



Bruxelles, 4.3.2016.
COM(2016) 120 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

Povratak Schengenu - Plan

1. Uvod

Schengen je jedno od najvećih postignuća europske integracije. Uspostava unutarnjeg područja bez granica sa slobodnim protokom osoba i roba donijela je znatne koristi europskim građanima i poduzećima. Schengen je jedan od ključnih instrumenata putem kojeg europski građani mogu ostvariti svoje slobode, a unutarnje tržište može napredovati i razvijati se.

No posljednjih mjeseci uzdrmani su sami temelji sustava zbog golemog izazova suočavanja s najvećom izbjegličkom krizom nakon Drugog svjetskog rata. Sukob i kriza u Siriji te šire u regiji imali su za posljedicu rekordne brojke izbjeglica i migranata koji stižu u Europsku uniju, a potom su razotkrili ozbiljne nedostatke na dijelovima vanjskih granica Unije. Neke države članice usvojile su stoga pristup propuštanja. Zbog svega navedenog došlo je do uspostave rute kroz zapadni Balkan kojom migranti brzo napreduju prema sjeveru. To je potaknulo nekoliko država članica na ponovnu uvođenje privremenih kontrola na unutarnjim granicama, čime su dovedeni u pitanje pravilno funkcioniranje schengenskog prostora slobodnog kretanja i njegove koristi za europske građane i europsko gospodarstvo. Stoga je ponovna uspostava schengenskog prostora, bez kontrola na unutarnjim granicama, od iznimne važnosti za Europsku uniju u cjelini.

Europsko vijeće je na sastanku 18. i 19. veljače prepoznalo važnost tog problema te dalo jasni mandat za usklađenu ponovnu uspostavu normalnog funkcioniranja schengenskog prostora i pružilo punu potporu državama članicama koje su suočavaju s teškom situacijom.¹

Kako bi se schengenski sustav upravljanja granicama vratio u normalno stanje, potrebno je poduzeti mjere u tri područja. Prvo, mjere se moraju poduzeti za uklanjanje ozbiljnih nedostataka koji su utvrđeni u grčkom upravljanju vanjskim granicama. U tom pogledu, države članice, agencije EU-a i Komisija trebaju pružiti pomoć Grčkoj. Drugo, potrebno je prekinuti s praksom pristupa „propuštanja”. Države članice moraju preuzeti svoje odgovornosti i djelovati u skladu sa zakonodavstvom EU-a, u pogledu odobravanja pristupa postupku azila osobama koje traže azil te u pogledu zabrane ulaska na granici osobama koje ne ispunjavaju uvjete ulaska; prema zakonodavstvu EU-a tražitelji azila nemaju pravo odabrati državu članicu koja im pruža zaštitu. Treće, umjesto trenutnog stanja u kojem se donose brojne unilateralne odluke o ponovnom uvođenju graničnih kontrola treba usvojiti usklađeni pristup privremenim graničnim kontrolama. Cilj je naknadno ukinuti sve kontrole na unutarnjim granicama što je prije moguće do jasno predviđenog roka u prosincu 2016. Zakonikom o schengenskim granicama izričito se omogućuje takav usklađeni pristup.

U trenutačnoj krizi izašle su na vidjelo i bliske strukturne veze između upravljanja granicama i povezanih područja. Izostanak kontrola na unutarnjim granicama trebao bi biti popraćen izradom zajedničke politike azila, imigracijskom politikom i kontrolom vanjskih granica, na temelju solidarnosti među državama članicama i pravednog pristupa državljanima trećih zemalja². Stoga je ključno da se postigne dogovor o paketu mjera o europskoj graničnoj i

¹ Stavak 8. točka (e): Vijeće je 12. veljače 2016. donijelo Preporuku. Važno je zajednički ponovno uspostaviti normalno funkcioniranje schengenskog područja uz odgovarajuću potporu državama članicama koje su suočene s teškom situacijom. Trebamo ponovno uspostaviti stanje u kojem sve članice schengenskog područja u potpunosti primjenjuju Zakonik o schengenskim granicama i na vanjskim granicama zabraniti ulazak državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete ulaska ili koji nisu podnijeli zahtjev za azil, iako su imali mogućnost to učiniti, uzimajući pritom u obzir specifičnosti morskih granica, među ostalim provedbom plana EU-a i Turske.

² Članak 67. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

obalnoj straži te da ih se zakonski donese najkasnije do lipnja kako bi služba mogla početi s radom tijekom ljeta. Time bi se osiguralo da Europska unija može preuzeti zajedničku odgovornost zaštite vanjskih granica. Štoviše, potrebno je rješavati povezane izazove izvan područja granične kontrole kako bi se steklo potrebno povjerenje u ponovnu uspostavu normalnog funkcioniranja schengenskog prostora, kako je navedeno u Komunikaciji Komisije od 10. veljače³. To posebno uključuje znatno smanjenje priljeva nezakonitih migranata u Grčku u suradnji s Turskom u cilju pune provedbe zajedničkog akcijskog plana, uz potporu NATO-a. Potrebno je postupno ponovno uspostaviti punu primjenu propisa Dublinske uredbe koji su na snazi, uz djelotvorno sudjelovanje Grčke, u skladu s preporukom Komisije od 10. veljače⁴. Na temelju ciljeva solidarnosti i pravedne podjele tereta među državama članicama potrebno je poboljšati te propise za budućnost. Programima hitnog premještanja, koji su uspostavljeni još u rujnu 2015., moraju se ostvariti konkretni rezultati u pogledu znatnog broja osoba koje treba premjestiti iz Grčke. Potrebno je učinkovito vratiti osobe koje nemaju pravo boraviti u Europskoj uniji.

Tim se mjerama, ako se zajednički i usklađeno provode, postavljaju temelji za povratak u normalno funkcioniranje schengenskog prostora najkasnije do kraja 2016. U ovom se planu navode koraci koji se trebaju poduzeti kako bi se ostvario taj cilj.

2. Troškovi ukidanja Schengena

Trajnom ponovnim uvođenjem graničnih kontrola na unutarnjim granicama unutar EU-a ne bi se riješili izazovi migracijske krize, već bi se izazvali golemi gospodarski troškovi te političke i društvene posljedice za EU i pojedinačne države članice. Time bi se ugrozila i sudska i policijska suradnja koja je jedna od ključnih elemenata dodane vrijednost nastale na temelju schengenskog sustava.

Stabilizirati schengenski sustav putem njegovih zaštitnih mehanizama ključno je za naknadno ukidanje kontrola na svim unutarnjim granicama. U suprotnom bi osobe bile lišene velikih koristi slobodnog kretanja preko granica, a nastali bi i veliki troškovi za gospodarstvo EU-a u cjelini jer bi se ugrozilo jedinstveno tržište⁵. S gospodarskog stajališta, Komisija je procijenila da bi potpuna ponovna uspostava graničnih kontrola za praćenje kretanja ljudi unutar schengenskog prostora stvorila neposredne izravne troškove za gospodarstvo EU-a između 5 i 18 milijardi eura godišnje⁶. Ti bi se troškovi odnosili na određene aktere i regije, ali bi nedvojbeno imali učinak i na gospodarstvo EU-a u cjelini.

Trenutačno se slobodno razmjenjuje roba u EU-u u iznosu većem od 2800 milijardi eura te u količini od 1700 milijuna tona. Najsnažniji i najizravniji učinak graničnih kontrola osjetio bi se u sektoru cestovnog prijevoza, uz dodatni iznos od 1,7 milijardi do 7,5 milijardi eura

³ Preporuka Komisije o trenutačnom stanju provedbe prioritarnih mjera u okviru Europskog migracijskog programa (COM(2016) 85 od 10. veljače 2016.).

⁴ Preporuka Komisije upućena Helenskoj Republici o hitnim mjerama koje Grčka mora poduzeti radi ponovne uspostave transfera u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 (C(2016) 871 od 10. veljače 2016.).

⁵ Prema France Stratégie, trgovina među državama schengenskog prostora mogla bi se smanjiti za barem 10 % ako bi se ponovno uvela stalna kontrola na unutarnjim granicama. U drugoj studiji (studija Zaklade Bertelsmann o odustajanju od schengenskog sporazuma. Makroekonomski učinci na Njemačku i države Europske unije, veljača 2016.) navedeno je da bi u slučaju ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama u razdoblju od deset godina EU u cjelini zabilježio slabije gospodarske rezultate (između 500 milijardi i 1,4 bilijuna eura) bez takvih kontrola.

⁶ Procjene za cestovni prijevoz, prekograničnu mobilnost putnika, turizam i odgovarajuće administrativne troškove na granici.

dodatnih izravnih troškova godišnje. Države članice, kao npr. Poljska, Nizozemska ili Njemačka, suočile bi se više od 500 milijuna eura dodatnih troškova za cestovni promet robe kojom se trguje dok bi se poduzeća u drugim državama članicama, Španjolskoj i Češkoj, suočile s dodatnim troškovima višima od 200 milijuna eura. Ti bi troškovi imali posebno štetan učinak na one sektore koji posluju s niskim maržama i/ili u kojima troškovi prijevoza čine visok postotak troškova. Sektori koji bi bili posebno pogođeni su poljoprivredni i kemijski sektor te prijevoz sirovina. Srednjoročno, troškovi prijevoza koje se neopravdano povećavaju zbog zastoja na graničnim kontrolama mogli bi imati štetan učinak na učinkovit razvoj vrijednosnih lanaca EU-a te na konkurentnost gospodarstva EU-a u cjelini.

U EU-u 1,7 milijuna radnika dnevno prelazi granicu na putu do radnog mjesta. Troškovi zbog uspostave graničnih kontrola iznosili bi za prekogranične radnike i njihove poslodavce između 1,3 i 5,2 milijardi eura u pogledu izgubljenog vremena. Još važnije, duga čekanja na granici obeshrabrila bi ljude u potrazi za prilikama na prekograničnom tržištu rada, čime bi se smanjio broj potencijalnih radnika. Time bi se srednjoročno umanjila ekonomska učinkovitost određenih regija⁷.

Komisija procjenjuje da bi 13 milijuna turističkih noćenja bilo ugroženo zbog smanjenja turističkih putovanja unutar schengenskog prostora. Uzrok tog smanjenja bile bi složene granične kontrole, a ukupni trošak u sektoru turizma iznosio bi 1,2 milijarde eura. Ako uz uspostavu graničnih kontrola dolazi i do rascjepkanosti zajedničke vizne politike EU-a, potencijalni učinak na industriju turizma mogao bi se umnogostručiti (između 10 i 20 milijardieura). Djelovanje turističkih agenata koji bi nastojali smanjiti broj zemalja koje posjećuju turisti iz udaljenih zemalja velike kupovne moći bilo bi štetno za sva turistička odredišta EU-a, osim za najpopularnija.

Konačno, vlade bi morale platiti snositi administrativne troškove od 0,6 do 5,8 milijardi eura zbog potrebe za većim brojem osoblja na graničnim kontrolama. Ulaganje u potrebnu infrastrukturu iznosilo bi nekoliko milijardi eura.

Navedeni troškovi uglavnom odražavaju izravne prve učinke graničnih kontrola. Neizravni srednjoročni troškovi mogli bi biti znatno viši s dosad nezabilježeni učinkom na trgovinu unutar Zajednice, ulaganja i mobilnost.

Sa stajališta građana, ponovno uvođenje graničnih kontrola unutar EU-a štetno bi utjecalo na slobodu putovanja građana, što je jedno od najomiljenijih postignuća EU-a. Time bi se moglo ugroziti jedno od ključnih postignuća europske integracije i izgradnja zajedničkog europskog prostora.

3. Osiguravanje zaštite vanjskih granica

Zbog nezabilježene migracijske i izbjegličke krize u nekoliko država članica javile su se ozbiljne poteškoće u osiguravanju učinkovitih kontrola na vanjskim granicama u skladu sa schengenskom pravnom stečevinom te prihvatu i obradi pristiglih migranata. Na Grčku su, prvenstveno zbog njezina geografskog položaja, ti događaji posebno utjecali zbog mijenjanja migracijskih tokova. A Egejsko more postalo je područje koje je najizloženije nezakonitoj migraciji. Tijekom 2015. više od 868 000 osoba ušlo je u schengenski prostor nezakonitim putem na tom dijelu vanjske granice. Taj bi golemi priljev predstavljao izniman pritisak na

⁷ Udio prekograničnih dnevnih migranata osobito je visok u Slovačkoj (5,7 %), Estoniji (3,5 %), Mađarskoj (2,4 %) i Belgiji (2,3 %).

kontrolu vanjskih granica bilo koje države članice. Međutim, to znači da je potrebno hitno ukloniti postojeće nedostatke u zaštiti vanjskih granica Grčke. Riječ je prije svega o odgovornosti Grčke, no u konačnici i čitave Unije. Vanjske granice Grčke vanjske su granice i svih država članica schengenskog prostora. Ponovna uspostava stabilne vanjske granice u Grčkoj ključan je dio većih napora za stabilizaciju politike azila, migracijske politike i politike upravljanja granicama u Grčkoj, uključujući cilj ponovnog uvođenja Dublinskog sustava u Grčkoj⁸.

U trenutačnoj krizi na vidjelo su izašli veći strukturni nedostaci u Unijinom upravljanju vanjskim granicama. Komisija je u cilju njihova uklanjanja predstavila ambiciozni prijedlog uspostave europske granične i obalne straže u prosincu 2015. Ključno je da su zakonodavci, Europski parlament i Vijeće, donesu predloženu uredbu bez odlaganja, najkasnije do lipnja, kako bi stupila na snagu tijekom ljeta i osigurala visoku razinu zaštite vanjske granice. U tu svrhu:

- Države članice trebaju već sad započeti s potrebnim pripremnim radnjama za obavezno udruživanje resursa.
- U međuvremenu države članice trebaju dobrovoljno pojačati potporu zajedničkim operacijama Frontexa i jedinicama granične policije za brzu intervenciju, posebno u trenutačnoj situaciji u Grčkoj.
- U okviru svojeg trenutačnog mandata Frontex treba, u suradnji s Europskom agencijom za kontrolu ribarstva i Europskom agencijom za pomorsku sigurnost, poduzeti sve moguće korake u cilju priprema za uspostavu europske granične i obalne straže. Frontex treba posebno poduzeti pripreme korake kako bi omogućio europskoj obalnoj i graničnoj straži da nakon uspostave hitno provede prve provjere ugroženosti u okviru predložene procjene rizika i preventivnih mehanizama i dovrši te provjere do studenog. To je posebno važno jer se migracijske rute mogu promijeniti, a svi dijelovi vanjskih granica EU-a trebaju biti sigurni.

3.1. Uklanjanje nedostataka u upravljanju vanjskim granicama u Grčkoj

Komisija je donijela izvješće o schengenskoj evaluaciji 2. veljače 2016 na temelju nenajavljenih terenskih provjera koje je od 10. do 13. studenog 2015. provela na grčko-turskoj kopnenoj granici te na otocima Hiosu i Samosu. Vijeće je stoga 12. veljače 2016. donijelo 50 preporuka Grčkoj u cilju uklanjanja ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama⁹. Te se preporuke posebno odnose na identifikaciju, registraciju i uzimanje otisaka prstiju nezakonitih migranata te na nadzor morske granice.

Mehanizmom za evaluaciju primjene schengenske pravne stečevine i Zakonikom o schengenskim granicama navode se jasni postupci za uklanjanje utvrđenih ozbiljnih nedostataka.

⁸ Vidjeti izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Izvješće o napretku provedbe žarišnih točaka u Grčkoj (COM(2016)141; 4. ožujka 2016.)

⁹ Provedbena odluka Vijeća o utvrđivanju preporuke o uklanjanju ozbiljnih nedostataka utvrđenih tijekom evaluacije primjene schengenske pravne stečevine u području upravljanja vanjskim granicama u Grčkoj 2015. (12. veljače 2016.).

Komisija je uvažila ostvarena poboljšanja nakon terenske provjere u studenom 2015. te je 24. veljače 2016. donijela provedbenu odluku u kojoj se navode preporuke za konkretne mjere koje Grčka treba poduzeti, kako je određeno Zakonikom o schengenskim granicama¹⁰. Te su mjere osmišljene kako bi se osiguralo da Grčka u potpunosti poštuje preporuke Vijeća. Provedba tih mjera ima za cilj osigurati odgovarajući nadzor granica (uključujući otkrivanje i uhićenje) te pravilnu i potpunu identifikaciju, registraciju i prihvat državljanima trećih zemalja koji su nezakonito prešli vanjsku granicu, kao i vraćanje osoba kojima nije potrebna zaštita. To se primjenjuje i na pojačane kontrole izlaska na granici između Grčke i bivše jugoslavenske republike Makedonije. Tim bi se mjerama tako osiguralo pravilno funkcioniranje schengenskog prostora u cjelini.

U okviru Zakonika o schengenskim granicama potrebno je poduzeti sljedeće kako bi se ponovno pravilno primjenjivala schengenska pravila u području zaštite vanjskih granica u Grčkoj:

- **12. ožujka 2016.:** Grčka treba dostaviti svoj akcijski plan (rok je najkasnije mjesec dana nakon što Vijeće donese preporuke). Do tog istoga datuma (i zatim svakog mjeseca) Grčka treba izvijestiti Komisiju o napretku u provedbi preporuka Vijeća od 24. veljače 2016.
- **12. travnja 2016.:** Nakon savjetovanja sa stručnjacima iz država članica koji su sudjelovali u terenskim provjerama u studenom 2015. i najkasnije mjesec dana nakon predstavljanja akcijskog plana Komisija će Vijeću predstaviti svoju procjenu prikladnosti akcijskog plana. Druge države članice pozvane su dati svoje primjedbe na akcijski plan.
- **11. – 17. travnja 2016.:** Stručnjaci iz država članica i Komisija provest će schengensku evaluaciju zračnih, kopnenih i morskih granica Grčke¹¹. Program evaluacije kopnenih i morskih granica uključuje neke lokacije koje su bile predmet provjera u studenom 2015. (kopnena granica s Turskom i otok Samos). Podaci prikupljeni tijekom te evaluacije bit će dostupni nekoliko dana nakon provjere.
- **12. svibnja 2016.:** najkasnije do tog datuma Grčka mora izvijestiti o provedbi preporuka Vijeća.

Na temelju svih informacija koje su joj na raspolaganju, Komisija će bez odlaganja procijeniti je li Grčka ispunila svoje obveze u okviru Zakonika o schengenskim granicama i do koje su mjere uklonjeni ozbiljni nedostaci u upravljanju vanjskim granicama u Grčkoj.

¹⁰ Provedbena odluka Komisije u kojoj se navode konkretne mjere koje Hellenška Republika treba poduzeti nakon izvješća o evaluaciji od 2. veljače 2016. (C(2016) 1219 od 24. veljače 2016.).

¹¹ Provedbena odluka Komisije o određivanju prvog dijela godišnjeg programa evaluacije za 2016. u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine (C(2015) 8537 od 9. prosinca 2015.). Prema planu evaluacija će se sastojati od terenskih provjera zračnih luka u Ateni, Solunu i Heraklionu (zračne granice), u Pireju, lukama u Mitilini, Samosu, Kosu i Simiju (morske granice) te na graničnim prijelazima Kipi, Pythio, Tycho, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoi i Krystallopigi (kopnene granice).

3.2. Izravna potpora Grčkoj

Poteškoće s kojima se Grčka suočava u zaštiti vanjskih granica imaju utjecaj na Europsku uniju u cjelini. Stoga je nužno da druge države članice pokažu solidarnost i zajednički preuzmu odgovornost za rješavanje problema. Agencije EU-a i Komisija trebaju također pomoći Grčkoj. Točnije, države članice, agencije EU-a i Komisija trebaju poduprijeti Grčku u provedbi preporuka koje su za Grčku izdali Vijeće i Komisija¹² s obzirom na sljedeće korake:

- Stručnjaci Komisije na terenu u Grčkoj trebaju nastaviti blisku suradnju s nadležnim grčkim tijelima i uskladiti mjere drugih uključenih aktera (Frontex, Europski potporni ured za azil, Europol, nadležna nacionalna tijela drugih država članica, međunarodne organizacije). U mjere treba uključiti potpunu identifikaciju i registraciju svih ulazaka (100 %) te sustavne sigurnosne provjere u bazama podataka¹³.
- Prilikom predstavljanja svojeg akcijskog plana (najkasnije do 12. ožujka) Grčka treba istodobno predstaviti i jasnu procjenu potreba. To će omogućiti drugim državama članicama, agencijama EU-a i Komisiji da pruže pravovremenu potporu Grčkoj u skladu s utvrđenim potrebama.
- Frontex treba hitno procijeniti grčku procjenu potreba kako bi pripremio daljnje raspoređivanje timova europske granične straže. U slučaju potrebe Frontex treba objaviti dodatne pozive za doprinose najkasnije do 22. ožujka.
- Druge države članice zatim trebaju preuzeti svoju odgovornost i odgovoriti na te pozive najkasnije u roku od deset dana, pružanjem potpore u području ljudskih resursa i tehničke opreme.

4. Primjena propisa i ukidanje pristupa propuštanja

4.1. Ukidanje pristupa propuštanja i ponovna uspostava transfera u Grčku u skladu s Dublinskom uredbom

Pristup propuštanja nije prihvatljiv ni s političkog niti sa zakonskog stajališta. S političkog stajališta, u zaključcima koje je Europsko vijeće donijelo na sastanku 18. i 19. veljače zahtijeva se „ukidanje pristupa propuštanja”. Umjesto unilateralnih odluka mora se provoditi dogovoreni pristup ostvarenju bolje suradnje i koordinacije među zemljama duž zapadnobalkanske rute.

Sa stajališta zakona, u skladu s člankom 6. Direktive o postupcima azila¹⁴, ako državljanin treće zemlje zatraži azil u državi članici, uključujući slučaj da zahtjev podnese na granici, država članica toj osobi mora odobriti pristup postupku azila. Pitanje hoće li ta država članica i dalje biti odgovorna za obradu određenog zahtjeva riješit će se u skladu s relevantnim odredbama zakonodavstva EU-a, uključujući posebno Dublinsku uredbu.

¹² Tablica u Prilogu II. pruža pregled tih preporuka. Kako bi se osigurala njihova potpuna i pravovremena provedba, Komisija i agencije EU-a trebaju dati svoj doprinos.

¹³ U skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 18. i 19. veljače 2016., stavak 8. točka (f)

¹⁴ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.

Povezano s tim, u Komunikaciji Komisije od 10. veljače istaknuto je da ako se želi postići pravilno funkcioniranje Zajedničkog europskog sustava azila, mora postojati stvarna mogućnost vraćanja tražitelja azila u zemlju prvog ulaska u EU („transferi u skladu s Dublinskom uredbom”), kako je predviđeno zajednički dogovorenim pravilima EU-a. Komisija je stoga 10. veljače donijela i preporuku s popisom konkretnih koraka koje treba poduzeti kako bi se Grčka ponovno uključila u Dublinski sustav¹⁵. Izvješća Grčke o napretku u provedbi preporučenih mjera te drugi izvori, kao što su izvješća Odbora ministara Vijeća Europe o izvršenju presuda i izvješća UNHCR-a, pomoći će u razjašnjavanju procjene da li uvjeti državama članicama omogućuju nastavak pojedinačnih transfera u Grčku na temelju Dublinske uredbe, pri čemu treba voditi računa o tome da broj transfera i kategorije osoba za transfer trebaju odgovarati konkretnom napretku koji se ostvaruje. Komisija će pak izvršiti procjenu tog pitanja uoči sastanka Europskog vijeća u lipnju.

Istodobno, države članice trebaju odbiti ulazak na vanjskim granicama državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak predviđene člankom 5. Zakonika o schengenskim granicama, uključujući državljane trećih zemalja koji nisu podnijeli zahtjev za azil iako su imali priliku da to učine. Kad je riječ o državama članicama koje su privremeno ponovno uvele kontrole na svojim unutarnjim granicama, te države članice trebaju odbiti i ulazak na tim unutarnjim granicama državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za ulazak. To vrijedi neovisno o namjeri državljanina treće zemlje da podnese zahtjev za azil u drugoj državi članici.

Pristup propuštanja nije u skladu s pravilima schengenskog i Dublinskog sustava. Njime se potiču sekundarna kretanja i trebalo bi ga ukinuti. Njime se podriva i funkcioniranje programa premještanja te je stoga jedan od uzroka dosadašnje loše provedbe odluka o premještanju. Stoga je koordinirano ukidanje pristupa propuštanja preduvjet funkcioniranja schengenskog i Dublinskog sustava, kao i programa premještanja.

4.2. Pomoć Grčkoj pri ublažavanju migracijskog pritiska

Komisija je u Komunikaciji od 10. veljače utvrdila trend postupnog postroživanja graničnih kontrola duž zapadnobalkanske rute čija bi konačna posljedica mogla biti zatvaranje granica. Taj se trend pojačao te doveo do povremenog zatvaranja granice između bivše jugoslavenske republike Makedonije i Grčke, jednim dijelom zbog reakcije na ograničenja ili zatvaranja koja se primjenjuju u drugim zemljama duž te rute.

Budući da se protok migranata u Grčku nije smanjio, sve je veći broj osoba koje ostaju „blokirane” u toj zemlji. Treba poduzeti hitne mjere za rješavanje sve veće humanitarne krize u Grčkoj te ublažavanje migracijskog pritiska s kojima se ta zemlja suočava:

- Provedbom zajedničkog akcijskog plana EU-a i Turske te dobrovoljnog humanitarnog programa prihvata s Turskom¹⁶ brzo bi se trebao smanjiti broj osoba koje pristižu u Grčku; u pogledu potonjeg, što više država članica sudjeluje u tom programu, bolji su izgledi za suzbijanje nezakonite migracije u Egejskom moru.

¹⁵ Preporuka Komisije upućena Helenskoj Republici o hitnim mjerama koje Grčka treba poduzeti radi ponovne uspostave transfera u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 (C(2016) 871 od 10. veljače 2016.).

¹⁶ Preporuka Komisije od o dobrovoljnom humanitarnom programu prihvata s Turskom, (C(2015) 9490 15. prosinca 2015.).

- Vraćanjem osoba koje nemaju pravo boravka i nije im potrebna međunarodna zaštita u matične i tranzitne zemlje, uključujući Tursku, također bi se trebao smanjiti broj nezakonitih migranata u Grčkoj. Grčka bi na temelju postojećih sporazuma o ponovnom prihvatu koji su na snazi i uz potporu drugih država članica trebala ubrzati ponovni prihvati, posebno s Turskom.
- Dogovoreni programi premještanja nužan su alat za smanjivanje opterećenja u državama članicama koje su pod najvećim pritiskom i za ponovnu uspostavu reda pri upravljanju migracijama. U slučaju Grčke, ti su sustavi postali i alat za humanitarnu pomoć. Države članice moraju povećati stopu premještanja ubrzavanjem obrade zahtjeva u skladu s potrebom za provedbu pravilnih sigurnosnih provjera¹⁷. Komisija je spremna za pružanje administrativne i logističke pomoći. U skladu s programima države članice trebaju poduzeti i sve korake za sprečavanje sekundarnih kretanja, i to zahtijevanjem trenutnog vraćanja u državu članicu premještanja te poduzimanjem potrebnih preventivnih mjera u pogledu dostupnosti socijalnih naknada i pravnih sredstava, u skladu sa zakonodavstvom Unije¹⁸.
- Potrebno je pojačati humanitarnu pomoć Grčkoj te omogućiti učinkovitu isporuku brzim donošenjem i provedbom prijedloga Komisije o pružanju hitne potpore unutar Unije.

Osim toga, posljedica jačeg migracijskog pritiska u Grčkoj mogla bi biti i sve češće korištenje alternativnim rutama kroz širu balkansku regiju. EU treba iskoristiti sve raspoložive instrumente (informacije država članica, Europska služba za vanjsko djelovanje, Komisija, Frontex, satelit programa Kopernik) za praćenje migracijskih tokova i predviđanje svih promjena rute. Nadalje, treba nastojati pojačati koordinaciju s mogućim tranzitnim zemljama kao što su Albanija, Crna Gora te Bosna i Hercegovina.

5. Kontrole na unutarnjim granicama: od unilateralnih odluka do usklađenog pristupa

5.1. Trenutačno stanje: unilateralno ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama

Od rujna 2015. ukupno je osam zemalja schengenskog prostora ponovno uvelo granične kontrole na unutarnjim granicama, i to zbog ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku izazvane sekundarnim kretanjima nezakonitih migranata. Te su zemlje Belgija, Danska, Njemačka, Mađarska, Austrija, Slovenija, Švedska i Norveška. U unilateralnim odlukama koje su priopćile države članice ukazuje se na priljev velikog broja osoba bez isprava ili bez odgovarajućih isprava, uključujući maloljetnike, koje nisu bile registrirane pri prvom ulasku u EU, kao i na činjenicu da se tim masovnim kretanjima premašuju kapaciteti nacionalnih tijela za prihvati te stvara ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

¹⁷ U skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 18. i 19. veljače 2016., stavak 8. točka (h).

¹⁸ Vidjeti u tom pogledu, primjerice, presudu Suda Europske unije u spojenim predmetima C-443/14 i C-444/14 Alo i Oso od 1. ožujka 2016.

Dok su kontrole na unutarnjim granicama Slovenije i Mađarske u međuvremenu ukinute¹⁹, ostale su zemlje u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama u nekoliko navrata produljile njihovu provedbu.

U svih osam slučajeva zemlje su svoju odluku o unilateralnom ponovnom uvođenju kontrola na unutarnjim granicama temeljile na odredbi o slučajevima koji zahtijevaju hitno djelovanje (članak 25. Zakonika o schengenskim granicama), kojom se omogućuje ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama na razdoblje od najviše dva mjeseca. Budući da se situacija nije znatno poboljšala, provedba kontrola kasnije je produljena na temelju članaka 23. i 24. Zakonika o schengenskim granicama, kojima se omogućuje ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama na razdoblje od najviše šest mjeseci. Za detaljne informacije o datumima ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama i produljenjima njihove provedbe vidjeti pregled u Prilogu I.

Francuska je u studenome 2015. ponovnom uvela kontrole na vanjskim granicama iz razloga koji nisu povezani s nezakonitom migracijom. Kontrole su prvo uvedene povodom konferencije COP21, a zatim kao posljedica hitnog stanja nakon terorističkih napada u Parizu 13. studenoga 2015. Provedba kontrola na unutarnjim granicama Francuske još je u tijeku. Takvim se kontrolama moraju poštovati i odredbe Zakonika o schengenskim granicama o privremenom uvođenju kontrola na granicama. Ova se Komunikacija ne bavi kontrolama na unutarnjim granicama koje su uvedene iz razloga koji nisu povezani s nezakonitom migracijom²⁰. Ne treba posebno spomenuti da u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama²¹ cilj povratka u uobičajeno stanje ne isključuje mogućnost privremenog uvođenja opravdanih sigurnosnih kontrola.

Ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama izvanredna je mjera privremene naravi. Kombiniranom provedbom članaka 23., 24. i 25. Zakonika o schengenskim granicama omogućuje se zadržavanje provedbe kontrola na ukupno razdoblje od najviše osam mjeseci²².

5.2. Prema usklađenom pristupu Unije

Zakonikom o schengenskim granicama predviđa se i usklađeni pristup privremenoj provedbi kontrola na unutarnjim granicama (članak 26.).

Ta se odredba primjenjuje u iznimnim okolnostima, kada je ukupno funkcioniranje schengenskog prostora ugroženo zbog trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s upravljanjem vanjskim granicama. Odredbom se zahtijeva i da te okolnosti predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u schengenskom prostoru ili nekim njegovim dijelovima. U takvim iznimnim okolnostima Komisija može podnijeti prijedlog

¹⁹ Slovenija i Mađarska uočile su smanjenje prijetnji te nakon 30 odnosno nakon 10 dana nisu produljile provedbu kontrola.

²⁰ Malta je 9. studenoga povodom sastanka šefova vlada Commonwealtha i konferencije u Valetti o migracijama ponovno uvela kontrole na unutarnjim granicama te je kasnije produljila njihovu provedbu zbog globalne terorističke prijetnje i s ciljem razbijanja krijumčarskog lanca. Ta je zemlja ukinula kontrole na unutarnjim granicama 31. prosinca 2015.

²¹ Primjerice, kako bi se učinkovito moglo otkloniti sigurnosne prijetnje koje predstavljaju veliki sportski događaji, politički prosvjedi ili politički sastanci na visokoj razini.

²² Prema tome, razdoblje provedbe kontrola na unutarnjim granicama koje su zemlje unilateralno ponovno uvele na temelju Zakonika o schengenskim granicama trebalo bi isteći najkasnije 13. svibnja za Njemačku, 15. svibnja za Austriju, 9. srpnja za Švedsku i 15. srpnja za Norvešku.k

Vijeću za donošenje preporuke o ponovnom uvođenju graničnih kontrola u jednoj ili više država članica duž cijele unutarnje granice ili na određenim dijelovima te granice.

U ovom trenutku postoje ozbiljni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama, izazvani izostankom nadzora nad granicama i nedostatnom registracijom i identifikacijom nezakonitih migranata. Države su članice zbog sekundarnih kretanja migranata, izazvanih tim nedostacima, ponovno uvele kontrole na unutarnjim granicama. Ti ozbiljni nedostaci, koji su dokaz prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u schengenskom prostoru, stoga ugrožavaju schengenski prostor u cjelini.

Stoga, ako migracijski pritisci i ozbiljni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama potraju nakon 12. svibnja, Komisija bi trebala podnijeti prijedlog Vijeću na temelju članka 26. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama u kojem će preporučiti usklađeni pristup Unije provedbi kontrola na unutarnjim granicama sve dok se strukturni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama ne ublaže ili otklone. Komisija će biti spremna za tu mogućnost i djelovat će bez odgode.

Svaki prijedlog Komisije na temelju članka 26. Zakonika o schengenskim granicama sadržavao bi preporuke samo za granične kontrole na onim dijelovima unutarnjih granica na kojima bi kontrole bile potrebne i razmjerne reakciji na ustanovljenu ozbiljnu prijetnju javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti. Preporučene granične kontrole također bi bile privremene i provodile bi se u najkraćem mogućem razdoblju radi suzbijanja ustanovljene prijetnje. Ako je to moguće zbog općeg stanja, cilj treba biti ukidanje svih kontrola na unutarnjim granicama u schengenskom prostoru u roku od šest mjeseci od njihova uvođenja, to jest do sredine studenoga 2016.

Primjena članka 26. Zakonika o schengenskim granicama zaštita je ukupnog funkcioniranja schengenskog prostora. Ona ne predstavlja sankciju protiv bilo koje države članice niti je njezin cilj isključivanje bilo koje države članice iz schengenskog prostora.

6. Zaključak

Schengenski sustav trenutačno je suočen s ogromnim izazovom zbog izloženosti velikim migracijskim pritiscima te ga ometaju ozbiljni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama. Zbog tih pritisaka i nedostataka ugroženo je funkcioniranje cjelokupnog sustava.

Izazovi su višestruki. Komisija je u Komunikaciji od 10. veljače utvrdila različite politike koje treba provesti kako bi se mogla rješavati ta složena kriza. Na temelju tih zaključaka i kao odgovor na poziv Europskog vijeća na povratak u stanje u kojem sve države članice u potpunosti primjenjuju Zakonik o schengenskim granicama, ovom se Komunikacijom utvrđuje put povratka u normalno stanje sustavnim primjenom pravila. Taj se utvrđeni put povratka u normalno stanje ne može promatrati odvojeno od drugih važnih čimbenika, npr. uspješne provedbe akcijskog plana EU-a i Turske čiji je cilj održivo i konkretno smanjenje protoka nezakonitih migranata. No sada je vrijeme da države članice surađuju u zajedničkom interesu zaštite jednog od najvećih postignuća Unije.

U tu svrhu, plan povratka na potpuno funkcioniranje schengenskog prostora uključuje sljedeće korake:

- **4. ožujka 2016. (i nakon toga svakog mjeseca):** Grčka izvješćuje o svom napretku pri provedbi mjera utvrđenih u Preporuci o ponovnoj uspostavi transfera u skladu s Dublinskom uredbom.
- **najkasnije 12. ožujka 2016.:** Grčka donosi akcijski plan provedbe preporuka Vijeća uz procjenu potreba.
- **16. ožujka 2016.:** Komunikacija Komisije o reformi Dublinske uredbe u skladu s ciljem solidarnosti i pravedne podjele tereta među državama članicama.
- **16. ožujka 2016.:** Komisija predstavlja prvo izvješće o premještanju i preseljenju.
- **najkasnije 22. ožujka 2016.:** Frontex objavljuje dodatne pozive za doprinose radi daljnjeg raspoređivanja timova europske granične straže za potporu Grčkoj.
- **najkasnije 1. travnja 2016.:** države članice odgovaraju na poziv Frontexa pružanjem potpore u području ljudskih resursa i tehničke opreme.
- **najkasnije 12. travnja 2016.:** Komisija predstavlja procjenu prikladnosti akcijskog plana koji je sastavila Grčka.
- **16. travnja 2016.:** Komisija predstavlja drugo izvješće o premještanju i preseljenju.
- **11. – 17. travnja 2016.:** stručnjaci iz država članica i Komisija provest će schengensku evaluaciju zračnih, kopnenih i morskih granica Grčke.
- **najkasnije 12. svibnja 2016.:** Grčka izvješćuje o provedbi preporuka Vijeća.
- **12. svibnja 2016.:** ako potraju ozbiljni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama, Komisija će predstaviti prijedlog na temelju članka 26. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama.
- **13. svibnja 2016.:** ako potraju ozbiljni nedostaci pri provedbi kontrola na vanjskim granicama, Vijeće bi trebalo donijeti preporuku na temelju članka 26. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama o usklađenom pristupu Unije privremenoj provedbi kontrola na unutarnjim granicama.
- **16. svibnja 2016.:** Komisija predstavlja treće izvješće o premještanju i preseljenju.
- **najkasnije u lipnju 2016.:** suzakonodavci postižu politički dogovor o europskoj graničnoj i obalnoj straži i donose pravni akt.
- **lipanj 2016.:** Komisija predstavlja Grčkoj procjenu mogućnosti ponovne uspostave transfera u skladu s Dublinskom uredbom.
- **najkasnije u kolovozu 2016.:** europska granična i obalna straža operativna je.
- **najkasnije u rujnu 2016.:** europska granična i obalna straža provela je prve provjere ugroženosti kako bi se mogle poduzeti potrebne preventivne mjere.
- **prosinac 2016.:** ako je to moguće zbog općeg stanja, ciljni datum za ukidanje poduzetih izvanrednih zaštitnih mjera.