EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Uvod

EU se sooča z največjo migracijsko in begunsko krizo doslej, kar je posledica velikega povečanja mešanih migracijskih tokov od poletja 2015. To je povzročilo resne težave pri zagotavljanju učinkovitega nadzora zunanjih meja v skladu s schengenskim pravnim redom ter pri sprejemanju in obravnavi prispelih migrantov. V tej krizi so postale očitne tudi širše strukturne pomanjkljivosti načina zaščite zunanjih meja Unije.

Helenska republika je predvsem zaradi svojega geografskega položaja posebej izpostavljena temu razvoju dogodkov zaradi dramatičnega povečanja števila migrantov, ki prihajajo na Egejske otoke. Ob tako velikem pritoku bi bil pod hudim pritiskom nadzor zunanjih meja katere koli države članice.

Schengenski ocenjevalni mehanizem

V skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 1053/2013[1] in letnim ocenjevalnim programom za leto 2015[2] je bil od 10. do 13. novembra 2015 opravljen nenapovedan obisk na kraju samem, da bi se ocenilo izvajanje schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja s strani Helenske republike na kopenski meji (Orestiada, Filakio, Kastanies, Nea Visa) in morski meji (otoka Hios in Samos) s Turčijo.

Komisija je 2. februarja 2016 sprejela izvedbeni sklep o poročilu o oceni izvajanja schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja s strani Helenske republike[3], v katerem je ugotovila, da obstajajo resne pomanjkljivosti pri izvajanju nadzora na zunanjih mejah, ki jih morajo grški organi obravnavati in odpraviti. Kar zadeva izvajanje nadzora na zunanjih mejah, te resne pomanjkljivosti pomenijo razmere, v katerih obveznosti iz člena 16(1) in (4) Uredbe (EU) št. 1053/2013 niso bile izpolnjene.

Svet je 12. februarja 2016 v skladu s členom 15 Uredbe (EU) št. 1053/2013 sprejel priporočila o obravnavi resnih pomanjkljivosti, ugotovljenih med ocenjevanjem, in navedel prednostne naloge za njihovo izvajanje. Grški organi bi morali sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da se na vseh zunanjih mejah Helenske republike nadzor zunanjih meja izvaja v skladu s schengenskim pravnim redom, da se ne ogrozi delovanje schengenskega območja.

Komisija je 24. februarja 2016 v skladu s členom 19b Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (takrat veljavni Zakonik o schengenskih mejah)[4], sprejela priporočila o posebnih ukrepih, ki jih mora sprejeti Helenska republika v zvezi z ocenjevalnim poročilom z dne 2. februarja 2016, da se zagotovi skladnost s priporočili Sveta z dne 12. februarja 2016.

---

1 Uredba Sveta (EU) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Sklepa Izvršnega odbora z dne 16. septembra 1998 o ustanovitvi stalnega odbora o ocenjevanju in izvajanju Schengenskega sporazuma (UL L 295, 6.11.2013, str. 27).

2 Izvedbeni sklep Komisije C(2014) 8377 z dne 14. novembra 2014 o vzpostavitvi letnega ocenjevalnega programa za nenapovedane obiske na kraju samem za leto 2015 v skladu s členom 6 Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda.

3 C(2016) 450 z dne 2. februarja 2016.

4 UL L 105, 13.4.2006, str. 1.

Helenska republika je 12. marca 2016 v skladu s členom 16(1) Uredbe (EU) št. 1053/2013 predložila svoj akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v ocenjevalnem poročilu, ob upoštevanju priporočil Sveta. Komisija je 12. aprila 2016 Svetu v skladu s členom 16(2) Uredbe (EU) št. 1053/2013 predložila svojo oceno ustreznosti akcijskega načrta. Komisija je ugotovila, da „je Grčija dosegla znaten napredek. Toda za celovito obravnavo pomanjkljivosti, ugotovljenih med ocenjevanjem novembra 2015, so potrebna nadaljnja izboljšanja akcijskega načrta, ki so ga predložili grški organi. Predvsem je v zvezi s številnimi ukrepi potrebna večja jasnost glede časovnega razporeda, odgovornosti in finančnega načrtovanja. Poleg tega se nekateri ukrepi še ne morejo šteti kot ustrezno obravnavani ali izpolnjeni.“[5]

Trenuten začasni nadzor na notranjih mejah

Rekordno število migrantov, ki prihajajo v Evropsko unijo od leta 2015, ter pomanjkljivosti na delih zunanje grške meje, ugotovljene med ocenjevanjem novembra 2015, so privedli do pomembnih sekundarnih gibanj, zaradi katerih je več držav članic začasno ponovno uvedlo nadzor na celoti ali nekaterih delih svojih notranjih meja na podlagi resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti zaradi nenadzorovanega pritoka oseb, ki ob prihodu v prvo državo članico EU niso imele ustreznih dokumentov in/ali niso bile ustrezno registrirane.

V odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, ki so jo povzročila sekundarna gibanja migrantov brez urejenega statusa, sprožena zaradi resnih pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, je trenutno pet schengenskih držav uradno obvestilo Komisijo, da izvajajo začasni nadzor na notranjih mejah. Vse te države članice so ta nadzor večkrat podaljšale v skladu z ustreznimi določbami Zakonika o schengenskih mejah. Stanje po najnovejših uradnih obvestilih:

- Nemčija je poslala uradno obvestilo o nadzoru od 13. septembra 2015 do 13. maja 2016 na vseh notranjih mejah, s posebnim poudarkom na nemško-avstrijski kopenski meji. Odločitev je utemeljena z resno grožnjo notranji varnosti in javnemu redu zaradi množičnega pritoka migrantov brez urejenega statusa, ki ob prihodu v EU niso bili ustrezno identificirani, jim niso bili odvzeti prstni odtisi in niso bili registrirani v nobeni drugi državi članici EU;
- Avstrija je poslala uradno obvestilo o nadzoru od 16. septembra 2015 do 16. maja 2016 na vseh notranjih mejah, s posebnim poudarkom na avstrijsko-slovenski in avstrijsko-madžarski kopenski meji. Razlog za nadzor meje je veliko število državljanov tretjih držav, ki prehajajo avstrijske meje in izvajajo hud pritisk na službe za ukrepanje ob izrednih dogodkih in javno infrastrukturo;
- Švedska je poslala uradno obvestilo o nadzoru od 12. novembra 2015 do 8. maja 2016 na vseh notranjih mejah, s posebnim poudarkom na izbranih pristaniščih v južni in zahodni policijski regiji ter na mostu Öresund. Prvi razlog za odločitev za ponovno uvedbo začasnega nadzora meje so bili največji mešani migracijski tokovi doslej, ki predstavljajo izziv za delovanje švedske družbe. Razlog zanjo pa ostaja veliko število prosilcev za azil in posledice najvišjega števila prošenj za azil doslej v letu 2015;
- Norveška je poslala uradno obvestilo o nadzoru od 26. novembra 2015 do 12. maja 2016. Ponovna uvedba nadzora velja za vse notranje meje, posebna pozornost pa je namenjena vsem pristaniščem s trajektnimi povezavami s Švedsko, Nemčijo in Dansko. Razlog za odločitev o ponovni uvedbi nadzora in poznejše podaljšanje so

[5] COM(2016) 220 final z dne 12. aprila 2016.

posledice nepredvidljivega migracijskega pritiska in posledični izzivi za delovanje norveške družbe;

- Danska je poslala uradno obvestilo o nadzoru od 4. januarja 2016 do 2. junija 2016 na vseh notranjih mejah, s posebnim poudarkom na trajektih, ki prihajajo iz Nemčije, in dansko-nemški kopenski meji. Medtem ko so bili razlog za prvotno odločitev nepričakovani migracijski tokovi in mejni ukrepi, sprejeti v sosednjih državah, ki bi lahko privedli do zelo velikega števila migrantov brez urejenega statusa, ki bi lahko obtičali na območju København, je bila v zadnjem uradnem obvestilu poudarjena negotovost glede velikega števila beguncev in migrantov, ki so že v EU.

V primeru Nemčije in Avstrije je Komisija v svojem mnenju z dne 23. oktobra 2015[6] izrecno priznala nujnost in sorazmernost sprejetih ukrepov. Na podlagi informacij, ki so jih predložili nemški in avstrijski organi, je Komisija ugotovila, da je ta ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah zagotovila ustrezen odziv na ugotovljeno grožnjo notranji varnosti in javnemu redu v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah. Ta ocena je bila potrjena z naknadnimi informacijami in podatki, ki jih je Komisija prejela od teh in drugih držav članic, sodelujočih agencij in organov EU ter ekip Komisije, prisotnih na žariščnih točkah na terenu.

Komisija je spremljala stanje v vseh zadevnih državah članicah, da bi ocenila, ali je ponovno uveden nadzor na notranjih mejah omejen na potreben minimum. Ta nadzor ni ustvaril večjih motenj ali po nepotrebnem omejil prostega pretoka oseb in blaga znotraj schengenskega območja. Razpoložljive informacije kažejo tudi, da so sprejeti ukrepi uspešno prispevali k ponovni vzpostavitvi reda glede tokov oseb, ki prečkajo določene notranje meje, in tako omejili sekundarno gibanje.

Ukrepi za usklajen pristop k nadzoru na notranjih mejah

V svojem sporočilu „Vrnitev k schengenski ureditvi – časovni načrt“[7] je Komisija navedla, da bo morala, če se bodo migracijski pritisk in resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja nadaljevali po 12. maju 2016, Svetu predložiti predlog na podlagi člena 29 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja[8] (trenutno veljavni Zakonik o schengenskih mejah), in predlagati usklajen pristop Unije k nadzoru na notranjih mejah, dokler se strukturne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja ne ublažijo ali odpravijo. Sporočilo določa ukrepe, ki jih je treba sprejeti za ponovno vzpostavitev normalnega delovanja schengenskega območja najpozneje do konca leta 2016.

Člen 29 Zakonika o schengenskih mejah določa poseben postopek v izrednih okoliščinah, ko je splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah ogroženo zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah, ki so ugotovljene v ocenjevalnem poročilu v zvezi z državo članico, če te okoliščine pomenijo resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti na schengenskem območju ali delih tega območja, in so bili vsi drugi ukrepi neučinkoviti pri ublažitvi ugotovljene resne grožnje. V takih primerih lahko Svet kot skrajni ukrep za zaščito skupnih interesov na schengenskem območju priporoči, da ena ali več držav članic ponovno uvede nadzor na svoji celotni meji ali njenih delih za obdobje do šest mesecev (z možnostjo podaljšanja do največ dveh let).

6 C(2015) 7100 final.
7 COM(2016) 120 final.
8 UL L 77, 23.3.2016, str. 1.

Ocena stanja do 12. maja 2016

V skladu s členom 21(3) Zakonika o schengenskih mejah velja, da kadar mora zadevna država članica v skladu s členom 16(4) Uredbe (EU) št. 1053/2013 poročati o izvajanju ustreznega akcijskega načrta v roku treh mesecev in kadar Komisija po preteku trimesečnega obdobja ugotovi, da se stanje ne izboljšuje, lahko Komisija začne postopek iz člena 29 Zakonika o schengenskih mejah.

Glede na to, da bo najdaljše obdobje, ki ga dovoljujejo zadevne določbe Zakonika o schengenskih mejah za enostransko ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah s strani nekaterih držav članic, prenehalo veljati sredi maja (glej zgoraj) in da je Grčija že predložila poročilo, predvideno v členu 16(4) Uredbe (EU) št. 1053/2013, Komisija ne bi smela čakati na pretek trimesečnega obdobja, preden poda svojo oceno, ali se bo do 12. maja 2016 stanje izboljšalo, zlasti ker ima Komisija na voljo veliko informacij v zvezi s stanjem glede nadzora na zunanjih mejah v Helenski republiki.

Ta ocena med drugim temelji na podrobnih informacijah, ki jih zagotovijo zadevne države članice ali agencije EU ali pa so pridobljene med obiski na kraju samem. Med informacijami, ki so na voljo Komisiji, so informacije, ki jih predložijo ekipe Komisije na žariščnih točkah v Helenski republiki, informacije, zbrane v okviru schengenskega ocenjevalnega obiska na kraju samem v Helenski republiki od 10. do 16. aprila 2016 za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja v skladu z letnim ocenjevalnim programom za leto 2016[9], in informacije, ki jih je zbrala Komisija pri pripravi nedavnih poročil, ki se nanašajo na stanje migracij v Helenski republiki[10].

V svojem sporočilu o „Oceni grškega akcijskega načrta za odpravo resnih pomanjkljivosti, ki so bile v letu 2015 ugotovljene med ocenjevanjem uporabe schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja“, je Komisija Helensko republiko pozvala, naj do 26. aprila 2016 predloži dodatne elemente in pojasnila, saj je menila, da so „za celovito obravnavo pomanjkljivosti, ugotovljenih med ocenjevanjem novembra 2015, […] potrebna nadaljnja izboljšanja akcijskega načrta, ki so ga predložili grški organi. Predvsem je v zvezi s številnimi ukrepi potrebna večja jasnost glede časovnega razporeda, odgovornosti in finančnega načrtovanja. Poleg tega se nekateri ukrepi še ne morejo šteti kot ustrezno obravnavani ali izpolnjeni. Nazadnje so za nekatere ukrepe potrebne bistvene dodatne informacije ali pojasnila.“ Poleg tega mora Helenska republika v skladu s členom 16(4) uredbe o schengenskem ocenjevalnem mehanizmu v istem trimesečnem obdobju poročati o izvajanju svojega akcijskega načrta.

Helenska republika je 26. aprila 2016 Komisiji predložila zahtevane dodatne elemente in pojasnila o svojem akcijskem načrtu. Helenska republika je 29. aprila 2016 Komisiji predložila poročilo o izvajanju akcijskega načrta.

Tako Komisija kot države članice EU so Helenski republiki namenile znatno tehnično in finančno podporo. Komisija je od začetka leta 2015 dodelila 181 milijonov EUR nujnih sredstev. Nujna sredstva je treba prišteti 509 milijonom EUR, ki so bili Helenski republiki že dodeljeni v okviru nacionalnih programov na področju migracij in upravljanja meja za obdobje 2014–2020. Frontex je olajševal uporabo tehnične opreme in človeških virov drugih držav članic, da bi s tem zagotovil učinkovit nadzor in varovanje zunanjih kopenskih in morskih meja Helenske republike, zlasti s skupnima operacijama POSEIDON SEA (Poseidon

[9] C(2015) 8537 z dne 9. decembra 2015.

[10] Prvo poročilo o premestitvi in preselitvi z dne 16. marca 2016 (COM(2016) 165 final), poročilo o napredku pri izvajanju pristopa žariščnih točk v Grčiji z dne 4. marca 2016 (COM(2016) 141 final), drugo poročilo o premestitvi in preselitvi z dne 12. aprila 2016 (COM(2016) 222 final), prvo poročilo o napredku pri izvajanju izjave EU in Turčije z dne 20. aprila 2016 (COM(2016) 231 final).

na morju) in RAPID INTERVENTION POSEIDON (hitro posredovanje Poseidon), ki sta bili izvedeni na morskih mejah, ter usklajeval skupni operaciji Flexible Operational Activities (prožne operativne dejavnosti) in Focal Points Land (kontaktne točke na kopnem) na zunanjih kopenskih mejah. Frontex je prav tako sofinanciral notranjo prerazporeditev opreme in mejnih policistov s strani Helenske republike. Poleg tega so Komisija, Evropski azilni podporni urad, Frontex, Europol in Eurojust na terenu sodelovali z grškimi organi, da bi jim pomagali pri izpolnjevanju njihovih obveznosti na podlagi prava EU ter na žariščnih točkah čim hitreje identificirali in registrirali prihajajoče migrante ter jim odvzeli prstne odtise.

Helenska republika je dosegla znaten napredek pri obravnavanju številnih pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja, ugotovljenih med ocenjevanjem novembra 2015. Poleg tega so začetno izvajanje izjave EU in Turčije z dne 18. marca 2016[11] ter tekoče operacije Frontexa in Nata privedli do močnega upada števila migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil, ki pridejo v Helensko republiko iz Turčije. To bistveno zmanjšanje pritoka migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil v Helensko republiko je skupaj s podporo agencij EU in drugih držav članic na žariščnih točkah Helenski republiki omogočilo, da znatno izboljša registracijo novo prispelih migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil. Ali se bo trend znatnega zmanjšanja migracijskih tokov nadaljeval, se mora še potrditi. Tudi napredek, ki ga bo Grčija dosegla na področju vračanja, bo odvisen od trajnosti znatnega zmanjšanja migracijskega toka ter od vzpostavitve in vzdrževanja struktur in zagotavljanja ustreznih virov, ki bodo omogočili učinkovito vračanje migrantov brez urejenega statusa.

Po analizi informacij, ki jih je predložila Helenska republika, ugotovitev strokovnjakov Komisije med schengenskim ocenjevalnim obiskom na kraju samem aprila 2016 (brez poseganja v ocenjevalno poročilo, sestavljeno v skladu s členom 14 Uredbe (EU) št. 1053/2013) in informacij, ki so na voljo prek storitev navzočnosti služb Komisije na žariščnih točkah, se sprejme naslednja ocena:

- ob podpori ustreznih agencij EU (Frontex in Evropski azilni podporni urad), tako v smislu opreme kot človeških virov, se je postopek registracije migrantov brez urejenega statusa na obiskanih grških otokih (Samos, Lezbos, Kos in Simi) ter kopenski meji s Turčijo (center za registracijo Filakio) znatno izboljšal. Vsi prihajajoči migranti brez urejenega statusa so identificirani, odvzamejo se jim prstni odtisi in registrirani so v sistemu Eurodac. Opravi se varnostno preverjanje migrantov in njihovih potnih listin. Kar zadeva namestitev teh migrantov, so se razmere spremenile po 20. marcu 2016, ko se je začela uporabljati izjava EU in Turčije z dne 18. marca 2016;
- nacionalni sistem upravljanja meja v Helenski republiki trenutno še nima potrebnih operativnih in upravnih zmogljivosti za upravljanje zunanjih meja v skladu s standardi iz Zakonika o schengenskih mejah, vendar potekajo priprave za vzpostavitev teh zmogljivosti. Zlasti to pomeni, da se nekatere osrednje funkcije, npr. analize tveganja, trenutno ne izvajajo v celoti in da je pristop k upravljanju meja razdrobljen. Helenska republika ne uporablja v celoti vseh nacionalnih zmogljivosti, primernih za nadzor meja (vojska, mornarica);
- pri nadzoru morske meje s Turčijo se Grčija močno zanaša na podporo EU, Frontexa in drugih držav članic. Toda brez te podpore Grčija ne bi mogla vzdrževati ustrezne ravni varovanja morske meje. Za spremljanje razmer je grška obalna straža (mejni organ, odgovoren za varovanje morske meje) odvisna od informacij, ki ji jih posredujeta grška mornarica in grška vojska, ter od svojega omejenega števila

[11] SN 38/16 z dne 18. marca 2016.

patruljnih plovil in opazovalnic. Poleg tega se zmogljivost odzivanja kljub izvajanju izjave EU in Turčije ne šteje za zadostno ob upoštevanju bližine Turčije in tveganja nedovoljenih migracij, saj ni zanesljive situacijske slike v realnem ali skoraj realnem času na regionalni in lokalni ravni ter ni varnega mobilnega komunikacijskega omrežja, ki bi ga lahko uporabljali zadevni organi za nadzor meje;

- kar zadeva varovanje kopenske meje s Turčijo in Albanijo, so število osebja, raven zavedanja o razmerah in zmožnosti odzivanja ter oprema na zadovoljivi ravni, mogoče pa so dodatne izboljšave. Na kopenski meji z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo (policijska uprava Kilkis, odgovorna za nadzor 87 km dolgega odseka meje) varovanje meje trenutno ni v celoti skladno z Zakonikom o schengenskih mejah. Poleg tega ni na meji nobenih avtomatiziranih video nadzornih sistemov, ugotovljeno je bilo, da je zavedanje o razmerah zelo omejeno, in na voljo ni bilo nobene splošne operativne slike. V tej regiji ni sistematične registracije migrantov, ki niso bili registrirani ob vstopu v Helensko republiko.

Zato kljub znatnim prizadevanjem Helenske republike in precejšnjemu napredku v roku treh mesecev, določenem v členu 21(3) Zakonika o schengenskih mejah, ne bodo ustrezno in celovito obravnavane vse resne pomanjkljivosti pri upravljanju njenih zunanjih meja, ugotovljene med ocenjevanjem novembra 2015. Nekatere resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja še vedno obstajajo in ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah.

Za pravilno delovanje schengenskega območja je še naprej nujno ustrezno delovanje varovanja meje, sistemske identifikacije in registracije migrantov brez urejenega statusa ter postopkov sprejema in vračanja. Poleg tega je v Helenski republiki še vedno precejšnje število neregistriranih migrantov, ki se bodo morda nedovoljeno gibali v druge države članice.

Zato nekatere resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, ki so sprožile sekundarna gibanja migrantov brez urejenega statusa in več držav članic spodbudile k začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah iz razlogov javnega reda ali notranje varnosti, še vedno obstajajo in ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah. To trajno tveganje sekundarnih gibanj zahteva dosleden, usklajen in trajnosten pristop začasnega nadzora na notranjih mejah.

Ker z nobenim drugim ukrepom ni bilo mogoče učinkovito ublažiti ugotovljenih resnih groženj, so v tem stanju pogoji za uporabo člena 29 Zakonika o schengenskih mejah v skrajnem primeru izpolnjeni.

Področje uporabe predlaganega priporočila

Člen 29 Zakonika o schengenskih mejah je zaščitni ukrep za splošno delovanje schengenskega območja. Ne gre za sankcijo proti kateri koli državi članici ali njeno osamitev, pa tudi ne za namen, da bi se katera koli država članica izključila iz schengenskega območja, temveč je namenjen ublažitvi resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na schengenskem območju. Doslej migranti brez urejenega statusa iz Helenske republike v druge države članice niso potovali v velikem številu po zraku ali morju. Ponovna uvedba nadzora za te potnike torej ne bi ublažila grožnje in bi bila nesorazmerna. Zato se v tem predlogu ne bi smela preučevati uvedba nadzora na notranjih mejah v vseh državah članicah za potnike, ki potujejo v Helensko republiko ali se vračajo iz nje z letalom ali trajektom. Člen 29 je po svoji naravi ukrep, katerega področje uporabe in trajanje sta omejena na to, kar je nujno potrebno za odpravo grožnje za splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah.

Na podlagi trenutno razpoložljivih informacij bi bilo treba v zvezi z obsegom priporočenega začasnega nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 29 državam članicam, ki trenutno

izvajajo nadzor na notranjih mejah, in sicer Nemčiji, Danski, Avstriji in Švedski ter pridruženi državi Norveški, dovoliti, da nadaljujejo ta nadzor, saj se je izkazalo, da je učinkovit pri odzivanju na resno grožnjo javnemu redu in notranji varnosti, ki jo je povzročilo sekundarno gibanje migrantov brez urejenega statusa, ki prihajajo iz Helenske republike. Notranje meje, na katerih se trenutno izvaja nadzor, dejansko ustrezajo ugotovljenim migracijskim potem in grožnjam, pri čemer je poudarek na določenih odsekih kopenske meje ali določenih pristaniščih.

Države članice, ki bi se odločile za izvajanje nadzora na notranjih mejah v skladu s tem priporočilom, bi morale o tem uradno obvestiti druge države članice, Evropski parlament in Komisijo.

Nadzor na notranjih mejah bi bilo treba izvajati le, kolikor je to potrebno, in ga omejiti v smislu intenzivnosti nadzora na nujno potreben minimum, ki bi čim manj oviral prehajanje zadevnih notranjih meja za širšo javnost. V ta namen bi bilo treba izvajati le ciljno usmerjen nadzor. Poleg tega bi bilo treba potrebo po tem nadzoru, vključno z mejnimi odseki, na katerih se trenutno izvaja nadzor, redno ocenjevati v sodelovanju z zadevnimi državami članicami glede na spreminjajoče se razmere.

Nadzor meja bi moral potekati le, dokler je to potrebno za odpravo vseh resnih pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja Unije. Prav tako bi bilo treba nemudoma vzpostaviti in v celoti izvajati več zakonodajnih pobud in ukrepov Unije za okrepitev upravljanja zunanjih meja (evropska mejna in obalna straža, vrnitev k celovitemu izvajanju določb azilne zakonodaje EU s strani Helenske republike, pospešitev izvajanja programa za nujno premestitev, izjava EU in Turčije) ter tako nadalje prispevati k znatnemu zmanjšanju sekundarnih gibanj migrantov brez urejenega statusa.

Komisija bo spremljala izvajanje tega priporočila in razmere na terenu in bo, če bo to potrebno, predlagala prilagoditve tega priporočila, ki bodo ustrezale spremembam migracijskih tokov.

Komisija namerava po štirih mesecih od datuma sprejetja tega priporočila poročati Evropskemu parlamentu in Svetu o njegovi uporabi in bo lahko takrat predlagala spremembe na podlagi pridobljenih izkušenj in tedanjih razmer.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

To priporočilo prispeva k izvajanju veljavnih predpisov s področja zadevne politike.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

To priporočilo je povezano z notranjim trgom Unije ter politiko na področju migracij in azila.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Člen 29 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Člen 29 Uredbe (EU) 2016/399 določa, da Svet na podlagi predloga Komisije sprejme priporočilo za začasni nadzor na notranjih mejah.

Ukrepanje na ravni Unije je potrebno, kadar je ogroženo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah.

- **Sorazmernost**

Ta predlog ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje njegovega cilja.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Ni relevantno.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Ni relevantno.

- **Ocena učinka**

Ni relevantno.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

Pri pripravi predloga se je upoštevalo varstvo temeljnih pravic.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ni relevantno.

5. DRUGI ELEMENTI

Ni relevantno.

2016/0140 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)[12], in zlasti člena 29 Uredbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) EU se sooča z največjo migracijsko in begunsko krizo doslej, kar je posledica velikega povečanja mešanih migracijskih tokov od leta 2015. To je povzročilo resne težave pri zagotavljanju učinkovitega nadzora zunanjih meja v skladu s schengenskim pravnim redom ter pri sprejemanju in obravnavi prispelih migrantov. V tej krizi so postale očitne tudi širše strukturne pomanjkljivosti načina zaščite zunanjih meja Unije.

(2) Helenska republika je predvsem zaradi svojega geografskega položaja posebej izpostavljena temu razvoju dogodkov zaradi dramatičnega povečanja števila migrantov, ki prihajajo na Egejske otoke.

(3) V skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 1053/2013[13] in letnim ocenjevalnim programom za leto 2015[14] je bil od 10. do 13. novembra 2015 opravljen nenapovedan obisk na kraju samem, da bi se ocenilo izvajanje schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja s strani Helenske republike na kopenski meji (Orestiada, Filakio, Kastanies, Nea Visa) in morski meji (otoka Hios in Samos) s Turčijo.

(4) Komisija je 2. februarja 2016 sprejela izvedbeni sklep o poročilu o oceni izvajanja schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja s strani Helenske republike[15], v katerem je ugotovila, da obstajajo resne pomanjkljivosti pri izvajanju nadzora na zunanjih mejah, ki jih morajo grški organi obravnavati in odpraviti.

(5) Svet je 12. februarja 2016 sprejel priporočila o obravnavi resnih pomanjkljivosti, ugotovljenih med ocenjevanjem, in navedel prednostne naloge za njihovo izvajanje.

---

12 UL L 77, 23.3.2016, str. 1.

13 Uredba Sveta (EU) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Sklepa Izvršnega odbora z dne 16. septembra 1998 o ustanovitvi stalnega odbora o ocenjevanju in izvajanju Schengenskega sporazuma (UL L 295, 6.11.2013, str. 27).

14 Izvedbeni sklep Komisije C(2014) 8377 z dne 14. novembra 2014 o vzpostavitvi letnega ocenjevalnega programa za nenapovedane obiske na kraju samem za leto 2015 v skladu s členom 6 Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda.

15 C(2016) 450 z dne 2. februarja 2016.

Grški organi bi morali sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da se na vseh zunanjih mejah Helenske republike nadzor zunanje meje izvaja v skladu s schengenskim pravnim redom, da se ne ogrozi delovanje schengenskega območja.

(6) Komisija je 24. februarja 2016 sprejela priporočila za posebne ukrepe, ki jih mora sprejeti Helenska republika v zvezi z ocenjevalnim poročilom z dne 2. februarja 2016, da se zagotovi skladnost s priporočili Sveta z dne 12. februarja 2016.

(7) Helenska republika je 12. marca 2016 predložila svoj akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v ocenjevalnem poročilu, ob upoštevanju priporočil Sveta. Komisija je 12. aprila 2016 Svetu predstavila svojo oceno ustreznosti akcijskega načrta. Komisija je sklenila, da je Grčija sicer dosegla znaten napredek, vendar so za ustrezno in celovito obravnavo pomanjkljivosti, ugotovljenih v ocenjevalnem poročilu, potrebna nadaljnja izboljšanja akcijskega načrta. Zahtevala je, da ji Grčija do 26. aprila predloži dodatne elemente in pojasnila o svojem akcijskem načrtu.

(8) Helenska republika je 26. aprila 2016 Komisiji predložila zahtevane dodatne elemente in pojasnila o svojem akcijskem načrtu. Helenska republika je 29. aprila 2016 v skladu s členom 16(4) Uredbe (EU) št. 1053/2013 Komisiji predložila poročilo o izvajanju akcijskega načrta.

(9) Med 10. in 16. aprilom 2016 je bil v skladu z Uredbo (EU) št. 1053/2013 in letnim ocenjevalnim programom za leto 2016 v Helenski republiki opravljen obisk na kraju samem[16].

(10) Rekordno število migrantov, ki prihajajo v Evropsko unijo od leta 2015, ter pomanjkljivosti na delih zunanje meje Unije, ugotovljene med ocenjevanjem novembra 2015, so privedli do pomembnih sekundarnih gibanj, ki pomenijo resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti v več državah članicah.

(11) V odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, ki so jo povzročila sekundarna gibanja migrantov brez urejenega statusa, sprožena zaradi resnih pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, trenutno pet schengenskih držav (Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška) izvaja nadzor na notranjih mejah. Te ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah zagotavljajo ustrezen odziv na ugotovljeno grožnjo notranji varnosti in javnemu redu v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah in ti ukrepi so nujni ter se štejejo za sorazmerne. Komisija je 23. oktobra 2015 izdala mnenje o nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah s strani Nemčije in Avstrije[17], v katerem je prišla do zaključka, da so bili tako ponovna uvedba nadzora kot tudi podaljšanja tega nadzora v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah.

(12) V svojem sporočilu „Vrnitev k schengenski ureditvi – časovni načrt“[18] je Komisija navedla, da bo morala, če se bodo migracijski pritisk in resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja nadaljevali po 12. maju 2016, Svetu predložiti predlog na podlagi člena 29(2) Zakonika o schengenskih mejah in predlagati usklajen pristop Unije k nadzoru na notranjih mejah, dokler se strukturne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja ne ublažijo ali odpravijo. Sporočilo določa ukrepe, ki jih je treba sprejeti za ponovno vzpostavitev normalnega delovanja schengenskega območja najpozneje do konca leta 2016.

---

16 C(2015) 8537 z dne 9. decembra 2015.

17 C(2015) 7100 z dne 23. oktobra 2015.

18 COM(2016) 120 final.

(13) Helenska republika je dosegla znaten napredek pri obravnavanju številnih pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja, ugotovljenih med ocenjevanjem novembra 2015. Poleg tega so začetno izvajanje izjave EU in Turčije z dne 18. marca 2016[19] ter tekoče operacije Frontexa in Nata privedli do močnega upada števila migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil, ki pridejo v Helensko republiko iz Turčije. To bistveno zmanjšanje pritoka migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil v Helensko republiko je skupaj s podporo agencij EU in drugih držav članic na žariščnih točkah Helenski republiki omogočilo, da znatno izboljša registracijo novo prispelih migrantov brez urejenega statusa in prosilcev za azil. Ali se bo trend znatnega zmanjšanja migracijskih tokov nadaljeval, se mora še potrditi.

(14) Kljub znatnemu napredku pa v trimesečnem roku, določenem v členu 21(3) Uredbe (EU) 2016/399, ni bilo mogoče ustrezno in celovito obravnavati vseh ugotovljenih resnih pomanjkljivosti. Nekatere resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja še vedno obstajajo in ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah. Helenska republika zlasti ni mogla odpraviti strukturnih pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, povezanih s splošnim sistemom upravljanja meja, varovanjem meja in spremljanjem razmer. Poleg tega precejšnje število oseb brez urejenega statusa, ki so vstopile na ozemlje Helenske republike, ni bilo registriranih in obstaja možnost nedovoljenega gibanja v druge države članice. To tveganje sekundarnih gibanj je zlasti veliko v primeru migrantov brez urejenega statusa, ki niso nastanjeni v ustreznih sprejemnih centrih. Čeprav je Svet priporočil, da bi morala Helenska republika sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da se na vsej zunanji meji Helenske republike nadzor zunanje meje izvaja v skladu s schengenskim pravnim redom, varovanje meje z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo trenutno ni v celoti skladno z Zakonikom o schengenskih mejah. Helenska republika ni izvedla priporočila Komisije za sprejetje nadaljnjih ukrepov na meji z nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, s katerimi naj bi se zagotovilo, da lahko državljani tretjih držav ozemlje Helenske republike zapustijo samo na določenih mejnih prehodih. To še povečuje tveganje sekundarnih gibanj migrantov v druge države članice.

(15) Zato nekatere resne pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, ki so sprožile sekundarna gibanja migrantov brez urejenega statusa in več držav članic spodbudile k začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah iz razlogov javnega reda ali notranje varnosti, še vedno obstajajo in ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah. To trajno tveganje sekundarnih gibanj zahteva dosleden, usklajen in trajnosten pristop začasnega nadzora na notranjih mejah.

(16) Ker z nobenim drugim ukrepom ni bilo mogoče učinkovito ublažiti ugotovljenih resnih groženj, so pogoji za uporabo člena 29 Zakonika o schengenskih mejah v skrajnem primeru izpolnjeni.

(17) Zato bi bilo treba priporočilo za izvajanje nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 29 Zakonika o schengenskih mejah na podlagi razpoložljivih informacij nasloviti na tiste države članice, ki trenutno izvajajo nadzor na notranjih mejah v odziv na resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, ki so jo povzročila sekundarna gibanja migrantov brez urejenega statusa, in sicer na Nemčijo, Dansko, Avstrijo in Švedsko ter pridruženo državo Norveško. Tem državam članicam bi bilo treba dovoliti izvajanje takšnega nadzora, saj je ta nadzor ustrezen odziv na resno grožnjo javnemu redu in notranji varnosti v zvezi s sekundarnimi gibanji migrantov brez urejenega statusa. Notranje meje, na katerih se trenutno izvajajo kontrole, ustrezajo ugotovljenim

[19] SN 38/16 z dne 18. marca 2016.

migracijskim potem in grožnjam, pri čemer je poudarek na določenih odsekih kopenske meje ali določenih pristaniščih.

(18) Države članice, ki bi se odločile za izvajanje nadzora na notranjih mejah na podlagi tega priporočila, bi morale o tem uradno obvestiti druge države članice, Evropski parlament in Komisijo.

(19) Nadzor na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah bi bilo treba izvajati le, kolikor je to potrebno, in ga omejiti v smislu intenzivnosti nadzora na nujno potreben minimum, ki bi čim manj oviral prehajanje zadevnih notranjih meja za širšo javnost. V ta namen bi bilo treba izvajati le ciljno usmerjen nadzor. Nujnost tega nadzora in zadevne odseke meje bi bilo treba redno ocenjevati v sodelovanju z zadevnimi državami članicami.

(20) Nadzor meje bi se moral izvajati le tako dolgo, kolikor je to potrebno za obravnavanje grožnje javnemu redu in notranji varnosti. Prav tako bi bilo treba nemudoma vzpostaviti in v celoti izvajati več zakonodajnih pobud in ukrepov Unije za okrepitev upravljanja zunanjih meja (evropska mejna in obalna straža, vrnitev k celovitemu izvajanju določb azilne zakonodaje EU s strani Helenske republike, pospešitev izvajanja programa za nujno premestitev, izjava EU in Turčije) ter tako nadalje prispevati k znatnemu zmanjšanju sekundarnih gibanj migrantov brez urejenega statusa.

(21) Svet je seznanjen s tem, da bo Komisija spremljala izvajanje tega priporočila in po potrebi predlagala prilagoditve, ki bodo ustrezale spremembam migracijskih tokov.

(22) Komisija je tudi napovedala, da bo Evropskemu parlamentu in Svetu po štirih mesecih od datuma sprejetja tega priporočila poročala o njegovi uporabi ter bo lahko takrat predlagala spremembe na podlagi pridobljenih izkušenj in tedanjih razmer –

PRIPOROČA:

1. Avstrija, Nemčija, Danska, Švedska in Norveška ohranijo sorazmerni začasni nadzor meje za obdobje največ šest mesecev z začetkom na dan sprejetja tega izvedbenega sklepa na naslednjih notranjih mejah:

– Avstrija na avstrijsko-madžarski kopenski meji in avstrijsko-slovenski kopenski meji,

– Nemčija na nemško-avstrijski kopenski meji,

– Danska v danskih pristaniščih s trajektnimi povezavami z Nemčijo in na dansko-nemški kopenski meji,

– Švedska v švedskih pristaniščih v južni in zahodni policijski regiji ter na mostu Öresund,

– Norveška v norveških pristaniščih s trajektnimi povezavami z Dansko, Nemčijo in Švedsko.

2. Zadevne države članice bi morale o tem uradno obvestiti druge države članice, Evropski parlament in Komisijo.

3. Nadzor meje bi moral biti ciljno usmerjen ter po obsegu, pogostosti, lokaciji in času omejen na to, kar je nujno potrebno za odziv na resno grožnjo ter za zaščito javnega reda in notranje varnosti. Država članica, ki izvaja nadzor na notranjih mejah na podlagi tega izvedbenega sklepa, bi morala redno preverjati nujnost, pogostost, lokacijo in čas nadzora, nadzor prilagajati stopnji obravnavane grožnje, ga prenehati izvajati, kadar koli je to primerno, in vsaka dva meseca poročati Komisiji.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik