



# ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА  
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

**Свободно движение в ЕС по време на  
пандемията от COVID-19:** ограничен надзор  
на контрола по вътрешните граници и  
некоординирани действия на държавите  
членки

# Съдържание

I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО .....	3
а) Общо въведение.....	3
б) Позицията на Комисията относно ключовите констатации, оценки и препоръки на ЕСП..	4
в) Последни събития от значение и следващи стъпки.....	5
II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП.....	5
1. Надзор на Комисията върху повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници .....	5
2. Усилия на Комисията за улесняване на координацията и сътрудничеството по отношение на повторното въвеждане на контрол по границите.....	6
3. Наблюдение и координация от страна на Комисията на ограниченията при пътуване, въведени от държавите членки .....	7
III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП .....	8
Препоръка 1: да упражнява строг надзор на контрола по вътрешните граници.....	8
Препоръка 2: да подобри събирането на данни за ограниченията при пътуване .....	9
Препоръка 3: да предостави по-практически насоки относно прилагането на контрол по вътрешните граници.....	9

В настоящия документ са представени отговорите на Европейската комисия на констатациите и оценките от специален доклад на Европейската сметна палата в съответствие с член 259 от [Финансовия регламент](#), които ще бъдат публикувани заедно със специалния доклад.

# I. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НАКРАТКО

## а) Общо въведение

Зоната без контрол по вътрешните граници („Шенгенското пространство“) е най-голямата зона за свободно пътуване в света и дом на повече от 420 милиона души в 26 държави. През последните две години пандемията от COVID-19 оказва сериозен натиск върху Шенгенското пространство, като доведе до повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници от страна на няколко много държави членки.

Пандемията от COVID-19 е криза, засягаща общественото здраве, с безпрецедентен размер. Това е първият път, когато Комисията се сблъсква с пандемия, засягаща абсолютно всички държави членки, което наложи да се положат сериозни усилия в отговор на това предизвикателство като приоритет.

За да се справи със ситуацията по вътрешните граници, Комисията разработи редица насоки и препоръки. Освен това опитът показва, че настоящите инструменти в Шенгенската система са недостатъчни за ефективно справяне с кризи като настоящата. Поради това в Стратегията за Шенгенското пространство от 2 юни 2021 г. бяха обявени редица мерки за разрешаване на този проблем, включително предложение на Комисията за изменение на Кодекса на шенгенските граници<sup>1</sup> и актуализиране на Практическия наръчник за граничните служители. Предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници беше представено на 14 декември 2021 г.<sup>2</sup>, въз основа на цялостна оценка на въздействието, в която обстойно са разгледани проблемите, причинени от кризата, свързана с COVID-19.

Зоната без контрол по вътрешните граници е в основата на правото на свободно движение на граждани на ЕС и на членове на техните семейства в рамките на ЕС — едно от постиженията на ЕС, които се ценят най-много, и важен двигател на неговата икономика. Двете концепции обаче се уреждат от различни правни режими и важат за различни групи държави. Макар че е основно право, свободното движение може да бъде предмет на ограничения, които трябва да се прилагат в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, по-специално с принципа за недопускане на дискриминацията и принципа на пропорционалност.

В контекста на извънредната заплаха, свързана с пандемията от COVID-19, държавите членки приложиха някои мерки в областта на общественото здраве, които засегнаха правото на свободно движение в Европейския съюз. От началото на пандемията Комисията осъществяваше координация с държавите членки по отношение на ограниченията при пътуване, свързани с COVID-19<sup>3</sup>, и създаде инструменти като картата с цветовете на светофара, публикувана ежеседмично от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията,<sup>4</sup> и Цифровия COVID сертификат на ЕС<sup>5</sup>. По време на този процес

<sup>1</sup> 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) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1—52).

<sup>2</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>3</sup> Насоки на Комисията за мерки за управление на границите с цел опазване на здравето и гарантиране на наличността на стоки и основни услуги, достъпни на адрес: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - BG - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/lexuris.do?uri=CELEX:52020XC0316(03):BG:EUR-Lex)

<sup>4</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Комисията винаги подчертаваше необходимостта държавите членки да предоставят ясна, всеобхватна и навременна информация за приложимите ограничения при пътуване.

Когато следеше дали ограниченията при пътуване на държавите членки съответстват на правото на Съюза, Комисията трябваше да вземе предвид компетентността на държавите членки в областта на общественото здраве. Комисията постоянно се стремеше да постига баланс между ограниченията, необходими за опазване живота на хората, и намаляване на ограниченията на свободата на движение в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, като принципа на пропорционалност и принципа за недопускане на дискриминацията.

Одитът се проведе в разгара на пандемията от COVID-19, в момент когато всички възможни ресурси бяха мобилизирани, за да може да се преодолее безпрецедентната криза. Поради момента на провеждане на одита ценни ресурси на Комисията за справяне с кризата бяха насочени към одита. Несъмнено непреднамерена, но все пак нежелана последица, към която Комисията би желала да насочи вниманието на ЕСП.

## **б) Позицията на Комисията относно ключовите констатации, оценки и препоръки на ЕСП**

Комисията взема под внимание доклада на ЕСП относно действията на Комисията за защита на правото на свободно движение на хора по време на пандемията от COVID-19 с акцент върху контрола по вътрешните шенгенски граници и ограниченията при пътуване.

По отношение на надзора на Комисията върху повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, Комисията не разгледа писмени искания за допълнителна информация в бързо развиващата се обстановка около пандемията от COVID-19. Вместо това Комисията пристъпи към проактивно обсъждане на въпроса за контрола по вътрешните граници, въведен отново от държавите членки в отговор на COVID-19, на редовните заседания на Групата за информиране във връзка с COVID-19 — Вътрешни работи, на които се разглеждаха съобщенията в медиите и индивидуалните жалби от съответните национални органи. Освен това Комисията предложи да се измени Кодекса на шенгенските граници с оглед, наред с другото, засилване на възможностите на Комисията за надзор.

Наблюдението и координацията от страна на Комисията на свързаните с пътуванията ограничения на държавите членки върху свободното движение, по-специално нейната оценка на пропорционалността и недопускането на дискриминацията, бяха обект на ограничения и предизвикателства, произтичащи от пандемията от COVID-19, включително бързо променящия се характер на мерките. В този контекст подробните насоки относно ограниченията при пътуване, предложени от Комисията и приети от Съвета под формата на препоръки<sup>6</sup>, постепенно станаха по-подробни и съобразени с епидемичните промени. В Препоръката е предвидена важна базова линия за Комисията за оценката на мерките на държавите членки. Въз основа на подобренията в правната рамка, въведени от Регламента за Цифровия COVID

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_bg](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_bg)

<sup>6</sup> Препоръка на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (консолидираната версия е на разположение на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:02020H1475-20210202>). Тази препоръка беше заменена от Препоръка (ЕС) 2022/107 на Съвета от 25 януари 2022 г. относно координиран подход за улесняване на безопасното свободно движение по време на пандемията от COVID-19 и за замяна на Препоръка (ЕС) 2020/1475 (текстът е достъпен на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32022H0107&qid=1652342469838>)

сертификат на ЕС<sup>7</sup>, Комисията също така предприе стъпки за рационализиране на събирането на информацията относно ограниченията при пътуване, наложени от държавите членки.

По отношение на препоръките Комисията приема препоръка 1, буква а), препоръка 1, буква б), препоръка 1, буква в) и препоръка 1, буква г). Комисията не приема препоръка 1, буква д). Комисията приема препоръки 2 и 3.

Подробната позиция на Комисията е обяснена в раздели II и III.

## **в) Последни събития от значение и следващи стъпки**

За да се улесни свободното движение по време на пандемията от COVID-19, Европейският парламент и Съветът приеха, въз основа на предложение на Комисията, Регламент относно Цифровия COVID сертификат на ЕС. Той се прилага от 1 юли 2021 г. Цифровият COVID сертификат на ЕС е безплатен, прост и сигурен начин за доказване на статуса на дадено лице във връзка с COVID-19 и е елемент от решаващо значение в отговора на Европа на пандемията от COVID-19.

Освен това на 25 януари 2022 г. Съветът прие, въз основа на предложение на Комисията, Препоръка относно координиран подход за улесняване на безопасното свободно движение по време на пандемията от COVID-19 и за замяна на предишна препоръка по темата.

По отношение на предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници от 14 декември 2021 г. (COM(2021) 891 final) започнаха преговори в Съвета, където първото четене приключи в края на януари 2022 г.

Досега се проведеха две срещи на експерти с държавите членки, през октомври и декември 2021 г., за да се обсъди актуализацията на Практическия наръчник за граничните служители, която следва да бъде издадена до края на годината.

# **II. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ОСНОВНИТЕ КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ НА ЕСП**

## **1. Надзор на Комисията върху повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници**

По отношение на надзора на Комисията върху повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници в бързо развиващата се обстановка около пандемията от COVID-19 писмените искания за допълнителна информация не се считат за най-ефективният начин за упражняване на този надзор; въпреки това Комисията пристъпи към проактивно обсъждане на въпроса за контрола по вътрешните граници, въведен отново от държавите членки в отговор на COVID-19, на редовните заседания на Групата за информиране във връзка с COVID-19 —

---

<sup>7</sup> Регламент (ЕС) 2021/953 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2021 г. относно рамка за издаването, проверката и приемането на оперативно съвместими сертификати за ваксинация срещу, направено изследване за и преболедуване на COVID-19 (Цифров COVID сертификат на ЕС) с цел улесняване на свободното движение по време на пандемията от COVID-19. Той може да бъде намерен на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021R0953>

Вътрешни работи, на които се разглеждаха съобщенията в медиите и индивидуалните жалби от съответните национални органи.

Информацията, предоставена от държавите членки (нотификации и последващи доклади), е недостатъчна. Когато през 2017 г. Комисията се опита да обсъди този въпрос с държавите членки, които са имали контрол по вътрешните граници в продължение на няколко години, получените отговори бяха недостатъчни, за да може да се направи надеждна оценка.

Това обаче се дължи не само на недостатъчни действия от страна на Комисията, но и на това, че правната рамка не е подходяща за целта. Това беше част от констатациите от оценката на въздействието през май 2021 г.<sup>8</sup> и беше решено чрез предложението на Комисията за изменение на Кодекса на шенгенските граници от 14 декември 2021 г.

Още в Стратегията за Шенгенското пространство през юни 2021 г. беше обявено, че *„е важно в обсъжданията на политическо равнище да бъдат обхванати всички елементи на сложната архитектура, която подпомага правилното функциониране на Шенген. За тази цел Комисията ще поднови приемането на „доклада за състоянието на Шенген“, който да послужи като основа за обсъждане на годишния форум. Докладът ще обобщава положението по отношение на отсъствието на контрол по вътрешните граници, резултатите от оценките по Шенген и състоянието на изпълнението на препоръките. Комисията ще включи в тези доклади „набор от показатели относно състоянието на Шенген“, за да оцени по взаимосвързан начин прилагането на достиженията на правото от Шенген в различните области на политиката и да подкрепи по по-добър начин държавите членки при справянето с всякакви предизвикателства.“* Това изискване е включено и в предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници. Освен това в предложението е предвидено държавите членки да имат задължение да представят доклад най-малко веднъж годишно относно необходимостта и пропорционалността на контрола по вътрешните граници, в случаите когато такъв контрол се прилага повече от 12 месеца.

## **2. Усилия на Комисията за улесняване на координацията и сътрудничеството по отношение на повторното въвеждане на контрол по границите**

Тъй като опазването на общественото здраве е предимно от компетентността на държавите, всяко решение за въвеждане на ограничения за пътуване, свързани с пандемията от COVID-19, и за налагане на тяхното спазване чрез граничен контрол е отговорност на националните правителства. Комисията не може да възразява срещу тези ограничения за пътуване, стига те да се прилагат в съответствие с принципа на пропорционалност и принципа за недопускане на дискриминация. Поради отсъствието на обвързваща правна рамка, която да дава възможност на Комисията да предприеме действия, държавите членки запазват компетентността си да прилагат мерки на национално равнище, а усилията на Комисията за координиране на тези действия зависят от добрата воля на държавите членки.

По отношение на контрола по вътрешните граници този въпрос беше една от основните констатации от оценката на въздействието<sup>9</sup> относно предложението за изменение на Кодекса на шенгенските граници и е отразен в член 28 от приетото предложение на Комисията.

---

<sup>8</sup> Вж. стр. 21 от оценката на въздействието и нейното приложение XII.

<sup>9</sup> Вж. раздел 4.2.1 от оценката на въздействието.

Въпреки ограничения обхват на правната рамка Комисията направи всичко възможно да координира отговора на държавите членки по отношение на контрола по вътрешните граници и ограниченията при пътуване. Групата за информация относно COVID-19 — „Граници“ (по-късно „Вътрешни работи“) проведе 33 срещи (чрез видеокоферентна връзка) между края на февруари и септември 2020 г. На срещите присъстваха всички държави членки и асоциираните към Шенген държави, различни служби на Комисията (обикновено ГД „Вътрешни работи“, ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“, ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, ГД „Правосъдие“, ГД „Мобилност и транспорт“, секретариатът, но понякога и други, в зависимост от обсъжданите теми, като например ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и др.), както и агенции (Европейска агенция за гранична и брегова охрана, Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, Европейски център за профилактика и контрол върху заболяванията) и Генералният секретариат на Съвета. Мисията на групата беше да осигури ad hoc форум на държавите членки, на асоциираните към Шенген държави, на службите на Комисията и на агенциите за разрешаване на всички въпроси, свързани с границите и вътрешните работи, в контекста на кризата, свързана с COVID-19. Важно е да се има предвид, че тези действия бяха извършени в контекста на най-голямото глобално предизвикателство, пред което светът се е изправял в днешно време.

Комисията, прилагайки проактивен подход, също така издаде изчерпателни документи с насоки за държавите членки под формата на съобщения, насоки и предложения за препоръки на Съвета, както и законодателни предложения в конкретни сектори. Тези насоки бяха издадени, следвайки развитието и различните етапи на пандемията.

В Стратегията за Шенгенското пространство от юни 2021 г. беше подчертано също, че повторно въведеният контрол по вътрешните граници, по-специално контролът, повторно въведен в отговор на COVID-19, е имал голямо въздействие върху гражданите и икономиката поради липсата на координация между държавите членки, най-вече в трансграничните райони. Стратегията се позовава на множество насоки и препоръки, приети по отношение на пандемията от COVID-19, по-конкретно на системата за зелените ленти за преминаване, в отговор на спрените товарни превози по вътрешните граници. За да бъдем по-добре подготвени за бъдещи кризи и за случаи, при които граничният контрол по вътрешните граници следва отново да стане неизбежен, въпреки въведените мерки, в стратегията е поет ангажимент за кодифициране на подходящите смекчаващи мерки, съдържащи се в разработените във връзка с COVID-19 насоки и препоръки, в Практическият наръчник за граничните служители, което следва да стане водещ наръчник за граничните служители в кризисна ситуация. В ход е процесът по актуализиране на наръчника, както е обяснено в точка I, буква в) по-горе.

### **3. Наблюдение и координация от страна на Комисията на ограниченията при пътуване, въведени от държавите членки**

Наблюдението на свързаните с пътуванията ограничения на свободното движение, въведени от държавите членки в отговор на пандемията от COVID-19, е обект на различни ограничения и предизвикателства.

При оценяването на тяхната пропорционалност, Комисията е задължена да извършва индивидуален анализ на мерките на държавите членки, като взема предвид фактори като епидемичната обстановка, географското положение на държавите членки, вътрешните мерки, приети за борба с пандемията, изключенията, предвидени за пътуващите от основно значение,



и други съображения (например различните възможности за здравно обслужване на държавите членки). Сложността на този анализ се задълбочава още повече от бързо променящия се характер на мерките.

В същото време насоките относно ограниченията при пътуване, предложени от Комисията и приети от Съвета, станаха по-подробни с течение на времето и съобразени с епидемичните промени, като появата на нови бъдещи безпокойство варианти на SARS-CoV-2, увеличаването на процента на ваксинация или въвеждането на Цифровия COVID сертификат на ЕС.

В препоръката, приета за първи път през октомври 2021 г., не само са включени общи принципи, но също така е предвидена и обща рамка за държавите членки, която има за цел да улесни прилагането на практика на тези принципи по координиран начин в извънредната ситуация, причинена от пандемията от COVID-19. Тъй като препоръката беше приета от Съвета и по този начин одобрена от държавите членки, тя осигури на Комисията полезен базов показател при редовния ѝ контакт с държавите членки относно това за кои мерки може да се приеме, че се прилагат в съответствие с принципите на пропорционалност и за недопускане на дискриминация.

Освен това приемането на Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС през юни 2021 г. доведе до подобрения в приложимата правна рамка. В член 11, параграф 2 от Регламента е въведено изискване държавите членки да информират останалите държави членки и Комисията за ограниченията, наложени на притежателите на Цифров COVID сертификат на ЕС, по възможност 48 часа предварително. В този контекст държавите членки трябва да представят информация за причините за тези ограничения, техния обхват и продължителност. Това ново правно изискване улеснява анализа на Комисията на мерките на държавите членки и ѝ дава възможност да оптимизира събирането на информацията относно ограниченията при пътуване, наложени от държавите членки.

### III. ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ НА ЕСП

#### **Препоръка 1: да упражнява строг надзор на контрола по вътрешните граници**

Комисията вече е предприела стъпки за подобряване на действащото законодателство, предлагайки широкообхватни изменения на Кодекса на шенгенските граници. Те включват, наред с другото, увеличаващ се праг за държавите членки за доказване на пропорционалността и необходимостта от контрола по вътрешните граници, при увеличаване на периода, през който те са повторно въведени, както и образци на уведомления и последващ доклад, което следва да подобри тяхното качество.

Комисията обаче би желала да отбележи, че макар и да има право на законодателна инициатива и че е приела предложението, окончателният текст на законодателството ще бъде резултат от преговорите между съзаконодателите — Европейския парламент и Съвета.

Комисията приема препоръка 1, буква а), препоръка 1, буква б), препоръка 1, буква в) и препоръка 1, буква г) и счита, че те са били отчасти адресирани в предложението за

изменение на Кодекса на шенгенските граници, прието на 14 декември 2021 г., и в свързаната с него оценка на въздействието. Способността на Комисията да спазва крайните срокове, определени за препоръките, ще зависи от приемането на предложението.

Препоръка 1, буква д) не се приема, тъй като в нея се препоръчва Комисията да предприема действия за принудително изпълнение. Това засяга правото на преценка на Комисията във връзка с нейната политика за принудително изпълнение и дали и кога да открива производства за установяване на нарушение или да отнася дело до Съда на Европейския съюз, както е по-подробно обяснено в съобщението „Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“<sup>10</sup>.

## **Препоръка 2: да подобри събирането на данни за ограниченията при пътуване**

Комисията приема препоръка 2. Комисията вече предложи това, което в крайна сметка се превърна в член 11 от Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС, в който е въведено изискване държавите членки да информират останалите държави членки и Комисията за ограниченията, наложени на притежателите на Цифров COVID сертификат на ЕС.

За тази цел от държавите членки се изисква да предоставят информация относно причините за ограниченията, обхвата на ограниченията, като уточняват кои притежатели на сертификати подлежат на такива ограничения или са освободени от тях, както и датата и продължителността на ограниченията. Комисията продължава да събира информация от държавите членки относно прилагането от тяхна страна на съответните препоръки на Съвета и на Регламента за Цифровия COVID сертификат на ЕС и при необходимост се свързва с държавите членки за допълнителна информация.

Ако това се окаже недостатъчно, Комисията ще прецени дали на държавите членки следва да бъдат предоставени допълнителни насоки. При всички случаи Комисията възнамерява да разгледа извлечените поуки в контекста на планираното от Комисията актуализиране на насоките на ЕС за свободно движение от 2009 г.<sup>11</sup>.

## **Препоръка 3: да предостави по-практически насоки относно прилагането на контрол по вътрешните граници**

Комисията приема препоръка 3, буква а) и препоръка 3, буква б). Те ще бъдат разгледани в предстоящото преразглеждане на Практическия наръчник за гранични служители, както е обявено в доклада за оценка на въздействието, придружаващ предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (SWD/2021/462 final). Процесът по актуализиране на наръчника е вече в ход.

---

<sup>10</sup> Съобщение на Комисията — Право на ЕС: по-добри резултати чрез по-добро прилагане“, С(2016)8600, ОВ С 18, 19.1.2017 г., стр. 10–20.

<sup>11</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насоки за по-добро транспониране и прилагане на Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки (COM(2009) 313 final).