

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.11.2010
COM(2010) 624 окончателен

2010/0312 (COD)

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

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

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цел на предложението**

Целта на предложения регламент е да създаде правна рамка за оценка на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Този механизъм за оценка цели поддържането на взаимното доверие между държавите-членки в способността им да прилагат ефикасно и ефективно съпътстващите мерки, позволяващи поддържането на пространство без вътрешни граници.

Общите цели на новия механизъм са осигуряването на прозрачно, ефективно и последователно прилагане 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.

В Програмата от Хага от 2004 г. — многогодишната програма за правосъдие и вътрешни работи — 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 надзор, който включва внезапни проверки и който осигурява активното участие на експерти от държавите-членки.“*

В отговор на това искане и за да внедри механизма за оценка на Шенген в правната система на ЕО и да отстрани слабостите, открити в настоящата система, през март 2009 г. Комисията прие две предложения¹ за изменение на механизма за оценка на Шенген. Бяха нужни два отделни правни инструмента (регламент за въпросите, попадащи в първия стълб, и решение за тези от третия стълб), така че цялата област на сътрудничество по Шенген да бъде обхваната в съгласувана рамка. През октомври 2009 г. Европейският парламент отхвърли тези предложения с мотива, че Комисията не го е включила в приемането на предложенията посредством процедурата за съвместно вземане на решения.

С влизането в сила на Договора от Лисабон предложението по въпросите, обхванати от третия стълб, вече не е необходимо. То бе оттеглено с т.нар. „сборно“ съобщение от декември 2009 г.².

В програмата от Стокхолм³, приета на заседание на Европейския съвет през декември 2009 г., се „смята, че оценката на шенгенското пространство ще продължи да бъде от основно значение и че поради това следва да бъде подобрена чрез укрепване на ролята на Frontex в тази област“.

Ето защо новото предложение се представя сега. В същото време предишното предложение (регламента за въпросите, попадащи в първия стълб) се оттегля.

¹ COM(2009) 102 и COM(2009) 105.

² COM(2009) 665 окончателен

³ Документ 17024/09 на Съвета, приет от Европейския съвет на 10—11 декември 2009 г.

Новото предложение взема предвид дискусиите, проведени в Съвета, по предложенията от март 2009 г. По-конкретно в него се предлага държавите-членки да имат по-голяма роля в механизма за оценка, за да поддържат доверието помежду си и да разполагат с по-голяма гъвкавост в прилагането на механизма. Предлага се законодателната процедура да е съвместното вземане на решения, тъй като Европейският парламент (ЕП) е пълноправен участник в областта на правосъдието и вътрешните работи. За да се повиши прозрачността се предлага да се докладва редовно на Съвета и на ЕП за извършените оценки, за изводите от тях и за последващите мерки, предприети от съответните държави-членки.

- **Общ контекст**

Пространството без вътрешни граници, 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 г.⁴

Шенгенското пространство се основава на взаимно доверие между държавите-членки в способността им да изпълняват в тяхната цялост съпътстващите мерки, позволяващи премахването на контрола по вътрешните граници. Например държавите-членки извършват проверки по външните граници не само в защита на собствения си 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

⁴ 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 счестени за част от третия стълб. Всички изменения на тези достижения трябва да имат съответно правно основание в Договорите.

правото от Шенген (напр. премахването на граничния контрол) („ефективно въвеждане“);

2. проверка дали достиженията на правото от Шенген се прилагат правилно от държавите-членки, които са ги въвели („изпълнение“).

По този начин този механизъм прави разграничение между „въвеждане“ и „изпълнение“. Ето защо, преди всичко трябва да бъдат извършени проверки, 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.

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 при разширяванията от 2004 и 2007 г. процедурата за вземане на решения за премахване на контрола по вътрешните граници и за пълно прилагане на достиженията от Шенген бе записана в договорите за присъединяване, т.е. в първичното право. Актовете 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 за втората част от мандата. 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 (SCH/Com-ex (98) 26 def, 16.9.1998 г.) 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 в действие 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. Комисията ще продължи да използва пълноценно правото си да участва като наблюдател в тези оценки.

При все това тези различни отговорности не водят да различни стандарти на оценка, а просто са отражение на различната институционална действителност. Съветът може също да реши да използва предложената структура, за да оцени държавите-членки преди премахването на вътрешния граничен контрол.

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

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) Настоящият механизъм за оценка не съответства на реалността. Правилата относно последователността и честотата на оценките не са ясни. Не се извършват 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 експертния опит 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 запълване на пропуските, и сроковете, в които те трябва да се изпълнят, варират от една държава-членка до друга.
- (5) Институционалната отговорност на Комисията като пазител на Договорите не е отразена в настоящата система за оценка.

Посоченото в точките по-долу цели да отстрани установените слабости в настоящия механизъм:

Метод на оценка и ролята на Frontex

Настоящото предложение въвежда многогодишни и годишни програми за предвидени и внезапни 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 компоненти на достиженията на правото от Шенген могат да бъдат оценявани.

Тази оценка може да се основава на отговори на въпросници, проверки на място или на тяхна комбинация.

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

Въпреки това, проверките на място не се ограничават само до външните граници и визовата политика, а могат да обхващат всички части от достиженията на правото от

Шенген, включително разпоредбите относно премахването на контрола по вътрешните граници. Що се отнася до оръжията обаче, при интегрирането на шенгенското право в правната рамка на ЕС съответните шенгенски разпоредби бяха заменени с Директива 91/477/ЕИО на Съвета от 18 юни 1991 г. относно контрола на придобиването и притежаването на оръжие⁵. В съответствие с Договора на Комисията бе възложена задачата да проверява правилното транспониране на тази директива. Тъй като държавите-членки не счетоха за необходимо извършването на проверки на място, няма нужда проверката за правилното транспониране на директивата да се включва в настоящото предложение.

Освен това, когато в съществуваща правна уредба на ЕС вече е предвидена дадена оценка, няма нужда да се предвижда допълнителна оценка в контекста на настоящия механизъм, а просто такава за прилагането на достиженията от Шенген.

В конкретния случай на защитата на данните, която, освен че е част от достиженията от Шенген, се прилага хоризонтално във всички политики, оценката следва да се съсредоточи върху защитата на данните, свързана с ШИС, и да бъде извършвана в контекста на оценките на ШИС, за да се използва целесъобразно съществуващият синергичен ефект.

Конкретните нужди от извършване на проверки на място ще бъдат определени от Комисията след съветване с държавите-членки и като се вземат предвид промените в законодателството, процедурите или организацията на засегнатите държавите-членки, както и анализа на риска, предоставен от Frontex, по отношение на визовата политика и външните граници.

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

Освен тези редовни оценки, внезапни проверки на място могат да бъдат извършвани въз основа на анализа на риска, предоставен от Frontex, или от всеки друг източник, посочващ нуждата от извършване на внезапна проверка.

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

Експертен опит на държавите-членки

Експертите от държавите-членки също вземат участие в проверки за правилното прилагане на нормите и в други сфери на правото на ЕС, като например авиацията и морската сигурност. 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. Те ще участват както в предварително предвидени, така и във внезапни проверки, и ще бъдат включени в изготвянето на многогодишните и годишните програми за оценка, в контекста на проверките на място, и в докладването и последващите действия посредством процедура от комитологията. За да гарантират високото качество на тяхната работа, държавите-членки трябва да се убедят, че експертите притежават подходящи квалификации, включително солидни

⁵ ОВ L 256, 13.9.1991 г., стр. 51.

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.

Съответните институции (напр. Frontex) 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 (напр. чрез включване на обучение за приоритетите на действията на ЕС, приети в съответствие с правилата, създадени от Фонда за външните граници)⁶.

Като се има предвид нуждата от намаляване броя на участващите експерти с цел осигуряването на ефикасна оценка на място, броят на специалистите в предварително обявени проверки трябва да се ограничи до осем. Поради евентуалните трудности за набиране на експерти за внезапни проверки в кратък срок, броят експерти, участващи в такива проверки, следва да се ограничи до шест.

Тъй като правилното изпълнение на мерките, осигуряващи свободното движение на хора в съответствие с член 26 от Договора за ЕО, не засяга вътрешната сигурност на други държави-членки, оценката на последствията от премахването на контрола по вътрешните граници може да бъде изцяло предоставена на Комисията. Следва да се отбележи, че проверката на премахването на контрола по вътрешните граници не влиза в междуправителствения мандат.

Последващи действия във връзка с оценката

За да се отговори по ефективен начин на установените слабости и недостатъци, всяка констатация от доклада следва да бъде разпределена в една от следните три категории: „съответства“, „съответства, но е необходимо подобрение“ или „не съответства“. В срок от две седмици държавата-членка, предмет на оценка, следва да предостави забележките си по доклада, а в рамките на един месец след приемането на доклада — 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 могат да бъдат назначени предварително обявени или внезапни проверки на място с цел проверка на правилното изпълнение на плана за действие. В случай, че констатира сериозни проблеми, Комисията следва незабавно да уведоми Съвета.

Това не засяга правомощието на Комисията да започне процедура по неизпълнение на всеки един етап от оценката. Държава-членка може да бъде в нарушение на достиженията на правото от Шенген, например ако отказва да допусне на своя територия лица, притежаващи валидна шенгенска виза, издадена от друга държава-членка. В такива случаи вътрешната сигурност на държавата-членка не е заплашена, но въпреки това такова действие представлява нарушение на правото на ЕС.

⁶ ОВ L 144, 6.6.2007 г., стр. 22.

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

Като се имат предвид задълженията на Комисията по Договора, за нея е от особена важност да поеме водеща роля в процеса на оценка на Шенген, за да прецени дали се прилагат правилно достиженията на правото от Шенген след премахването на контрола по вътрешните граници. Експертният опит на държавите-членки обаче също е от важно значение за извършването на проверки по изпълнението на място и за поддържането на взаимното доверие между тях.

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

- **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 съгласие 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.

Предложенията от март 2009 г. бяха обсъдени в съответната работна група към Съвета, като три заседания бяха отделени на общия подход, и три на същината на въпроса⁷. Европейският парламент отхвърли предложенията на 20 октомври 2009 г.⁸ с аргумента, че Комисията е трябвало да го включи в приемането на предложенията посредством процедурата за съвместно вземане на решения. В същото време Работната група на Съвета за оценка на Шенген продължи да работи за подобряване на настоящите

⁷ Документи 11076/09, 11087/09, 13831/1/09 и 13832/09.

⁸ A7-0034/2009.

работни методи. Настоящото ново предложение взема предвид дискусиите, проведени в Съвета и в Европейския парламент, по предложенията от март 2009 г.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Обобщение на предлаганите мерки**

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**

- Член 77, параграф 2, буква д) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

В член 77 се предвижда премахването на контрола по вътрешните граници като крайната цел на пространството за свободно движение на хора в Европейския съюз, определено в член 26 от ДФЕС. Премахването на контрола по вътрешните граници трябва да бъде съпроводено с мерки в областта на външните граници, визовата политика, Шенгенската информационна система, защитата на данните, полицейското сътрудничество, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и политиката в областта на наркотиците. Правилното прилагане на тези мерки прави възможно поддържането на пространство без контрол по вътрешните граници. Ето защо оценката на правилното прилагане на тези мерки служи за постигане на крайната цел на политиката, а именно поддържането на пространство без контрол по вътрешните граници.

- **Субсидиарност и пропорционалност**

В съответствие с принципа на субсидиарност, целта на предложения регламент, 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 своето същество механизмът за оценка за осигуряване на правилното прилагане на правото на ЕС не може да изисква действия от държавите-членки за транспонирането му в националното право. Поради тази причина избраният инструмент е регламентът.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Към настоящото предложение е приложена финансова обосновка. 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 на настоящото предложение за регламент е дял V, част трета от Договора за функционирането на Европейския съюз. Ето защо се прилага системата на „променлива геометрия“, която е предвидена в протоколите за позицията на Обединеното кралство, Ирландия и Дания и в Шенгенския протокол.

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

Обединеното кралство и Ирландия: Настоящото предложение предвижда механизъм за оценка с цел да се поддържа пространство без контрол по вътрешните граници, в което Обединеното кралство и Ирландия не участват в съответствие с Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген и с 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. Следователно Обединеното кралство и Ирландия няма да участват в приемането на настоящия регламент и няма да са обвързани от него, нито пък ще са предмет на прилагането му.

Дания: Съгласно Протокола относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не взема участие в приемането от Съвета на мерки по дял V, трета част от Договора за функционирането на Европейския съюз, с изключение на „мерките, определящи третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза при пресичането на външните граници на държавите-членки, или спрямо мерките, относно установяването на уеднаквен визов модел“.

Настоящото предложение доразвива достиженията на правото от Шенген. Съгласно член 4 от Протокола Дания „решава в срок от шест месеца след като Съветът е приел мярка, отнасяща се до предложение или инициатива за развитие на достиженията на правото от Шенген [в съответствие с дял V, част трета от Договора за функционирането на Европейския съюз] ...дали ще приложи тази мярка в своето национално право“.

Последици за България, Кипър и Румъния от двуетапната процедура за прилагане на правни инструменти, доразвиващи достиженията на правото от Шенген:

Член 3, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2003 г.⁹ и член 4, параграф 1 от Акта за присъединяване от 2005 г.¹⁰ 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 едва след решение на Съвета в този смисъл, взето в съответствие с гореспоменатите членове.

Това представлява двуетапна система за прилагане, 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 едва след решение на Съвета в този смисъл.

Настоящият правен инструмент указва как да се гарантира правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген след премахването на контрола по вътрешните граници.

Норвегия и Исландия: По отношение на Норвегия и Исландия настоящото предложение представлява доразвиване 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 тези две държави в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген¹¹.

Швейцария: По отношение на Швейцария настоящото предложение представлява доразвиване на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹².

Лихтенщайн: По отношение на Лихтенщайн настоящото предложение представлява доразвиване на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн за присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген¹³.

⁹ ОВ L 236, 23.10.2003 г., стр. 33.

¹⁰ ОВ L 157, 21.6.2005 г., стр. 29.

¹¹ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

¹² ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

¹³ ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 3.

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

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

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 77, параграф 2, буква д) от него,

като взеха предвид предложението на Комисията,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като действат в съответствие с процедурата, предвидена в член 294 от Договора,

като имат предвид, че:

- (1) Шенгенското пространство без контрол по вътрешните граници се основава на ефективно и ефикасно прилагане от страна на държавите-членки на съпътстващите мерки в областите на външните граници, визовата политика, Шенгенската информационна система, включително защитата на данните, полицейското сътрудничество, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и политиката в областта на наркотиците.
- (2) С решение на Изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г.¹⁴ бе създаден Постоянен комитет за оценка и изпълнение на Шенген. В мандата на Постоянния комитет се включва, на първо място, установяването на това 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 се изпълняват в тяхната цялост.
- (3) Специален механизъм за оценка е необходим за проверка на прилагането на правото от Шенген, като се има предвид нуждата от осигуряване на високи единни стандарти в прилагането на достиженията от Шенген и за поддържане на високо равнище на взаимно доверие между тези държави-членки, които са част от пространство без контрол по вътрешните граници. Този механизъм следва да се развие въз основа на тясно сътрудничество между Комисията и държавите-членки.

¹⁴ ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 138.

- (4) В Програмата от Хага¹⁵ Комисията бе приканена да „внесе предложение, веднага след пълното премахване на контрола по вътрешните граници, за допълване на съществуващия механизъм за оценка на Шенген с механизъм за надзор, който включва внезапни проверки и който осигурява активното участие на експерти от държавите-членки.“
- (5) В програмата от Стокхолм¹⁶ се „смята, че оценката на шенгенското пространство ще продължи да бъде от основно значение и че поради това следва да бъде подобрена чрез укрепване на ролята на Frontex в тази област“.
- (6) Следователно механизмът, създаден през 1998 г., следва да бъде изменен, що се отнася до втората част на мандата, предоставен на Постоянния комитет. Първата част от въпросния мандат следва да продължи да бъде прилагана така, както е изложена в част I от решението от 16 септември 1998 г.
- (7) Натрупаният опит по време на предишни оценки показва нуждата от съгласуван механизъм за оценка, който обхваща всички области от правото на Шенген, освен тези, в които вече съществува специален механизъм за оценка, създаден в рамките на правото на ЕС.
- (8) Държавите-членки следва да участват активно в процеса на оценка. Мерките за прилагане на настоящия регламент следва да бъдат приети като се използва процедурата по управление, предвидена в член 4 от Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията.
- (9) Механизмът за оценка трябва да създаде прозрачни, ефикасни и ясни методологични правила, които да се прилагат при оценките, използването на висококвалифицирани експерти за проверките на място и за действията, които се предприемат след направените в рамките на оценките констатации. По-специално, в методологията трябва да се предвидят внезапни проверки на място, които да допълват предварително обявените проверки, особено що се отнася до граничния контрол и визите.
- (10) В обхвата на механизма следва да бъде включен също така преглед на съответното законодателство за премахването на контрола по вътрешните граници и проверки в рамките на националната територия на държавата. С оглед спецификата на тези разпоредби, които не засягат вътрешната сигурност на държавите-членки, съответните проверки на място трябва да бъдат възложени изключително на Комисията.
- (11) Проверките следва да отделят специално внимание на това доколко са зачетени основните права при прилагането на разпоредбите от Шенген.
- (12) Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки на Европейския съюз¹⁷ (наричана оттук нататък „Frontex“) следва да оказва подкрепа при привеждането в действие на

¹⁵ ОВ С 53, 3.3.2005 г., стр. 1 (точка 1.7.1).

¹⁶ Документ 17024/09 на Съвета, приет от Европейския съвет на 10—11 декември 2009 г.

¹⁷ Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. (ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1).

механизма, основно в областта на анализа на риска, отнасящ се до външните граници. Механизмът следва също така да може да разчита на специализирания опит на агенцията при извършването на внезапни проверки на място по външните граници.

- (13) Държавите-членки трябва да осигурят експерти за проверките на място, които притежават необходимия опит и са преминали специален курс на обучение за тази цел. Съответните институции (напр. Frontex) следва да предоставят подходящи курсове на обучение, а на държавите-членки да се осигурят средства чрез съществуващи финансови инструменти и тяхното доразвиване в подкрепа на организирането на специализирани обучения в областта на оценката на достиженията на правото от Шенген.
- (14) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокола относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящия регламент и следователно не е обвързана с него и не го прилага. Като се има предвид, че настоящият регламент доразвива достиженията на правото от Шенген съгласно разпоредбите на дял V, част трета от Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания следва, в съответствие с член 4 от посочения протокол, в срок от шест месеца след приемането на настоящия регламент да реши дали ще го приложи в националното си право.
- (15) Настоящият регламент доразвива разпоредбите от достиженията на правото от Шенген, в които Обединеното кралство не участва в съответствие с Решение 2000/365/ЕО на Съвета от 29 май 2000 г. относно искането на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да участва в някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген¹⁸. Следователно Обединеното кралство не участва в приемането на настоящия регламент, не е обвързано от него и не го прилага.
- (16) Настоящият регламент доразвива разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, в които Ирландия не участва в съответствие с 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 Шенген¹⁹. Следователно Ирландия не участва в приемането на настоящия регламент, не е обвързана от него и не го прилага.
- (17) По отношение на Норвегия и Исландия настоящият регламент доразвива 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 тези две държави в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген²⁰.
- (18) По отношение на Швейцария настоящият регламент представлява развитие на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на

¹⁸ ОВ L 131, 01.6.2000 г., стр. 43.

¹⁹ ОВ L 64, 7.3.2002 г., стр. 20.

²⁰ ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.

Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген²¹.

- (19) По отношение на Лихтенщайн настоящият регламент доразвива разпоредбите на достиженията на правото от Шенген по смисъла на Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн за присъединяването на Княжество Лихтенщайн към Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария относно асоциирането на Конфедерация Швейцария към въвеждането, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген²².
- (20) По отношение на Кипър настоящият регламент представлява акт, доразвиващ достиженията на правото от Шенген или е свързан по друг начин с тях по смисъла на член 3, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2003 г.
- (21) По отношение на България и Румъния настоящият регламент представлява акт, доразвиващ достиженията на правото от Шенген или е свързан по друг начин с тях по смисъла на член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г.
- (22) Въпреки това експерти от Кипър, България и Румъния следва да участват в оценката на всички части на достиженията на правото от Шенген.

ПРИЕХА НАСТОЯЩИЯ РЕГЛАМЕНТ:

Член 1

Предмет и обхват

С настоящия регламент се създава механизъм за оценка за проверка на прилагането на достиженията на правото на Шенген в държавите-членки, в които те се прилагат напълно.

Експерти от държавите-членки, които съгласно съответния Акт на присъединяване не прилагат все още напълно достиженията на правото от Шенген, участват въпреки това в оценката на всички части на това право.

Член 2

Определения

За целите на настоящия регламент,

„достижения на правото от Шенген“ означава разпоредбите на правото от Шенген, интегрирани в правната рамка на Европейския съюз посредством протокола, приложен

²¹ ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 52.

²² ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 3.

към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, заедно с актовете, които доразвиват това право или са свързани по друг начин с него.

Член 3

Отговорности

1. Комисията е отговорна за прилагането на настоящия механизъм за оценка в тясно сътрудничество с държавите-членки и с подкрепата на европейските органи, определени в настоящия регламент.
2. Държавите-членки си сътрудничат с Комисията, за да ѝ позволят да изпълнява задачите, възложени ѝ от настоящия регламент. 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

Оценките могат да се състоят от въпросници и проверки на място. И двата начина могат да бъдат допълнени от изложения на оценяваната държава-членка в областта, обхваната от проверката. Проверките на място и въпросниците могат да бъдат използвани поотделно или в комбинация по отношение на определени държави-членки и/или дадени области. Проверките на място могат да бъдат предварително обявени или внезапни.

Член 5

Многогодишна програма

1. Комисията изготвя многогодишна програма за оценка, обхващаща период от пет години, в съответствие с процедурата, описана в член 15, параграф 2, не по-късно от шест 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 се основава на анализ на риска, вземащ предвид миграционния натиск, вътрешната сигурност, периода, изтекъл от предишната оценка, и съотношението между различните части от шенгенското право, които следва да бъдат оценени.
3. Многогодишната програма може да бъде адаптирана при необходимост в съответствие с процедурата, посочена в параграф 1,

Член 6

Анализ на риска

1. Не по-късно от 30 септември всяка година Frontex представя на Комисията анализ на риска, отчитащ миграционния натиск и съдържащ препоръки за приоритети за оценките, които да бъдат извършени през следващата година. Препоръките се отнасят до определени участъци от външните граници и до определени контролно-пропускателни пунктове, които да бъдат оценени в рамките на многогодишната програма през следващата година. Комисията предоставя анализа на риска на разположение на държавите-членки.
2. В същия срок, който е посочен в параграф 1, Frontex представя на Комисията отделен анализ на риска с препоръки за приоритети за оценки, които да бъдат извършени под формата на внезапни проверки на място през следващата година. Тези препоръки могат да се отнасят до всеки регион или тематична област и съдържат списък с поне десет определени участъка от външните граници и десет определени гранични контролно-пропускателни пунктове.

Член 7

Въпросник

1. Комисията изпраща стандартен въпросник на държавите-членки, които ще бъдат оценени през следващата година, не по-късно от 15 август предишната година. Въпросникът обхваща съответното законодателство, организационните и техническите 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. Комисията предоставя получените отговори на разположение на другите държави-членки.

Член 8

Годишна програма

1. Като има предвид анализа на риска, предоставен от Frontex в съответствие с член 6, отговорите на въпросника, посочен в член 7, както и, когато това е уместно, други подходящи източници, Комисията изготвя годишна програма за оценка не по-късно от 30 ноември предишната година. Програмата може да предвижда оценката на:
 - прилагането на достиженията на правото от Шенген или части от него 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. Първата част на програма, приета в съответствие с процедурата, упомената в член 15, параграф 2, изброява държавите-членки, които ще бъдат оценени през следващата година в съответствие с многогодишната програма. В тази част се изброяват областите, предмет на оценка, и проверките на място.
 3. Комисията изготвя втората част на програмата, в която се изброяват внезапните проверки на място, които да бъдат извършени през следващата година. Тази част се счита за поверителна информация и не се предоставя на държавите-членки.
 4. Годишната програма може да бъде адаптирана при необходимост в съответствие с параграфи 2 и 3.

Член 9

Списък с експерти

1. Комисията съставя списък с експерти, определени от държавите-членки за участие в проверки на място. Списъкът се съобщава на държавите-членки.
2. Държавите-членки посочват областите на специализация на всеки експерт, в съответствие с областите, изброени в приложението към този регламент. Държавите-членки уведомяват Комисията възможно най-бързо за всякакви промени, настъпили във връзка с тази информация.
3. Държавите-членки посочват кои експерти могат да бъдат на разположение за внезапни проверки на място в съответствие с изискванията на член 10, параграф 5.
4. Експертите следва да притежават необходимите квалификации, включително солидни теоретични познания и практически опит в областите, обхванати от механизма за оценка, както и добро познаване на принципите, процедурите и техниките на оценка и следва да могат да общуват задоволително на общ език.
5. Държавите-членки следят за това определените от тях експерти да отговарят на изискванията, изброени в предходния параграф, включително и чрез посочване на специализацията на експертите. В допълнение, държавите-членки следят за това експертите да се обучават постоянно, за да продължават да отговарят на горепосочените изисквания.

Член 10

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, посочен в член 9, и от служители 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.
2. Комисията може да покани Frontex, Европол, Евроюст или други европейски органи да определят свой представител, който да вземе участие като наблюдател в проверка, обхващаща област от тяхната компетентност.
3. Броят експерти (включително наблюдателите), участващи в проверки за оценка, не може да надвишава осем за предварително обявените проверки и шест за внезапните проверки на място.
4. При предварително обявени проверки държавите-членки, чиито експерти са определени за участие в съответствие с параграф 1, се уведомяват от Комисията не по-късно от четири седмици преди насрочената проверка на място. Държавите-членки разполагат с една седмица, за да потвърдят участието на своите експерти.
5. При внезапните проверки, държавите-членки, чиито експерти са определени за участие в съответствие с параграф 1, се уведомяват от Комисията не по-късно от една седмица преди насрочената проверка на място. Държавите-членки разполагат с 48 часа, за да потвърдят участието на своите експерти.
6. Водещите експерти при проверките на място са длъжностно лице на Комисията и експерт от държава-членка, които се определят преди проверката съвместно от членовете на екипа от експерти.

Член 11

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 съгласуваността на проверките на място.
2. Засегнатата държава-членка се уведомява:
 - поне два месеца преди извършването на предварително обявена проверка на място;
 - поне 48 часа преди извършването на внезапна проверка.
3. Всеки един от членовете на екипа носи идентификационен документ, който му разрешава да извършва проверки на място от името на Европейския съюз.

4. Държавата-членка, в която се извършва проверката, се ангажира да предостави директен достъп на екипа от 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 в 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. В случаите на предварително обявени проверки, Комисията предоставя предварително на въпросната държава-членка имената на експертите от екипа. 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 12

Проверка на свободното движение на хора по вътрешните граници

Без да се засяга действието на член 10, екипите за внезапни проверки на място за проверка на отсъствието на контрол по вътрешните граници се състоят единствено от служители на Комисията.

Член 13

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 въпросника или на резултатите от внезапна проверка, докладът се изготвя от Комисията.
 - б) В случаите на предварително обявени проверки, докладът се изготвя от екипа експерти по време на проверката. Служителят на Комисията носи отговорност за добросъвестно и качествено изготвяне на доклада като цяло. Ако съществуват разногласия, екипът се стреми да постигне компромисно решение. В доклада могат да бъдат включени особените мнения на експертите.
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 за коригиращи действия и срокове за изпълнението им.

3. За всяка констатация от доклада се прилага една от следните класификации:
- а) съответства;
 - б) съответства, но е необходимо подобрене;
 - в) не съответства.
4. Комисията предоставя доклада на оценяваните държави-членки в срок от шест 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.
5. Експертът на Комисията представя доклада и отговора на държавата-членка на комитета, създаден в съответствие с член 15. Държавите-членки се приканват да коментират отговорите на въпросника, доклада и забележките на оценяваната държава-членка.
- Препоръките по отношение на класификацията на констатациите, упомената в параграф 3, се приемат от Комисията в съответствие с процедурата посочена в член 15, параграф 2.
- В рамките на един месец след приемането на доклада, оценяваната държава-членка предоставя на Комисията план за действие за отстраняването на установените слабости.
- След като се консултира с екипа от експерти, Комисията представя оценката си относно адекватността на плана за действие на комитета, създаден в съответствие с член 15. Държавите-членки се приканват да предоставят коментарите си по плана за действие.
6. Оценяваната 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 може да насрочи предварително обявени проверки в съответствие с процедурата, упомената в член 15, параграф 2, за да провери изпълнението на плана за действие. Комисията може също да назначи внезапни проверки на място.
- Комисията редовно информира комитета, създаден в съответствие с член 15, относно 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, Комисията, по собствена инициатива или по искането на държава-членка, информира Съвета и Европейския парламент възможно най-бързо.

Член 14

Чувствителна информация

Членовете на екипа считат за поверителна всяка информация, получена от тях при изпълнение на задълженията им. Докладите, изготвени вследствие на проверки на място, са с ниво на класификация „Restricted“. Комисията, след като се консултира с държавата-членка, за която се отнася докладът, решава коя част от него може да бъде оповестена публично.

Член 15

Комитет

1. Комисията се подпомага от комитет от представители на държавите-членки, чийто председател е представител на Комисията.
2. Когато има позоваване на настоящия параграф, се прилагат членове 4, 7 и 8 от Решение 1999/468/ЕО.

Член 16

Преходни разпоредби

1. Първата многогодишна програма в съответствие с член 5 и първата годишна програма в съответствие с член 8 се изготвят 6 месеца след влизането в сила на настоящия регламент. Началната дата и на двете програми е една година след влизането в сила на настоящия регламент.
2. Първият анализ на риска, изготвен от Frontex в съответствие с член 6, се предоставя на Комисията не по-късно от три месеца след влизането в сила на настоящия регламент.
3. Държавите-членки определят експертите си в съответствие с член 9 не по-късно от три месеца след влизането в сила на настоящия регламент.

Член 17

Предоставяне на информация на Европейския парламент

Комисията информира Европейския парламент за препоръките, приети от Комисията в съответствие с член 13, параграф 5.

Член 18

Доклад до Европейския парламент и до Съвета

Комисията представя годишен доклад до Европейския парламент и до Съвета относно извършените в съответствие с настоящия регламент 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 19

Отмяна

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 окончателен.), под заглавие „Изпълнителен комитет за държавите, които вече прилагат конвенцията“, се отменя една година след влизането в сила на настоящия регламент.

Член 20

Съветът може да реши да извърши шенгенските оценки, упоменати в актове за присъединяване, сключени след влизането в сила на настоящия регламент, в съответствие с настоящия регламент.

Член 21

Влизане в сила

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

Настоящият регламент е задължителен в своята цялост и се прилага пряко в държавите-членки в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз.

Съставено в Брюксел,

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател

**ЗАКОНОДАТЕЛНА ФИНАНСОВА ОБОСНОВКА ЗА ПРЕДЛОЖЕНИЯ С
БЮДЖЕТНО ОТРАЖЕНИЕ, СТРОГО ОГРАНИЧЕНО ДО ПРИХОДНАТА ЧАСТ**

1. НАИМЕНОВАНИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на механизъм за оценка с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген

2. РАМКА УД/БД (УПРАВЛЕНИЕ ПО ДЕЙНОСТИ/БЮДЖЕТ ПО ДЕЙНОСТИ)

Област от политиката: Пространство на свобода, сигурност и правосъдие (дъл 18)

Дейности: Солидарност — Външни граници, връщане, визова политика и свободно движение на хора (глава 18.02)

3. БЮДЖЕТНИ РЕДОВЕ

3.1. Бюджетни редове (оперативни редове и редове, свързани с техническа и административна помощ (предишни редове ВА)), включително наименованията:

По глава 18.02 (Солидарност — външни граници, връщане, визова политика и свободно движение на хора), създаване на статия 18.02.07, озаглавена „Оценка на Шенген“*

**Бюджетен ред, създаден в проектобюджета за 2011 г.*

3.2. Продължителност на дейността и на финансовото въздействие

Предвидено е действието да започне през 2011 или 2012 г. То ще е постоянно.

3.3. Бюджетни характеристики

Бюджетен ред	Вид на разходите		Нов	Вноски от държавите, асоциирани към Шенген	Вноски на държавите кандидатки	Функция във финансовата перспектива
Вж. точка 3.1	Незадължителен	Многогодишен ²³	ДА	ДА	НЕ	№ [3А]

²³ Диференцирани бюджетни кредити (ДБК).

4. ОБОБЩЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ

4.1. Финансови ресурси

4.1.1. Обобщение на бюджетните кредити за поети задължения (БКПЗ) и бюджетните кредити за плащания (БКП)

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Вид разход	Точка №		Годи на 2011	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 и по- натат ък	Общо
------------	------------	--	--------------------	------	------	------	-------	-------------------------------	------

Оперативни разходи²⁴

Бюджетни кредити за поети задължения (БКПЗ)	8.1,	а	p.m.	0,562	0,730	0,730			
Бюджетни кредити за плащания (БКП)		б							

Административни разходи, включени в референтната сума²⁵

Техническа и административна помощ – ТАП (ЕБК)	8.2.4.	в							
--	--------	---	--	--	--	--	--	--	--

ОБЩО РЕФЕРЕНТНА СУМА

Бюджетни кредити за поети задължения		а+ в	p.m.	0,562	0,730	0,730			
Бюджетни кредити за плащания		б+ в	p.m.	0,562	0,730	0,730			

Административни разходи, които не са включени в референтната сума²⁶

Човешки ресурси и свързаните с тях разходи (ЕБК)	8.2.5.	г	0,122	0,610	0,854	0,854			
Административни разходи, без разходите за човешки ресурси и свързаните с тях разходи, които не са включени в референтната сума (ЕБК)	8.2.6.	д	p.m.	0,065	0,097	0,097			

²⁴ Разходи, които не спадат към глава xx 01 от съответния дял xx.

²⁵ Разходи в статия xx 01 04 от дял xx.

²⁶ Разходи в глава xx 01, без статия xx 01 04 или xx 01 05.

Общо индикативна стойност на интервенцията

ОБЩО включително разходите за човешки ресурси	БКПЗ,	a+ в+ г+ д	0,122	1,237	1,681	1,681			
ОБЩО включително разходите за човешки ресурси	БКП,	б+ в+ г+ д	0,122	1,237	1,681	1,681			

Подробности за съфинансирането

Ако в предложението е предвидено съфинансиране от държавите-членки или други органи (моля, посочете кои), в таблицата по-долу следва да се посочи очакваният размер на това съфинансиране (могат да се добавят допълнителни редове, ако се предвижда съфинансирането да се осигури от различни органи):

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Съфинансиращ орган		Годи на n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 и по- натат ък	Общо
.....	е							
ОБЩО включително съфинансирането	БКПЗ, а+в +г +д +е							

4.1.2. Съвместимост с финансовото програмиране

- ☒ Предложението е съвместимо със съществуващото финансово програмиране²⁷. Ако е необходимо бюджетните кредити за 2011 г. ще бъдат осигурени чрез трансфер в рамките на глава 18.02.
- ☐ Предложението налага препрограмиране на съответната функция във финансовата перспектива.
- ☐ Предложението може да наложи прилагане на разпоредбите на Междунституционалното споразумение²⁸ (т.е. инструмента за гъвкавост или преразглеждане на финансовата рамка).

4.1.3. Финансово отражение върху приходите

- ☒ Финансовото отражение на предложението върху приходите е, както следва:

²⁷ Механизмът за оценка ще продължи да се изпълнява след финансовата 2013 година.
²⁸ Вж. точки 19 и 24 от Междунституционалното споразумение.

Настоящото предложение доразвива достиженията на правото от Шенген, определени в Решение 1999/437/ЕО на Съвета. Следователно държави извън ЕС, асоциирани към правото на Шенген, като Исландия и Норвегия²⁹, както и Швейцария³⁰ и Лихтенщайн³¹ допринасят за покриване на разходите.

в млн. EUR (до първия знак след десетичната запетая)

Бюджетен ред	Приходи	Преди действието [Година n-1]	Ситуация след дейността					
			2011	2012	2013	2014	[n+4]	[n+5] 32
18.02.XX	а) Приходи в абсолютна стойност		p.m.	0,07	0,1	0,11		
	б) Изменение на приходите	Δ						

4.2. Човешки ресурси еквивалент на пълно работно време (ЕПРВ) (длъжностни лица, временен персонал и външно наети лица) – вж. подробности в т. 8.2.1

Нуждата от човешки и административни ресурси се покрива от сумата, предоставена на управляващата генерална дирекция в рамките на годишната процедура за разпределение.

Годишни нужди	Година 2011	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 и по-нататък
Общо човешки ресурси	1	5	7	7		

²⁹ Член 12, параграф 1, последен абзац от Споразумението между Съвета и Република Исландия и Кралство Норвегия за асоциирането на тези две държави в процеса на изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176 от 10.7.1999 г., стр. 36)

³⁰ Член 11, параграф 3, от Споразумението между Европейския съюз, Европейската общност и Конфедерация Швейцария за асоцииране на Конфедерация Швейцария към изпълнението, прилагането и развитието на достиженията на правото от Шенген (ОВ L 53, 27.2.2008 г., стр. 50).

³¹ Член 3 от Протокола между Европейския съюз, Европейската общност, Конфедерация Швейцария и Княжество Лихтенщайн за 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 (ОВ L 83, 26.3.2008 г., стр. 3)

³² Добавете колонки, ако е необходимо, т.е. ако продължителността на дейността надвишава 6 години.

5. ХАРАКТЕРИСТИКИ И ЦЕЛИ

5.1. Нужда, която трябва да се посрещне в краткосрочен или дългосрочен план

Като се има предвид междуправителственият произход на достиженията на право на Шенген, отговорността за настоящия механизъм за оценка на Шенген се възлага на Съвета. Разходите, направени по време на оценките, се поемат от националните бюджети на държавите-членки, чиито експерти участват в оценките. След интегрирането на достиженията на правото на Шенген в рамката на Европейския съюз е необходимо също да се предостави правна рамка, в която да се извършват тези оценки. Ето защо разходите, направени във връзка с този механизъм, особено по отношение на участието на експертите от държавите-членки (възстановяване на пътни разходи и разходи за престой по време на проверките на място) се понасят от бюджета на ЕС. Командировъчните на експертите на държавите-членки ще продължат да бъдат покривани от бюджета на съответната държава-членка.

5.2. Добавена стойност от участието на Съюза и съвместимост на предложението с други финансови инструменти и евентуална синергия

Поддържането на шенгенското пространство като зона на свободно движение без контрол по вътрешните граници зависи от наличието на ефективен и ефикасен механизъм за оценка на съпътстващите мерки. Адаптирането на междуправителствената оценка на Шенген към рамката на ЕС е крайно необходимо. В тази рамка Комисията, като пазител на Договорите, ще поеме своята отговорност, като в същото време осигури пълноправното участие на експерти на държавите-членки с цел поддържане на взаимното доверие.

5.3. Цели, очаквани резултати и свързаните с тях индикатори на предложението в контекста на рамката за управление по дейности (УД).

Общата цел е правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген във всички области, обхванати от съпътстващите мерки, с цел поддържането на пространство без контрол по вътрешните граници.

Дейност 1: Оценка чрез проверки на място или основаваща се на въпросници, които обхващат следните области от политиката: външни граници, визи, полицейско сътрудничество по вътрешните граници, Шенгенска информационна система, защита на данните, наркотици, съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Показател: Оценка на правилното прилагане на правото в докладите („съответства“, „съответства, но е необходимо подобрение“, „не съответства“)

Дейност 2: Оценка посредством внезапни проверки на място.

Показател: Оценка на правилното прилагане на правото от Шенген с цел отстраняването на определени недостатъци. След всяка проверка се изготвя доклад, в който се посочва съответствието с правото на ЕС.

5.4. Метод за изпълнение (ориентиrowъчен)

☒ **Централизирано управление**

☒ пряко от Комисията

☐ непряко, чрез делегиране на:

☐ изпълнителни агенции

☐ органите, създадени от Общностите, както е посочено в член 185 от финансовия регламент

☐ национални публични органи/органи в сферата на обществените услуги

☐ **Поделено или децентрализирано управление**

☐ с държави-членки

☐ с държави извън ЕС

☐ **Съвместно управление с международни организации (да се посочи кои)**

Забележки:

6. КОНТРОЛ И ОЦЕНКА

6.1. Система за контрол

Предложеният регламент предвижда създаването на механизъм за оценка на правилното прилагане на достиженията на правото от Шенген. Това се осъществява чрез определяне на степента на съответствие в докладите за оценка. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета годишен доклад относно изпълнението на настоящия регламент.

6.2. Оценяване

6.2.1. Оценка *ex-ante*

6.2.2. Мерки, взети след междинна/оценка *ex-post* (изводи от сходен опит в миналото)

6.2.3. Условия и честота на бъдещи оценки

7. МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

С цел борба с измамите, корупцията и други незаконни дейности разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1037/1999 се прилагат без ограничения спрямо този механизъм.

8. ИНФОРМАЦИЯ ЗА РЕСУРСИТЕ

8.1. Цели на предложението, изразени като финансов разход

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

	Вид резултат	Среден разход	Година 2011		Година 2012		Година 2013		Година 2014		Година п+4		Година п+5 и по- нататък		ОБЩО	
			Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход	Брой резултати	Общо разход
ОПЕРАТИВНА ЦЕЛ №1 ³³ Проверка на изпълнението на достиженията на правото от Шенген																
Дейност 1: Предварително обявени проверки (експерти на държавите-членки и н на Комисията)																
Резултат 1 командировка		0,0024	p.m.	p.m.	200	0,480	240	0,576	240	0,576						
ИТ оборудване				p.m.		0,010		0,010		0,010						
Дейност 2: Внезапни проверки (експерти на държавите-членки и н на Комисията)																
Резултат 1:командировка		0,0024	p.m.	p.m.	30	0,072	60	0,144	60	0,144						
ОБЩО РАЗХОДИ						2		0,730		0,730						

³³

Както е описана в точка 5.3.

Изчисление:

Дейност 1: Командировки: 1 човек на седмица x 2400 € x 25 проверки за първата година и 20 проверки за следващите години (8 експерта за проверка)

Дейност 2: Командировки: 1 човек на седмица x 2400 € x 5 внезапни проверки за първата година и 10 внезапни проверки за следващите години (6 експерта за проверка)

Този бюджетен кредит е необходим, за да покрие разходите за създаването и функционирането на списък с експерти, които да проверяват правилното изпълнение на достиженията на правото от Шенген от държавите-членки. Тези разходи включват пътническите разходи на експертите на Комисията и на експертите на държавите-членки, покривани в съответствие с разпоредбите на регламентите. Разходите за необходимото оборудване за проверката на място, като лаптоп за изготвяне на доклада, следва да бъдат добавени към тези разходи.

8.2. Административни разходи

Нуждата от човешки и административни ресурси се покрива от сумата, предоставена на управляващата генерална дирекция в рамките на годишната процедура за разпределение в зависимост от бюджетните ограничения.

8.2.1. Брой и вид човешки ресурси

Видове длъжности		Служители, на които ще бъде възложено да управляват дейността, като се използват съществуващите и/или допълнителни ресурси (брой длъжности/ЕПРВ)					
		Година 2011	Година 2012	Година 2013	Година 2014	Година n+4	Година n+5
Длъжностни лица и временно наети лица ³⁴ (XX 01 01)	A*/AD	1	4	6	6		
	B*, C*/AST		1	1	1		
Персонал ³⁵ , финансиран по статия XX 01 02							
Друг персонал ³⁶ , финансиран по статия XX 01 04/05							
ОБЩО		1	5	7	7		

8.2.2. Описание на задачите, произтичащи от дейността

8.2.3. Източници на човешки ресурси (законово установени)

- ✓ Длъжности, понастоящем разпределени за управлението на програмата, които трябва да бъдат заменени или чийто срок трябва да се удължи (1)
- ☐ Длъжности, предварително разпределени в рамките на ГПС/ППБ за година 2010
- ✓ Длъжности, които ще бъдат поискани в рамките на следващата процедура за ГПС/ППБ (2 за 2012 г. и 1 за 2013 г.)
- ✓ Длъжности, които трябва да бъдат преразпределени, като се използват съществуващите ресурси в управляващата служба (вътрешно преназначаване) (3)
- ☐ Длъжности, необходими за година n, но непредвидени в ГПС/ППБ за съответната година

³⁴ Разходите за който НЕ са покрити от референтната сума.

³⁵ Разходите за който НЕ са покрити от референтната сума.

³⁶ Разходите за който са включени в референтната сума.

Предвид бюджетните ограничения, свързани с ангажимента на настоящата Комисия да не изисква нови длъжности до 2013 г., необходимите човешки ресурси ще се попълнят със служители на генералната дирекция, на които вече е възложено управление на дейността и/или които са преразпределени в рамките на генералната дирекция, както и посредством възможни допълнителни ресурси, насочени към управляващата ГД в рамките на годишната процедура за разпределение.

8.2.4. Други административни разходи, включени в референтната сума (XX 01 04/05 – Разходи за административно управление)

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Бюджетен ред (№ и наименование)	Год ина n	Годи на n+1	Годи на n+2	Годи на n+3	Годи на n+4	Годи на n+5 и по- нататък	ОБЩО
1. Техническа и административна помощ (включително свързаните с нея разходи за персонал)							
Изпълнителни агенции ³⁷							
Друга техническа и административна помощ							
- <i>intra muros</i>							
- <i>extra muros</i>							
Общо техническа и административна помощ							

³⁷ Следва да се посочи конкретната законодателна финансова обосновка за съответната(ите) изпълнителна(и) агенция(и).

8.2.5. *Разходи за човешки ресурси и свързаните с тях разходи, които не са включени в референтната сума*

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

Вид човешки ресурси	Година 2011	Година 2012	Година 2013	Година 2014	Година n+4	Година n+5 и по- нататък
Длъжностни лица и временно наети лица (XX 01 01)	1	5	7	7		
Персонал, финансиран по статия XX 01 02 (помощен персонал, външни национални експерти, договорно нает персонал и т.н.) (посочете бюджетния ред)						
Общо разходи за човешки ресурси и свързаните с тях разходи, които не са включени в референтната сума	0,122	0,610	0,854	0,854		

Изчисление — *Длъжностни лица и временно наети лица*

Изчисление — *Персонал, финансиран по статия XX 01 02*

8.2.6. Други административни разходи, които не са включени в референтната сума

в млн. EUR (до третия знак след десетичната запетая)

	Годи на 2011	Годи на 2012	Годи на 2013	Годи на 2014	Годи на n+4	Годи на n+5 и по- нататъ к	ОБЩО
XX 01 02 11 01 – Командировки							
XX 01 02 11 02 – Среци и конференции							
XX 01 02 11 03 Комитети ³⁸ (процедура по управление)	p.m.	0,065	0,097	0,097			
XX 01 02 11 04 – Проучвания и консултации							
XX 01 02 11 05 – Информационни системи							
2. Общо други разходи за управление (XX 01 02 11)	p.m.	0,065	0,097	0,097			
3. Други разходи с административен характер (уточнете, като посочите и бюджетния ред)							
Общо административни разходи, без тези за човешки ресурси и свързаните с тях разходи (които НЕ са включени в референтната сума)	p.m.	0,065	0,097	0,097			

Изчисление — Други административни разходи, които не са включени в референтната сума.

Начин на изчисляване: 27 члена (1 за държава-членка)* 600 EUR/човек* 4 среци за първата година и 6 среци за следващите години.

³⁸

Посочете вида на комитета и групата, към която принадлежи.