

Bruselj, 28.9.2016
COM(2016) 635 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Izvedbenega sklepa Sveta z dne 12. maja 2016 o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja

1. UVOD

Svet je 12. maja 2016 na podlagi predloga Komisije sprejel izvedbeni sklep o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja. To je bilo prvič, da je bil uporabljen posebni zaščitni postopek iz člena 29 Uredbe (EU) št. 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)¹.

To priporočilo je naslovljeno na pet schengenskih držav članic (Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška), ki so jih najbolj prizadeli tokovi nedovoljenih priseljencev, ki prihajajo iz Grčije kot posledica migracijske in begunske krize brez primere, ki se je začela leta 2015. Priporočilo petim schengenskim državam članicam omogoča ohranitev sorazmernih začasnih mejnih kontrol na določenih odsekih svoje notranje meje za največ šest mesecev od dneva sprejetja priporočila.

Ponovna uvedba mejnega nadzora v skladu s priporočilom mora biti ciljno usmerjena in omejena v obsegu, pogostosti, kraju in času na to, kar je nujno potrebno za odziv na resnost grožnje ter zaščito javnega reda in notranje varnosti.

Nujnost, pogostost, kraj in čas nadzora je treba redno pregledovati in, če je potrebno, prilagoditi s strani zadevnih schengenskih držav članic. Schengenske države članice, ki izvajajo nadzor, bi morale poročati Komisiji vsaka dva meseca v skladu s priporočilom.

Priporočilo opozarja, da bo Komisija spremljala izvajanje priporočila in poročala Evropskemu parlamentu in Svetu štiri mesece po datumu sprejetja tega priporočila.

To poročilo vsebuje ugotovitve Komisije, po tem ko je spremljala način, kako se trenutno izvaja začasni nadzor na notranjih mejah v skladu s priporočilom Sveta. Poročilo je osredotočeno, kot je bilo priporočeno, na to, ali je bila ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah s strani zgoraj navedenih schengenskih držav članic omejena na tisto, kar je nujno in sorazmerno glede na resne grožnje za javni red in notranjo varnost, ki jih predstavlja trajno tveganje sekundarnih gibanj nedovoljenih migrantov, ki vstopajo preko Grčije in se bodo morda preselili v druge schengenske države članice. Analizira tudi, ali so se okoliščine spremenile, kar bi morda zahtevalo prilagoditev priporočila Sveta.

To poročilo nikakor ne vpliva na sklep po preteku šestmesečnega roka, ki ga predvideva priporočilo, glede priporočila za podaljšanje trenutnega začasnega nadzora na notranjih mejah.

¹ UL L 77, 23.3.2016, str. 1.

2. DEJANSKO STANJE

Vseh pet schengenskih držav članic je podaljšalo nadzor na notranjih mejah na posebnih odsekih, navedenih v priporočilu Sveta, in o tem uradno obvestilo ostale države članice, Evropski parlament ter Komisijo.

Vseh pet schengenskih držav članic je predložilo informacije o nadzoru in rezultatih, kot je navedeno spodaj. Vendar se predložene informacije bistveno razlikujejo med schengenskimi državami članicami. Zato Komisija poziva schengenske države članice, da v naslednjem poročilu predložijo informacije iz Priloge II, kot je zahtevano v priporočilu Sveta.

Avstrija

Komisija je 13. maja 2016 prejela uradno obvestilo avstrijskih organov, da bo Avstrija izvedla priporočila Sveta in bo od 16. maja 2016 do 12. novembra 2016 ohranila nadzor na notranji meji, in sicer na odsekih kopenske meje med Avstrijo in Madžarsko ter Slovenijo, v skladu s priporočilom.

Ker prvo poročilo avstrijskih organov o uporabi priporočila ni bilo predloženo pravočasno (do 16. julija 2016), je Komisija 12. avgusta 2016 na Avstrijo naslovila opomin.

Avstrijski zvezni minister za notranje zadeve je 16. avgusta 2016 pisno obvestil Komisijo, da je izvajanje mejnega nadzora na zadevnih odsekih kopenske meje v skladu s priporočilom Sveta. Avstrija je 9. septembra 2016 potrdila, da so vse kontrole opravljene na potrebni ravni ter so omejene po obsegu, pogostosti, času in kraju in prilagojene stopnji ogroženosti. Avstrija je poleg tega potrdila, da se je bilo v veliki meri mogoče izogniti omejitvi prostega pretoka oseb in blaga.

Komisija je dne 9. septembra 2016 zaprosila za dodatne informacije o opravljenem nadzoru in njegovih rezultatih, Avstrija pa se je odzvala 13. septembra 2016. Za obdobje od 16. maja do 31. avgusta 2016 je Avstrija predložila skupno število zavrnitev vstopa kot rezultat nadzora (233) in skupno število predloženih prošenj za azil (12 584)².

Nemčija

Nemčija je 13. maja 2016 uradno obvestila Komisijo, da bo izvedla priporočila Sveta in do 12. novembra 2016 nadaljevala z nadzorom na notranjih mejah na zadevnih odsekih kopenske meje.

Ker prvo poročilo nemških organov o uporabi priporočila ni bilo predloženo pravočasno (do 12. julija 2016), je Komisija 12. avgusta 2016 na Nemčijo naslovila opomin.

Komisija je 23. avgusta 2016 prejela prvo obvestilo nemških organov, da so se dejavnosti tihotapljenja povečale zaradi spremenjenega in okrepljenega upravljanja meja na zahodnobalkanski poti. Nemčija je predvsem navedla približno 115 000 državljanov tretjih držav, ki so bili odkriti na nemško-avstrijski kopenski meji med januarjem in julijem 2016 in niso izpolnjevali pogojev za vstop iz člena 6 Zakonika o schengenskih mejah.

² Glej tudi tabele v Prilogi 1.

Nemški organi so razložili sistem nadzora, ki se uporablja, in sicer izmenične stacionarne in mobilne kontrole. Poročali so o dobrem sodelovanju med državnimi in drugimi policijskimi in obmejnimi organi schengenskih držav članic, kar zagotavlja, da je učinek na čezmejni promet omejen na najnižjo nujno potrebno raven in tudi zagotavlja varnost v cestnem prometu med kontrolami. Nenazadnje so potrdili reden pregled obsega in intenzivnosti kontrol, ki ostaja omejen na zahtevano raven.

Komisija je dne 12. septembra 2016 zaprosila za dodatne informacije o opravljenih kontrolah in njihovih rezultatih, Nemčija pa je odgovor predložila 14. septembra 2016. Za obdobje od 12. maja do 31. julija 2016 je Nemčija predložila skupno število zavrnitev vstopa kot rezultat nadzora (3 077) in za obdobje od 12. maja do 31. avgusta 2016 skupno število predloženih prošenj za azil (66 919)³.

Danska

Danska je 1. junija 2016 uradno obvestila, da bo začela izvajati priporočila Sveta z dne 12. maja ter bo do 12. novembra 2016 ohranila nadzor na notranjih mejah v vseh danskih pristaniščih z trajektnimi povezavami z Nemčijo in na dansko-nemški kopenski meji.

Ker prvo poročilo danskih organov o uporabi priporočila ni bilo predloženo pravočasno (do 12. julija 2016), je Komisija 12. avgusta 2016 na Dansko naslovila opomin. Danska vlada je 7. septembra 2016 obvestila Komisijo, da je sedanji nadzor na meji z Nemčijo sorazmeren glede na obseg, pogostost, kraj in čas in je omejen na to, kar je nujno potrebno za odziv na resnost grožnje in zaščito javnega reda in notranje varnosti Danske. Prav tako je sporočila, da po njenem mnenju trenutno ni razlogov za postopno odpravo ali zmanjšanje obstoječih mejnih kontrol na meji z Nemčijo.

Komisija je 12. septembra 2016 ponovno poslala danskim organom zahtevo za dodatne informacije o izvedenih kontrolah in njihovih rezultatih, na katero je Danska odgovorila 14. septembra 2016. Za obdobje od 12. maja do 11. septembra je Danska posredovala skupno število kontroliranih oseb (1 074 406), skupno število zavrnitev vstopa, ki je sledil kontroli (1 088), in skupno število prejetih prošenj za azil (1 489) ter navedla število prošenj, ki so bile predložene na notranjih mejah, kjer potekajo kontrole (747)⁴.

Švedska

Švedska je 2. junija 2016 uradno obvestila, da bo začela izvajati priporočila Sveta z dne 12. maja in od 8. junija 2016 dalje ohranjala nadzor na notranjih mejah na zadevnih mejnih odsekih, in sicer na mostu Öresund, v pristaniščih Trelleborg, Malmö in Helsingborg v južni policijski regiji ter pristanišču Göteborg v zahodni policijski regiji.

Švedska je 11. avgusta 2016 Komisiji poslala prvo poročilo o izvajanju priporočila Sveta. V tem poročilu je Švedska potrdila, da se mejne kontrole v skladu s priporočilom izvajajo strogo na podlagi nujnosti in sorazmernosti glede na resnost določene grožnje in posebne značilnosti vsakega mejnega odseka. Švedska je sporočila, da se osebna kontrola giblje med 10 % in 95 % vseh oseb, ki prečkajo določen notranji mejni prehod. Švedska je tudi obvestila, da sta pogostost in intenzivnost kontrol različni glede na kraj. Na primer na mostu Öresund se kontrole izvajajo ob vsakem času, saj je most odprt za promet 24 ur na dan, v pristaniščih pa kontrole potekajo ob prihodu plovil na podlagi obveščevalnih

³ Glej tudi tabele v Prilogi 1.

⁴ Glej tudi tabele v Prilogi 1.

podatkov. Švedska je tudi potrdila, da redno pregleduje nujnost, pogostost, kraj in čas nadzora v skladu s priporočilom Sveta.

Komisija je 24. avgusta 2016 od švedskih organov zahtevala dodatne informacije in številčne podatke o izvedenih kontrolah in njihovih rezultatih, Švedska pa je odgovor posredovala 1. in 13. septembra 2016. Za obdobje od 8. junija do konca avgusta 2016 je Švedska posredovala okvirno število kontroliranih oseb (3 000 000), skupno število zavrnitev vstopa, ki je sledil kontroli (640), in skupno število prejetih prošenj za azil (6 097) ter navedla število prošenj, ki so bile predložene na notranjih mejah, kjer potekajo kontrole (166)⁵.

Norveška

Norveška je 10. junija 2016 uradno obvestila, da bo začela izvajati priporočila Sveta z dne 12. maja in bo do 12. novembra 2016 ohranila kontrole na notranjih mejah na zadevnih mejnih odsekih.

Ker prvo poročilo norveških organov o uporabi priporočila ni bilo predloženo pravočasno (do 12. julija 2016), je Komisija 12. avgusta 2016 na Norveško naslovila opomin.

Norveški organi so 8. septembra 2016 Komisiji poslali zahtevano poročilo. Norveška je obvestila, da so ciljno usmerjene mejne kontrole omejene na to, kar je nujno potrebno za odziv na resnost grožnje in zaščito javnega reda in notranje varnosti. Kontrola oseb se opravlja v Oslu in v vzhodnem, jugovzhodnem in zahodnem policijskem okrožju, kjer so trajektne povezave s pristanišči na Švedskem, Danskem in v Nemčiji. Po operativnem ukazu direktorata državne policije so policijske sile prisotne pri vseh prihodih trajektov, mejne kontrole pa so prilagojene posebnim razmeram vsake trajektne povezave in izvedene na podlagi obveščevalnih podatkov. Norveška redno pregleduje nujnost, pogostost, kraj in čas kontrol.

Komisija je 12. septembra 2016 zaprosila norveške organe za dodatne informacije in številčne podatke o izvedenih kontrolah in njihovih rezultatih, Norveška pa je odgovor posredovala 13. septembra 2016. Za obdobje od 12. maja do 11. septembra 2016 je Norveška posredovala skupno število zavrnitev vstopa, ki je sledil kontroli (14), in skupno število prejetih prošenj za azil (1 088) ter navedla število prošenj, ki so bile predložene na notranjih mejah, kjer potekajo kontrole (2)⁶.

3. UGOTOVITVE

To poročilo temelji na podatkih, ki so bili predloženi v izmenjavi med Komisijo in petimi schengenskimi državami članicami (Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška) o izvajanju priporočila Sveta z dne 12. maja 2016.

Informacije, ki so bile predložene v izmenjavi s petimi schengenskimi državami članicami, kot je opisano zgoraj, kažejo, da so mejne kontrole še naprej omejene na ugotovljene migracijske poti in grožnje, pri čemer je poudarek na določenih mejnih

⁵ Glej tudi tabele v Prilogi 1.

⁶ Glej tudi tabele v Prilogi 1.

odsekih ali posebnih grožnjah. Zdi se, da ni bilo opravljene nobene kontrole zunaj mejnih odsekov, navedenih v priporočilu Sveta.

Poleg tega so bile te kontrole ciljno usmerjene ter omejene po obsegu, pogostosti, kraju in času; temeljile so na obveščevalnih podatkih in oceni tveganja ter bile prilagojene na določene mejne prehode, kjer so se opravljale. Njihova nujnost, pogostost, kraj in čas so schengenske države članice tudi redno ocenjevale.

Sodelovanje med policijo in obmejnimi državnimi organi zadevnih schengenskih držav članic je bilo po poročilih dobro in učinkovito.

Komisija je prav tako prejela podatke o gospodarskem učinku začasnega nadzora na notranjih mejah, zlasti na področju prometa in turizma. Vendar, sodeč po informacijah, ki so trenutno na voljo Komisiji, vključno s poročili zadevnih schengenskih držav članic, se trenutne mejne kontrole izvajajo le v potrebnem obsegu, njihova stopnja intenzivnosti pa je omejena. Čeprav določenega gospodarskega učinka ni mogoče izključiti, se zdi, da so bile ovire pri prehajanju notranjih meja s strani splošne javnosti čim manjše.

Ob upoštevanju navedenega je mogoče ugotoviti, da je nadzor na notranjih mejah, ki ga opravljajo Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška, sorazmeren in v skladu s priporočilom Sveta.

Doslej največji migracijski tokovi oseb, ki iščejo zaščito in vstopajo v EU, od jeseni leta 2015, je povzročil velik pritisk na države članice. Sekundarno gibanje nedovoljenih migrantov predstavlja resno grožnjo javnemu redu in notranji varnosti v več državah članicah. Več schengenskih držav članic je začasno ponovno uvedlo nadzor na svojih notranjih mejah, da bi racionalizirale prejšnje množične prihode več tisoč migrantov na dan glede na sprejemne zmogljivosti. V zvezi s tem je bila ugotovljena nujnost omejenega nadzora na notranjih mejah⁷ kot pomoč pri obravnavi zaostankov in novih tokov ter zagotavljanju dosledne uporabe ustrezne zakonodaje EU, da se do neke mere zagotovi zaščita pred grožnjo javnemu redu in notranji varnosti, ki je povezana s sekundarnim gibanjem nedovoljenih migrantov⁸.

Hkrati pa informacije in podatki o kontrolah, ki jih izvajajo schengenske države članice v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. maja, kot so povzeti v tabeli, priloženi k temu poročilu, kažejo trend zmanjševanja števila oseb, ki jim je bil zavrnjen vstop, ter števila prošenj za azil, zlasti v primerjavi z velikim številom prošenj v prvih mesecih migracijske krize.

To je deloma posledica izvajanja izjave EU in Turčije, kar je povzročilo občutno zmanjšanje števila prihodov migrantov.

Vendar je treba te številčne podatke obravnavati v okviru dolgotrajnosti migracijske krize. Zaradi velikega števila prihodov v EU od jeseni 2015 in zato tudi prošenj za azil se vse države članice EU že soočajo z velikimi izzivi, kar se tudi mora upoštevati. Izzivi kot so zagotavljanje ustreznega sprejema migrantov in prosilcev za azil, obravnavanje preostalega zaostanka pri reševanju prošenj za azil, vključevanje priznanih prosilcev ter

⁷ Glej tudi mnenje Komisije z dne 23. oktobra 2015 o nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah s strani Nemčije in Avstrije (C(2015) 7100 final).

⁸ Glej uvodno izjavo 15 priporočila Sveta.

upravljanje prihodov še vedno obremenjuje delovanje uprav teh držav članic in njihovih azilnih sistemov.

Po podatkih, ki so na voljo Komisiji, pa poleg tega še vedno obstaja veliko število nedovoljenih migrantov v Grčiji, ki bi se verjetno želeli preseliti na sever.

Nazadnje je treba poudariti, da več zakonodajnih pobud in ukrepov Unije za okrepitev upravljanja zunanjih meja v času objave tega poročila še ni vzpostavljenih in se ne uporabljajo v celoti. Na primer, uredba o evropski mejni in obalni straži bo začela veljati 6. oktobra 2016⁹. Agencija Frontex, Komisija in države članice trenutno intenzivno delajo na tem, da bi se začela uporabljati čim prej. Poleg podpore s strani agencije Frontex, na primer v Grčiji in Bolgariji, se bo sposobnost odzivanja agencije Frontex znatno okrepila, ko bodo sestave za hitro ukrepanje in opremo v celoti vzpostavljene do 6. decembra 2016, sestave za vračanje pa do 6. januarja 2017, kot zahteva Uredba.

Nadaljnje učinkovito izvajanje sporazuma med EU in Turčijo z dne 18. marca 2016 tudi ostaja pomemben dejavnik. Tretje poročilo o napredku pri izvajanju izjave EU in Turčije¹⁰ kaže, da ta izjava še naprej daje dobre rezultate, kljub nenehnim izzivom.

Ob upoštevanju navedenega se zdi, da je v času tega poročila še vedno potrebno ohraniti začasni nadzor na notranjih mejah in zagotoviti ustrezen odziv na ugotovljeno grožnjo notranji varnosti in javnemu redu, saj prispeva k vzpostavljanju reda v tokovih oseb, ki prečkajo določene notranje meje in tako omejuje sekundarna gibanja.

Vendar bi moral takšen nadzor v skladu s priporočilom Sveta ostati ciljno usmerjen, omejen po intenzivnosti na nujno potrebno najnižjo možno raven ter predstavljati čim manjše ovire pri prehajanju zadevnih notranjih meja za širšo javnost.

Schengenske države članice so pozvane, da v svoje naslednje poročilo v skladu s priporočilom do 18. oktobra 2016 vključijo podatke, navedene v Prilogi II k temu poročilu.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Glede na zgoraj navedeno Komisija meni, da je začasni mejni nadzor, ki ga opravljajo Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. maja, v skladu s pogoji, ki jih je določil Svet. Poleg tega na podlagi razpoložljivih informacij in poročil zadevnih schengenskih držav članic Komisija meni, da na tej stopnji ni razloga za predlog, da se priporočilo spremeni.

Komisija poudarja, da to poročilo ne vpliva na odločitev, ki jo je treba sprejeti pred iztekom roka, določenega v priporočilu (12. november 2016), glede podaljšanja veljavnega začasnega nadzora na notranjih mejah. Komisija opozarja, da v skladu s členom 29(2) Zakonika o schengenskih mejah lahko Svet na predlog Komisije priporoči podaljšanje v skladu s pogoji in postopkom, ki se je uporabil za sprejetje prvotnega priporočila.

⁹ Uredba (EU) št. 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634

PRILOGA I

(1) Skupno število pregledanih oseb od začetka izvajanja priporočila Sveta

Država članica	maj 2016	junij 2016	julij 2016	avgust 2016	Skupaj
Avstrija	Avstrija ne zbira teh podatkov.				–
Nemčija	Nemčija ne zbira teh podatkov.				–
Danska	Danska ni predložila mesečne razčlenitve podatkov.				1 074 406
Švedska	Ni relevantno.	424 500	1 235 000	1 088 000	ca. 3 000 000 (vključno z začetkom septembra)
Norveška	Norveška ne zbira teh podatkov.				–

(2) Skupno število zavrnitev vstopa po kontroli v skladu s priporočilom Sveta

Država članica	maj 2016	junij 2016	julij 2016	avgust 2016	Skupaj
Avstrija	41	65	73	54	233
Nemčija	912	885	1 280	Podatki še niso na voljo.	3 077
Danska	Danska ni predložila mesečne razčlenitve podatkov.				1 008
Švedska	Ni relevantno.	196	276	168	640
Norveška	–	3	9	2	14

(3) Skupno število pregledanih oseb od začetka izvajanja priporočila Sveta

Država članica	maj 2016	junij 2016	julij 2016	avgust 2016	Skupaj
Avstrija	Avstrija ni predložila mesečne razčlenitve podatkov.				12 584
Nemčija	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Danska	247	464	404	290	1 489
Švedska	Ni relevantno.	2 140	2 195	2 437	6 097
Norveška	Norveška ni predložila mesečne razčlenitve podatkov.				1 088

(4) Skupno število prošenj za azil, vloženih na notranjih mejah, kjer kontrole potekajo v skladu s priporočilom Sveta

Država članica	maj 2016	junij 2016	julij 2016	avgust 2016	Skupaj
Avstrija	Avstrija ne zbira teh podatkov.				–
Nemčija	Nemčija ne zbira teh podatkov.				–
Danska	Danska ni predložila mesečne razčlenitve podatkov.				747
Švedska	Ni relevantno.	42	73	51	166
Norveška	–	1	1	0	2

Opozarjamo, da so nekateri zgoraj navedeni podatki, ki so jih predložile schengenske države članice, le okvirni.

PRILOGA II

Kar zadeva notranje meje, kjer se opravljajo kontrole v skladu s priporočilom Sveta z dne 12. maja 2016, morajo schengenske države članice predložiti naslednje mesečne podatke:

- 1) Število oseb, ki prečkajo mejo;
- 2) Število oseb, ki so bile kontrolirane;
- 3) Število zavrnitev vstopa;
- 4) Število registriranih ali predloženih prošenj za azil;
- 5) Informacije o vrsti kontrol, njihova raven in intenzivnost ter način izvedbe kontrole;
- 6) Statistiko o zamudah za širšo javnost in trgovinske tokove.

Schengenske države članice morajo predložiti te informacije o kontrolah, ki so se izvajale do 15. oktobra 2016. Če je le mogoče, je treba predložiti tedensko razčlenitev podatkov.