C/2026/4090

24.7.2026.

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2. lipnja 2026.

o nužnosti i proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice od strane Njemačke na njezinim kopnenim granicama u skladu s člankom 27.a stavkom 3. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama)

(Vjerodostojan je samo tekst na njemačkom jeziku)

(C/2026/4090)

(1) U članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”.

(2) U skladu s člankom 25. Uredbe (EU) 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) (kodifikacija) ([1]), ako se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno i privremeno ponovno uvesti nadzor državne granice na svim svojim unutarnjim granicama ili njihovim određenim dijelovima. Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice trebalo bi biti samo krajnja mjera, a njegovo područje primjene i trajanje ne bi smjelo prelaziti ono što je nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.

(3) U članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama navodi se da, ako neka država članica planira ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama ako je u njoj predvidljiva ozbiljna prijetnja, mora o tome obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i druge države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili što prije ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama državi članici postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.

(4) Člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama od Komisije se zahtijeva da nakon primitka obavijesti o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od više od 12 mjeseci izda mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(5) Okvir za ponovno uvođenje i produljenje nadzora unutarnjih granica znatno je revidiran Uredbom (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]), koja je stupila na snagu 10. srpnja 2024. Stoga se od tog datuma računa početak svih razdoblja iz glave III. poglavlja II. Zakonika o schengenskim granicama.

(6) Dopisom od 9. rujna 2024. njemačka tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na unutarnjim kopnenim granicama s Belgijom, Danskom, Francuskom, Luksemburgom i Nizozemskom na razdoblje od šest mjeseci, od 16. rujna 2024. do 15. ožujka 2025. U istom su dopisu njemačka tijela najavila ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama s Austrijom od 12. studenog 2024., a s Poljskom, Češkom i Švicarskom od 16. prosinca 2024.

([1]) SL L 77, 23.3.2016., str. 1.
([2]) Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SL L, 2024/1717, 20.6.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Dopisom od 15. listopada 2024. njemačka tijela dostavila su obavijest, sastavljenu prema utvrđenom predlošku, o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjoj kopnenoj granici s Austrijom na razdoblje od četiri mjeseca i tri dana, od 12. studenog 2024. do 15. ožujka 2025.

(8) Dopisom od 10. prosinca 2024. njemačka tijela dostavila su obavijest, sastavljenu prema utvrđenom predlošku, o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjoj kopnenoj granici s Češkom, Poljskom i Švicarskom od 16. prosinca 2024. do 15. ožujka 2025.

(9) Dopisom od 12. veljače 2025. njemačka tijela obavijestila su o produljenju svih navedenih ponovnih uvođenja nadzora državne granice za dodatnih šest mjeseci, od 16. ožujka 2025. do 15. rujna 2025.

(10) Njemačka tijela 7. svibnja 2025. objavila su da će postupno jačati nadzor državnih granica na unutarnjim kopnenim granicama. Istodobno je izdana ministarska uputa („Weisung") koja je omogućila odbijanje ulaska tražiteljima azila na unutarnjoj granici.

(11) Nakon najave postupnog jačanja nadzora unutarnjih granica na svim unutarnjim kopnenim granicama službe Komisije nisu primile ažuriranu verziju obavijesti od 12. veljače 2025., ali su o tome obaviještene u komunikaciji s koordinatorom za schengensko područje, među ostalim na sastanku s njemačkim tijelima 28. svibnja 2025.

(12) Dopisom od 18. kolovoza 2025. njemačka tijela obavijestila su o drugom produljenju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na svim unutarnjim kopnenim granicama za dodatnih šest mjeseci, od 16. rujna 2025. do 15. ožujka 2026.

(13) Dopisom od 12. veljače 2026. njemačka tijela obavijestila su o trećem produljenju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na svim unutarnjim kopnenim granicama iz istih razloga za dodatnih šest mjeseci, od 16. ožujka 2026. do 15. rujna 2026.

(14) U skladu s člankom 33. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama Njemačka je 18. ožujka 2026. podnijela izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama s Belgijom, Danskom, Francuskom, Luksemburgom i Nizozemskom od 16. rujna 2024. do 15. rujna 2025., na kopnenoj granici s Austrijom od 12. studenog 2024. do 11. studenog 2025. te na kopnenim granicama s Češkom, Poljskom i Švicarskom od 16. prosinca 2024. do 15. prosinca 2025.

(15) Njemačka je uključena u strukturirani dijalog Komisije o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Nakon primitka obavijesti od Njemačke o produljenju taj se strukturirani dijalog nastavio u okviru postupka savjetovanja predviđenog člankom 27.a stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama.

(16) Trenutačno stanje na unutarnjim granicama opisano je u izvješću o stanju Schengena od 23. travnja 2025 ([3]). i o njemu se redovito raspravlja u Schengenskom vijeću.

(17) Nakon što primi obavijest o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. Zakonika o schengenskim granicama koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od 12 mjeseci, Komisija treba izdati mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice, kako je predviđeno člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama. Na produljenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama s Belgijom, Danskom, Francuskom, Luksemburgom i Nizozemskom odnosila se obavijest dostavljena 12. veljače 2025. Na produljenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama s Austrijom, Češkom, Poljskom i Švicarskom odnosila se obavijest dostavljena 18. kolovoza 2025.

([3]) COM(2025) 185 final.

(18) Na temelju procjene svih navedenih obavijesti i izvješća, kao i informacija koje joj je Njemačka dostavila u okviru postupka savjetovanja i putem drugih, javno dostupnih službenih dokumenata Komisija donosi sljedeće mišljenje.

OCJENA OBAVIJESTI I IZVJEŠĆA

I. FORMALNI ZAHTJEVI

(19) U okviru ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica Zakonikom o schengenskim granicama državama članicama nameće se više formalnih obveza.

(20) U skladu s člankom 25.a stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama država članica u kojoj postoji predvidljiva ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti dužna je obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i druge države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice.

(21) Komisija navodi da su obavijesti od 16. rujna 2024. dostavljene manje od četiri tjedna prije stupanja na snagu ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Naglašava da država članica nije dužna ispuniti obvezu pravodobnog podnošenja obavijesti samo ako okolnosti koje su dovele do potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica toj državi članici postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora.

(22) Obavijesti o produljenju nadzora unutarnjih granica sastavljene su na temelju predloška utvrđenog u tu svrhu Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2025/315 ([4]).

(23) Njemačka u svojim obavijestima nije navela nazive ovlaštenih graničnih prijelaza kako je propisano člankom 27. stavkom 1. točkom (c) Zakonika o schengenskim granicama.

(24) U skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, ako se nadzor državne granice provodi već šest mjeseci, svaka daljnja obavijest države članice o produljenju tog nadzora mora sadržavati procjenu rizika u kojoj se navodi razmjer i predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje zbog koje je nadzor državne granice ponovno uveden. Iako bi nacionalnim tijelima moglo biti teško precizno procijeniti razmjer i predviđeno trajanje ozbiljne prijetnje, Komisija napominje da informacije koje su njemačka tijela dostavila u obavijestima ne predstavljaju detaljnu procjenu rizika u skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama u kojoj se uzima u obzir predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje u razdoblju koje je prethodilo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i koja sadrži analize rizika koju su pripremile predmetna država članica i relevantne agencije Unije.

(25) Obavijesti koje je dostavila Njemačka ne sadržavaju detaljnu procjenu rizika ni informacije o iznenadnim velikim nedopuštenim kretanjima u skladu s člankom 27. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama. Osim toga, procjena koju je dostavila Njemačka ne uključuje informacije dobivene od relevantnih agencija Unije u skladu s njihovim ovlastima ni analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava, kako je propisano tom istom odredbom.

(26) Izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica na temelju članka 33. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama, koje je Njemačka trebala podnijeti po isteku 12 mjeseci (16. rujna 2025. za Belgiju, Dansku, Francusku, Luksemburg i Nizozemsku, 12. studenog 2025. za Austriju i 16. prosinca 2025. za Češku, Poljsku i Švicarsku), dostavljeno je 18. ožujka 2026.

([4]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/315 od 14. veljače 2025. o utvrđivanju predloška za obavijest o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama (SL L, 2025/315, 17.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(27) Izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica sastavljeno je na temelju jedinstvenog obrasca utvrđenog Provedbenom odlukom Komisije(EU) 2025/308 ([5]).

II. NUŽNOST I PROPORCIONALNOST

Stajalište njemačkih tijela

(28) Njemačka tijela u svim obavijestima kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica navode postojanje ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti koja proizlazi iz iznimne situacije zbog iznenadnih velikih nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja u smislu članka 25. stavka 1. točke (c) Uredbe (EU) 2016/399. Uz to, u obavijestima se navode općenite poteškoće u području migracija i sigurnosti.

(29) Kad je riječ o migracijskoj situaciji, njemačka tijela ističu kumulativni učinak velikog broja tražitelja azila, nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja i ukrajinskih korisnika privremene zaštite te pritiska koji iz toga proizlazi na javne službe, posebno na sustav prihvata i integracije saveznih zemalja i općina, kao i na pravosuđe, javno obrazovanje i socijalnu skrb, što povećava napetosti u društvu i polarizaciju u javnosti. Njemačka tijela naglašavaju da u obzir treba uzeti ne samo trenutačnu situaciju u području nezakonitih migracija već i stalan priljev nezakonitih migranata posljednjih godina i pritisak na sustave prihvata i integracije, tijela nadležna za migracije i sudove te sustave javnog obrazovanja i socijalne skrbi do kojeg zbog toga dolazi. Ta situacija ne utječe samo na određene segmente njemačkih granica nego i na područje cijele savezne države.

(30) Kad je riječ o sigurnosnoj situaciji, njemačka tijela upućuju na globalna kretanja u području sigurnosti, uključujući rusku ratnu agresiju na Ukrajinu, sigurnosnu situaciju na Bliskom istoku, nestabilno stanje i razvoj događaja u Afganistanu i Siriji te eskalaciju sukoba između Izraela i Irana.

(31) Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama omogućuje ranu identifikaciju pojedinaca koji predstavljaju (terorističku) prijetnju i poduzimanje odgovarajućih policijskih mjera. U predmetnim izvještajnim razdobljima obuhvaćenima izvješćem na temelju članka 33. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama njemačka tijela uhitila su gotovo 1 500 osoba povezanih s politički motiviranim kaznenim djelima.

(32) Njemačka tijela spominju niz napada i kaznenih djela s elementima nasilja, posebno napada nožem, što povećava osjećaj nesigurnosti u javnosti.

(33) Njemačka tijela smatraju da je ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama nužno i proporcionalno s obzirom na trenutačne nedostatke u upravljanju vanjskim granicama i neadekvatno funkcioniranje dablinskog sustava, koji sprečavaju transfere u skladu s Dablinskom uredbom u relevantne države članice.

(34) Njemačka tijela ističu da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ima izrazito odvraćajući učinak na krijumčarenje ljudi i nezakonite migracije. U 2024. otkrila su oko 83 600, a 2025. oko 63 000 neovlaštenih ulazaka. Osim toga, njemačka policija zabilježila je 1 500 slučajeva krijumčarenja migranata, u kojima je sudjelovalo oko 1 600 krijumčara.

(35) Njemačka tijela smatraju da su alternativne mjere, kao što su policijske kontrole u pograničnim područjima, upotreba tehnologije (kao što su dronovi, nadzorne kamere i automatsko prepoznavanje registarskih pločica) te prekogranična policijska suradnja i suradnja susjednih država članica u području ponovnog prihvata, iscrpljene i da nisu dovoljno djelotvorne da bi zamijenile ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

([5]) Provedbena odluka Komisije (EU) 2025/308 od 14. veljače 2025. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca za izvješće o ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u skladu s člankom 33. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L, 2025/308, 17.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(36) Sudskom praksom Saveznog ustavnog suda ograničava se sustavna upotreba sustava prepoznavanja registarskih pločica. Osim toga, tehnički alati mogu omogućiti identifikaciju vozila i osoba, ali ne mogu provjeriti ispunjavaju li državljani trećih zemalja uvjete za ulazak.

(37) Njemačka tijela tvrde da bez ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica njemačka policija na temelju nacionalnog prava ne može provoditi granične kontrole samo na temelju prelaska granice niti poduzimati hitne mjere za odbijanje ulaska osobama koje ne ispunjavaju uvjete za ulazak. Te kontrole usto omogućuju ciljanije sprečavanje i rano otkrivanje krijumčarenja ljudi, čime se štite i žrtve krijumčarenja ljudi.

(38) Njemačka tijela tvrde da su granične kontrole na unutarnjoj kopnenoj granici umjerene i da se prilagođavaju situaciji na svakom dijelu unutarnje granice kako bi se njihov utjecaj na prekogranični promet sveo na najmanju moguću mjeru i izbjegli nepotrebni poremećaji, u skladu s načelom proporcionalnosti. Intenzitet, lokacija, trajanje i opseg graničnih kontrola prilagođavaju se, među ostalim, stanju na unutarnjoj kopnenoj granici i lokalnoj prometnoj infrastrukturi. Zbog toga njemačka tijela nisu dostavila popis ovlaštenih graničnih prijelaza.

Primjedbe Komisije

(39) Njemačka tijela dostavila su informacije o različitim aspektima utvrđenih ozbiljnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku, kao i argumente kojima se potkrepljuje nužnost i proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(40) Komisija napominje da se, iako nepovoljna globalna sigurnosna situacija može dovesti u pitanje nacionalnu sigurnost država članica, u analizi iz dostavljenih obavijesti ne objašnjava dovoljno na koji način globalno sigurnosno okruženje konkretno utječe na Njemačku i kako se ta prijetnja manifestira na određenim dijelovima unutarnjih kopnenih granica na kojima su kontrole ponovno uvedene.

(41) Komisija na temelju informacija iz obavijesti ne može točno utvrditi kako će se ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica ukloniti ozbiljna prijetnja javnom poretku ili nacionalnoj sigurnosti koju je utvrdila Njemačka, posebno u vezi s kaznenim djelima s elementima nasilja koja počine osobe koje se već nalaze na njemačkom državnom području.

(42) Komisija priznaje da je migracijska situacija u Njemačkoj složena, što je vidljivo iz podataka o ukupnom broju zahtjeva za azil, uključujući one podnesene nakon neovlaštenog ulaska, koje su podnijeli tražitelji međunarodne zaštite registrirani u drugoj državi članici i korisnici međunarodne zaštite u drugoj državi članici, kao i o broju dozvola izdanih članovima obitelji osoba s priznatim statusom izbjeglice u svrhu spajanja obitelji. Na sposobnost Njemačke da tražiteljima međunarodne zaštite osigura odgovarajuće uvjete prihvata utjecala je i potreba da se pomogne korisnicima privremene zaštite od početka ruske ratne agresije na Ukrajinu.

(43) Komisija napominje da nedopuštena kretanja državljana trećih zemalja mogu biti razlog za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ako predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. U tom se pogledu u članku 25. stavku 1. točki (c) revidiranog Zakonika o schengenskim granicama posebno upućuje na situaciju u kojoj iznenadna velika nedopuštena kretanja državljana trećih zemalja među državama članicama znatno opterete ukupne resurse i kapacitete dobro pripremljenih nadležnih tijela i koja će vjerojatno ugroziti sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica.

(44) Komisija je svjesna da nedostaci u nadzoru vanjskih granica mogu biti razlog za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ako predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 29. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama također predviđa poseban postupak na temelju kojeg Vijeće može, u iznimnim okolnostima, preporučiti da jedna ili više država članica ponovo uvedu nadzor državne granice na svim unutarnjim granicama ili nekim njihovim određenim dijelovima ako je sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica ugroženo zbog trajnih ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica i ako te okolnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

(45) Noviji podaci pokazuju da se migracijska situacija na europskoj razini i na razini država članica znatno poboljšala. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu zabilježila je 2024. nagli pad neovlaštenih prelazaka granice na vanjskim granicama EU-a. Prema izvješću o integriranoj svjesnosti o stanju i analizi EU-a broj tih prelazaka 2025. bio je za četvrtinu manji nego 2024. (2025. iznosio je 180 429, a 2024. bio je 240 199). Prema javnim podacima koje su dostavila njemačka tijela, broj prvih zahtjeva za azil 2024. smanjio se za 30,2 % ([6]). Taj je trend bio još izraženiji u prvih devet mjeseci 2025., kad se broj prvih zahtjeva za azil smanjio za dodatnih 51 % ([7]). Međutim, riječ je o širem smanjenju broja tih zahtjeva koje je postignuto zahvaljujući zajedničkom intenzivnom radu na zaštiti vanjskih granica EU-a i ne može se pripisati isključivo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica u Njemačkoj.

(46) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može poboljšati otkrivanje neovlaštenih prelazaka granice na državno područje neke države članice, ubrzati ponovni prihvat na unutarnjim granicama i osigurati brzo otkrivanje sekundarnih kretanja tražitelja međunarodne zaštite, čime bi se omogućila pravilna primjena pravila Dablinske uredbe ([8]) o raspodjeli odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil. Međutim, informacije o broju uhićenja i ponovnih prihvata navedene u obavijestima ne pokazuju kako se te brojke kreću s vremenom i ne opravdavaju opće produljenje ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica i njegovo postupno jačanje na svim unutarnjim kopnenim granicama neovisno o situaciji.

(47) Komisija naglašava da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ne mijenja obveze Njemačke na temelju primjenjivih propisa EU-a o azilu i vraćanju. Usklađenost s pravnom stečevinom EU-a u području azila i vraćanja na ponovno uvedenim unutarnjim granicama sprečava daljnja nedopuštena kretanja i omogućuje odgovarajuće daljnje postupanje ako se utvrdi da neka osoba predstavlja sigurnosni rizik.

(48) Komisija napominje da je 2. lipnja 2025. Upravni sud u Berlinu poduzeo privremenu mjeru protiv odluke njemačkih tijela da ne primijene odredbe Dablinske uredbe na tri tražitelja azila na unutarnjoj granici s Poljskom ([9]). To se još ne smatra konačnom odlukom suda u glavnom postupku.

(49) Države članice koje graniče s Njemačkom Komisiju su obavijestile da su neke osobe izravno vraćene s unutarnje granice u zemlju podrijetla izvan okvira postojećih sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu, što je problematično kad je riječ sigurnosti, kao i o djelotvornosti i zakonitosti takvog pristupa.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, (2024.). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, (2025.). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL L 180, 29.6.2013., str. 31).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) U obavijestima se ne navode posebni razlozi za odabir geografskog područja i razdoblja primjene odluke o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Ne objašnjava se zašto je najprikladnije razdoblje od šest mjeseci, a ne neko kraće razdoblje. Ne objašnjava se ni opće ponovno uvođenje nadzora državne granice na svim unutarnjim kopnenim granicama, iz kojeg bi se moglo zaključiti da je ozbiljnost prijetnje javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti jednaka na svim unutarnjim kopnenim granicama.

(51) Komisija prima na znanje namjeru njemačkih tijela da provode nadzor unutarnjih granica na način koji što manje utječe na prekogranični promet. Nadalje napominje da je 7. svibnja 2025. najavljeno postupno jačanje nadzora unutarnjih granica, o kojem su službe Komisije obaviještene usmeno, a obavijesti dostavljene nakon tog datuma ne sadržavaju informacije o tome.

(52) Povjerenik savezne policije u godišnjem izvješću od 8. srpnja 2025. osudio je pritisak pod kojim su se zbog općeg ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica našle nacionalne policijske snage, a koji im otežava obavljanje uobičajenih policijskih dužnosti, te je pozvao da na to da se pristup ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica prilagodi regionalnim uvjetima ([10]).

III. ALTERNATIVNE MJERE

Stajalište njemačkih tijela

(53) Njemačka tijela navode da alternativne mjere koje je Komisija navela u Preporuci od 23. studenog 2023 ([11]). nisu dovoljne za suzbijanje ozbiljne prijetnje javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti utvrđene na njihovu državnom području.

(54) Osim toga, policijske kontrole na državnom području na temelju nacionalnog prava i navedene u članku 23. Zakonika o schengenskim granicama, posebno nasumične kontrole, nastavit će se provoditi uz cijelu granicu.

(55) Njemačka tijela tvrde da policijske kontrole koje se provode na državnom području ne mogu zamijeniti ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica jer se u skladu s njemačkim pravom ne mogu primijeniti za provjeru ispunjenosti uvjeta za ulazak. Samo se ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica omogućuju kontrole nad osobama isključivo na temelju činjenice da prelaze unutarnju granicu i izdavanje odluke o odbijanju ulaska.

(56) Njemačka tijela tvrde da se odluke o odbijanju ulaska na njemačko državno područje u pravilu priopćavaju susjednim državama članicama u okviru bliske prekogranične policijske suradnje. To vrijedi i za ponovni prihvat u okviru bilateralnih sporazuma o ponovnom prihvatu.

(57) Njemačka tijela navode da se upotreba tehnologije, kao što su dronovi, nadzorne kamere i automatsko prepoznavanje registarskih pločica (ANPR), temelji na nacionalnom pravu i da za nju, ovisno o tome koja se tehnologija upotrebljava, mogu vrijediti stroži zahtjevi nego za nadzor unutarnjih granica. Za povremeni nadzor koji se provodi ovisno o situaciji već se upotrebljava šest sustava za nadzor putem kamera i jedan sustav za automatsko prepoznavanje registarskih pločica. Međutim, njemačka tijela smatraju da ti sustavi ne mogu zamijeniti ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica jer nisu namijenjeni za otkrivanje i sprečavanje nezakonitih migracija i mogu se koristiti samo kao pomoć saveznoj policiji u obavljanju kontrola.

(58) Njemačka savezna policija blisko surađuje s partnerskim tijelima u susjednim zemljama. Sklopila je sporazume u području izvršavanju zakonodavstva sa svim susjednim državama članicama i pregovara o ažuriranju postojećih sporazuma s Austrijom, Danskom, Francuskom, Luksemburgom i Nizozemskom.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

([11]) Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica (SL L 2024/268, 17.1.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(59) Njemačka tijela tvrde da se policijska suradnja može razlikovati ovisno o regiji i da je prilagođena potrebama s obje strane granice. Ta prekogranična suradnja uključuje redovitu razmjenu informacija i koordinaciju (zajedničkih) mjera na zajedničkim granicama i u pograničnom području, posebno zajedničkih ophodnji, ali i obuke i zajedničke procjene rizika.

(60) Na svim njemačkim unutarnjim kopnenim granicama nalaze se zajednički centri za policijsku i carinsku suradnju i/ili zajednički uredi za vezu. Sigurnosna tijela iz pograničnih regija ondje surađuju, koordiniraju i podupiru prekogranične operacije te razmjenjuju informacije o stanju. Osim toga, u centar za policijsku suradnju u Thörl-Maglernu upućeni su časnici za vezu iz savezne policije, zajedno s kolegama iz Austrije, Slovenije i Italije.

(61) Savezna policija priprema skupne ocjene na središnjoj, lokalnoj i regionalnoj razini u suradnji s partnerskim tijelima iz drugih zemalja.

Primjedbe Komisije

(62) Komisija prima na znanje da Njemačka provodi alternativne prateće mjere koje ograničavaju učinak ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(63) Susjedne države članice ukazale su Komisiji na nedostatnu razmjenu informacija na ponovno uvedenim unutarnjim granicama, posebno pri primjeni bilateralnih sporazuma o ponovnom prihvatu.

(64) Komisija pozdravlja inicijative za ažuriranje bilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji s Austrijom, Danskom, Francuskom, Luksemburgom i Nizozemskom.

(65) Komisija uvažava da je Njemačka sklopila sporazume o ponovnom prihvatu sa svim susjednim državama članicama. Pozdravlja nedavne inicijative pokrenute s Francuskom i Luksemburgom za sklapanje praktičnih aranžmana za postupak transfera u skladu s člankom 23.a Zakonika o schengenskim granicama.

(66) Komisija podsjeća da čak i bez ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica tijela država članica mogu nastaviti izvršavati javne ovlasti, uključujući one namijenjene smanjenju nezakonitih migracija u pograničnim područjima duž unutarnjih granica. U tom pogledu Komisija prima na znanje da je primjena alternativnih mjera, konkretno upotreba tehnologije i policijske kontrole u pograničnim područjima, ograničena nacionalnim pravom.

IV. MJERE UBLAŽAVANJA

Stajalište njemačkih tijela

(67) Njemačka tijela izjavljuju da se granične kontrole na unutarnjim granicama provode proporcionalno i na temelju situacije na terenu, a njihov opseg i intenzitet prilagođavaju se prometnim uvjetima kako bi se što manje ometalo osobe koje putuju na posao, poduzeća i putnike.

(68) Njemačka tijela održavaju kontinuiran i bliski dijalog na različitim razinama s lokalnim tijelima u prekograničnim regijama i tijelima susjednih zemalja, posebno o učinku privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama.

(69) Njemačka tijela poduzimaju mjere za očuvanje sigurnosti prometa, uključujući postupno smanjenje ograničenja brzine na prometnim cestama, koje se provode prema potrebi i u koordinaciji s nacionalnim, regionalnim i međunarodnim partnerima.

(70) Njemačka tijela stalno prilagođavaju lokalne mjere upravljanja prometom uz savjetovanje s drugim tijelima kako bi se smanjili zastoji, pri čemu se mjere ublažavanja poduzimaju čim se pojavi potreba.

(71) Njemačka tijela uspostavila su nacionalni sustav praćenja za otkrivanje i uklanjanje kratkoročnih negativnih učinaka na prekogranični promet. Dosad nisu zabilježeni veći ni trajni poremećaji, kao ni slučajevi u kojima bi kontrole prekograničnog prometa na ulazu u zemlju uzrokovale zastoje dulje od 30 minuta.

(72) Njemačka tijela preko Ministarstva prometa obavijestila su sektor logistike o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica te je uspostavljena posebna kontaktna točka. Nije bilo većih pritužbi.

(73) Njemačka tijela optimizirala su prometnu infrastrukturu gdje je to bilo moguće. Predložili su premještanje kontrolnih točaka na državno područje susjednih zemalja kako bi se olakšao protok vozila. Strukturne prilagodbe na njemačkim autocestama mogu se razmotriti, ali se ne mogu provesti u kratkom roku.

Primjedbe Komisije

(74) Komisija uvažava da su se njemačka tijela obvezala osigurati da utjecaj nadzora unutarnjih granica ostane ograničen, kako je propisano člankom 26. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama.

(75) Njemačka je obavijestila o svojim prekograničnim regijama u skladu s člankom 42.b Zakonika o schengenskim granicama.

(76) Njemačka je pod vodstvom Komisije i u bliskoj suradnji sa susjednim državama članicama poduzela korake za bolju protočnost prometa na unutarnjim kopnenim graničnim prijelazima na kojima su kontrole ponovno uvedene.

(77) Unatoč nastojanjima njemačkih tijela da ublaže utjecaj nadzora unutarnjih granica Komisija je zaprimila brojne pritužbe građana i poduzeća koje upućuju na to da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica na njih negativno utječe.

(78) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica uzrokovalo je poteškoće u lokalnim pograničnim zajednicama, posebno prekograničnim radnicima, prije svega na njemačko-luksemburškoj, njemačko-poljskoj i njemačko-nizozemskoj granici.

(79) Komisija pozdravlja poboljšanje stanja na njemačko-luksemburškoj granici, koje je ostvareno zahvaljujući bilateralnim kontaktima. To uključuje donošenje novog operativnog postupka na šengenskoj kontrolnoj točki (Markusbierg) na autocesti A13 i zajedničku objavu ukidanja stalnog nadzora državne granice na kontrolnoj točki Trier (Sauertalbrücke), koji će se zamijeniti mobilnim kontrolama na njemačkom državnom području. Slični dijalozi, s ciljem strukturnog poboljšanja stanja na unutarnjim granicama, pokrenuti su s nizozemskim i poljskim vlastima.

(80) Komisija poziva njemačka tijela da obrate veću pozornost na prekogranične regije na koje se odnosi ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama i da istraže u kojoj bi se mjeri mogla predložiti tehnološka ili prilagođena rješenja za određene pogranične regije ili kategorije osoba na obveznom putovanju kako bi se poboljšala protočnost prekograničnog prometa u bliskoj suradnji sa susjednim državama članicama.

V. PREPORUKE

(81) Za dobro funkcioniranje schengenskog područja potrebna je potpuna i djelotvorna provedba pravne stečevine u području migracija i azila. Početak primjene pakta o migracijama i azilu u lipnju 2026. bit će znatan poticaj za rješavanje pitanja u području nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja ili migracijskih i sigurnosnih pitanja povezanih s nezakonitim migracijama, što su neka od pitanja koja je Njemačka navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

(82) Komisija ističe da je u skladu s Uredbom o dubinskim provjerama ([12]), koja je dio pakta o migracijama i azilu, sigurnosna provjera svih relevantnih baza podataka dio dubinske provjere na vanjskim granicama i unutar državnog područja.

(83) Sigurnosna pitanja jedan su od razloga koje je Njemačka navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica. Pravom EU-a već je predviđen širok raspon alata za rješavanje pitanja koja spominju njemačka tijela. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti postojeće mehanizme za poboljšanje suradnje u području sigurnosti i izvršavanja zakonodavstva. Među njima su Uredba Prüm II, novi Schengenski informacijski sustav i novo zakonodavstvo o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima i evidenciji podataka o putnicima ([13]). Puštanje u rad EES-a i ETIAS-a dodatno će zaštititi vanjske granice ([14]).

(84) Komisija podsjeća da je potrebno poštovati obveze iz primjenjivih propisa EU-a o azilu i vraćanju na unutarnjim granicama na kojima je ponovno uveden nadzor državne granice.

(85) Njemačka tijela trebala bi pojačati suradnju i razmjenu informacija sa susjednim državama članicama, među ostalim putem odgovarajuće revizije postojećih bilateralnih sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu i/ili sklapanja praktičnih aranžmana za postupak transfera na temelju članka 23.a Zakonika o schengenskim granicama, kao i putem bilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji sa susjednim državama članicama.

([12]) Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 (SL L, 2024/1356, 22.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([13]) Uredba (EU) 2024/982 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o automatskom pretraživanju i razmjeni podataka za policijsku suradnju i izmjeni odluka Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP te uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća (Uredba Prüm II) (SL L, 2024/982, 5.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 2024. o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe (EU) 2019/818 (SL L, 2025/13, 8.1.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([14]) Ispravak Uredbe (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 (SL L 327, 9.12.2017., str. 20., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226 (SL L 236, 19.9.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(86) Njemačka tijela trebala bi nastaviti uklanjati sve pravne ili operativne prepreke koje onemogućuju djelotvornu primjenu alternativnih mjera, kao što su nacionalna ograničenja pri traženju identifikacije i provjere usklađenosti s uvjetima za ulazak i zakonit boravak na državnom području, ili upotrebu tehnologije, kao što je prepoznavanje registarskih pločica, na njemačkim unutarnjim kopnenim granicama za potrebe upravljanja migracijama.

(87) Komisija naglašava da primjena alternativnih mjera, uključujući tehnološka rješenja, može biti učinkovitije i djelotvornije sredstvo za pružanje visoke razine sigurnosti, bez potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica.

(88) Njemačka tijela trebala bi raditi na postupnom ukidanju nadzora unutarnjih granica i pritom prilagođavati svoj pristup konkretnim dijelovima unutarnje granice i prijetnjama te u potpunosti iskoristiti raspoložive alternativne mjere utvrđene u Preporuci Komisije (EU) 2024/268 i mogućnosti iz revidiranog Zakonika o schengenskim granicama. Tim bi se mjerama trebale ojačati i dopuniti postojeće mjere. Nestatične i nesistematične nasumične kontrole u skladu s procijenjenim rizikom, uključujući policijske kontrole u pograničnom području i pojačanu policijsku suradnju i suradnju u području ponovnog prihvata sa susjednim državama članicama, bile bi prvi korak prema postupnom ukidanju nadzora unutarnjih granica.

(89) Komisija smatra da su uspješna suradnja sa susjednim državama članicama i primjena alternativnih mjera solidna osnova na kojoj Njemačka može postupno ukidati nadzor unutarnjih granica bez ugrožavanja sigurnosti ili upravljanja migracijama. Kako bi se postigao taj cilj, Komisija će ostati u bliskom kontaktu sa svim predmetnim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu; 2. lipnja 2026.

Za Komisiju
Magnus BRUNNER
Član Komisije