



Брюксел, 28.9.2016 г.  
COM(2016) 635 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**относно прилагането на Решение за изпълнение на Съвета от 12 май 2016 г. с препоръка за временен граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 12 май 2016 г. въз основа на предложение на Комисията Съветът прие Решение за изпълнение с препоръка за временен граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Това е първият път, в който се задейства специалната защитна процедура по член 29 от Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)<sup>1</sup>.

Адресати на препоръката са петте държави от Шенгенското пространство (Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия), които са най-тежко засегнати от притока на незаконни мигранти от Гърция в контекста на безпрецедентната миграционна и бежанска криза, започнала през 2015 г. Препоръката дава на петте държави от Шенгенското пространство право да запазят пропорционален временен граничен контрол на определени участъци от своите вътрешни граници за максимален срок от шест месеца, считано от деня на приемането на препоръката.

Повторното въвеждане на граничен контрол по силата на препоръката трябва да бъде с целеви характер, както и 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.

Засегнатите държави от Шенгенското пространство трябва редовно да правят преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на контрол и при нужда, да ги адаптират. Съгласно препоръката държавите от Шенгенското пространство, които извършват контрол, трябва да докладват на Комисията на всеки два месеца.

В препоръката се посочва, че Комисията ще наблюдава нейното прилагане и ще докладва на Европейския парламент и на Съвета четири месеца след датата на приемането ѝ.

Настоящият доклад съдържа констатациите на Комисията след извършеното от нея наблюдение на начина, по който се извършва текущият временен граничен контрол на вътрешните граници, както е предвидено в препоръката на Съвета. Акцентът в него е поставен върху това дали, както се препоръчва, повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници от посочените по-горе държави от Шенгенското пространство е ограничено до строго необходимото и е пропорционално с оглед на сериозната заплаха за обществения ред и националната сигурност вследствие на трайния риск от вторични движения на незаконни мигранти, които влизат през Гърция и за които има вероятност да се придвижат към други държави от Шенгенското пространство. Освен това в доклада се анализира дали в обстоятелствата са настъпили промени, заради които да се налага адаптиране на препоръката на Съвета.

Настоящият доклад не предопределя решението дали да се препоръча удължаване на текущия временен контрол на вътрешните граници или прекратяването му, което съгласно препоръката трябва да бъде изготвено при изтичане на шестмесечния срок.

---

<sup>1</sup> ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

## **2. ФАКТИ**

И петте засегнати държави от Шенгенското пространство удължиха граничния контрол на посочените в препоръката на Съвета участъци от своите вътрешни граници и уведомиха за това останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията.

И петте държави от Шенгенското пространство предоставиха информация за извършвания контрол и резултатите от него, както е подробно описано по-долу. Информацията, предоставена от различните държави от Шенгенското пространство, обаче се различава съществено. Поради това Комисията приканва засегнатите държави от Шенгенското пространство за следващия доклад, изискван съгласно препоръката на Съвета, да предоставят информацията, посочена в приложение II.

### ***Австрия***

На 13 май 2016 г. Комисията получи от австрийските органи уведомление за това, че Австрия ще изпълни препоръката на Съвета и в съответствие с нея ще запази граничния контрол на австрийско-унгарската сухопътна граница и австрийско-словенската сухопътна граница от 16 май 2016 г. до 12 ноември 2016 г.

Тъй като първият доклад от австрийските органи относно изпълнението на препоръката не беше предаден на посочената дата (16 юли 2016 г.), на 12 август 2016 г. Комисията изпрати на Австрия напомняне.

На 16 август 2016 г. австрийският федерален министър на вътрешните работи уведоми Комисията, че граничният контрол на съответните участъци от сухопътните граници се извършва в съответствие с препоръката на Съвета. На 9 септември 2016 г. Австрия потвърди, че всички проверки се извършват в необходимата степен, че техният обхват, честота, място и време на извършване са ограничени и че са съобразени с нивото на заплахата. Освен това страната потвърди, че поради това ограничаването на свободното движение на хора и стоки е могло до голяма степен да бъде избегнато.

На 9 септември 2016 г. Комисията отправи искане за допълнителна информация относно извършвания контрол и резултатите от него, на което Австрия отговори на 13 септември 2016 г. Австрия предостави информация за общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол (233), и за общия брой на получените молби за убежище (12 584) за периода от 16 май до 31 август 2016 г.<sup>2</sup>

### ***Германия***

На 13 май 2016 г. Германия уведоми Комисията, че ще изпълни препоръката на Съвета и ще запази граничния контрол на съответните участъци от сухопътните граници до 12 ноември 2016 г.

Тъй като първият доклад от германските органи относно изпълнението на препоръката не беше предаден на посочената дата (12 юли 2016 г.), на 12 август 2016 г. Комисията изпрати на Германия напомняне.

---

<sup>2</sup> Вж. също таблиците в приложение 1.

На 23 август 2016 г. Комисията получи първо писмо от германските органи, които уведомиха за нарастване на контрабандата вследствие на измененото и по-строغو управление на границите по маршрута през Западните Балкани. Германия посочи, че за периода между януари и юли 2016 г. на германско-австрийската сухопътна граница са били открити около 115 000 граждани на трети държави, които не отговарят на условията за влизане по член 6 от Кодекса на шенгенските граници.

Германските органи обясниха въведената система за контрол, включваща редуване на контрол на място и мобилен контрол. Те уведомиха за доброто сътрудничество между националните полицейски и гранични служби и тези на другите държави от Шенгенското пространство, в резултат на което отражението върху трансграничния трафик е ограничено до абсолютния минимум и се гарантира пътната безопасност по време на контрола. Освен това германските органи потвърдиха, че редовно се извършва преглед на обхвата и интензивността на проверките, които са ограничени до необходимата степен.

На 12 септември 2016 г. Комисията отправи искане за допълнителна информация относно извършвания контрол и резултатите от него, на което Германия отговори на 14 септември 2016 г. Германия предостави информация за общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол (3 077), за периода от 12 май до 31 юли 2016 г. и за общия брой на получените молби за убежище (66 919) за периода от 12 май до 31 август 2016 г.<sup>3</sup>

### *Дания*

Дания уведоми на 1 юни 2016 г., че ще изпълни препоръката на Съвета от 12 май и ще запази граничния контрол на всички датски пристанища с фериботни връзки с Германия и на датско-германската сухопътна граница до 12 ноември 2016 г.

Тъй като първият доклад от датските органи относно изпълнението на препоръката не беше предаден на посочената дата (12 юли 2016 г.), на 12 август 2016 г. Комисията изпрати на Дания напомняне. На 7 септември 2016 г. датското правителство уведоми Комисията, че извършваният понастоящем граничен контрол на границата с Германия се счита за пропорционален от гледна точка на обхвата, честотата, мястото и времето на извършване и е ограничен до строго необходимото, за да се отговори на сериозната заплаха и да бъдат опазени общественият ред и националната сигурност в Дания. То уведоми също така, че на този етап няма основания за премахване или намаляване на извършвания понастоящем граничен контрол на границата с Германия.

На 12 септември 2016 г. Комисията се свърза с датските органи с искане за допълнителна информация относно извършвания контрол и резултатите от него, на което Дания отговори на 14 септември 2016 г. За периода от 12 май до 11 септември Дания предостави информация за общия брой на проверените лица (1 074 406), за общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол (1 088), и за общия брой на получените молби за убежище (1 489), като допълнително уточни броя на молбите за убежище, подадени на вътрешните граници, на които се извършва контрол (747)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Вж. също таблиците в приложение 1.

<sup>4</sup> Вж. също таблиците в приложение 1.

## ***Швеция***

Швеция уведоми на 2 юни 2016 г., че ще изпълни препоръката на Съвета от 12 май и считано от 8 юни 2016 г. ще запази граничния контрол на съответните участъци от вътрешните граници, а именно на Йоресундския мост, в пристанищата Трелебори, Малмьо и Хелсингбори на територията на полицейска дирекция юг и в пристанището Гьотеборг на територията на полицейска дирекция запад.

На 11 август 2016 г. Швеция изпрати до Комисията първия доклад относно изпълнението на препоръката на Съвета. В него страната потвърждава, че граничният контрол съгласно препоръката се извършва при строго спазване на принципите за необходимост и пропорционалност с оглед на сериозната заплаха и специфичните характеристики на всеки граничен участък. Швеция уведоми, че броят на проверките на лица варира между 10 % и 95 % от всички лица, преминаващи конкретния участък от вътрешната граница. Освен това тя посочи, че честотата и интензивността на проверките също варират в зависимост от мястото. На Йоресундския мост например проверки се извършват по всяко време, тъй като мостът е отворен за движение денонощно. Проверките на пристанищата зависят от пристигането на плавателните съдове и при извършването им се използва и разузнавателна информация. Швеция потвърди, че в съответствие с препоръката на Съвета редовно прави преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на контрол.

На 24 август 2016 г. Комисията поиска от шведските органи допълнителна информация и данни относно извършвания контрол и резултатите от него. Швеция отговори на 1 и 13 септември 2016 г. За периода от 8 юни до края на август 2016 г. Швеция докладва за общия брой на проверените лица (3 000 000), за общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол (640), и за общия брой на получените молби за убежище (6 097), като допълнително уточни броя на молбите за убежище, подадени на вътрешните граници, на които се извършва контрол (166)<sup>5</sup>.

## ***Норвегия***

На 10 юни 2016 г. Норвегия уведоми Комисията, че ще изпълни препоръката на Съвета и ще запази граничния контрол на съответните участъци от вътрешните граници до 12 ноември 2016 г.

Тъй като първият доклад от норвежките органи относно изпълнението на препоръката не беше предаден на посочената дата (12 юли 2016 г.), на 12 август 2016 г. Комисията изпрати на Норвегия напомняне.

На 8 септември 2016 г. норвежките органи изпратиха на Комисията такъв доклад. Норвегия уведоми, че граничният контрол с целеви характер е ограничен до строго необходимото, за да се отговори на сериозната заплаха и да бъдат опазени общественият ред и националната сигурност. Проверки на лица се извършват на територията на полицейската дирекция на Осло и на полицейски дирекции изток, югоизток и запад, където има пристанища с фериботни връзки с Швеция, Дания и Германия. Съгласно заповед на дирекция „Национална полиция“ при пристигането

---

<sup>5</sup> Вж. също таблиците в приложение 1.

на всеки ферибот се разполагат полицейски части и граничните проверки се извършват в зависимост от конкретната ситуация с всяка фериботна връзка и въз основа на разузнавателна информация. Норвегия редовно прави преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на извършвания контрол.

На 12 септември 2016 г. Комисията поиска от норвежките органи допълнителна информация и данни относно извършвания контрол и резултатите от него. Норвегия отговори на 13 септември 2016 г. За периода от 12 май до 11 септември 2016 г. Норвегия предостави информация за общия брой на отказите за влизане, издадени в резултат на извършен контрол (14), и за общия брой на получените молби за убежище (1 088), като допълнително уточни броя на молбите за убежище, подадени на вътрешните граници, на които се извършва контрол (2)<sup>6</sup>.

### **3. КОНСТАТАЦИИ**

Настоящият доклад е изготвен въз основа на данните, предоставени при обмена на информация между Комисията и петте засегнати държави от Шенгенското пространство (Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия), относно изпълнението на препоръката на Съвета от 12 май 2016 г.

От информацията, предоставена в обмена с петте засегнати държави от Шенгенското пространство, и подробно представена по-горе, се вижда, че този граничен контрол се ограничава до набелязаните маршрути за миграция и заплахи, като се отделя специално внимание на конкретните участъци от границите или на конкретни заплахи. Изглежда, че с изключение на участъците от границите, посочени в препоръката на Съвета, не е извършван друг контрол.

Освен това този контрол е с целеви характер и с ограничен обхват, честота, място и време на извършване; той се основава на разузнавателна информация и оценка на риска и е адаптиран в зависимост от конкретния граничен пропускателен пункт, на който е бил извършен. Освен това засегнатите държави от Шенгенското пространство правят редовно преглед на необходимостта от такъв контрол и на неговия обхват, честота, място и време на извършване.

Сътрудничеството между националната полиция и националните гранични органи на засегнатите държави от Шенгенското пространство е определено като добро и ефикасно.

Комисията получи също така информация за икономическото отражение от временния контрол на вътрешните граници, най-вече върху транспортния и туристическия отрасъл. Според информацията, с която разполага Комисията на този етап, включително от докладите на засегнатите държави от Шенгенското пространство, понастоящем граничният контрол се извършва само в необходимата степен и неговата интензивност е ограничена. Наличието на известно икономическо отражение не може да бъде изключено, но изглежда, че преминаването на вътрешните граници от обикновени пътници е било възпрепятствано във възможно най-малка степен.

---

<sup>6</sup> Вж. също таблиците в приложение 1.

Като се има предвид горепосоченото, може да се заключи, че контролът на вътрешните граници, извършван от Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия, е бил пропорционален и в съответствие с препоръката на Съвета.

Безпрецедентните миграционни потоци от хора, търсещи закрила и влизащи в ЕС, от есента на 2015 г. насам подложи държавите членки на сериозен натиск. Вторичните движения на незаконни мигранти представляваха сериозна заплаха за общественения ред и националната сигурност в няколко държави членки. Няколко държави от Шенгенското пространство въведоха повторно временен контрол на вътрешните си граници с цел да организират предишното масово пристигане на мигранти, чийто брой достигаше до няколко хиляди дневно, съобразно капацитета си за прием. В тази връзка въвеждането на ограничен контрол на вътрешните граници беше признато<sup>7</sup> като инструмент, чрез който да се навакса изоставането в работата и да се обработва притокът на лица, както и да се осигури безусловно прилагане на законодателството на ЕС, като по този начин се осигурява до известна степен защита срещу заплахата, която вторичните движения на незаконни мигранти представляват за обществения ред и националната сигурност<sup>8</sup>.

Паралелно с това информацията и данните за извършения от държавите от Шенгенското пространство контрол съгласно препоръката на Съвета от 12 май, обобщени в таблицата в приложението към настоящия доклад, показват тенденция на намаляване както на броя на лицата, на които е било отказано влизане, така и на броя на получените молби за убежище, особено в сравнение с високите цифри през първите месеци на миграционната криза.

Това се дължи отчасти на прилагането на изявлението ЕС—Турция, в резултат на което броят на пристигащите мигранти намалва значително.

Тези данни обаче следва да се разглеждат в контекста на продължилата изключително дълго миграционна криза. Огромният брой на пристигналите в ЕС лица от есента на 2015 г. насам и на последвалите молби за убежище вече изправи всички държави — членки на ЕС, пред значителни предизвикателства и поради това трябва също да бъде взет под внимание. Предизвикателства като осигуряването на подходящи условия за приема на мигранти и кандидати за убежище, обработването на натрупаните молби за убежище, интегрирането на кандидатите, чиито молби са били удовлетворени, и управлението на пристиганията на други лица в бъдеще продължават да оказват натиск върху функционирането на администрациите на тези държави членки и на техните системи за убежище.

Освен това според информацията, с която разполага Комисията, в Гърция все още има значителен брой незаконни мигранти, които може да се опитат да се придвижат на север.

Накрая е важно да се отбележи, че към момента на изготвяне на настоящия доклад няколко от законодателните инициативи и действия, предприети от Съюза с цел засилване на управлението на външните граници, все още не са въведени и не функционират пълноценно. Например Регламентът за европейската гранична и

---

<sup>7</sup> Вж. също становището на Комисията от 23.10.2015 г. относно необходимостта и пропорционалността на повторно въвеждане от Германия и Австрия контрол на вътрешните граници (C(2015) 7100 final).

<sup>8</sup> Вж. съображение 15 от препоръката на Съвета.

брегова охрана ще влезе в сила на 6 октомври 2016 г.<sup>9</sup> Понастоящем Frontex, Комисията и държавите членки работят интензивно, за да може този регламент да започне да се прилага възможно най-скоро. В допълнение към оказваната от Frontex подкрепа, например в Гърция и България, капацитетът за ответни действия на Агенцията ще нарасне значително, след като приключи напълно създаването на резерв за бързо реагиране и на фонд от техническо оборудване до 6 декември 2016 г. и на резерв от специалисти в областта на връщането до 6 януари 2017 г. съгласно изискванията на Регламента.

По-нататъшното ефикасното прилагане на изявлението ЕС—Турция от 18 март 2016 г. също се запазва като важен фактор. Третият доклад на ЕС относно напредъка при прилагането на изявлението ЕС—Турция<sup>10</sup> показва, че изявлението продължава да дава резултати въпреки непрестанните предизвикателства.

Като се има предвид посоченото по-горе, изглежда, че към момента на изготвяне на настоящия доклад запазването на временния контрол по вътрешните граници е все още необходимо и осигурява подходящи ответни действия срещу заплахата за обществения ред и националната сигурност, тъй като допринася за възстановяването на реда при притока на лица, прекосяващи определени вътрешни граници, и по този начин ограничава вторичните движения.

В съответствие с препоръката на Съвета обаче този контрол следва да продължи да бъде с целеви характер и с интензивност, ограничена до абсолютно необходимия минимум, и да възпрепятства във възможно най-малка степен преминаването на съответните вътрешни граници от обикновените пътници.

Държавите от Шенгенското пространство се приканват в следващите си доклади съгласно препоръката, които трябва да представят до 18 октомври 2016 г., да включат информацията, посочена в приложение II към настоящия доклад.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С оглед на посоченото по-горе Комисията е на мнение, че условията, определени от Съвета, продължават да се спазват при временния граничен контрол, извършван от Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия съгласно препоръката на Съвета от 12 май. Освен това въз основа на наличната информация и докладите от засегнатите държави от Шенгенското пространство Комисията не смята, че на този етап е необходимо да предлага изменения на препоръката.

Комисията подчертава, че настоящият доклад не предопределя решението дали да се удължи сегашният временен контрол по вътрешните граници или не, което трябва да бъде взето преди изтичането на предвидения в препоръката период (12 ноември 2016 г.). Комисията припомня, че в съответствие с член 29, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници Съветът, по предложение на Комисията, може да препоръча удължаване съгласно условията и процедурата, следвани при приемането на първоначалната препоръка.

---

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) 2016/1624.

<sup>10</sup> COM(2016) 634.



## ПРИЛОЖЕНИЕ I

(1) **Общ брой на проверените лица от началото на изпълнението на препоръката на Съвета**

Държава от Шенгенското пространство	май 2016 г.	юни 2016 г.	юли 2016 г.	август 2016 г.	Общо
Австрия	<i>Австрия не събира такива данни.</i>				-
Германия	<i>Германия не събира такива данни.</i>				-
Дания	<i>Дания не е предоставила разбивка по месеци.</i>				<b>1 074 406</b>
Швеция	<i>Не е приложимо.</i>	424 500	1 235 000	1 088 000	<b>около 3 000 000</b> (включително началото на септември)
Норвегия	<i>Норвегия не събира такива данни.</i>				-

(2) **Общ брой на отказите за влизане в резултат на извършен контрол съгласно препоръката на Съвета**

Държава от Шенгенското пространство	май 2016 г.	юни 2016 г.	юли 2016 г.	август 2016 г.	Общо
Австрия	41	65	73	54	<b>233</b>
Германия	912	885	1 280	<i>Все още няма налични данни.</i>	<b>3 077</b>
Дания	<i>Дания не е предоставила разбивка по месеци.</i>				<b>1 008</b>
Швеция	<i>Не е приложимо.</i>	196	276	168	<b>640</b>
Норвегия	-	3	9	2	<b>14</b>

(3) **Общ брой на молбите за убежище, получени от началото на изпълнението на препоръката на Съвета**

Държава от Шенгенското пространство	май 2016 г.	юни 2016 г.	юли 2016 г.	август 2016 г.	Общо
Австрия	<i>Австрия не е предоставила разбивка по месеци.</i>				<b>12 584</b>
Германия	16 281	16 335	16 160	18 143	<b>66 919</b>
Дания	247	464	404	290	<b>1 489</b>
Швеция	<i>Не е приложимо.</i>	2 140	2 195	2 437	<b>6 097</b>
Норвегия	<i>Норвегия не е предоставила разбивка по месеци.</i>				<b>1 088</b>

(4) **Общ брой на молбите за убежище, подадени на вътрешните граници, на които се извършва контрол съгласно препоръката на Съвета**

Държава от Шенгенското пространство	май 2016 г.	юни 2016 г.	юли 2016 г.	август 2016 г.	Общо
Австрия	<i>Австрия не събира такива данни.</i>				-
Германия	<i>Германия не събира такива данни.</i>				-
Дания	<i>Дания не е предоставила разбивка по месеци.</i>				<b>747</b>

<b>Швеция</b>	<i>Не е приложимо.</i>	42	73	51	<b>166</b>
<b>Норвегия</b>	-	1	1	0	<b>2</b>

Бележка: Някои от данните по-горе са прогнозни данни, получени от засегнатите държави от Шенгенското пространство.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

Във връзка с вътрешните граници, на които се извършва контрол съгласно препоръката на Съвета от 12 май 2016 г., от засегнатите държави от Шенгенското пространство се иска да предоставят посочената по-долу информация по месеци:

- 1) брой на преминалите лица;
- 2) брой на проверените лица;
- 3) брой на отказите за влизане;
- 4) брой на регистрираните/подадените молби за убежище;
- 5) информация относно естеството на проверките, тяхната степен и интензивност и начина, по който се извършват;
- 6) статистически данни относно забавянията за обикновените пътници и търговския поток.

От държавите от Шенгенското пространство се иска да предоставят тази информация за извършения контрол до 15 октомври 2016 г. При възможност следва да се предостави разбивка по седмици.