



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.9.2011

COM(2011) 561 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Управление на Шенгенското пространство – укрепване на пространството без
граничен контрол на вътрешните граници**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. *Пространство без граничен контрол на вътрешните граници*

Свободното движение е основен принцип на Европейския съюз, а едно от най-успешните му постижения е възможността за движение в рамките на Европейския съюз (ЕС) без гранични проверки на вътрешните граници. Много хора се възползват от тази свобода, като всяка година в рамките на ЕС се осъществяват над един милиард пътувания, а общественото мнение редовно поставя свободата на пътуване сред най-важните ползи, създадени от Съюза¹. Освен това пространството без граничен контрол на вътрешните граници е от основно значение за успеха на единния пазар, в това число свободното движение на работници, стоки и услуги, както и за непрекъснатите усилия на Европа за повишаване на икономическия растеж.

Шенгенското пространство се основава на съвкупност от правила (т. нар. достижения на правото от Шенген), които включват не само премахването на граничния контрол на вътрешните граници и общите правила за контрол на външните граници, но също и обща визова политика, полицейско и съдебно сътрудничество, общи правила относно връщането на незаконни мигранти и създаването на общи бази данни като Шенгенската информационна система (ШИС).

Основите на шенгенското сътрудничество са здрави, но някои неотдавнашни събития подчертаха необходимостта да се гарантира, че Шенгенското пространство може да се справя ефективно с натиска, на който може да бъде подложено поради слабости по неговите външни граници или поради външни фактори, които са извън неговия контрол. В реакцията си Съюзът трябва да отчита тези различни предизвикателства, като същевременно защитава правото на гражданите на свободно движение.

Съответно в своето Съобщение относно миграцията² от месец май Комисията изтъкна необходимостта от координирана реакция на равнището на Съюза при такива ситуации и посочи, че може да предложи подходящ механизъм, както и други средства, за да се осигури съгласувано прилагане и тълкуване на правилата от Шенген.

По подобен начин на заседанието си на 23-24 юни 2011 г. Европейският съвет³ призова да се „въведе механизъм за реагиране при извънредни обстоятелства, излагащи на риск цялостното функциониране на сътрудничеството по Шенген, без обаче да се засяга принципът на свободно движение на хора.“ Комисията беше приканена да представи предложение за тази цел през септември 2011 г.

Настоящото съобщение и придружаващите го законодателни предложения⁴ отговарят на това искане, както и на отправления от Съвета по правосъдие и вътрешни работи през юни призив за засилване на политическото ръководство на шенгенското сътрудничество⁵ и на резолюцията на Европейския парламент от юли⁶, в която се

¹ Евробарометър, „Общественото мнение в Европейския съюз — пролет 2011 г.“, стр. 31—32.

² COM(2011) 248 от 4.5.2011 г.

³ EUCO 23/11 от 24.6.2011 г.

⁴ COM (2011) 559 и COM (2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]

⁶ P7_TA(2011)0336

изисква всеки нов механизъм да бъде съсредоточен върху подобряването на свободата на движение и засилването на управлението на ЕС на Шенгенското пространство.

Гражданите на ЕС очакват да могат да се възползват от правото на свободно движение, както и да пътуват свободно в една безопасна Европа без граници. Не бива да се позволява престъпнически, терористични или други заплахи да застрашават това тяхно право. Същевременно Съюзът и неговите държави-членки трябва да бъдат в състояние да реагират бързо и ефикасно при сериозни заплахи за обществения ред и вътрешната сигурност. С настоящия всеобхватен пакет от взаимосвързани мерки Комисията се стреми да установи координирана реакция на равнище ЕС, с която да се гарантира, че основните принципи на правото на Съюза, и по-специално правото на свободно движение, са защитени, и която да позволи да бъдат взети предвид всички европейски интереси при осигуряването на Шенгенското пространство, като същевременно се поставят ограничения за едностранните национални инициативи, които, сами по себе си, никога не могат да се справят ефикасно с общите заплахи. Основна и неотменна част от настоящия пакет от мерки е гарантирането, че решенията за извънредно и временно повторно въвеждане на граничния контрол на вътрешните граници се вземат в съответствие с общносттания метод и като се има предвид цялостната отчетност на Комисията пред Европейския парламент.

2. УКРЕПВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

Свободното движение на гражданите в рамките на пространството без граничен контрол на вътрешните граници се основава на система, която разчита на споделеното убеждение, че всяка участваща държава ще бъде готова и способна да прилага различните законодателни инструменти, съставляващи достиженията на правото от Шенген.

Европейският съюз вече създаде инструменти в подкрепа на държавите-членки, за да им помогне да изпълнят своите задължения и да реагират при критични обстоятелства, които биха могли да подложат на риск Шенгенското пространство. Така например държавите-членки могат да потърсят финансова и практическа подкрепа от Комисията чрез фондовете на ЕС. Frontex може да организира съвместни операции или да разполага екипи за бърза гранична намеса. Държавите-членки могат също така да се обръщат към другите държави-членки, към Европол или към Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) за допълнителна помощ. Повече подробности са представени в приложение 1.

Освен това, както заяви в своето Съобщение относно миграцията⁷, Комисията заедно с държавите-членки ще продължи своята работа относно насоките за гарантиране на съгласувано прилагане на шенгенските правила. Началото на този процес бе положено на експертна среща през юли 2011 г. Експертите ще откриват пропуски и области, в които може да е необходимо по-нататъшното изясняване на достиженията на правото от Шенген, например във връзка с издаването на пътни документи и разрешения за пребиваване.

⁷ COM(2011) 248.

Тези инструменти обаче не могат сами по себе си да гарантират, че шенгенските правила се прилагат последователно от всяка държава-членка. Начинът за проверка на това е механизмът за оценка по Шенген, който се използва за наблюдение на прилагането на достиженията на правото от Шенген и за отправяне на препоръки за преодоляването на евентуални слабости. Настоящият механизъм, който разчита на междуправителствена система за партньорска проверка, не е достатъчен за ефективното отстраняване на всички слабости. Ето защо миналата година Комисията предложи подход на равнището на Съюза⁸.

В основата на този нов подход е възможността за предварително обявени или внезапни проверки в дадена държава-членка от ръководени от Комисията екипи от експерти от други държави-членки и Frontex с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген. В доклад, изготвян след всяка проверка, ще се установяват евентуалните слабости и ще се дават ясни препоръки за оздравителни мерки и срокове за изпълнението им. Оценената държава-членка ще трябва впоследствие да изготви план за действие, в който да посочи как възнамерява да изпълни тези препоръки. Проверките на равнището на Съюза относно изпълнението на плана за действие биха могли да включват допълнителни посещения.

Тези промени ще подобрят системата за оценка и наблюдение, но те не предлагат решение за ситуацията, в които тези стъпки, дори комбинирани с мерките, описани в приложение 1, не са достатъчни за отстраняване на пропуските в прилагането на достиженията на правото от Шенген от страна на дадена държава-членка, по-специално при контролирането на външните ѝ граници.

Поради това, когато предприетите на равнището на Съюза или на национално равнище мерки не водят до подобрение на ситуацията, може да бъде необходимо да се въведе отново граничен контрол на вътрешните граници с несправящата се държава-членка, когато ситуацията представлява сериозна заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище. Подобни действия ще бъдат предприемани единствено като крайна мярка и само в степен и с продължителност, необходими за смекчаване по пропорционален начин на отрицателните последици от извънредните обстоятелства. Включването на такава възможност в системата на управление на Шенгенското пространство може също така да се използва като превантивна мярка с възпиращ ефект.

По тази причина Комисията променя предложението си от 2010 г. за справяне с тази ситуация.

3. ИЗВЪНРЕДНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА, КОИТО МОГАТ ДА ДОВЕДАТ ДО ПОВТОРНО ВЪВЕЖДАНЕ НА ГРАНИЧЕН КОНТРОЛ НА ВЪТРЕШНИТЕ ГРАНИЦИ КАТО КРАЙНА МЯРКА

Как функционира днес повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници

⁸ COM(2010) 624, 16.11.2010 г.

Съгласно Кодекса на шенгенските граници⁹ дадена държава-членка може временно да въведе отново граничен контрол на своите вътрешни граници при извънредни обстоятелства, когато „съществува сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност“. Ако заплахите, обосноваващи повторното въвеждане на граничен контрол, са предвидими, съответната държава-членка трябва да съобщи на останалите държави-членки и на Комисията „във възможно най-кратък срок“ цялата значима информация относно обхвата и продължителността на повторното въвеждане, както и причините за него. При спешни случаи повторното въвеждане на граничен контрол може да бъде осъществено веднага.

През октомври 2010 г. Комисията докладва¹⁰, че тази възможност за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е била използвана 22 пъти след влизането в сила на Кодекса през октомври 2006 г. След публикуването на доклада държавите-членки въведоха повторно граничния контрол на вътрешните граници още 4 пъти, като най-скорошният случай са Норвегия и Швеция в отговор на терористичните инциденти в Норвегия. В повечето случаи обаче повторното въвеждане на граничния контрол е използвано, за да могат полицейските органи да се справят с последиците за сигурността, свързани с големи спортни събития, политически демонстрации или политически срещи на високо равнище. Едностранното повторно въвеждане на граничен контрол никога не е надвишавало 30 дни и обикновено е било за много по-кратък срок.

При все това информацията, която държавите-членки трябва да предоставят на другите държави-членки и на Комисията, често не пристига своевременно или не съдържа достатъчно подробности, за да може Комисията да излезе с целесъобразно становище относно уведомлението.

Необходимост от механизъм на равнището на Европейския съюз

Тъй като свободното движение на хора в пространството без вътрешни граници е важно постижение на Съюза, от което се възползват всички хора, живеещи в това пространство, по правило следва да е необходимо вземането на решение да става на равнището на Съюза, а не едностранно на национално равнище.

Една координирана реакция на равнище ЕС ще позволи да бъдат взети под внимание всички европейски интереси. Такава реакция е необходима за справяне със ситуации, при които дадена държава-членка е изправена пред сериозна краткосрочна и в голяма степен локализирана заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност, както и със ситуации с по-мощни и по-дългосрочни последици. И в двата случая координираната европейска реакция е оправдана, тъй като всяко решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници — дори за ограничен период от време и в ограничено географско пространство, е свързано с последици за хората и икономиката, които ще бъдат почувствани извън границите на държавата-членка, прибягнала до такива мерки. Необходимостта от такъв координиран европейски подход е още по-неотложна, когато даден участък от външната граница е подложен на неочакван и силен натиск или когато дадена държава-членка системно не е в състояние да упражнява контрол върху своя участък от външната граница.

⁹ ОВ L 105, 13.4.2006, стр. 1.

¹⁰ COM(2010) 554.

Граничният контрол следва да бъде въвеждан отново единствено като крайна мярка при тези обстоятелства и само след като са предприети други мерки за стабилизиране на ситуацията в съответния участък от външната граница на европейско равнище в дух на солидарност и/или на национално равнище с цел да се гарантира по-добро спазване на общите правила.

Предложение за усъвършенстван подход на равнище ЕС за извънредно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници

Единственото основание за повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници ще продължи да бъде сериозната заплаха за обществения ред или за вътрешната сигурност. Строгите критерии за дерогация по изключение от пространството без вътрешни граници не се променят и ще се прилагат за всеки сценарий, който предвижда такава мярка. Това се отнася за събития като големи спортни събития или политически срещи на високо равнище, а също и за събития, които изискват незабавно действие като терористични или престъпни нападения, като например неотдавнашните жестокости в Норвегия.

При определени обстоятелства неблагоприятните последици от системното неизпълнение от страна на дадена държава-членка на задължението ѝ адекватно да охранява даден участък от външната граница на ЕС, както и внезапният и неочакван приток на граждани на трети държави към даден участък от тази граница биха могли да бъдат определени като представляващи такава заплаха. В приложение 2 са обобщени видовете ситуации, които могат да възникнат.

Основното правило съгласно усъвършенствания подход на равнище ЕС е, че всяко решение за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници ще бъде взимано от Комисията като изпълнителен акт, като държавите-членки ще участват във вземането му по съответния начин. Европейският парламент ще бъде надлежно информиран за тези мерки. Решението ще определя обхвата и продължителността на повторното въвеждане на граничен контрол и ще важи за периоди от не повече от 30 дни, които могат да бъдат подновявани, за максимален срок от шест месеца. По изключение този шестмесечен срок няма да се прилага в случаите, когато повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е резултат от неблагоприятни констатации в рамките на механизма за оценка по Шенген относно системното неизпълнение от страна на дадена държава-членка на задължението ѝ адекватно да охранява своя участък от външната граница.

При спешни ситуации обаче държавите-членки могат да предприемат едностранни действия за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, но само за ограничен период от време (пет дни), като всяко удължаване на този период подлежи на решение съгласно новата процедура на ЕС за изпълнителните актове.

При вземането на решение относно временното повторно въвеждане на граничен контрол трябва да се направи оценка на необходимостта от прибягване до такава мярка за ограничаване на заплахата за обществения ред или за вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище, която е причина за искането или за инициативата за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, както и оценка на пропорционалността на мярката спрямо тази заплаха. Тази оценка трябва да се извърши въз основа на подробна информация, предоставена от засегнатата държава-членка или държави-членки, или въз основа на всяка друга значима

информация. При изготвянето на такава оценка трябва по-специално да се вземат предвид следните съображения:

- вероятните последици от евентуалната заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище, включително заплахи от страна на организираната престъпност или от терористични дейности;
- наличността на мерки за техническо или финансово подпомагане, до които може да се прибегне или вече се е прибегнало на национално и/или европейско равнище, включително помощ от органи на Съюза като Frontex или Европол, и степента, в която тези мерки има вероятност да неутрализират заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище;
- настоящите и вероятните бъдещи последици от евентуални сериозни пропуски, свързани с граничния контрол на външната граница или с процедурите за връщане, установени при оценките по Шенген в съответствие с Регламента относно създаването на механизъм за оценка и наблюдение с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген;
- вероятните последици от такава мярка за свободното движение в пространството без граничен контрол на вътрешните граници.

Повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници е очевидно крайна мярка, която може да се прилага само когато всички други мерки са се оказали недостатъчни за ефективното ограничаване на установената сериозна заплаха.

Следва да се подчертае, че при повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници съответната държава-членка продължава да е обвързана от задълженията си да гарантира правото на лицата, които имат право на свободно движение в съответствие с Договорите и с Хартата на основните права и в съответствие с Директива 2004/38 относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки. Така дори в случай на временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници гражданите на Съюза и членовете на техните семейства могат да влизат на територията на друга държава-членка, като представят единствено валиден паспорт или лична карта. Всички процесуални гаранции, с които се ползват гражданите на Съюза и членовете на техните семейства, се запазват. Освен това гражданите на трети държави, които законно пребивават в Шенгенското пространство, също ще могат да пътуват със своя документ за пътуване и, когато е необходимо, с валидна виза или разрешение за пребиваване.

4. НАБЛЮДЕНИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ШЕНГЕНСКОТО ПРОСТРАНСТВО

Тъй като пространството без граничен контрол на вътрешните граници представлява една от най-ценените свободи в Европейския съюз от лицата, живеещи или пътуващи в това пространство, европейските институции следва да запазят тази свобода, без да накърняват способността на държавите-членки и на ЕС за ефективно справяне със

сериозни заплахи за сигурността или обществения ред. Поради това е от значение да се поддържа постоянен диалог между основните политически участници относно функционирането на Шенгенското пространство и предизвикателствата пред него. Един усъвършенстван механизъм за оценка по Шенген, заедно с механизъм на равнище ЕС за реакция при извънредни заплахи, са законодателни инструменти, които ще подобрят ефективността на Шенгенското пространство, както и прозрачността на неговото функциониране.

Освен тези законодателни инструменти редовните доклади до Европейския парламент относно резултатите от различните проверки на място в контекста на прилагането на механизма за оценка по Шенген, както и незабавното информироване на Европейския парламент относно всяка предприета мярка, която може да доведе до възможното повторно въвеждане на граничен контрол, ще подобрят отчетността и демократичния контрол. В допълнение Комисията ще представя на институциите на ЕС два пъти в годината преглед относно функционирането на Шенгенското пространство. С това ще се осигури база за постоянен дебат в Европейския парламент и в Съвета и ще се допринесе за укрепването на политическото ръководство и сътрудничество в Шенгенското пространство.

Комисията ще проучи също така начини за повишаване на обществената осведоменост относно начина, по който функционира Шенгенското пространство, включително като гарантира, че се предоставя адекватна информация, когато е взето извънредно решение за временно повторно въвеждане на граничен контрол.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Шенгенското пространство е от първостепенно значение за всички, които живеят в Европа. Комисията предлага да се усъвършенстват достиженията на правото от Шенген посредством система на управление, която е в състояние да реагира ефикасно и по навременен и координиран начин на равнището на Съюза при извънредни обстоятелства и предизвикателства, които биха могли да застрашат цялостното функциониране на Шенгенското пространство. Комисията също така предлага да се започне по-редовен и структуриран политически диалог между европейските институции относно функционирането на Шенгенското пространство.

МЕРКИ НА ЕС ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ВЪНШНИТЕ ИМ ГРАНИЦИ

Дадена държава-членка може да поиска практическа и финансова подкрепа за справяне с критична ситуация или пропуск по своите външни граници от следните източници:

Помощ от Frontex

Frontex е агенцията на ЕС, чиято специална мисия е да подпомага държавите-членки при контролирането на външните им граници. Допълнителните материални средства, които бяха предоставени на агенция Frontex при неотдавнашното преразглеждане на учредителния ѝ регламент, както и разширяването на нейния мандат при същото преразглеждане, ще служат за подобряване на капацитета на Frontex за подпомагане на държави-членки, които са изправени пред конкретни предизвикателства при управлението на външните си граници или при справянето с последиците от голям приток на мигранти в рамките на кратък период от време.

Практическата помощ включва съвместни операции, чиято цел е, например, патрулирането на външните граници в името на общите интереси на всички държави-членки. Пример за това е текущата съвместна морска операция „Хермес“ в Южното Средиземноморие, стартирана през февруари 2011 г. в рамките на Европейската патрулна мрежа, чиято основна цел е контролът на имиграционните потоци от Северна Африка до Италия и Малта. Друг пример за такава съвместна операция е текущата операция „Посейдон“, действаща по протежението на гръцко-турските сухоземни и морски граници.

Подкрепата от Frontex може да бъде също така под формата на разполагане на екипи за бърза гранична намеса (RABIT) по искане на дадена държава-членка. Такива екипи бяха разположени по гръцко-турската сухопътна граница от ноември 2010 г. до март 2011 г. Екипите за бърза гранична намеса се състоят от гранични служители от редица държави-членки на ЕС под оперативното командване на приемащата държава-членка. След преразглеждане на регламента за Frontex възможностите за помощ от Frontex бяха рационализирани и усъвършенствани с възможността за искане за разполагане на европейски екипи за гранична охрана (ЕЕГО).

Frontex може също така да предоставя помощ за изграждането на капацитет в дадена държава-членка, с което да ѝ се даде възможност да увеличи капацитета на своите технически и човешки ресурси за управление на границите или да изпълни други аспекти на задълженията си съгласно достиженията на правото от Шенген, например по отношение на връщането на незаконни мигранти. Така например Frontex предостави такава помощ на Гърция да развие своя капацитет за управление на връщането на незаконни мигранти.

Финансиране от ЕС

Финансовата солидарност между държавите-членки на Европейския съюз в областта на управлението на границите се осигурява чрез Фонда за външните граници (ФВГ). Финансови средства, които могат да имат пряко или косвено отражение за подпомагането на държавите-членки да се справят с притока на мигранти, се

предоставят и чрез други свързани с миграцията фондове на ЕС, по-специално Европейския фонд за връщане, Европейския бежански фонд и Европейския фонд за интеграция. Налице са допълнителни финансови средства като част от годишните плащания за дейности, организирани на национално равнище (като се използват национални средства) или в няколко държави-членки („Действия на Общността“), или под формата на извънредни плащания, които се управляват от Комисията. На Италия, например, бяха предоставени спешно финансови средства от Фонда за външните граници (и от ЕФВ) през 2011 г., за да ѝ се помогне да се справи поне в някаква степен с последиците от тазгодишния голям приток на мигранти от Северна Африка. През изминалите години Гърция, Малта, Испания и Италия получиха подкрепа и чрез т.нар. „конкретни действия“ на ФВГ за отстраняване на слабости по граничните пунктове.

В своето съобщение, озаглавено „Диалог за миграция, мобилност и сигурност с държавите от Южното Средиземноморие“ Комисията посочва, че стабилното управление на границите ще бъде възможно само ако се мобилизират допълнителни и достатъчни финансови ресурси от ЕС. Освен това в съобщението си, озаглавено „Бюджет за стратегията „Европа 2020“, Комисията предлага значително увеличаване на средствата, предназначени за политиките в областта на вътрешните работи, възлизащи на общо около 8,2 млрд. EUR за периода 2014—2020 г., за да се гарантира, че миграционните въпроси се разрешават подходящо и навреме.

Други мерки за подпомагане

В зависимост от ситуацията, пред която е изправена въпросната държава-членка, и особено при наличието на голям брой пристигнали в тази държава лица, търсещи убежище, би било от полза да се потърси съдействието на Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO), вероятно под формата на екипи за подкрепа в областта на убежището, които биха могли, например, да предоставят технически съвети относно приемането или обработката на молбите за убежище. Гърция получи този вид помощ за изграждане на капацитет от EASO през последните месеци с оглед на усъвършенстването на основните аспекти на своята система за убежище.

По същия начин, ако предизвикателствата, пред които е изправена съответната държава-членка, са свързани с престъпността, би било уместно да се потърси помощ от Европол. Ако, например, престъпни мрежи участват в трафик на хора или незаконно прехвърляне на мигранти, Европол може да съдейства при изработването и прилагането на ефективни мерки срещу такива мрежи. През последните месеци Европол съдейства на Италия, като извършва оценка на риска за това до каква степен нестабилната политическа ситуация в региона може да бъде използвана от престъпни и терористични мрежи. Европол оказва помощ на Италия на място в Лампедуза, като осигурява достъп в реално време до бази данни с престъпници и оказва помощ при събирането на информация.

При определени обстоятелства една или повече държави-членки могат да бъдат в състояние да осигурят ad hoc помощ на друга държава-членка в затруднено положение, особено ако помагачата държава-членка е пряко засегната от кризисната ситуация в другата държава, поради факта, че са съседни държави или ако притежават някакви специални умения или опит, които биха могли да бъдат полезни за държавата-членка в затруднено положение.

Сътрудничество с трети държави

ЕС и неговите агенции са в състояние да предприемат редица стъпки за установяване на сътрудничество и диалог с трети държави на произход или на транзитно преминаване с цел да се помогне за засилването на граничния контрол и спирането на потока на незаконната миграция към Съюза. Тази помощ може да бъде, например, под формата на финансова и материална помощ за въпросната трета държава и, например, да оказва помощ на тази страна да се справи с хуманитарна криза. По същия начин помощта за държавите-членки посредством намесата на трети държави би могла да бъде под формата на дискусии относно обратното приемане на незаконни мигранти с произход от тази трета държава или може да се изразява в предоставянето на техническа помощ, свързана с управлението на миграцията, или в прилагането на регионална програма за закрила.

ОСНОВНИ ВИДОВЕ ИЗВЪНРЕДНИ СИТУАЦИИ, ПРИ КОИТО МОЖЕ ДА СЕ ОБМИСЛИ ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ВРЕМЕННО ПОВТОРНО ВЪВЕЖДАНЕ НА ГРАНИЧЕН КОНТРОЛ НА ВЪТРЕШНИТЕ ГРАНИЦИ

За илюстриране на начина, по който новият режим за временно и извънредно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници ще функционира на практика, следва непълно описание на основните видове ситуации, при които такива мерки биха могли да бъдат взети под внимание, както и указване на процедурните стъпки, които ще бъдат предприети в такива случаи.

Предвидими събития с краткосрочни и в голяма степен локализирани последици

Когато събитието, което поражда необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, е предвидимо, държавата-членка съобщава на Комисията и на другите държавите-членки най-малко шест седмици предварително цялата значима информация относно причините за това, както и за планирания обхват и продължителност. Ако въпросното събитие не може да се предвиди шест седмици преди да се наложи да бъдат взети мерки за повторно въвеждане, тогава уведомлението следва да се извърши във възможно най-кратък срок. То ще бъде последвано от решение на Комисията като изпълнителен акт, взето с процедурата по разглеждане, в които ще бъдат оценени необходимостта и пропорционалността на планираните мерки (член 5 от Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите-членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията¹¹).

Опитът показва, че този тип сценарий отговаря на ситуациите, които най-вероятно могат да предизвикат решения за повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, например във връзка с големи спортни събития, политически демонстрации, политически срещи на високо равнище и така нататък.

Спешни непредвидени събития и краткосрочни мерки

По своето естество някои събития, които пораждат нуждата от драстични краткосрочни мерки за гарантиране на сигурността или други важни обществени интереси, включително възможното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници за ограничен период, са непредвидими. Такъв е, например, случаят при терористични нападения или други големи престъпни деяния, когато е необходимо да се предприемат всички възможни мерки, за да се гарантира бързото задържане на извършителите.

При такива обстоятелства държавите-членки могат незабавно да въведат отново граничен контрол на вътрешните граници за срок от максимум пет дни. Ако желаят продължаването на този срок, те трябва да уведомят съответно Комисията и държавите-членки. Решение относно такова удължаване може да бъде взето бързо посредством специалната процедура по спешност, предвидена в член 8 от горепосочения Регламент (ЕС) № 182/2011.

Трайни пропуски в управлението на даден участък от външната граница на Съюза

¹¹ ОВ L 55, 28.2.2011 г., стр. 13.

В някои случаи може да е необходимо като крайна мярка, след като са използвани всички други мерки за смекчаване на негативните последици от неизпълнението от страна на дадена държава-членка на задължението ѝ да охранява своя участък от външната граница, като се прибегне до временно повторно въвеждане на граничен контрол на някои вътрешни граници.

Пропуските в управлението на границите могат да бъдат посочени в доклад, изготвен като част от механизма за оценка, който ще съдържа препоръки за отстраняването им. От съответната държава-членка ще се изисква да изготви план за действие, целящ изпълнението на тези препоръки, а Комисията ще следи за неговото изпълнение. Комисията може да поиска от съответната държава-членка да предприеме определени конкретни мерки като например да поиска подкрепа от Frontex или да затвори даден гранично-пропускателен пункт за определен период от време с цел да се отстранят някои слабости. Въпреки това, ако тези мерки не се окажат ефективни за отстраняване на пропуските и дотолкова доколкото тези пропуски представляват сериозна заплахата за обществения ред или за вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище, Комисията може да вземе решение за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници. Преди да предприеме такава сериозна стъпка, Комисията ще отчита изцяло необходимостта и пропорционалността на тази мярка, включително оценка на възможното ѝ въздействие върху свободното движение на хора в рамките на Шенгенското пространство.

Събития с потенциално голямо въздействие в краткосрочен или дългосрочен план

Възможно е да възникнат ситуации, при които голям брой граждани на трети държави преминават външните граници на една или повече държави-членки. Това би могло да доведе до неочаквани и значителни вторични движения на граждани на трети държави, за които е установено, че пребивават незаконно на територията на други държави-членки. В такава ситуация и дотолкова доколкото обстоятелствата са такива, че представляват сериозна заплахата за обществения ред или за вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище, временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници би могло да се обмисли като крайна мярка. Дадена държава-членка, която желае да въведе отново граничен контрол на вътрешните граници при такива обстоятелства може да отправи искане до Комисията по начина, описан по-горе за предвидимите събития. Преди да вземе такова решение Комисията трябва да се консултира с държавите-членки и засегнатите заинтересовани страни и да бъде убедена, че това е *единствената* мярка, която би могла да има ефект, отчитайки всички други мерки, включително и тези, описани в приложение 1.

Преминаването на външната граница от голям брой граждани на трети държави може при определени обстоятелства да оправдае незабавното въвеждане на някакъв граничен контрол на вътрешните граници за определен период от време с цел да се гарантира, че необходимите мерки за опазване на обществения ред и вътрешната сигурност на равнището на Съюза или на национално равнище могат да бъдат взети бързо. При такива обстоятелства дадена държава-членка може да въведе отново граничен контрол на вътрешните граници за период от максимум пет дни по начина, описан по-горе за непредвидените събития. Ако желае да удължи периода на повторното въвеждане след този срок, тя трябва да уведоми съответно Комисията и държавите-членки, като удължаването може да бъде разрешено на равнището на Съюза със специалната процедура по спешност, предвидена в член 8 от Регламент (ЕС) № 182/2011.

Повторното въвеждане на определен целенасочен граничен контрол на избрани вътрешни граници би могло да гарантира, че незаконно пребиваващите граждани на

трета държава могат да бъдат задържани и върнати, за предпочитане доброволно, в съответствие с условията на Директива 2008/115 (Директива за връщането) директно в държавата им по произход или в държавата-членка, през която са преминали, ако това е възможно поради наличието на двустранно споразумение, предвиждащо възможността за такива връщания. То може също така да позволи прекъсването на дейностите на престъпни мрежи, особено ако се смята, че голяма част от мигрантите вероятно са обект или жертва на организирана престъпност за контрабанда или трафик в рамките на Съюза или самите те участват в престъпни дейности.