ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.5.2016 г.
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Предложение за

# РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

## с препоръка за временен 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**

Понастоящем ЕС е изправен пред безпрецедентна миграционна и бежанска криза след рязкото увеличаване на смесените миграционни потоци през 2015 г. Това доведе до сериозни трудности в редица държави членки по отношение на осигуряването на ефикасен граничен контрол на външните граници в съответствие с достиженията на правото от Шенген и по отношение на приемането и обработването на пристигащите мигранти. В хода на настоящата криза се откроиха по-общи структурни недостатъци в начина, по който външните граници на Съюза се защитават.

Главно предвид географското си положение Република Гърция е особено засегната от тези събития и е изправена пред драстично увеличение на броя на мигрантите, пристигащи на Егейските острови. Масивният приток е от такова естество, че може да упражни силен натиск върху извършвания от всяка държава членка контрол на външните граници.

**Механизъм за оценка по Шенген**

В съответствие с Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета[1] и годишната програма за оценка за 2015 г.[2] от 10 до 13 ноември 2015 г. беше извършена внезапна проверка на място на гръцката сухопътна (Орестиада, Филакио, Кастаниес, Неа Виса) и морска (островите Хиос и Самос) граница с Турция за оценка на прилагането на достиженията на правото от Шенген в областта на управлението на външните граници от Република Гърция.

На 2 февруари 2016 г. Комисията прие решение за изпълнение за съставяне на доклад на оценката на Република Гърция за прилагането на достиженията на правото от Шенген в областта на управлението на външните граници[3], като заключи, че са налице сериозни недостатъци при осъществяването на граничния контрол на външните граници, които трябва да бъдат преодолени и по отношение на които гръцките органи трябва да вземат мерки. Тези сериозни недостатъци водят до, доколкото става дума за осъществяването на граничния контрол на външните граници, ситуация, при която задълженията, посочени в член 16, параграфи 1 и 4 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, не са били изпълнени.

На 12 февруари 2016 г. Съветът прие, в съответствие с член 15 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, препоръки за преодоляване на сериозните недостатъци, установени по време на оценката, и посочи приоритетите за прилагането им. Гръцките органи следва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че по всички външни граници на Република Гърция контролът се извършва в съответствие с достиженията на правото от

---

[1] 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 и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

[2] Решение за изпълнение на Комисията C(2014) 8377 от 14 ноември 2014 г. за изготвяне на годишната програма за внезапни проверки на място за 2015 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.

[3] C(2016) 450 от 2 февруари 2016 г.

Шенген, за да не се излага на опасност функционирането на Шенгенското пространство.

На 24 февруари 2016 г. Комисията прие, в съответствие с член 19б от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)[4] препоръки за конкретни мерки, които трябва да се предприемат от Република Гърция въз основа на доклада за оценка от 2 февруари 2016 г., с оглед да се осигури спазването на препоръките на Съвета от 12 февруари 2016 г.

На 12 март 2016 г. Република Гърция нотифицира, в съответствие с член 15 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, своя план за действие за отстраняване на установените в доклада за оценка недостатъци, при спазване на препоръките на Съвета. На 12 април 2016 г. Комисията представи на Съвета, в съответствие с член 15 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, оценката си за адекватността на плана за действие. Комисията заключи, че „*е постигнат значителен напредък от Гърция. Въпреки това са необходими допълнителни подобрения в плана за действие, представен от гръцките органи, с цел намирането на всеобхватно решение на установените недостатъци в оценката от ноември 2015 г. По-специално, по отношение на много действия е необходима повече яснота, по-специално относно графика, отговорността и финансовото планиране. Освен това някои действия все още не може да се считат за адекватни или за завършени.*“[5]

**Настоящият временен контрол по вътрешните граници**

Рекордният брой мигранти, които пристигат в Европейския съюз от 2015 г. насам, и недостатъците на контрола на части от външната граница на Гърция, установени при оценката през ноември 2015 г., доведоха до важни вторични движения, което накара няколко държави членки временно да въведат отново граничен контрол на вътрешните граници на всички или на част от своите вътрешни граници, въз основа на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, които произтичат от неконтролирания приток на лица, които не са надлежно документирани и/или регистрирани при пристигането им в първата държава-членка на ЕС.

Понастоящем пет държави от Шенгенското пространство извършват граничен контрол на вътрешните граници на своите вътрешни граници в отговор на сериозни заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, причинени от вторични движения на незаконни мигранти, предизвикани от сериозни пропуски в граничния контрол на външните граници. Всички тези държави членки удължиха срока на тези проверки няколко пъти, в съответствие със съответните разпоредби на Кодекса на шенгенските граници. Според последните уведомления:

- Германия уведоми за въвеждане на контрол от 13 септември 2015 г. до 13 май 2016 г. на всички свои вътрешни граници, със специален акцент върху сухопътната граница между Германия и Австрия. Решението е мотивирано от сериозната заплаха за вътрешната сигурност и обществения ред поради масовото навлизане на незаконни мигранти, които не са правилно идентифицирани, на които не са били снети пръстови отпечатъци и не са регистрирани в други държави членки на ЕС, при пристигането им в ЕС.

[4] ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1.

[5] COM(2016) 220 окончателен от 12 април 2016 г.

- Австрия уведоми за въвеждане на контрол, считано от 16 септември 2015 г. до 16 май 2016 г. за всички вътрешни граници, като се поставя специален акцент върху сухопътните граници между Словения и Австрия и Австрия и Унгария. Граничният контрол е обусловен от масовия приток на граждани на трети държави, преминаващи границите на Австрия и оказващи изключителен натиск върху службите за спешно реагиране и публичната инфраструктура.

- Швеция уведоми за въвеждане на контрол от 12 ноември 2015 г. до 8 май 2016 г. на всички вътрешни граници, със специален акцент върху избрани пристанища в полицейска дирекция (Юг) и полицейска дирекция (Запад), както и на Йоресундския мост. Решението за повторно въвеждане на временен граничен контрол е на първо място мотивирано от безпрецедентни миграционни потоци от смесен характер, които представляват предизвикателство за функционирането на шведското общество. То продължава да бъде мотивирано от големия брой лица, търсещи убежище, и от последиците от безпрецедентно високия брой молби за убежище през 2015.

- Норвегия уведоми за въвеждане на контрол, считано от 26 ноември 2015 г. до 12 май 2016 г. Повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници засяга всички вътрешни граници, но е със специален акцент върху всички пристанища с фериботни връзки към Швеция, Германия и Дания. Както решението за повторно въвеждане на контрол, така и последващото удължаване, са били мотивирани от последиците на непредвидимия миграционен натиск и произтичащите от това предизвикателства за функционирането на норвежкото общество.

- Дания уведоми за въвеждане на контрол от 4 януари 2016 г. до 2 юни 2016 г. на всички свои вътрешни граници, със специален акцент върху сухопътната граница между Германия и Дания. Въпреки че първоначалното решение е било мотивирано от неочакваните миграционни потоци и граничните мерки, предприети в съседните държави, които евентуално биха могли да доведат до много голям брой незаконни мигранти, блокирани в Копенхаген и околностите, в последното уведомление се подчертава несигурността по отношение на големия брой бежанци и мигранти, които вече са в ЕС.

Относно Германия и Австрия, Комисията изрично призна в становището си от 23 октомври 2015 г.[6] необходимостта и пропорционалността на предприетите мерки. Въз основа на информацията, предоставена от германските и австрийските органи, Комисията стигна до заключението, че това повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници представлява адекватен отговор на установената заплаха за вътрешната сигурност и обществения ред в съответствие с Кодекса на шенгенските граници. Тази оценка се потвърждава от последващата информация и данните, получени от тези и други държави членки, агенции и органи на ЕС, които участват и екипи на Комисията, които присъстват на място в горещите точки на място.

Комисията наблюдава внимателно положението във всички засегнати държави членки, за да прецени дали въведеният отново вътрешен контрол е сведен до необходимия минимум. Този контрол не е създал значителни смущения или ненужни ограничения на свободното движение на лица и стоки в рамките на Шенгенското пространство. Наличната информация показва също, че взетите мерки ефективно са допринесли за

[6] C(2015) 7100 final.

възстановяване на реда в потока от лица, които пресичат вътрешните граници и сами по себе си са ограничили вторичните движения.

**За постигане на координиран подход спрямо граничния контрол по вътрешните граници**

В съобщението си „Назад към Шенгенската система — пътна карта“[7], Комисията посочи необходимостта, ако миграционният натиск и сериозните недостатъци в контрола по външните граници продължат да са налице след 12 май 2016 г., да представи предложение до Съвета съгласно 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[8] (действащия в момента Кодекс 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 намалеят или бъдат коригирани. В съобщението се посочват стъпките, които трябва да се предприемат за възстановяването на нормалното функциониране на Шенгенското пространство най-късно до края на 2016 г.

С член 29 от Кодекса на шенгенските граници се установява специална процедура при извънредни обстоятелства, когато цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е изложено на риск в резултат от трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници, които са били идентифицирани в доклад за оценка по отношение на дадена държава членка, доколкото тези обстоятелства представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в рамките на Шенгенското пространство или части от него, и когато всички други мерки не са били в състояние ефективно да смекчат установената сериозна заплаха. В такива случаи, Съветът може, като крайна мярка, за да защити общите интереси на Шенгенското пространство, да препоръча една или повече държави членки да въведат отново граничен контрол на всички или на част от своите граници за период до шест месеца (с възможност за удължаване за максимален общ срок от до две години).

**Оценка на положението към 12 май 2016 г.**

По силата на член 21, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници, когато засегнатата държава членка трябва да докладва за изпълнението на съответния план за действие в срок от три месеца съгласно член 16, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, и когато след изтичането на този тримесечен срок, Комисията констатира, че положението е същото, тя може да задейства процедурата, предвидена в член 29 от Кодекса на шенгенските граници.

С оглед на факта, че в средата на май ще изтече максималният срок, позволен от съответните разпоредби на Кодекса на шенгенските граници, за едностранното повторно въвеждане от някои държави членки на граничен контрол по вътрешните граници (вж. по-горе), и че Гърция вече предостави доклада, предвиден в член 16, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1053/2013, Комисията не трябва да чака да изтече тримесечният срок, за да направи своята оценка дали на 12 май 2016 г. положението ще продължи да бъде същото, по-специално защото Комисията разполага със значителна информация за граничния контрол по външните граници на Република Гърция.

Оценката се основава, наред с другото, на подробната информация, предоставена от засегнатите държави членки или съответните агенции на ЕС, или на информация,

[7] COM(2016) 120 final.

[8] ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

придобита по време на посещенията на място. Информацията, с която разполага Комисията, съдържа информация от екипите на Комисията, намиращи се в горещите точки в Република Гърция, информация, събрана по време на обявеното посещението на място за оценка по Шенген в Република Гърция от 10 до 16 април 2016 г., целящо да провери прилагането на достиженията на правото от Шенген в областта на управлението на външните граници, както е предвидено в годишната програма за оценка за 2016 г.[9], а също и информация, събрана от Комисията при изготвянето на последните доклади, свързани с миграционната обстановка в Република Гърция.[10]

В своето съобщение относно „Оценката на плана за действие на Гърция за преодоляването на сериозните слабости, установени в оценката за 2015 г. на прилагането на достиженията на правото от Шенген в областта на управлението на външните граници“, Комисията поиска от Република Гърция да предостави допълнителни елементи и пояснения до 26 април 2016 г., тъй като счете, че „са необходими по-нататъшни подобрения на плана за действие, представен от гръцките органи, за да бъде намерено всеобхватно решение на установените недостатъци в оценката от ноември 2015 г. По-специално, по отношение на много действия е необходима повече яснота, по-специално относно графика, отговорността и финансовото планиране. Освен това някои действия все още не може да се считат за адекватни или за завършени. И накрая, по отношение на някои действия е необходима допълнителна информация или разяснения по същество“. Освен това, съгласно член 16, параграф 4 от Регламента, Република Гърция трябва да докладва за изпълнението на плана за действие в същия тримесечен срок.

На 26 април Република Гърция предостави на Комисията исканата допълнителна информация и разяснения относно своя план за действие. На 29 април 2016 г. Република Гърция предаде на Комисията доклада относно изпълнението на плана за действие.

На Република Гърция бе предоставена значителна техническа и финансова подкрепа както от Комисията, така и от държавите членки на ЕС. От началото на 2015 г. Комисията е предоставила 181 милиона евро спешна помощ. Спешното финансиране идва в допълнение към вече заделените за Република Гърция 509 милиона евро по националните програми за миграция и управление на границите за периода 2014—2020 г. Frontex улесняваше разполагането на техническо оборудване и човешки ресурси от други държави членки, за да се гарантира ефективен контрол и защита на външните сухопътни и морски граници на Република Гърция, по-специално чрез проведените по морските граници съвместни операции POSEIDON SEA и RAPID INTERVENTION POSEIDON, а по външните сухопътни граници координира съвместните операции „Гъвкави оперативни дейности“ и „Контактни точки“. Frontex съфинансира също вътрешното преразпределение на оборудването и граничните служители от Република Гърция. Накрая, Комисията, EASO, Frontex, Европол и Евроюст работят на място с гръцките органи, за да им помогнат да изпълнят своите задължения съгласно правото на ЕС и бързо да идентифицират, регистрират и вземат пръстови отпечатъци от пристигащите в горещите точки мигранти.

---

9 C(2015) 8537 от 9.12.2015 г.

10 Първи доклад относно преместването и презаселването от 16.3.2016 г. (COM(2016)165 final), Доклад относно напредъка в реализирането на „горещите точки“ в Гърция от 4.3.2016 г. (COM(2016) 141 final), Втори доклад относно преместването и презаселването от 12.4.2016 (COM(2016) 222 final), Първи доклад относно постигнатия напредък по изпълнението на набелязаните в изявлението на ЕС и Турция действия от 20.4.2016 г. (COM(2016) 231 final).

Република Гърция постигна значителен напредък в отстраняването на много от слабостите в управлението на външните граници, установени в оценката от ноември 2015 г. Освен това, първоначалното изпълнение на набелязаните в изявлението на ЕС и Турция действия от 18 март 2016 г.[11], заедно с текущите операции на Frontex и НАТО, доведоха до рязко намаление на броя на незаконните мигранти и търсещи убежище лица, преминаващи от Турция в Република Гърция. Това значително намаление на потока от незаконни мигранти и търсещи убежище лица към Република Гърция заедно с подкрепата, предоставяна от агенциите на ЕС и другите държави членки в „горещите точки“, даде възможност на Република Гърция да подобри значително регистрацията на новопристигащите незаконни мигранти и лица, търсещи убежище. Устойчивостта на значителното намаление на миграционния поток трябва да бъде потвърдена. Също така напредъкът, постигнат от Гърция, в областта на връщането, ще зависи от устойчивостта на значителното намаление на миграционния поток, от създаването и поддържането на структури, както и от предоставянето на адекватни ресурси, които ще направят възможно ефективното връщане на незаконните мигранти.

След анализиране на информацията, предоставена от Република Гърция, на констатациите, направени от експертите на Комисията по време на посещението за оценка по Шенген на място през април 2016 г. (без да се засяга докладът за оценка, изготвен в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) № 1053/2013) и на информацията, събрана чрез присъствието на службите на Комисията в „горещите точки“, се прави следната оценка:

- С подкрепата на съответните агенции на ЕС (Frontex и EASO), изразяваща се в оборудване и човешки ресурси, процесът на регистрация на незаконни мигранти на посетените гръцки острови (Лесбос, Самос, Кос и Сими) и по сухопътната граница с Турция (регистрационния център „Филакио“) се е подобрил значително . Пристигащите незаконни мигранти са изцяло идентифицирани, снети са им пръстови отпечатъци и са регистрирани в Евродак. Извършва се проверка за сигурност на мигрантите и на техните документи за пътуване. Що се отнася до настаняването на тези мигранти, ситуацията се е променила след 20 март 2016 г., когато започна прилагането на набелязаните в изявлението на ЕС и Турция действия от 18 март 2016 г.
- Понастоящем националната система за управление на границите на Република Гърция не разполага с необходимия оперативен и административен капацитет да управлява външните граници по стандартите на Кодекса на шенгенските граници, въпреки текущата работа по неговото създаване. По-специално, някои основни функции, напр. анализът на риска, понастоящем не се изпълняват в пълна степен, а подходът към управлението на границите не е цялостен. Република Гърция не използва изцяло всички национални ресурси за наблюдение на границите (армията, военноморския флот).
- За наблюдението на морската граница с Турция Гърция разчита в значителна степен на подкрепата от ЕС, Frontex и други държави членки. Без тази подкрепа обаче Гърция не би могла да осигури адекватно равнище на наблюдение на морските граници. За да се осведомява за ситуацията, гръцката брегова охрана (граничният орган, отговарящ за наблюдение на морските граници) е зависима от информацията, която ѝ изпращат гръцкият военноморски флот и армията, както и от своите ограничени на брой патрулни кораби и наблюдателни постове. Освен това предвид на близостта на Турция и

[11] SN 38/16 от 18.3.2016 г.

рискът от незаконна миграция, въпреки изпълнението на набелязаните в изявлението на ЕС и Турция действия, способността за реагиране се счита за недостатъчна. Няма никаква надеждна, в реално време представа за ситуацията на регионално и местно равнище и няма сигурна мрежа за мобилни комуникации, която да се използва от съответните органи за граничен контрол.

- За наблюдението на сухопътната граница с Турция и Албания, броят на служителите, равнището на осведоменост за ситуацията и способността за реагиране, както и оборудването са на достатъчно равнище, като в някои аспекти е необходимо подобрение. По сухопътната граница с бившата югославска република Македония (полицейска дирекция на град Килкис, отговаряща за наблюдението на границата по протежение на 87 км), наблюдението на границите понастоящем не е в пълно съответствие с Кодекса на шенгенските граници. Освен това не е въведена автоматизирана система за видеонаблюдение на границата, осведомеността за ситуацията е силно ограничена и липсва цялостна оперативна картина. Не се извършва систематична регистрация на мигрантите, открити в този регион, които не са били регистрирани при влизането им в Република Гърция.

Вследствие на това, въпреки значителните усилия, положени от Република Гърция, и постигнатия значителен напредък, не всички съществени слабости в управлението на външните граници, установени в оценката от ноември 2015 г., ще бъдат отстранени адекватно и изчерпателно в тримесечния срок, предвиден в член 21, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници. Продължават да се срещат някои сериозни пропуски в контрола на външните граници и те излагат на риск цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници.

Адекватното функциониране на наблюдението на границите, системното идентифициране и регистриране на незаконните мигранти, процедурите за прием и връщане са абсолютно необходими за правилното функциониране на Шенгенското пространство. Освен това значителен брой нерегистрирани мигранти, които могат да се опитат да се придвижат нелегално в други държави членки, продължават да се намират в Република Гърция.

По тази причина някои от сериозните пропуски при граничните проверки по външните граници, които доведоха до вторични движения на незаконни мигранти и принудиха няколко държави членки временно да въведат отново граничен контрол по вътрешните граници, по причини, свързани с обществения ред или вътрешната сигурност, продължават да излагат на риск цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници. Поради този траен риск от вторични движения е необходим последователен, координиран и устойчив подход на временния граничен контрол на вътрешните граници.

Тъй като всички други мерки за смекчаване на установената сериозна заплаха бяха неефективни, следва, че условията за прилагането на член 29 от Кодекса на шенгенските граници като крайна мярка са изпълнени в настоящия случай.

**Обхват на предложената препоръка**

Член 29 от Кодекса на шенгенските граници е гаранция за цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Той няма за цел санкционирането или изолирането на дадена държава членка, нито пък има за цел изключването на държава членка от Шенгенското пространство; той е насочен по-скоро към смекчаването на сериозни заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност в Шенгенското пространство.

Към днешна дата броят на незаконните мигранти, пътуващи по въздух или по море от Република Гърция към други държави членки, е незначителен. Повторното въвеждане на проверки на тези пътници няма да отслаби заплахите и следователно би било непропорционално. Ето защо предложението не следва да включва въвеждането от всички държави членки на граничен контрол на вътрешните граници по отношение на пътниците на фериботи и полети, идващи от Република Гърция или пътуващи към нея. Член 29 по своята същност е мярка, която е ограничена по обхват и продължителност до стриктно необходимото за справяне със заплахата, застрашаваща цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници.

Относно обхвата на временния граничен контрол на вътрешните граници, препоръчан съгласно член 29, въз основа на текущата налична информация, на държавите членки, осъществяващи понастоящем граничен контрол на вътрешните граници, а именно Германия, Дания, Австрия и Швеция, както и асоциираната държава Норвегия, следва да се разреши да продължат неговото извършване, тъй като бе доказано, че този контрол е в състояние ефикасно да отговори на сериозната заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, причинена от вторичните движения на незаконните мигранти, идващи от Република Гърция. Всъщност вътрешните граници, които понастоящем са засегнати от проверките, съответстват на идентифицираните миграционни маршрути и заплахи, с акцент върху конкретни участъци от сухопътните граници или конкретни пристанища.

Държавите членки, които вземат решение за извършване на граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящата препоръка, следва да нотифицират останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията.

Граничният контрол на вътрешните граници следва да се извършва само в необходимата степен, да бъде ограничен по своята интензивност до необходимия абсолютен минимум и да възпрепятства възможно най-малко обикновените граждани при преминаването на съответните вътрешни граници. Ето защо извършваният контрол следва да бъде единствено с целеви характер. Освен това необходимостта от този контрол, а също и засегнатите граничните участъци следва да бъдат подлагани редовно на нова оценка в сътрудничество със съответните държави членки с оглед на променящата се ситуация.

Граничен контрол следва да се осъществява единствено през периода, необходим за отстраняването всички сериозни недостатъци в управлението на външните граници на Съюза. Няколко законодателни инициативи и действия, предприети от Съюза за засилване на управлението на външните граници (Европейската служба за брегова и гранична охрана, завръщането към пълното прилагане от Република Гърция на разпоредбите на правото на ЕС в областта на убежището, ускоряването на прилагането на схемата за спешно преместване, изявлението на ЕС и Турция), следва да бъдат незабавно въведени и напълно действащи, като по този начин допълнително ще допринесат за значително намаляване на вторичните движения на незаконните мигранти.

Комисията ще наблюдава прилагането на настоящата препоръка и положението на място, като всеки път, когато е необходимо, предлага адаптирането на настоящата препоръка, за да бъдат отразени промените в миграционния поток.

Комисията възнамерява да докладва на Европейския парламент и Съвета относно прилагането на настоящата препоръка четири месеца след датата на нейното приемане, като по този повод Комисията може да предложи изменения с оглед на придобития опит и обстоятелствата.

- **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 за миграция и убежище на Съюза.

## 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

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

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

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

- **Пропорционалност**

Настоящото предложение не надхвърля необходимите мерки 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 се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не се прилага.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не се прилага.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

При изготвянето на предложението бе взета под внимание защитата на основните права

## 4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Не се прилага.

## 5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Не се прилага.

2016/0140 (NLE)

Предложение за

**РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА**

**с препоръка за временен 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)[12], и по-специално член 29 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) След рязкото увеличение на смесените миграционни потоци от 2015 г. насам ЕС е изправен пред безпрецедентна миграционна и бежанска криза. Това доведе до сериозни трудности в редица държави членки по отношение на осигуряването на ефикасен граничен контрол на външните граници в съответствие с достиженията на правото от Шенген и по отношение на приемането и обработването на пристигащите мигранти. В хода на настоящата криза се откроиха по-общи структурни недостатъци в начина, по който външните граници на Съюза се защитават.

(2) Главно предвид географското си положение Република Гърция е особено засегната от тези събития и е изправена пред драстично увеличение на броя на мигрантите, пристигащи на Егейските острови.

(3) В съответствие с Регламент (ЕС) № 1053/2013 на Съвета[13] и годишната програма за оценка за 2015 г.[14] от 10 до 13 ноември 2015 г. беше извършена внезапна проверка на място на гръцката сухопътна (Орестиада, Филакио, Кастаниес, Неа Виса) и морска (островите Хиос и Самос) граница с Турция за оценка на прилагането от Република Гърция на достиженията на правото от Шенген в областта на управлението на външните граници.

(4) На 2 февруари 2016 г. Комисията прие решение за изпълнение за съставяне на доклад за оценката на Република Гърция за прилагането на достиженията на

[12] ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

[13] 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 и за отмяна на решението на изпълнителния комитет от 16 септември 1998 г. за оценка и прилагане на Споразумението от Шенген (ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 27).

[14] Решение за изпълнение на Комисията C(2014) 8377 от 14 ноември 2014 г. за изготвяне на годишната програма за внезапни проверки на място за 2015 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.

правото от Шенген в областта на управлението на външните граници[15], като заключи, че са налице сериозни недостатъци при осъществяването на граничния контрол на външните граници, които трябва да бъдат преодолени и по отношение на които гръцките органи трябва да вземат мерки.

(5) На 12 февруари 2016 г. Съветът прие препоръки за преодоляване на сериозните недостатъци, установени по време на оценката, и посочи приоритетите за прилагането им. Гръцките органи следва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че по всички външни граници на Гърция контролът се извършва в съответствие с достиженията на правото от Шенген, за да не се излага на опасност функционирането на Шенгенското пространство.

(6) На 24 февруари 2016 г. Комисията прие препоръки относно специфичните мерки, които трябва да бъдат взети от Република Гърция след доклада за оценка от 2 февруари 2016 г., за да се осигури спазването на препоръките на Съвета от 12 февруари 2016 г.

(7) На 12 март 2016 г. Република Гърция нотифицира своя план за действие за отстраняване на установените в доклада за оценка недостатъци при спазване на препоръките на Съвета. На 12 април 2016 г. Комисията представи на Съвета оценката си за адекватността на плана за действие. Комисията стигна до заключението, че макар Гърция да е постигнала значителен напредък, са необходими допълнителни подобрения в плана за действие, представен от гръцките органи, с цел намирането на всеобхватно решение на недостатъците, установени в доклада за оценката. Съветът поиска от Гърция да представи до 26 април допълнителна информация и разяснения относно своя план за действие.

(8) На 26 април 2016 г. Република Гърция предостави на Комисията исканата допълнителна информация и разяснения относно своя план за действие. На 29 април 2016 г. Република Гърция представи на Комисията доклад относно изпълнението на плана за действие в съответствие с член 16, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1053/2013.

(9) Между 10 и 16 април 2016 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 1053/2013 и годишната програма за оценка за 2016 г., в Република Гърция бе извършена предварително обявена проверка на място[16].

(10) Рекордният брой мигранти, пристигащи в Европейския съюз от 2015 г. насам, и недостатъците в някои части от външната граница на Съюза, установени по време на оценката през ноември 2015 г., имаха за резултат значителни вторични движения, които причиниха сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност в няколко държави членки.

(11) Понастоящем пет държави от Шенгенското пространство (Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия) извършват граничен контрол на вътрешните граници в отговор на сериозни заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, причинени от вторични движения на незаконни мигранти, предизвикани от сериозни недостатъци в граничния контрол на външните граници. Тези случаи на повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници представляват адекватен отговор на установената заплаха за вътрешната сигурност и обществения ред в съответствие с Кодекса на шенгенските граници, като мерките са необходими и се считат за са

[15] C(2016) 450 от 2 февруари 2016 г.

[16] C(2015) 8537 от 9 декември 2015 г.

пропорционални. На 23 октомври 2015 г. Комисията издаде становище относно необходимостта и пропорционалността на повторното въвеждане от Германия и Австрия на граничен контрол на вътрешните граници[17], като заключи, че повторното въвеждане на граничен контрол, както и неговото удължаване са в съответствие с Кодекса на шенгенските граници.

(12) В съобщението си „Назад към Шенгенската система — пътна карта“[18] Комисията посочи необходимостта, ако миграционният натиск и сериозните недостатъци в контрола по външните граници продължат да са налице и след 12 май, 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 намалеят или бъдат коригирани. В съобщението се посочват стъпките, които трябва да се предприемат за възстановяването на нормалното функциониране на Шенгенското пространство най-късно до края на 2016 г.

(13) Република Гърция отбеляза значителен напредък в преодоляването на много от недостатъците в управлението на външните граници, установени по време на оценката през ноември 2015 г. Освен това първоначалното прилагане на изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г.[19], а също и текущите операции на Frontex и НАТО доведоха до рязко намаляване на броя на незаконните мигранти и търсещите убежище лица, които преминават от Турция в Република Гърция. Този съществен спад на потока от незаконни мигранти и търсещи убежище лица към Република Гърция, заедно с подкрепата, предоставяна от агенциите на ЕС и другите държави членки в „горещите точки“, дадоха възможност на Република Гърция да подобри значително регистрацията на новопристигащите незаконни мигранти и лица, търсещи убежище. Необходимо е устойчивостта на съществения спад на миграционния поток да бъде потвърдена.

(14) Въпреки този значителен напредък, в рамките на тримесечния срок, предвиден в член 21, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 2016/399, не може да бъде да бъде намерено всеобхватно решение на всички установени сериозни недостатъци. Продължават да съществуват някои сериозни недостатъци в граничния контрол на външните граници, като те застрашават цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници. По-специално Република Гърция не успя да коригира структурните слабости в граничния контрол на външните граници, свързани с общата система за управление на границите, наблюдението на границите и осведомеността за ситуацията. Освен това значителен брой лица, които пребивават незаконно на територията на Република Гърция, не са регистрирани и се стремят да преминат незаконно в други държави членки. Този риск от вторични движения е особено голям по отношение на на незаконните мигранти, които не са настанени в съответни приемни центрове. И накрая, макар Съветът да препоръча, че Република Гърция следва да вземе необходимите мерки, за да гарантира, че по всички нейни външни граници на контролът се извършва в съответствие с достиженията на правото от Шенген, наблюдението на границата с бившата югославска република Македония понастоящем не е напълно в съответствие с Кодекса на шенгенските граници. Република Гърция не изпълни препоръката на Комисията

[17] C(2015) 7100 от 23 октомври 2015 г.
[18] C(2016) 120 final.
[19] SN 38/16 от 18.3.2016 г.

да предприеме допълнителни мерки на границата с бившата югославска република Македония с цел да гарантира, че гражданите на трети държави могат да напуснат територията на Република Гърция единствено през определените гранично-пропускателни пунктове. Това увеличава риска от вторични движения на мигранти към други държави членки.

(15) Следователно някои от сериозните недостатъци в граничния контрол на външните граници предизвикаха вторични движения на незаконни мигранти и принудиха няколко държави членки временно да въведат повторно граничен контрол на вътрешните граници по причини, свързани с обществения ред или вътрешната сигурност, застрашаващи цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници. Този траен риск от вторични движения изисква последователен, координиран и устойчив подход на временен граничен контрол на вътрешните граници.

(16) Тъй като всички други мерки бяха неефективни за смекчаването на установената сериозна заплаха, следва, че са изпълнени условията за прилагане на член 29 от Кодекса на шенгенските граници като крайна мярка.

(17) Поради това към държавите членки, които извършват граничен контрол на вътрешните граници в отговор на сериозни заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, причинени от вторични движения на незаконните мигранти, а именно Германия, Дания, Австрия и Швеция, както и асоциираната държава Норвегия, следва въз основа на наличната информация да бъде отправена препоръка за извършване на граничен контрол на вътрешните граници съгласно член 29 от Кодекса на шенгенските граници. На тези държави членки следва да бъде разрешено извършването на такъв контрол, тъй като този контрол представлява адекватно решение на сериозната заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, свързана с вторичните движения на незаконните мигранти. Вътрешните граници, които понастоящем са засегнати от проверките, съответстват на идентифицираните миграционни маршрути и заплахи, с акцент върху конкретни участъци от сухопътните граници или конкретни пристанища.

(18) Държавите членки, които вземат решение за извършване на граничен контрол на вътрешните граници след настоящата препоръка, следва да нотифицират останалите държави членки, Европейския парламент и Комисията.

(19) Граничният контрол съгласно член 29 от Кодекса на шенгенските граници следва да се извършва само в необходимата степен, да бъде ограничен по своята интензивност на проверките до необходимия абсолютен минимум и да възпрепятства обикновените граждани възможно най-малко при преминаването на съответните вътрешни граници. Ето защо извършваният контрол следва да бъде единствено с целеви характер. Необходимостта от този контрол, а също и засегнатите граничните участъци следва да бъдат подлагани редовно на нова оценка в сътрудничество със съответните държави членки.

(20) Граничният контрол следва да се осъществява само за времето, необходимо за преодоляване на заплахата за обществения ред и вътрешната сигурност. Няколко законодателни инициативи и действия, предприети от Съюза за засилване на управлението на външните граници (Европейската служба за брегова и гранична охрана, завръщането към пълното прилагане от Република Гърция на разпоредбите на правото на ЕС в областта на убежището, ускоряването на прилагането на схемата за спешно преместване, изявлението на ЕС и Турция), следва да бъдат незабавно въведени и напълно действащи, като по този начин

допълнително ще допринесат за значително намаляване на вторичните движения на незаконните мигранти.

(21) Съветът взема под внимание факта, че Комисията ще наблюдава прилагането на настоящата препоръка и когато е необходимо, предлага адаптирането ѝ, за да бъдат отразени промените в миграционния поток.

(22) Комисията обяви също, че ще докладва на Европейския парламент и Съвета относно прилагането на настоящата препоръка четири месеца след датата на нейното приемане, като по този повод Комисията може да предложи изменения с оглед на придобития опит и обстоятелствата.

ПРЕПОРЪЧВА:

1. Австрия, Германия, Дания, Швеция и Норвегия да запазят пропорционалния временен граничен контрол за максимален срок от шест месеца с начало 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. Въпросните държави членки следва да нотифицират другите държави членки, Европейския парламент и Комисията.

3. Граничният контрол следва 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 защитени общественият ред и националната сигурност. Държавата членка, която извършва граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с настоящата препоръка, следва редовно да прави преглед на необходимостта, честотата, мястото и времето на контрол, да съобразява контрола с нивото на съответната заплаха и го преустановява при подходящи обстоятелства и да докладва на Комисията на всеки два месеца.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета*
*Председател*