



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 3. lipnja 2021.  
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64  
DATAPROTECT 153  
ENFOPOL 213  
FRONT 212  
MIGR 104  
SIRIS 52  
VISA 115  
COSI 109  
ASIM 36  
IXIM 108  
ASILE 33  
COMIX 298

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	2. lipnja 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2021) 277 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU "Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje"

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2021) 277 final.

---

Priloženo: COM(2021) 277 final



Bruxelles, 2.6.2021.  
COM(2021) 277 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**"Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje"**

„I moramo ponovno uspostaviti četiri slobode – u cijelosti i što je brže moguće. Temelj za to je schengenski prostor slobodnog kretanja koji u potpunosti funkcionira. Suradivat ćemo s Parlamentom i državama članicama kako bismo to postavili kao prioritet našeg političkog programa te ćemo predložiti novu strategiju za budućnost Schengena.” Govor predsjednice von der Leyen o stanju Unije 2020.

## **1. UVOD: SCHENGEN - NEZAIBILAZNO POSTIGNUĆE EU-A**

Područje bez kontrola na unutarnjim granicama („schengensko područje”) najveće je područje slobodnog putovanja na svijetu. Ono omogućuje slobodno kretanje više od 420 milijuna ljudi te neometan protok robe i usluga. Zahvaljujući ukidanju graničnih kontrola među državama članicama, schengensko područje postalo je dio našeg europskog načina života. Ono je simbol povezanosti zemalja i naroda u Europi<sup>1</sup>. Schengensko područje pridonosi i učinkovitom funkcioniranju jedinstvenog tržišta, a time i rastu gospodarstva Unije.

Schengensko područje jedno je od najvećih postignuća europske integracije i nesporno ima temeljnu ulogu u izgradnji Europske unije<sup>2</sup>. No posljednjih godina višekratno je bilo na kušnji zbog niza kriza i izazova. Nezabilježena izbjeglička kriza 2015. razotkrila je nedostatke u upravljanju vanjskim granicama Unije i migracijama. Stoga su u nizu država članica ponovno uvedene kontrole na unutarnjim granicama, također i kao odgovor na stalnu terorističku prijetnju nakon vala napada na europskom tlu. Sve je to narušilo ozračje povjerenja koje je nužno za očuvanje područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

U protekloj godini postalo je vrlo očito da se schengensko područje ne može uzimati zdravo za gotovo, iako su njegovi temelji dio same srži Europe. Pandemija bolesti COVID-19 kao izazov bez presedana znatno je opteretila schengensko područje i dovela do uvođenja kontrola na unutarnjim granicama mnogih država članica, što je povremeno ugrozilo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Zbog nedostatka koordinacije učinak tih kontrola bio je još izraženiji, posebno u prekograničnim područjima. Kad su kontrole na unutarnjim granicama ponovno uspostavljene, kamioni su čekali u dugim kolonama za prelazak granica među državama članicama, što je ozbiljno narušilo lance opskrbe unutar EU-a. Zbog pandemije bolesti COVID-19 u prvi plan su izbili učinci schengenskog područja na gospodarstvo i njegova inherentna povezanost s unutarnjim tržištem. No, osim toga, zatvaranje granica stvaran je problem za građane, posebno u pograničnim regijama, jer je to uistinu utjecalo na njihov svakodnevni život.

---

<sup>1</sup> Posebno istraživanje Eurobarometra 474.: Schengensko područje, dostupno putem poveznice [https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218\\_89\\_3\\_474\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG).

<sup>2</sup> Potreba da Unija svojim građanima ponudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica sadržana je u članku 3. Ugovora o Europskoj uniji te članku 67. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

**Osnovne činjenice relevantne za schengensko područje:**

- schengensko područje obuhvaća 26 europskih zemalja<sup>3</sup> s otprilike 420 milijuna stanovnika<sup>4</sup>,
- schengensko područje omeđeno je s 42 673 km morskih granica i 7 721 km kopnenih granica<sup>5</sup>,
- gotovo 1,7 milijuna ljudi živi u jednoj zemlji schengenskog područja, a radi u drugoj, a gotovo 3,5 milijuna ljudi svakodnevno prelazi unutarnje granice schengenskog područja<sup>6</sup>,
- unutar schengenskog područja svake godine odvija se oko 24 milijuna poslovnih putovanja<sup>7</sup>,
- osobe koje borave u schengenskom području svake godine putuju više od 1,25 milijardi puta unutar tog područja<sup>8</sup>,
- oko 150 milijuna stanovnika schengenskog područja živi u pograničnim regijama, što čini 30 % stanovništva EU-a<sup>9</sup>,
- pogranične regije obuhvaćaju 40 % područja EU-a<sup>10</sup>.

S vremenom su uloženi znatni naponi kako bi se ublažio učinak kontrola na unutarnjim granicama; Komisija je izdala dvije preporuke<sup>11</sup> i posebno se založila za pojačane policijske kontrole u pograničnim područjima kao alternativu kontrolama povezanim s migracijama i sigurnošću. Nedavno su izrađene nove smjernice i preporuke u vezi s pandemijom bolesti COVID-19<sup>12</sup>, uključujući stvaranje sustava „zelenih traka” kako bi se osiguralo da granični prijelazi ostanu otvoreni za sva teretna vozila koja stanovništvo i poduzeća opskrbljuju hranom te robom i uslugama. Komisija je preporučila sustav koordinacije na razini Unije te je preporučila da mjere budu proporcionalne, kako bi se izbjegla fragmentacija pristupa putovanjima unutar Unije i iz zemalja izvan Unije.

<sup>3</sup> Austrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Island, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Švicarska. Bugarska, Cipar, Hrvatska i Rumunjska pravno su obvezni pridružiti se schengenskom području u budućnosti, Irska zadržava izuzeće, ali sudjeluje u dijelovima schengenske pravne stečevine koji su povezani sa Schengenskim informacijskim sustavom, policijskom i pravosudnom suradnjom.

<sup>4</sup> Schengensko područje, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Schengensko područje, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>9</sup> Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu, Poticanje rasta i kohezije u graničnim regijama EU-a, 20. rujna 2017., COM(2017) 534 final.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Preporuka Komisije (EU) 2017/820 od 12. svibnja 2017. o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru (SL L 122, 13.5.2017., str. 79.) i Preporuka Komisije (EU) 2017/1804 od 3. listopada 2017. o provedbi odredaba Zakonika o schengenskim granicama o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u schengenskom području (SL L 259, 7.10.2017., str. 25.).

<sup>12</sup> Npr. Smjernice za mjere upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga, COM(2020) 1753, Smjernice o slobodnom kretanju radnika, COM(2017) 571, Smjernice za izvanrednu pomoć EU-a u području prekogranične suradnje u zdravstvenoj zaštiti u kontekstu krize izazvane bolešću COVID-19, C(2020) 2153, Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 i njezina izmjena (EU) 2021/119 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

Zbog primjene jednostranih i nekoordiniranih mjera građanima bi se mogla uskratiti njihova prava te bi se mogao otežati oporavak Europe. Prema Komisijinoj analizi izravnih ekonomskih troškova koji nastaju zbog nefunkcioniranja schengenskog područja<sup>13</sup>, kašnjenja na granicama imala bi znatan učinak na prekogranično pružanje usluga, prijevoz, turizam, javne uprave i na prekogranične radnike i putnike. Procjenjuje se da se za te kategorije izravni troškovi kreću između 5 i 18 milijardi EUR godišnje. Srednjoročni neizravni troškovi nefunkcioniranja schengenskog područja mogli bi biti znatno viši od tih procijenjenih izravnih troškova zbog nezabilježenih učinaka na trgovinu unutar EU-a, ulaganja i mobilnost.

Ponovna uspostava schengenskog područja, bez kontrola na unutarnjim granicama, od iznimne je važnosti za Europsku uniju u cjelini. To su prepoznali Europski parlament<sup>14</sup> i Europsko vijeće<sup>15</sup> pozivajući na ponovnu uspostavu normalnog funkcioniranja schengenskog područja.

Strategija je odraz intenzivnih savjetovanja s Europskim parlamentom, državama članicama i drugim ključnim dionicima tijekom protekle godine te se temelji na zaključcima dvaju Schengenskih foruma održanih u studenome 2020. i svibnju 2021. Njezina uspješna provedba oslanjat će se na veći politički angažman i dijalog kako bi se uspostavila još bliža suradnja.

#### *Potreba za sveobuhvatnom strategijom za očuvanje područja slobode, sigurnosti i pravde*

Schengensko područje jedan je od najjasnijih primjera sve tješnje unije među državama članicama i građanima. Započeto je 1985. kao međuvladin projekt samo pet država članica. Unatoč izazovima nastavilo se povećavati i produbljivati i prošireno je na 26 zemalja. Ono je integralni dio pravnog okvira EU-a s kojim se sve nove zemlje članice moraju uskladiti. Budućnost Schengena mora biti obilježena trajnom obvezom očuvanja i jačanja te ključne slobode kao pokretača gospodarskog rasta. U neposrednoj budućnosti nužno je i daljnje širenje na one zemlje članice EU-a koje još nisu dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

Očuvanje prednosti Schengena zahtijeva zajedničko djelovanje na razini Unije i stalan rad svih država članica. Prije svega, ono zahtijeva predanost i uzajamno povjerenje. Tijekom posljednjih 36 godina postupno su razvijeni sveobuhvatni schengenski pravni okvir i zajednički operativni alati za bolju zaštitu područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

<sup>13</sup> Odnosno situacija u kojoj je nadzor državne granice ponovno uveden tijekom duljeg razdoblja. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, „Povratak Schengenu – Plan”, 4. ožujka 2016., COM(2016) 120 final.

<sup>14</sup> Vidjeti npr. Rezoluciju Europskog parlamenta od 19. siječnja 2021. o stanju schengenskog područja nakon izbijanja bolesti COVID-19, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175\\_HR.html#def\\_1\\_1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_HR.html#def_1_1); Rezolucija Europskog parlamenta od 20. siječnja 2021. o praćenju primjene prava Unije tijekom 2017., 2018. i 2019., [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_HR.html), i Izvješće o praćenju primjene prava Unije tijekom 2017., 2018. i 2019., 17. prosinca 2020., (2019/2132(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_HR.html).

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

Temelji Schengena općenito su čvrsti i zemlje članice uvelike se pridržavaju temeljnih odredbi za njegovo dobro funkcioniranje, od učinkovitog upravljanja vanjskim granicama, zajedničke vizne politike i politike vraćanja, pa do policijske suradnje i Schengenskog informacijskog sustava te zahtjeva za zaštitu podataka<sup>16</sup>. Europa je jedna od regija na svijetu u koje se najviše putuje te je samo 2019. izdano više od 17 milijuna schengenskih viza. Odgovarajući sustavi neprimjetno se nose s takvim brojem zahtjeva i to pokazuje koliko dobro funkcionira mehanizam kojim Unija upravlja.

No niti jedan sustav ne može odoljeti vremenu bez obnavljanja. Potrebno je stalno dopunjavati i jačati schengenski pravni okvir kako bi se sustav mogao nositi s današnjim i budućim okolnostima i izazovima. Schengensko područje oslanja se na tri ključna stupa: (1) **učinkovito upravljanje vanjskim granicama**, (2) **mjere kojima se nadoknađuje nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama** (zajednička vizna politika, politika vraćanja, relevantni instrumenti policijske suradnje i različiti IT sustavi te povezani zahtjevi u pogledu zaštite podataka) i (3) **pouzdan upravljanje**, uključujući učinkovit mehanizam evaluacije i praćenja i poboljšanu pripravnost. **Potrebno je poduzeti mjere u sva tri područja kako bi se zaštitio integritet schengenskog područja i dodatno poboljšalo njegovo funkcioniranje.** K tomu, za očuvanje područja slobode, sigurnosti i pravde potrebne su učinkovite mjere u području sigurnosti, policijske i pravosudne suradnje te u području migracija. Te mjere formalno nisu dio schengenske pravne stečevine, no i one su važne za promicanje uzajamnog povjerenja i zaštitu učinkovitog ostvarivanja temeljnih sloboda unutar Unije.

U ovoj se strategiji analizira napredak postignut u pogledu tih temeljnih stupova i drugih ključnih mjera za očuvanje područja slobode, sigurnosti i pravde te se predlažu daljnje mjere kako bi se područje bez kontrola na unutarnjim granicama učinilo potpuno funkcionalnim i otpornijim.

## **2. MODERNO I UČINKOVITO UPRAVLJANJE VANJSKIM GRANICAMA UNIJE**

Temelj Schengena je nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama. No budući da svaka osoba koja prelazi vanjske zračne, kopnene ili morske granice može slobodno putovati u druge države članice i unutar njih, postojanje schengenskog područja pretpostavlja visoku razinu povjerenja u pouzdano upravljanje vanjskim granicama. Uspostava schengenskog područja stoga je zahtijevala razvoj sveobuhvatnih pravila Unije kojima se osigurava zajedničko i vrlo učinkovito upravljanje zajedničkim vanjskim granicama kao zajednička odgovornost svih država članica i zemalja pridruženih Schengenu, te EU-a, kako bi se nadoknadilo ukidanje kontrola na unutarnjim granicama.

---

<sup>16</sup> Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u skladu s člankom 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013 Prvi višegodišnji program evaluacije (2015.–2019.), COM(2020) 779 final.

Taj razvoj pratila je bliska suradnja s partnerskim zemljama sa zapadnog Balkana i iz šireg susjedstva Unije, čime se poboljšala razina razmjene informacija te policijska i pravosudna suradnja s državama članicama i agencijama za pravosuđe i unutarnje poslove. U budućnosti moramo nastaviti jačati povjerenje u pouzdanost Unijina upravljanja vanjskim granicama.

Stoga je nužan integrirani i strateški pristup upravljanju vanjskim granicama, sustavna zaštita državnih granica, moderni i međusobno povezani IT sustavi, sve digitaliziraniji postupci i kontinuirana suradnja s trećim zemljama.

### *Integrirani pristup upravljanju vanjskim granicama*

Učinkovito i koordinirano upravljanje vanjskim granicama ključno je za povjerenje među državama članicama kako bi se postigao cilj otvorenih, dobro kontroliranih i sigurnih granica. Novi zajednički kapaciteti, IT sustavi i moderne tehnologije mogu ostvariti svoj puni učinak samo ako se upravljanju vanjskim granicama pristupa strateški te ako su svi aspekti upravljanja granicama, sigurnosti i migracija u potpunosti integrirani i implementirani. Unija i države članice trebaju zajednički raditi na ostvarivanju potpuno učinkovitog europskog integriranog upravljanja granicama koje objedinjuje sve relevantne aktere na europskoj i nacionalnoj razini. Cilj je osigurati strateški okvir i operativne komponente potrebne za bolje povezivanje naših politika i uklanjanje nedostataka u područjima zaštite granica, sigurnosti, vraćanja, migracija, uz istovremeno osiguravanje zaštite temeljnih prava<sup>17</sup>.

U tu svrhu Komisija će uskoro pokrenuti rasprave s Europskim parlamentom i Vijećem o **višegodišnjoj strateškoj politici za europsko integrirano upravljanje granicama**<sup>18</sup>. Taj će se proces dalje provoditi u okviru tehničke i operativne strategije koju donosi Upravni odbor Frontexa i nacionalnih strategija država članica.

### *Sustavni nadzor vanjskih granica*

Kako bi se u potpunosti ispunili zahtjevi Schengena te u kontekstu nedavnih izazova i mogućnosti koje donosi novi tehnološki razvoj, Europska unija posljednjih je godina donijela važne odluke o jačanju vanjskih granica s ciljem pretvaranja upravljanja vanjskim granicama Unije u jedan od najuspješnijih sustava na svijetu. Ojačani mandat Frontexa u 2019. i uspostava **stalnih snaga europske granične i obalne straže** pravi su primjer europske integracije u području upravljanja vanjskim granicama. Unija prvi put ima svoju jedinstvenu službu za potporu europskom upravljanju zajedničkim vanjskim granicama i učinkovitoj politici EU-a u području vraćanja. Nove stalne snage koje će se sastojati od 10 000 Frontexovih i nacionalnih službenika moći će u svakom trenutku pružiti potporu državama

---

<sup>17</sup> Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredbama (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.) (Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži).

<sup>18</sup> Uredba (EU) 2019/1896, članak 8. Višegodišnjim ciklusom strateške politike trebalo bi osigurati da europska granična i obalna straža djelotvorno provodi europsko integrirano upravljanje granicama.

članicama koje se suočavaju s izazovima na zajedničkim vanjskim granicama i povećati učinkovitost vraćanja.

Komisija je predano radi na potpunoj i pravodobnoj provedbi novog mandata Frontexa i pozdravlja činjenicu da su prvi timovi stalnih snaga spremni za raspoređivanje, pri čemu se očekuje da će snage biti potpuno popunjene do kraja 2027. Komisija će surađivati s Frontexom kako bi nastavila praćenje, a zajedno s državama članicama osigurala provedbu interno dogovorenog plana provedbe Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži iz 2019.

Zakonikom o schengenskim granicama<sup>19</sup> od 2017. je propisano da sve osobe, neovisno o državljanstvu, moraju proći **sustavne provjere u relevantnim bazama podataka pri ulasku i izlasku iz schengenskog područja** kako bi se potvrdilo da te osobe ne predstavljaju prijetnju javnom redu i unutarnoj sigurnosti. No u provedbi tih novih pravila utvrđeno je nekoliko pitanja koja je potrebno riješiti. Iako se novim pravilima predviđaju odstupanja od sustavnih provjera pod određenim uvjetima, nedosljednom provedbom tih izuzeća može se umanjiti učinkovitost instrumenta. Kako bi se zadovoljili najviši sigurnosni standardi, ključno je da države članice sustavno provjeravaju sve putnike na vanjskim granicama u relevantnim bazama podataka i da ujednačeno primjenjuju sva odstupanja. K tomu, tijekom graničnih kontrola prve linije potrebno je poboljšati pretraživanje Interpolovih tjeratica i obavijesti relevantnih za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela. Da bi podržala te dvostruke ciljeve, Komisija će do kraja 2021., u suradnji s državama članicama, pripremiti smjernice kako bi se osigurala ujednačena primjena propisa te ograničila primjena odstupanja.

Komisija je, nadalje, predložila dodatne mjere za jačanje upravljanja vanjskim granicama, a posebno u okviru prijedloga iz rujna 2020. o **dubinskoj provjeri prije ulaska** državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze na vanjskoj granici<sup>20</sup>. Kad se prijedlog donese, propisi će se primjenjivati na sve državljane trećih zemalja koji neovlašteno prelaze vanjsku granicu. Prijedlog će biti prvi korak u cjelokupnim sustavima azila i vraćanja te će se njime ubrzati postupak utvrđivanja statusa osoba i vrste postupka koji bi se trebao primjenjivati na njihove okolnosti. Dubinskom provjerom prije ulaska dodatno će se ojačati upravljanje vanjskim granicama Unije uz puno poštovanje svih temeljnih prava. Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da ubrzaju pregovore kako bi se Uredba brzo donijela.

Dio najsuvremenijeg upravljanja granicama **potpuno je poštovanje temeljnih prava**, uključujući prava djeteta, od strane svih dionika i na svim granicama. S obzirom na veću ulogu Frontexa, novom Uredbom također se znatno jača okvir Agencije za temeljna prava. Nedavno je imenovan novi **Frontexov službenik za temeljna prava**, a njegov će rad na terenu podupirati 40 potpuno neovisnih promatrača za temeljna prava. Temeljna prava bit će ključni dio višegodišnjeg ciklusa strateške politike za europsko integrirano upravljanje

<sup>19</sup> Uredba (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama) u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama (SL L 74, 18.3.2017., str. 1.).

<sup>20</sup> Prijedlog Uredbe o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama, 23. rujna 2020., COM(2020) 612.

granicama. K tomu, očekuje se da će Frontex, u suradnju s Agencijom za temeljna prava i na temelju njezina djelovanja, pružiti dodatne smjernice o **provedbi graničnih kontrola i zaštiti državne granice**, posebno na moru.

Na temelju prijedloga Komisije o dubinskoj provjeri prije ulaska državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze na vanjskoj granici, očekuje se da će sve države članice uspostaviti nacionalni mehanizam praćenja kako bi se ojačala zaštita temeljnih prava i osigurale učinkovite istrage svih povreda. Agencija za temeljna prava pripremit će **smjernice za taj mehanizam praćenja** te će na njihov zahtjev podupirati države članice u razvoju nacionalnih mehanizama praćenja.

#### *Uvođenje jednog od tehnološki najnaprednijih svjetskih sustava za upravljanje granicama*

Ostvaren je golem napredak u pogledu informacijskih sustava Unije nužnih za potrebe unutarnje sigurnosti, migracija i zdravlja na vanjskim granicama i unutar schengenskog područja. U početku je postojao samo jedan informacijski sustav – Schengenski informacijski sustav – i na temelju njega Unija je stvorila zajedničku europsku IT arhitekturu s novim, međusobno povezanim sustavima za upravljanje granicama, migracije i kazneni progon. Za razvoj tih novih informacijskih sustava i cjelokupne IT arhitekture 2021. je ključna godina.

Testiranje sustava ulaska/izlaska (EES)<sup>21</sup> započelo je u ožujku ove godine i nastaviti će se do kraja 2021. kako bi sustav postao potpuno operativan od drugog tromjesečja 2022. Europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS)<sup>22</sup> postat će operativan krajem 2022. K tomu, revidirani Schengenski informacijski sustav (SIS)<sup>23</sup> i revidirani vizni informacijski sustav trebali bi se u potpunosti uvesti do kraja 2021., odnosno do kraja 2023. Puna interoperabilnost nove IT arhitekture trebala bi se uspostaviti do kraja 2023. Interoperabilnost će povezati sve europske sustave za granice, migracije, sigurnost i pravosuđe i osigurati da svi ti sustavi međusobno „komuniciraju”, da se nijedna provjera ne propusti zbog nepovezanih informacija i da nacionalna tijela imaju potpune, pouzdane i točne potrebne informacije, uz puno poštovanje zahtjeva za zaštitu podataka. To će biti i ključan čimbenik za putovanje u dobroj vjeri.

---

<sup>21</sup> Sustav ulaska/izlaska (EES) bit će automatizirani IT sustav za registraciju putnika iz trećih zemalja pri svakom prelasku vanjske granice EU-a, bilo da je riječ o putnicima s vizom za kratkotrajni boravak ili putnicima izuzetima od obveze posjedovanja vize. Vidjeti [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en).

<sup>22</sup> ETIAS će biti uglavnom automatiziran IT sustav za utvrđivanje rizika povezanih sa sigurnošću, nezakonitim migracijama ili visokim epidemiološkim rizicima koje predstavljaju posjetitelji schengenskog područja izuzeti od obveze posjedovanja vize. Njime će se istodobno olakšati prelazak granice velikoj većini putnika koji ne predstavljaju takav rizik. Vidjeti [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en).

<sup>23</sup> Schengenski informacijski sustav (SIS) najrašireniji je i najveći sustav za razmjenu informacija za potrebe sigurnosti i upravljanja granicama u Europi. Vidjeti [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en).

Puna provedba svih novih i ažuriranih IT sustava te ostvarivanje njihove interoperabilnosti u predviđenim rokovima nipošto nije jednostavan zadatak. Države članice i Komisija i eu-LISA angažirano rade na ostvarivanju tog cilja. Štoviše, Komisija je zajedno s agencijom eu-LISA pružila te će i dalje pružati operativnu potporu državama članicama. Napredak se pomno prati s pomoću sustava praćenja rezultata i uspostavljeni su alati kako bi se osigurala brza reakcija na moguće nove izazove. IT sustavi mogu početi s radom samo ako su istodobno spremne sve države članice i zemlje pridružene Schengenu. Ako dođe do odgode u samo jednoj zemlji, to bi spriječilo pokretanje sustava bilo gdje u schengenskom području. Nadalje, s obzirom na međuovisnosti između sustava, odgoda u uvođenju jednog sustava mogla bi poremetiti ukupni raspored za cijelu arhitekturu IT sustava. Imamo zajedničku odgovornost za pravovremeni dovršetak ovog ambicioznog projekta kako bismo imali potpuno funkcionalne alate koji mogu odgovoriti na bilo kakav iznenadni izazov.

Potrebno je dovršiti i IT arhitekturu što prije, posebno integracijom revidiranog sustava Eurodac. U okviru novog pakta o migracijama i azilu Komisija je u rujnu 2020. predložila nadograđen **Eurodac**<sup>24</sup>, koji će, među ostalim, olakšati praćenje nedopuštenih kretanja, suzbijanje nezakonitih migracija i poboljšanje vraćanja. Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da ubrzaju pregovore kako bi prijedlog bio donesen što prije.

#### *Ususret digitalizaciji postupaka na vanjskim granicama*

Kad nakon pandemije bolesti COVID-19 opet budu moguća globalna putovanja, mogu se očekivati znatna povećanja protoka putnika. To će dati novi poticaj procesu digitalizacije koji je već započeo prije pandemije te će biti potrebni inovativni načini olakšavanja i ubrzavanja graničnih kontrola u međunarodnim lukama ulaska. Digitalna dokumentacija učinkovitija je i sigurnija. Do kraja 2021. Komisija će **predložiti Uredbu o digitalizaciji postupka izdavanja viza**, kako bi se postupak izdavanja schengenskih viza u potpunosti digitalizirao. Kao sljedeći korak, nakon temeljite procjene i potrebnih savjetovanja Komisija namjerava 2023. predstaviti **Prijedlog uredbe o digitalizaciji putnih isprava i olakšavanju putovanja**.

---

<sup>24</sup> Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju, COM(2020) 614 final.

## *Suradnja s trećim zemljama*

Zaštita vanjskih granica Unije također zahtijeva blisku suradnju i partnerstvo sa susjednim i partnerskim zemljama. Takva je suradnja sastavni dio integriranog upravljanja vanjskim granicama EU-a. Snažna, sveobuhvatna, uzajamno korisna i prilagođena partnerstva u skladu s novim paktom o migracijama i azilu doprinose boljem upravljanju migracijama i pojačanoj suradnji u upravljanju granicama. Kao što je naglašeno i u Zajedničkoj komunikaciji o obnovljenom partnerstvu s južnim susjedstvom <sup>25</sup>, ključna je snažna uzajamna predanost osobito **jačanju kapaciteta trećih zemalja za upravljanje granicama i jačanju djelovanja protiv kriminalnih mreža koje krijumčare migrante i trguju ljudima**. Taj će se prioritet dodatno ojačati predstojećim Akcijskim planom EU-a protiv krijumčarenja migranata (2021.–2025.).

Novim paktom propisuje se da bi EU trebao iskoristiti sve alate koji su mu na raspolaganju kako bi pružio operativnu potporu novim partnerstvima, uključujući većim angažmanom agencija EU-a. Europska unija odgovorna je i za podupiranje i promicanje visokih standarda zaštite granica u trećim zemljama, uključujući u pogledu temeljnih prava. I agencije EU-a trebale bi intenzivnije surađivati s partnerskim zemljama. Ojačani mandat Frontexa omogućuje konkretnu operativnu i tehničku potporu i suradnju s trećim zemljama. Suradnja sa zapadnim Balkanom, među ostalim putem sporazuma EU-a o statusu s partnerskim zemljama zapadnog Balkana<sup>26</sup>, Frontexu će omogućiti suradnju s nacionalnim službenicima graničnog nadzora na državnom području partnerske zemlje. Frontex sada može pružiti i praktičnu potporu razvoju kapaciteta za upravljanje granicama partnerskih zemalja i suradnji s partnerima kako bi se optimizirao dobrovoljni povratak. Nadalje, Komisija će podržati razmjenu informacija između država članica i susjednih partnerskih zemalja predstavljanjem **preporuke državama članicama o oglednim odredbama za razmjenu informacija u pogledu svjesnosti o stanju** koje će se koristiti u bilateralnim i multilateralnim sporazumima s trećim zemljama. Komisija će osim toga sastaviti novi **predložak sporazuma o statusu** kako bi Frontex mogao provoditi zajedničke operacije u trećim zemljama **te predložak radnog dogovora** za usklađivanje okvira za praktičnu suradnju s tim zemljama. Time će se pridonijeti osiguravanju jedinstvenog načina suradnje s vanjskim partnerima EU-a.

---

<sup>25</sup> Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Obnovljeno partnerstvo s južnim susjedstvom: Nova agenda za Sredozemlje”, 9. veljače 2021., JOIN(2021) 2 final.

<sup>26</sup> Sporazum o statusu s Albanijom stupio je na snagu 1. svibnja 2019. te su od 22. svibnja 2019. angažirani Frontexovi timovi. Sporazum s Crnom Gorom, koji je potpisan u listopadu 2019., stupio je na snagu 1. srpnja 2020. Zajednička operacija započela je 15. srpnja 2020. Sporazum sa Srbijom potpisan je u studenome 2019. i ratificiran je na izvanrednoj sjednici Parlamenta 25. veljače 2021. Europski parlament i Vijeće odobrili su sporazum 11., odnosno 25. svibnja 2020. Očekuje se da će operacije započeti 16. lipnja 2021. Sporazum o statusu kojim bi se omogućilo raspoređivanje timova europske granične straže na granici Hrvatske i Bosne i Hercegovine parafiran je prije dvije godine, u siječnju 2019., a Bosna i Hercegovina još ga treba potpisati. Treba potpisati i sporazum sa Sjevernom Makedonijom.

### **Ključne mjere za poboljšanje upravljanja vanjskim granicama**

*Komisija će predstaviti:*

- politički dokument (4. tromjesečje 2021.), a zatim i Komunikaciju o uspostavi višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama (2022.),
- prijedlog uredbe o digitalizaciji postupka izdavanja viza (4. tromjesečje 2021.),
- prijedlog uredbe o digitalizaciji putnih isprava i olakšavanju putovanja (2023.),
- izvješće o provedbi sustavnih provjera u bazama podataka (4. tromjesečje 2021.),
- smjernice o sustavnim provjerama u relevantnim bazama podataka pri ulasku i izlasku iz schengenskog područja (4. tromjesečje 2021.),
- Akcijski plan EU-a protiv krijumčarenja migranata (2021.–2025.) (3. tromjesečje 2021.),
- preporuku državama članicama za primjenu oglednih odredbi o razmjeni informacija u pogledu svjesnosti o stanju koje će se koristiti u bilateralnim i multilateralim sporazumima s trećim zemljama (3. tromjesečje 2021.),
- ogledni sporazum o statusu i predložak radnih dogovora s trećim zemljama (3. tromjesečje 2021.).

*Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu trebala bi:*

- donijeti tehničku i operativnu strategiju za integrirano upravljanje granicama,
- nastaviti poduzimati sve potrebne korake za uspostavu stalnih snaga europske granične i obalne straže do 2027.,
- razviti daljnje smjernice za provedbu graničnih kontrola i zaštitu državne granice.

*Države članice trebale bi:*

- i dalje poduzimati sve potrebne korake kako bi se poštovali pravni rokovi za provedbu nove IT arhitekture uz blisku suradnju s Komisijom i agencijom eu-LISA.

*Europski parlament i Vijeće pozivaju se da ubrzaju pregovore kako bi brzo donijeli:*

- prijedlog Uredbe o dubinskoj provjeri prije ulaska,
- prijedlog Uredbe o Eurodacu.

### **3. MJERE ZA JAČANJE SCHENGENSKOG PODRUČJA IZNUTRA I KOMPLEMENTARNE MJERE ZA PODRUČJE SLOBODE, SIGURNOSTI I PRAVDE**

Schengensko područje temelji se na čvrstom pravnom okviru mjera kojima se podupire operativna suradnja i razmjena informacija između policijskih i pravosudnih tijela u kaznenim stvarima te mjerama u području vizne politike i politike vraćanja koje su razvijene kako bi se nadoknadilo nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama. One se zajednički nazivaju schengenskom pravnom stečevinom i služe očuvanju područja slobode, sigurnosti i pravde<sup>27</sup> promicanjem uzajamnog povjerenja među državama članicama i zaštitom učinkovitog ostvarivanja temeljnih sloboda u Europskoj uniji.

<sup>27</sup> Članak 67. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

K tomu, u području bez kontrola na unutarnjim granicama države članice moraju blisko surađivati ne samo na mjerama povezanim sa Schengenom nego i na drugim komplementarnim mjerama u područjima sigurnosti, policijske i pravosudne suradnje te migracija i azila. Nadalje, Carinski zakonik Unije pridonosi sigurnosti u schengenskom području zahvaljujući režimu procjene i kontrole sigurnosnog rizika na vanjskim granicama na kojem se temelji slobodno kretanje robe.

*Sprečavanje i suzbijanje sigurnosnih prijetnji, uključujući teški i organizirani kriminal i terorizam*

Proteklih godina uspostavljene su mnoge konkretne mjere na razini Unije radi daljnjeg djelotvornog suzbijanja teškog i organiziranog kriminala i terorizma, čime se jača sigurnost unutar schengenskog područja uz istovremeno osiguravanje i očuvanje mogućnosti slobodnog kretanja bez graničnih kontrola. Komisija surađuje s Europskim parlamentom, Vijećem, državama članicama i drugim dionicima kako bi u potpunosti provela mjere predviđene u glavnim strateškim sigurnosnim inicijativama predstavljenima u srpnju 2020. u okviru **Strategije EU-a za sigurnosnu uniju (2020.-2025.)**<sup>28</sup>. Ta Strategija usmjerena je na prioritetna područja radi daljnjeg poticanja sigurnosti za sve stanovnike Europe, posebno zaštitom Europljana od terorizma i organiziranog kriminala. Među njima su:

- **Agenda EU-a za borbu protiv terorizma**<sup>29</sup> u kojoj se upućuje na različite rizike za našu unutarnju sigurnost i predlažu mjere za otklanjanje tih rizika, posebno u kontekstu prijetnje koju predstavlja povratak stranih terorističkih boraca,
- **Strategija EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala**<sup>30</sup> u kojoj je iznesen niz mjera za jačanje suradnje u području izvršavanja zakonodavstva i pravosudne suradnje te za suzbijanje struktura organiziranog kriminala i rješavanje prioritetnih ili novih kaznenih djela, uključujući krijumčarenje droge i vatrenog oružja, kaznena djela protiv okoliša ili krivotvorenje i
- **Strategija EU-a za suzbijanje trgovine ljudima**<sup>31</sup> koja je usmjerena na sprečavanje takvih kaznenih djela, privođenje trgovaca ljudima pravdi te zaštitu i osnaživanje žrtava.

Sve mjere iz tih strategija važna su sastavnica područja slobode, sigurnosti i pravde. One su ključne za poboljšanje sigurnosti unutar schengenskog područja. Učinkovita provedba neophodna je za sprečavanje i suzbijanje sigurnosnih prijetnji, a to vodi do jačanja povjerenja među državama članicama. Ujedno, pri provedbi i primjeni tih mjera presudno je da države članice u potpunosti poštuju temeljna prava, uključujući prava djeteta i relevantne zahtjeve za zaštitu podataka.

---

<sup>28</sup> Komunikacija Komisije o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 final, 24. srpnja 2020., [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en).

<sup>29</sup> COM(2020) 795 final.

<sup>30</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>31</sup> COM(2021) 171 final.

Učinkovita provedba ključnih prioriteta Strategije EU-a za sigurnosnu uniju oslanja se i na trajnu blisku suradnju sa zapadnim Balkanom i širim susjedstvom Unije.

### *Jačanje policijske i pravosudne suradnje*

U području bez kontrola na unutarnjim granicama policijski službenici u jednoj državi članici trebali bi imati pristup istim informacijama kao i njihovi kolege u drugoj državi članici. Trebali bi učinkovito surađivati na europskoj razini i ta bi se suradnja trebala podrazumijevati. Stoga je **policijska suradnja** važna sastavnica mjera na kojima se temelji sigurnost u međuovisnom području bez kontrola na unutarnjim granicama. Međutim, policijska suradnja i dalje se znatno razlikuje među državama članicama i na međunarodnoj razini. Kriminalci i kriminalne skupine stoga i dalje neometano djeluju u državama članicama i iskorištavaju različite nacionalne jurisdikcije<sup>32</sup>.

Kako bismo se kao Unija učinkovito borili protiv teškog i organiziranog kriminala, moramo se odmaknuti od suradnje u području kaznenog progona uglavnom na temelju neobvezujućih pravnih instrumenata i prikloniti obvezujućim sustavnim partnerstvima. Poboľjšanom policijskom suradnjom mogu se proširiti i alternative kontrolama na unutarnjim granicama koje su dostupne državama članicama. U tu svrhu Komisija će do kraja ove godine predstaviti zakonodavni prijedlog **Kodeksa policijske suradnje EU-a**. Novi Kodeks pružit će koherentni pravni okvir EU-a kako bi se osiguralo da tijela kaznenog progona imaju jednak pristup informacijama kojima raspolažu druge države članice kad su im one potrebne za borbu protiv kriminala i terorizma.

Kako bi se poboljšala **razmjena informacija**, Kodeksom policijske suradnje EU-a formalizirat će se i razjasniti postupci za razmjenu informacija među državama članicama, posebno za potrebe istraga, uključujući ulogu „jedinственe kontaktne točke” u takvim razmjenama, te će se u potpunosti iskoristiti Europolov kanal za razmjenu informacija<sup>33</sup>. Kodeks će biti dopunjen prijedlogom za jačanje automatizirane razmjene važnih kategorija podataka u skladu s **Prümskim odlukama Vijeća**<sup>34</sup>. Zahvaljujući novom pravnom okviru razmjena podataka o DNK-u i otiscima prstiju te registraciji vozila među državama članicama postat će učinkovitija i brža, što će nacionalnim tijelima omogućiti da saznaju jesu li podaci dostupni u drugim državama članicama i brzo im pristupe. Komisija procjenjuje je li potrebno razmjenom obuhvatiti i nove kategorije podataka, primjerice fotografije, vozačke dozvole, policijske evidencije i balističke podatke.

Kad je riječ o **operativnoj suradnji diljem EU-a**, Kodeksom policijske suradnje EU-a odgovorit će se na potrebu za zajedničkim standardima kako bi se policijskim službenicima

---

<sup>32</sup> Vidjeti Europolovu procjenu prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (12. travnja 2021.): „Kriminalne aktivnosti u pograničnim regijama iskorištavaju prirodna razgraničenja nadležnosti za kazneni progon zbog kojih nastaju mogućnosti izbjegavanja kaznenog progona te je osigurana blizina većem broju tržišta.” Prema Europolu, više od 70 % organiziranih kriminalnih skupina prisutno je u više od tri države članice.

<sup>33</sup> Europolova mrežna aplikacija za sigurnu razmjenu informacija.

<sup>34</sup> Odluka Vijeća 2008/615/PUP o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala i Odluka Vijeća 2008/616/PUP o provedbi Odluke 2008/615/PUP.

omogućila učinkovita suradnja s kolegama u susjednim zemljama. Na temelju dobre prakse u bilateralnoj ili multilateralnoj suradnji među državama članicama, policijski službenici trebali bi moći provoditi zajedničke operacije i zajedničke ophodnje u pograničnim područjima. Budući da kriminalci i teroristi djeluju u svim državama članicama, policijska tijela trebala bi ih moći pratiti i uhititi, prema potrebi, u potjeri preko državnih područja više država članica. Kodeksom policijske suradnje EU-a nastojat će se pojasniti i uskladiti pravila policijskog djelovanja u prekograničnim operacijama kaznenog progona, a pritom će se poštovati uloga država članica u području unutarnje sigurnosti i potrebna fleksibilnost za regionalnu suradnju. Jačanje operativne policijske suradnje u Uniji zahtijevat će snažan politički angažman svih relevantnih aktera.

Komisija je u prosincu 2020. predstavila i prijedlog za **jačanje mandata Europol**<sup>35</sup>, primjerice time što bi mu se omogućilo da podupire nacionalne istrage analizom velikih količina podataka. Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da ubrzaju pregovore kako bi se nova Uredba brzo donijela.

Ključno je nastaviti razvijati nedavno donesene alate koji su na raspolaganju tijelima kaznenog progona. Povećanom uporabom unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) zajedno s evidencijom podataka o putnicima (PNR) mogla bi se znatno povećati sigurnost uz relativno male troškove i bez ometanja protoka putovanja. Prema Uredbi o PNR-u, države članice prikupljaju imena putnika za sve letove, uključujući letove unutar EU-a. Nasuprot tomu, prema Direktivi o API-ju<sup>36</sup>, podaci se sustavno prikupljaju samo za letove u Uniju iz trećih zemalja. Komisija stoga priprema zakonodavni prijedlog kojim će se proširiti uporaba **unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) kako bi se obuhvatili i letovi unutar schengenskog područja**. Time bi se proširio paket kompenzacijskih mjera dostupan državama članicama kojim se tijelima kaznenog progona omogućuje pristup temeljen na podacima i analizi rizika unutar schengenskog područja.

Osim pojačane policijske suradnje, povjerenje među državama članicama ovisi i o bliskoj pravosudnoj suradnji. Europski uhidbeni nalog važan je alat za bržu i jednostavniju predaju unutar EU-a i ključan instrument pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Za poboljšanje primjene europskog uhidbenog naloga nužna je puna provedba ključnih mjera navedenih u Zaključcima Vijeća o europskom uhidbenom nalogu iz prosinca 2020.<sup>37</sup> te izvješća Europskog parlamenta o europskom uhidbenom nalogu iz siječnja 2021.<sup>38</sup> Komisija će **ažurirati Priručnik o europskom uhidbenom nalogu** i pružiti smjernice stručnjacima o tome kako postupati s potencijalnim zlouporabama zahtjeva iz trećih zemalja za traganje i izručenje. Komisija surađuje s pravosudnim djelatnicima u okviru nove koordinacijske skupine kako bi se ubrzala razmjena informacija o europskom uhidbenom nalogu. Konačno, Komisija pomno prati pravilnu provedbu Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu i prema potrebi primjenjuje postupke zbog povrede.

<sup>35</sup> COM(2019) 796 final, 9.12.2020.

<sup>36</sup> Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima (SL L 261, 6.8.2004., str. 24.).

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/hr/pdf>

<sup>38</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_EN.html)

K tomu, relevantna su i područja pravosudne suradnje usmjerena na koordinaciju prekograničnih kaznenih progona u kojima je Unija razvila niz zakonodavnih alata, primjerice europski istražni nalog, te osnovala agenciju Unije Eurojust za olakšavanje takve koordinacije. Eurojust mora dodatno razviti svoj kapacitet za potporu nacionalnim tijelima u prekograničnim istragama i kaznenim progonima s pomoću moderne IT tehnologije i sigurnih komunikacija, uključujući putem E-Codexa te uspostavljanjem veza „ima/nema pogotka” s drugim agencijama u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Slično tome, zajednički istražni timovi također bi trebali imati koristi od digitalnih alata jer će se informacije obrađivati putem sigurne IT platforme za suradnju. Komisija radi na osiguravanju općenitije digitalizacije instrumenata pravosudne suradnje kako bi se dodatno olakšao razvoj u tom smjeru<sup>39</sup>.

*Potreba za sustavima otpornima na promjene u budućnosti: maksimalno iskorištavanje postojećih i budućih tehnologija*

Posljednjih se godina **sve više razvija i upotrebljava tehnologija za potporu prekograničnoj policijskoj suradnji** i izvršavanju zakonodavstva. Time se otvaraju nove mogućnosti za sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje prekograničnih i potencijalnih prijetnji u svim zemljama. Osim toga, moderne tehnologije i nisu toliko skupe, a mogle bi se pokazati učinkovitima u postizanju ciljeva sličnih onima koji se postižu privremenim fizičkim graničnim kontrolama. Osim za policijske kontrole koje države članice mogu provoditi u pograničnim područjima (budući da nema kontrola na unutarnjim granicama), takvim se tehnologijama mogu služiti i primjerice u zračnim lukama ili na željezničkim postajama kao područjima povećanog rizika.

Daljnji razvoj, uvođenje i upotreba umjetne inteligencije nužni su kako bi se tijela za izvršavanje zakonodavstva mogla nositi s količinom i složenošću podataka u današnjim istragama i biti ukorak s kriminalcima koji se služe modernim tehnologijama. Jedan je od ciljeva Komisijina Prijedloga uredbe o umjetnoj inteligenciji<sup>40</sup> poticanje razvoja sigurne i zakonite umjetne inteligencije kojom se poštuju temeljna prava. Za umjetnu inteligenciju potreban je pristup visokokvalitetnim skupovima podataka. Pravodobno stvaranje europskih podatkovnih prostora pridonijet će izradi, treniranju i evaluaciji alata umjetne inteligencije za potrebe izvršavanja.

Posljednjih je godina mnogo uloženo u istraživanja i inovacije u pogledu sigurnosti i olakšavanja putovanja na razini EU-a i država članica<sup>41</sup>, a više država članica u tom području

---

<sup>39</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji: Paket mogućih instrumenata, COM(2020) 710 final, 2. prosinca 2020.

<sup>40</sup> Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2021. o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji) i izmjeni određenih zakonodavnih akata Unije, COM(2021) 206 final. U tom prijedlogu više primjena umjetne inteligencije za migracije i izvršavanje zakonodavstva klasificirano je kao visokorizično.

<sup>41</sup> Komisija podupire taj istraživački rad u okviru programa rada Obzora Europa u području civilne sigurnosti za društvo: od 2007. do 2020. EU je uložio gotovo tri milijarde eura u istraživanja u području

ima uvedene uspješne sustave<sup>42</sup>. Komisija će nastaviti podupirati države članice u uvođenju i korištenju novih tehnologija. No, važno je i da se nastavi ulagati u istraživanje mogućnosti koje bi mogle proizaći iz novih budućih tehnologija. Komisija će promicati tehničke i političke rasprave o tim pitanjima kako bi temeljito ispitala potencijal modernih tehnologija uz puno poštovanje temeljnih prava i osigurala razmjenu dobre prakse i prijenos znanja među državama članicama.

### *Zajednička politika migracija i azila*

Zbog izvanrednih okolnosti za vrijeme izbjegličke krize iz 2015. područje bez kontrola na unutarnjim granicama bilo je izloženo pritisku te se ispostavilo da u Unijinu sustavu upravljanja migracijama postoje važni nedostaci, posebice u pogledu solidarnosti i odgovornosti. Sva rješenja predložena u **novom paktu o migracijama i azilu** doprinijet će učinkovitim upravljanju migracijama, bližoj suradnji i podjeli odgovornosti među državama članicama i jačanju schengenskog područja. Novim paktom nastoje se ukloniti razlike između kontrola na vanjskim granicama te postupaka azila i vraćanja u državama članicama tako što se utvrđuje **dobro povezan postupak na granici, koji se primjenjuje na sve državljane trećih zemalja koji neovlašteno prelaze granice**. Zajedno s prijedlogom o uvođenju dubinske provjere prije ulaska, paktom se bolje povezuju postupak azila i postupak vraćanja na vanjskim granicama. Novi postupci na granici i ostale mjere iz pakta trebali bi doprinijeti boljem upravljanju vanjskim granicama i pomoći u sprečavanju i smanjenju bijega i nedopuštenih kretanja unutar schengenskog područja.

Paktom se predlaže i **trajni mehanizam solidarnosti** radi potpore državama članicama koje se suočavaju s najvećim pritiskom u pogledu nezakonitih dolazaka na vanjskim granicama. Solidarnost bi bila obvezna i prilagođena potrebama na terenu. Mogućnosti solidarnosti obuhvaćale bi premještanje i bile bi dopunjene programima „sponzorstva vraćanja” u okviru kojih se država članica obvezuje podupirati vraćanja; osim toga, u posebnim okolnostima solidarnost može uključivati druge doprinose, kao što su doprinosi za izgradnju kapaciteta u području azila, kapacitete za prihvata, operativnu potporu ili suradnju s relevantnim trećim zemljama podrijetla ili tranzita. Zajednički sustav migracija i azila te jamstvo da postoji učinkovit sustav za rješavanje pitanja nezakonitih dolazaka ojačat će uzajamno povjerenje i ujedno poduprijeti schengensko područje.

### **Ključne mjere za jačanje schengenskog područja iznutra**

*Komisija će:*

- predstaviti zakonodavni prijedlog Kodeksa policijske suradnje EU-a (4. tromjesečje 2021.),

---

sigurnosti, a u tom je razdoblju pokrenuto oko 700 projekata na različite teme povezane sa sigurnošću, uključujući upravljanje granicama i olakšavanje putovanja.

<sup>42</sup> Jedan je od primjera nizozemski sustav @MIGO-BORAS. Taj sustav omogućuje elektroničko prepoznavanje registarskih pločica, provjeru u relevantnim bazama podataka i slanje ophodnji Kraljevskog vojnog redarstva Marechaussee radi nasumičnih provjera.

- predstaviti prijedlog uredbe o obvezi dostavljanja podataka o putnicima unaprijed (API) (2022.),
- pokrenuti posebna savjetovanja kako bi se istražila upotreba tehnologija kao alternativa graničnim kontrolama (3. tromjesečje 2021.),
- ažurirati Priručnik o europskom uhidbenom nalogu (4. tromjesečje 2021.).

*Države članice trebale bi:*

- u potpunosti provesti postojeće inicijative u području sigurnosti i iskoristiti već dostupne alate za izvršavanje zakonodavstva.

*Europski parlament i Vijeće pozivaju se da ubrzaju pregovore kako bi brzo donijeli:*

- prijedlog o jačanju ovlasti Europolu,
- prijedloge obuhvaćene novim paktom o migracijama i azilu.

#### **4. VEĆOM PRIPRAVNOŠĆU I BOLJIM UPRAVLJANJEM DO JAČEG POVJERENJA**

Schengensko područje podupire se brojnim mjerama kojima se nadoknađuje nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama, ali uspjeh tih mjera ovisi o njihovoj provedbi. Zbog toga su potrebni učinkovit sustav upravljanja koji će se moći prilagođavati budućim izazovima na razini cijelog schengenskog područja i intenzivniji politički dijalog, praćenje i provedba.

*Politički dijalog za konsenzus i suradnju*

Komisija je uspostavila Schengenski forum radi promicanja redovitog i strukturiranog političkog dijaloga među sudionicima koji osiguravaju pravilno funkcioniranje schengenskog područja. Već su održana dva takva foruma 30. studenoga 2020. i 17. svibnja 2021., na kojima su sudjelovali zastupnici iz Europskog parlamenta i ministri unutarnjih poslova. Forum se pokazao korisnom platformom za usmjeravanje glavnih elemenata ove Strategije na političkoj razini i izgradnju povjerenja.

Na temelju tog iskustva **Komisija će nastaviti redovito organizirati Schengenske forume** kako bi na političkoj razini raspravljala o situaciji u Schengenu i poticala stalno promišljanje i suradnju u vezi s odgovorima na sadašnje i buduće izazove. Sljedeći forum trebao bi se održati prije kraja 2021.

Važno je da se političkom raspravom obuhvate svi elementi složene strukture koji podupiru pravilno funkcioniranje Schengena. Komisija će u tu svrhu ponovno pokrenuti donošenje „izvješća o stanju Schengena” koje će poslužiti kao temelj za rasprave na godišnjem forumu. U izvješću će se sažeti situacija s obzirom na nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama, rezultate schengenskih evaluacija i provedbu preporuka. Komisija će u ta izvješća uključiti „Pregled stanja na schengenskom području” kako bi na povezan način ocijenila provedbu schengenske pravne stečevine u različitim područjima politike i bolje poduprla države članice u uklanjanju poteškoća.

### *Pripravnost: modernizacija i prilagodba naših sustava*

Ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama problem je već nekoliko godina, još i prije početka pandemije bolesti COVID-19. Nekoliko država članica od 2015. kontinuirano provodi kontrole na unutarnjim granicama. To je naglasilo potrebu za boljom koordinacijom na europskoj razini u pogledu tih kontrola kako bi se osigurala njihova proporcionalnost. Komisija je kao odgovor 2017. predstavila izmjenu Zakonika o schengenskim granicama<sup>43</sup> koja, unatoč tome što su se dionici složili da to pitanje treba riješiti, nije dobila dovoljnu potporu da bi suzakonodavci uspješno nastavili pregovore.

Iskustvo iz pandemije bolesti COVID-19 dodatno je naglasilo potrebu za stabilnim okvirom za koordinaciju i donošenje odluka na vanjskim granicama i unutar schengenskog područja u kriznim situacijama. Sposobnost koordiniranog suočavanja s bilo kojom budućom pandemijom ili sličnim prijetnjama koje istodobno pogađaju nekoliko država članica ili sve njih bit će mjerilo za to koliko je schengensko područje otporno. Mjera jedne države članice na zajedničkoj vanjskoj granici Unije ili unutar schengenskog područja utječe na sve ostale.

Europska komisija bez odgode je reagirala u okviru svojih ovlasti brzim otvaranjem „zelenih koridora” za prijevoz osnovne robe i donošenjem smjernica o slobodnom kretanju radnika<sup>44</sup> i smjernica o hitnoj pomoći u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi<sup>45</sup>, kao i drugih smjernica i preporuka za upravljanje vanjskim i unutarnjim granicama tijekom krize<sup>46</sup>. Osim toga, zahvaljujući prijedlogu Komisije, u Preporuci Vijeća (EU) 2020/1475<sup>47</sup> i njezinoj izmjeni (EU) 2021/119<sup>48</sup> primijenjen je koordinirani pristup ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, a Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 bila je posvećena ograničenjima neobveznih putovanja u Europsku uniju<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> COM(2017) 571 final.

<sup>44</sup> Komunikacija Komisije COVID-19 Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika, C(2020) 2051.

<sup>45</sup> Komunikacija Komisije Smjernice za izvanrednu pomoć EU-a u području prekogranične suradnje u zdravstvenoj zaštiti u kontekstu krize izazvane bolešću COVID-19, C(2020) 2153.

<sup>46</sup> Npr. Smjernice za mjere upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga (COM(2020) 1753 final), Smjernice za zaštitu zdravlja, repatrijaciju i putne aranžmane pomoraca, putnika i drugih osoba na brodovima (C(2020) 3100 final) i Komunikacija: COVID-19: privremeno ograničenje neobveznih putovanja u EU, COM(2020) 115.

<sup>47</sup> Preporuka Vijeća (EU) 2020/1475 od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL L 337, 14.10.2020., str. 3.). Vijeće je 1. veljače 2021. na prijedlog Komisije donijelo izmjene Preporuke (EU) 2020/1475 s obzirom na vrlo visoku stopu prijenosa unutar zajednice u cijelom EU-u, koja bi mogla biti povezana s većom prenosivošću novih varijanti virusa SARS-CoV-2 koje izazivaju zabrinutost. Komisija je 31. svibnja 2021. predstavila prijedlog o izmjeni te preporuke s obzirom na poboljšanje epidemiološke situacije i predstojeće uvođenje digitalne potvrde EU-a o COVID-u.

<sup>48</sup> Preporuka Vijeća (EU) 2021/119 od 1. veljače 2021. o izmjeni Preporuke (EU) 2020/1475 o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (SL L 36I, 2.2.2021., str. 1.).

<sup>49</sup> Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 od 30. lipnja 2020. o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja (SL L 208, 1.7.2020., str. 1.).

Nadovezujući se na to stečeno iskustvo, Komisija namjerava do kraja ove godine iznijeti **novi prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama**. U tom će se prijedlogu morati uzeti u obzir iskustva iz krize uzrokovane bolešću COVID-19 i rasprave povezane s prijedlogom iz 2017., posebice kad je riječ o tome da države članice zadrže mogućnost da ponovno uvedu kontrole na unutarnjim granicama, ali da to i dalje bude krajnja mjera koja se koristi samo u slučaju prijetnji.

Da bi se svladali budući izazovi na razini Schengena, u revidiranom Zakoniku o schengenskim granicama trebalo bi voditi računa o situacijama u kojima se pojavljuje ozbiljna prijetnja, primjerice prijetnja javnom zdravlju, kao što je pandemija bolesti COVID-19. U takvim je slučajevima važno osigurati koordinaciju i blisku suradnju na razini Unije s potrebnim zaštitnim mjerama kako bi ponovno uvođenje graničnih kontrola na unutarnjim granicama i dalje ostalo krajnja mjera. Na taj bi način Komisija i države članice mogle imati pregled okolnosti koje su dovele do potrebe za ponovnim uvođenjem graničnih kontrola. U revidiranom Zakoniku uzela bi se u obzir i potreba za koordinacijom mjera kojima se ograničava putovanje u EU, i to na temelju iskustava u odgovoru na pandemiju kao ozbiljnu prijetnju javnom zdravlju kad je u državama članicama došlo do razlika u provedbi Preporuke Vijeća (EU) 2020/912. Tako bi se omogućio fleksibilan okvir za odgovor na krize.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je da se neometano funkcioniranje jedinstvenog tržišta ne može uzeti zdravo za gotovo. Komisija će u lipnju predstaviti komunikaciju o iskustvima stečenima tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 u kojoj će se razmatrati kako u budućnosti postići bolju pripravnost, veću otpornost i učinkovitiji odgovor na javnozdravstvene krize. Sadašnji pravni okvir za jedinstveno tržište nije dovoljno prilagođen kriznim situacijama. U Komunikaciji o ažuriranju nove industrijske strategije za 2020.<sup>50</sup> Komisija je najavila prijedlog Instrumenta jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve. Njime će se omogućiti strukturno rješenje za osiguravanje slobodnog kretanja osoba, robe i usluga u slučaju budućih kriza. Instrumentom bi se trebala zajamčiti veća razmjena informacija, koordinacija i solidarnost kad države članice donose mjere povezane s krizom.

Među brojnim smjernicama i preporukama koje su donesene zbog pandemije bolesti COVID-19 je i **sustav „zelenih traka”**, koji je Komisija uvela kad je u ožujku 2020.<sup>51</sup> došlo do zastoja teretnog prometa na unutarnjim granicama i ažurirala u listopadu 2020.<sup>52</sup> na temelju u međuvremenu stečenog iskustva. Cilj je bio osigurati da lanci opskrbe diljem EU-a i dalje funkcioniraju u svim okolnostima. U skladu s načelima sustava zelenih traka države članice morale su odrediti da svi relevantni unutarnji granični prijelazi na transeuropskoj prometnoj

---

<sup>50</sup> Komunikacija Komisije Ažuriranje nove industrijske strategije za 2020.: izgradnja snažnijeg jedinstvenog tržišta za oporavak Europe, COM(2021) 350 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf).

<sup>51</sup> Komunikacija Komisije o uvođenju zelenih traka u okviru mjera upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga, C(2020) 1897 final (SL C 96I, 24.3.2020., str. 1.).

<sup>52</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću: Poboľšanje zelenih prometnih traka radi održavanja gospodarske aktivnosti tijekom ponovnog širenja zaraze bolešću COVID-19, COM(2020) 685 final.

mreži (TEN-T) budu prijelazi sa zelenim trakama i otvoreni za sva teretna vozila bez obzira na robu koju prevoze. Prelazak granice, uključujući eventualne provjere i zdravstvene preglede, ne bi trebao trajati dulje od 15 minuta te bi trebalo ukinuti ograničenja kao što su obvezna karantena ili testiranje radnika u prometu, ne dovodeći u pitanje potrebu nacionalnih tijela da poduzimaju proporcionalne mjere prilagođene konkretnoj situaciji kako bi se opasnost od zaraze svela na minimum. Kako bi bila bolje pripremljena za buduće krize i za slučaj da granična kontrola na unutarnjim granicama opet postane neizbježna unatoč uvedenim mjerama, Komisija će kodificirati odgovarajuće **mjere za ublažavanje** iz smjernica i preporuka izrađenih u vezi s bolešću COVID-19 u **Praktičnom priručniku za službenike graničnog nadzora**, koji bi službenicima graničnog nadzora trebao služiti kao prva referentna točka u kriznoj situaciji. Tako bi se omogućilo slobodno kretanje stručnjaka i osigurale zaštitne mjere za prekogranično upućivanje radnika za vrijeme krize (uključujući radnike u prometu i zdravstvene radnike).

Osim toga, **sustav zelenih traka sad bi trebalo konsolidirati** u okviru koji se može aktivirati za svaku novu krizu. U tu svrhu Komisija do kraja 2021. namjerava predstaviti plan za nepredvidive situacije u skladu sa širom inicijativom za Instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve. Kad je riječ o prometu i mobilnosti, ta će se inicijativa nadovezati na iskustvo iz aktualne pandemije i uzeti u obzir potrebe europskog teretnog i putničkog prijevoza u slučaju pandemije. Cilj će biti osigurati slobodno kretanje radnika u prometu, održati željeznički prijevoz i dati jasne smjernice za putnički prijevoz. Tako će se prometni sustav EU-a bolje pripremiti za događaje kao što je pandemija, a očuvat će se i jedinstveno tržište.

Preporuka Komisije o **Planu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija**<sup>53</sup> donesena u okviru novog pakta o migracijama i azilu također će pridonijeti pripravnosti i odgovoru na teške migracijske situacije koje bi mogle utjecati na Uniju. Planom se osigurava stalno praćenje migracijske situacije na vanjskim granicama EU-a i u relevantnim trećim zemljama te pravodobna razmjena informacija među svim relevantnim dionicima. Za rad Mreže u okviru Plana sad je potrebna njegova potpuna provedba uz aktivno sudjelovanje svih dionika, posebice država članica i relevantnih agencija.

---

<sup>53</sup> Preporuka Komisije o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija), 23. rujna 2020., C(2020) 6469.

### *Pojačano praćenje i provedba*

Dobro funkcioniranje schengenskog područja ovisi o uzajamnom povjerenju među državama članicama, a naposljetku i o pravilnoj i učinkovitoj provedbi schengenskog pravnog okvira. To je od presudne važnosti jer nedostaci i nedovoljna provedba u jednoj državi članici mogu utjecati na sve države članice i zbog toga ugroziti schengensko područje.

Mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine („mehanizam”) je instrument partnerske suradnje za potporu uzajamnom povjerenju među državama članicama. Važan je za učinkovito funkcioniranje Schengena jer se njime utvrđuju i uklanjaju problemi i poboljšava provedba pravnog okvira u državama članicama.

Za jače i otporno schengensko područje taj mehanizam mora biti potpuno svrsishodan. Petogodišnjom revizijom mehanizma otkriveni su nedostaci zbog kojih on ne može biti učinkovit kao što bi trebao. Na temelju opsežnih savjetovanja sa svim relevantnim dionicima i postignutog konsenzusa Komisija iznosi **prijedlog revizije mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine**. Cilj je prijedloga učiniti mehanizam učinkovitijim, strateški usmjerenijim i spremnijim za promjene i izazove. Prijedlogom bi se također trebao povećati kapacitet mehanizma za olakšavanje političkog dijaloga o stanju Schengena, s naglaskom na područjima koja bi mogla ugroziti funkcioniranje schengenskog područja u cjelini.

Prijedlogom se znatno ubrzava postupak evaluacije kako bi se na vrijeme utvrdili i uklonili nedostaci. Uvodi se ubrzani postupak kad se u evaluacijama otkriju nedostaci koji bi mogli ugroziti funkcioniranje schengenskog područja. U okviru tog novog postupka evaluirana država članica morat će odmah početi s provedbom mjera za uklanjanje nedostataka, čak i prije donošenja izvješća o evaluaciji, te će bez odgode obavijestiti Komisiju i države članice o poduzetim mjerama. Kad je riječ o ovlasti Vijeća za donošenje odluka, ona bi se trebala usmjeriti na politički najvažnije slučajeve. Europski parlament i Vijeće u tom će postupku imati veću nadzornu ulogu.

Prijedlogom se stvara fleksibilan okvir kojim se osigurava puna integracija najnovijih zakonskih rješenja u evaluacije, primjerice nova IT arhitektura i sustav ulaska/izlaska te veća uloga relevantnih agencija EU-a. Osim toga, njime se podupiru evaluacije na temelju rizika, što omogućuje bolji pregled uspješnosti država članica i funkcioniranja schengenskog prostora u cjelini. Prijedlogom se omogućuje prijeko potrebna fleksibilnost za reakciju na nove izazove, a istodobno se pojednostavnjuju postojeće postupovne obveze i smanjuje birokracija. Pojašnjavaju se postojeći i uvode novi instrumenti te se proširuje ciklus evaluacije s pet na sedam godina kako bi se osiguralo pozornije, prilagođenije i strateški usmjerene praćenje država članica.

Sadašnjim mehanizmom nastavit će se evaluacija načina na koji države članice provode i primjenjuju zahtjeve za zaštitu podataka. Kako bi se riješile dvojbe u vezi s ograničenim kapacitetom sadašnjeg mehanizma za otkrivanje određenih vrsta kršenja temeljnih prava,

prijedlogom se jača uloga Agencije za temeljna prava i predviđa se njezino sustavno uključivanje u evaluacije. Važnija uloga namijenjena je i trećim stranama, uključujući pravobranitelje i tijela koja prate poštovanje temeljnih prava. Da bi nenajavljene provjere na licu mjesta bile učinkovitije, prijedlogom se predviđa ukidanje sustavnog obavješćivanja o takvim provjerama 24 sata unaprijed.

Posljednjih su godina uspostavljeni drugi mehanizmi kontrole kvalitete i praćenja na razini EU-a i nacionalnoj razini kojima se može dopuniti mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine. Prijedlogom se predviđaju **veće sinergije s tim instrumentima, posebice postupkom procjene osjetljivosti koji provodi Frontex**. Cilj je da se maksimalno poveća upotreba informacija prikupljenih u okviru procjene osjetljivosti i, koliko je moguće, izbjegne udvostručavanje rada i kontradiktorne preporuke. Relevantni primjeri iz drugih područja politike u kojima će biti moguće veće sinergije su Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela („EMPACT”) ili nadzor provedbe relevantnih IT sustava koji provodi Komisija uz potporu eu-LISA-e. Rezultati nacionalnih mehanizama za kontrolu kvalitete (koji se potiču u okviru Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži) i neovisnog mehanizma praćenja razvijenog u okviru prijedloga o uvođenju dubinske provjere prije ulaska državljana trećih zemalja na vanjskim granicama također će se uzeti u obzir u evaluacijama.

Mehanizam se oslanja na spremnost država članica da provedu preporuke. Međutim, ako jedna država članica ne provede odgovarajuće zakonodavstvo na ispravan način i ne postupa prema preporukama, to utječe na cijelo schengensko područje. Komisija će se, tamo gdje je to potrebno i primjereno, **sustavnije koristiti sinergijama između mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine i postupaka zbog povrede**. U tu svrhu primijenit će strukturirani pristup uz fleksibilnije i transparentnije kriterije za odlučivanje o okolnostima zbog kojih bi se mogao aktivirati postupak zbog povrede u skladu s općom politikom Komisije o izvršenju i provedbi prava EU-a<sup>54</sup>. Situacije u kojima bi se mogao pokrenuti postupak zbog povrede uključuju važne zaključke s ocjenom „ne udovoljava zahtjevima” koji bi mogli imati znatan i neposredan učinak na pravilno funkcioniranje Schengena, ako država članica sustavno ne slijedi preporuke za uklanjanje nedostataka koji „ne udovoljavaju zahtjevima” ili ako postoje „trajni nedostaci” jer se mehanizmom nije uspjelo postići da država članica na kraju ciklusa udovoljava zahtjevima.

Osim toga, Komisija će pokrenuti bliski politički i tehnički dijalog s državama članicama koje imaju dugotrajne kontrole na unutarnjim granicama kako bi bolje sagledala situaciju te će s tim državama članicama razmotriti mogućnosti za posebne mjere suradnje sa susjednim državama članicama ili za jaču prekograničnu policijsku suradnju. Ako se u okviru tih savjetovanja potvrdi da države članice nerazmjerno produljuju kontrole na unutarnjim granicama, bez namjere da to promijene, Komisija je spremna iskoristiti pravna sredstva koja su joj na raspolaganju. Naposljetku, Komisija će nastaviti ocjenjivati uvođenje kontrola na

---

<sup>54</sup> Komunikacija Komisije – Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata, C(2016) 8600 (SL C 18, 19.1.2017., str. 10.).

unutarnjim granicama povezano s bolešću COVID-19 kako bi se one ukinule čim to epidemiološka situacija dopusti.

### *Dovršetak schengenskog područja*

Komisija smatra da je za dovršetak schengenskog područja potrebno poduzeti korake kako bi se ispunila legitimna očekivanja država članica koje još nisu u potpunosti dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama i kako bi se ispunila njihova pravna obveza da pristupe tom području. Bugarska i Rumunjska pozitivno su ocijenjene u okviru postupka schengenske evaluacije već 2010./2011. Kad je riječ o Hrvatskoj, Komisija je 22. listopada 2019. donijela Komunikaciju<sup>55</sup> u kojoj se navodi da je Hrvatska poduzela potrebne mjere za ispunjenje uvjeta za primjenu schengenske pravne stečevine, a to je potvrđeno i nakon ciljane ponovne provjere na vanjskim granicama Hrvatske.

Komisija smatra da je sad krajnje vrijeme da se na temelju tih pozitivnih evaluacija poduzmu daljnje mjere. Stoga poziva Vijeće da poduzme potrebne korake kako bi **Bugarska, Rumunjska i Hrvatska postale dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama država članica**. Te države članice učinkovito provode većinu schengenske pravne stečevine, ali bez svih prednosti koje proizlaze iz članstva u schengenskom području. To je potrebno ispraviti.

Bez obzira na to što je pristupanje schengenskom području legitimno očekivanje i pravna obveza tih zemalja, Komisija je uvjerenja i da će sve tri zemlje kao punopravne članice Schengena povećati sigurnost EU-a u cjelini i da će te zemlje tada moći u potpunosti iskoristiti dostupne alate, kao što su oni povezani s viznim informacijskim sustavom i interoperabilnošću. Njihovo je pristupanje naposljetku ključno za jačanje uzajamnog povjerenja u schengensko područje.

Isto će se primjenjivati i na **Cipar** nakon uspješnog dovršetka postupka schengenske evaluacije koji je u tijeku. S tehničkog gledišta, nacionalni sustav Cipra spreman je za integraciju u Schengenski informacijski sustav pa bi Vijeće uskoro moglo poduzeti važan prvi korak i donijeti odluku o tome da Cipru odobri djelomičan pristup Schengenskom informacijskom sustavu.

Iako nije dio schengenskog područja, **Irska** zbog svojeg sudjelovanja u dijelu schengenske pravne stečevine koji se odnosi na Schengenski informacijski sustav ima pristup tom sustavu od ožujka 2021. Time se dodatno doprinosi većoj sigurnosti u cijelom EU-u.

---

<sup>55</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj, 22. listopada 2019., COM(2019) 497 final.

## **Ključne mjere za jačanje pripravnosti i upravljanja Schengenom**

### *Komisija:*

- predstavlja prijedlog uredbe o reviziji mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine.

### *Komisija će:*

- organizirati redovite Schengenske forume i predstaviti godišnja izvješća o stanju Schengena,
- predstaviti komunikaciju o iskustvima stečenima tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 (2. tromjesečje 2021.),
- pokrenuti političke i tehničke dijaloge s državama članicama koje imaju dugotrajne kontrole na unutarnjim granicama (3. tromjesečje 2021.),
- predstaviti prijedlog uredbe o izmjeni Zakonika o schengenskim granicama (4. tromjesečje 2021.),
- kodificirati smjernice i preporuke izrađene u vezi s bolešću COVID-19 u Praktičnom priručniku za službenike graničnog nadzora (4. tromjesečje 2021.),
- predstaviti plan za nepredvidive situacije koji uključuje ponovnu aktivaciju sustava zelenih traka kao odgovor na nove krize u slučaju da je ugroženo pravilno funkcioniranje slobodnog kretanja robe na jedinstvenom tržištu (4. tromjesečje 2021.),
- predložiti Instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve (2022.).

### *Komisija, države članice i agencije trebale bi:*

- stalno pratiti migracijsku situaciju na vanjskim granicama EU-a i u relevantnim trećim zemljama u okviru Plana za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija.

### *Vijeće se poziva da:*

- poduzme potrebne korake da Bugarska, Rumunjska i Hrvatska (kao i Cipar nakon što uspješno dovrši postupak schengenske evaluacije koji je u tijeku) postanu dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

## **5. ZAKLJUČAK**

Prije 36 godina pet država članica složilo se da će ukinuti međusobne granične kontrole. Nakon njihova ukidanja bilo je potrebno preuzeti zajedničku odgovornost za europsku unutarnju sigurnost i to u vrijeme kad nije postojao nijedan od sustava koje imamo danas. No, postojali su povjerenje i predanost izgradnji područja slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica. Za funkcioniranje područja slobode, sigurnosti i pravde upravo je to nužno: povjerenje da će svaka država članica provoditi pravila kako bi Unija ostala sigurno mjesto slobodnog kretanja bez graničnih kontrola i predanost svih uključenih dionika da će čuvati i jačati arhitekturu na kojoj se temelji schengensko područje.

Mjerama predloženima u ovoj Strategiji Komisija namjerava dovršiti potrebne alate za pravilno funkcioniranje schengenskog područja kao područja slobode, sigurnosti i pravde. Tako bi se trebala ponovno uravnotežiti pravila i ojačati uzajamno povjerenje među državama

članicama kako bi svi stanovnici i naše gospodarstvo mogli ponovno u potpunosti iskoristiti prednosti schengenskog područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

Osim toga, neophodno je nastaviti suradnju jer se u kriznoj situaciji samo tako mogu pronaći rješenja te, kao u slučaju pandemije bolesti COVID-19, bez odgode i na usklađen način provoditi dogovorene preporuke o putovanju u EU i uvesti digitalnu potvrdu EU-a o COVID-u. Jednako je važno nastaviti raditi s našim partnerima u trećim zemljama kako bismo se suočili s pritiskom na vanjskim granicama i osigurali međunarodnu suradnju, među ostalim s relevantnim međunarodnim organizacijama, posebice sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom i ICAO-om, u borbi protiv pandemije bolesti COVID-19 da se možemo vratiti normalnoj situaciji.

Komisija će iznijeti prijedloge i inicijative uključene u ovu Strategiju te će, prema potrebi, financijski i operativno podupirati države članice kako bi se osigurala pravilna provedba zakonodavstva. Istodobno poziva Europski parlament i Vijeće da donesu prijedloge o kojima se još raspravlja, kao što su oni podneseni u okviru novog pakta o migracijama i azilu, te prijedlog reforme mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine, koji je predstavljen s ovom Strategijom.

Naposljetku, Komisija poziva države članice da brzo provedu sve već donesene inicijative, osobito novu IT arhitekturu i Uredbu o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Time bi se trebao dopuniti rad u području vanjskih granica i unutarnje sigurnosti, u kojem sve već dogovorene mjere i inicijative sad treba pravilno provesti. U predstojećem prijedlogu revizije Zakonika o schengenskim granicama Komisija će razmotriti i potrebu za koordinacijom u slučaju prijetnji cijelom schengenskom području. Predložit će se i plan za nepredvidive situacije koji uključuje ponovnu aktivaciju sustava zelenih traka kao odgovor na nove krize u slučaju da je ugroženo pravilno funkcioniranje slobodnog kretanja robe na jedinstvenom tržištu. Sve bi to trebalo doprinijeti povjerenju u europsko područje slobode, sigurnosti i pravde u kojem se naši građani mogu slobodno i sigurno kretati i u kojem uvođenje kontrola na unutarnjim granicama zaista ostaje tek krajnja mjera.