

Bruxelles, 12. svibnja 2016.
(OR. en)

8835/16

**Međuinstitucijski predmet:
2016/0140 (NLE)**

**SCH-EVAL 78
FRONT 204
COMIX 358**

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Na datum:	12. svibnja 2016.
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	8746/16
Predmet:	Provedbena odluka Vijeća o utvrđivanju preporuke za privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora

Za delegacije se u prilogu nalazi Provedbena odluka Vijeća o utvrđivanju preporuke za privremeni nadzor unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora, koju je Vijeće donijelo na 3462. sastanku održanom 12. svibnja 2016.

Provedbena odluka 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)¹, 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 unija suočava se 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.

¹ SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

- (3) U skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 1053/2013² i godišnjim programom evaluacije za 2015.³, od 10. do 13. studenoga 2015. proveden je nenajavljeni terenski posjet radi evaluacije toga kako Helenska Republika provodi schengensku pravnu stečevinu u području upravljanja vanjskim granicama na kopnenoj (Orestia, 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 granicama⁴ sa zaključkom da grčka tijela moraju riješiti postojeće ozbiljne nedostatke u provedbi nadzora vanjskih granica.
- (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.

² 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.).

³ Provedbena odluka Komisije C(2014) 8377 od 14. studenoga 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.

⁴ C(2016) 450 od 2. 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 Republici⁵ od 10. do 16. travnja 2016. u skladu s Uredbom (EU) 1053/2013 i godišnjim programom evaluacije za 2016.
- (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.

⁵ C(2015) 8537 od 9. prosinca 2015.

Komisija je 23. listopada 2015. dala Mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti kontrola na unutarnjim granicama koje su ponovno uvele Grčka i Austrija⁶ 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”⁷ 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 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 2016.⁸, kao i operacije Frontexa i NATO-a koje su 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.

⁶ C(2015) 7100 od 23. listopada 2015.

⁷ C(2016) 120 završna verzija.

⁸ SN 38/16 od 18.3.2016.

- (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, još nisu uklonjeni strukturni nedostaci u nadzoru vanjskih granica povezani s cjelokupnim sustavom upravljanja granicama, zaštitom državne granice i informiranošću 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 uskladena sa Zakonikom o schengenskim granicama. To povećava rizik od sekundarnih kretanja migranata prema drugim državama članicama.
- (15) Stoga još uvijek postoje neki od ozbiljnih nedostataka u nadzoru vanjskih granica 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 poretком 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 nedjelotvornim 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 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 odredaba 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 doprinijelo znatnom smanjenju sekundarnih kretanja nezakonitih migranata.

- (21) Vijeće prima na znanje da će Komisija pratiti primjenu ove preporuke te, kada je to potrebno i razmjerno, predložiti prilagodbe kojima bi se odrazile promjene u određenim okolnostima koje su dovele do donošenja ove preporuke, u skladu s odredbama iz članka 29. Zakonika o schengenskim granicama.
- (22) Komisija je također najavila da će četiri mjeseca od dana donošenja preporuke, ili ranije ako bude moguće, 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 razmjeran 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.

Prije uvođenja takvog nadzora dotična država članica trebala bi razmijeniti mišljenja s odgovarajućom susjednom državom članicom (ili više njih) s ciljem osiguravanja da se nadzor unutarnjih granica provodi samo na onim dijelovima unutarnje granice na kojima se to smatra potrebnim i razmjernim, u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama.

2. Dotične države članice trebale bi o tome obavijestiti ostale države članice, Europski parlament i Komisiju.

3. Granične kontrole trebale bi 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
