



Брюксел, 4.3.2016 г.
COM(2016) 120 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

Завръщане към Шенгенската система — пътна карта

1. Въведение

Шенгенското пространство е едно от най-големите постижения на европейската интеграция. Създаването на вътрешно пространство без граници, в което хората и стоките могат да се движат свободно, донесе големи ползи за европейските граждани и предприятия. Шенгенското пространство е едно от основните средства, чрез които европейските граждани могат да упражняват своите свободи, а вътрешният пазар — да се развива и просперира.

През последните месеци системата беше разтърсена из основи в резултат на най-голямата бежанска криза от Втората световна война насам. Конфликтът и кризата в Сирия и региона станаха причина за пристигането на рекорден брой бежанци и мигранти в Европейския съюз, което от своя страна разкри съществуването на сериозни недостатъци по някои части от външните граници на Съюза и накара някои държави членки да прибегнат до масово пропускане на мигранти през територията си към други държави. Стигна се до създаването на маршрут през Западните Балкани, по който мигрантите бързо се придвижват на север. В резултат на това няколко държави членки прибегнаха до повторното въвеждане на временен контрол по вътрешните граници, което застраши нормалното функциониране на Шенгенското пространство на свободно движение и неговите ползи за европейските граждани и европейската икономика. Възстановяването на Шенгенското пространство без проверка на вътрешните граници е от първостепенно значение за Европейския съюз като цяло.

На своето заседание на 18 и 19 февруари Европейският съвет призна това и даде ясен мандат за координирано възстановяване на нормалното функциониране на Шенгенското пространство, като същевременно се предостави цялостна подкрепа на държавите членки в най-затруднено положение¹.

За да се възстанови нормалното функциониране на Шенгенската система за управление на границите, са необходими действия в три области. Първо, необходими са мерки за отстраняване на сериозните недостатъци, установени в управлението на външната граница от страна на Гърция. За тази цел държавите членки, агенциите на ЕС и Комисията следва да окажат съдействие на Гърция. Второ, трябва да се прекрати практиката да се пропускат мигранти към други държави. Държавите членки трябва да поемат своята отговорност и да спазват правото на ЕС както по отношение на достъпа до процедурата за предоставяне на убежище за лицата, кандидатстващи за убежище, така и по отношение на отказването на влизане на границата на лицата, които не отговарят на условията за влизане. Съгласно правото на ЕС търсеците убежище лица нямат право да избират държавата членка, която да им предостави закрила. Трето, съществуващата мозайка от едностранни решения за повторно въвеждане на граничен контрол трябва да бъде заменена с координиран подход за временен граничен контрол, като целта е впоследствие да се премахнат

¹ Точка 8, буква д): „На 12 февруари 2016 г. Съветът прие препоръка. Важно е да възстановим по съгласуван начин нормалното функциониране на Шенгенското пространство, с пълна подкрепа за държавите членки, изправени пред трудни обстоятелства. Необходимо е да възстановим положението, в което всички държави от Шенгенското пространство прилагат изцяло Кодекса на шенгенските граници и по външните граници отказват влизането на граждани на трети страни, които не отговарят на условията за влизане или които не са подали молба за убежище, въпреки че са имали възможност да го направят, като същевременно се отчитат особеностите на морските граници, включително чрез изпълнението на плана ЕС – Турция.“

всички гранични проверки възможно най-бързо — до декември 2016 г. най-късно. Такъв координиран подход е изрично предвиден в Кодекса на шенгенските граници.

Настоящата криза подчерта освен това тесните структурни връзки между управлението на границите и други области. Отсъствието на контрол на вътрешните граници следва да бъде съпътствано от развиването на единна политика по въпросите на убежището, имиграцията и контрола на външните граници, която се основава на солидарността между държавите членки и е справедлива спрямо гражданите на трети страни². Ето защо е жизненоважно предложението за създаване на европейска гранична и брегова охрана да бъде одобрено и прието най-късно до юни, така че тази охрана да започне да функционира през лятото, за да може Европейският съюз да бъде в състояние да изпълнява съвместната си отговорност за опазване на външната граница. Освен на граничния контрол трябва да се намери решение и на други свързани предизвикателства, за да се изгради доверието, необходимо за възстановяване на цялостното функциониране на Шенгенското пространство, както се посочва в Съобщението на Комисията от 10 февруари³. Сред тези предизвикателства е значителното намаляване на потока от незаконни мигранти към Гърция посредством работа с Турция за цялостно изпълнение на съвместния план за действие и с подкрепата на НАТО. Съгласно препоръката на Комисията от 10 февруари⁴ трябва постепенно да се възстанови цялостното прилагане на дъблинските правила с пълноценното участие на Гърция, като същевременно се подобрят правилата в бъдеще въз основа на принципа на солидарност и справедливо разпределяне на тежестта между държавите членки. Трябва да се постигнат конкретни резултати чрез влезлите в сила през септември 2015 г. схеми за спешно преместване, като от Гърция бъдат преместени значителен брой лица. Лицата, които нямат право да останат в Европейския съюз, трябва да бъдат връщани по ефективен начин.

Ако бъдат изпълнени заедно и координирано, тези мерки ще положат основите за възстановяването на нормалното функциониране на Шенгенското пространство най-късно до края на 2016 г. В настоящата пътна карта се посочват мерките, които трябва да бъдат предприети за постигането на тази цел.

2. Цената на нефункциониращото Шенгенско пространство

Повторното въвеждане на постоянен контрол по вътрешните граници в ЕС няма да разреши предизвикателствата на миграционната криза, а ще струва скъпо на ЕС и отделните държави членки в икономически, политически и социален план. Освен това то ще застраши съдебното и полицейско сътрудничество, което се превърна в един от основните елементи с добавена стойност на Шенгенската система.

За да може на следващ етап да се премахне контролът по всички вътрешни граници, от съществено значение е Шенгенската система да бъде стабилизирана чрез използването на нейните защитни механизми. Ако това не бъде направено, има опасност не само

² Член 67, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

³ Съобщение на Комисията относно актуалното състояние във връзка с изпълнението на приоритетните действия в рамките на Европейската програма за миграцията (COM(2016) 85 от 10 февруари 2016 г.).

⁴ Препоръка на Комисията до Република Гърция относно предприемането на спешни мерки от Гърция с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (C(2016) 871 от 10 февруари 2016 г.).

хората да бъдат лишени от огромните предимства на свободното движение през границите, но и да бъде разрушен единният пазар, в резултат на което цялата икономика на ЕС ще понесе големи икономически разходи⁵. Комисията изчисли, че в икономически план цялостното възстановяване на граничния контрол за наблюдение на движението на хора в Шенгенското пространство би струвало директно на икономиката на ЕС между 5 и 18 милиарда евро годишно⁶. Тези разходи ще бъдат за сметка главно на определени икономически субекти и региони, но неизбежно ще се отразят на икономиката на ЕС като цяло.

Обемът на свободния обмен на стоки в рамките на ЕС в момента надхвърля 1 700 милиона тона и е на стойност над 2 800 милиарда евро. Граничният контрол ще се отрази най-силно и непосредствено върху сектора на автомобилния превоз на стоки — допълнителните преки разходи ще бъдат между 1,7 и 7,5 милиарда евро годишно. Допълнителните разходи за автомобилен превоз на стоки ще надхвърлят 500 милиона евро за държави членки като Полша, Нидерландия и Германия, а за предприятията в Испания и Чешката република те ще възлизат на 200 милиона евро. Тези допълнителни разходи ще имат отрицателни последици най-вече за секторите, които работят с малки маржове и/или в които превозът представлява голям процент от разходите. Сред секторите, които могат да бъдат засегнати в най-голяма степен, са селското стопанство, химическата промишленост и превозът на суровини. В средносрочен план неоправданото повишаване на цените за превоз, дължащо се на забавянията, причинени от граничните проверки, може да навреди на ефективното развитие на веригите на стойността в ЕС и на конкурентоспособността на икономиката на ЕС като цяло.

Всеки ден 1,7 милиона души в ЕС пресичат граница, за да отидат на работа. Загубата на време, дължаща се на граничния контрол, ще струва на тези трансгранични работници и на другите пътници между 1,3 и 5,2 милиарда евро. По-важното е, че заради дългите опашки на границите хората няма да имат стимул да търсят трансгранични възможности на пазара на труда, което ще намали броя на потенциалните работници. В средносрочен план това ще намали икономическата ефективност на някои региони⁷.

Според изчисленията на Комисията поради намаляването на броя на туристическите пътувания в рамките на Шенгенското пространство, дължащо се на вреемемките гранични проверки, в туристическия сектор ще бъдат загубени най-малко 1,3 милиона преспивания в ЕС на обща стойност 1,2 милиарда евро. Ако граничният контрол доведе и до фрагментиране на общата визова политика на ЕС, потенциалното въздействие върху туристическия сектор може да бъде още по-голямо (между 10 и 20 милиарда евро). Туристическите агенции ще се опитат да намалят боря на страните, посещавани

⁵ По данни на France Stratégie трайното възстановяване на контрола по вътрешните граници може да доведе до спад на търговията между държавите от Шенгенското пространство с поне 10 %. Друго изследване (на организацията „Bertelsmann Stiftung“, озаглавено „Изоставяне на Шенгенското споразумение. Макроикономически последици за Германия и държавите от Европейския съюз“ от февруари 2016 г.) показва, че при повторно въвеждане на граничния контрол за период от 10 години икономическите показатели на ЕС като цяло ще бъдат с между 500 милиарда и 1,4 билиона евро по-ниски, отколкото ако няма граничен контрол.

⁶ Изчисления за товарния автомобилен транспорт, трансграничната мобилност на пътници, туризма и съответните административни разходи на границата.

⁷ Делът на пътуващите през граница е особено висок в Словакия (5,7 %), Естония (3,5 %), Унгария (2,4 %) и Белгия (2,3 %).

от доходоносни туристи, идващи от други континенти като Азия например, което ще бъде в ущърб на всички туристически дестинации в ЕС, освен най-популярните.

И накрая, административните разходи, които правителствата ще трябва да заплатят поради необходимостта от увеличаване на персонала, осъществяващ граничния контрол, ще бъдат между 0,6 и 5,8 милиарда евро. За инвестиции в необходимата инфраструктура ще трябва още няколко милиарда.

Посочените по-горе разходи отразяват най-вече преките и най-съществени последици от граничния контрол. В средносрочен план непреките разходи могат да бъдат значително по-големи, като въздействието им върху вътреобщностната търговия, инвестиции и мобилност ще бъде без прецедент.

От гледна точка на гражданите повторното въвеждане на граничния контрол в ЕС ще засегне сериозно свободата на гражданите да пътуват, а тя е едно от най-ценените достижения на ЕС. Има опасност да бъде унищожено едно от основните постижения на европейската интеграция и да бъде възпрепятствано изграждането на общо европейско пространство.

3. Осигуряване на защитата на външните граници

Безпрецедентната миграционна и бежанска криза породила сериозни трудности в няколко държави членки, що се отнася до осигуряването на ефективен контрол на външните граници в съответствие с достиженията на правото от Шенген и до приемането и установяването на самоличността и регистрирането на пристигащите мигранти. Най-вече заради географското си положение Гърция е особено засегната от тези събития поради промяната в миграционните потоци, в резултат на която Егейско море е изложено на най-голям натиск от незаконната миграция. През 2015 г. над 868 000 души са влезли незаконно в Шенгенското пространство през този участък от външната граница. Този масивен приток е от такова естество, че може да упражни силен натиск върху извършвания от всяка държава членка контрол на външните граници. Това означава, че е необходимо спешно да се отстранят сегашните слабости в защитата на външните граници, осъществявана от и във Гърция. Това е преди всичко отговорност на Гърция, но в крайна сметка и на целия Съюз. Външните граници на Гърция са и външни граници на всяка държава от Шенгенското пространство. Възстановяването на силна външна граница в Гърция е неизменна част от по-общите усилия за стабилизиране на политиката в областта на убежището, миграцията и границите в Гърция, включително от целта за връщане на Гърция към Дъблинската система⁸.

В хода на настоящата криза се откриха по-общии структурни недостатъци в начина, по който външните граници на Съюза се защитават в момента. С цел тяхното преодоляване Комисията представи през декември 2015 г. амбициозно предложение за създаване на европейска гранична и брегова охрана. Изключително важно е съзаконодателите — Европейският парламент и Съветът — да приемат предложението регламент в кратки срокове, най-късно до юни, за да може той да започне да се прилага през лятото, така че да се осигури високо равнище на защита на външните граници. За тази цел:

⁸ Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Доклад за напредъка при въвеждането на „горещите точки“ в Гърция (COM(2016)141, 4 март 2016 г.).

- Държавите членки следва вече да започнат необходимата подготовка за задължителното обединяване на ресурси.
- Междувременно държавите членки следва доброволно да увеличат подкрепата, предоставяна за съвместните операции и за бърза гранична намеса на Frontex, по-специално понастоящем в Гърция.
- В рамките на настоящия си мандат Frontex — в координация с Европейската агенция за контрол на рибарството и Европейската агенция по морска безопасност — следва също така да предприеме всички възможни стъпки за подготовка за създаването на европейската гранична и брегова охрана. По-конкретно, Frontex следва да предприеме подготвителни действия, за да може европейската гранична и брегова охрана, след като започне работа, незабавно да извърши първите оценки на уязвимостта съгласно предложените механизми за оценка на риска и превенция и да ги завърши до ноември. Това е от особено значение, тъй като миграционните маршрути могат да се променят и всички участъци от външните граници на ЕС трябва да са защитени.

3.1. Отстраняване на недостатъците в управлението на външните граници в Гърция

На 2 февруари 2016 г. Комисията прие доклад за оценка по Шенген въз основа на внезапните проверки на място на гръцко-турската сухопътна граница и на островите Хиос и Самос, извършени в периода 10—13 ноември 2015 г. В резултат на това на 12 февруари 2016 г. Съветът прие набор от 50 препоръки до Гърция за отстраняване на сериозните недостатъци в управлението на външните граници⁹. Препоръките се отнасят по-специално до установяването на самоличността, регистрацията и снемането на пръстови отпечатащи на незаконните мигранти и до наблюдението на морските граници.

Механизмът за оценка по Шенген и Кодексът на шенгенските граници определят ясна процедура за отстраняване на сериозните недостатъци, които са били установени.

Отчитайки подобренията, които вече са били извършени след проверката на място през ноември 2015 г., Комисията прие на 24 февруари 2016 г. решение за изпълнение, съдържащо препоръки за конкретни мерки, които трябва да се предприемат от Гърция, съгласно предвиденото в Кодекса на шенгенските граници¹⁰. Тези мерки са изготвени с цел да се осигури пълното спазване от страна на Гърция на препоръките на Съвета. Прилагането на тези мерки ще послужи да се гарантира подходящо наблюдение на границите (включително откриване и залавяне), както и правилно и пълно установяване на самоличността, регистриране и приемане на граждани на трети държави, които незаконно са преминали външната граница, и връщането на лицата, които не се нуждаят от закрита. Същото се отнася и до засиления контрол при излизане, осъществяван на границата между Гърция и бившата югославска република

⁹ Решение за изпълнение на Съвета относно определянето на препоръка за отстраняването на сериозните недостатъци, установени по време на извършената през 2015 г. оценка на прилагането на достижението на правото от Шенген при управлението на външните граници от страна на Гърция (12 февруари 2016 г.).

¹⁰ Решение за изпълнение на Комисията относно определянето на препоръка за предприемането на конкретни мерки от Република Гърция вследствие на доклада за оценка от 2 февруари 2016 г. (C(2016) 1219 от 24 февруари 2016 г.).

Македония. Така с тези мерки ще се гарантира правилното функциониране на Шенгенското пространство като цяло.

В съответствие с рамката, установена в Кодекса на шенгенските граници, за да се възстанови надлежното прилагане на шенгенските правила за защита на външните граници в Гърция, трябва да бъдат предприети следните мерки:

- **12 март 2016 г.:** Гърция следва да представи своя план за действие (тя трябва да направи това най-късно един месец след приемането на препоръките на Съвета). До същата дата (и ежемесечно след това) Гърция следва да докладва на Комисията за постигнатия напредък по изпълнението на препоръките ѝ от 24 февруари 2016 г.
- **12 април 2016 г.:** след консултация с експертите на държавите членки, участвали в проверките на място през ноември 2015 г., най-късно един месец след представянето на плана за действие Комисията представя на Съвета оценката си относно адекватността на този план за действие. Останалите държави членки се приканват да представят бележки по плана за действие.
- **11—17 април 2016 г.:** експерти от държавите членки и Комисията ще извършат оценка по Шенген на въздушните, сухопътните и морските граници на Гърция¹¹. Програмата за оценка на сухопътните и морските граници обхваща някои от местата, посетени през ноември 2015 г. (сухопътната граница с Турция и остров Самос). Информацията, събрана по време на това посещение за оценка, ще бъде на разположение до няколко дни след посещението.
- **12 май 2016 г.:** най-късно до тази дата Гърция трябва да докладва относно изпълнението на препоръките на Съвета.

Комисията — въз основа на цялата информация, с която разполага — ще прецени своевременно дали Гърция спазва задълженията си съгласно Кодекса на шенгенските граници и до каква степен сериозните недостатъци при управлението на външните граници в Гърция са били отстранени.

3.2. Незабавна подкрепа за Гърция

Трудностите, които Гърция среща при защитата на външната граница, имат отражение върху Европейския съюз като цяло. Ето защо е необходимо останалите държави членки да демонстрират солидарност и колективно да поемат отговорност за справяне със ситуацията. Агенциите на ЕС и Комисията също следва да окажат помощ на Гърция. По-конкретно, държавите членки, агенциите на ЕС и Комисията следва да подкрепят

¹¹ Решение за изпълнение на Комисията за изготвяне на първия раздел на годишната програма за оценка за 2016 г. в съответствие с член 6 от Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета от 7 октомври 2013 г. за създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген (С(2015) 8537 от 9 декември 2015 г.). Предвижда се оценката да се състои в проверки на място на летищата в Атина, Солун и Ираклион (въздушни граници), на пристанищата на Пирея, Митилини, Самос, Кос и Сими (морски граници) и на граничните контролно-пропускателни пунктове Кипи, Питио, Тихеро, Кастанес, Филакио, Димотика, Евзони и Кристалопиги (сухопътни граници).

Гърция при изпълнението на препоръките, отправени към нея от Съвета и Комисията¹², по отношение на следните мерки:

- Експертите на Комисията, които са на място в Гърция, следва да продължат да си сътрудничат тясно с компетентните гръцки органи и да координират действията на останалите участници (Frontex, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището, Европол, националните органи на други държави членки, международни организации). Действията трябва да включват 100-процентово установяване на самоличността и регистриране на всички влизачи, в това число системни проверки за сигурност в базите данни¹³.
- Успоредно с представянето на своя план за действие (не по-късно от 12 март) Гърция следва да представи ясна оценка на потребностите. Това ще позволи на другите държави членки, на агенциите на ЕС и на Комисията да предоставят своевременно помощ на Гърция съобразно с набелязаните потребности.
- Frontex следва незабавно да извърши оценка на изготвената от Гърция оценка на потребностите, за да подготви по-нататъшното разполагане на европейски екипи за гранична охрана. При необходимост Frontex следва да отправи допълнителни покани за принос най-късно до 22 март.
- след което останалите държави членки следва да поемат своята отговорност и да отговорят на тези покани в срок до 10 дни, като предоставят човешки ресурси и техническо оборудване.

4. Прилагане на правилата и слагане на край на подхода на масово пропускане

4.1. Слагане на край на подхода на масово пропускане и възобновяване на прехвърлянията в Гърция съгласно Регламента „Дъблин“

Подходът на масово пропускане е неприемлив както от политическа, така и от правна гледна точка. В политически план, в заключенията, приети от Европейския съвет на заседанието му на 18 и 19 февруари, се отправя призив за „слагане край на подхода на масово пропускане“. Вместо едностранни решения трябва да се прилага договореният подход за по-добро сътрудничество и координация между държавите по маршрута през Западните Балкани.

В правен план, съгласно член 6 от Директивата за процедурите за убежище¹⁴ когато гражданин на трета държава подаде молба за убежище в държава членка, включително когато молбата е подадена на границата, държавата членка трябва да предостави на това лице достъп до процедурата за предоставяне на убежище. Въпросът дали държавата членка ще продължи да е компетентна за разглеждането на дадена молба, впоследствие се решава в съответствие с релевантните разпоредби от законодателството на ЕС, и по-специално регламента „Дъблин“.

¹² Таблицата в приложение II съдържа преглед на тези препоръки, по които Комисията и агенциите на ЕС следва да дадат своя принос, за да се осигури тяхното пълно и навременно изпълнение.

¹³ В съответствие със Заключенията на Европейския съвет от 18 и 19 февруари 2016 г., точка 8, буква е).

¹⁴ Директива 2013/32/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила.

В тази връзка в Съобщението на Комисията от 10 февруари се подчертава, че за да работи правилно Общата европейска система за убежище, трябва да съществува реална възможност за връщане на кандидатите за убежище в първата държава на влизане в ЕС (т.нар. „прехвърляния в рамките на дъблинската система“), както се предвижда в общоприетите правила на ЕС. Комисията прие на 10 февруари препоръка, в която се посочват конкретните мерки, необходими за връщането на Гърция към дъблинската система¹⁵. Въз основа на доклади от страна на Гърция относно напредъка ѝ във връзка с изпълнението на препоръчаните действия, както и на други източници, като например доклади на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно изпълнението на съдебни решения и на ВКБООН, ще бъде преценено дали условията са такива, че да позволяват на държавите членки да възобновят индивидуалните прехвърляния към Гърция съгласно Регламента „Дъблин“, като се има предвид, че броят на прехвърлянията и категориите лица, които ще бъдат прехвърлени, трябва да отговарят на конкретно постигнатия напредък. От своя страна, Комисията ще извърши собствена оценка по въпроса преди Европейския съвет през юни.

В същото време държавите членки следва да отказват право на влизане на външната граница на граждани на трети държави, които не отговарят на условията за влизане, предвидени в член 5 от Кодекса на шенгенските граници, включително граждани на трети държави, които не са подали молба за убежище, въпреки че са имали възможност да го направят. Що се отнася до държавите членки, които временно са въвели контрол по своите вътрешни граници, те също следва да отказват право на влизане на съответната вътрешна граница на граждани на трети държави, които не отговарят на условията за влизане. Това следва да се прави независимо от намерението на гражданина на трета държава да кандидатства за убежище в друга държава членка.

Подходът на масово пропускане е несъвместим с шенгенските и дъблинските правила — той насърчава вторичните движения и следва да бъде прекратен. Той също така излага на опасност функционирането на схемата за преместване и представлява една от причините за слабото изпълнение на решенията за преместване до момента. Следователно слагането на край на подхода на масово пропускане по координиран начин е изискване за функционирането на Шенгенската и Дъблинската система, както и на схемата за преместване.

4.2. Помощ за Гърция да се справи с миграционния натиск

В съобщението си от 10 февруари Комисията установи тенденция на постепенно засилване на граничния контрол по маршрута през Западните Балкани, която в крайна сметка може да доведе до затваряне на границите. Тази тенденция се засили и доведе до временно затваряне на границата между бившата югославска република Македония и Гърция, отчасти в отговор на ограничения или затваряния, прилагани в други държави по маршрута.

Тъй като притокът на мигранти в Гърция не е намалял, все по-голям брой мигранти са блокирани в Гърция. Следва спешно да се предприемат мерки в отговор на разрастващата се хуманитарна криза в Гърция и за облекчаване на миграционния натиск, пред който тя е изправена.

¹⁵ Препоръка на Комисията към Гърция относно предприемането на спешни мерки с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (С(2016) 871 от 10 февруари 2016 г.)

- Прилагането на Съвместния план за действие между ЕС и Турция и на доброволната схема с Турция за хуманитарно приемане¹⁶ следва да доведе до бърз спад на броя на пристигащите в Гърция; предвид гореизложеното, колкото повече държави членки участват в тази схема, толкова по-добри ще бъдат перспективите за борба с незаконната миграция в района на Егейско море.
- Връщането на лица, които нямат право да останат и не се нуждаят от международна закрила, в държавите на произход и транзит, включително Турция, следва също така да доведе до намаляване на броя на незаконните мигранти, намиращи се в Гърция. Гърция следва да ускори обратното приемане, особено с Турция, въз основа на приложимите съществуващи двустранни споразумения за обратно приемане и с подкрепата на други държави членки.
- Съгласуваните схеми за преместване са основен инструмент за намаляване на напрежението в държавите членки, изложени на най-голям натиск, и за възстановяване на реда при управлението на миграцията. В случая с Гърция тези схеми се превърнаха също така в инструмент за хуманитарна помощ. Държавите членки трябва да засилят темпото на преместване, като ускорят обработването на данните в съответствие с необходимостта от извършване на подходящи проверки на сигурността¹⁷. Комисията е готова да предостави административна и логистична помощ. В съответствие със схемите държавите членки следва също така да вземат всички необходими мерки, за да предотвратят вторичните движения, като изискват незабавно връщане в държавата членка на преместване и предприемат необходимите превантивни мерки в областта на достъпа до социални помощи и до средства за правна защита в съответствие с правото на Съюза¹⁸.
- Хуманитарната помощ за Гърция следва да се засили и улесни чрез бързото приемане и прилагане на предложението на Комисията относно предоставянето на спешна помощ в рамките на Съюза.

В допълнение увеличаването на миграционния натиск в Гърция може да доведе до увеличаване на използването на алтернативни маршрути в други части на Балканите. ЕС трябва да използва всички инструменти, с които разполага (информация от държавите членки, ЕСВД, Комисията, Frontex, спътника „Коперник“), за да следи миграционните потоци и да предвиди евентуални промени на маршрута. Той следва също така да се стреми да засили координацията с евентуални транзитни държави като Албания, Черна гора и Босна и Херцеговина.

¹⁶ Препоръка на Комисията относно доброволна схема с Турция за хуманитарно приемане (C(2015) 9490 от 15 декември 2015 г.).

¹⁷ В съответствие със заключенията на Европейския съвет от 18 и 19 февруари 2016 г., параграф 8, буква з).

¹⁸ В тази връзка вж. например решението на Съда на Европейския съюз по съединени дела C-443/14 и C-444/14 Alo и Osso от 1 март 2016 г.

5. Контрол на вътрешните граници: от фрагментиран към съгласуван подход

5.1. Ситуацията към момента: едностранно повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници

От септември 2015 г. насам общо осем държави от Шенгенското пространство са въвели отново контрол на вътрешните си граници поради сериозна заплаха за вътрешната сигурност и обществения ред, свързани с вторичните движения на незаконни мигранти. Въпросните държави са Белгия, Дания, Германия, Унгария, Австрия, Словения, Швеция и Норвегия. Едностранните решения, обявени от държавите членки, бяха взети вследствие на притока на голям брой лица без документи или без необходимите документи, включително ненавършили пълнолетие лица, които не са регистрирани при първото им влизане в ЕС, както и вследствие на факта, че тези масови движения превишават капацитета за прием на съответните национални органи и представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

Докато контролът по вътрешните граници на Словения и Унгария беше междувременно отменен¹⁹, други държави удължиха контрола на няколко пъти, в съответствие с Кодекса на шенгенските граници.

Във всичките осем случая държавите са взели решението за едностранно повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници въз основа на разпоредбата за случаи, изискващи незабавни действия (член 25 от Кодекса на шенгенските граници), която дава възможност за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници за срок от не повече от 2 месеца. Тъй като положението не се е подобрило значително, контролът впоследствие е бил удължен въз основа на членове 3 и 24 от Кодекса на шенгенските граници, с които се дава възможност за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници за срок от не повече от 6 месеца. За подробна информация относно датите на повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници и за неговото удължаване вж. обобщението в приложение I.

Франция въведе повторно контрол на вътрешните си граници през ноември 2015 г. поради причини, които не са свързани с незаконната миграция. Първоначално контролът беше въведен във връзка с Конференцията на ООН за климата (COP 21), а впоследствие поради извънредната ситуация след атентатите от 13 ноември 2015 г. в Париж. Контролът по вътрешните граници във Франция все още е в сила. Този контрол трябва да е в съответствие с разпоредбите на Кодекса на шенгенските граници относно въвеждането на временен граничен контрол. Настоящото съобщение не се отнася до контрола по вътрешните граници, който е бил въведен по съображения, които не са свързани с незаконната миграция²⁰. От само себе си се разбира, че намерението за

¹⁹ Словения и Унгария не удължиха контрола след съответно 30 и 10 дни, тъй като установените заплахи намаляха.

²⁰ На 9 ноември Малта въведе повторно контрола по вътрешните граници в контекста на срещата на правителствените ръководители на Общността на нациите и конференцията по въпросите на миграцията във Валета и впоследствие удължи тези проверки заради глобалната заплаха от тероризъм и с цел унищожаване на канал за контрабанда. Малта премахна проверките по вътрешните граници на 31 декември 2015 г.

нормализиране на ситуацията не изключва възможността да се въведе обоснован временен контрол за сигурност в съответствие с Кодекса на шенгенските граници²¹.

Повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници е изключителна мярка с временен характер. Комбинираното прилагане на членове 23, 24 и 25 от Кодекса на шенгенските граници позволява запазването на граничния контрол за общ период от не повече от осем месеца²².

5.2. Към съгласуван подход на Съюза

В Кодекса на шенгенските граници се предвижда също така координиран подход към временния контрол по вътрешните граници (член 26).

Тази разпоредба се прилага при извънредни обстоятелства, когато цялостното функциониране на Шенгенското пространство е изложено на риск в резултат на трайни и сериозни недостатъци, свързани с управлението на външните граници. Разпоредбата също така изисква тези обстоятелства да представляват сериозна заплаха за общественения ред или вътрешната сигурност в Шенгенското пространство или части от него. При такива изключителни обстоятелства Комисията може да представи на Съвета предложение за препоръка, съгласно която една или повече държави членки да въведат отново граничен контрол по целите вътрешни граници или на отделни участъци от тях.

Към настоящия момент съществуват сериозни недостатъци в контрола по външните граници, дължащи се на липсата на граничен контрол и на недостатъчното регистриране и установяване на самоличността на незаконните мигранти. Вследствие на вторичните движения, предизвикани от тези недостатъци, държавите членки са въвели повторно контрол по вътрешните граници. Тези сериозни недостатъци застрашават Шенгенското пространство като цяло и са доказателство за наличието на заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в тази област.

Ако миграционният натиск и сериозните недостатъци в контрола по външните граници продължат да са налице и след 12 май, Комисията ще трябва да представи предложение до Съвета съгласно член 26, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници с препоръки за съгласуван подход на Съюза по отношение на контрола по вътрешните граници, докато структурните недостатъци при контрола по външните граници намалее или бъдат коригирани. Комисията ще бъде подготвена за тази възможност и ще действа незабавно.

Всяко предложение на Комисията съгласно член 26 от Кодекса на шенгенските граници ще предложи въвеждането на контрол само на вътрешните гранични участъци, на които тези проверки биха били необходими и пропорционални в отговор на установена сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност. Препоръчаният граничен контрол също ще бъде временен и за най-краткия възможен период с цел да се отговори на заплахата. Ако общата ситуация го позволява, целта следва да бъде да се премахне

²¹ Например за целите на ефективното справяне с опасенията за сигурността вследствие на големи спортни събития, политически демонстрации или политически срещи на високо равнище.

²² Съответно, ако бъде удължен, контролът по вътрешните граници, който държавите въведоха отново едностранно съгласно Кодекса на шенгенските граници, би трябвало да изтече най-късно до 13 май за Германия, 15 май за Австрия, 9 юли за Швеция и 15 юли за Норвегия.

контролът в рамките на Шенгенското пространство в срок от шест месеца след неговото въвеждане, а именно до средата на ноември 2016 г.

Прилагането на член 26 от Кодекса на шенгенските граници е гаранция за цялостното функциониране на Шенгенското пространство. То не е санкция срещу държавите членки, нито пък има за цел изключването на държава членка от Шенгенското пространство.

6. Заключение

В момента Шенгенската система е изправена пред сериозно предизвикателство, тъй като е изложена на силен миграционен натиск, а действието ѝ е възпрепятствано от сериозни недостатъци в контрола по външните граници. Заедно тези затруднения и недостатъци излагат на риск функционирането на цялата система.

Предизвикателствата са многостранни. В съобщението си от 10 февруари Комисията набелязва различните политики, които трябва да се въведат за преодоляване на кризата в цялата ѝ сложност. Въз основа на тези констатации и в отговор на призива на Европейския съвет за възстановяването на ситуация, при която всички държави членки прилагат изцяло Кодекса на шенгенските граници, в настоящото съобщение се разглежда начин за нормализиране на положението въз основа на систематично прилагане на правилата. Посоченият начин не може да се разглежда изолирано от други важни фактори, като например успешното изпълнение на съвместния план за действие между ЕС и Турция, който да доведе до трайно и съществено намаляване на незаконната миграция, и е време държавите членки да обединят усилията си в общ интерес за запазване на едно от върховете постижения на Съюза.

За тази цел в пътната карта за завръщане към едно напълно функциониращо Шенгенско пространство са включени следните стъпки:

- **4 март 2016 г. (и всеки месец след това):** Гърция докладва за напредъка в изпълнението на действията, посочени в Препоръката относно възобновяването на прехвърлянията в рамките на дъблинската система.
- **12 март 2016 г. най-късно:** Гърция представя своя план за действие за изпълнение на препоръките на Съвета заедно с оценка на потребностите.
- **16 март 2016 г.:** Съобщение на Комисията относно реформата на Регламента „Дъблин“ въз основа на целта за солидарност и справедливо разпределяне на тежестта между държавите членки.
- **16 март 2016 г.:** Комисията представя своя първи доклад относно преместването и презаселването.
- **22 март 2016 г. най-късно:** Frontex обявява допълнителни покани за участие в по-нататъшно разполагане на европейски екипи за гранична охрана с цел да се помогне на Гърция.
- **1 април 2016 г. най-късно:** държавите членки отговарят на поканата на Frontex чрез предоставяне на човешки ресурси и техническо оборудване.
- **12 април 2016 г. най-късно:** Комисията представя оценката си за адекватността на плана за действие, изготвен от Гърция.
- **16 април 2016 г.:** Комисията представя своя втори доклад относно преместването и презаселването.

- **11—17 април 2016 г.:** експерти на Комисията и държавите членки ще извършат оценка по Шенген на въздушните, сухоземните и морските граници на Гърция;
- **12 май 2016 г. най-късно:** Гърция докладва относно изпълнението на препоръките на Съвета.
- **12 май 2016 г.:** в случай че сериозните недостатъци в контрола по външните граници продължават да са налице, Комисията ще представи предложение съгласно член 26, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници.
- **13 май 2016 г.:** в случай че сериозните недостатъци в контрола по външните граници продължават да са налице, Комисията ще приеме препоръка съгласно член 26, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници за съгласуван подход на временен контрол по вътрешните граници.
- **16 май 2016 г.:** Комисията представя своя трети доклад относно преместването и презаселването.
- **юни 2016 г. най-късно:** двата съзаконодателя постигат политическо споразумение за европейската гранична и брегова охрана и приемат правен акт.
- **юни 2016 г.:** Комисията представя своя оценка на възможността за възстановяване на прехвърлянията в рамките на дъблинската система към Гърция.
- **август 2016 г. най-късно:** европейската гранична и брегова охрана вече функционира.
- **септември 2016 г. най-късно:** европейската гранична и брегова охрана е издържала първите тестове за уязвимост, така че да могат да се вземат всякакви необходими превантивни мерки.
- **декември 2016 г.:** ако общата ситуация го позволява, определя се целева дата за преустановяване на изключителните предпазни мерки.