C/2026/4090

24.7.2026 г.

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от 2 юни 2026 година

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

(само текстът на немски език е автентичен)

(C/2026/4090)

(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 по изключение и временно 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 преработена чрез Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета ([2]), който влезе в сила на 10 юли 2024 г. 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 9 септември 2024 г. германските органи нотифицираха за повторното въвеждане на граничен контрол на основание член 25а от Кодекса на шенгенските граници на вътрешните сухопътни граници с Белгия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия за срок от шест месеца — от 16 септември 2024 г. до 15 март 2025 г. В същото писмо германските органи обявиха повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните сухопътни граници с Австрия, считано от 12 ноември 2024 г., и с Полша, Чехия и Швейцария, считано от 16 декември 2024 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).

(7) С писмо от 15 октомври 2024 г. германските органи представиха образеца на нотификацията за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешната сухопътна граница с Австрия за срок от 4 месеца и 3 дни — от 12 ноември 2024 г. до 15 март 2025 г.

(8) С писмо от 10 декември 2024 г. германските органи представиха нотификацията си за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните сухопътни граници с Чехия, Полша и Швейцария за периода от 16 декември 2024 г. до 15 март 2025 г.

(9) С писмо от 12 февруари 2025 г. германските органи нотифицираха за удължаването на срока на повторно въведения контрол във всички горепосочени случаи с още шест месеца — от 16 март 2025 г. до 15 септември 2025 г.

(10) На 7 май 2025 г. германските органи обявиха публично, че постепенно ще засилват граничния контрол на вътрешните си сухопътни граници. Същевременно бе издадена министерска инструкция („Weisung“), с която се разреши по вътрешните граници да се отказва влизане на кандидатите за убежище.

(11) След като беше обявено постепенното засилване на граничния контрол на всички вътрешни сухопътни граници, службите на Комисията не получиха актуализирана информация във връзка с нотификацията, направена на 12 февруари 2025 г., а бяха уведомени в рамките на комуникациите с координатора за Шенген, включително по време на среща с германските органи от 28 май 2025 г.

(12) С писмо от 18 август 2025 г. германските органи нотифицираха за второ удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на всички вътрешни сухопътни граници с още шест месеца — от 16 септември 2025 г. до 15 март 2026 г.

(13) С писмо от 12 февруари 2026 г. германските органи нотифицираха за трето удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на всички вътрешни сухопътни граници с още шест месеца — от 16 март 2026 г. до 15 септември 2026 г., като основанията за това бяха същите.

(14) На 18 март 2026 г. в съответствие с член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници Германия представи доклад относно повторното въвеждане и удължаването на срока на граничния контрол на вътрешните си сухопътни граници с Белгия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия за периода от 16 септември 2024 г. до 15 септември 2025 г., на сухопътната си граница с Австрия за периода от 12 ноември 2024 г. до 11 ноември 2025 г. и на сухопътните си граници с Чехия, Полша и Швейцария за периода от 16 декември 2024 г. до 15 декември 2025 г.

(15) Германия беше включена в провеждания от Комисията структуриран диалог относно повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. След получаването на нотификациите на Германия 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.

(16) 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.

(17) 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. По отношение на удължаването на срока на граничния контрол на вътрешните сухопътни граници с Белгия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия това е нотификацията, изпратена на 12 февруари 2025 г. По отношение на удължаването на срока на граничния контрол на вътрешните сухопътни граници с Австрия, Чехия, Полша и Швейцария това е нотификацията, изпратена на 18 август 2025 г.

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

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

ОЦЕНКА НА НОТИФИКАЦИИТЕ И НА ДОКЛАДА

I. ФОРМАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ

(19) В условията на повторно въведен контрол на вътрешните граници Кодексът на шенгенските граници налага на държавите членки редица формални задължения.

(20) 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.

(21) Комисията отбелязва, че нотификациите от 16 септември 2024 г. са изпратени по-малко от четири седмици преди влизането в сила на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. 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.

(22) 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]).

(23) Германия не е посочила в нотификациите си наименованията на определените контролно-пропускателни пунктове, както се изисква съгласно член 27, параграф 1, буква в) от Кодекса на шенгенските граници.

(24) 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, обуславяща повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. Въпреки че за националните органи вероятно е трудно да представят точна оценка на мащаба и очакваната продължителност на сериозната заплаха, Комисията отбелязва, че с информацията, предоставена от германските органи в нотификациите, не е направена подробна оценка 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.

(25) В нотификациите, изпратени от Германия, липсват подробна оценка на риска и информация за внезапните мащабни неразрешени движения съгласно член 27, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници. Освен това във въпросната оценка не се съдържа информация, получена от съответните агенции на Съюза съгласно съответните им правомощия, нито анализ на данни от съответните информационни системи, както се изисква от същата разпоредба.

(26) Докладът относно повторното въвеждане и удължаването на контрола на вътрешните граници съгласно член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, който Германия трябваше да представи при изтичането на срока от 12 месеца (на 16 септември 2025 г. по отношение на Белгия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия; на 12 ноември 2025 г. по отношение на Австрия; и на 16 декември 2025 г. по отношение на Чехия, Полша и Швейцария), беше представен на 18 март 2026 г.

([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).

(27) 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 ([5]).

II. НЕОБХОДИМОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Позиция на германските органи

(28) Във всичките си нотификации германските органи посочват като основание за повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници наличието на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, която произтича от извънредна ситуация, изразяваща се във внезапни мащабни неразрешени движения на граждани на трети държави по смисъла на член 25, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2016/399. Освен това в нотификациите се споменават общи предизвикателства, свързани с миграцията и сигурността.

(29) По отношение на миграционната обстановка германските органи изтъкват кумулативния ефект от големия брой кандидати за убежище, неразрешените движения на граждани на трети държави и на украински граждани, ползващи се с временна закрила, както и произтичащият от това натиск върху държавната администрация, по-специално върху системата за допускане, интеграция и приемане на федералните провинции и общините, както и върху съдебните органи, държавното образование и системата за социално благосъстояние, което поражда социално напрежение и поляризация в обществото. Германските органи подчертават, че е важно да се вземе предвид не само настоящата ситуация с незаконната миграция, но и постоянният приток на нелегални мигранти през последните години, както и произтичащият от това натиск върху системите за допускане и интеграция, миграционните органи и съдилищата, системите за държавно образование и социално благосъстояние. Тази ситуация не засяга само отделни участъци от границите на Германия, а цялата федерална територия.

(30) Що се отнася до ситуацията в областта на сигурността германските органи посочват събитията в областта на световната сигурност, включително продължаващата агресивна война на Русия срещу Украйна, ситуацията в областта на сигурността в Близкия изток, нестабилната обстановка и събитията в Афганистан и Сирия, както и ескалацията между Израел и Иран.

(31) Временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници дава възможност на ранен етап да бъдат открити лицата, които представляват (терористична) заплаха, и да бъдат предприети нужните полицейски мерки. През съответните отчетни периоди, обхванати от доклада по член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, германските органи са задържали близо 1 500 лица, свързани с престъпления по политически подбуди.

(32) Германските органи се позовават на поредица от нападения и тежки престъпления, най-вече такива с използване на нож, които засилват чувството на несигурност в обществото.

(33) Германските органи считат, че повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници на страната е както необходимо, така и пропорционално, като се имат предвид настоящите недостатъци в управлението на външните граници и недобре функциониращата дъблинска система, което не позволява осъществяването на трансфери по дъблинската процедура към съответните държави членки.

(34) Германските органи изтъкват силния възпиращ ефект от повторно въведения контрол на вътрешните граници, що се отнася до контрабандата на мигранти и незаконната миграция. През 2024 г. германските органи са засекли около 83 600 неразрешения влизания, а през 2025 г. — около 63 000. Освен това федералната полиция е регистрирала 1 500 случая на контрабанда на мигранти, извършени от около 1 600 контрабандисти.

(35) Германските органи считат, че алтернативните мерки, като например полицейските проверки в граничните зони, използването на технологии (като дронове, камери за наблюдение, автоматично разпознаване на регистрационни номера), както и трансграничното полицейско сътрудничество и сътрудничеството при обратното приемане между съседните държави членки, са изчерпани и не са достатъчно ефективни, за да заместят повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

([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).

(36) Съдебната практика на Федералния конституционен съд налага ограничения върху системното използване на системи за разпознаване на регистрационни номера. Освен това чрез технически средства могат да се идентифицират превозни средства и лица, но не могат да се проверяват условията за влизане на граждани на трети държави.

(37) Германските органи твърдят, че в отсъствието на повторно въведен контрол на вътрешните граници националното законодателство не позволява на германските полицейски служби да извършват гранични проверки единствено поради преминаването на границата и да предприемат незабавни мерки за отказ за влизане на лица, които не отговарят на условията за това. Тези проверки също така позволяват по-целенасочен подход към предотвратяването и ранното откриване на случаи на контрабанда на хора, с което се осигурява защита и на жертвите на това деяние.

(38) Германските органи твърдят, че в съответствие с принципа на пропорционалност граничните проверки на вътрешната сухопътна граница се извършват с мярка и са съобразени с обстановката на всеки участък от вътрешната граница, с цел да се сведе до минимум тяхното въздействие върху трансграничния трафик и да се избегне ненужното му смущение. Интензивността, мястото, продължителността и обхватът на граничните проверки са приспособени в зависимост от, наред с другото, положението на вътрешната сухопътна граница и местната пътна инфраструктура. Поради това германските органи не са представили списък на определените контролно-пропускателни пунктове.

Коментари на Комисията

(39) Германските 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 контрол на вътрешните граници.

(40) Комисията отбелязва, че макар сложната обстановка в областта на световната сигурност да поражда сериозни опасения за националната сигурност на държавите членки, в нотификациите не е предоставен достатъчен анализ, който да обясни как обстановката в областта на световната сигурност засяга конкретно Германия и как се проявява тази заплаха на конкретни участъци от вътрешните сухопътни граници, където повторно е въведен контрол.

(41) Въз основа на информацията, предоставена в нотификациите, Комисията не е в състояние подробно да установи как чрез повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници ще се преодолее установената от Германия сериозна заплаха за обществения ред или националната сигурност, особено що се отнася до тежките престъпления, извършени от лица, които вече се намират на територията на страната.

(42) Комисията признава, че Германия е изправена пред сложна миграционна обстановка, както личи от данните за общия брой молби за убежище, включително тези, подадени след неразрешено влизане в страната от кандидати за международна закрила, регистрирани в друга държава членка, и от лица, ползващи се с международна закрила в друга държава членка, както и от броя на разрешенията, издадени с цел събиране на семейството на членове на семейството на лица с признат статут на бежанци. Капацитетът на Германия да осигури подходящи условия за приемане на кандидати за международна закрила е засегнат и от необходимостта да се окаже съдействие на лицата, ползващи се с временна закрила вследствие от агресивната война на Русия срещу Украйна.

(43) 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.

(44) Комисията признава, че недостатъците в контрола на външните граници могат да бъдат основание за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, ако тези недостатъци пораждат сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. В тази връзка трябва да се отбележи, че в член 29, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници е предвидена и специална процедура, при която Съветът може при извънредни обстоятелства да препоръча на една или повече държави членки повторно да въведат граничен контрол на всички или на отделни участъци от своите вътрешни граници, когато цялостното функциониране на пространството без граничен контрол на вътрешните граници е застрашено поради трайни и сериозни недостатъци, свързани с контрола на външните граници, и доколкото тези обстоятелства представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност.

(45) Последните данни сочат, че миграционната обстановка както на европейско, така и на национално равнище значително се е подобрила. През 2024 г. Европейската агенция за гранична и брегова охрана е отчела рязък спад в броя на неразрешените преминавания на външните граници на Съюза. Според доклада за интегрирания капацитет за ситуационна осведоменост и анализ на ЕС през 2025 г. броят на неразрешените преминавания на границата при външните граници на ЕС е намалял с една четвърт в сравнение с 2024 г. (180 429 през 2025 г. спрямо 240 199 през 2024 г.). Според публично достъпни данни, предоставени от германските органи, през 2024 г. броят на подадените за първи път молби за убежище е спаднал с 30,2 % ([6]). Низходящата тенденция се ускори през първите девет месеца на 2025 г., когато броят на подадените за първи път молби за убежище спадна с още 51 % ([7]). 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 Германия на контрол на вътрешните граници.

(46) 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 вторичните движения на кандидатите за международна закрила се установяват бързо, което би позволило правилното прилагане на правилата, предвидени в Регламента от Дъблин ([8]) относно разпределянето на компетентността за разглеждане на молбите за убежище. Въпреки това предоставената в нотификациите информация относно броя на залавянията и случаите на обратно приемане не посочва как се променя този брой във времето, нито обосновава общото удължаване на срока на повторно въведения контрол на вътрешните граници и постепенното му засилване по всички вътрешни сухопътни граници, без да се прави разграничение.

(47) Комисията подчертава, че повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници не променя задълженията на Германия съгласно приложимите норми на правото на Съюза в областта на убежището и връщането. Спазването на достиженията на правото на Съюза в областта на убежището и връщането по вътрешните граници с повторно въведен граничен контрол предотвратява по-нататъшни неразрешени движения и позволява предприемането на подходящи последващи действия, когато дадено лице бъде определено като риск за сигурността.

(48) Комисията отбелязва, че на 2 юни 2025 г. Административният съд в Берлин е постановил временна мярка срещу отказа на германските органи да приложат разпоредбите на Регламента от Дъблин по отношение на трима кандидати за убежище на вътрешната граница с Полша ([9]). Това все още не е окончателно решение в главното съдебно производство.

(49) Комисията получи информация от съседните на Германия държави членки за случаи на директно връщане на вътрешната граница извън рамката на съществуващите споразумения или договорености за обратно приемане, което поражда както опасения за сигурността, така и въпроси относно ефективността и законосъобразността на този подход.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) 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).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) В нотификациите не се посочват конкретни причини за избрания географски и времеви обхват на решението за повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници. Липсва обяснение защо за по-целесъобразен е счетен срок от шест месеца, а не по-кратък период. Няма никаква обосновка за повторното въвеждане на граничен контрол на всички вътрешни сухопътни граници, без да се прави разграничение, което би означавало, че заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност е еднакво сериозна на всички вътрешни сухопътни граници.

(51) Комисията взема под внимание заявеното намерение на германските органи да осъществяват контрол на вътрешните граници по начин, който ограничава въздействието върху трансграничния трафик. Комисията отбелязва още, че обявеното на 7 май 2025 г. постепенно засилване на контрола на вътрешните граници е било съобщено устно на службите на Комисията, но не е било отразено в последващите нотификации до нея.

(52) В годишния си доклад от 8 юли 2025 г. комисарят на федералната полиция разкритикува натиска, на който е подложена националната полиция вследствие на цялостното повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, което е за сметка на обичайните полицейски задължения, и призова за по-адаптиран подход към повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, съобразен с регионалните условия ([10]).

III. АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

Позиция на германските органи

(53) Германските органи заявяват, че алтернативните мерки, препоръчани от Комисията в препоръката ѝ от 23 ноември 2023 г. ([11]), не са достатъчни, за да се противодейства на сериозната заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, установена на територията на страната.

(54) Освен това в цялата гранична зона ще продължат да се извършват полицейски проверки на територията, предвидени в националното законодателство и посочени в член 23 от Кодекса на шенгенските граници, и по-специално проверки на случаен принцип.

(55) Германските органи твърдят, че полицейските проверки, извършвани на територията на страната, не могат да заместят повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, тъй като съгласно германското законодателство те не могат да се използват за проверка на условията за влизане. Само повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници позволява лицата да бъдат проверявани единствено заради факта, че преминават вътрешна граница, както и да се издава решение за отказ за влизане.

(56) Германските органи посочват, че по правило решенията за отказ за влизане на територията на Германия се съобщават на съседните държави членки в рамките на тясно гранично полицейско сътрудничество. Същото важи и за обратното приемане в рамките на двустранни споразумения за обратно приемане.

(57) Германските органи твърдят, че използването на технологии като дронове, камери за наблюдение и автоматично разпознаване на регистрационни номера (ANPR), е предмет на националното законодателство и в зависимост това коя технология се използва, може да е свързано с изисквания за употреба, които са по-строги от контрола на вътрешните граници. Вече се използват шест системи за наблюдение с камери и автоматично разпознаване на регистрационни номера за провеждане на съобразено със ситуацията и несистематично наблюдение. Според германските органи обаче тези системи не могат да заместят повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, тъй като не са съсредоточени върху разкриването и предотвратяването на незаконната миграция, а могат само да подпомагат контролните функции на федералната полиция.

(58) Федералната полиция на Германия работи в тясно сътрудничество с партньорските си органи в съседните държави. Тя е сключила споразумения в областта на правоприлагането с всички съседни държави членки и води активни разисквания с оглед актуализиране на съществуващите споразумения с Австрия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

([11]) 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).

(59) Според германските органи степента на полицейско сътрудничество може да се различава в отделните региони и се адаптира спрямо потребностите от двете страни на границата. Това трансгранично сътрудничество включва редовен обмен на информация и координация на (съвместни) мерки по общите граници и в граничната зона, по-специално съвместни патрули, но и обучение и съвместни оценки на риска.

(60) На всички вътрешни сухопътни граници на Германия са създадени постоянни съвместни центрове за полицейско и митническо сътрудничество и/или съвместни служби за връзка. Органите по сигурността от граничните райони работят там съвместно, като координират и подпомагат трансграничните операции и обменят информация за обстановката. Освен това служители за връзка от федералната полиция са разпределени в Thörl-Maglern — центъра за полицейско сътрудничество с Австрия, Словения и Италия.

(61) Федералната полиция изготвя съвместни разработки за оценка на централно, местно и регионално равнище заедно с чуждестранни партньорски органи.

Коментари на Комисията

(62) Комисията взема под внимание, че Германия активно прилага алтернативни мерки, които съпътстват повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници и ограничават въздействието му.

(63) Комисията беше уведомена от съседните държави членки, че на вътрешните граници с повторно въведен граничен контрол липсва обмен на информация, по-специално по отношение на прилагането на двустранните спогодби за обратно приемане.

(64) Комисията приветства инициативите за актуализиране на двустранните споразумения за полицейско сътрудничество с Австрия, Дания, Франция, Люксембург и Нидерландия.

(65) Комисията отбелязва, че Германия има споразумения за обратно приемане с всички съседни държави членки. Тя приветства последните инициативи, предприети съвместно с Франция и Люксембург, за постигане на практически договорености относно прилагането на процедурата за прехвърляне съгласно член 23а от Кодекса на шенгенските граници.

(66) Комисията припомня, че дори и в отсъствието на повторно въведен контрол на вътрешните граници органите на държавите членки 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 използването на технологии и полицейски проверки в граничните зони, са предвидени в националното законодателство.

IV. МЕРКИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ

Позиция на германските органи

(67) Германските органи заявяват, че проверките на вътрешните граници се извършват пропорционално и в зависимост от ситуацията на място, като обхватът и интензивността им се приспособяват към условията на движението, за да се сведе до минимум затруднението за пътуващите до работа, предприятията и туристите.

(68) Германските органи поддържат постоянен и тесен диалог на различни равнища с местните органи в трансграничните региони, както и с органите на съседните държави, по-специално по отношение на въздействието на временното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.

(69) Германските органи са предприели мерки за безопасност на движението, включително поетапно намаляване на скоростта по натоварените пътища, които се прилагат по целесъобразност и се координират с националните, регионалните и международните партньори.

(70) С оглед да се намалят претоварванията, германските органи постоянно адаптират местните мерките за контрол на движението след съгласуване с други органи, като при необходимост незабавно се предприемат мерки за смекчаване.

(71) Германските органи да създали система за наблюдение, приложима на национално равнище, с цел да се откриват и преодоляват краткосрочните отрицателни последици за трансграничния трафик. Досега не са наблюдавани сериозни или тайни смущения, нито са отчитани закъснения, продължили повече от 30 минути, дължащи се на натоварване заради проверки на трансграничното движение, насочено към страната.

(72) Посредством Министерството на транспорта германските органи са уведомили логистичния сектор за повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници и е осигурен специален контактен център. Не са постъпвали сериозни оплаквания.

(73) Германските органи са оптимизирали транспортната инфраструктура, където е било възможно. С цел да се облекчи пътният поток, те са предложили контролните пунктове да бъдат преместени на територията на съседни държави. Възможно е да се обмислят структурни промени в германските магистрали, но те не могат да се осъществят в краткосрочен план.

Коментари на Комисията

(74) Комисията отбелязва ангажимента на германските органи да гарантират, че въздействието на контрола на вътрешните граници остава ограничено, както се изисква в член 26, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници.

(75) Германия е представила нотификация относно своите трансгранични региони съгласно член 42б от Кодекса на шенгенските граници.

(76) Германия е предприела мерки, под ръководството на Комисията и в тясно сътрудничество със съседните си държави членки, за да направи по-плавен трафика при сухопътните гранични контролно-пропускателни пунктове, където повторно е въведен контрол.

(77) Въпреки усилията на германските органи да смекчат въздействието на контрола на вътрешните граници Комисията е получила много жалби от граждани и предприятия, които сочат, че повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници им се отразява неблагоприятно.

(78) Повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници — най-вече на границите между Германия и Люксембург, между Германия и Полша и между Германия и Нидерландия, е създало затруднения за местните гранични общности, и по-специално за трансграничните работници.

(79) Комисията приветства подобренията, постигнати в резултат на двустранните контакти, насочени към подобряване на обстановката на границата между Германия и Люксембург. Това включва въвеждането на нова оперативна процедура на шенгенския контролно-пропускателен пункт (Markusbierg) по магистрала A13, както и съвместно обявеното прекратяване на постоянния граничен контрол на контролно-пропускателен пункт при Трир (Sauertalbrücke), който ще бъде заменен с мобилни проверки на територията на Германия. Подобни контакти, насочени към структурно подобряване на обстановката на вътрешната граница, бяха осъществени и с нидерландските и полските органи.

(80) Комисията приканва германските органи да обърнат по-специално внимание на трансграничните региони, засегнати от повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните сухопътни граници, и в тясно сътрудничество със съседните държави членки 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 по-плавно.

V. ПРЕПОРЪКИ

(81) 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 през юни 2026 г. ще бъде важен фактор за преодоляване на опасенията, свързани с неразрешените движения на граждани на трети държави, както и на опасенията, свързани с миграцията и сигурността, породени от незаконната миграция — опасения които Германия изтъкна като един от аспектите, оправдаващи повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

(82) 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 е част от скрининга както на външните граници, така и в рамките на територията.

(83) Опасенията, свързани със сигурността, са една от причините, посочени от Германия 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 германските 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 ([13]). Влизането в сила на СВИ и ETIAS допълнително ще допринесе за сигурността на външните граници ([14]).

(84) Комисията припомня необходимостта от спазване на задълженията съгласно приложимите норми на правото на Съюза в областта на убежището и връщането на вътрешните граници, където повторно е въведен граничен контрол.

(85) Германските 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.

([12]) Регламент (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 .

([13]) 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).

([14]) 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—71, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(86) Германските органи следва да продължат да преодоляват всички правни или оперативни пречки, които възпрепятстват ефективното използване на алтернативни мерки, като например ограниченията в националното законодателство по отношение на това да се иска удостоверяване на самоличността и да се проверява спазването на условията за влизане и законно пребиваване на територията, или да се използват технологични средства, като например разпознаване на регистрационни номера, на вътрешните сухопътни граници с цел управление на миграцията.

(87) Комисията подчертава, че използването на алтернативни мерки, включително технологични решения, може да се окаже по-ефикасно и ефективно средство за гарантиране на високо равнище на сигурност, без да е необходимо повторно да се въвежда контрол на вътрешните граници.

(88) Германските органи следва да работят в посока постепенно премахване на контрола на вътрешните граници, като прилагат индивидуален подход за всеки участък от тях и за всеки вид заплаха, използвайки пълноценно наличните алтернативни мерки, посочени в приетата от Комисията Препоръка (ЕС) 2024/268, както и възможностите, предвидени в преработения Кодекс на шенгенските граници. Тези мерки следва да укрепват и допълват съществуващите такива. Първа стъпка към това постепенно премахване на контрола на вътрешните граници могат да бъдат нестатичните и несистематични проверки на случаен принцип, основаващи се на риска, включително полицейски проверки в граничната зона и засилено полицейско сътрудничество и сътрудничество в областта на обратното приемане със съседните държави членки.

(89) Комисията счита, че успешното сътрудничество със съседните държави членки, както и прилагането на алтернативни мерки, осигуряват солидна основа, на която Германия 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