C/2026/4252

4.8.2026.

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2. lipnja 2026.

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

(Vjerodostojan je samo tekst na njemačkom jeziku)

(C/2026/4252)

(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]), države članice mogu, ako se u njima pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, iznimno i privremeno ponovno uvesti nadzor 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 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 16. listopada 2024. austrijska tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na unutarnjim kopnenim granicama s Češkom i Slovačkom na razdoblje od šest mjeseci, od 16. listopada do 15. travnja 2025. Dopisom od 15. travnja 2025. austrijska tijela obavijestila su o produljenju tog ponovnog uvođenja za dodatnih šest mjeseci, od 16. travnja 2025. do 15. listopada 2025. Dopisom od 15. listopada 2025. austrijska tijela obavijestila su o drugom produljenju tog ponovnog uvođenja za dodatna dva mjeseca, od 16. listopada do 15. prosinca 2025.

([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 11. studenog 2024. austrijska tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na unutarnjim kopnenim granicama s Mađarskom i Slovenijom na razdoblje od šest mjeseci, počevši od sljedećeg dana. Dopisom od 9. svibnja 2025. austrijska tijela obavijestila su o produljenju tog ponovnog uvođenja za dodatnih šest mjeseci, od 12. svibnja do 11. studenog 2025. Dopisom od 15. listopada 2025. austrijska tijela obavijestila su o drugom produljenju tog ponovnog uvođenja iz istih razloga za razdoblje od mjesec i tri dana, od 12. studenog 2025. do 15. prosinca 2025.

(8) Dopisom od 10. prosinca 2025. austrijska tijela obavijestila su o trećem produljenju ponovnog uvođenja nadzora državne granice na austrijskim unutarnjim kopnenim granicama s Češkom i Slovačkom, kao i s Mađarskom i Slovenijom za dodatnih šest mjeseci, od 16. prosinca 2025. do 15. lipnja 2026.

(9) Dopisom od 8. siječnja 2026. i u skladu s člankom 33. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama Austrija je podnijela dva izvješća o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica na temelju članka 33. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama. Prvo izvješće obuhvaćalo je ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama Austrije sa Slovenijom i Mađarskom za razdoblje od 12. studenog 2024. do 11. studenog 2025. Drugo izvješće obuhvaćalo je ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama Austrije s Češkom i Slovačkom za razdoblje od 16. listopada 2024. do 15. listopada 2025.

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

(11) Tim za schengensku evaluaciju posjetio je 5. lipnja 2025. unutarnju kopnenu granicu između Austrije i Slovenije kao dio periodične evaluacije u okviru mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine.

(12) 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.

(13) 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 Češkom i Slovačkom odnosila se obavijest dostavljena 15. travnja 2025. Na produljenje nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama s Mađarskom i Slovenijom odnosila se obavijest dostavljena 9. svibnja 2025.

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

OCJENA OBAVIJESTI I IZVJEŠĆA

I. FORMALNI ZAHTJEVI

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

(16) 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.

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

(17) Komisija primjećuje da su obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i njegovim produljenjima dostavljene manje od četiri tjedna prije njihova stupanja na snagu zbog „dinamične situacije" i želje da se dostave „najnovije informacije i procjena". 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.

(18) Komisija primjećuje da je trajanje drugog produljenja ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim kopnenim granicama Austrije s Češkom i Slovačkom te Mađarskom i Slovenijom kraće od prethodnih razdoblja ponovnog uvođenja nadzora. Austrijska tijela navela su da će u tom razdoblju procijeniti sva ponovna uvođenja nadzora unutarnjih granica i možda uskladiti njihove datume isteka, što su učinila u obavijesti o trećem produljenju na unutarnjim kopnenim granicama s Češkom i Slovačkom, kao i s Mađarskom i Slovenijom od 10. prosinca 2025.

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

(20) 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.

(21) Iako bi nacionalnim tijelima moglo biti teško precizno procijeniti razmjer i predviđeno trajanje ozbiljne prijetnje zbog činjenice da se situacija na terenu može brzo promijeniti i teško predvidjeti, Komisija ističe važnost obveze u skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama da se u trenutku obavijesti o ponovnom uvođenju ili produljenju provede procjena rizika te ozbiljne prijetnje u kojoj se uzima u obzir predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje u razdoblju koje je prethodilo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i koja sadržava analize rizika koju su pripremile predmetna država članica i relevantne agencije Unije.

(22) Komisija napominje da je izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica, na temelju članka 33. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama, za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica na austrijskim granicama s Češkom i Slovačkom trebalo biti podneseno 16. listopada 2025., a za austrijske granice s Mađarskom i Slovenijom 12. studenog 2025. Oba izvješća podnesena su 8. siječnja 2026.

(23) Izvješća o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica sastavljena su na temelju jedinstvenog obrasca utvrđenog Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2025/308 ([5]).

II. NUŽNOST I PROPORCIONALNOST

Stajalište austrijskih tijela

(24) Austrijska tijela kao razlog za ponovno uvođenje nadzora navode postojanje ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti koja proizlazi iz poteškoća u području migracija i sigurnosti. Ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica nastoji se smanjiti pritisak na javne usluge i socijalnu koheziju zbog stalno velikog broja tražitelja azila i nezakonitih migranata, uključujući ukrajinske državljane koji uživaju privremenu zaštitu.

([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).

([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).

(25) Kad je riječ o sigurnosnoj situaciji, austrijska tijela navode globalna kretanja u području sigurnosti, uključujući rusku ratnu agresiju na Ukrajinu i stanje na Bliskom istoku. Osim toga, u Austriji postoji visoka razina terorističke prijetnje uzrokovana jačanjem islamističkog ekstremizma u zemlji zbog prisutnosti terorističkih mreža na njezinu državnom području, posebno sa zapadnog Balkana, čiji članovi putuju preko unutarnjih granica.

(26) Kad je riječ o migracijskoj situaciji, austrijska tijela smatraju da je, s obzirom na to da pakt o migracijama i azilu nije u potpunosti proveden, zbog nedostataka u sustavu azila i upravljanju vanjskim granicama ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica nužno i proporcionalno.

U tom smislu austrijska tijela ističu sljedeće:

— nisku razinu transfera u skladu s Dablinskom uredbom, uz nemogućnost provedbe vraćanja u odgovorne države članice u skladu s Dablinskom uredbom,

— potrebu za konsolidacijom silaznog trenda neovlaštenih prelazaka granice i suočavanjem s očekivanim povećanjem 2025. na obalnoj zapadnobalkanskoj ruti,

— kontinuiranu nestabilnost u Afganistanu, Turskoj, supsaharskoj i sjevernoj Africi, kao i u Siriji, koja stvara kontinuirani pritisak na vanjske granice EU-a,

— značajne rezultate istraga o krijumčarenju ljudi koji su posljedica ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(27) Austrijska tijela navode da je ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica jedini način da se zabrani prelazak unutarnjih granica izvan definiranih graničnih prijelaza, čime se austrijskoj vojsci koja djeluje pod nadzorom granične policije omogućuje zaštita državne granice između graničnih prijelaza.

(28) U skladu s austrijskim pravom samo ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica omogućuje austrijskoj graničnoj policiji da provodi kontrole ulaska i provjere identiteta pri prelasku (namjeri prelaska) unutarnje granice.

(29) Austrijska tijela tvrde da je nadzor unutarnjih granica ograničen na najmanju moguću mjeru i da se provodi na nesustavan način koji se temelji na riziku u obliku ciljanih kontrola.

Primjedbe Komisije

(30) Austrijska 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.

(31) Iako teška globalna sigurnosna situacija može izazvati ozbiljnu zabrinutost za nacionalnu sigurnost država članica, u obavijesti bi se mogla pružiti dodatna analiza u kojoj se objašnjava kako globalno sigurnosno okruženje konkretno utječe na Austriju i kako instrument nadzora unutarnjih granica može poslužiti za otklanjanje te ozbiljne prijetnje.

(32) U procjeni ozbiljne prijetnje javnom poretku i nacionalnoj sigurnosti nije objašnjeno kako te prijetnje utječu na različite dijelove unutarnjih granica Austrije.

(33) Komisija priznaje da je migracijska situacija u Austriji 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 Austrije 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.

(34) Nedopuštena sekundarna kretanja državljana trećih zemalja mogu biti razlog za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ako ta nedopuštena kretanja 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.

(35) Najnoviji podaci pokazuju da se migracijska situacija u Uniji znatno poboljšala. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu zabilježila je 2024. nagli pad neovlaštenih prelazaka granice na vanjskim granicama EU-a, uključujući i smanjenje od 78 % na zapadnobalkanskoj ruti 2024. Prema izvješću o integriranoj svjesnosti o stanju i analizi EU-a broj neovlaštenih prelazaka granice 2025. ponovno se smanjio i to za 41 % u usporedbi s 2024. (s 12 687 u 2025. na 21 637 u 2024.) Osim toga, prema podacima Eurostata Austrija je 2024. zabilježila smanjenje od 49 % u broju prvih zahtjeva za azil, a brojke su se nastavile smanjivati 2025. 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 Austriji.

(36) Komisija naglašava da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica ne mijenja obveze Austrije na temelju primjenjivih propisa EU-a o azilu i vraćanju. 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 nedopuštenih kretanja tražitelja međunarodne zaštite, čime se omogućuje pravilna primjena pravila Dablinske uredbe ([6]) o raspodjeli odgovornosti za razmatranje zahtjeva za azil. Međutim, obavijesti sadržavaju samo ograničene informacije o broju uhićenja i ponovnih prihvata na različitim dijelovima unutarnje granice na temelju kojih bi se moglo opravdati produljenje ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(37) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može doprinijeti uhićenju krijumčara ljudi i terorista. Austrijska tijela opravdano su zabrinuta zbog prisutnosti (vođa) terorističkih mreža na austrijskom državnom području i istaknula su dodanu vrijednost ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica kao odgovora na putovanja članova takvih mreža preko unutarnjih granica. Međutim, obavijesti ne sadržavaju dovoljno informacija o uhićenju krijumčara ljudi i terorista na različitim dijelovima ponovno uvedene unutarnje granice. Austrijska tijela nisu objasnila ni kako se ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica dopunjuje drugim oblicima sigurnosne suradnje, kao što su ciljane kaznene istrage ili policijske kontrole za razbijanje mreža terorista ili krijumčara ljudi.

(38) Komisija napominje da se u obavijestima ili izvješćima ne navode posebni razlozi za odabir geografskog područja i razdoblja primjene odluke o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica te da nije objašnjeno kako ozbiljna prijetnja utječe na različite dijelove unutarnjih granica na kojima je ponovno uveden nadzor. Austrijska tijela nisu objasnila ni zašto su razdoblje od šest mjeseci, a ne neko kraće razdoblje, smatrala najprikladnijim u odnosu na prva produljenja ili zašto su u slučaju drugih produljenja smatrala da je produljenje od dva mjeseca najprikladnije.

III. ALTERNATIVNE MJERE

Stajalište austrijskih tijela

(39) Austrijska tijela izvijestila su da su uvela nekoliko alternativnih mjera. Pojačala su policijske kontrole i bilateralnu policijsku suradnju u svim pograničnim područjima. To uključuje razmjenu operativnih informacija i zajedničke ophodnje na unutarnjim kopnenim granicama s Češkom i Slovenijom nekoliko puta mjesečno.

([6]) 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 (preinaka) (SL L 180, 29.6.2013., str. 31.).

(40) Austrija je sklopila sporazume o policijskoj suradnji sa svim susjednim državama članicama. Sudjeluje u osam centara za policijsku suradnju, od kojih se šest nalazi na ponovno uvedenim unutarnjim granicama. Austrija je smjestila stalne policijske časnike za vezu u Prag i Bratislavu.

(41) Austrija je sklopila sporazume o ponovnom prihvatu sa svim susjednim zemljama i blisko surađuje na ponovnom prihvatu nezakonitih migranata uhićenih na unutarnjim granicama i na austrijskom državnom području. Austrijska tijela poduzela su prve korake za sklapanje praktičnih aranžmana za postupak transfera u skladu s člankom 23.a Zakonika o schengenskim granicama.

(42) Austrija proaktivno radi na rješavanju migracijskih problema u zemljama podrijetla i tranzita nizom bilateralnih mjera, kao što su raspoređivanje savjetnika za isprave, bilateralne operacije granične policije i sudjelovanje u operacijama Frontexa.

(43) Jedinica granične policije (PUMA) u okviru austrijske savezne policije osnovana je 2018. Riječ je o specijaliziranoj policijskoj radnoj skupini za potporu operacijama migracija i nadzora državne granice na državnom području i na unutarnjim granicama na kojima se ponovno uvodi nadzor. Službenici PUMA-e raspoređeni su zajedno s mađarskom graničnom policijom na mađarskom državnom području na mađarsko-srpskoj granici.

Primjedbe Komisije

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

(45) Komisija prima na znanje postojanje sporazuma o ponovnom prihvatu sa svim susjednim zemljama schengenskog područja, ali nema dovoljno informacija za procjenu djelotvornosti tih sporazuma u praksi. Komisija primjećuje da Austrija djeluje u skladu s relevantnim pravilima prava EU-a i u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije o primjeni Zakonika o schengenskim granicama i Direktive o vraćanju ([7]) na unutarnjim granicama na kojima je ponovno uveden nadzor.

(46) Austrija je aktivno sudjelovala u aktivnostima Europola za borbu protiv nezakonitih migracija i krijumčarenja ljudi, među ostalim u okviru Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata u Beču, radne skupine EMPACT-a za zapadni Balkan i operativne radne skupine „Pathfinder”.

(47) Austrija proaktivno radi na rješavanju migracijskih problema u zemljama podrijetla i tranzita. Sudjelovanje Austrije u operaciji FOX ([8]) i uspostava posebne jedinice za migracije i granice u okviru policije (PUMA) koja može djelovati na državnom području i izvan Austrije primjeri su uspješnih alternativnih mjera za rješavanje migracijskih i sigurnosnih pitanja. Međutim, Komisija smatra da austrijska tijela nisu dostavila dovoljno informacija kojima bi objasnila zašto aktivnosti jedinice PUMA-e na austrijskom državnom području ne mogu biti dostatna alternativa ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica.

(48) Komisija uvažava da se pravo prelaska unutarnje granice na bilo kojem mjestu može ograničiti na određene granične prijelaze samo tako da se ponovno uvede nadzor unutarnjih granica. Međutim, čak i bez ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica austrijska tijela mogu nastaviti izvršavati javne ovlasti, uključujući one namijenjene smanjenju nezakonitih migracija u pograničnim područjima duž unutarnjih granica.

([7]) Presuda Suda od 21. rujna 2023., Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) i dr./Ministre de l'Intérieur, predmet C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

([8]) „Operacija Fox” naziv je za prekograničnu suradnju Austrije i Mađarske kojoj je cilj borba protiv aktivnosti krijumčarenja, osobito onih povezanih s nezakonitim migracijama. Operacija uključuje zajedničke mjere za sprečavanje kretanja migranata i krijumčara preko njihove zajedničke granice, kao i za suzbijanje zlouporabe azila.

IV. MJERE UBLAŽAVANJA

Stajalište austrijskih tijela

(49) Austrijska tijela prijavljuju da su donijela nekoliko mjera ublažavanja. Prvo, i dalje su u stalnom kontaktu sa susjednim zemljama schengenskog područja kako bi se nadzor sveo na najmanju moguću mjeru, uzimajući u obzir društvene i gospodarske veze među pograničnim regijama. Savjetovanja se održavaju prije, tijekom i nakon ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica, a u njima sudjeluju časnici za vezu, nadležni specijalistički odjel u okviru saveznog ministarstva, državne policijske uprave, susjedne regionalne jedinice i centri za policijsku suradnju.

(50) Nadzor unutarnjih granica provodi se u obliku nasumičnih kontrola na temelju procjene rizika i praćenja kako bi se ublažio utjecaj ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica na prekogranični promet.

(51) Austrijska tijela kontinuirano prate prometne tokove i putnicima pružaju informacije o stanju u prometu na unutarnjim granicama.

(52) Prema austrijskim tijelima kašnjenja na unutarnjim granicama ostala su ograničena na razdoblja najvećih gužvi i sezonu godišnjih odmora.

(53) Austrijska tijela izvijestila su kako je podnesen manji broj pritužbi zbog duljeg vremena čekanja na unutarnjim granicama na graničnim prijelazima i kako nema službenih pritužbi protiv ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

Primjedbe Komisije

(54) Obavijesti pokazuju da austrijska tijela rade sve što je u njihovoj moći kako bi osigurala da utjecaj nadzora unutarnjih granica ostane ograničen, kako je propisano člankom 26. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama.

(55) Austrija je pod vodstvom Komisije i u bliskoj suradnji sa susjednim državama članicama poduzela korake kako bi osigurala protočnost prometa na unutarnjim kopnenim graničnim prijelazima na kojima je nadzor ponovno uveden.

(56) Nadzor državne granice provodi se ciljano i na temelju rizika kako bi se ograničio utjecaj na prekogranična putovanja. Takve mjere pomažu ublažiti utjecaj nadzora, ali ne utječu na dodatne zahtjeve za ograničavanje trajanja i područja primjene nadzora.

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

(58) U obavijestima koje su dostavila austrijska tijela ne posvećuje se dovoljna pozornost prekograničnim regijama na koje se odnosi ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica i ne objašnjava se u kojoj bi se mjeri mogla predložiti tehnološka ili prilagođena rješenja za određene pogranične regije ili kategorije osoba na obveznom putovanju kako bi se osigurala protočnost prekograničnog prometa. U izvješćima koja su dostavila austrijska tijela navedeno je više pojedinosti o tome.

(59) Komisija dijeli zabrinutost koju su izrazile susjedne države članice u okviru postupka savjetovanja da bi moguća izgradnja trajnije infrastrukture za provedbu nadzora unutarnjih granica bila u suprotnosti s njegovom privremenom prirodom te ističe da se člankom 24. Zakonika o schengenskim granicama od država članica zahtijeva da uklone prepreke na cestovnim graničnim prijelazima.

V. PREPORUKE

(60) 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 nedopuštenih kretanja ili migracijskih i sigurnosnih pitanja povezanih s nezakonitim migracijama, što su neka od pitanja koja je Austrija navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

(61) Komisija ističe da je u skladu s Uredbom o dubinskim provjerama ([9]), koja je dio pakta o migracijama i azilu, sigurnosna provjera svih relevantnih baza podataka dio dubinske provjere na vanjskim granicama i unutar državnog područja.

(62) Sigurnosna pitanja jedan su od razloga koje je Austrija navela kao opravdanje za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica. Pravom EU-a već je predviđen širok raspon alata za rješavanje pitanja koja spominju austrijska 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 ([10]). Puštanje u rad EES-a i ETIAS-a dodatno će zaštititi vanjske granice ([11]).

(63) Komisija potiče austrijska tijela da pojačaju suradnju i razmjenu informacija s Češkom, Slovačkom, Mađarskom i Slovenijom, 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.

(64) Austrija bi trebala nastaviti uspješnu suradnju s državama članicama i trećim zemljama u regiji u okviru takozvanog „pristupa koji obuhvaća cijelu rutu”. Komisija potiče austrijska tijela da dodatno razviju zajedničku operativnu suradnju između tijela graničnog nadzora i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim u obliku zajedničkih i mješovitih ophodnji. Austrija bi prioritetno trebala ažurirati postojeće bilateralne ugovore o policijskoj suradnji sa susjednim državama članicama.

(65) Komisija preporučuje da austrijska tijela uklone sve pravne ili operativne prepreke, kao što su nacionalna ograničenja za traženje identifikacije i provjere usklađenosti s uvjetima za zakonit boravak na državnom području, koje onemogućuju djelotvornu primjenu alternativnih mjera ili upotrebu tehnologije, na primjer za prepoznavanje registarskih pločica, na austrijskim unutarnjim granicama za potrebe upravljanja migracijama.

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

(67) Austrijska 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 ([12]) i mogućnosti iz Zakonika o schengenskim granicama. Tim bi se mjerama trebale ojačati i dopuniti postojeće mjere.

([9]) Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama (SL L, 2024/1356, 22.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([10]) Uredba (EU) 2024/982 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o automatskom pretraživanju i razmjeni podataka za policijsku suradnju (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. studenog 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (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 (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).

([11]) Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30 studenog 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 (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) (SL L 236, 19.9.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(68) Komisija smatra da su uspješna suradnja sa susjednim državama članicama i trećim zemljama, kao i primjena alternativnih mjera, solidna osnova na kojoj Austrija sada 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