C/2026/4118

28.7.2026 г.

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 2 юни 2026 година

относно необходимостта и пропорционалността на повторното въвеждане от Франция на граничен контрол на вътрешните ѝ граници в съответствие с член 27а, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници)

(само текстът на френски език е автентичен)

(C/2026/4118)

(1) Съгласно член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз „Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“.

(2) В съответствие с член 25 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) (кодифициран текст) ([1]) дадена държава членка може временно и по изключение да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници, когато е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. Тази мярка следва да се предприема само в краен случай, а обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол не трябва да надхвърлят строго необходимото като отговор на установената сериозна заплаха.

(3) В член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници се предвижда, че когато дадена държава членка възнамерява да въведе повторно граничен контрол на вътрешните си граници с цел преодоляване на предвидена от нея сериозна заплаха, тя следва да нотифицира Европейския парламент, Съвета, Комисията и другите държави членки за планираното повторно въвеждане на граничен контрол най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане на граничен контрол или възможно най-скоро, ако обстоятелствата, пораждащи необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, станат известни на държавата членка по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане.

(4) Съгласно член 27а, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници след получаването на нотификации, подадени във връзка с удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници в съответствие с член 25а, параграф 4, което води до продължаване на граничния контрол на вътрешните граници за общо повече от 12 месеца и то на същите основания, Комисията трябва да представи становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол.

(5) Рамката за повторно въвеждане и удължаване на контрола на вътрешните граници беше сериозно преразгледана чрез Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета, който влезе в сила на 10 юли 2024 г. ([2]) Следователно началото на всички срокове, посочени в глава II, дял III от Кодекса на шенгенските граници, е изчислено, считано от тази дата.

(6) С писмо от 11 октомври 2024 г. френските органи нотифицираха за повторното въвеждане на граничен контрол на основание член 25а от Кодекса на шенгенските граници на вътрешните си сухопътни, морски и въздушни граници за срок от 1 ноември 2024 г. до 30 април 2025 г.

(7) С писмо от 3 април 2025 г. френските органи нотифицираха за удължаването на срока на повторно въведения контрол с още шест месеца — от 1 май 2025 г. до 31 октомври 2025 г. С писмо от 6 октомври 2025 г. френските органи нотифицираха за второ удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 1 ноември 2025 г. до 30 април 2026 г. С писмо от 3 април 2026 г. френските органи нотифицираха за трето удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 1 май 2026 г. до 31 октомври 2026 г.

([1]) ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.

([2]) Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L, 2024/1717, 20.6.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) С писмо от 11 декември 2025 г. и в съответствие с член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници Франция представи доклад относно повторното въвеждане и удължаването на срока на граничния контрол на вътрешните граници за периода от 1 ноември 2024 г. до 31 октомври 2025 г.

(9) Франция беше включена в провеждания от Комисията структуриран диалог относно повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. След получаването на нотификацията на Франция за удължаване на срока този структуриран диалог продължи като част от процеса на консултации, предвиден в член 27а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници.

(10) Актуалното състояние на вътрешните граници е описано в Доклада за състоянието на Шенген от 23 април 2025 г. ([3]) и редовно се обсъжда в Шенгенския съвет.

(11) След получаването на нотификациите, подадени във връзка с удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници съгласно член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, което води до продължаване на граничния контрол на вътрешните граници за общо 12 месеца, Комисията представя становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол, както е предвидено в член 27а, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници. Това задължение възникна с получаването на 3 април 2025 г. на нотификацията за удължаване на граничния контрол на всички вътрешни сухопътни граници.

(12) След оценка на всички гореспоменати нотификации и на доклада, допълнени с информацията, предоставена от Франция в рамките на процеса на консултации, както и с други официални, публично достъпни документи, Комисията приема настоящото становище.

ОЦЕНКА НА НОТИФИКАЦИИТЕ И НА ДОКЛАДА

I. ФОРМАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ

(13) Рамката на Кодекса на шенгенските граници налага на държавите членки редица формални изисквания.

(14) Съгласно член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници държавите членки са длъжни, когато в дадена държава членка може да се предвиди възникването на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, да нотифицират Европейския парламент, Съвета, Комисията и другите държави членки най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане на граничен контрол.

(15) Комисията отбелязва, че нотификациите за повторното въвеждане и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници са изпратени по-малко от четири седмици преди влизането им в сила. Комисията подчертава, че спазването на задължението за навременно изпращане на нотификации може да се пренебрегне само в случай че обстоятелствата, които пораждат необходимостта от повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, станат известни на държавата членка по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане.

(16) Нотификациите за удължаването на срока на контрола на вътрешните граници са направени, като е използван образецът, установен за тази цел с Решение за изпълнение (ЕС) 2025/315 на Комисията ([4]).

(17) Съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, когато граничният контрол се е прилагал в продължение на шест месеца, държавите членки са длъжни във всяка следваща нотификация да представят оценка на риска, в която се описват мащабът и очакваното развитие на сериозната заплаха. Въпреки че вероятно не е лесно да се представи точна оценка на мащаба и очакваната продължителност на сериозната заплаха, обуславяща повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, и като се има предвид фактът, че от съображения, свързани с обществената сигурност, определена информация не е предоставена в нотификациите, Комисията отбелязва, че информацията, която присъства в тях, би могла да бъде представена по-адекватно по отношение на оценката на риска съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, в която да се отчитат тенденциите при развитието на сериозната заплаха през предходния период на повторно въведен контрол на вътрешните граници и която да използва анализи на риска, изготвени на национално равнище и от съответните агенции на Съюза.

([3]) COM(2025) 185 final.

([4]) Решение за изпълнение (ЕС) 2025/315 на Комисията от 14 февруари 2025 г. за установяване на образец за нотификацията за временно повторно въвеждане или удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници (ОВ L, 2025/315, 17.2.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(18) Комисията взема под внимание, че в нотификациите не е предоставена определена информация, имаща отношение към въпроси, свързани с националния интерес и вътрешната сигурност, както и поради текущи наказателни разследвания. Член 27, параграф 5 от Кодекса на шенгенските граници позволява на държавите членки да изключват информация относно сериозната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност от съображения, свързани с обществената сигурност, като се взема предвид поверителността на текущи разследвания.

(19) Комисията признава, че френските органи са поискали предоставената в нотификациите и в доклада информация да остане поверителна в своята цялост в съответствие с член 35 от Кодекса на шенгенските граници.

(20) Докладът относно повторното въвеждане и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници съгласно член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, който Франция е трябвало да представи на 1 ноември 2025 г. (при изтичането на срока от 12 месеца), е бил представен на 11 декември 2025 г.

(21) Докладът относно повторното въвеждане и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници е в съответствие с единния образец, установен с Решение за изпълнение (ЕС) 2025/308 на Комисията ([5]).

II. НЕОБХОДИМОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Позиция на френските органи

(22) Във всички свои нотификации френските органи се позовават на наличието на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, свързана с терористични атаки или заплахи, както и със заплахи, породени от тежката организирана престъпност.

(23) По отношение на опасенията, свързани със сигурността, френските органи посочват:

— риска от джихадистко насилие, който се подхранва от вече присъстващите в Шенгенското пространство престъпни мрежи и от засиленото присъствие на „Ислямска държава“ в, наред с другото, Афганистан, Либия и Западна Африка;

— влошаващата се ситуация в областта на сигурността в Сирия, Близкия изток и Афганистан, както и продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна, което повишава риска от проникване на бойци терористи в Европа и Франция;

— големия обем на незаконния миграционен поток, който носи риск от проникване на радикализирани лица;

— повторното активизиране на държавно спонсорирания тероризъм от страна на враждебни чужди сили, често чрез чуждестранни подставени лица, членуващи в изключително мобилни транснационални мрежи, действащи в Шенгенското пространство;

— подновяването на най-високото ниво на заплаха съгласно системата Vigipirate за периода лято—есен 2025 г., като акцентът е поставен върху това да се подсигури сигурността на религиозни организации и учебни заведения, празнични или религиозни събирания, както и на обществения транспорт и обществените сгради.

(24) Освен опасенията си, свързани със сигурността, френските органи посочват сериозната заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, породена от влошаващата се обстановка в северната част на страната, където се събират все повече незаконни мигранти с намерението да прекосят Ламанша с малки лодки. Мигрантите, които се опитват да стигнат до Обединеното кралство, в различна степен преминават през всички вътрешни граници на Франция (най-вече границите между Франция и Италия, между Франция и Швейцария, между Франция и Германия и между Франция и Белгия). Освен че задълбочават проблема с неразрешените движения в Шенгенското пространство, последните три гранични района са и основни коридори за доставката на морско оборудване, използвано за прекосяването на Ламанша и за трафик на хора.

([5]) Решение за изпълнение (ЕС) 2025/308 на Комисията от 14 февруари 2025 г. за установяване на единен образец на доклада за повторното въвеждане или удължаването на срока на граничния контрол на вътрешните граници в съответствие с член 33 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L, 2025/308, 17.2.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) Френските органи твърдят, че броят на незаконните мигранти, заловени на вътрешните граници след повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, както и големият брой контрабандисти на хора, оправдават удължаването на срока на този контрол. В периода от 1 ноември 2024 г. до 31 октомври 2025 г. на вътрешните граници са били задържани 36 053 незаконни мигранти. През същия период 20 487 незаконни мигранти са били приети обратно на вътрешните сухопътни граници. Освен това между януари и юни 2025 г. на вътрешните граници са били задържани над 600 контрабандисти.

Коментари на Комисията

(26) Френските органи предоставиха информация относно различните аспекти на установените сериозни заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред, както и аргументи в подкрепа на необходимостта и пропорционалността на повторно въведения граничен контрол.

(27) В нотификациите и в доклада не се посочват конкретни причини за избрания географски и времеви обхват на решението за повторно въвеждане и за удължаване на срока на контрола на вътрешните граници. Липсва обяснение защо за по-целесъобразен е счетен срок от шест месеца, а не по-кратък период. Въпреки че се прилага несистематичен и основан на риска подход, няма никаква обосновка за повторното въвеждане на граничен контрол на всички вътрешни граници, без да се прави разграничение, което би означавало, че заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност е еднакво сериозна на всички вътрешни граници.

(28) Макар сложната обстановка в областта на световната сигурност да поражда сериозни опасения за националната сигурност на държавите членки, в нотификациите можеше да се предостави допълнителна информация или анализ, за да се обясни как обстановката в областта на световната сигурност засяга конкретно Франция и как би могъл да послужи за справянето с тази сериозна заплаха инструмент като повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

(29) Повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници може да допринесе за залавянето както на терористи, така и на контрабандисти на хора. Френските органи са изразили основателни опасения в това отношение, за което свидетелстват, наред с другото, обявеното високо ниво на терористична заплаха, както и присъствието на терористи в Шенгенското пространство, както е видно от арестите, извършени във Франция, Белгия, Австрия и Германия през май, юли и октомври 2024 г. Те предоставиха и данни за броя на контрабандисти на хора, задържани в условията на повторно въведен контрол на вътрешните граници.

(30) Френските органи не са предоставили допълнителни подробности за това как повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници е допринесло за преодоляването на терористичната заплаха, нито за това как го допълват други форми на сътрудничество в областта на сигурността, като целенасочени наказателни разследвания или полицейски проверки, насочени към разбиването на мрежи от терористи или от контрабандисти на хора.

(31) Комисията взема под внимание решението на френския Държавен съвет от 7 март 2025 г., в което Държавният съвет постановява, че първоначалното повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници е било както необходимо, така и пропорционално с оглед справянето със сериозната заплаха от тероризъм и организирана престъпност ([6]).

(32) Комисията отбелязва, че Франция е изправена пред сложна миграционна обстановка на национално равнище, по-специално в северната част на страната. Тя е изправена пред нарастващ брой случаи на незаконно преминаване на външната граница с Обединеното кралство, което оказва влияние върху системата за убежище и приемане на страната и е притегателен фактор към ЕС. Въпреки това в нотификациите не е предоставено достатъчно обяснение защо повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници е най-подходящото средство за справяне с миграционните проблеми, свързани с преминаването на малки лодки през Ламанша, за разлика например от проверки на територията на Франция в граничните райони и извън тях.

(33) Комисията отбелязва, че неразрешените движения на граждани на трети държави може да бъдат основание за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, ако тези неразрешени движения представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. В тази връзка в член 25, параграф 1, буква в) от преработения Кодекс на шенгенските граници изрично е посочена ситуация на внезапни мащабни неразрешени движения на граждани на трети страни между държавите членки, която оказва значителен натиск върху общите ресурси и капацитета на добре подготвени компетентни органи и която има вероятност да изложи на риск цялостното функциониране на пространството без контрол на вътрешните граници.

([6]) Държавен съвет, Решение № 499702, 7 март 2025 г., ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Освен това последните данни сочат, че миграционната обстановка в Съюза се е подобрила. Европейската агенция за гранична и брегова охрана е отчела рязък спад в броя на неразрешените преминавания на границата за 2024 г., включително намаляване с 59 % по маршрута през Централното Средиземноморие, който остава един от основните входни пунктове, оказващ въздействие върху неразрешените движения в посока към Франция. Според доклада за интегрирания капацитет за ситуационна осведоменост и анализ на ЕС през 2025 г. броят на неразрешените преминавания е намалял с една четвърт в сравнение с 2024 г. (180 429 през 2025 г. спрямо 240 199 през 2024 г.). Освен това по данни на Евростат през 2024 г. във Франция е отбелязан умерен спад с 10 % в броя на подадените за първи път молби за убежище, като през 2025 г. месечните потоци са относително стабилни и малко по-ниски. Този спад е част от по-мащабна тенденция, дължаща се на засилените колективни усилия за защита на външните граници на ЕС, и не може да се приписва единствено на повторното въвеждане от страна на Франция на контрол на вътрешните граници.

(35) Комисията подчертава, че повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници не променя задълженията на Франция съгласно приложимите норми на правото на Съюза в областта на убежището и връщането. Повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници може да допринесе за откриването на неразрешени преминавания на границата и влизане на територията на дадена държава членка, да улесни бързото обратно приемане на вътрешната граница и да гарантира, че неразрешените движения на кандидатите за международна закрила се установяват бързо, което би позволило правилното прилагане на правилата, предвидени в Регламента от Дъблин ([7]) относно разпределянето на компетентността за разглеждане на молбите за убежище, както и правилата на директивата относно връщането ([8]).

III. АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

Позиция на френските органи

(36) Френските органи са създали специална инициатива, наречена Force Frontières, чиято задача е да подобри полезните взаимодействия между различните служби, които я съставляват, включително полицейските служби, жандармерията, митническите служби и военния персонал, като същевременно позволява гъвкавост при разполагането им.

(37) Френските органи съобщават, че поддържат тясно двустранно полицейско сътрудничество със съседните държави членки във всички гранични райони. Това включва редовен обмен на оперативна информация и координация при извършването на гранични проверки в рамките на центровете за полицейско и митническо сътрудничество. Френските органи освен това насърчават създаването на двустранни или тристранни патрули и бригади с всички съседни държави от Шенгенското пространство. Тези усилия обаче са затруднени от липсата на интерес от страна на съседните държави от Шенгенското пространство или от недостига на човешки ресурси.

(38) Франция е сключила споразумения за полицейско сътрудничество с всички съседни държави от Шенгенското пространство, които предвиждат, наред с другото, създаването на центрове за полицейско и митническо сътрудничество, обмен на информация, съвместни анализи на риска и съвместни патрули. Франция участва в десет центъра за полицейско и митническо сътрудничество. Освен това Франция е сключила редица спогодби за засилено двустранно сътрудничество със съседните държави от Шенгенското пространство, които предвиждат засилено сътрудничество между правоприлагащите органи. Франция си сътрудничи със съседните държави членки в рамките на постоянни смесени бригади, както и чрез създаването на звено за оперативно разузнаване на италианско-френската граница, което допълнително улеснява обмена на информация.

(39) Франция разполага с мрежа от служители за връзка по въпросите на имиграцията, които работят към посолствата на страната и присъстват на определени летища в държавите членки, за да консултират авиокомпаниите относно отказа за качване на борда на пътници, които не разполагат със съответните документи. В периода от януари до септември 2025 г. служителите за връзка по въпросите на имиграцията са предотвратили качването на борда на 663 души на летища в Шенгенското пространство, като около 89 % от тях са притежавали фалшиви документи.

([7]) Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.6.2013 г., стр. 31).

([8]) Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

(40) На 6 август 2025 г. влезе в сила пилотно споразумение между Франция и Обединеното кралство, с което се цели да се предотвратяват опасните преминавания на Ламанша и Северно море, като споразумението ще бъде в сила до 11 юни 2026 г. На 31 март 2026 г. то беше удължено с още два месеца и беше допълнено с тригодишно двустранно споразумение, сключено на 23 април 2026 г., което предвижда засилено оперативно сътрудничество с Обединеното кралство в областта на контрола на морските граници. Това пилотно споразумение предвижда механизъм за обратно приемане на принципа на замяна „1 за 1“ на граждани на трети държави, пристигнали незаконно с лодка в Обединеното кралство. За всяко обратно приемане от страна на Франция Обединеното кралство извършва едно законно приемане на своя територия. Очаква се това споразумение да окаже възпиращ ефект върху незаконните мигранти, които възнамеряват да преминат Ламанша.

(41) Френските органи твърдят, че за да се засилят още повече полицейските проверки в граничните райони, предвидени като алтернативна мярка съгласно Кодекса на шенгенските граници, са необходими изменения в националното законодателство, така че да се използват пълноценно възможностите, предоставени на държавите членки по член 23 от Кодекса на шенгенските граници. Съответните мерки понастоящем се обсъждат и скоро следва да бъдат предложени на френския парламент.

(42) Френските органи съобщават, че на вътрешните граници се използват технологични средства, което включва използването на дронове в по-отдалечените гранични контролно-пропускателни пунктове, както и на модулни превозни средства за разкриване на документни измами и за идентифициране на издирвани лица, а също и на автоматично разпознаване на регистрационни номера.

(43) Франция е сключила споразумения за обратно приемане с всички съседни държави от Шенгенското пространство и работи в тясно сътрудничество с тях по въпросите, свързани с обратното приемане на незаконни мигранти, задържани на вътрешните граници и на територията на Франция. Френските органи твърдят, че е по-лесно да се връщат лица, незаконно преминали вътрешната граница, въз основа на двустранни споразумения за обратно приемане, отколкото незаконни мигранти, задържани на територията на страната. Френските органи са предприели първи стъпки в посока сключване на практически договорености за прилагането на процедурата за прехвърляне съгласно член 23а от Кодекса на шенгенските граници. Установени са контакти със съседните държави от Шенгенското пространство, но преговорите на техническо равнище, както и необходимото приспособяване на националните правила и процедури вероятно ще отнемат известно време.

(44) Френските органи твърдят, че докато се очаква да започне прилагането на Пакта за миграцията и убежището на 23 юни 2026 г. и пълното прилагане на други системи за укрепване на управлението на външните граници, като например СВИ и ETIAS, както и докато не бъде прието ново национално законодателство, с което да се разширяват полицейските правомощия в граничните райони, и не бъдат сключени практически договорености за прилагане на процедурата за прехвърляне съгласно член 23а от Кодекса на шенгенските граници, алтернативните мерки не могат да заместят повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

Коментари на Комисията

(45) Комисията отбелязва, че Франция активно прилага алтернативни мерки, които съпътстват повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници и ограничават въздействието му.

(46) Въз основа на постъпилото искане от френските органи и след изменение на специфичния план за действие на съвместната операция, през ноември 2025 г. в Северна Франция започна провеждането на дейности за събиране на информация (дебрифинг). Това включва разполагането на експерти по събиране на информация на граничните контролно-пропускателни пунктове, както и евентуално разполагане на патрулни лодки в морето и крайбрежни патрулни лодки с цел откриване и докладване на инциденти, свързани с мигранти, и подпомагане на операции по търсене и спасяване под ръководството на съответните центрове за координация на морските спасителни дейности.

(47) Комисията признава, че са налице инициативи за укрепване на видовете двустранно полицейско сътрудничество с всички съседни държави от Шенгенското пространство, включително създаването на постоянни смесени бригади и преразглеждането на споразуменията за полицейско сътрудничество.

(48) Франция има споразумения за обратно приемане с всички съседни държави членки. Въпреки че не разполага с достатъчно информация, за да направи цялостна оценка на практическата ефективност на тези споразумения, Комисията отбелязва големия брой случаи на обратно приемане, съобщени от френските органи. Комисията отбелязва също, че Франция действа съгласно съответните норми на правото на Съюза и съобразно съдебната практика на Съда на Европейския съюз относно прилагането на Кодекса на шенгенските граници и на директивата относно връщането на вътрешните граници, където повторно е въведен контрол ([9]).

([9]) Решение на Съда на Европейския съюз от 21 септември 2023 г., Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) и др./Ministre de l'Intérieur, дело C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

(49) Комисията признава последните инициативи за постигане на практически договорености относно прилагането на процедурата за прехвърляне съгласно член 23а от Кодекса на шенгенските граници.

(50) Комисията отбелязва, че дори и в отсъствието на повторно въведен контрол на вътрешните граници френските органи могат да продължат да упражняват публични правомощия, включително такива, които имат за цел да се намали незаконната имиграция във вътрешните гранични зони. В тази връзка Комисията отбелязва, че ограниченията при прилагането на алтернативни мерки, по-специално полицейски проверки в граничните зони, са предвидени в националното законодателство.

(51) Комисията подчертава, че в случай че Франция реши да замени контрола на вътрешните граници с полицейски проверки, член 25 от Кодекса на шенгенските граници все още ще позволява на френските органи незабавно да въведат повторно контрол на вътрешните граници, за да се справят със сериозна заплаха за обществения ред и националната сигурност, възникнала неочаквано вследствие на непредвидими събития.

IV. МЕРКИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ

Позиция на френските органи

(52) Френските органи съобщават, че повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници е оказало незначително въздействие върху свободното движение на хора, като се е отразило в много ограничена степен на трансграничната мобилност, а жителите на граничните райони не са съобщавали за особени затруднения.

(53) Контролът се извършва несистематично и въз основа на риска, дори на определени гранични контролно-пропускателни пунктове постоянно да присъстват служители на правоприлагащите органи. Проверките се извършват предимно на случаен принцип и са планирани така, че да се осигури плавен трафик, като същевременно се гарантира сигурността.

(54) Интензивността и честотата на проверките се адаптира в зависимост от вида на границата (въздушна, морска или сухопътна) и от редовно актуализирана оценка на риска, изготвяна от компетентните местни органи в съответствие с методологията CIRAM 2.0.

(55) Френските органи съобщават, че изпълняват следните действия, за да сведат смущенията до минимум:

— приспособяват граничните проверки спрямо положението от гледна точка на трафика;

— съгласуват оперативните мерки с управителите на транспортната инфраструктура (напр. отваряне на ленти, обходни маршрути, преместване на контролни пунктове);

— сътрудничат си със съседните държави членки за извършване на предварителен контрол (напр. в съвместни центрове или чрез съвместни патрули);

— гарантират, че граничните служители са обучени да извършват бързи или „планови“ проверки, особено в обществения транспорт.

(56) Френските органи подчертават, че целта е да се извършва селективен контрол, различен от систематичните проверки на външните граници на Шенгенското пространство, и да се избегнат смущенията на обществения ред или претоварването на движението в граничните райони.

Коментари на Комисията

(57) Изпратените от френските органи нотификации са доказателство за ангажимента им да гарантират, че въздействието от контрола на вътрешните граници остава ограничено, както се изисква в член 26, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници.

(58) Комисията отбелязва, че граничният контрол се извършва по целенасочен и основан на риска начин с цел да се ограничи въздействието върху трансграничното пътуване и върху свободното движение на хора. Тези действия спомагат да се смекчи въздействието на мерките за контрол.

(59) През последното десетилетие Франция е предприела мерки, под ръководството на Комисията и в тясно сътрудничество със съседните си държави членки, за да гарантира, че трафикът е плавен навсякъде, където повторно е въведен контрол на вътрешните граници. Резултатът от това по-конкретно е пълното възобновяване на работата на всички гранични контролно-пропускателни пунктове по френско-испанската граница.

(60) Комисията е получила само няколко жалби за смущения в трансграничния трафик вследствие на повторното въвеждането на контрол на вътрешните граници.

V. ПРЕПОРЪКИ

(61) Доброто функциониране на Шенгенско пространство зависи от пълното и ефективно прилагане на достиженията на правото на Съюза в областта на миграцията и убежището. Началото на прилагането на Пакта за миграцията и убежището на 23 юни 2026 г. ще бъде важен фактор за преодоляване на опасенията, свързани с неразрешените движения на граждани на трети страни, както и на опасенията, свързани с миграцията и сигурността, породени от незаконната миграция — опасения които Франция изтъкна като основания за повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

(62) Опасенията, свързани със сигурността, са основната причина, посочена от Франция в подкрепа на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. Правото на Съюза вече предлага широк набор от инструменти, които да помогнат за преодоляването на опасенията, посочени от френските органи. Държавите членки следва да използват пълноценно съществуващите механизми с цел засилване на сигурността и сътрудничеството в областта на правоприлагането. Сред тях са Регламент Прюм II, новата Шенгенска информационна система, както и новото законодателство относно предварителната информация за пътниците и резервационните данни на пътниците ([10]). Влизането в сила на СВИ и ETIAS допълнително ще допринесе за сигурността на външните граници ([11]).

(63) Комисията посочва, че съгласно Регламента относно скрининга ([12]), който е част от Пакта за миграцията и убежището, проверката за сигурност във всички съответни бази данни ще бъде част от скрининга както на външните граници, така и в рамките на територията.

(64) Френските органи следва да продължат да развиват сътрудничеството и обмена на информация със съседните държави членки, включително чрез целесъобразно преразглеждане на съществуващите двустранни споразумения или договорености за обратно приемане и/или чрез сключване на практически договорености за прилагане на процедурата за прехвърляне съгласно член 23а от Кодекса на шенгенските граници, както и чрез двустранните си споразумения за полицейско сътрудничество със съседните държави членки.

(65) Комисията подчертава, че използването на алтернативни мерки, включително технологични решения и полицейски проверки в граничната зона, може да се окаже по-ефикасно и ефективно средство за гарантиране на високо равнище на сигурност и миграционен контрол, без да е необходимо повторно да се въвежда контрол на вътрешните граници. В тази връзка Комисията отбелязва, че и сега граничните проверки вече се извършват несистематично и въз основа на риска.

([10]) Регламент (ЕС) 2024/982 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 година за автоматизираното търсене и обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество и за изменение на решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета и регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент Прюм II) (ОВ L, 2024/982, 5.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Регламент (ЕС) 2025/13 на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 2024 година за събиране и предаване на предварителна информация за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/818 (OJ L, 2025/13, 8.1.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Поправка на Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011 (ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 година за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226 (ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) РРегламент (ЕС) 2024/1356 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817 (ОВ L, 2024/1356, 22.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(66) Френските органи следва да обърнат по-специално внимание на трансграничните региони, засегнати от повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, и да проучат до каква степен могат да бъдат предложени технологични или специално разработени решения за всеки граничен регион или за всяка категория пътуващи от основно значение, така че трансграничното пътуване да стане още по-плавно.

(67) Комисията препоръчва на френските органи да преодолеят всички правни или оперативни пречки, които възпрепятстват ефективното използване на алтернативни мерки на вътрешните граници на страната, с цел управление на миграцията.

(68) Френските органи следва да работят в посока постепенно премахване на контрола на вътрешните граници, като прилагат индивидуален подход за всеки участък от вътрешната граница и за всеки вид заплаха, използвайки пълноценно наличните алтернативни мерки, посочени в Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията ([13]), както и възможностите, предвидени в Кодекса на шенгенските граници. Тези мерки следва да укрепят и допълнят съществуващите такива. Франция следва също така да определи времева рамка за приемането на необходимото национално законодателство, което да позволи използването на алтернативни мерки.

(69) Комисията счита, че успешното сътрудничество със съседните държави членки, както и прилагането на алтернативни мерки, осигуряват солидна основа, на която Франция може да се позове, за да работи в посока постепенно премахване на контрола на вътрешните граници, без да се налага да прави компромиси със сигурността си или с миграционния контрол. С оглед постигане на тази цел тя ще продължи да поддържа тесни контакти с всички засегнати държави членки.

Съставено в Брюксел на 2 юни 2026 година.

За Комисията
Magnus BRUNNER
Член на Комисията

([13]) Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници (ОВ L, 2024/268, 17.1.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).