

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 4.3.2009
COM(2009)105 окончателен

2009/0032 (CNS)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно създаването на механизъм за оценка с цел наблюдение на прилагането на
достиганията на правото от Шенген**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цел на предложението

Основната цел на предложеното решение е да създаде правна рамка за оценка на правилното прилагане на тези елементи от достиженията на правото от Шенген, които представляват част от правото на ЕС. Предложението за решение се придружава от предложение за регламент относно създаването на механизъм за оценка с цел проверка на прилагането на тези елементи от достиженията на правото от Шенген, които са част от правото на Общността. Този двоен механизъм за оценка цели поддържането на взаимното доверие между държавите-членки в способността им да прилагат ефикасно и ефективно съпътстващите мерки, позволяващи създаването на пространство без вътрешни граници.

Общите цели на новия механизъм са осигуряването на прозрачно, ефективно и последователно изпълнение на достиженията на правото от Шенген, отразявайки също така правните промени след интегрирането на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз.

• Общ контекст

Пространството без вътрешни граници, така както бе установено от правото от Шенген (шенгенското пространство), се разви като междуправителствена инициатива в края на 80-те и началото на 90-те години между държави-членки, които желаеха да премахнат контрола по вътрешните си граници, прилагайки съпътстващи мерки за тази цел, като установяването на общи правила за контрола по външните граници, обща визова политика, полицейско и съдебно сътрудничество и създаването на Шенгенската информационна система (ШИС). Тъй като държавите-членки не можаха да постигнат съгласие относно нуждата от премахване на контрола по вътрешните граници за постигането на целта за свободно движение на хора (член 14 от Договора за ЕО), това не можа да бъде направено в правната рамка на Общността. С течение на годините обаче всички държави-членки, с изключение на Обединеното кралство и Ирландия, се присъединиха към шенгенското пространство.

Достиженията на правото от Шенген станаха част от правната рамка на Европейския съюз с влизането в сила на Договора от Амстердам през 1999 г¹.

¹ За тази цел бе необходимо да бъдат определени достиженията на правото от Шенген (Решение 1999/435/ЕО на Съвета, ОВ L 176 от 10.7.1999 г., стр. 1) и да се установят правните основания в Договора за създаване на Европейската общност и в Договора за Европейския съюз за всяка една от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на това право (Решение 1999/436/ЕО на Съвета, ОВ L 176 от 10.7.1999 г., стр. 17). Всяка разпоредба от достиженията получи правно основание по първия или третия стълб. Тези разпоредби от достиженията на правото от Шенген, за които не можа да бъде установено правно основание (напр. разпоредбите относно ШИС), бяха счетени за част от третия стълб. Всички изменения на тези достижения трябва да имат съответно правно основание в Договорите.

Шенгенското пространство се основава на пълното взаимно доверие между държавите-членки в способността им да изпълняват в тяхната цялост съпътстващите мерки, позволяващи премахването на контрола по вътрешните граници: напр. държавите-членки извършват проверки по външните граници не само в собствен интерес, но и от името на всички останали държави-членки, до чиято територия лицата могат да пътуват след като са прекосили външните граници на шенгенското пространство.

За да създадат и поддържат това взаимно доверие, през 1998 г. шенгенските държави създадоха Постоянен комитет. Мандатът му е определен в решение на Шенгенския изпълнителен комитет (SCH/Com-ex (98) 26 def) и се състои от две отделни задачи:

1. Проверка дали държавите-членки, които желаят да се включат в Шенген, са изпълнили всички предварителни условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген (напр. премахването на граничния контрол) („ефективно въвеждане/прилагане“);
2. Проверка дали достиженията на правото от Шенген се прилагат правилно от държавите-членки, които са ги въвели („изпълнение“).

По този начин шенгенските правила правят разграничение между „въвеждане“ и „изпълнение“. Ето защо, проверки трябва да бъдат извършени преди всичко, за да се определи дали са изпълнени всички условия за съществуването на взаимно доверие, преди достиженията на правото от Шенген да бъдат въведени. На второ място, взаимното доверие трябва да се поддържа като се следи за правилното изпълнение на достиженията от Шенген. В междуправителствената фаза на шенгенските договорености бяха необходими специални разпоредби относно проверката на правилното изпълнение.

Достиженията на правото от Шенген бяха интегрирани в правната рамка на Европейския съюз, без да бъдат предоговорени. По този начин Постоянният комитет и неговият мандат от 1998 г. бяха интегрирани в правната рамка на ЕС без промени, с изключение на преименуването на комитета на Работна група за оценка на Шенген (SCH-EVAL) в рамките на Съвета. Член 66 от Договора за ЕО и членове 30 и 31 от Договора за Европейския съюз бяха използвани като правно основание за групата, тъй като достиженията на правото от Шенген покриват мерки както по първи, така и по трети стълб.

Като се има предвид междуправителствената ѝ същност, оценката на Шенген бе, и все още е, отговорност изцяло на държавите-членки, а Комисията участва в ролята на наблюдател. Това продължава да бъде логично по отношение на първата част от мандата, тъй като в достиженията на правото на ЕС по въпросите на правосъдието и вътрешните работи няма еквивалентно разграничение между „въвеждане“ и „изпълнение“. Освен това трябва да се отбележи, че процедурата за вземане на решение за премахване на контрола по вътрешните граници и пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген бе включена в договорите за присъединяване при разширяването на ЕС през 2004 г. и 2007 г., тоест представлява част от първичното право. Договорите за присъединяване предвиждат решение на Съвета след консултиране с Европейския парламент. За Комисията не е предвидено право на инициатива.

Този подход обаче не е толкова логичен по отношение на втората част на мандата, особено, но не само, що се отнася до въпросите, попадащи в първи стълб². Ето защо, още по времето на интегрирането на достиженията от Шенген, Комисията излезе с декларация, в която „смята, че интегрирането на решението на Изпълнителния комитет за създаване на Постоянен комитет за изпълнение на Шенгенската конвенция не засяга по никакъв начин правомощията, които притежава по силата на Договорите и особено отговорността ѝ като пазител на Договорите“.

Тъй като оценката преди въвеждането на достиженията на Шенген е от фундаментално значение за създаването на взаимно доверие между държавите-членки, изглежда разумно тази дейност да остане в рамките на отговорността на държавите-членки. Освен това, фактът че решение за премахване на контрола по вътрешните граници не може да бъде взето, когато дадена държава-членка не се съобрази с направените препоръки, представлява на практика ефективен „стимул“ за пълно и правилно прилагане на шенгенското право. Комисията ще продължи да използва пълноценно правото си да участва като наблюдател в тези оценки.

- **Нуждата да се подобри оценяването на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген**

В Програмата от Хага от 2004 г. Комисията бе поканена да „внесе предложение, веднага след пълното премахване на контрола по вътрешните граници, за допълване на съществуващия механизъм за оценка на Шенген с механизъм за наблюдение, който включва внезапни проверки и който осигурява активното участие на експерти от държавите-членки.“

От 1999 г. насам повишаването на ефикасността на механизма за оценка на Шенген бе обсъждан няколко пъти между държавите-членки и Комисията, особено що се отнася до ефикасността на втората част от мандата, а именно проверката на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген след премахването на контрола по вътрешните граници. Установени бяха следните основни недостатъци:

- (1) Настоящата методология на механизма за оценка не отговаря на нуждите. Правилата относно последователността и честотата на оценките не са ясни. Няма практика за провеждане на внезапни проверки на място.
- (2) Има нужда да се разработи методология за определяне на приоритети въз основа на анализ на риска.
- (3) Има нужда да се осигури постоянно високо качество на експертните оценки в процеса на оценяване. Експертите, които участват в оценката, трябва да притежават съответните правни познания и практически опит. Да се изпраща по един експерт от всяка държава-членка за всяка проверка на място може да окаже негативно влияние върху ефикасността на оценката. Ето защо трябва да се определи подходящ брой експерти, които да участват в проверките.
- (4) Механизмът за оценка на действията, предприети вследствие на направените по време на проверката препоръки, трябва да се подобри, тъй като мерките, взети за

² Изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие попада в сферата на Договора за ЕО.

запълване на пропуските, и сроковете, в които те се прилагат, варират от една държава-членка до друга.

- (5) Институционалната отговорност на Комисията, като пазител на Договора, по отношение на въпроси, попадащи в първи стълб, не е отразена в настоящата система за оценка.

За отстраняване на гореспоменатите недостатъци се предлага следното:

Методология за извършване на оценки

Настоящото предложение въвежда ясно програмиране, включващо многогодишни и годишни програми за предварително обявени проверки на място. Държавите-членки ще продължат да бъдат редовно оценявани с цел да се осигури цялостното правилно прилагане на достиженията на правото от Шенген. Всички части от достиженията на правото от Шенген, чието правно основание се съдържа в Договора за Европейския съюз, могат да бъдат предмет на оценка.

Тази оценка може да се основава на отговори на въпросници, проверки на място или тяхна комбинация. В последния случай, проверките могат да се извършат скоро след получаване на отговорите на въпросниците.

През последните години държавите-членки не счетоха за необходимо да извършват оценки на място по въпроси от областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и наркотици. Защитата на данните също не е била винаги обект на оценки на място.

Въпреки това, проверките на място не се ограничават само до полицейското сътрудничество и могат да обхващат всички части от достиженията на правото от Шенген. Конкретните нужди от извършване на проверки на място ще бъдат определени от Комисията след съветване с държавите-членки, като се вземат предвид промените в законодателството, процедурите или организацията на засегнатите държавите-членки.

В допълнение, при необходимост в годишната програма могат да бъдат включени тематични или регионални оценки.

Както многогодишните, така и годишните програми могат да бъдат адаптирани, ако съществува нужда за това.

Предвид мандата им, Комисията все още не вижда ролята на Европол и Евроюст по отношение на методологията, основана на анализа на риска, за определяне на приоритети за шенгенското право в областта на полицейското и съдебното сътрудничество. Ако обаче Европол и Евроюст изготвят анализи на риска във въпросните области на правото от Шенген, Комисията със сигурност ще ги използва при програмирането на оценките.

Експертен опит на държавите-членки

Тъй като правилното изпълнение на съпътстващите мерки, позволяващи премахването на контрола по вътрешните граници, е от фундаментално значение за вътрешната сигурност на държавите-членки, техни експерти ще продължат да играят основна роля в процеса на оценяване. Членовете на екипа, извършващ проверката, назначават

координиращ експерт, който отговаря за изготвянето на доклада. Поверяването на тази роля на експерт от държава-членка отразява нуждата от партньорство за осигуряване на ефективна оценка.

За да гарантират високото качество на тяхната работа, държавите-членки трябва да се убедят, че експертите притежават подходящи квалификации, включително солидни теоретични познания и практически опит в областите, обхванати от оценката, както и добро познаване на принципите, процедурите и техниките, които се използват при проверки на място.

Експерти на Европол и Евроюст могат също да участват в оценката в ролята на наблюдатели. Съответните институции (напр. Сerol) следва да предоставят подходящи курсове на обучение, а на държавите-членки се предоставят средства в подкрепа на организирането на специализирани обучения в областта на оценката на достиженията на правото от Шенген чрез съществуващи финансови инструменти и тяхното развитие.

Като се има предвид нуждата от намаляване на броя участващи експерти с цел осигуряването на по-голяма ефикасност, този брой не трябва да надвишава осем.

Действия след извършването на оценката

За да се отговори задоволително на установените слабости и недостатъци, констатациите от доклада се разпределят в три категории. В срок от две седмици, държавата-членка, предмет на оценка, следва да предостави забележките си по доклада, а в рамките на шест седмици – план за действие за отстраняване на установените слабости. В рамките на шест месеца държавата-членка ще бъде задължена да докладва относно изпълнението на плана си за действие. В зависимост от установените пропуски Комисията може да назначи и извърши предварително обявени посещения на място с цел проверка на правилното изпълнение на плана за действие. В случай, че констатира сериозни проблеми, Комисията следва незабавно да уведоми Съвета.

Интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз

Комисията координира процеса на оценка в областите, които попадат в обхвата на Договора за ЕС, за да осигури последователност при оценяването на всички части от правото от Шенген, които се прилагат след премахването на контрола по вътрешните граници. Участието на експерти от държавите-членки, и особено назначаването на координиращ експерт от държава-членка, отразява различните задължения и отговорности, заложи в Договорите.

Разходите за участието на експерти от държавите-членки ще бъдат покрити от бюджета на ЕС.

Трябва да се напомни също така, че правилното прилагане на разпоредбите, които се въвеждат от държавите-членки от момента на присъединяване, не влиза в обхвата на новия механизъм на оценка. Правилното прилагане на тези разпоредби подлежи първо на оценка от Съвета, който решава дали може да бъде премахнат контрола по вътрешните граници.

- **Съществуващи разпоредби в областта на предложението**

Решение на Изпълнителния комитет за създаване на Постоянен комитет за изпълнение на Шенгенската конвенция (SCH/Com-ex (98) 26 Def от 16.9.1998 г.).

- **Съгласуваност с другите политики и цели на Европейския съюз**

Предложението е в съответствие със съществуващите политики и цели на Европейския съюз, и особено с оглед на целта за създаване и поддържане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

2. КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

От 1999 г. насам в рамките на Работната група на Съвета за оценка на Шенген бяха проведени няколко обсъждания с цел повишаване ефикасността на механизма за оценка на Шенген. Групата например постигна съгласие за ограничаване на броя експерти, участващи в оценките. Това споразумение обаче, не е правно обвързващо и всяка държава-членка все още разполага с правото да изпраща по един експерт на посещенията за оценка, което понякога затруднява плавното протичане на тези проверки. Честотата и методологията на оценките също бяха обсъждани.

През април 2008 г. Комисията организира експертна среща. Държавите-членки се съгласиха със оценката на слабостите, установени от Комисията. Въпреки че държавите-членки признаха необходимостта от промени в настоящия механизъм, някои от тях изразиха съмнения относно институционалната роля на Комисията в един нов механизъм за оценка на Шенген.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Обобщение на предлаганото действие**

Инструментът съдържа нов механизъм за оценка на Шенген, целящ прозрачно, ефективно и последователно изпълнение на достиженията на правото от Шенген. В него са отразени и правните промени след интегрирането на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз.

- **Правно основание**

Членове 30 и 31 от Договора за Европейския съюз. Членове 30 и 31 от Договора за ЕС (заедно с член 66 от Договора за ЕО) бяха определени като правно основание на междуправителствения мандат. Областите за оценка остават непроменени.

- **Субсидиарност и пропорционалност**

В съответствие с принципа за субсидиарност, целта на предложението правен инструмент, а именно повишаване на ефикасността на съществуващия механизъм за оценка на Шенген, за който понастоящем е отговорен Съветът, може да бъде постигната само на ниво Европейски съюз.

Настоящото предложение се вписва в съществуващата правна рамка, като в същото време ограничава броя на участващите експерти и повишава ефикасността на

механизма. То не отива по-далеч от необходимото, за да постигне заложената в него цел.

- **Избор на правен инструмент**

По своята същност механизъм за оценка, който да следи за правилното прилагане на правото на ЕС, не може да изисква каквото и да било действие за транспониране в националното право от държавите-членки. Ето защо избраният правен инструмент е решение.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Комисията изготви обща финансова обосновка, приложена към Регламента относно създаването на механизъм за оценка с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген по Дял IV от Договора за ЕО. Тази финансова обосновка се прилага също към настоящото решение. В качеството ѝ на отговорник за новия механизъм за оценка на Шенген, на Комисията следва да бъдат зачислени подходящи човешки и финансови ресурси. Направените от експертите на държавите-членки разходи също ще бъдат възстановени.

5. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ

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

Правното основание за това предложение се намира в Дял VI от Договора за ЕС, и следователно се прилага системата на „променлива геометрия“, предвидена в протоколите относно позициите на Обединеното кралство, Ирландия и в Шенгенския протокол.

Това предложение доразвива достиженията на правото от Шенген. Следователно трябва да бъдат взети предвид следните последици по отношение на различните протоколи:

Обединено кралство и Ирландия: Обединеното кралство взема участие в настоящото решение съгласно член 5 от Протокола за интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, и член 8, параграф 2 от Решение 2000/356/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да вземе участие в някои от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген³.

Ирландия взема участие в настоящото решение съгласно член 5 от Протокола за интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, и член 6, параграф 2 от Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28

³ ОВ L 131, 1.6.2000 г., стр. 43.

февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да вземе участие в някои от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген⁴.

Последици за новите държави-членки от двуетапната процедура за изпълнение на правни инструменти, развиващи достиженията на правото от Шенген (България, Кипър и Румъния):

Член 3, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2003 г.⁵ и член 4, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2005 г.⁶ предвиждат, че разпоредбите на достиженията на правото от Шенген и актовете, които ги доразвиват или са по друг начин свързани с тях, така както са изброени съответно в приложение I и приложение II към Актовете за присъединяване, са правнообвързващи и приложими в новите държави-членки от датата на присъединяване. Разпоредбите и актовете, които не се споменават в приложенията, но които са правнообвързващи за новите държави-членки от датата на присъединяването им, се прилагат в тях само след решение на Съвета в този смисъл, взето в съответствие с гореспоменатите членове.

Това представлява двуетапна система за изпълнение, при която някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген са правнообвързващи и приложими от датата на присъединяване към Европейския съюз, докато други, особено тези, които са неразривно свързани с премахването на контрола по вътрешните граници, са правнообвързващи от датата на присъединяването, но приложими в новите държави-членки само след решението на Съвета, споменато по-горе.

Трябва да се подчертае, че следователно разпоредбите, изброени съответно в приложение I и приложение II към Актовете за присъединяване, са приложими в новите държави-членки от датата на присъединяване. При все това, механизмът за оценка, въведен с настоящия правен инструмент, се прилага към тези разпоредби само след като Съветът извърши оценката по Шенген, за да определи дали контролът по вътрешните граници може да бъде премахнат.

Норвегия и Исландия: Що се отнася до Норвегия и Исландия, настоящото предложение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Съвета на Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоциирането на тези две държави в процеса на изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген⁷.

Швейцария: Що се отнася до Швейцария, настоящото предложение представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз и Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария в процеса на изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген⁸.

⁴ ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20.

⁵ ОВ L 236, 23.10.2003 г., стр. 33.

⁶ ОВ L 157, 21.6.2005 г., стр. 29.

⁷ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

⁸ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

Лихтенщайн: По отношение на Лихтенщайн настоящото предложение 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 асоциирането на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към прилагането, изпълнението и развитието на достиженията на правото от Шенген, което попада в приложното поле, посочено в член 1, буква Ж до И от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/262/ПВР на Съвета⁹.

Участие на експерти от държави-членки, които все още не прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген или на които е разрешено да прилагат само част от тях:

Що се отнася до Кипър, България и Румъния, техни експерти могат да участват при оценяването на тези части от правото на Шенген, които вече се прилагат в тези държави съгласно съответните актове за присъединяване (напр. полицейско сътрудничество).

Що се отнася до Обединеното кралство и Ирландия, техни експерти могат да вземат участие само в оценяването на онези части от правото на Шенген, които вече са влезли в сила.

⁹ ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 5 (поправка ОВ L 110, 22.4.2008 г., стр. 16).

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно създаването на механизъм за оценка с цел наблюдение на прилагането на
достиганията на правото от Шенген**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално членове 30 и 31,

като взе предвид предложението на Комисията¹⁰,

като взе предвид становището на Европейския парламент

като има предвид, че:

- (1) В Програмата от Хага¹¹ Комисията бе поканена да „внесе предложение, веднага след пълното премахване на контрола по вътрешните граници, за допълване на съществуващия механизъм за оценка на Шенген с механизъм за наблюдение, който включва внезапни проверки и който осигурява активното участие на експерти от държавите-членки.“
- (2) С решение на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г.¹² бе създаден Постоянен комитет за оценка и изпълнение на Шенген. В мандата на Постоянния комитет се включва, на първо място, установяването дали дадена държава кандидатка е отговорила на всички предварителни условия за премахването на контрола по вътрешните граници и, на второ място, дали достиженията на правото от Шенген се прилагат правилно от държавите, в които тези достижения вече са напълно въведени.
- (3) Специален механизъм за оценка е необходим за наблюдение на прилагането на правото от Шенген, като се има предвид нуждата от високо равнище на взаимно доверие между тези държави-членки, които са част от пространство без контрол по вътрешните граници и нуждата от високи единни стандарти за прилагането на нормите от Шенген на практика. Този механизъм следва да се развие въз основа на тясно сътрудничество между Комисията и държавите-членки.
- (4) Следователно механизмът, създаден през 1998 г., следва да бъде изменен, що се отнася до втората част на мандата, предоставен на Постоянния комитет. Първата

¹⁰ ОВ С, [...], [...] г., [...] стр.

¹¹ ОВ 53 С, 3.3.2005 г., стр. 1 (точка 1.7.1).

¹² ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 138.

част от въпросния мандат следва да продължи да бъде прилагана така, както е изложена в част I от решението от 16 септември 1998 г.

- (5) Достиженията на правото от Шенген съдържат както разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност, така и разпоредби от Договора за Европейския съюз. Събраният опит от предишни оценки демонстрира нуждата от съществуването на съгласуван механизъм за оценка, който обхваща и двата стълба.
- (6) Настоящото решение съставлява необходимото правно основание за въвеждане на механизма за оценка по отношение на въпросите, които попадат в обхвата на Договора за Европейския съюз. Регламент XXXX/XXX/ЕО на Съвета от [...] г. относно създаването на механизъм за оценка с цел проверка прилагането на достиженията на правото от Шенген представлява необходимото правно основание за въвеждането на механизма за оценка по отношение на въпросите, които попадат в обхвата на Договора за създаването на Европейската общност.
- (7) Фактът, че правната основа, необходима за създаването на механизма за оценка, се състои от два отделни правни инструмента не е в противоречие с принципа, че всички оценки трябва да бъдат извършвани като част от единен механизъм. Затова определени разпоредби от тези правни инструменти следва да бъдат еднакви.
- (8) Механизмът за оценка, който се създава с настоящия инструмент, се съобразява с особеностите на сътрудничеството между полиция, митници и други правоприлагащи органи, както и в областта на наказателното правосъдие.
- (9) Механизмът за оценка следва да създаде прозрачни, ефикасни и ясни методологични правила, които да се прилагат при оценките, използването на високо квалифицирани експерти за проверките на място и за действията, които се предприемат след направените от оценките констатации.
- (10) Държавите-членки трябва да осигурят експерти за проверките на място, които притежават необходимия опит и са преминавали специален курс на обучение за тази цел. Съответните институции (напр. Serpol) следва да предоставят подходящи курсове на обучение, а на държавите-членки се предоставят средства в подкрепа на организирането на специализирани обучения в областта на оценката на достиженията на правото от Шенген чрез съществуващите финансови инструменти и тяхното развитие.
- (11) Обединеното кралство взема участие в настоящото решение съгласно член 5 от Протокола за интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, и член 8, параграф 2 от Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да вземе участие в някои от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген¹³.

¹³ ОВ L 131, 1.06.2000 г., стр. 43.

- (12) Ирландия взема участие в настоящото решение съгласно член 5 от Протокола за интегриране на достиженията на правото от Шенген в правната рамка на Европейския съюз, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, и член 6, параграф 2 от Решение 2002/192/ЕО на Съвета от 28 февруари 2002 г. относно искането на Ирландия да вземе участие в някои от разпоредбите на достиженията на правото от Шенген¹⁴.
- (13) По отношение на Исландия и Норвегия настоящото решение представлява развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Съвета на Европейския съюз и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоцииране на двете държави при въвеждането, прилагането и развитието на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген¹⁵, което попада в тези области по член 1, букви Ж до И от Решение 1999/437/ЕО¹⁶ на Съвета от 17 май 1999 г. относно определени условия за прилагането на това споразумение.
- (14) По отношение на Швейцария настоящото решение представлява развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария в процеса на въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹⁷, което попада в областта, посочена в член 1, букви Ж до И от Решение 1999/437/ЕО на Съвета, във връзка с член 3 от Решение 2008/149/ПВР на Съвета¹⁸.
- (15) По отношение на Лихтенщайн настоящото решение представлява развитие на разпоредбите от достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн относно асоциирането на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария в процеса на въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген, което попада в областта, посочена в член 1, букви Ж до И от Решение 1999/437/ЕО, във връзка с член 3 от Решение 2008/262/ПВР на Съвета¹⁹.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Цел и обхват

¹⁴ ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20.

¹⁵ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

¹⁶ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 31.

¹⁷ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

¹⁸ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 50.

¹⁹ ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 5 (поправка ОВ L 110, 22.4.2008 г., стр. 16).

Настоящото решение създава механизъм за оценка с цел наблюдение на прилагането на достиженията на правото от Шенген за държавите-членки, в които те се прилагат изцяло, и за държавите-членки, на които е било дадено разрешение от Съвета да участват в някои от разпоредбите на това право.

Държави-членки, на които е дадено разрешение да се включат в области, обхванати от някои разпоредби на правото от Шенген, участват само в оценката на изпълнението на тези разпоредби, при условие, че вече ги прилагат на своя територия.

Държави-членки, които не прилагат в тяхната цялост достиженията на правото от Шенген, участват в оценката на тези части от правото, които вече прилагат.

Член 2

Определения

За целите на настоящото решение се прилага следното определение:

Под „достижения на правото от Шенген“ се разбират разпоредбите от шенгенското право, така както са интегрирани в правната рамка на Европейския съюз от протокола, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за създаване на Европейската общност, както и актовете, които ги развиват или са свързани по друг начин с тях, доколкото правното основание на въпросните разпоредби и актове се съдържа в Дял VI от Договора за Европейския съюз.

Член 3

Отговорности

1. Комисията носи отговорност за привеждането в изпълнение на механизма за оценка. Този механизъм се координира от група, наричана оттук нататък „координационна група“, която се състои от представители на държавите-членки и на Комисията. Групата се председателства от представител на Комисията. Комисията може да покани Европол за участие в координационната група като наблюдател.
2. Държавите-членки си сътрудничат с Комисията в рамките на координационната група, за да позволят на Комисията да изпълни задачите, възложени ѝ по настоящото решение. Държавите-членки също така си сътрудничат с Комисията по време на подготвителната фаза на проверката, самата проверката на място, изготвянето на доклада и действията, които следва да се предприемат след извършването на оценката.

Член 4

Оценки

1. Оценките могат да се състоят от въпросници и проверки на място. И двата начина могат да бъдат допълнени от изложения на оценяваните държави-

членки по областта, обхваната от проверката. Проверките на място и въпросниците могат да бъдат използвани поотделно или в комбинация по отношение на дадени държави-членки и дадени области. Могат да бъдат извършвани само предварително обявени проверки.

2. Областите, които могат да бъдат обхванати от оценки, са изброени в приложението към това решение, доколкото въпросните области се отнасят до актове или разпоредби, чието правно основание се съдържа в Дял VI от Договора за Европейския съюз. Приложението съдържа неизчерпателен списък на подобни области.

Член 5

Многогодишна програма

1. Многогодишна програма за оценка, обхващаща период от пет години, се изготвя от Комисията в тясно сътрудничество с координационната група, не по-късно от три месеца преди започването на следващия петгодишен период.
2. Многогодишната програма съдържа списък на държавите-членки, които следва да бъдат оценени всяка година. Всяка държава-членка се оценява поне веднъж по време на всеки петгодишен период. Редът за оценка на държавите-членки взема предвид заплахите за вътрешната сигурност, периода, изтекъл от предишната оценка, и съотношението между различните части от шенгенското право, които следва да бъдат оценени.
3. Към многогодишната програма се прилага стандартен въпросник.
4. Многогодишната програма може да се адаптира, ако това се наложи, в тясно сътрудничество с координационната група.

Член 6

Годишна програма

1. Комисията, в тясно сътрудничество с координационната група, изготвя преди 30 ноември на предишната година годишна програма за оценка, в която подробно се описват дейностите по оценката. Програмата може да предвиди оценката на:
 - прилагането на достиженията на правото от Шенген от дадена държава-членка, както е установено в многогодишната програма;и в допълнение, когато е подходящо:
 - прилагането на определени части от правото на Шенген в няколко държави-членки (тематични оценки);
 - прилагането на правото от Шенген от група държави-членки (регионални оценки).

2. Програмата изброява държавите-членки, които ще подлежат на оценка през идната година в съответствие с многогодишната програма, съдържа списък с областите, които следва да бъдат оценени, и включва въпросника, който да се изпрати на тези държави-членки. Програмата съдържа списък с проверките на място, които да бъдат извършени, ако на този етап е възможно те да бъдат определени.
3. Комисията, в тясно сътрудничество с координационната група, решава дали да извърши проверка на място след като анализира отговорите на въпросника.

Проверка на място се извършва най-рано четири месеца след изпращането на въпросника от Комисията на дадена държава-членка.
4. Ако това се наложи, годишната програма може да бъде адаптирана по инициатива на Комисията или на държава-членка в съответствие с разпоредбите, посочени в параграфи 2 и 3.

Член 7

Списък с експерти

1. Комисията изготвя списък с експерти, определени от държавите-членки, експерти на Европол и Евроюст за участие в проверки на място. Списъкът е с ниво на класификация „Restricted“ и се предоставя на координационната група.
2. Държавите-членки, Европол и Евроюст посочват съответните области на специализация на всеки експерт, в съответствие с областите, изброени в приложението към това решение. Държавите-членки, Европол и Евроюст уведомяват Комисията възможно най-бързо за всякакви промени, настъпили във връзка с тази информация.
3. Експертите следва да притежават необходимите квалификации, включително солидни теоретични познания и практически опит в областите, обхванати от механизма за проверка, както и добро познаване на принципите, процедурите и техниките на оценка и следва да могат да общуват задоволително на общ език.
4. Държавите-членки, Европол и Евроюст следят определенияте от тях експерти да отговарят на изискванията, изброени в предходния параграф, включително и чрез посочване на обучението, което експертите са получили, и следят експертите да получават постоянно обучителни курсове, за да продължават да отговарят на горепосочените изисквания.

Член 8

Екипи, отговорни за проверките на място

1. Проверки на място се извършват от екипи, назначени от Комисията. Екипите се съставят от експерти, присъстващи в списъка от експерти, споменат в член 7, и от служител(и) на Комисията. Комисията следи за спазването на географския баланс и за компетентността на експертите, които вземат участие в екипите.

Експерти от държавите-членки не могат да вземат участие в проверка на място в държавата-членка, в която работят. Експерти от Европол и Евроюст могат да участват само като наблюдатели.

2. Броят експерти, участващи в проверките на място, не може да надвишава осем лица.
3. Държавите-членки, чиито експерти са определени за участие в съответствие с параграф 1, се уведомяват от Комисията не по-късно от 4 седмици преди насрочената проверка на място. Държавите-членки разполагат с една седмица, за да потвърдят участието на своите експерти.
4. Преди започването на проверката, членовете на екипа избират по общо съгласие един от държавните експерти за координатор. Ако не бъде постигнато съгласие до началото на проверката, координиращият експерт ще е служител на Комисията.
5. Координиращият експерт е отговорен за провеждането на проверката на място.

Член 9

Провеждане на проверките на място

1. Екипите, определени за извършване на проверка на място, предприемат всички необходими подготвителни действия, за да осигурят ефикасността, точността и последователността на проверките на място.
2. Държавите-членки се уведомяват поне два месеца преди датата за провеждане на проверката на място.
3. Всеки един от членовете на екипа носи идентификационен документ, който му разрешава да извършва проверки от името на Европейския съюз.
4. Държавата-членка, в която се извършва проверката, се ангажира да предостави директен достъп на екипа експерти до всички лица от интерес за целите на проверката. Тя осигурява също така достъп на екипа до всички места, помещения и документи, необходими за извършването на оценката. Държавата-членка осигурява възможността на екипа да упражни мандата си за проверка на дейностите от значение за областите, които трябва да бъдат оценени.
5. Въпросната държава-членка подпомага екипа при извършване на задачите му с всички средства, с които законово разполага.
6. Комисията предоставя предварително имената на експертите от екипа на съответните държави-членки. Държавата-членка определя лице за контакт за осъществяване на практическата организация на проверката.
7. Държавите-членки носят отговорност за извършване на необходимото по организацията на пътуването и пребиваването на своите експерти. Разходите за

път и престой на експертите, участващи в проверките, се възстановяват от Комисията.

Член 10

Въпросник

1. Въпросникът обхваща съответното законодателство, организационните и технически средства на разположение за прилагането на достиженията на правото от Шенген и статистически данни за всяка област, обхваната от оценката.
2. Държавите-членки предоставят отговорите си на Комисията в срок от шест седмици след получаването на въпросника.

Член 11

Доклади за оценка

1. След всяка оценка се изготвя доклад. Докладът се основава на констатациите, направени на място, и на отговорите на въпросника, в зависимост от случая.
 - а) Ако оценката се основава само на отговорите на въпросника, докладът се изготвя от Комисията.
 - б) В случаите на проверки на място, докладът се изготвя от екипа експерти по време на проверката. Координиращият експерт, назначен в съответствие с член 8, параграф 4, има цялостна отговорност за добросъвестно и качествено изготвяне на доклада.
 - в) Всеки доклад подлежи на одобрението на експертите от екипа. Ако съществуват разногласия, екипът се стреми да постигне компромисно решение. Особените мнения на експертите могат да бъдат включвани в доклада.
2. Докладът анализира в зависимост от случая качествените, количествените, оперативните, административните и организационните аспекти и изброява недостатъците или слабостите, констатирани по време на оценката. Докладът съдържа препоръки относно действия за тяхното отстраняване, както и съответни срокове за прилагане на тези действия.
3. За всяка констатация от доклада се прилага една от следните класификации:
 - а) съответства;
 - б) съответства, но е необходимо подобрене;
 - в) несъответства, със сериозни недостатъци;
4. Комисията предоставя доклада на вниманието на оценяваните държави-членки в срок от четири седмици след извършаването на проверката или от получаването на отговорите на въпросника, в зависимост от случая.

Оценяваната държава-членка предоставя забележките си по доклада в рамките на две седмици.

В рамките на шест седмици след получаването на доклада, държавата-членка предоставя план за действие за отстраняването на установените недостатъци.

5. Докладът и отговорите към него на държавата-членка се представят на координационната група от координиращия експерт. Комисията, след консултация с екипа експерти, представя преценката си относно адекватността на плана за действие. Държавите-членки се канят да предоставят мненията си по доклада и по плана за действие.
6. Оценената държава-членка докладва на Комисията относно изпълнението на плана за действие в срок от шест месеца след получаване на доклада и продължава да изготвя доклади на всеки три месеца до неговото пълно изпълнение. В зависимост от сериозността на констатираните слабости и на мерките, взети за тяхното отстраняване, Комисията, в тясно сътрудничество с координационната група, може да насрочи проверка на място с цел наблюдение изпълнението на плана за действие.
7. Ако проверка на място установи сериозен недостатък, който може да окаже значително влияние върху цялостното ниво на сигурност на една или повече държави-членки, прилагащи правото от Шенген в пълния му обем, Комисията, по собствена инициатива или по искането на държава-членка, информира Съвета незабавно.

Член 12

Чувствителна информация

Членовете на екипа считат за поверителна всяка информация, получена при изпълнение на задълженията си. Докладите, изготвени вследствие на проверки на място са с ниво на класификация „Restricted“. Комисията и държавата-членка, предмет на доклада, решават коя част от него може да бъде оповестена публично.

Член 13

Преходни разпоредби

1. Първата многогодишна програма в съответствие с член 5 и първата годишна програма в съответствие с член 6 се изготвят 6 месеца след влизането в сила на настоящото решение. Началната дата и на двете програми е една година след влизането в сила на настоящото решение.
2. Държавите-членки определят експертите си в съответствие с член 7 не по-късно от три месеца след влизането в сила на настоящото решение.

Член 14

Доклад до Европейския парламент и до Съвета

Комисията представя годишен доклад до Съвета и до Европейския парламент относно извършените в съответствие с настоящото решение оценки. Докладът се оповестява публично и включва информация относно:

- оценките, извършени през изминалата година, и
- заключенията от всяка оценка и степента на изпълнение на действията по отстраняване установените слабости.

Член 15

Отмяна

Когато настоящото се отнася до правото от Шенген, така както е определено в член 2 на част II, от Решението на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. относно създаването на Постоянен комитет за оценка и изпълнение на Шенген (SCH/Com-ex (98) 26 def.), под заглавие „Изпълнителен комитет за държавите, прилагащи конвенцията“, се отменя една година след влизането в сила на настоящото решение.

Член 16

Влизане в сила

Настоящото решение влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

• Полицейско сътрудничество

- Правоприлагане и полицейско сътрудничество
- Двустранни споразумения за полицейско сътрудничество по вътрешните граници
- Оперативно сътрудничество
- Взаимно подпомагане, механизми за действащо преследване (hot pursuit) и наблюдение
- Механизми за трансгранично сътрудничество, включително взаимопомощ и обмен на информация
- Сътрудничество, включващо служителите за връзка (liaison officers)
- Предаване на информация в граничните зони
- Пряко сътрудничество по вътрешните граници между служби на съседни държави-членки

• Защита на данните

- Правни, организационни и технически аспекти на защитата на помещения и оборудване и на личните данни
- Права на физическите лица и обработка на оплакванията
- Надзорна роля (проверки на място)
- Сътрудничество с други органи за защита на данните от Шенген (ОЗД)
- Мерки за предотвратяване на достъпа до информационните системи и съхраняваните в тях данни

• Шенгенска информационна система (ШИС) / Sirene

- Сигурност на данните и помещенията
- Законови и подзаконови разпоредби, отнасящи се до ШИС
- Обработка на данни, въвеждане и промяна на данни, заличаване на сигнали, мерки за качество на данните
- Операционен капацитет и техническа изправност на бюрата Sirene
- Достъп на крайния потребител до съответните данни от ШИС
- Обучение

- **Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси**

- Правна взаимопомощ

- Екстрадиция

- **Наркотици**

- Правни, организационни и технически мерки срещу трафика на наркотици по външните граници