

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.10.2010
COM(2010) 554 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**относно прилагането на дял III (Вътрешни граници) от Регламент (ЕО) № 562/2006
за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през
границите (Кодекс на шенгенските граници)**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно прилагането на дял III (Вътрешни граници) от Регламент (ЕО) № 562/2006 за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници, наричан по-нататък КШГ)¹ влезе в сила на 13 октомври 2006 г. КШГ консолидира и разви допълнително достиженията на правото на Шенген, и по-специално съответните разпоредби от Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение², и Общия наръчник³. С дял III от КШГ се потвърждава липсата на контрол на лица, преминаващи границите между държави-членки на Шенген. Създаването на пространство без вътрешни граници, в рамките на което е гарантирано свободното движение на хора, представлява едно от най-осезаемите постижения на Съюза.

В КШГ са включени критерии с цел определяне на това дали упражняването на полицейски правомощия в зоните на вътрешните граници би имало ефект, равностоен на гранични проверки. По силата на КШГ премахването на проверките на вътрешните граници задължава също така държавите-членки да отстранят пречки за трафика на шосейни пропускателни пунктове на вътрешните граници. При извънредни обстоятелства, свързани със сериозна заплахата за обществения ред или вътрешната сигурност на държава-членка, може да бъде въведен граничен контрол по вътрешните граници за ограничен период от време в съответствие с процедурата, посочена в КШГ.

По силата на член 38 от КШГ *Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета до 13 октомври 2009 г. доклад за прилагането на дял III.*

Комисията изпрати въпросник до държавите-членки с цел да получи информация относно прилагането на дял III. Докладът беше изготвен въз основа на отговорите, предоставени от двайсет и три държави-членки. Две държави-членки (Унгария и Малта) не предоставиха исканата информация. В доклада е отразена също така информацията, изпратена до Комисията от граждани и представители на Европейския парламент, относно предполагаеми гранични проверки на вътрешните граници.

¹ ОВ L 105, 13.4.2006 г., стр. 1.

² Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. между правителствата на държавите от икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, ОВ L 239, 22.9.2000 г., стр. 19.

³ ОВ С 313, 16.12.2002 г., стр. 97. Общият наръчник беше отменен с приемането на кодекса.

2. ПРЕМАХВАНЕ НА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ ПО ВЪТРЕШНИТЕ ГРАНИЦИ (ЧЛЕН 20)

Кодексът потвърждава, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършват гранични проверки на лицата независимо от тяхната националност. Премахването на граничния контрол на вътрешните граници води също до премахването на наблюдението на границата. Следва да се отбележи, че задължението за превозвачите да връщат пътници, превозвани по земя, въздух или вода, не се прилага за вътрешните транспортни връзки в рамките на шенгенското пространство⁴.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ПРАКТИКА НА РАЗПОРЕДБИТЕ, УРЕЖДАЩИ ПРОВЕРКИТЕ В РАМКИТЕ НА ТЕРИТОРИИТЕ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ И СРЕЩНАТИ ТРУДНОСТИ (ЧЛЕН 21)

3.1. УПРАЖНЯВАНЕ НА ПОЛИЦЕЙСКИ ПРАВОМОЩИЯ (ЧЛЕН 21, БУКВА А))

3.1.1. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

По принцип преминаването на вътрешна граница между две държави-членки следва да бъде разглеждано по същия начин като пътуване между две области или два региона в рамките на една и съща държава-членка. Предвид обаче отговорността на държавите-членки за поддържане на законност и ред и за опазването на вътрешната сигурност, те могат да провеждат проверки в съответствие с оценката на риска на цялата си територия, включително и в зоните на вътрешните граници. Честотата на такива проверки може да бъде различна в зависимост от конкретната зона.

Проверките на лица в рамките на упражняването на полицейски правомощия от страна на компетентните органи на държавите-членки по силата на националното законодателство са позволени на цялата територия, включително и в граничните зони, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки. В КИШГ е посочен неизчерпателен списък с критериите за оценка на това дали упражняването на полицейски правомощия е равностойно на гранични проверки или не. Съответно полицейските мерки не се считат за равностойни на гранични проверки, когато:

нямат за цел граничен контрол,

се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност,

са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници,

са извършени въз основа на проверки на място.

⁴ Член 26 от Конвенцията за прилагането на Споразумението от Шенген и Директива 2001/51/ЕО на Съвета от 28 юни 2001 г. относно допълването на разпоредбите на член 26 на Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г., ОВ L 187, 10.7.2001 г., стр. 45.

3.1.2. ПРИЛАГАНЕ НА КРИТЕРИИТЕ

С цел да се онагледи, че вътрешните граници и граничните зони не са зони, където не могат да бъдат провеждани проверки, бяха създадени няколко критерии, които позволяват да се определи дали въпросните проверки са равностойни или не на гранични проверки. В граничните зони може да е налице особен риск от презгранична престъпност и затова честотата и интензитетът на полицейските проверки могат да бъдат по-високи, отколкото в други части от територията. Проверките обаче не трябва да бъдат систематични, а трябва да бъдат целеви и основани на конкретна и фактическа полицейска информация и опит по отношение на заплахите за обществената сигурност. Полицейската информация трябва да се основава на факти и да бъде постоянно преоценявана. Следователно проверките трябва да са случайни в съответствие с оценката на риска.

Повечето държави-членки заявиха, че провеждат несистематични, случайни полицейски проверки въз основа на оценки на риска за сигурността (по-специално рискът, свързан с незаконната имиграция или нарушаване на наказателното законодателство и на законодателството, свързано със сигурността или със закона за движението по пътищата), обмен на информация на национално, регионално или местно равнище и профилиране. Често тези проверки са резултат от международно сътрудничество между съседни държави (редовни срещи и обмен на полицейска информация посредством национални точки за контакт) и могат да се извършват под формата на съвместни патрули, създадени по силата на споразумения за полицейско сътрудничество.

Сравнително лесно е да се определи дали една проверка е проведена с цел прилагането на разпоредби от закона за движението по пътищата, а не като гранична проверка, например когато шофьорът на превозното средство, идващ от дискотека, намираща се в близост до вътрешната граница, е обект на проверка за установяване на употребата на алкохол, при която може да се наложи да бъде проверена самоличността на лицето. По-трудно е да се определи естеството на проверките, целящи прилагането на законодателството, свързано с имиграцията.

Друг важен елемент представлява целта на проверката, която може да се отнася по-скоро за стоки, отколкото за лица. Целта на проверката е от решаващо значение за определяне на възможни нарушения на Кодекса на шенгенските граници или на разпоредбите на ЕС за свободното движение на стоки. От друга страна няма значение кой национален орган провежда проверката, тъй като държавите-членки могат да отдадат различни задачи на различни органи, например митническият служител може да бъде упълномощен да проверява законността на престоя, а полицейският служител може да бъде упълномощен да проверява стоки.

3.1.3. ЧЕСТОТА НА ПРОВЕРКИТЕ — НЕСИСТЕМАТИЧНИ ПРОВЕРКИ

Ето защо за определянето на това дали извършването на полицейски проверки е равностойно или не на извършване на гранични проверки, важен елемент представлява честотата на извършването проверки в зоните на вътрешните граници в сравнение с други части от територията в сходна ситуация. Повечето държави-членки обаче не разполагат с налични данни относно честотата на проверките в граничните зони. Някои считат, че е невъзможно да бъде сравнена честотата на проверките в граничните зони с тези в останалата част от тяхната територия, тъй като практиката и приоритетите в

граничните зони са различни. Няколко държави-членки заявиха, че честотата на полицейските проверки в близост до вътрешните граници е същата, както и в останалите части от територията.

Не е възможно да се определи с точност подходящата честота и редовност, с които следва да се провеждат проверките, тъй като това следва да отразява ситуацията, свързана със сигурността на територията на съответната държава-членка. Въпреки че честите проверки могат да бъдат показателни, все още е трудно да се прецени в отделни случаи дали тези проверки имат ефект, равностоен на систематични гранични проверки.

3.1.4. ПРОВЕРКА НА ПРАВИЛНОТО ПРИЛАГАНЕ НА КРИТЕРИИТЕ

На 22 юни 2010 г. в свое принципно решение⁵ Съдът на Европейския съюз поясни, че националното законодателство, упълномощаващо полицейските органи на държава-членка да проверяват самоличността на лицата, намиращи се в зона, разположена в радиус от 20 km от границата, независимо от тяхното поведение и от наличие на особени обстоятелства, представляващи риск за обществения ред, с цел проверка на задължението да притежават документите, които законът изисква, без да предоставя необходимата рамка, която гарантира, че практическото прилагане на това правомощие няма ефект, равностоен на гранични проверки, нарушава разпоредбите на член 67, параграф 2 от ДФЕС, както и членове 20 и 21 от Кодекса на шенгенските граници.

В светлината на това решение Комисията поиска държавите-членки да адаптират по съответния начин национално законодателство, предоставящо конкретни правомощия на националните полицейски органи в рамките на зоните на вътрешните граници.

Комисията счита, че за да се прецени дали полицейските проверки имат или нямат ефект, равностоен на гранични проверки, е необходимо да получи повече информация от държавите-членки относно причините за извършване на проверките и честотата на извършването им. Тази информация е необходима, за да може ситуацията в зоните на вътрешните граници да бъде наблюдавана и за да бъде отговорено на оплакванията на гражданите и на въпросите, изпратени от представители на Европейския парламент до Комисията, относно честотата или дори систематичното извършване на проверки на пътници в някои зони на вътрешните граници. В този смисъл следва да се отбележи, че някои държави-членки им е трудно да разберат целите на систематично извършвани проверки от техните съседи по отношение на собствените им граждани при преминаване на обща вътрешна граница.

Затова Комисията ще продължи да провежда разглежда внимателно оплакванията и да се обръща към държавите-членки, за да получи обяснения. Ако обясненията не са удовлетворителни, Комисията ще използва всички налични средства, включително откриване на процедура за нарушение, с цел да гарантира правилното прилагане на законодателството на Съюза.

Съответно Комисията ще поиска от държавите-членки да предоставят статистически данни относно полицейски проверки, извършени в рамките на тяхна територия и по-специално в граничните зони.

⁵ Съединени дела C-188/10 и C-189/10, Melki и Others.

За да може да провери на практика честотата на проверките и общата информация, довела до извършване на дадена проверка, Комисията предвижда да проведе внезапни посещения на място в свое предложение за регламент на Съвета за създаване на механизъм за оценка с цел проверка на прилагането на достиженията на правото от Шенген⁶. Комисията ще запази идеята за внезапни посещения в актуализираното предложение след влизането в сила на Договора от Лисабон⁷.

Накрая в случай, че възникне необходимост от извършване на редовни и систематични проверки в отговор на ситуация, свързана със сигурността на техните територии, държавите-членки установяват временното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с член 23 и следващите от КШГ.

3.2. ПРОВЕРКИ НА ЛИЦА (ЧЛЕН 21, БУКВА Б))

Премахването на граничния контрол на вътрешните граници не засяга *проверки за сигурност, извършвани на пристанища и летища от компетентните органи съгласно правото на всяка държава-членка, от пристанищни или летищни служители или превозвачи, при условие че тези проверки също се извършват и на лица, които пътуват в рамките на дадена държава-членка.* Персоналът на летищата, пристанищата или на превозвачите проверява самоличността на пътниците в хода на проверки на лица при представяне за регистриране, или при влизане в зоната за пътници на летището или преди качване на борда на самолета или в комбинация от тези проверки. Макар че Комисията не оспорва извършването на комбинирани проверки, тя все пак препоръчва това да не се прави, тъй като проверките често се възприемат от гражданите като пречка пред упражняване на правото им на свободно движение.

При тези проверки следва да се провери единствено самоличността на пътника спрямо заявеното в пътният документ. Гражданите на ЕС могат да удостоверят самоличността си с паспорт или лична карта. Превозвачите не са задължени, но могат да приемат други документи като свидетелства за управление на МПС, банкови карти и т.н., тъй като това не са документи за самоличност. Гражданите на трети държави могат да удостоверят самоличността си с паспорт. При проверките не следва да се проверява дали гражданите на трети държави притежават виза или разрешително за престой, тъй като тези проверки представляват само проверки на самоличността с търговски мотиви или по причини, свързани със сигурността на транспорта. Държавите-членки не могат да поискат да бъде извършена допълнителна проверка и превозвачите не носят отговорност за превозването на лица, които могат да не отговарят на условията за влизане или престой в други държави-членки на Шенген. Превозвачите също така не могат по собствена инициатива да налагат задължение на граждани на трети държави да удостоверят законността на престоя си, като представят виза или разрешение за престой. Включването на такова задължение в договорните отношения с пътника ще доведе до заобикаляне на премахването на граничния контрол на вътрешните граници.

3.3. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ПРИТЕЖАВАНЕ ИЛИ НОСЕНЕ НА ДОКУМЕНТИ (ЧЛЕН 21, БУКВА В))

Премахването на граничния контрол на вътрешните граници не засяга *възможността държава-членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване*

⁶ COM(2009) 102 окончателен.

⁷ Комисията ще представи преразгледаното предложение през октомври 2010 г.

или носене на документи. Ако държавите-членки наложат такова задължение, то трябва да бъде прилагано на цялата територия или в зоните на външните граници. Задължението не може да бъде ограничено единствено до зоните на вътрешните граници, тъй като това неизбежно ще доведе до проверки, извършвани само в тези зони, което би имало ефект, равностоен на гранични проверки.

3.4. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ДОКЛАДВАНЕ НА ПРИСЪСТВИЕ (ЧЛЕН 21, БУКВА Г))

Накрая премахването на граничния контрол на вътрешните граници не засяга *задължението граждани на трети страни да докладват за присъствието си на територията на дадена държава-членка съгласно разпоредбите на член 22 от Конвенцията за прилагане на споразумението на Шенген.* Някои държави-членки не прилагат тази разпоредба (Швеция, Естония, Германия, Финландия, Литва, Дания, Норвегия), други посочват, че срещат трудности на практика при проверката на спазването ѝ, а трети считат, че тя е полезна за получаване на данни относно броя на гражданите на трети държави, намиращи се на тяхната територия. Комисията счита, че прилагането на тази разпоредба е трудно на практика и се съмнява, че това задължение за докладване има отражение върху откриването на незаконно пребиваващи имигранти от гледна точка на съотношението между разходите и ползите. Затова Комисията ще предложи изменение на Конвенцията за прилагане на споразумението на Шенген с цел отмяна на задължението за докладване на присъствието на граждани на трети държави при влизането им на територията на държави-членки.

4. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЕТО ЗА ПРЕМАХВАНЕ НА БАРИЕРИТЕ ЗА ТРАФИКА НА ШОСЕЙНИ ПРОПУСКАТЕЛНИ ПУНКТОВЕ НА ВЪТРЕШНИТЕ ГРАНИЦИ (ЧЛЕН 22)

Съгласно член 22 от КШГ държавите-членки премахват всички бариери за плавния трафик на шосейни пропускателни пунктове на вътрешните граници, по-специално всякакви ограничения на скоростта, които не се основават изключително на съображения за сигурност по пътя. Същевременно държавите-членки следва да предвидят съоръжения за извършване на проверки в случаи на временно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в съответствие с членове 23—31 от КШГ⁸.

Комисията получи многобройни оплаквания от граждани, в които се посочва продължаващо наличие на пречки пред плавното движение на трафика на някои шосейни пропускателни пунктове на вътрешни граници, по-специално стара инфраструктура (напр. сгради, павилиони за граничен контрол, заслони над пътя или подвижно оборудване като пътни конуси, бариери, по-малко на брой платна за движение, светофари или пътни знаци), когато съответно предизвикват значителни ограничения на скоростта.

В повечето случаи по-голямата част от пречките, чието премахване бе възможно веднага, бяха премахнати от държавите-членки непосредствено след отмяната на проверките на вътрешните граници. Някои пречки бяха премахнати постепенно поради

⁸ Тъй като асоциираните към Шенген държави не членуват в Митническия съюз, на техните граници държавите-членки на Шенген продължават да се извършват митнически проверки, като асоциираните държави имат право да поддържат съответната инфраструктура, включително ограниченията на скоростта, произтичащи от това.

технически трудности, а други са все още налице. Държавите-членки, които се присъединиха към шенгенското пространство през декември 2007 г., изпълниха това задължение на няколко етапа, в зависимост от степента на трудност, свързана с премахването на пречките (т.е. повечето пречки като пътни знаци бяха премахнати веднага след отмяната на проверките на вътрешните граници, докато премахването или адаптирането на по-мощната инфраструктура продължава). Като цяло разходите, ограниченията, свързани с правата на собственост, планирането на бъдещи ремонти или значителни строителни дейности, свързани с реорганизацията на шосейните пропускателни пунктове, бяха посочени като най-честите причини за закъснение при изпълнението на това задължение. Комисията изразява съжалението си, че това важи и за някои държави-членки, които са част от шенгенското пространство от дълго време. За да гарантира правилното прилагане на законодателството на Съюза, Комисията започна процедура за нарушение за неспазване на член 22. Процедурата все още не е приключила.

Някои държави-членки (Португалия, Чешката република, Гърция, Естония, Франция, Австрия, Финландия, Литва, Латвия, Словения, Люксембург) са запазили старата инфраструктура на някои шосейни пропускателни пунктове за случаи на временно въвеждане на граничен контрол. Някои от държави поддържат също така инфраструктурата за извършване на митнически проверки или проверки на камиони (Люксембург)⁹, а други смятат да използват подвижно оборудване при повторно въвеждане на граничен контрол (Чешка република, Франция, Литва, Латвия). Други държави-членки (Германия, Полша, Дания, Италия) премахнаха цялата инфраструктура, където това бе възможно и използват подвижно оборудване при временно въвеждане на граничен контрол. Комисията счита, че за целите на повторно въвеждане на граничен контрол постоянната инфраструктура може да бъде запазена, доколкото е необходимо, при условие, че тя не пречи на плавния трафик и не води до по-строги ограничения на скоростта. Във всички случаи Комисията подчертава, че съоръженията за повторно въвеждане на гранични проверки могат да бъдат също така подвижна инфраструктура и оборудване, които могат да се окажат икономически по-изгодни, отколкото поддържането на постоянна инфраструктура.

Повечето държави-членки твърдят, че ограниченията на скоростта се основават единствено на съображения за сигурност по пътя (напр. техническото състояние на пътя, ремонтни дейности на пътя или когато шосейният пропускателен пункт се намира в заселена зона или в планина). Комисията счита обаче за неприемлива ситуацията, при която поради причини, свързани с „пътната безопасност“, по-специално когато на шосейни пропускателни пунктове все още има стара инфраструктура, някои държави-членки поддържат ограничения на скоростта (както и подвижни пречки като пътни конуси или бариери), които в някои случаи стигат до 10 km в час или държат затворени някои от платната на пътя. Целта на член 22 е на шосейните пропускателни пунктове на вътрешните граници да бъде постигнат плавен трафик. За тази цел освен задължението да бъдат премахнати ограниченията на скоростта, които не се основават изключително на съображения за сигурност по пътя, следва да бъдат предприети и други мерки, по-специално относно съществуващата инфраструктура. Комисията счита, че поддържането на мащабна инфраструктура не може да бъде оправдано със

⁹ Комисията подчертава, че митническите проверки на камиони трябва да се извършват в съответствие със законодателството на Съюза в областта на свободното движение на стоки и на транспорта.

съображения за сигурност по пътя. Разбираемо е, че на бившите пропускателни пунктове инфраструктурата не позволява ограниченията на скоростта да бъдат завишени до максималната скорост, разрешена за въпросния вид пътища. След премахването на контрола на вътрешните граници обаче ситуацията на бившите гранични пропускателни пунктове трябва да бъде съобразена с новите изисквания. Това важи също така, когато се планират мащабни проекти с цел ремонт на бивши шосейни пропускателни пунктове, при което междуременно се запазва старата инфраструктура. Комисията подчертава, че в тези случаи държавите-членки следва да предприемат необходимите *временни* мерки с цел да гарантират плавен трафик.

Накрая докато държавите-членки могат да използват наличната инфраструктура на бивш шосеен пропускателен пункт на вътрешни граници за полицейски проверки (вж. 3.1), тези бивши пропускателни пунктове не могат да бъдат единственото място за провеждането на такива проверки. В допълнение практическите предимства, свързани с мястото, не трябва да бъдат решаващата причина за провеждане на полицейски проверки.

5. ВРЕМЕННО ВЪВЕЖДАНЕ НА ГРАНИЧЕН КОНТРОЛ НА ВЪТРЕШНИТЕ ГРАНИЦИ (ЧЛЕНОВЕ 23—31)

5.1. ПРОЦЕДУРА

От влизането в сила на КШГ насам дванайсет държави-членки въведоха временно проверки на лица по вътрешните граници, свързани с предвидени събития, както и поради причини, изискващи спешни действия (Франция, Испания, Германия, Австрия, Италия, Дания, Финландия, Естония, Литва, Малта, Норвегия, Исландия). Съседски държави съобщиха за тяхното сътрудничество при повторното въвеждане на граничен контрол (Португалия, Полша, Чешката република, Словакия, Словения, Нидерландия, Люксембург, Швейцария). Нито една от държавите-членки не е докладвала за прилагане на разпоредбите за удължаване на планирано временно въвеждане на проверки на вътрешни граници. В приложение I са посочени уведомленията на държавите-членки относно временното въвеждане на граничен контрол на техните вътрешни граници, включително и причините за тези проверки и продължителността им.

Комисията установи, че периодът (между уведомлението от страна на държавите-членки и *de facto* въвеждането на контрол на вътрешните граници за предвидени събития) за изготвяне на нейното становище с цел официално консултиране между държавите-членки и Комисията, е прекалено кратък¹⁰. Освен това уведомлението често не съдържа достатъчно информация, за да може Комисията да излезе със становище. Затова досега Комисията не е публикувала свое становище.

В допълнение предоставената в тези уведомления информация е често от общ характер и не позволява пълна оценка на ефективността на предприетите мерки по отношение на заплахата за обществения ред или за вътрешната сигурност. Комисията приканва държавите-членки да предоставят по-съдържателна информация, веднага щом я получат, както и подходяща актуализация с цел провеждане на пълна оценка на

¹⁰ В някои случаи уведомлението бе изпратено едва няколко дни преди повторното въвеждане на граничен контрол.

целесъобразността на предвидените мерки. За тази цел Комисията ще предостави стандартен формуляр за докладване за временно въвеждане на проверки на вътрешните граници. Все пак въз основа на наличната информация Комисията счита, че държавите-членки не са злоупотребили с възможността за повторно въвеждане на гранични проверки.

По време на фазата на прилагане трудностите, за които докладваха държавите-членки, бяха свързани с необходимостта от пренасочване на човешки, материални или технически ресурси според ситуацията на границите. В повечето случаи сътрудничеството със съседни държави по време на въвеждането на гранични проверки се определя като положително. В частност ранните консултации и координирането на планираните мерки (по-специално за оперативна подкрепа) със съседни държави, както и редовните контакти и обмен на информация между органите на всички нива, допринесоха за успеха на действията. В някои случаи оперативното сътрудничество започва още на равнище на съвместна оценка на риска и може да се провежда под формата на съвместни проверки, като се използват общи пропускателни пунктове, или чрез разполагането на служители за връзка. Оборудването на пропускателните пунктове също се адаптира към мерките за повторно въвеждане на гранични проверки от двете страни на границата (напр. пътни знаци за ограничения на скоростта или подвижни бариери). Някои държави-членки обаче повдигнаха въпроса, свързан с необходимостта от това те да бъдат включени в по-голяма степен в процеса, за да могат, в частност, да информират обществеността.

5.2. ПРИЛОЖИМО ПРАВО

Според член 28 при повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешни граници се прилагат *mutatis mutandis* съответните разпоредби на дял II. Приложимите разпоредби не са обяснени по-подробно с цел държавите-членки да могат да разгледат ситуацията и да проведат гранични проверки по гъвкав начин и в степен, която е пропорционална на заплахата. Предприетите по време на повторното въвеждане мерки следва да бъдат ограничени до необходимото за опазване на обществения ред или на вътрешната сигурност на държавата-членка. В зависимост от заплахата не е необходимо всички лица, преминаващи границата, да бъдат проверявани. Проверките следва да се провеждат по пропорционален начин по отношение на времето и мястото и да се основават на анализ на риска и на наличната разузнавателна информация, както и да бъдат свързани с причината за повторно въвеждане на граничен контрол.

Държавите-членки могат да решат също така до каква степен е необходимо да бъде повторно въведено наблюдение на границата.

Решенията да бъде отказано за влизане следва да бъдат вземани единствено по причини, свързани с повторното въвеждане на граничен контрол. Стандартният формуляр, посочен в част Б от приложение V към КШГ не може да бъде предоставян на граждани на ЕС, тъй като на граждани на ЕС може да бъде отказано влизане единствено въз основа на причини, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве и е предмет на процедурните гаранции от Директива 2004/38/ЕО¹¹. В случаи на отказ за влизане на граждани на трети държави

¹¹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77.

поради причини, свързани с незаконното им пребиваване, следва да започнат процедури в съответствие с Директива 2008/115/ЕО¹². При временното въвеждане на граничен контрол вътрешните граници не се превръщат във външни граници. Затова някои разпоредби като подпечатване на паспортите (член 10 от КШГ) или отговорността на превозвачите не се прилагат. В допълнение Комисията напомня, че FRONTEX не може да участва в действия по време на повторното въвеждане на проверки на вътрешните граници поради това, че мандатът ѝ е ограничен само до проверки на външни граници.

5.3. ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОБЩЕСТВЕННОСТТА

В КШГ е предвидено задължение за цялостно информиране на обществеността относно планирано повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, без да се засягат съображенията за сигурност. Държавите-членки изпълняват това задължение по различен начин в зависимост от естеството на събитието (планирано повторно въвеждане или спешно действие). Информационната кампания се провежда предварително в зависимост от наличното време и се използват всички налични медии (напр. телевизия, радио, вестници, интернет или прес службите на участващите национални органи). Гражданите са информирани най-вече относно задължението да носят пътни документи при преминаването на границата, както и относно причините и степента на проверките. По принцип в повечето случаи обществеността е достатъчно информирана. Нито една държава-членка (освен Финландия) не е прибягвала до клаузата за поверителност по силата на член 31, въпреки че ако възникне необходимост тя да бъде приложена, държавите-членки я считат за много важна.

Комисията счита, че по принцип настоящата правна рамка, свързана с временното прилагане на граничен контрол на вътрешните граници е задоволителна, но приканва държавите-членки да предоставят по-съдържателна информация навреме.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. Комисията изразява съжаление, че срокът за предаване на настоящия доклад не беше спазен поради късното предаване на информация от страна на няколко държави-членки.
2. Комисията определи три конкретни области на загриженост при прилагането на дял III:
 - 2.1. Създаването на пространство без вътрешни граници, в рамките на което е гарантирано свободното движение на хора, представлява едно от най-съществените и осезаемите постижения на Съюза. Гражданите възприемат всякакви ограничения, като полицейски проверки в близост до вътрешните граници, като пречки за упражняване на правото им на свободно движение. Лицата не могат да бъдат проверявани, само защото преминават вътрешна граница нито на границата, нито в граничните зони.

¹² Директива 2008/115/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите-членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни [държавите-членки трябва да транспонират директивата най-късно до 24 декември 2010 г.], ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98.

Комисията е загрижена относно докладваните от страна на пътници трудности, свързани с предполагаеми редовни и систематични проверки, извършвани в някои зони на вътрешните граници. Комисията следи отблизо ситуацията в зоните на вътрешните граници. Затова Комисията ще продължи да провежда внимателна оценка на оплакванията на гражданите и да се обръща към държавите-членки, за да получи обяснения. За да гарантира правилното прилагане на законодателството на Съюза, Комисията е готова да използва всички налични средства, включително започване на процедури за нарушение, когато такива действия са необходими.

В тази перспектива Комисията ще поиска от държавите-членки да предоставят статистически данни относно полицейските проверки, извършени на тяхна територия, по-специално в зоните на вътрешните граници.

Комисията напомня, че ако ситуацията, свързана със сигурността, изкисва държавите-членки да извършват редовни и систематични проверки, те следва да предвидят временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници по силата на член 23 и следващи от КШГ.

В рамката на предложението си за преразглеждане на механизма за оценка на Шенген Комисията предвижда да провежда внезапни посещения на място с цел да провери липсата на проверка на вътрешните граници.

Комисията подчертава също така, че държавите-членки, чието законодателство предоставя конкретни правомощия на националните полицейски органи в рамките на зоните на вътрешните граници, са помолени да го адаптират към решението на Съда на ЕС по делото *Melki* възможно най-скоро.

- 2.2 Държавите-членки трябва да премахнат всички бариери за плавния трафик на шосейни пропускателни пунктове на вътрешните граници, и по-специално всякакви ограничения на скоростта, които не се основават изключително на съображения за сигурност на пътя. Комисията счита, че поддържането на мащабна инфраструктура, често придружена със значителни ограничения на скоростта, не може да бъде оправдано със съображения за сигурност на пътя.
- 2.3 Комисията настоява да бъде уведомена своевременно за планирано повторно въвеждане на проверки на вътрешните граници и приканва държавите-членки да предоставят подробна информация в съответствие с член 24 с цел да позволят на Комисията, когато е необходимо, да даде своето становище, за да може да се проведат официални консултации между държавите-членки и Комисията.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Уведомления на държавите-членки относно временното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници по силата на член 23 и следващи от Кодекса на шенгенските граници

Държава-членка	Продължителност	Основания
Франция	21.10.2006 г., 8 ч.-20 ч.	<p>Дни на младежта на радикални млади баски в Сен-Песюр-Нивел и демонстрация, организирана в Байон от комитета за подкрепа на Филип Бидар.</p> <p>Сухопътна граница между Франция и Испания (граничен пропускателен пункт на магистрала А63 в Бириату, моста на Сен Жак, моста на Беоби, гарата в Анде)</p>
Финландия	9-21/10/2006 г.	<p>Неофициална среща на държавните и правителствените глави в Лахти.</p> <p>Проверки основно на летищата в Хелзинки-Ванта, Турку и Тампере-Пиркала и на пристанищата в Хелзинки, Ханко и Турку, на сухоземните граници между Финландия и Швеция и между Финландия и Норвегия</p>
Финландия	13-29/11/ 2006г.	<p>Среща на EUROMED в Тампере.</p> <p>Проверки основно на летищата в Хелзинки-Ванта, Турку и Тампере-Пиркала и на пристанищата в Хелзинки, Ханко и Турку, на сухоземните граници между Финландия и Швеция и между Финландия и Норвегия</p>
Франция	13-29/11/ 2006г.	<p>Конференция на държавните ръководители от Африка и Франция в Кан (13—16.2.2007 г.)</p> <p>Граница между Франция и Италия (подробна информация беше предоставена в уведомлението)</p>
Германия	25/5- 9/06/2007г.	<p>Среща на върха на Г8 в Хеилигендам/Макленбург-Вестерн Померания (6—8.6.2007 г.)</p> <p>Сухоземни, въздушни и водни граници</p>

Исландия	2-3.11.2007 г.	Участие на <i>MC Hells Angels</i> в учредяването на исландския мотоциклетен клуб в Рейкявик (1—4.11.2007 г.). Въздушни граници (14 контролирани полета от Швеция, Дания, Финландия, Германия и Норвегия)
Австрия	2.6.2008-1.7.2008 г.	Европейско първенство по футбол EURO 2008, граница между Австрия и Швейцария (7.6—29.6.2008 г.) Сухоземни и въздушни граници
Франция	27.9.2008 г., 8 ч.–20 ч.	Демонстрация на 27 септември в 16 ч. в Байон, под контрола на Батасуна. Пет пропускателни пунктове на френско-испанската граница (Анде: Магистрала А63, международен мост Сен Жак, международен мост Беоби, гарата в Анде, пристанището в Анде)
Финландия	24.11.2008 г.- 5.12.2008 г.	Среща на Съвета на министрите на ОИСР в Хелзинки (4—5.12.2008 г.) Проверки най-вече на летището Хелзинки-Ванта и на пристанищата в Хелзинки и Турку
Исландия	5-7.3.2009 г.	Посещение на <i>MC Hells Angels</i> на исландския мотоциклетен клуб в Рейкявик. Въздушни граници (16 контролирани полета от Швеция, Дания, Нидерландия, Франция, Германия и Норвегия)
Германия	20.3.2009- 5.4.2009 г.	Среща на НАТО в Страсбург, Баден-Баден и Кел (3—4.4.2009 г.) Сухоземни, въздушни и водни граници
Франция	30.3.2009- 5.4.2009 г.	Среща на НАТО в Страсбург (3—4.4.2009 г.) Сухоземни и въздушни граници с Белгия, Люксембург, Германия, Швейцария Италия и Испания
Италия	28.6.2009- 15.7.2009 г.	Среща на Г8 в Л'Акуила (10—12.7.2009 г.) Сухоземни, въздушни и водни граници
Франция	19.9.2009 г., 13 ч.-19.40 ч.	Демонстрация на Батасуна в Байон. (Магистрала А63, международен мост на Сен Жак, международен мост на Беоби, гарата в Анде, пристанище в Анде)

Испания	26-27.9.2009 г.	Отбелязване на „Деня на баския войн“ в Баския и Навара (Испания) в източните Пиренеи (Франция) Сухоземни граници между Испания и Франция в провинциите на Гуипусчоа и Навара
Франция	27.9.2009 г.	50 годишнина на ЕТА. Сухоземни граници между Франция и Испания, граничен комплекс ВСП от Анде до Арнеги (14 гранични пропускателни пункта).
Норвегия	27.11.2009- 12.12.2009 г.	Церемония по връчване на Нобеловата награда в Осло (10.12.2009 г.). Граници между Норвегия и Германия и Норвегия и Дания и целеви полети от Норвегия и други шенгенски държави
Дания	1-18.12.2009 г.	Конференция на ООН относно изменението на климата в Копенхаген (7—18.12.2009 г.) Граници между Дания и Германия и Дания и Швеция
Малта	5-18.4.2010 г.	Посещение на папа Бенедикт XVI (17—18.4.2010 г.) Международното летища на Малта и морския пътнически терминал във Валета
Естония	17-23.4.2010 г.	Неофициална среща на външните министри на НАТО в Талин (22—23.4.2010 г.). Сухоземни, водни и въздушни граници (подробна информация беше предоставена в уведомлението)
Франция	28.5-2.6.2010 г.	Среща между Франция и африканските държави в Ница (31.5—1.6.2010 г.) Граница между Франция и Италия (подробна информация беше предоставена в уведомлението)
Латвия	24.5-1.6.2010 г.	Среща на върха на Парламентарната асамблея на НАТО в Рига (28.5—1.6.2010 г.) Сухоземни граници между Латвия и Естония, Латвия и Литва, пристанището в Рига и международното летище в Рига