

Bruxelles, 28.9.2016.
COM(2016) 635 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o primjeni Provedbene odluke Vijeća od 12. svibnja 2016. o utvrđivanju Preporuke za
privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo
sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora**

1. UVOD

Vijeće je 12. svibnja 2016. na temelju prijedloga Komisije donijelo Provedbenu odluku o utvrđivanju Preporuke za privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora. To je prvi put da se primjenjuje zaštitni postupak iz članka 29. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)¹.

Ta je Preporuka upućena pet država članica schengenskog područja (Austriji, Njemačkoj, Danskoj, Švedskoj i Norveškoj) koje su najteže pogođene tokovima nezakonitih migranata koji dolaze iz Grčke zbog neviđene migracijske i izbjegličke krize koja je počela 2015. Tih je pet država članica schengenskog područja dobilo odobrenje da zadrže proporcionalni privremeni nadzor granica na određenim dijelovima svojih unutarnjih granica tijekom najviše šest mjeseci od dana donošenja Preporuke.

Nadzor granica koji je ponovno uveden na temelju Preporuke mora biti usmjeren te u pogledu opsega, učestalosti, mjesta i vremena ograničen na ono što je neophodno za odgovor na ozbiljnu prijetnju te za zaštitu javne politike i unutarnje sigurnosti.

Predmetne države članice schengenskog područja moraju redovito revidirati i prema potrebi prilagođavati nužnost, učestalost, mjesto i vrijeme kontrola. U skladu s Preporukom, države članice schengenskog područja koje provode nadzor moraju svaka dva mjeseca izvješćivati Komisiju.

U Preporuci se navodi da će Komisija pratiti primjenu Preporuke i izvijestiti Europski parlament i Vijeće četiri mjeseca nakon datuma donošenja te Preporuke.

Ovo izvješće sadržava nalaze Komisije nakon praćenja načina na koji se provodi trenutačni privremeni nadzor unutarnjih granica, kako je predviđeno Preporukom Vijeća. Usmjereno je na utvrđivanje je li, kako je preporučeno, ponovno uvedeni nadzor unutarnjih granica prethodno navedenih država članica schengenskog područja ograničen na ono što je neophodno i proporcionalan s obzirom na ozbiljnu prijetnju javnoj politici i unutarnjoj sigurnosti koja postoji zbog stalnog rizika sekundarnih kretanja nezakonitih migranata koji ulaze kroz Grčku i koji bi mogli otići u druge države članice schengenskog područja. Analizira se i jesu li se okolnosti promijenile tako da bi bila potrebna prilagodba Preporuke Vijeća.

Ovim se izvješćem u pitanje ne dovodi odluka, nakon isteka roka od šest mjeseci predviđenog Preporukom, o tome hoće li se ili neće preporučiti produljenje trenutačnog privremenog nadzora unutarnjih granica.

¹ SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

2. ČINJENICE

Svih je pet predmetnih država članica schengenskog područja produljilo nadzor unutarnjih granica na njihovim određenim dijelovima navedenima u Preporuci Vijeća te su o tome obavijestile ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.

Svih je pet predmetnih država članica schengenskog područja navelo informacije o nadzoru i njegovim rezultatima, kako su detaljno navedeni u nastavku. Međutim, dostavljene se informacije znatno razlikuju među državama članicama schengenskog područja. Stoga Komisija poziva sve predmetne države članice schengenskog područja da za sljedeće izvješće koje se zahtijeva Preporukom Vijeća dostave informacije iz Priloga II.

Austrija

Komisija je 13. svibnja 2016. zaprimila obavijest austrijskih tijela da će Austrija provesti Preporuku Vijeća te, u skladu s Preporukom, od 16. svibnja 2016. do 12. studenoga 2016. zadržati nadzor unutarnjih granica na austrijsko-mađarskoj i austrijsko-slovenskoj kopnenoj granici.

Budući da prvo izvješće austrijskih tijela o primjeni Preporuke nije dostavljeno do predviđenog datuma (16. srpnja 2016.), Komisija je 12. kolovoza 2016. Austriji poslala podsjetnik.

Savezni ministar unutarnjih poslova Austrije obratio se Komisiji 16. kolovoza 2016. pisanim putem te je obavijestio Komisiju da je provedba nadzora granica na relevantnim dijelovima kopnene granice u skladu s Preporukom Vijeća. Austrija je 9. rujna 2016. potvrdila da se sve provjere provode na potrebnoj razini, da su ograničene u pogledu opsega, učestalosti, mjesta i vremena te da su prilagođene razini prijatnje. Austrija je nadalje potvrdila da se ograničenje slobodnog kretanja osoba i robe stoga velikim dijelom moglo izbjeći.

Komisija je 9. rujna 2016. uputila zahtjev za dodatne informacije o nadzoru koji se provodi i njegovim rezultatima, na što je Austrija odgovorila 13. rujna 2016. Za razdoblje od 16. svibnja do 31. kolovoza 2016. Austrija je navela ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora odbijen ulazak (233) te ukupan broj primljenih zahtjeva za azil (12 584)².

Njemačka

Njemačka je 13. svibnja 2016. obavijestila Komisiju da će provesti Preporuku Vijeća te da će do 12. studenoga 2016. zadržati nadzor unutarnjih granica na relevantnim dijelovima kopnene granice.

Budući da prvo izvješće njemačkih tijela o primjeni Preporuke nije dostavljeno do predviđenog datuma (12. srpnja 2016.), Komisija je 12. kolovoza 2016. Njemačkoj poslala podsjetnik.

Komisija je 23. kolovoza 2016. primila prvi dopis njemačkih tijela, u kojem su navedene informacije o povećanim aktivnostima krijumčarenja zbog promijenjenog i intenzivnijeg upravljanja granicama na zapadnobalkanskoj ruti. Njemačka je posebno istaknula broj od

² Vidjeti i tablice u Prilogu 1.

otprilike 115 000 državljana trećih zemalja zabilježenih na njemačko-austrijskoj kopnenoj granici u razdoblju od siječnja do srpnja 2016. koji nisu ispunjavali uvjete za ulazak iz članka 6. Zakonika o schengenskim granicama.

Njemačka tijela objasnila su sustav nadzora koji se provodi i koji se sastoji od naizmjeničnog fiksnog i mobilnog nadzora. Izvijestila su o dobroj suradnji nacionalne policije i graničnih tijela s policijom i graničnim tijelima drugih država članica schengenskog područja, čime se osigurava da učinak na prekogranični promet bude ograničen na apsolutni potrebni minimum te se jamči sigurnost na cestama tijekom nadzora. Na kraju, potvrđeno je da se redovito provodi ispitivanje opsega i intenziteta provjera, koje ostaju ograničene na potrebnu razinu.

Komisija je 12. rujna 2016. uputila zahtjev za dodatne informacije o nadzoru koji se provodi i njegovim rezultatima, na što je Njemačka odgovorila 14. rujna 2016. Njemačka je za razdoblje od 12. svibnja do 31. srpnja 2016. navela ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora odbijen ulazak (3 077), a za razdoblje od 12. svibnja do 31. kolovoza 2016. ukupan broj primljenih zahtjeva za azil (66 919)³.

Danska

Danska je 1. lipnja 2016. dostavila obavijest da će provoditi Preporuku Vijeća od 12. svibnja te do 12. studenoga 2016. zadržati nadzor unutarnjih granica u svim danskim lukama koje imaju trajektnu vezu s Njemačkom i na dansko-njemačkoj kopnenoj granici.

Budući da prvo izvješće danskih tijela o primjeni Preporuke nije dostavljeno do predviđenog datuma (12. srpnja 2016.), Komisija je 12. kolovoza 2016. Danskoj poslala podsjetnik. Danska je vlada 7. rujna 2016. obavijestila Komisiju da se trenutačni nadzor granice s Njemačkom smatra proporcionalnim u pogledu opsega, učestalosti, mjesta i vremena te je ograničen na ono što je neophodno za odgovor na ozbiljnu prijetnju i za zaštitu javne politike i unutarnje sigurnosti u Danskoj. Danska je obavijestila Komisiju i da smatra kako u ovoj fazi nema temelja za ukidanje ili ublažavanje postojećeg nadzora granice s Njemačkom.

Komisija je zatim 12. rujna 2016. danskim tijelima uputila zahtjev za dodatne informacije o nadzoru koji se provodi i njegovim rezultatima, na što je Danska odgovorila 14. rujna 2016. Za razdoblje od 12. svibnja do 11. rujna Danska je dostavila ukupan broj provjerenih osoba (1 074 406), ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora odbijen ulazak (1 088) i ukupan broj primljenih zahtjeva za azil (1 489), uz posebno naveden broj zahtjeva podnesenih na unutarnjim granicama gdje se provodi nadzor (747)⁴.

Švedska

Švedska je 2. lipnja 2016. dostavila obavijest da će provoditi Preporuku Vijeća od 12. svibnja te od 8. lipnja 2016. zadržati nadzor unutarnjih granica na relevantnim dijelovima granice, odnosno na mostu Öresund i u lukama Trelleborg, Malmö i Helsingborg u policijskom okrugu Jug te u luci Gothenburg u policijskom okrugu Zapad.

Švedska je Komisiji 11. kolovoza 2016. poslala prvo izvješće o provedbi Preporuke Vijeća. U tom je izvješću Švedska potvrdila da se nadzor granica uveden u skladu s

³ Vidjeti i tablice u Prilogu 1.

⁴ Vidjeti i tablice u Prilogu 1.

Preporukom provodi strogo na osnovi nužnosti i proporcionalnosti s obzirom na ozbiljnu prijetnju zbog koje je to potrebno i posebne značajke svakog dijela granice. Švedska je obavijestila Komisiju da broj provedenih provjera osoba varira od 10 % do 95 % svih osoba koje prolaze određenim unutarnjim graničnim prijelazom. Švedska je izvijestila i da učestalost i intenzitet provjera variraju ovisno o lokaciji. Na mostu Öresund, primjerice, provjere se provode u bilo koje vrijeme jer je most otvoren za promet 24 sata dnevno; u lukama se provjere vrše za svaki dolazak plovila i podupiru se obavještajnim podacima. Konačno, Švedska je potvrdila da redovito preispituje nužnost, učestalost, mjesto i vrijeme kontrola, u skladu s Preporukom Vijeća.

Komisija je 24. kolovoza 2016. od švedskih tijela zatražila dodatne informacije i brojke povezane s nadzorom koji se provodi i njegovim rezultatima, na što je Švedska odgovorila 1. i 13. rujna 2016. Za razdoblje od 8. lipnja do kraja kolovoza 2016. Švedska je dostavila procjenu ukupnog broja provjerenih osoba (3 000 000), ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora odbijen ulazak (640) i ukupan broj primljenih zahtjeva za azil (6 097), uz posebno naveden broj zahtjeva podnesenih na unutarnjim granicama gdje se provodi nadzor (166)⁵.

Norveška

Norveška je 10. lipnja 2016. dostavila obavijest da će provesti Preporuku Vijeća od 12. svibnja te da će do 12. studenoga 2016. zadržati nadzor unutarnjih granica na relevantnim dijelovima granice.

Budući da prvo izvješće norveških tijela o primjeni Preporuke nije dostavljeno do predviđenog datuma (12. srpnja 2016.), Komisija je 12. kolovoza 2016. Norveškoj poslala podsjetnik.

Norveška su tijela 8. rujna 2016. Komisiji poslala takvo izvješće. Norveška je obavijestila Komisiju da je usmjereni nadzor granica ograničen na ono što je neophodno za odgovor na ozbiljnu prijetnju te za zaštitu javne politike i unutarnje sigurnosti. Provjere osoba provode se u Oslu te u Istočnom, Jugoistočnom i Zapadnom policijskom okrugu, gdje se nalaze luke koje imaju trajektnu vezu sa Švedskom, Danskom i Njemačkom. U skladu s operativnom naredbom Uprave za nacionalnu policiju, policijske su snage prisutne tijekom svih dolazaka trajekata, a nadzor granica prilagođen posebnim značajkama svake trajektno veze provodi se na temelju obavještajnih podataka. Norveška redovito preispituje nužnost, učestalost, mjesto i vrijeme svojih kontrola.

Komisija je 12. rujna 2016. od norveških tijela zatražila dodatne informacije i brojke povezane s nadzorom koji se provodi i njegovim rezultatima, na što je Norveška odgovorila 13. rujna 2016. Za razdoblje od 12. svibnja do 11. rujna 2016. Norveška je dostavila ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora odbijen ulazak (14) i ukupan broj primljenih zahtjeva za azil (1 088), uz posebno naveden broj zahtjeva podnesenih na unutarnjim granicama gdje se provodi nadzor (2)⁶.

⁵ Vidjeti i tablice u Prilogu 1.

⁶ Vidjeti i tablice u Prilogu 1.

3. REZULTATI

Ovo izvješće temelji se na informacijama dobivenima u komunikaciji Komisije i pet predmetnih država članica schengenskog područja (Austrijom, Njemačkom, Danskom, Švedskom i Norveškom) o provedbi Preporuke Vijeća od 12. svibnja 2016.

Na temelju informacija dobivenih u komunikaciji s pet predmetnih država članica schengenskog područja, kako je prethodno navedeno, vidljivo je da je nadzor granica ostao ograničen na utvrđene migracijske rute i prijetnje te usmjeren na određene dijelove granica ili određene prijetnje. Čini se da nije provoden nadzor izvan dijelova granica navedenih u Preporuci Vijeća.

Nadalje, taj je nadzor usmjeren i ograničen u pogledu opsega, učestalosti, mjesta i vremena, temelji se na obavještajnim podacima i procjeni rizika te je prilagođen graničnim prijelazima na kojima se vrši. Predmetne države članice redovito su ocjenjivale nužnost, učestalost, mjesto i vrijeme nadzora.

Prema izvješćima suradnja policije i graničnih tijela predmetnih država članica schengenskog područja bila je dobra i učinkovita.

Komisija je primila i informacije o gospodarskom učinku privremenog nadzora unutarnjih granica, posebno na sektore prometa i turizma. Međutim, prema informacijama koje su u ovoj fazi na raspolaganju Komisiji, uključujući i one iz izvješća predmetnih država članica schengenskog područja, trenutačni se nadzor granica provodi samo u potrebnoj mjeri te je ograničenog intenziteta. Iako se ne može isključiti određeni gospodarski učinak, čini se da je prelazak šire javnosti preko unutarnjih granica otežan u najmanjoj mogućoj mjeri.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, može se zaključiti da je nadzor unutarnjih granica koji provode Austrija, Njemačka, Danska, Švedska i Norveška proporcionalan i u skladu s Preporukom Vijeća.

Dosad nezabilježen priljev migranata koji traže zaštitu i ulaze u EU od jeseni 2015. znatno je opteretio države članice. Sekundarna kretanja nezakonitih migranata predstavljala su ozbiljnu prijetnju javnoj politici i unutarnjoj sigurnosti u nekoliko država članica. Nekoliko je država članica schengenskog područja ponovno uvelo privremene kontrole na svojim unutarnjim granicama kako bi se mogle nositi s masovnim priljevom više tisuća migranata dnevno, u skladu s kapacitetima za prihvata. U tom je pogledu prepoznato da je potreban ograničen nadzor unutarnjih granica⁷ kao pomoć u obradi zaostataka i kontinuiranog priljeva te za osiguravanje temeljite primjene relevantnog zakonodavstva EU-a, što je u određenoj mjeri zaštita od prijetnje javnoj politici i unutarnjoj sigurnosti do koje dolazi zbog sekundarnih kretanja nezakonitih migranata⁸.

Istovremeno je iz informacija i brojki povezanih s nadzorom koji provode države članice schengenskog područja na temelju Preporuke Vijeća od 12. svibnja, kako su sažete u tablici priloženoj ovom izvješću, vidljivo da se smanjuje broj osoba kojima je odbijen ulazak, kao i broj primljenih zahtjeva za azil, posebno u usporedbi s velikim brojkama iz prvih mjeseci migracijske krize.

⁷ Vidjeti i Mišljenje Komisije od 23. listopada 2015. o nužnosti i proporcionalnosti nadzora unutarnjih granica koji su ponovno uvele Njemačka i Austrija (C(2015) 7100 final).

⁸ Vidjeti uvodnu izjavu 15. Preporuke Vijeća.

To je djelomično rezultat provedbe Izjave EU-a i Turske, što je rezultiralo znatnim smanjenjem dolazaka migranata.

Te brojke, međutim, treba razmotriti u kontekstu iznimno dugotrajne migracijske krize. Velik broj dolazaka u EU od jeseni 2015. i zahtjeva za azil koji su uslijedili nakon toga već je prouzročio velike poteškoće u svim državama članicama EU-a te se stoga mora uzeti u obzir. Izazovi poput osiguravanja odgovarajućeg prihvata migranata i tražitelja azila, obrada preostalih zaostataka u zahtjevima za azil, integracija podnositelja zahtjeva kojima je zahtjev odobren i upravljanje daljnjim dolascima i dalje otežavaju funkcioniranje uprave tih država članica i njihovih sustava azila.

Nadalje, prema informacijama dostupnima Komisiji, u Grčkoj i dalje postoji znatan broj nezakonitih migranata koji bi mogli pokušati krenuti na sjever.

Naposljetku, važno je naglasiti da nekoliko zakonodavnih inicijativa i mjera koje je Unija poduzela radi boljeg upravljanja vanjskim granicama do sastavljanja ovog izvješća još nije provedeno ni potpuno funkcionalno. Primjerice, Uredba o Europskoj graničnoj i obalnoj straži stupit će na snagu 6. listopada 2016.⁹ Frontex, Komisija i države članice trenutačno intenzivno rade na tome da postane operativna u najkraćem mogućem roku. Osim potpore koju Frontex pruža primjerice u Grčkoj i Bugarskoj, sposobnost reagiranja Frontexa znatno će se poboljšati nakon što se do 6. prosinca 2016. u potpunosti uspostave pričuva osoblja za brzo reagiranje i pričuva opreme, a do 6. siječnja 2017. pričuve za vraćanje, kako se zahtijeva Uredbom.

Daljnja učinkovita provedba Izjave EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. i dalje je važan čimbenik. Iz trećeg izvješća o napretku u provedbi Izjave EU-a i Turske¹⁰ vidljivo je da Izjava EU-a i Turske i dalje daje rezultate, unatoč stalnim izazovima.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, čini se da je u trenutku sastavljanja ovog izvješća potrebno i dalje zadržati privremeni nadzor unutarnjih granica jer se time omogućava primjeren odgovor na utvrđenu prijetnju unutarnjoj sigurnosti i javnoj politici te se pridonosi ponovnoj uspostavi reda u tokovima osoba koje prelaze određene unutarnje granice, čime se ograničavaju sekundarna kretanja.

Takav bi nadzor, međutim, u skladu s Preporukom Vijeća trebao bi ostati usmjeren, intenziteta ograničenog na apsolutni potrebni minimum te bi široj javnosti trebao što manje otežavati prelazak određenih unutarnjih granica.

Države članice schengenskog područja pozivaju se da u svojem sljedećem izvješću u skladu s Preporukom do 18. listopada 2016. dostave informacije navedene u Prilogu II. ovom izvješću.

4. ZAKLJUČAK

S obzirom na prethodno navedeno Komisija smatra da je privremeni nadzor granica koji provode Austrija, Njemačka, Danska, Švedska i Norveška u skladu s Preporukom Vijeća od 12. svibnja i dalje u skladu s uvjetima koje je utvrdilo Vijeće. Nadalje, na temelju

⁹ Uredba (EU) 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634

dostupnih informacija i izvješća predmetnih država članica schengenskog područja, Komisija u ovoj fazi ne vidi potrebu za predlaganjem izmjena Preporuke.

Komisija naglašava da se ovim izvješćem u pitanje ne dovodi odluka koja se treba donijeti prije kraja razdoblja predviđenog u Preporuci (12. studenoga 2016.) o tome hoće li se ili neće produžiti trenutačni privremeni nadzor unutarnjih granica. Komisija podsjeća da, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama Vijeće može, na prijedlog Komisije, predložiti produženje u skladu s uvjetima i postupkom koji je primijenjen za donošenje prvotne Preporuke.

PRILOG I.

(1) Ukupan broj provjerenih osoba od početka primjene Preporuke Vijeća

Država članica	svibanj 2016.	lipanj 2016.	srpanj 2016.	kolovoz 2016.	Ukupno
Austrija	<i>Austrija ne prikuplja te podatke.</i>				–
Njemačka	<i>Njemačka ne prikuplja te podatke.</i>				–
Danska	<i>Danska nije dostavila mjesečne raščlambe.</i>				1 074 406
Švedska	<i>Nije primjenjivo.</i>	424 500	1 235 000	1 088 000	oko 3 000 000 (uključujući početak rujna)
Norveška	<i>Norveška ne prikuplja te podatke.</i>				–

(2) Ukupan broj slučajeva u kojima je na temelju nadzora u skladu s Preporukom Vijeća odbijen ulazak

Država članica	svibanj 2016.	lipanj 2016.	srpanj 2016.	kolovoz 2016.	Ukupno
Austrija	41	65	73	54	233
Njemačka	912	885	1 280	<i>Podaci još nisu dostupni.</i>	3 077
Danska	<i>Danska nije dostavila mjesečne raščlambe.</i>				1 008
Švedska	<i>Nije primjenjivo.</i>	196	276	168	640
Norveška	–	3	9	2	14

(3) Ukupan broj zahtjeva za azil primljenih od početka primjene Preporuke Vijeća

Država članica	svibanj 2016.	lipanj 2016.	srpanj 2016.	kolovoz 2016.	Ukupno
Austrija	<i>Austrija nije dostavila mjesečne raščlambe.</i>				12 584
Njemačka	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Danska	247	464	404	290	1 489
Švedska	<i>Nije primjenjivo.</i>	2 140	2 195	2 437	6 097
Norveška	<i>Norveška nije dostavila mjesečne raščlambe.</i>				1 088

(4) Ukupan broj zahtjeva za azil podnesenih na unutarnjim granicama gdje se provodi nadzor u skladu s Preporukom Vijeća

Država članica	svibanj 2016.	lipanj 2016.	srpanj 2016.	kolovoz 2016.	Ukupno
Austrija	<i>Austrija ne prikuplja te podatke.</i>				–
Njemačka	<i>Njemačka ne prikuplja te podatke.</i>				–
Danska	<i>Danska nije dostavila mjesečne raščlambe.</i>				747
Švedska	<i>Nije primjenjivo.</i>	42	73	51	166
Norveška	–	1	1	0	2

Napomena: Neke od prethodno navedenih brojki samo su procjene koje su dostavile predmetne države članice schengenskog područja.

PRILOG II.

U pogledu unutarnjih granica na kojima se provodi nadzor u skladu s Preporukom Vijeća od 12. svibnja 2016. mole se predmetne države članice schengenskog područja da dostave sljedeće informacije na mjesečnoj razini:

- 1) broj osoba koje prelaze granicu;
- 2) broj provjerenih osoba;
- 3) broj odbijenih ulazaka;
- 4) broj registriranih/podnesenih zahtjeva za azil;
- 5) informacije o vrsti provjera, njihovoj razini i intenzitetu te načinu na koji se provode;
- 6) statističke podatke o kašnjenjima za širu javnost i komercijalne tokove.

Od država članica schengenskog područja traži se da dostave te podatke za nadzor proveden do 15. listopada 2016. Ako je moguće, trebalo bi dostaviti tjednu raščlambu.