕЛ № 4 Оптимизиране на участието на експерти от държавите членки и на органите, службите и агенциите на ЕС...																			
- Резултат	Съотношение определени/изисквани експерти	1 или повече																	
- Резултат	ИТ инструмент Koel	0,110					1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,550	
- Резултат	Брой обучения, включително по основни права (на година)	0,012		-		-	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	5	0,060	
- Резултат	Обучение за визи	0,140		-		-	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	5	0,700	
Междинен сбор за конкретна цел № 4								0,262		0,262		0,262		0,262		0,262		1,310	
ОБЩО								**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**10,025**	

3.2.3. Обобщение на очакваното отражение върху бюджетните кредити за административни разходи

– ☐ Предложението/инициативата не налага използване на бюджетни кредити за административни разходи

– ☑ Предложението/инициативата налага използване на бюджетни кредити за административни разходи съгласно обяснението по-долу:

млн. EUR (до 3-тия знак след десетичната запетая)

	2021 г.[66]	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	**ОБЩО**
ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
Човешки ресурси								
Други административни разходи								
Междинен сбор по ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Извън ФУНКЦИЯ 7[67] of the multiannual financial framework								
Човешки ресурси								
Други разходи с административен характер								
Междинен сбор извън ФУНКЦИЯ 7 от многогодишната финансова рамка								

ОБЩО			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Бюджетните кредити, необходими за човешки ресурси и други разходи с административен характер, ще бъдат покрити от бюджетни кредити на ГД, които вече са определени за управлението на действието, и/или които са преразпределени в рамките на ГД, при необходимост заедно с допълнително отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства и като се имат предвид бюджетните ограничения.

66 Година N е годината, през която започва да се осъществява предложението/инициативата. Моля, заменете буквата N с очакваната първа година от изпълнението (например 2021 г.). Същото за следващите години.

67 Техническа и/или административна помощ и разходи в подкрепа на изпълнението на програми и/или дейности на ЕС (предишни редове ВА), непреки научни изследвания, преки научни изследвания.

3.2.3.1. Очаквани нужди от човешки ресурси

– ☐ Предложението/инициативата не налага използване на човешки ресурси

– ☑ Предложението/инициативата налага използване на човешки ресурси съгласно обяснението по-долу:

Оценката се посочва в еквиваленти на пълно работно време

		2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.
• Длъжности в щатното разписание (длъжностни лица и срочно наети служители)								
20 01 02 01 (Централа и представителства на Комисията)				14.7	14.7	14.7	14.7	14.7
20 01 02 03 (Делегации)								
01 01 01 01 (Непреки научни изследвания)								
01 01 01 11 (Преки научни изследвания)								
Други бюджетни редове (да се посочат)								
• Външен персонал (в еквивалент на пълно работно време — ЕПРВ)[68]								
20 02 01 (ДНП, КНЕ, ПНА от общия финансов пакет)				3	3	3	3	3
20 02 03 (ДНП, МП, КНЕ, ПНА и МЕД в делегациите)								
XX 01 xx **yy zz** [69]	- в централата							
	- в делегациите							
01 01 01 02 (ДНП, КНЕ, ПНА — Непреки научни изследвания)								
01 01 01 12 (ДНП, КНЕ, ПНА — Преки научни изследвания)								
Други бюджетни редове (да се посочат)								
ОБЩО				**17.7**	**17.7**	**17.7**	**17.7**	**17.7**

Нуждите от човешки ресурси ще бъдат покрити от персонала на ГД, на който вече е възложено управлението на действието и/или който е преразпределен в рамките на ГД, при необходимост заедно с всички допълнително отпуснати ресурси, които могат да бъдат предоставени на управляващата ГД в рамките на годишната процедура за отпускане на средства и като се имат предвид бюджетните ограничения.

Описание на задачите, които трябва да се изпълнят:

Длъжностни лица и срочно наети служители	Служители на степен AD: Определяне, прилагане и координиране на политическите, законодателните и оперативните промени по отношение на механизма за оценка по Шенген, управлението на външните граници и управлението на Шенген, както и прилагането на достиженията на правото от Шенген в съответните области на политиката. Служители на степен AST: Осигуряване на оперативна и административна подкрепа, управление на дейността и планирането за оценката по Шенген. Служители на степен SC: Осигуряване на оперативна и административна подкрепа на отдела и подпомагане началник-отдела.
Външен персонал	Определяне, прилагане и координиране на политическите, законодателните и оперативните промени по отношение на механизма за оценка по Шенген, управлението на външните граници и управлението на Шенген, както и прилагането на достиженията на правото от Шенген в съответните области на политиката.

68 ДНП = договорно нает персонал; МП = местен персонал; КНЕ = командирован национален експерт; ПНА = персонал, нает чрез агенции за временна заетост; МЕД = младши експерт в делегация.

69 Подтаван за външния персонал, покрит с бюджетните кредити за оперативни разходи (предишни редове ВА).

3.2.4. Съвместимост с настоящата многогодишна финансова рамка

Предложението/инициативата:

– ☑ може да се финансира изцяло чрез преразпределяне на средства в рамките на съответната функция от многогодишната финансова рамка (МФР).

Обяснете какво препрограмиране е необходимо, като посочите съответните функции, бюджетни редове и суми. Моля, представете таблица в Excel, ако е необходимо голямо препрограмиране.

– ☐ налага да се използват неразпределеният марж под съответната функция от МФР и/или специалните инструменти, предвидени в Регламента за МФР.

Обяснете какво е необходимо, като посочите съответните функции, бюджетни редове и суми и инструментите, които се предлага да бъдат използвани.

– ☐ налага преразглеждане на МФР.

Обяснете какво е необходимо, като посочите съответните функции, бюджетни редове и суми.

3.2.5. Участие на трети страни във финансирането

Предложението/инициативата:

– ☑ не предвижда съфинансиране от трети страни

– ☐ предвижда следното съфинансиране от трети страни, като оценките са дадени по-долу:

Бюджетни кредити в млн. евро (до третия знак след десетичната запетая)

	Година **N**[70]	Година **N+1**	Година **N+2**	Година **N+3**	Добавят се толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6).			Общо
Да се посочи съфинансиращият орган								

[70] Година N е годината, през която започва да се осъществява предложението/инициативата. Моля, заменете буквата N с очакваната първа година от изпълнението (например 2021 г.). Същото за следващите години.

ОБЩО съфинансирани бюджетни кредити								

3.3. Очаквано отражение върху приходите

– ☑ Предложението/инициативата няма финансово отражение върху приходите.

– ☐ Предложението/инициативата има следното финансово отражение:

☐ върху собствените ресурси

☐ върху разните приходи

(1) Моля, посочете дали приходите са записани по разходни бюджетни редове☐

млн. EUR (до 3-тия знак след десетичната запетая)

Приходен бюджетен ред:	Налични бюджетни кредити за текущата финансова година	Отражение на предложението/инициативата[71]						
		Година **N**	Година **N+1**	Година **N+2**	Година **N+3**	Добавят се толкова години, колкото е необходимо, за да се обхване продължителността на отражението (вж. точка 1.6).		
Статия ……								

За целевите приходи да се посочат съответните разходни бюджетни редове.

Други забележки (например метод/формула за изчисляване на отражението върху приходите или друга информация).

[71] Що се отнася до традиционните собствени ресурси (мита, налози върху захарта), посочените суми трябва да бъдат нетни, т.е. брутни суми, от които са приспаднати 20 % за разходи по събирането.