



25.6.2018

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния: премахване на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници (2018/2092(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Сергей Станишев

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	7

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния: премахване на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници (2018/2092(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Протокола относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз (11997D/PRO/02),
- като взе предвид член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване от 2005 г.,
- като взе предвид проектите за решение на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния от 29 септември 2010 г. (14142/2010) и 8 юли 2011 г. (14142/1/2010),
- като взе предвид проекта за решение на Съвета относно рамката за пълно прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния от 7 декември 2011 г. (14302/3/11),
- като взе предвид своята законодателна резолюция от 8 юни 2011 г. относно проекта за решение на Съвета относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в Република България и в Румъния¹,
- като взе предвид заключенията на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 9 и 10 юни 2011 г., 22 и 23 септември 2011 г., 25 и 26 октомври 2012 г., 7 и 9 март 2013 г. и 5 и 6 декември 2013 г.,
- като взе предвид своята резолюция от 13 октомври 2011 г. относно присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство²,
- като взе предвид съобщението на Комисията от 27 септември 2017 г. относно запазването и укрепването на Шенгенската система (COM(2017)0570),
- като взе предвид своята резолюция от 30 май 2018 г. относно годишния доклад за функционирането на Шенгенското пространство³,
- като взе предвид Решение (ЕС) 2017/1908 на Съвета от 12 октомври 2017 г. относно привеждането в действие на някои разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с Визовата информационна система, в Република България и в Румъния⁴,
- като взе предвид проекта на решение на Съвета относно привеждането в действие на оставащите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с

¹ ОВ С 380Е, 11.12.2012 г., стр. 160.

² ОВ С 94Е, 3.4.2013 г., стр. 13.

³ Приети текстове, P8_TA(2018)0228.

⁴ ОВ L 269, 19.10.2017 г., стр. 39.

Шенгенската информационна система, в Република България и в Румъния (15820/1/2017),

- като взе предвид своята законодателна резолюция от 13 юни 2018 г. относно проекта на решение на Съвета относно привеждането в действие на оставащите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система, в Република България и в Румъния¹,
 - като взе предвид член 52 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (А8-0000/2018),
- А. като има предвид, че в заключенията си от 9 и 10 юни 2011 г. Съветът потвърди приключването на процеса на оценка по Шенген за България и Румъния и степента на готовност на двете страни да приложат всички разпоредби на достиженията на правото от Шенген; като има предвид, че в своя проект на решение от 8 юли 2011 г. Съветът потвърди, че са изпълнени необходимите условия за прилагането на достиженията на правото от Шенген във всички области, а именно защитата на данните, въздушните граници, сухопътните граници, полицейското сътрудничество, Шенгенската информационна система, морските граници и визите; като има предвид, че Комисията и Парламентът признаха готовността на България и Румъния да прилагат изцяло достиженията на правото от Шенген, последно в съобщението на Комисията от 27 септември 2017 г. и в резолюцията на Парламента от 30 май 2018 г.;
- Б. като има предвид, че в своя проект на решение от 29 септември 2010 г. Съветът предложи пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния и премахване на проверките на вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници; като има предвид, че в своята законодателна резолюция от 8 юни 2011 г. Парламентът одобри това решение и призова Съвета отново да се консултира с Парламента, в случай че възнамерява да внесе съществени изменения в своя проект;
- В. като има предвид, че през септември 2011 г. председателството на Съвета представи предложение за частично прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния, а именно да се премахнат проверките по вътрешните морски и въздушни граници и същевременно да се предвиди вземането на отделно решение на по-късен етап относно сухопътните граници;
- Г. като има предвид, че в своите заключения Съветът по правосъдие и вътрешни работи многократно е потвърждавал ангажимента си, че ще взема всяко свое бъдещо решение относно премахването на проверките по вътрешните граници за България и Румъния въз основа на двуетапен подход;
- Д. като има предвид, че чрез решението на Съвета от 12 октомври 2017 г. на България и Румъния беше предоставен пасивен достъп до Визовата

¹ Приети текстове, P8_TA(2018)0253.

информационна система; като има предвид, че в своя проект на решение от 18 април 2018 г. Съветът предложи пълно прилагане на оставащите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система, и в двете държави членки;

- Е. като има предвид, че нито Актът за присъединяване от 2005 г., нито процедурите за оценка по Шенген предвиждат определянето на различни срокове за премахването на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници; като има предвид, че всички предишни разширявания на Шенгенското пространство бяха извършени чрез единен правен акт;
1. припомня, че през 2011 г. България и Румъния бяха изпълнили всички необходими условия за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген;
 2. изразява съжаление във връзка с факта, че през седемте години оттогава Съветът не е успял да вземе решение за пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния въпреки многократните призови за това от страна на Комисията и Парламента;
 3. счита, че предложението за разделяне на премахването на проверките по вътрешните граници в два правни акта с цел определяне на различни срокове за премахването на проверките по сухопътните, морските и въздушните граници представлява значително отклонение от текста на проекта на решение на Съвета от 29 септември 2010 г., одобрен от Парламента;
 4. изразява съжаление във връзка с факта, че не беше проведена консултация с Парламента относно съдържанието на проекта на решение на Съвета от 7 декември 2011 г.; припомня, че Съветът е обвързан със задължението да се консултира с Парламента, както е предвидено в Акта за присъединяване от 2005 г.; отново отправя призив към Съвета да информира Парламента, ако възнамерява да се отклони от текста, одобрен от Парламента в неговата законодателна резолюция от 8 юни 2011 г.;
 5. изразява загриженост относно това, че въвеждането на двуетапен подход би могло да окаже отрицателно въздействие върху бъдещото разширяване на Шенгенското пространство; подчертава, че неспособността на Съвета да постигне консенсус поставя под въпрос репутацията на ЕС и продължава да подкопава обществената подкрепа за общите политики на ЕС, тъй като свидетелства за неравното третиране на държавите членки и въвежда изкуствено разделение в рамките на Съюза; изразява загрижеността си във връзка с това, че подобни практики допринасят за възхода на популизма и национализма в цяла Европа, който представлява основно предизвикателство за функционирането на ЕС;
 6. подчертава факта, че свободното движение на хора през вътрешните граници е едно от главните постижения на Съюза; подчертава, че слабостите в други политики на ЕС, например в общата европейска система за убежище, не следва да се отразяват неблагоприятно върху разширяването на Шенгенското пространство;
 7. посреща със задоволство приемането на решението на Съвета от 12 октомври

2017 г. за предоставяне на България и Румъния на пасивен достъп до Визовата информационна система и на предложението на Съвета за пълно прилагане на оставащите разпоредби от достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система, и в двете държави членки; изразява съжаление, че приемането на тези решения не беше извършено непосредствено след потвърждаването на успешното приключване на процеса на оценка по Шенген през 2011 г., а беше иницирано като *ad hoc* мярка за гарантиране на спазването на предварителните условия за прилагането на Системата за влизане/излизане, която се очаква да бъде приведена в действие до 2020 г.; счита, че тези правни актове представляват стъпка напред към преодоляване на информационните несъответствия между държавите членки, които прилагат достиженията на правото от Шенген изцяло, и държавите членки, които ги прилагат частично; твърдо настоява приемането на тези актове да не служи за допълнително забавяне на премахването на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници; отбелязва, че вследствие на приемането на тези решения България и Румъния ще споделят всички отговорности и задължения, но не и всички ползи от пълноправното членство в Шенгенското пространство;

8. подчертава, че достиженията на правото от Шенген не са били проектирани с идеята, че те ще обхващат държави членки с различен правен статус; насочва вниманието към факта, че продължителното бездействие на Съвета е довело до необходимостта да се направи ясно разграничение в законодателството на ЕС, свързано с информационните системи и системите за управление на границите, между държавите членки, които прилагат достиженията на правото от Шенген изцяло, и държавите членки, които ги прилагат частично; изразява опасението си, че това кодифицира по законодателен път де факто успоредното съществуване на Шенгенско пространство, характеризиращо се със свободно движение, и на Шенгенско пространство без свободно движение;
9. подчертава, че що се отнася до пълното прилагане на достиженията на правото от Шенген, не следва да се въвеждат допълнителни критерии или да се създават връзки с други механизми и политики на Съюза, различни от предварителните условия, установени в Акта за присъединяване от 2005 г.; призовава държавите членки да вземат решение относно разширяването на Шенгенското пространство единствено въз основа на изпълнението на съответните условия за прилагането на достиженията на правото от Шенген след завършването на процеса на оценка по Шенген;
10. настоятелно призовава Съвета да представи нов проект на решение относно пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген в България и Румъния във възможно най-кратък срок и да вземе незабавно решение – посредством единен правен акт – за премахването на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници;
11. призовава Съвета да приложи същия подход към Хърватия веднага щом бъдат изпълнени съответните критерии;
12. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета и на Комисията, както и на националните парламенти.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

I. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

През 2007 г. съгласно член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване към Европейския съюз от 2005 г. България и Румъния приеха достиженията на правото от Шенген. Някои разпоредби, сред които премахването на проверките по вътрешните граници, следваше да се приложат в България и Румъния единствено въз основа на решение на Съвета в този смисъл, след като се установи, че са изпълнени необходимите условия. На 9 юни 2011 г. Съветът заключи в съответствие с приложимите процедури за оценка по Шенген, че България и Румъния са изпълнили условията във всички области от достиженията на правото от Шенген, свързани с въздушните граници, сухопътните граници, полицейското сътрудничество, защитата на данните, Шенгенската информационна система, морските граници и визите. При все това разпоредбите, свързани с премахването на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници, не са влезли още в сила, тъй като все още се изчаква окончателното решение на Съвета, в който всички настоящи държави членки от Шенгенското пространство трябва да вземат единодушно решение.

Към момента на изготвяне на настоящия доклад България и Румъния прилагат достиженията на правото от Шенген само частично и поради това по границите с тези две държави членки продължават да се извършват проверки. От 2011 г. насам Съветът многократно е потвърждавал, че ще взема решения въз основа на двуетапен подход, а именно премахване на проверките само по вътрешните морски и въздушни граници, последвано от премахване на проверките по вътрешните сухопътни граници на неуточнена дата с отделен правен акт.

Целта на настоящия доклад е да потвърди позицията на Парламента, че Съветът трябва да вземе решение без допълнително забавяне относно присъединяването на България и Румъния като пълноправни членове на Шенгенското пространство. Докладчикът счита, че Парламентът следва да се придържа твърдо към принципа, съгласно който след като присъединяващата се държава приключи успешно процеса на оценка по Шенген във всички области, Съветът, след като се консултира с Парламента, следва да вземе незабавно решение за премахване на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници чрез единен правен акт.

II. ГРАФИК

След като оповестиха своите декларации за готовност през 2007 г. и 2008 г., България и Румъния бяха подложени на подробна и задълбочена оценка по Шенген, за да се определи тяхната степен на готовност за прилагането на всички части на достиженията на правото от Шенген (защита на данните, ШИС, въздушни граници, сухопътни граници, морски граници, полицейско сътрудничество и визи). На 29 септември 2010 г. Съветът публикува проект на решение за пълно прилагане на достиженията на правото от Шенген, включително за премахване на проверките по вътрешните сухопътни, морски и въздушни граници, при условие че са изцяло изпълнени необходимите условия. Вследствие на становището и одобрението на Европейския парламент от 8 юни 2011 г. (като част от процедурата на консултация) Съветът по правосъдие и вътрешни работи потвърди в заключенията си от 9 и 10 юни 2011 г., че процесът на оценка по Шенген за

България и Румъния е приключил успешно във всички области на достиженията на правото от Шенген. Въпреки това Съветът не успя да вземе решение въз основа на правния текст, за който се консултира с Парламента, и отложи въпроса за септември 2011 г.

Вследствие на липсата на единодушие в Съвета през септември 2011 г. тогавашното полско председателство представи компромисно предложение за „двуетапен“ подход. Това предложение беше представено на Комитета на постоянните представители на правителствата на държавите – членки на Европейския съюз (Корепер) като проект на решение на Съвета. Въпреки че проектът на решение на Съвета представляваше значително отклонение от одобрения от Парламента текст, Съветът не се консултира отново с Парламента, както се изисква в законодателната резолюция на Парламента от 8 юни 2011 г.

Предложението за „двуетапен“ подход към премахването на проверките по вътрешните граници за България и Румъния оттогава беше обсъждано многократно от Съвета по правосъдие и вътрешни работи и беше упоменавано в публични изявления от ръководители на държави — членки на ЕС (Шенген).

III. ПОСЛЕДИЦИ ОТ ЧАСТИЧНОТО ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО ОТ ШЕНГЕН ОТ ДВЕТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

Докладчикът счита, че има преки отрицателни последици, произтичащи от продължаващото отлагане на пълното присъединяване на България и Румъния към Шенгенското пространство, за двете държави членки, както и за Съюза като цяло.

Свободното движение е основен принцип на ЕС и възможността за движение в рамките на ЕС без необходимост от проверки по вътрешните граници е едно от най-успешните и осезаеми постижения на Съюза. То укрепява чувството на гражданите за принадлежност към едно общо пространство на споделена свобода, мир и благоденствие. От друга страна неспособността да се гарантира, че всички европейски граждани могат да се възползват от това постижение, подхранва скептицизма, подклажда чувството за несправедливост, накърнява популярността на ЕС и в крайна сметка подкопава обществената подкрепа за общите европейски действия.

Свободното движение в Шенгенското пространство доведе и до значителни икономически ползи за участващите държави членки, като улесни интеграцията на трансграничната търговия. В изследването на тема „Цената на отказа от Шенген: аспекти, свързани с гражданските свободи, правосъдието и вътрешните работи“, възложено от комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, се формулират важни заключения относно отрицателното икономическо въздействие на граничния контрол между държавите членки. Разходите, свързани с повторното въвеждане на граничен контрол в Шенгенското пространство, се очаква да варират между 0.05 милиарда евро и 20 милиарда евро (еднократни разходи) и между 2 милиарда и 4 милиарда евро (годишни оперативни разходи). Въпреки че поради редица причини е трудно да се определят точно в количествено изражение икономическите последици за България и Румъния, докладчикът счита, че предоставените данни сочат, че двете страни ще претърпят значителни икономически и социални загуби вследствие на продължаващата патова ситуация в Съвета.

В обществените дебати разширяването на Шенгенското пространство често се свързва с други политики на Съюза, например с реформата на общата европейска система за убежище или с текущите усилия за изграждане на ефективен Съюз на сигурност. Докладчикът твърдо вярва, че свободното движение на гражданите не следва да се възпрепятства вследствие на пропуски в други политики на Съюза или да се подчинява на тези политики. Гарантирането на сигурността на Съюза изисква общи действия, а не фрагментация, както и запазване на правилния баланс между свободите и сигурността. За тази цел трябва да се положат усилия за изграждането на координирана, стабилна и приобщаваща правна уредба, съгласно която всички държави членки да бъдат равнопоставени.

Продължаващото отлагане на присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство обаче е стъпка в обратната посока. То налага да се прави разграничение в законодателството на ЕС между държавите членки, които прилагат достиженията на правото от Шенген изцяло, и държавите членки, които прилагат достиженията на правото от Шенген частично, както и да се приемат специфични мерки за избягване на пропуски и предотвратяване на евентуални недостатъци. Предложението за частично присъединяване на България и Румъния представлява допълнителна стъпка към правната кодификация на фактическото успоредно съществуване на Шенгенско пространство, характеризиращо се със свободно движение, и на Шенгенско пространство без (или с частично) свободно движение.

През 2017 г. България и Румъния получиха пасивен достъп до Визовата информационна система (ВИС), което може да се разглежда като крайна стъпка преди премахването на проверките по вътрешните граници за двете страни. Към момента на изготвяне на настоящия доклад тече процедура за разрешаване на пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, свързани с Шенгенската информационна система (ШИС). Критериите за прилагането на тези законодателни актове бяха изпълнени още през 2011 г. Въпреки това Съветът представи тези предложения не вследствие на ангажиментите, поети от името на ЕС, а като част от текущата подготовка за прилагане в целия ЕС на Системата за влизане/излизане, която се очаква да бъде приведена в действие до 2020 г. Докладчикът счита, че вследствие на тези решения България и Румъния ще носят всички отговорности и задължения на пълноправни членове на Шенгенското пространство, като по този начин ще допринасят за сигурността на всички държави членки от Шенген, но че гражданите на Съюза все още няма да могат да се ползват със свободно движение към и от тези държави.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ДОКЛАДЧИКА

Докладчикът счита, че предложението за двуетапен подход към присъединяването на България и Румъния към Шенгенското пространство не само е лишено от надеждна правна обосновка, но също така поражда редица рискове, например въвеждане на нови условия за по-нататъшно забавяне на премахването на проверките по вътрешните сухопътни граници, поддържане на значителната икономическа тежест за двете държави членки, произтичаща от запазването на проверките по сухопътните граници, както и създаване на предпоставките за евентуални информационни несъответствия и законодателни пропуски в бъдеще между държавите членки от Шенген и държавите членки извън Шенген.

Разделянето на решението на Съвета на два правни акта (един за премахване на проверките по въздушните и морските граници и друг – за сухопътните граници) също ще кодифицира по законодателен път настоящия двоен стандарт в Шенгенското пространство, където България и Румъния носят всички задължения и отговорности на пълноправни членове на Шенген, но не се ползват със свободно движение.

Поради това докладчикът застъпва становището, че Европейският парламент следва да се придържа твърдо към модела, установен при предишните разширявания на Шенгенското пространство, при които пълното прилагане на разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, включително премахването на проверките по вътрешните въздушни, морски и сухопътни граници, беше осъществено чрез единен правен акт, след като бяха изпълнени необходимите критерии. Всяко друго решение би създавало прецедент, който би довел до отрицателни политически, икономически и социални последици не само за България и Румъния, но и за Съюза като цяло, и който би оказал отрицателно въздействие върху други бъдещи разширявания на Шенгенското пространство.