



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 25.10.2016 г.
COM(2016) 711 final

2016/0347 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно препоръка за удължаване на срока на временния граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

Въведение

На 12 май 2016 г. въз основа на предложение на Комисията Съветът прие Решение за изпълнение относно препоръка за временен граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Това бе първият случай на използване на предпазната процедура, предвидена в член 29 от Кодекса на шенгенските граници. Комбинацията от сериозни недостатъци в управлението на външните граници от страна на Гърция към онзи момент и значителен брой нерегистрирани мигранти, намиращи се в Гърция, които биха могли да се опитат да се придвижат незаконно към други държави членки, доведоха до извънредни обстоятелства, представляващи сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност и застрашаващи функционирането на Шенгенското пространство като цяло.

Препоръката беше отправена към пет държави от Шенгенското пространство (Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия) и се отнасяше до ограничен брой участъци от вътрешните граници в тези държави.

Препоръката позволи извършването на целеви и пропорционален граничен контрол за срок от шест месеца, а именно до 12 ноември 2016 г.

Съгласно член 29 от Кодекса на шенгенските граници този срок може да бъде удължен в съответствие с условията и процедурата, посочени в същия член.

Актуално положение

След препоръката на Съвета от 12 май петте държави от Шенгенското пространство уведомиха Комисията, че ще извършват препоръчания временен граничен контрол на вътрешните граници.

В своя доклад от 28 септември 2016 г., който се основава на информация, получена от съответните държави от Шенгенското пространство, както е предвидено в препоръката, Комисията установи, че граничният контрол не е надхвърлил границите на определеното в препоръката: проверките са били ограничени до набелязаните миграционни маршрути и заплахи, били са с целеви характер и с обхват, честота, място и време на извършване, ограничени до строго необходимото, за да се отговори на идентифицираната заплаха, и въпреки че не може да се изключи наличието на известно икономическо отражение, те са засегнали във възможно най-малка степен преминаването на вътрешните граници от обикновени граждани. Освен това въз основа на информацията, която е била на разположение към онзи момент, Комисията заключи, че не смята за необходимо да предлага изменения на препоръката.

На 18 и 21 октомври 2016 г. съответните държави от Шенгенското пространство докладваха за втори път до Комисията относно изпълнението на препоръката на Съвета. Предоставената информация показва тенденция, подобна на наблюдаваната съгласно данните, предоставени за първия доклад (намаляване на броя на лицата, на

които е отказано влизане, както и на броя на получените молби за убежище), и следователно сочи постепенно стабилизиране на положението. На 20 октомври петте държави от Шенгенското пространство изпратиха писмо до Комисията, като подчертаха необходимостта да се разреши продължаването на временния граничен контрол. Словения също писа на Комисията на 6 октомври, за да изрази безпокойството си във връзка с възможното удължаване на срока на граничния контрол на австрийско-словенската граница.

Задействането на член 29 от Кодекса на шенгенските граници и приемането на координиран подход на равнище ЕС към временния граничен контрол бяха сред инициативите, предвидени в Пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“¹ и имащи за цел да се създадат условия за цялостно премахване на контрола по вътрешните граници и за възстановяването на нормалното функциониране на Шенгенското пространство до края на 2016 г.

Въпреки резкия спад в броя на пристигащите в Европейския съюз незаконни мигранти и лица, търсещи убежище, вследствие по-специално на прилагането на изявлението ЕС—Турция, в Гърция все още са блокирани значителен брой незаконни мигранти (около 60 000), за които може основателно да се очаква, че ще се опитат да се придвижат незаконно към други държави членки.

Освен това — макар и да не може да се сравнява с броя на молбите, подадени по същото време миналата година — общият брой на молбите за убежище, получени от държавите от Шенгенското пространство, за които се отнася препоръката, продължава да е фактор от значение. Големият брой незаконни мигранти и лица, търсещи убежище, пристигнали в Европейския съюз от есента на 2015 г. насам, изправи всички държави — членки на ЕС, пред значителни предизвикателства, които трябва да бъдат взети под внимание. Тези предизвикателства бяха свързани с осигуряването на подходящо настаняване и достъп до образователните системи и системите на здравеопазването за пристигналите от миналата година насам. Освен това обработването на натрупаните за разглеждане молби, новите пристигащи лица и новоподадените молби за предоставяне на закрила оказват непрекъснат натиск върху функционирането на администрациите на тези държави.

В допълнение, независимо от отбелязания значителен напредък, е нужно още време за цялостното прилагане на други действия, предвидени в Пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“, както и за да се потвърди, че са постигнати съответните резултати.

В тази връзка законодателството за европейската гранична и брегова охрана бе прието и влезе в сила в рекордно кратки срокове. Въпреки това съответно до 7 декември 2016 г. и 7 януари 2017 г. трябва да бъдат създадени и да заработят резервите за бързо реагиране (човешки ресурси и техническо оборудване) и резервите в областта на връщането. Първите оценки на уязвимостта следва да бъдат приключени през първото тримесечие на 2017 г.

Прилагането на изявлението ЕС—Турция продължава да дава резултати. Независимо от това на гръцките острови продължават да пристигат средно 107 души дневно. Важно е да се гарантира и за в бъдеще трайното функциониране на изявлението. Освен това

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета „Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“ (COM(2016) 120 final).

продължава да е необходимо да се осъществява сътрудничеството, договорено в изявлението на лидерите относно маршрута през Западните Балкани, за което свидетелства броят на лицата, които продължават да пристигат в Сърбия.

Следователно продължават да са налице извънредните обстоятелства, съставляващи сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност и застрашаващи функционирането на цялото Шенгенско пространство.

Следващи стъпки

Предвид гореизложените факти изглежда, че условията, които Пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“ имаше за цел да създаде, за да бъдат премахнати всички проверки по вътрешните граници и да се възстанови нормалното функциониране на Шенгенското пространство, все още не са изцяло налице. При все това, се отчитат стабилни и важни постижения при действията за завръщане към напълно функциониращо Шенгенско пространство. На този етап обаче положението в Гърция и по маршрута през Западните Балкани остава нестабилно и съществува значителен натиск в държавите членки, засегнати в най-голяма степен от вторичното движение на незаконни мигранти, идващи от Гърция. Пълното разгръщане на европейската гранична и брегова охрана, с която допълнително ще се засили защитата на външните граници на ЕС, ще приключи до януари 2017 г. По-нататъшното прилагане на изявлението ЕС—Турция ще спомогне за допълнително намаляване на броя на пристигащите в ЕС и ще даде възможност на държавите членки да напреднат в обработването на молбите за убежище, включително да намалят натрупания за разглеждане обем молби, и да укрепят своя капацитет за приемане.

Постепенно трябва да се възстанови пълното прилагане на действащите дъблински правила, с пълноценното участие на Гърция в съответствие с препоръките на Комисията², като същевременно тези правила се усъвършенстват в бъдеще на основата на принципа на солидарност и отговорност. Също така по схемите за спешно преместване, които вече са въведени от септември 2015 г., следва да продължат да се постигат конкретни резултати по отношение на броя на преместените лица. И на последно място, трябва допълнително да се ускори връщането на лицата, които нямат право да останат в Европейския съюз.

Поради това е оправдано да се разреши на съответните държави членки като извънредна мярка да удължат текущия контрол по вътрешните граници за пропорционален срок. Въз основа на наличните на този етап данни удължаването не следва да надвишава три месеца.

Обхват на предложението

² Препоръка на Комисията от 10 февруари 2016 г. до Република Гърция относно предприемането на спешни мерки от Гърция с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (C(2016) 871 final); Препоръка на Комисията от 15 юни 2016 г. до Република Гърция относно предприемането на конкретни спешни мерки от Гърция с цел възобновяване на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (C(2016) 3805 final); Препоръка на Комисията от 28 септември 2016 г. до Република Гърция относно предприемането на конкретни спешни мерки от Гърция с цел възобновяването на прехвърлянията съгласно Регламент (ЕС) № 604/2013 (C(2016) 6311 final).

На държавите от Шенгенското пространство, които понастоящем извършват временен граничен контрол на вътрешните граници съгласно препоръката на Съвета от 12 май 2016 г., следва да се разреши да продължат да осъществяват този контрол.

Предвид постепенното стабилизиране на положението обаче граничните проверки следва да се приемат единствено като крайна мярка, когато с други мерки, по-малко ограничителни за трансграничния трафик, като например полицейски проверки в съответствие с член 23 от Кодекса на шенгенските граници, не може в достатъчна степен да се отговори на установените заплахи. Съответно държавите членки, които решат да запазят граничния контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящата препоръка, следва, преди да вземат решение за продължаване, да разгледат всички налични мерки, различни от граничните проверки. Съответните държави членки следва да уведомят за резултата от това разглеждане в своята нотификация до останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията относно запазването на граничния контрол на вътрешните граници.

Както се посочва в Заключенията на Европейския съвет от 20 октомври 2016 г. относно миграцията, процесът на връщане към Шенген предполага адаптиране на временния контрол на вътрешните граници, така че да бъдат отразени настоящите нужди. Граничният контрол на вътрешните граници следва да се осъществява единствено въз основа на анализ на риска и разузнавателна информация и трябва да бъде с обхват, честота, място и време на извършване, ограничени до строго необходимото, за да се отговори на сериозната заплаха и да бъдат опазени общественият ред и националната сигурност. Държавата членка, която осъществява граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящата препоръка, следва ежеседмично да прави преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на извършване на проверките, да съобразява проверките с нивото на съответната заплаха и, когато е целесъобразно, постепенно да прекрати извършването им. Държавата членка, която осъществява граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящата препоръка, следва също така редовно да се консултира с релевантната(ите) държава(и) членка(и), за да се гарантира, че граничният контрол на вътрешните граници се извършва само в тези участъци от тях, където се счита за необходимо и пропорционално, в съответствие с Кодекса на шенгенските граници.

Следва да се въведе също задължение за по-подробно докладване. След всеки месец от прилагането на настоящата препоръка съответните държави членки следва да докладват на Комисията за резултатите от осъществявания контрол и за оценката относно продължаващата необходимост от този контрол, когато е приложимо. Този доклад трябва да съдържа като минимум общия брой на проверените лица, общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол, общия брой на решенията за връщане, издадени въз основа на извършен контрол, и общия брой на молбите за убежище, получени на вътрешните граници, където се осъществява контролът.

Комисията ще следи отблизо изпълнението на препоръката и ситуацията на място.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Настоящата препоръка има за цел прилагането на действащите разпоредби в тази област на политиката.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Настоящата препоръка е свързана с вътрешния пазар и политиката на Съюза в областта на миграцията и убежището.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Член 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 предвижда приемането от Съвета на препоръка за временен граничен контрол на вътрешните граници въз основа на предложение на Комисията.

Действията на равнището на Съюза са необходими, когато е застрашено цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници.

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение не надхвърля необходимото за постигане на поставените цели.

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

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

Не е приложимо

- **Консултации със заинтересованите страни**

Предвид неотложния характер на предложението не бе възможно да се проведе консултация със заинтересованите страни.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не е приложимо

- **Оценка на въздействието**

С оглед на предвидения ограничен срок и предвид данните, представени от съответните държави членки, и наличните данни относно положението в Гърция, не бе изготвена цялостна оценка въздействието.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не е приложимо

- **Основни права**

При изготвянето на предложението беше взета под внимание защитата на основните права.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложената мярка няма отражение върху бюджета на ЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно препоръка за удължаване на срока на временния граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)³, и по-специално член 29 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В съответствие с член 29 от Кодекса на шенгенските граници на 12 май 2016 г. Съветът прие Решение за изпълнение относно препоръка за временен граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство.
- (2) Съветът препоръча на пет държави от Шенгенското пространство (Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия) да запазят пропорционалния временен граничен контрол за максимален срок от шест месеца, считано от деня на приемането на решението за изпълнение, с цел преодоляване на сериозната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, която е налице в тези държави вследствие на комбинацията от недостатъците в граничния контрол на външните граници в Гърция и вторичните движения на незаконни мигранти, които влизат през Гърция и възнамеряват да се придвижат към други държави от Шенгенското пространство.
- (3) На 28 септември 2016 г. Комисията публикува своя доклад относно прилагането на решението за изпълнение. Заключение бе, че контролът на вътрешните граници, осъществяван от Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия, е бил пропорционален и в съответствие с препоръката на Съвета. Комисията също така заключи, че въз основа на наличната информация и на докладите, представени от съответните държави, към момента на докладването не счита за необходимо да предлага изменения на решението за изпълнение.
- (4) На 18 и 21 октомври 2016 г. съответните държави от Шенгенското пространство докладваха за втори път до Комисията относно изпълнението на препоръката на Съвета. Предоставената информация показва тенденция, подобна на наблюдаваната съгласно данните, предоставени за първия доклад (намаляване на броя на лицата, на които е отказано влизане, както и на броя на получените

³ ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

молби за убежище), и следователно сочи постепенно стабилизиране на положението.

- (5) При все това, въпреки резкия спад на броя на пристигналите в Европейския съюз незаконни мигранти и лица, търсещи убежище, в Гърция, както и в държавите членки, най-силно засегнати от вторичните движения на незаконни мигранти, идващи от Гърция, продължава да има значителен брой незаконни мигранти. Ако се съди от тенденциите, наблюдавани в миналото, е оправдано да се очаква, че тези лица могат да поискат да се придвижат незаконно към други държави членки, ако граничните проверки, възпрепятстващи вторичното движение, бъдат премахнати.
- (6) Общият брой на молбите за убежище, получени от началото на миграционната криза, и все още постъпващите молби оказват значителен натиск върху националните администрации и служби във всички държави — членки на ЕС, и по-конкретно в държавите от Шенгенското пространство, за които се отнася решението за изпълнение.
- (7) Граничният контрол на вътрешните граници не може да се разглежда изолирано от други важни фактори. В съобщението „Завръщане към Шенгенската система — пътна карта“⁴, Комисията набелязва различните политики, които трябва да се въведат за завръщане към напълно функциониращо Шенгенско пространство.
- (8) По-специално в пътната карта бяха заложили приемането на законодателното предложение и започването на работа на европейската гранична и брегова охрана. Регламент (ЕС) № 2016/1624 на Европейския парламент и на Съвета от 17 септември 2016 г. за европейската гранична и брегова охрана⁵ влезе в сила на 6 октомври 2016 г. — девет месеца след представянето на предложението на Комисията — което свидетелства за ангажираността на всички участници. Очаква се съответно до 7 декември 2016 г. и 7 януари 2017 г. да бъдат създадени и да заработят резервите за бързо реагиране, включващи както човешки ресурси, така и техническо оборудване, и резервите в областта на връщането.
- (9) Друг елемент, набелязан в Пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“, е успешното изпълнение на изявлението ЕС—Турция. Въпреки че при изпълнението на изявлението, както е посочено в третия доклад за напредъка⁶, продължават да се постигат резултати, е важно и в бъдеще да се гарантира трайното функциониране на изявлението. Освен това продължава да е необходимо да се осъществява сътрудничеството, договорено в изявлението на лидерите относно маршрута през Западните Балкани.
- (10) От гореизложеното следва, че въпреки стабилния и значителен напредък в областите, набелязани в Пътната карта „Завръщане към Шенгенската система“, и постепенното стабилизиране на положението, е нужно още време за цялостното прилагане на тези действия, както и за да се потвърди, че са постигнати съответните резултати.
- (11) Следователно извънредните обстоятелства, съставляващи сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност и застрашаващи функционирането на цялото Шенгенско пространство, продължават да са налице.

⁴ COM(2016) 120 final.

⁵ ОВ L 251, 16.9.2016 г., стр. 1–76.

⁶ Трети доклад за напредъка, постигнат в изпълнението на изявлението на ЕС и Турция (COM(2016) 634).

- (12) Следователно, като се имат предвид настоящата трудна ситуация в Гърция и остатъчният натиск в държавите членки, най-силно засегнати от вторичните движения на незаконни мигранти, идващи от Гърция, изглежда оправдано да се разреши пропорционалното удължаване на срока на временния граничен контрол на вътрешните граници, осъществяван от държавите от Шенгенското пространство, понастоящем извършващи такъв контрол като крайна мярка в отговор на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност — а именно Австрия, Германия, Дания, Швеция, както и Норвегия като асоциирана държава — в съответствие с член 29 от Кодекса на шенгенските граници.
- (13) Въз основа на наличните на този етап данни удължаването не следва да надвишава три месеца, считано от датата на приемане на настоящото решение за изпълнение.
- (14) Държавите членки, които вземат решение да продължат да извършват граничен контрол на вътрешните граници съгласно настоящата препоръка, следва да нотифицират останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията за това.
- (15) Преди да вземат решение да извършват граничен контрол, съответните държави членки следва да преценят дали за ефективното премахване на установената заплаха не биха могли да се използват мерки, различни от граничните проверки. В своите нотификации съответните държави членки следва да уведомят за резултата от тази преценка и за мотивите за решението да извършват граничен контрол.
- (16) Както се посочва в Заключенията на Европейския съвет от 20 октомври 2016 г. относно миграцията, процесът на връщане към Шенген предполага адаптиране на временния контрол на вътрешните граници, така че да бъдат отразени настоящите нужди. Граничният контрол съгласно настоящото решение за изпълнение следва да се извършва само в необходимата степен и да бъде ограничен по интензивност до необходимия абсолютен минимум. Например ако в даден период се наблюдава незначителен поток, проверките на определени участъци от границите могат дори да не са необходими. С цел обикновените граждани да се възпрепятстват във възможно най-малка степен при преминаването на съответните вътрешни граници, могат да се извършват единствено проверки, които са целеви и основани на анализ на риска и разузнавателната информация. Освен това в сътрудничество с всички засегнати държави членки следва редовно да се разглежда и оценява необходимостта от такъв контрол на съответните гранични участъци, така че проверките постепенно да бъдат намалени.
- (17) В края на всеки месец от прилагането на настоящото решение за изпълнение на Комисията следва да се изпраща пълен доклад за резултатите от извършените проверки, заедно с оценка за продължаващата необходимост от тях, когато е приложимо. Този доклад трябва да съдържа общия брой на проверените лица, общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол, общия брой на решенията за връщане, издадени въз основа на извършен контрол, и общия брой на молбите за убежище, получени на вътрешните граници, където се осъществява контролът.
- (18) Съветът отчита обявеното намерение на Комисията да следи отблизо прилагането на настоящото решение за изпълнение,

ПРЕПОРЪЧВА:

1. Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия да удължат срока на извършване на пропорционален временен граничен контрол с най-много три месеца, считано от деня на приемането на настоящото решение за изпълнение, на следните вътрешни граници:

- Австрия: на австрийско-унгарската сухопътна граница и австрийско-словенската сухопътна граница;
- Германия: на германско-австрийската сухопътна граница;
- Дания: в датските пристанища с фериботни връзки с Германия и на датско-германската сухопътна граница;
- Швеция: в шведските пристанища на територията на полицейска дирекция „Юг“ и полицейска дирекция „Запад“, както и на Йоресундския мост;
- Норвегия: в норвежките пристанища с фериботни връзки с Дания, Германия и Швеция.

2. Преди удължаването на срока на този контрол съответните държави членки следва да обменят мнения с релевантната(ите) държава(и) членка(и), за да се гарантира, че граничният контрол на вътрешните граници се извършва само където се счита за необходимо и пропорционално. Освен това съответните държави членки следва да гарантират, че граничният контрол на вътрешните граници се извършва единствено като крайна мярка, когато същият ефект не може да се постигне с други алтернативни мерки, и само в онези участъци от вътрешните граници, където се счита за необходимо и пропорционално, в съответствие с Кодекса на шенгенските граници. Съответните държави членки следва да нотифицират останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията за това.

3. Граничният контрол следва да продължи да бъде с целеви характер, да се основава на анализ на риска и разузнавателна информация, и да е с обхват, честота, място и време на извършване, ограничени до строго необходимото, за да се отговори на сериозната заплаха и да бъдат опазени общественият ред и националната сигурност. Държавата членка, която извършва граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящото решение за изпълнение, следва ежеседмично да прави преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на извършване на контрола, да съобразява интензивността на контрола с нивото на съответната заплаха, поетапно да го преустановява при подходящи обстоятелства и да докладва на Комисията всеки месец.

Съставено в Страсбург на година.

*За Съвета
Председател*