



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 4.5.2016.  
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Prijedlog

## **PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA**

**o utvrđivanju preporuke za privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora**

## OBRAZLOŽENJE

### 1. KONTEKST PRIJEDLOGA

- **Razlozi i ciljevi prijedloga**

#### Uvod

Otkad se u ljeto 2015. naglo povećao migrantski tok mješovite prirode, Europska se unija suočava s migrantskom i izbjegličkom krizom dosad neviđenih razmjera. Zbog toga su nastali teški problemi u osiguravanju učinkovitog nadzora vanjskih granica u skladu sa schengenskom pravnom stečevinom te u primanju i obradi migranata koji dolaze. U ovoj su krizi također postali očigledni strukturni nedostaci na široj razini u načinu na koji se štite Unijine vanjske granice.

Helenska Republika je, uglavnom zbog svojeg zemljopisnog položaja, posebno jako pogođena tim razvojem situacije te se morala suočiti s drastičnim povećanjem broja migranata koji stižu na Egejske otoke. Taj bi golemi priljev predstavljao izniman pritisak na nadzor vanjskih granica bilo koje države članice.

#### Mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine

U skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 1053/2013<sup>1</sup> i godišnjim programom evaluacije za 2015.<sup>2</sup>, od 10. do 13. studenoga 2015. proveden je nenajavljeni terenski posjet radi evaluacije kako Helenska Republika provodi schengensku pravnu stečevinu u području upravljanja vanjskim granicama na kopnoj (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) i morskoj (otoci Chios i Samos) granici s Turskom.

Komisija je 2. veljače 2016. donijela provedbenu odluku o izradi izvješća o evaluaciji Helenske Republike u pogledu provedbe schengenske pravne stečevine u području upravljanja vanjskim granicama<sup>3</sup> sa zaključkom da grčka tijela moraju riješiti postojeće ozbiljne nedostatke u provedbi nadzora vanjskih granica. Ti su ozbiljni nedostaci, kad je riječ o provođenju nadzora vanjskih granica, neispunjavanje obveza iz članka 16. stavaka 1. i 4. Uredbe (EU) br. 1053/2013.

Vijeće je 12. veljače 2016. u skladu s člankom 15. Uredbe (EU) 1053/2013 donijelo preporuke za rješavanje ozbiljnih nedostataka utvrđenih tijekom evaluacije te navelo prioritete za njihovu provedbu. Grčka tijela trebala bi poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se na svim vanjskim granicama Helenske Republike provodi nadzor vanjskih granica te da se taj nadzor uskladi sa schengenskom pravnom stečevinom kako se ne bi ugrozilo funkcioniranje schengenskog prostora.

Komisija je 24. veljače 2016. u skladu s člankom 19.b Uredbe Vijeća (EZ) br. 562/2006 od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama koji je u to vrijeme bio na snazi)<sup>4</sup> donijela preporuke o posebnim mjerama koje Helenska Republika treba provesti nakon izvješća o

---

<sup>1</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena (SL L 295, 6.11.2013., str. 27.).

<sup>2</sup> Provedbena odluka Komisije C(2014) 8377 od 14. studenog 2014. o određivanju godišnjeg programa evaluacije nenajavljenim terenskim posjetima za 2015. u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine.

<sup>3</sup> C(2016) 450 od 2. veljače 2016.

<sup>4</sup> SL L 105, 13.4.2006., str. 1.

evaluaciji od 2. veljače 2016. kako bi osigurala usklađenost s preporukama Vijeća od 12. veljače 2016.

Helenska Republika je 12. ožujka 2016. u skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe (EU) 1053/2016 podnijela svoj akcijski plan za uklanjanje nedostataka utvrđenih u izvješću o evaluaciji, imajući u vidu preporuke Vijeća. Komisija je 12. travnja 2016. u skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe (EU) 1053/2016 predstavila Vijeću svoju procjenu adekvatnosti akcijskog plana. Komisija je zaključila da je *Grčka ostvarila znatan napredak. Međutim, potrebno je poboljšati akcijski plan koji su podnijela grčka tijela kako bi se utvrđeni nedostaci iz izvješća o evaluaciji provedenoj u studenome 2015. sveobuhvatno riješili. Konkretno, mnoge mjere moraju biti jasnije u pogledu rokova, odgovornosti i financijskog planiranja. Uz to, neke mjere još nisu odgovarajuće razrađene ili dovršene.*<sup>5</sup>

### **Trenutačni privremeni nadzor unutarnjih granica**

Zbog rekordnog broja migranata koji stižu u Europsku uniju od 2015. i nedostataka na dijelovima grčke vanjske granice utvrđenih evaluacijom u studenome 2015. došlo je do znatnih sekundarnih kretanja, a to je navelo nekoliko država članica na privremeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica na dijelu ili na cjelini unutarnjih granica na temelju ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti zbog nekontroliranog priljeva osoba bez odgovarajućih isprava i/ili po dolasku neregistriranih u prvoj državi članici.

U ovom je trenutku pet schengenskih država članica obavijestilo Komisiju o tome da privremeno provodi nadzor unutarnjih granica na svojim granicama kako bi odgovorilo na ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti uzrokovanu sekundarnim kretanjima nezakonitih migranata potaknutima ozbiljnim nedostacima u nadzoru vanjskih granica. Svaka je od tih država članica nekoliko puta produljila te kontrole u skladu s odgovarajućim odredbama Zakonika o schengenskim granicama. Na temelju posljednjih obavijesti:

- Njemačka je obavijestila o kontrolama na svim svojim unutarnjim granicama od 13. rujna 2015. do 13. svibnja 2016. uz poseban fokus na kopnenu granicu između Njemačke i Austrije. Razlog je za odluku ozbiljna prijetnja javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti zbog masovnog priljeva nezakonitih migranata koji nakon dolaska u EU nisu propisno identificirani, evidentirani uzimanjem otisaka prstiju niti registrirani ni u jednoj drugoj državi članici EU-a.
- Austrija je obavijestila o kontrolama na svim unutarnjim granicama od 16. rujna 2015. do 16. svibnja 2016. uz poseban fokus na kopnene granice između Austrije i Slovenije te Austrije i Mađarske. Razlog za odluku o nadzoru državne granice je masovan priljev građana trećih zemalja koji prelaze austrijske granice i krajnje opterećuju hitne službe i javnu infrastrukturu.
- Švedska je obavijestila o kontrolama na svim svojim unutarnjim granicama od 12. studenoga 2015. do 8. svibnja 2016. uz poseban naglasak na odabrane luke u policijskim okruzima Jug i Zapad te na most Öresund. Razlog za odluku o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice u početku je bio dosad neviđen tok migranata mješovite prirode zbog kojeg su se pojavili problemi u funkcioniranju švedskog društva. Sadašnji su razlozi velik broj tražitelja azila i dosad neviđeno velik broj zahtjeva za azil 2015.
- Norveška je obavijestila o kontrolama od 26. studenoga 2015. do 12. svibnja 2016. Ponovno uvedene kontrole odnose se na sve unutarnje granice, ali poseban je fokus

<sup>5</sup> COM(2016) 220 završna verzija od 12. travnja 2016.

na svim lukama s trajektnim vezama sa Švedskom, Njemačkom i Danskom. Razlozi za odluku o ponovnom uvođenju graničnih kontrola i naknadnu odluku o njihovu produljenju su nepredvidljivi migracijski pritisak i iz njega proizašli problemi za funkcioniranje norveškog društva.

- Danska je obavijestila o kontrolama na svim svojim unutarnjim granicama od 4. siječnja 2016. do 2. lipnja 2016. uz poseban fokus na trajekte iz Njemačke i na kopnenu granicu između Danske i Njemačke. Razlozi za prvobitnu odluku bili su neočekivani migrantski tokovi i granične mjere donesene u susjednim zemljama, zbog kojih se moglo dogoditi da velik broj nezakonitih migranata bude blokiran u području Kopenhagena, a u posljednjoj obavijesti naglasak je stavljen na nesigurnosti u vezi s ogromnim brojem izbjeglica i migranata koji se već nalaze u EU-u.

U slučaju Njemačke i Austrije Komisija je u svojem Mišljenju od 23. listopada 2015.<sup>6</sup> izričito potvrdila nužnost i proporcionalnost poduzetih mjera. Na temelju podataka koje su dostavila njemačka i austrijska tijela Komisija je zaključila da je ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama odgovarajuća reakcija na utvrđenu prijetnju unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama. Ta je procjena potvrđena naknadno primljenim podacima iz tih i drugih država članica, agencija EU-a, uključenih tijela i Komisijinih timova prisutnih na terenu u žarišnim točkama.

Komisija prati stanje u svim relevantnim državama članicama kako bi procijenila jesu li ponovno uvedene unutarnje kontrole zadržane na nužnom minimumu. Te kontrole nisu uzrokovale veće poremećaje niti su nepotrebno ograničile slobodno kretanje osoba i robe unutar schengenskog prostora. Iz dostupnih je podataka vidljivo da su uvedene mjere djelotvorno pridonijele ponovnom uspostavljanju reda u tokovima osoba koje prelaze određene unutarnje granice te da su ograničile sekundarna kretanja.

### **Prema usklađenom pristupu nadzoru unutarnjih granica**

U Komunikaciji „Povratak Schengenu – Plan”<sup>7</sup> Komisija je govorila o potrebi da se, ako migracijski pritisci i ozbiljni nedostaci u nadzoru vanjskih granica budu prisutni nakon 12. svibnja 2016., Vijeću predstavi prijedlog na temelju članka 29. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica<sup>8</sup> (Zakonik o schengenskim granicama trenutno na snazi) u kojem će predložiti pristup nadzoru unutarnjih granica koji će biti dosljedan na razini Unije sve dok se ne smanje ili ne uklone strukturni nedostaci u nadzoru vanjskih granica. U Komunikaciji su navedeni koraci koje treba poduzeti kako bi se vratilo na normalno funkcioniranje schengenskog prostora najkasnije do kraja 2016.

U članku 29. Zakonika o schengenskim granicama propisan je posebni postupak za iznimne okolnosti u kojima je sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema nadzora unutarnjih granica ugroženo zbog trajnih ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica, utvrđenima u izvješću o evaluaciji neke države članice, ako te okolnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u dijelovima ili cjelini schengenskog prostora te ako su sve ostale mjere bile nedjelotvorne za ublažavanje utvrđene ozbiljne prijetnje. U takvim situacijama Vijeće može, kao krajnju mjeru za zaštitu zajedničkih interesa schengenskog prostora, preporučiti da država članica, ili više njih, ponovno uvede nadzor državne granice na dijelu ili cjelini svojih granica na razdoblje od najviše šest mjeseci (uz mogućnost produljenja do najduljeg ukupnog trajanja od dvije godine).

<sup>6</sup> C(2015) 7100 završna verzija.

<sup>7</sup> COM(2016) 120 završna verzija.

<sup>8</sup> SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

## **Evaluacija situacije do 12. svibnja 2016.**

U skladu s člankom 21. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama, ako neka država članica mora izvijestiti o provedbi relevantnog akcijskog plana u roku od tri mjeseca skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 1053/2013 i ako nakon tog razdoblja od tri mjeseca Komisija ustanovi da ista situacija i dalje traje, ona može pokrenuti primjenu postupka navedenog u članku 29. Zakonika o schengenskim granicama.

Budući da će sredinom svibnja isteći najdulje trajanje dopušteno relevantnim odredbama Zakonika o schengenskim granicama za unilateralno ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama od strane nekih država članica (vidjeti gore) i da je Grčka već dostavila izvješće propisano u članku 16. stavku 4. Uredbe (EU) br. 1053/2013, Komisija ne bi trebala čekati da tromjesečni rok istekne prije procjenjivanja je li 12. svibnja 2016. situacija nepromijenjena, posebno s obzirom na to da Komisija raspolaže znatnom količinom podataka u vezi sa stanjem nadzora vanjskih granica u Helenskoj Republici.

Ta će se procjena temeljiti, među ostalim, na detaljnim podacima koje pruže uključene države članice i agencije EU-a te onima koji se utvrde tijekom terenskih posjeta. Među podacima dostupnima Komisiji su podaci koje su poslali Komisijini timovi u žarišnim točkama u Helenskoj Republici, podaci prikupljeni tijekom najavljenog posjeta Helenskoj Republici od 10. do 16. travnja 2016. radi evaluacije provedbe schengenske pravne stečevine (kako bi se provjerila primjena te stečevine u području upravljanja vanjskim granicama), u skladu s godišnjim programom evaluacije za 2016.<sup>9</sup>, te podaci koje je Komisija prikupila radi pripreme nedavnih izvješća koja se odnose na migracijsku situaciju u Helenskoj Republici<sup>10</sup>.

U Komunikaciji o „Procjeni grčkog akcijskog plana za uklanjanje ozbiljnih nedostataka utvrđenih u evaluaciji provedbe schengenske pravne stečevine u području upravljanja vanjskom granicom provedenoj 2015.” Komisija je od Helenske Republike zatražila da do 26. travnja 2016. dostavi dodatne elemente i objašnjenja jer smatra da je *potrebno poboljšati akcijski plan koji su podnijela grčka tijela kako bi se nedostaci iz izvješća o evaluaciji provedenoj u studenome 2015. sveobuhvatno riješili. Konkretno, mnoge mjere moraju biti jasnije u pogledu rokova, odgovornosti i financijskog planiranja. Uz to, neke mjere još nisu odgovarajuće razrađene ili dovršene. Konačno, u vezi s nekim mjerama potrebni su bitni dodatni podaci ili objašnjenja.* Uz to, u skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe o mehanizmu za evaluaciju schengenske pravne stečevine Helenska Republika mora izvijestiti o provedbi svojeg akcijskog plana u tom istom roku od tri mjeseca.

Helenska Republika je 26. travnja 2016. Komisiji dostavila zatražene dodatne elemente i objašnjenja akcijskog plana. Helenska Republika je 29. travnja 2016. Komisiji poslala izvješće o provedbi akcijskog plana.

Komisija i države članice EU-a pružaju Helenskoj Republici znatnu tehničku i financijsku potporu. Komisija joj je od početka 2015. dodijelila 181 milijun EUR kao pomoć za hitne slučajeve. Sredstva za hitne slučajeve dodana su iznosu od 509 milijuna EUR već dodijeljenom Helenskoj Republici na temelju nacionalnih programa za migracije i upravljanje granicama za 2014. – 2020. Frontex olakšava razmještaj tehničke opreme i ljudskih resursa drugih država članica kako bi osigurao djelotvoran nadzor i zaštitu vanjskih morskih i kopnenih granica Helenske Republike, posebno zajedničkim operacijama POSEIDON SEA i

<sup>9</sup> C(2015) 8537 od 9. prosinca 2015.

<sup>10</sup> Prvo izvješće o premještanju i preseljenju od 16. ožujka 2016. (COM(2016) 165 završna verzija), Izvješće o napretku u provedbi pristupa putem žarišnih točaka u Grčkoj od 4. ožujka 2016. (COM(2016) 141 završna verzija), Drugo izvješće o premještanju i preseljenju od 12. travnja 2016. (COM(2016) 222 završna verzija), Prvo izvješće o napretku u provedbi Izjave EU-a i Turske od 20. travnja 2016. (COM(2016) 231 završna verzija).

RAPID INTERVENTION POSEIDON koje se vode na morskim granicama te time što na vanjskim kopnenim granicama koordinira zajedničke operacije fleksibilnih operativnih aktivnosti i središnje točke na tlu. Frontex također sufinancira unutarnji prerazmjesta opreme i službenika graničnog nadzora koji provodi Helenska Republika. Konačno, Komisija, EASO, Frontex, Europol i Eurojust rade na terenu s grčkim vlastima kako bi im pomogli da ispune svoje obveze na temelju propisa EU-a pa da migrante koji dolaze u žarišne točke brzo identificiraju, registriraju i evidentiraju uzimanjem otisaka prstiju.

Helenska Republika znatno je napredovala u rješavanju mnogih nedostataka u svojem upravljanju vanjskim granicama utvrđenih tijekom evaluacije u studenome 2015. Uz to, početak provedbe Izjave EU-a i Turske od 18. ožujka 2016.<sup>11</sup>, kao i operacije Frontexa i NATO-a u tijeku, uzrokovali su nagli pad broja nezakonitih migranata i tražitelja azila koji u Helensku Republiku dolaze iz Turske. To osjetno smanjenje priljeva nezakonitih migranata i tražitelja azila u Helensku Republiku, u kombinaciji s potporom koju agencije EU-a i druge države članice pružaju u žarišnim točkama, omogućilo je Helenskoj Republici da znatno poboljša rad na registraciji novopridošlih nezakonitih migranata i tražitelja azila. Tek treba potvrditi da će to znatno smanjenje potrajati. Napredak koji je Grčka ostvarila u pogledu vraćanja ovisit će o tome može li potrajati znatno smanjenje migracijskog toka te o uspostavljanju i održavanju struktura te osiguravanju dovoljnih resursa za djelotvorno vraćanje nezakonitih migranata.

Nakon analize podataka koje je dostavila Helenska Republika, podataka koje su Komisijini stručnjaci utvrdili tijekom terenskog posjeta u travnju 2016. radi evaluacije provedbe schengenske pravne stečevine (ne dovodeći u pitanje izvješće o evaluaciji koje se treba sastaviti u skladu s člankom 14. Uredbe (EU) br. 1053/2013) i podataka dostupnih uz pomoć službi Komisije prisutnih na žarišnim točkama, napravljena je sljedeća procjena.

- Uz potporu relevantnih agencija EU-a (Frontex i EASO), kako u opremi tako u ljudima, proces registracije nezakonitih migranata na posjećenim grčkim otocima (Lesvos, Samos, Kos i Symi) i na posjećenom dijelu kopnene granice s Turskom (registracijski centar Fylakio) znatno se poboljšao. Kad nezakoniti migranti stignu, identificira ih se, uzmu im se otisci prstiju i registrira ih se u Eurodacu. Provede se sigurnosna provjera migranata i njihovih putnih isprava. Kad je riječ o smještaju migranata, situacija se promijenila nakon 20. ožujka 2016. kad je počela primjena Izjave EU-a i Turske od 18. ožujka 2016.
- Nacionalni sustav Helenske Republike za upravljanje granicama trenutačno još ne raspolaže operativnim i administrativnim kapacitetima za upravljanje vanjskim granicama u skladu sa standardima Zakonika o schengenskim granicama, iako se radi na uspostavljanju potrebnih kapaciteta. Konkretno, neke osnovne funkcije, na primjer, analiza rizika, u ovom trenutku nisu potpuno uvedene, a pristup upravljanju granicama nije cjelovit. Helenska Republika ne iskorištava u potpunosti sve nacionalne kapacitete pogodne za zaštitu državne granice (vojska, mornarica).
- Grčka se znatno oslanja na potporu EU-a, Frontexa i drugih država članica za zaštitu morske granice s Turskom. Međutim, ona bez te potpore ne bi mogla održati adekvatnu razinu zaštite morske državne granice. Za održavanje informiranosti o stanju Grčka obalna straža (granično tijelo odgovorno za zaštitu morske državne granice) ovisi o podacima koje joj prosljeđuju Grčka vojska i Grčka mornarica te o ograničenom broju vlastitih ophodnih brodova i promatračkih položaja. Uz to, smatra se da reakcijska sposobnost nije dovoljna kad se uzme u obzir blizina Turske i rizik

---

<sup>11</sup> SN 38/16 od 18. 3. 2016.

od nezakonite migracije usprkos provedbi Izjave EU-a i Turske. Ne postoji ni pouzdano, gotovo u stvarnom vremenu praćenje situacije na regionalnoj i lokalnoj razini ni sigurna mobilna komunikacijska mreža koju bi trebala upotrebljavati tijela za nadzor državne granice.

- Broj osoblja, razina informiranosti o stanju i reakcijska sposobnost za zaštitu državne granice na kopnenim granicama s Turskom i Albanijom na dovoljnoj su razini, iako ima prostora za poboljšanje nekih aspekata. Na kopnenoj granici s bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom (Polijska uprava Kilkis, odgovorna za nadzor 87 km granice) zaštita državne granice trenutačno nije potpuno u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama. Ne samo to, nego na granici nije postavljen automatski sustav za videonadzor, informiranost o stanju vrlo je ograničena, a globalna operativna slika nije dostupna. Ne postoji sustavna registracija migranata koji nisu registrirani pri ulasku u Helensku Republiku, a koji se otkriju u ovoj regiji.

U skladu s tim, usprkos tome što je Helenska Republika uložila puno truda i ostvarila znatan napredak, u roku od tri mjeseca propisanom u članku 21. stavku 3. Zakonika o schengenskim granicama neće biti primjereno i sveobuhvatno riješeni svi ozbiljni nedostaci u njezinu upravljanju vanjskim granicama utvrđeni u evaluaciji u studenome 2015. Još uvijek postoje neki od ozbiljnih nedostataka u nadzoru vanjskih granica i zbog njih je ugroženo sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema nadzora unutarnjih granica.

Adekvatno funkcioniranje zaštite državne granice, sustavno identificiranje i registriranje nezakonitih migranata te postupci prihvata i vraćanja i dalje su nezamjenjivi za pravilno funkcioniranje Schengenskog prostora. Uz to, u Helenskoj Državi još je uvijek prisutan velik broj neregistriranih migranata koji bi mogli pokušati nezakonito otići u druge države članice.

Stoga još uvijek postoje neki od ozbiljnih nedostataka u kontrolama na vanjskim granicama zbog kojih su krenula sekundarna kretanja nezakonitih migranata i zbog kojih su neke države članice bile potaknute na privremeno ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama na temelju razloga povezanih s javnim poretkom ili unutarnjom sigurnošću, čime je opasnosti izloženo sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema kontrole unutarnjih granica. Zbog trajnog rizika od sekundarnih kretanja potreban je dosljedan, koordiniran i održiv pristup privremenom nadzoru unutarnjih granica.

Budući da su se sve druge mjere pokazale nedjelotvorne u ublažavanju utvrđene ozbiljne opasnosti, zaključak je da su u sadašnjem slučaju ispunjeni uvjeti za primjenu članka 29. Zakonika o schengenskim granicama kao krajnje mjere.

### **Opseg predložene preporuke**

Primjena članka 29. Zakonika o schengenskim granicama zaštita je sveukupnog funkcioniranja schengenskog prostora. Cilj te primjene nije sankcioniranje ili izoliranje države članice niti njezino isključivanje iz schengenskog prostora. Cilj je ublažavanje ozbiljnih prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti unutar schengenskog prostora. Do danas nezakoniti migranti uglavnom nisu putovali zračnim ili morskim putem iz Helenske Republike u druge države članice. Ponovno uvođenje kontrola za te putnike stoga ne bi ublažilo prijetnje pa bi njegov učinak bio nerazmjeran. Zbog toga se u prijedlogu ne bi trebala razmatrati mogućnost da sve države članice uvedu kontrole na unutarnjim granicama za putnike na letovima i trajektima koji dolaze iz Helenske Republike ili putuju u nju. Članak 29. po svojoj je prirodi mjera čiji su opseg i trajanje ograničeni na strogo nužno za rješavanje prijetnji koje ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema nadzora unutarnjih granica.

Kad je riječ o opsegu privremenog nadzora unutarnjih granica preporučenog na temelju članka 29., na temelju trenutačno raspoloživih podataka trebalo bi dopustiti onim državama članicama – konkretno, Njemačkoj, Danskoj, Austriji i Švedskoj te pridruženoj zemlji Norveškoj – koje trenutačno provode nadzor unutarnjih granica da nastave s njim jer se pokazalo da se tim nadzorom djelotvorno rješava ozbiljna prijetnja javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti koju su uzrokovala sekundarna kretanja nezakonitih migranata iz Helenske Republike. Unutarnje granice na kojima se trenutačno provode provjere odgovaraju utvrđenim migrantskim rutama i prijetnjama, a fokus se nalazi na određenim dijelovima kopnenih granica i lukama.

Države članice koje odluče provoditi kontrole na unutarnjim granicama na temelju ove preporuke trebale bi o tome obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.

Nadzor unutarnjih granica trebao bi se provoditi samo u nužnoj mjeri, njegove kontrole trebale bi biti ograničene na apsolutno nužan minimum te bi se njime trebalo što je manje moguće ometati građane u prelaženju tih unutarnjih granica. Zbog toga bi trebalo provoditi samo usmjerene kontrole. Uz to, u suradnji s državama članicama trebalo bi redovito preispitivati nužnost tih kontrola i dijelove granica na koje se odnose kako bi se uzela u obzir promjenjivost situacije.

Nadzor državne granice trebao bi trajati samo tijekom vremena nužnog za uklanjanje svih ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama Unije. Unija je poduzela nekoliko zakonodavnih inicijativa i mjera kako bi pojačala svoje upravljanje vanjskim granicama (europska granična i obalna straža, povratak Helenske Republike potpunoj primjeni odredbi zakonodavstva EU-a o azilu, ubrzavanje provedbe programa hitnog premještanja, Izjava EU-a i Turske); te inicijative i mjere trebale bi se uvesti i proraditi bez odgađanja čime bi se dodatno pridonijelo znatnom smanjenju sekundarnih kretanja nezakonitih migranata.

Komisija će pratiti primjenu ove preporuke i stanje na terenu te prema potrebi u bilo kojem trenutku predložiti prilagodbe preporuke kako bi se uzelo u obzir promjene u migracijskom toku.

Četiri mjeseca od dana donošenja preporuke Komisija namjerava izvijestiti Europski parlament i Vijeće o njezinoj primjeni te tim povodom možda predložiti izmjene na temelju stečenog iskustva i trenutačnih okolnosti.

- **Dosljednost s postojećim odredbama u ovom području politike**

Ovom se preporukom nastoji osigurati provođenje postojećih odredbi u ovom području politike.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je preporuka povezana s politikom EU-a o unutarnjem tržištu te o migraciji i azilu.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

- **Pravna osnova**

Članak 29. Uredbe (EU) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

U članku 29. Uredbe (EU) br. 2016/399 propisano je da Vijeće donosi preporuku za privremeni nadzor unutarnjih granica na temelju prijedloga Komisije.

Potrebna je mjera na razini Unije ako je ugroženo sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema nadzora unutarnjih granica.

- **Proporcionalnost**

Ovaj prijedlog ne premašuje nužne mjere za postizanje željenih ciljeva.

### **3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

nije primjenjivo

- **Savjetovanja s dionicima**

nije primjenjivo

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

nije primjenjivo

- **Procjena učinka**

nije primjenjivo

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

nije primjenjivo

- **Temeljna prava**

Zaštita temeljnih prava uzeta je u obzir u izradi prijedloga.

### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

nije primjenjivo

### **5. OSTALI ELEMENTI**

nije primjenjivo

## Prijedlog

**PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA****o utvrđivanju preporuke za privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama)<sup>12</sup>, a posebno njezin članak 29.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Otkad se od 2015. naglo povećao migrantski tok mješovite prirode, Europska se unija suočava s migrantskom i izbjegličkom krizom dosad neviđenih razmjera. Zbog toga su nastali teški problemi u osiguravanju učinkovitog nadzora vanjskih granica u skladu sa schengenskom pravnom stečevinom te u primanju i obradi migranata koji dolaze. U ovoj su krizi također postali očigledni strukturni nedostaci na široj razini u načinu na koji se štite Unijine vanjske granice.
- (2) Helenska Republika je, uglavnom zbog svojeg zemljopisnog položaja, posebno jako pogođena tim razvojem situacije te se morala suočiti s drastičnim povećanjem broja migranata koji stižu na Egejske otoke.
- (3) U skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 1053/2013<sup>13</sup> i godišnjim programom evaluacije za 2015.<sup>14</sup>, od 10. do 13. studenoga 2015. proveden je nenajavljeni terenski posjet radi evaluacije kako Helenska Republika provodi schengensku pravnu stečevinu u području upravljanja vanjskim granicama na kopnenoj (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) i morskoj (otoci Chios i Samos) granici s Turskom.
- (4) Komisija je 2. veljače 2016. donijela provedbenu odluku o izradi izvješća o evaluaciji Helenske Republike u pogledu provedbe schengenske pravne stečevine u području upravljanja vanjskim granicama<sup>15</sup> sa zaključkom da grčka tijela moraju riješiti postojeće ozbiljne nedostatke u provedbi nadzora vanjskih granica.

<sup>12</sup> SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

<sup>13</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena (SL L 295, 6.11.2013., str. 27.).

<sup>14</sup> Provedbena odluka Komisije C(2014) 8377 od 14. studenog 2014. o određivanju godišnjeg programa evaluacije nenajavljenim terenskim posjetima za 2015. u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine.

<sup>15</sup> C(2016) 450 od 2. veljače 2016.

- (5) Vijeće je 12. veljače 2016. donijelo preporuke za rješavanje ozbiljnih nedostataka utvrđenih tijekom evaluacije te navelo prioritete za njihovu provedbu. Grčka tijela trebala bi poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se na svim grčkim vanjskim granicama provodi nadzor vanjskih granica te da se taj nadzor uskladi sa schengenskom pravnom stečevinom kako se ne bi ugrozilo funkcioniranje schengenskog prostora.
- (6) Komisija je 24. veljače 2016. donijela preporuke o posebnim mjerama koje Helenska Republika treba provesti nakon izvješća o evaluaciji od 2. veljače 2016. kako bi osigurala usklađenost s preporukama Vijeća od 12. veljače 2016.
- (7) Helenska Republika je 12. ožujka 2016. predstavila akcijski plan za uklanjanje nedostataka utvrđenih u izvješću o evaluaciji, imajući u vidu preporuke Vijeća. Komisija je 12. travnja 2016. predstavila Vijeću svoju procjenu adekvatnosti akcijskog plana. Iako je Komisija zaključila da je Grčka ostvarila znatan napredak, potrebna su poboljšanja akcijskog plana kako bi se primjereno i sveobuhvatno riješili svi utvrđeni nedostaci iz izvješća o evaluaciji. Komisija je od Grčke zatražila da do 26. travnja dostavi dodatne elemente i objašnjenja akcijskog plana.
- (8) Helenska Republika je 26. travnja 2016. Komisiji dostavila zatražene dodatne elemente i objašnjenja akcijskog plana. Helenska Republika je 29. travnja 2016. Komisiji poslala izvješće o provedbi akcijskog plana u skladu s člankom 16. stavkom 4. Uredbe (EU) br. 1053/2013.
- (9) Najavljeni terenski posjet proveden je u Helenskoj Republici od 10. do 16. travnja 2016. u skladu s Uredbom (EU) 1053/2013 i godišnjim programom evaluacije za 2016.<sup>16</sup>
- (10) Zbog rekordnog broja migranta koji su stigli u Europsku uniju od 2015. i nedostataka na dijelovima Unijine vanjske granice utvrđenih evaluacijom u studenome 2015. došlo je do znatnih sekundarnih kretanja, a to je uzrokovalo ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoliko država članica.
- (11) U ovom trenutku pet schengenskih država članica (Austrija, Njemačka, Danska, Švedska i Norveška) provodi granične kontrole na unutarnjim granicama kako bi odgovorilo na ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti uzrokovanu sekundarnim kretanjima nezakonitih migranata potaknutima ozbiljnim nedostacima u nadzoru vanjskih granica. Ta su ponovna uvođenja kontrola na unutarnjim granicama odgovarajuća reakcija na utvrđenu prijetnju unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama te su te mjere nužne i smatraju se proporcionalnima. Komisija je 23. listopada 2015. dala Mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti kontrola na unutarnjim granicama koje su ponovno uvele Grčka i Austrija<sup>17</sup> u kojem je iznijela zaključak da je ponovno uvođenje kontrola, kao i njihovo produljenje, u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama.
- (12) U Komunikaciji „Povratak Schengenu – Plan”<sup>18</sup> Komisija je govorila o potrebi da se, ako migracijski pritisci i ozbiljni nedostaci u nadzoru vanjskih granica budu prisutni nakon 12. svibnja 2016., Vijeću predstavi prijedlog na temelju članka 29. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama u kojem će predložiti pristup nadzoru unutarnjih granica koji će biti dosljedan na razini Unije sve dok se ne smanje ili ne uklone strukturni nedostaci u nadzoru vanjskih granica. U Komunikaciji su navedeni koraci

---

<sup>16</sup> C(2015) 8537 od 9. prosinca 2015.

<sup>17</sup> C(2015) 7100 od 23. listopada 2015.

<sup>18</sup> C(2016) 120 završna verzija.

koje treba poduzeti kako bi se vratilo na normalno funkcioniranje schengenskog prostora najkasnije do kraja 2016.

- (13) Helenska Republika znatno je napredovala u rješavanju mnogih nedostataka u svojem upravljanju vanjskim granicama utvrđenih tijekom evaluacije u studenome 2015. Uz to, početak provedbe Izjave EU-a i Turske od 18. ožujka 2016.<sup>19</sup>, zajedno s operacijama Frontexa i NATO-a u tijeku, uzrokovao je nagli pad broja nezakonitih migranata i tražitelja azila koji u Helensku Republiku dolaze iz Turske. To osjetno smanjenje priljeva nezakonitih migranata i tražitelja azila u Helensku Republiku, u kombinaciji s potporom koju agencije EU-a i druge države članice pružaju u žarišnim točkama, omogućilo je Helenskoj Republici da znatno poboljša rad na registraciji novopridošlih nezakonitih migranata i tražitelja azila. Tek treba potvrditi da će to znatno smanjenje potrajati.
- (14) Usprkos znatnom napretku, u roku od tri mjeseca propisanom u članku 21. stavku 3. Uredbe (EU) 2016/399 nisu se mogli primjereno i sveobuhvatno riješiti svi utvrđeni ozbiljni nedostaci. Još uvijek postoje neki od ozbiljnih nedostataka u nadzoru vanjskih granica i zbog njih je ugroženo sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema nadzora unutarnjih granica. Konkretno, Helenska Republika nije uspjela ukloniti strukturne nedostatke u nadzoru vanjskih granica povezane sa svojim cjelokupnim sustavom za upravljanje granicama, zaštitom državne granice i informiranosti o stanju. Nadalje, na državnom području Helenske Republike nezakonito boravi velik broj osoba koje nisu registrirane i koje bi mogle pokušati nezakonito prijeći u druge države članice. Rizik od sekundarnih kretanja posebno je visok u slučaju nezakonitih migranata koji nisu smješteni u prikladne prihvatne objekte. Konačno, iako je Vijeće preporučilo da bi Helenska Republika trebala poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se na svim vanjskim granicama Helenske Republike provodi nadzor vanjskih granica te da se taj nadzor uskladi sa schengenskom pravnom stečevinom, zaštita državne granice na granici s bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom trenutačno nije potpuno usklađena sa Zakonikom o schengenskim granicama. Helenska Republika nije provela preporuku Komisije o poduzimanju dodatnih mjera na granici s bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom kako bi se osiguralo da državljani trećih zemalja mogu napustiti državno područje Helenske Republike samo na predviđenim graničnim prijelazima. To povećava rizik od sekundarnih kretanja migranata prema drugim državama članicama.
- (15) Stoga još uvijek postoje neki od ozbiljnih nedostataka u kontrolama na vanjskim granicama zbog kojih su krenula sekundarna kretanja nezakonitih migranata i zbog kojih su neke države članice bile potaknute na privremeno ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama na temelju razloga povezanih s javnim poretkom ili unutarnjom sigurnošću, čime je opasnosti izloženo sveukupno funkcioniranje područja u kojem nema kontrole unutarnjih granica. Zbog trajnog rizika od sekundarnih kretanja potreban je dosljedan, koordiniran i održiv pristup privremenom nadzoru unutarnjih granica.
- (16) Budući da su se sve druge mjere pokazale nedjelotvorne u ublažavanju utvrđene ozbiljne opasnosti, zaključak je da su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 29. Zakonika o schengenskim granicama kao krajnje mjere.
- (17) Stoga bi trebalo uputiti preporuku o provođenju nadzora unutarnjih granica na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama, na temelju trenutačno raspoloživih podataka, onim državama članicama – konkretno, Njemačkoj, Danskoj, Austriji i

---

<sup>19</sup> SN 38/16 od 18. 3. 2016.

Švedskoj te pridruženoj zemlji Norveškoj – koje trenutačno provode nadzor unutarnjih granica kao odgovor na ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti koju su uzrokovala sekundarna kretanja nezakonitih migranata. Tim bi se državama članicama trebalo dopustiti provođenje nadzora unutarnjih granica jer se tim nadzorom djelotvorno uklanja ozbiljna prijetnja javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti povezana sa sekundarnim kretanjima nezakonitih migranata. Unutarnje granice na kojima se trenutačno provode provjere odgovaraju utvrđenim migrantskim rutama i prijetnjama, a fokus se nalazi na određenim dijelovima kopnene granice i određenim lukama.

- (18) Države članice koje odluče provoditi kontrole na unutarnjim granicama na temelju ove preporuke trebale bi o tome obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.
- (19) Nadzor unutarnjih granica na temelju članka 29. Zakonika o schengenskim granicama trebao bi se provoditi samo u nužnoj mjeri, njegove kontrole trebale bi biti ograničene na apsolutno nužan minimum te bi se njime trebalo što je manje moguće ometati građane u prelaženju tih unutarnjih granica. Zbog toga bi trebalo provoditi samo usmjerene kontrole. U suradnji s državama članicama trebalo bi redovito preispitivati nužnost tih kontrola i dijelove granica na koje se odnose.
- (20) Nadzor državne granice trebao bi se provoditi samo onoliko dugo koliko bude potrebno za uklanjanje prijetnje javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti. Unija je poduzela nekoliko zakonodavnih inicijativa i mjera kako bi pojačala svoje upravljanje vanjskim granicama (europska granična i obalna straža, povratak Helenske Republike potpunoj primjeni odredbi zakonodavstva EU-a o azilu, ubrzavanje provedbe programa hitnog premještanja, Izjava EU-a i Turske); te inicijative i mjere trebale bi se uvesti i proraditi bez odgađanja čime bi se dodatno pridonijelo znatnom smanjenju sekundarnih kretanja nezakonitih migranata.
- (21) Vijeće prima na znanje da će Komisija pratiti primjenu ove preporuke i prema potrebi predložiti prilagodbe kako bi se uzelo u obzir promjene u migracijskom toku.
- (22) Komisija je također najavila da će četiri mjeseca od dana donošenja preporuke izvijestiti Europski parlament i Vijeće o njezinoj primjeni te da bi tim povodom mogla predložiti izmjene preporuke na temelju stečenog iskustva i trenutačnih okolnosti,

#### OVIME PREPORUČUJE:

1. Austriji, Njemačkoj, Danskoj, Švedskoj i Norveškoj da zadrže razmjerni privremeni nadzor državne granice u razdoblju od najviše šest mjeseci, s početkom od dana donošenja ove Provedbene odluke, na sljedećim unutarnjim granicama:

Austrija, na kopnenim granicama između Austrije i Mađarske te Austrije i Slovenije,

Njemačka, na kopnenoj granici između Njemačke i Austrije,

Danska, u danskim lukama s trajektnim vezama s Njemačkom i na kopnenoj granici između Danske i Njemačke,

Švedska, u švedskim lukama u policijskim okruzima Jug i Zapad te na mostu Öresund,

Norveška, u norveškim lukama s trajektnim vezama s Danskom, Njemačkom i Švedskom.

2. Predmetne države članice trebaju o tome obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.

3. Granične kontrole trebaju biti usmjerene i ograničene u pogledu opsega, učestalosti, lokacije i trajanja na ono što je nužno da bi se odgovorilo na ozbiljnu prijetnju i zaštitilo javni poredak i unutarnju sigurnost. Država članica koja provodi nadzor unutarnjih granica na temelju ove Provedbene odluke trebala bi redovito preispitivati kontrole u pogledu nužnosti, učestalosti, lokacije i trajanja, prilagođavati kontrole s obzirom na razinu prijetnje zbog koje se provode, ukidati ih čim to postane primjereno te izvješćivati Komisiju svaka dva mjeseca.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće  
Predsjednik*