

Bruxelles, 25. svibnja 2022.
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine
DEPREZ

Datum primitka: 24. svibnja 2022.

Za: Glavno tajništvo Vijeća

Br. dok. Kom.: COM(2022) 301 final/2

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU,
EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I
SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Izvješće o stanju
Schengena za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 301 final/2.

Priloženo: COM(2022) 301 final/2



Bruxelles, 24.5.2022.
COM(2022) 301 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I
ODBORU REGIJA**

Izvješće o stanju Schengena za 2022.

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Izvešće o stanju Schengena za 2022.

Schengensko područje bez kontrola na unutarnjim granicama („schengensko područje”) povijesno je postignuće europske integracije. Otkad su 1985. postavljeni njegovi temelji, promijenilo je svakodnevni život milijuna ljudi. Schengenski je projekt uklonio prepreke, zblžio ljude i ojačao europska gospodarstva. Brzina kojom ljudi, roba i usluge kruže unutar EU-a pomaže u poticanju europske konkurentnosti te stvaranju radnih mjesta i rasta.

Stvaranje schengenskog područja također je ujedinilo kontinent uspostavom područja bez granica, što ima simbolično značenje za sve Europljane. Ima golemu potporu¹. Cijeloj jednoj generaciji Europljana teško je zamisliti da se na unutarnjim granicama EU-a provode granične kontrole. Zahvaljujući Schengenu građani mogu neometano putovati među državama članicama kako bi istraživali, studirali ili radili. Osim toga, trošak nepostojanja schengenskog područja bio bi iznimno visok², kao što je nedavno na drastičan način pokazala pandemija bolesti COVID-19.

Naime, nekoliko kriza posljednjih godina pokazalo je da se to postignuće ne može uzimati zdravo za gotovo. Migracijska kriza i niz ozbiljnih prijetnji sigurnosti 2015. bili su prvi veliki test za schengensko područje. Nedavno su se pojavili novi izazovi zbog pandemije i velikog broja ljudi koji dolaze zbog rata u Ukrajini.

Zahvaljujući odlučnosti EU-a i država članica te napretku postignutom proteklih godina, Schengen je dokazao svoju otpornost i iz tih je izazova izišao snažniji. Iako i dalje postoje izazovi, Schengen u pravilu dobro funkcionira. To potvrđuju rezultati redovite evaluacije Schengena, koje pokazuju tek mali broj sustavnih nedostataka, kao i drugi alati koje imamo za procjenu funkcioniranja schengenskog područja i nacionalnih kapaciteta za nadzor državnih granica u državama članicama.

Posljednjih je godina schengenski sustav suočen s izazovima zbog raznih kriza koje su dovele do ad hoc političkih rasprava o Schengenu. Više nego ikad postalo je očito da se postignuća Schengena ne bi trebalo uzimati zdravo za gotovo. Svi nedavni izazovi ukazali su na potrebu za poduzimanjem odlučnih koraka za poboljšanje upravljačke strukture schengenskog područja kako bi se očuvalo njegovo dobro funkcioniranje. Komisija je u studenome 2020. uspostavila godišnji Schengenski forum kao prvi korak prema poticanju uključive političke rasprave posvećene izgradnji snažnijeg schengenskog područja na temelju uzajamnog povjerenja. Političke rasprave na visokoj razini potvrdile su potrebu za snažnijim upravljanjem Schengenom, što je ponovljeno na drugom Schengenskom forumu u svibnju 2021.

U tom je kontekstu Komisija razvila novi model upravljanja schengenskim područjem u obliku „schengenskog ciklusa” kojim se osigurava redovita „zdravstvena provjera” stanja Schengena. Nakon rasprava na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u Lilleu te su se ideje počele ostvarivati prvim sastankom Schengenskog vijeća održanim 3. ožujka 2022. Schengen kao zajednički projekt zahtijeva zajednički odgovor na trenutačne i buduće izazove te predanost država članica, institucija EU-a i relevantnih agencija. Novom uredbom o reformi mehanizma za evaluaciju i praćenje Schengena namjerava se dodatno pridonijeti tom cilju osiguravanjem brzog utvrđivanja nedostataka i učinkovitih daljnjih postupaka.

To osnaženo upravljanje ključno je za nastavak ambicioznog programa za Schengen utvrđenog schengenskom strategijom koju je Komisija predstavila u lipnju 2021. Hitno donošenje i

¹ Zima 2021./2022. Eurobarometar.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf

provedba osnaženog zakonodavnog okvira potrebni su kako bi schengensko područje postalo snažnije i otpornije.

Ovim se **izvješćem o stanju Schengena** utvrđuju ključni elementi novog modela upravljanja schengenskim područjem, analizira se provedba schengenske strategije u cjelini i provedba njezinih pojedinačnih komponenti te se utvrđuju prioriteti za schengensko područje u razdoblju 2022./2023. U njemu se razmatraju i pravne obveze Komisije³ da izvješćuje o stanju u pogledu nepostojanja kontrola na unutarnjim granicama, rezultatima schengenskih evaluacija i stanju provedbe preporuka. Ovo izvješće služi kao model za budućnost: kao prvi korak u godišnjem schengenskom ciklusu, svako buduće izvješće o stanju Schengena trebalo bi pokrenuti godišnje aktivnosti izvješćivanja kojima će se predstaviti stanje Schengena, utvrditi prioriteti za sljedeću godinu i nastojati osigurati rasprava o napretku ostvarenom krajem određene godine. Izvješće o stanju Schengena trebalo bi biti temelj za pojačani politički dijalog, praćenje i provedbu schengenske pravne stečevine.

1. Jačanje upravljanja schengenskim područjem

Područje koje ovisi o uzajamnom povjerenju među državama članicama i u konačnici o pravilnoj i učinkovitoj provedbi schengenskog pravnog okvira zahtijeva snažno i strukturirano upravljanje. Nakon rasprava na prvom⁴ i drugom⁵ Schengenskom forumu⁶ te radi dugoročnog istinskog jačanja Schengena uspostavljen je novi model upravljanja Schengenom. Tijekom prvog Schengenskog vijeća u ožujku 2022. države članice ponovno su potvrdile tu potrebu i podržale **schengenski ciklus** koji je predstavila Komisija. Tim se ciklusom predviđa redovita „zdravstvena provjera” stanja Schengena, čime se omogućuje rano utvrđivanje problema kako bi se osigurala zajednička odgovornost i promicala primjena odgovarajućih mjera.

Početak godišnjeg schengenskog ciklusa godišnje je izvješće o stanju Schengena kojim Komisija pokreće postupak upravljanja utvrđivanjem glavnih izazova za schengensko područje i prioriternih mjera koje treba poduzeti na nacionalnoj i europskoj razini. U okviru schengenskog ciklusa Komisija će redovito pružati najnovije informacije o stanju Schengena predstavljanjem schengenskog barometra⁷.

Međuinstitucijskim raspravama na **Schengenskom forumu** i iscrpnim političkim raspravama na sastanku **Schengenskog vijeća**⁸ u lipnju pružit će se potreban politički poticaj za rješavanje ključnih strateških pitanja. Za provedbu prioriternih mjera bit će potrebno sudjelovanje svih dionika. Model upravljanja Schengenom pruža okvir za osiguravanje odgovarajućeg daljnjeg postupanja, uz redovitu razmjenu informacija o zajedničkim izazovima, koordinirana rješenja i

³ Ovo se izvješće odnosi na Komisijinu pravnu obvezu izvješćivanja u skladu s člankom 20. Uredbe Vijeća 1053/2013 o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i člankom 33. Zakonika o schengenskim granicama (Uredba (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica). Cilj mu je i osigurati poveznicu s drugim sličnim izvješćima koja su dosad omogućila razmatranje raznih elemenata povezanih sa stanjem Schengena, komunikacijom pod nazivom „Povratak Schengenu”, redovitim izvješćima o provedbi Europskog migracijskog programa, izvješćima o migracijama i azilu, izvješćem o sustavnim kontrolama, izvješćima o interoperabilnosti te izvješćem o napretku u području sigurnosne unije.

⁴ 30. studenoga 2020.

⁵ 17. svibnja 2021.

⁶ Komisija je osnovala Schengenski forum kako bi potaknula konkretniju suradnju i ojačala uzajamno povjerenje nastojeći osigurati politički zamah razmatranjem ostvarenih postignuća i prepreka s kojima se suočava te utvrđivanjem daljnjih koraka za Schengen.

⁷ Komisija je predstavila schengenski barometar na prvom Schengenskom vijeću u ožujku 2022.

⁸ Schengensko vijeće inicijativa je francuskog predsjedništva Vijeća EU-a uspostavljena u okviru Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u formatu mješovitog odbora (tj. u koju su uključene i zemlje pridružene Schengenom – Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn) i posvećena je raspravi na visokoj političkoj razini o pitanjima povezanim sa Schengenom koja će uključivati sve relevantne aktere, posebno agencije.

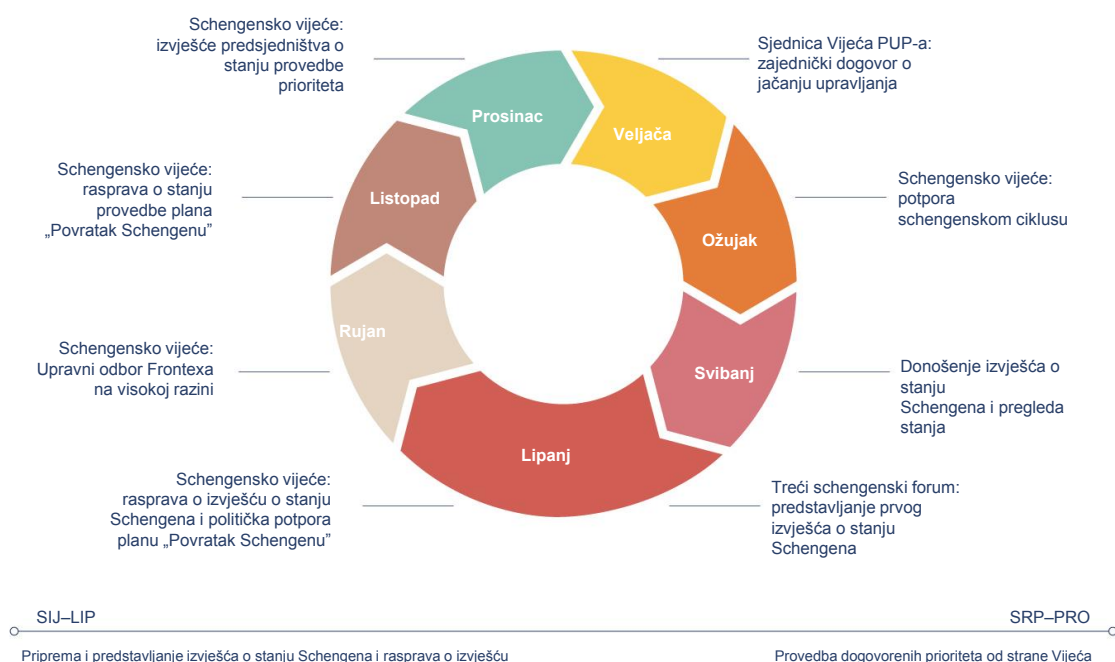
razmjenu dobrih primjera iz prakse kako bi se otvorio put učinkovitoj i pravodobnoj provedbi potrebnih mjera. Tijekom posljednjih faza krajem godine rasprave će biti usmjerene na praćenje načina rješavanja glavnih izazova za Schengen, uključujući smjernice za operacije koje provodi Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu („Frontex”). Time će se osigurati snažnija politička predanost zajedničkom europskom upravljanju schengenskim područjem i utvrditi potrebni koraci za sljedeći godišnji ciklus.

Novi **mehanizam za evaluaciju i praćenje primjene Schengena**, koji je Komisija predložila u lipnju 2021. i koji je Vijeće nedavno donijelo, imat će ključnu ulogu u tom novom modelu upravljanja Schengenom. To će biti ključni mehanizam za utvrđivanje izazova s kojima se države članice suočavaju te za osiguravanje brzih korektivnih mjera. Time će se izbjeći da mogući problemi u provedbi, posebno u slučaju ozbiljnih nedostataka, imaju učinke prelijevanja u cijelom schengenskom području. Brzom provedbom te reforme osigurat će se da schengensko područje bude opremljeno učinkovitijim, strateškim i fleksibilnim instrumentom za suočavanje s novim izazovima, reagiranje na promijenjene okolnosti i prilagodbu novim okolnostima. Komisija već poduzima potrebne korake kako bi osigurala njegovu pravodobnu i učinkovitu primjenu.

Komisijin **koordinator za Schengen** upravljat će schengenskim ciklusom i koordinirati ga u suradnji s državama članicama.

Jačanje upravljanja Schengenom

PRVI SCHENGENSKI CIKLUS 2022.

⁹ Od 2023. nadalje Schengenski ciklus pokretat će se u veljači donošenjem izvješća o stanju Schengena.

Okvir 1. Prvi schengenski ciklus – prioriteti za 2022./2023.

Glavne su prioritetne mjere za schengensko područje:

1. pojačano upravljanje **vanjskim granicama**;
2. osiguravanje da **kontrole na unutarnjim granicama** budu **krajnja mjera** koja se primjenjuje tijekom ograničenog razdoblja i prema potrebi je popraćena mjerama ublažavanja;
3. jačanje unutarnje **sigurnosti** pojačanom policijskom suradnjom unutar EU-a.

Za postizanje tih ciljeva nužna je brza provedba sljedećih prioritetnih mjera:

- donošenje i provedba višegodišnje strateške politike za **europsko integrirano upravljanje granicama**,
- osiguravanje sustavnih kontrola svih putnika na vanjskim granicama,
- pravovremena provedba **nove informatičke arhitekture i interoperabilnosti za upravljanje granicama do 2023.**,
- primjena novog **mehanizma evaluacije i praćenja Schengena**,
- osiguravanje potpune provedbe ovlasti **Frontexa i Europol**,
- poboljšanje nacionalnih sustava vraćanja,
- potpuno iskorištavanje dostupnih alata za **prekograničnu policijsku suradnju**,
- ukidanje svih dugotrajnih **kontrola na unutarnjim granicama**.

Drugi ključni prioritet za poboljšanje zakonodavnog okvira jest brzo donošenje odluka prema prijedlozima Komisije, uključujući:

- izmjenu **Zakonika o schengenskim granicama**,
- prijedloge za **policijsku suradnju**,
- prijedlog o **dubinskoj provjeri**.

2. Napredak u okviru schengenske strategije

Komisija je schengenskom strategijom utvrdila mjere za dobro funkcioniranje schengenskog područja. Od njezina donošenja u lipnju 2021. Komisija je ispunila obećanje i osigurala brzo uvođenje alata za potporu schengenskom području. Tri stupa na kojima se temelji schengensko područje – **učinkovito upravljanje vanjskim granicama, mjere kojima se nadoknađuje nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama i stabilna upravljačka struktura** – ojačani su i opremljeni ažuriranim alatima kako bi se mogli učinkovito nositi s novim okolnostima. Sad je vrijeme za ispunjenje preostalih prijedloga i obveza, uz sudjelovanje država članica i drugih dionika koje je neophodno za osiguravanje zajedničke odgovornosti.

Provedba jednog od tehnološki najnaprednijih sustava upravljanja granicama na svijetu i dalje je ključni prioritet. Tijekom prošle godine države članice, eu-LISA¹⁰ i Komisija dodatno su pojačale napore za provedbu **nove informatičke arhitekture i interoperabilnosti** u skladu s dogovorenim rokovima. Sad je iznimno važno osigurati da svi dionici poduzmu potrebne korake u okviru svojih odgovornosti kako bi se izbjegla nova kašnjenja koja bi ugrozila opći vremenski okvir¹¹ za potpunu uspostavu nove arhitekture i interoperabilnosti do kraja 2023. Kašnjenja u isporuci, loše opremljeni granični prijelazi i problemi u pogledu kvalitete mogli bi pokrenuti lančanu reakciju u drugim sustavima i funkcionalnostima.

¹⁰Eu-LISA agencija je Europske unije koja upravlja opsežnim informacijskim sustavima, rješavajući pitanja slobode, pravde i sigurnosti.

¹¹Početak rada obnovljenog Schengenskog informacijskog sustava (SIS) planira se za rujan 2022., a Komisija će donijeti odluku o utvrđivanju točnog datuma za potpunu primjenu novih uredbi nakon što se ispune zahtjevi (članak 66. Uredbe (EU) 2018/1861 i članak 79. Uredbe (EU) 2018/1862). Početak rada sustava ulaska/izlaska (EES) odgođen je za studeni 2022. Početak rada europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) predviđen je za svibanj 2023.

Poduzeti su važni koraci za modernizaciju i povećanje učinkovitosti podnošenja i obrade zahtjeva za vizu uz istodobno jačanje sigurnosti schengenskog područja. Digitalna dokumentacija učinkovitija je i sigurnija. Komisija je 27. travnja 2022. predstavila prijedlog za **digitalizaciju postupaka za izdavanje viza**.

Komisija je u prosincu 2021. donijela niz prijedloga o Schengenu i policijskoj suradnji. Prijedlogom revizije **Zakonika o schengenskim granicama**¹² nastoji se pojasniti pravila o ponovnom uvođenju kontrole na unutarnjim granicama i primjeni alternativnih mjera. Predlaže se i uspostava zajedničkih alata za učinkovitije upravljanje vanjskim granicama u kriznim situacijama, primjerice u slučaju javnozdravstvene krize ili u situaciji u kojoj se migranti instrumentaliziraju u političke svrhe.

Te su mjere dopunjene zakonodavnim prijedlozima za jačanje unutarnje sigurnosti Europske unije u skladu sa strategijom za sigurnosnu uniju. **Prijedlozima o policijskoj suradnji**¹³ predviđa se koherentan pravni okvir EU-a kako bi se osiguralo da tijela za izvršavanje zakonodavstva imaju odgovarajući pristup informacijama kojima raspolažu druge države članice u borbi protiv kriminala i terorizma. Učinkovitim i neometanom policijskom suradnjom pridonijet će se sprečavanju, otkrivanju i istrazi kaznenih djela u EU-u, čime će se povećati sigurnost za sve koji žive i kreću se u schengenskom području. Zajedničkim standardima za zajedničke ophodnje olakšat će se rad policijskih službenika koji su uključeni i djeluju na državnom području drugih zemalja EU-a, a ujedno će se promicati zajednička kultura rada policije u EU-u. Brz napredak u postizanju dogovora pridonijet će stvaranju uvjeta za dobro funkcioniranje schengenskog područja. Očekuje se da će pregovarački proces biti dovršen 2023.

Za jačanje sigurnosti u području bez kontrola na unutarnjim granicama potrebne su sigurne vanjske granice. Od 2017. države članice i zemlje pridružene Schengenu obvezne su provoditi **sustavne kontrole svih osoba koje prelaze vanjske granice EU-a provjerom u relevantnim bazama podataka**¹⁴, uključujući osobe koje imaju pravo slobodnog kretanja. Tom se mjerom željelo ojačati unutarnju sigurnost EU-a nakon što je utvrđeno da su građani EU-a među stranim terorističkim borcima koji se vraćaju u EU. U izvješću Europskom parlamentu i Vijeću analizira se provedba i učinak tih sustavnih kontrola. U njemu se utvrđuje da je primjenom sustavnih kontrola osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a provjerom u relevantnim bazama podataka otklonjen velik regulatorni nedostatak, unatoč izazovima s kojima se države članice suočavaju u provedbi tih pravila. Komisija namjerava riješiti te izazove i poduprijeti države članice primjenom pravno neobvezujućih mjera, posebno predstojećom revizijom Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora¹⁵, kojim se koriste nadležna tijela država članica pri provedbi graničnih kontrola osoba.

¹² Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Njima je obuhvaćen Prijedlog preporuke Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji (COM(2021) 780 final), Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o razmjeni informacija između tijela za izvršenje zakonodavstva država članica (COM(2021) 782 final) i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o automatskoj razmjeni podataka za policijsku suradnju (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Uredba (EU) 2017/458 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola na vanjskim granicama provjerom u relevantnim bazama podataka, SL L 74, 18.3.2017., str. 1.–7.

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

Okvir 2. Europska granična i obalna straža – glavne promjene

- Ostvaren je važan napredak u operacionalizaciji Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži iz 2019.¹⁶
- Od 1. siječnja 2021. Frontex putem stalnih snaga europske granične i obalne straže podupire države članice u zaštiti vanjskih granica i vraćanju. Stalne snage sad se sastoje od više od 6 000 službenika, a do 2027. dosegnut će puni kapacitet od 10 000 službenika. Frontex trenutačno svaki dan raspoređuje u prosjeku 2 000 službenika na kopnenim, morskim i zračnim vanjskim granicama te za potporu vraćanju.
- Novim ciklusom strateške politike nastojat će se zajamčiti učinkovita i dosljedna upotreba europske granične i obalne straže u kojoj će se okupiti više od 120 000 službenika graničnog i obalnog nadzora te stručnjaka za vraćanje iz država članica i Frontexa. Tim će se okvirom bolje povezati različite politike i alati te će se nastojati ukloniti pravni nedostaci u područjima zaštite granica, sigurnosti, vraćanja i migracija, uz istodobno osiguravanje zaštite temeljnih prava.
- Nakon danas pokrenutog savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem, Komisija do kraja 2022. planira donijeti prvu višegodišnju stratešku politiku za europsko integrirano upravljanje granicama, koja će se provesti i dopuniti strategijama koje će donijeti Frontex i nacionalna tijela.
- Dodatno strateško usmjerenje pružit će se na sastanku na visokoj razini Upravnog odbora Agencije. Sastanci Schengenskog vijeća jednom godišnje isto tako pružaju priliku za raspravu na političkoj razini o pitanjima povezanim s provedbom europskog integriranog upravljanja granicama za koju je zadužena europska granična i obalna straža, uključujući Frontex.
- Komisija je 21. prosinca 2021. donijela i model radnih dogovora koje će Frontex upotrebljavati u suradnji s trećim zemljama te predložak sporazuma o statusu kojim se uređuje raspoređivanje timova stalnih snaga europske granične i obalne straže u treće zemlje.
- Kad je riječ o vraćanju, Frontex je ostvario i važan napredak u razvoju svojih kapaciteta za potporu državama članicama u vraćanju i reintegraciji. Konkretno, zamjenik glavnog direktora za vraćanje i operacije preuzeo je dužnost u veljači 2022. i nadzire novi Odjel za vraćanje.
- Državama članicama pruža se dodatna potpora u području dobrovoljnog povratka, a Frontex je uveo zajedničke službe za reintegraciju koje od travnja 2022. državama članicama pružaju potporu pri reintegraciji.
- Frontex napreduje u uspostavi kapaciteta za organizaciju operacija vraćanja na inicijativu same Agencije, a prvi uspješan let organiziran je u siječnju 2022 u Albaniju.
- Agencija je doživjela važne strukturne promjene, pri čemu su tri zamjenika izvršnog direktora preuzela dužnost u studenome 2021., siječnju 2022. i veljači 2022.
- Uspostavljene su sve glavne sastavnice potpuno funkcionalnog sustava praćenja kako bi se osigurala usklađenost aktivnosti Frontexa s temeljnim pravima. Konkretno, novi službenik za temeljna prava i zamjenik službenika za temeljna prava preuzeli su dužnost u lipnju 2021., odnosno ožujku 2022. Njihov rad podupire 20 promatrača za temeljna prava, a njihov će se broj do kraja ljeta povećati na 46.
- Frontex ispunjava iznimno važnu zadaću pružanja potpore državama članicama u upravljanju zajedničkim vanjskim granicama Europske unije. Kako bi se osigurao potpuni kontinuitet rada Agencije, Komisija će brzo provesti postupak zapošljavanja koji će dovesti do imenovanja novog izvršnog direktora.
- Upravni odbor Frontexa nastavit će dodatno jačati nadzor nad unutarnjim upravljanjem Agencijom i njezinim aktivnostima. Istodobno, s obzirom na proširene ovlasti i znatno povećane resurse, Agencija bi trebala osigurati svoju punu odgovornost prema institucijama EU-a. U razdoblju koje prethodi evaluaciji funkcioniranja Agencije Komisija će pokrenuti dijalog s Europskim parlamentom i Vijećem u pogledu upravljanja Agencijom.

¹⁶ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624, SL L 295, 14.11.2019.

3. Stanje schengenskog područja

3.1. Stanje na vanjskim granicama

Stotine milijuna ljudi svake godine prelaze vanjske granice EU-a, što EU čini najgostoljubivijim odredištem na svijetu. Danas otprilike 1,3 milijarde ljudi iz oko 60 zemalja svijeta može putovati u Europsku uniju bez obveze posjedovanja vize.

Iako velika većina državljana trećih zemalja stiže u EU na dopušten način, nezakonite migracije i dalje predstavljaju izazov. Frontex je 2021. prijavio 200 000 nezakonitih prelazaka granice. Tijekom te godine nezakonitih dolazaka u Litvu, Poljsku i Latviju bilo je više od deset puta više nego 2020. zbog **instrumentalizacije** migranata u političke svrhe koju je organizirao bjelaruski režim. Međutim, zahvaljujući odrješitom i odlučnom djelovanju EU-a situacija se sad stabilizirala, a broj dolazaka iz Bjelarusa znatno se smanjio.



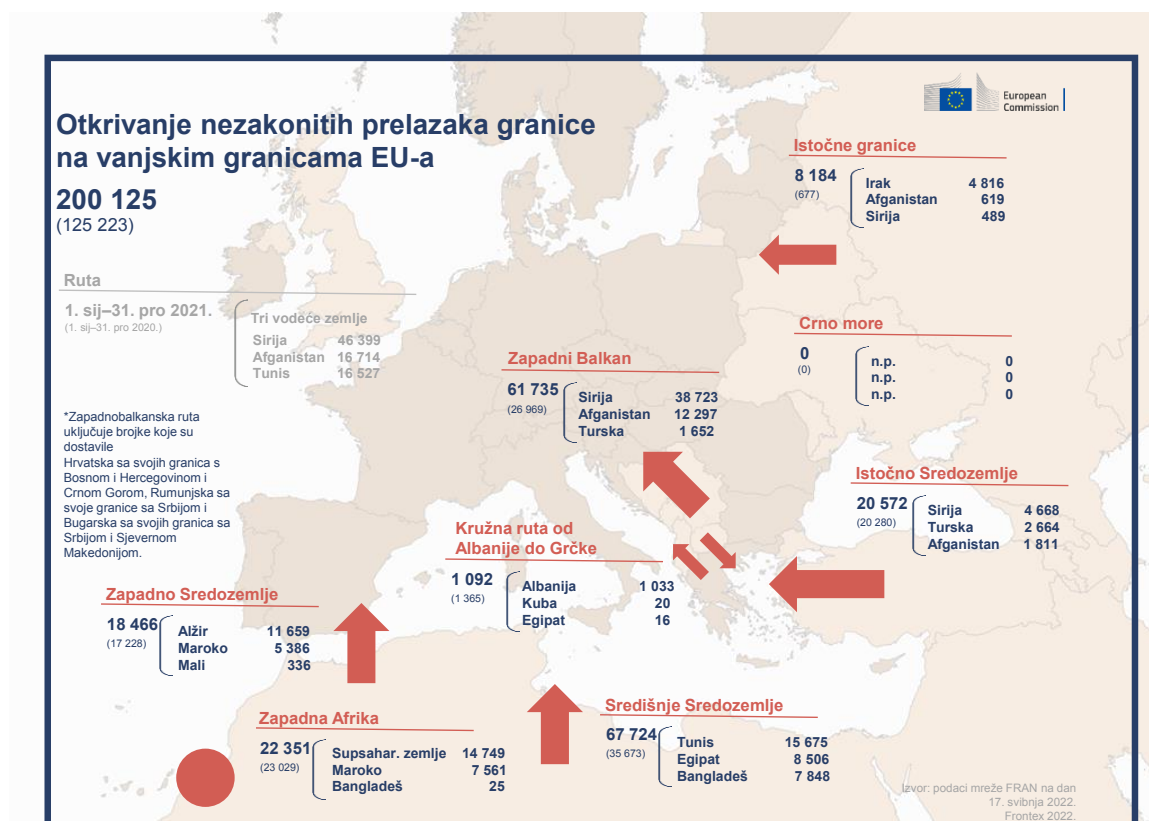
Kad je riječ o trendovima, **srednjosredozemna ruta, na kojoj je Italija bila glavna odredišna zemlja**, 2021. ponovno je bila najčešća migracijska ruta za nezakonite migracije u EU (34 % prijavljenih nezakonitih prelazaka granice). Taj se trend nastavio 2022.: do 8. svibnja 2022. prijavljeno je gotovo 11 800 dolazaka na toj ruti, što je smanjenje od 7,6 % u usporedbi s istim razdobljem prošle godine. Ukupan broj nezakonitih prelazaka granice 2022. do 8. svibnja iznosio je 11 797 u Italiju i samo jedan u Maltu. Broj dolazaka u Španjolsku **zapadnosredozemnom i zapadnoafričkom** rutom isto je tako i dalje bio velik: do 8. svibnja 2022. zabilježeno je 10 475 nezakonitih prelazaka granice, što je 32 % više nego u istom razdoblju 2021. Iako se broj dolazaka u kopneni dio Španjolske 2022. smanjio u odnosu na isto razdoblje 2021., došlo je do znatnog povećanja (53 %) dolazaka na Kanarske otoke.

Iako se migracijski pritisak u **Grčkoj** nastavio smanjivati, broj dolazaka u **Cipar** 2021. znatno se povećao (za 123 %) u odnosu na 2020. Tijekom 2022. do 8. svibnja prijavljen je 3 031 dolazak u

Grčku (povećanje od 24 % u odnosu na isto razdoblje 2021.) i 6 755 dolazaka u Cipar (povećanje od 142 %).

Pritisak se povećao i na **zapadnobalkanskoj ruti**, gdje je u prva tri mjeseca 2022. prijavljeno 19 029 nezakonitih prelazaka granice, što je povećanje od 125 % u odnosu na isto razdoblje prethodne godine.

Broj nezakonitih dolazaka iz **Afganistana** u EU povećao se otkad su talibani preuzeli vlast u kolovozu 2021., ali ostao je na umjerenom razini.



Prema podacima Europola¹⁷, više od 90 % nezakonitih migranata koji stižu u EU koristi se uslugama krijumčara, bilo tijekom dijela putovanja bilo na cijelom putovanju. Dvije trećine tih migranata ne ispunjava kriterije za dodjelu međunarodne zaštite prvostupanjskom odlukom i naposljetku će se morati vratiti.

¹⁷ [Facilitation of Illegal Immigration \(Pomaganje nezakonite imigracije\) Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu/europol/)

Okvir 3. Ruska agresija na Ukrajinu – najveće raseljavanje stanovništva u Europi od Drugog svjetskog rata i hitan odgovor EU-a

Od početka ruske vojne invazije na Ukrajinu oko 6 milijuna ljudi ušlo je u Europsku uniju iz Ukrajine i Moldove, od kojih su 200 000 državljani trećih zemalja koji nisu Ukrajinci. Ukrajinci s biometrijskom putovnicom dolaze kao putnici bez vize i često se pridružuju svojim obiteljima i prijateljima u različitim državama članicama.

EU se učinkovito nosio s posljedicama velikih razmjera oslanjajući se na mjere u okviru schengenske pravne stečevine i izvan nje:

- s obzirom na iznimnu situaciju na granicama Unije s Ukrajinom, Komisija je iznijela operativne smjernice¹⁸ za pomoć službenicima graničnog nadzora država članica u **učinkovitom upravljanju** dolascima na **granice**, uz istodobno održavanje visoke razine sigurnosti;
- Vijeće je 4. ožujka 2022. na prijedlog Komisije prvi put jednoglasno donijelo provedbenu odluku¹⁹ o uvođenju privremene zaštite²⁰ zbog masovnog priljeva osoba koje bježe iz Ukrajine zbog rata;
- pojačana je aktivnost Mreže EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija („Mreža”)²¹ kako bi se osigurala stalna razmjena informacija i koordinirani odgovor na izazove uzrokovane takvim događajima;
- Komisija je uspostavila i **Platformu solidarnosti** koja okuplja države članice i zemlje pridružene Schengenu, agencije EU-a i međunarodne organizacije, uz sudjelovanje Ukrajine i Moldove, kako bi koordinirala potporu ljudima koji bježe od rata u Ukrajini i zemljama koje ih primaju;
- na izvanrednom sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 28. ožujka Komisija je predstavila akcijski plan u deset točaka²², koji je unaprijed dogovoren s francuskim predsjedništvom Vijeća EU-a, kako bi se olakšala snažnija europska koordinacija u pogledu prihvata osoba koje bježe od rata u Ukrajini;
- **agencije EU-a** brzo su pružile konkretnu potporu:
 - **Frontex** je odmah rasporedio dodatno osoblje na granice EU-a i Ukrajine u okviru već postojeće zajedničke operacije Terra²³ i na zahtjev država članica. Od 27. travnja 2022. na istočnim vanjskim granicama EU-a (uključujući Ukrajinu, Moldovu, Rusiju i Bjelarus) raspoređeno je 297 pripadnika stalnih snaga europske granične i obalne straže. Osim toga, Frontex je pomogao 718 državljana trećih zemalja koji bježe od rata da se sigurno vrate u svoje zemlje podrijetla;
 - Frontex aktivno podupire napore moldovskih vlasti na terenu kako bi se riješili dvostruki izazovi reguliranja priljeva i kasnijeg odljeva stotina tisuća izbjeglica koje bježe od rata u Ukrajini. Nakon što je u rekordnom vremenu sklopljen sporazum o statusu s Moldovom, od 27. travnja u Moldovi je raspoređeno 70 pripadnika stalnih snaga europske granične i obalne straže;
 - **Europolovi** stručnjaci i gostujući službenici raspoređeni na vanjskim granicama EU-a podupiru države članice, ojačavaju sekundarne sigurnosne provjere i analiziraju informacije o kaznenim djelima kako bi mogli poduprijeti istrage i dobiti potpunu sliku obavještajnih

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=HR)

¹⁹ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite.

²⁰ Privremenom zaštitom osobama koje bježe od rata osigurava se pravo na boravišnu dozvolu, pristup odgovarajućem smještaju, tržištu rada, zdravstvenoj skrbi, socijalnoj skrbi, obrazovanju i mogućnostima za spajanje obitelji u određenim okolnostima, ne dovodeći u pitanje pravo na pristup postupku azila.

²¹ Preporuka Komisije (EU) 2020/1366 od 23. rujna 2020. o Mehanizmu EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija (Plan za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en

²³ Zajednička operacija Terra 2022 koju organizira Frontex odvija se u 12 država članica EU-a i obuhvaća 62 granična prijelaza. Ukupno više od 450 službenika stalnih snaga iz 28 država članica EU-a i schengenskih zemalja podupire nacionalna tijela u upravljanju granicama. Cilj je operacije ojačati graničnu kontrolu na kopnenim granicama EU-a, pomoći zemljama u borbi protiv prekograničnog kriminala i ojačati unutarnju sigurnost EU-a.

- o podataka o kaznenim djelima i analizu konsolidiranih podataka;
- o **Agencija za temeljna prava** posjetila je sve države članice koje graniče s Ukrajinom i Moldovom, promatrajući i analizirajući stanje temeljnih prava na graničnim prijelazima i u centrima za registraciju/prihvat;
- na temelju prijedloga Komisije Vijeće je 25. veljače 2022. donijelo **djelomičnu suspenziju pojednostavnjenja postupka izdavanja viza između EU-a i Rusije**.

Općenito, samo postojanje schengenskog područja bez granica pružilo je jedinstvenu priliku Europi da na kohezivan način odgovori na izazove, nudeći priliku onima koji bježe da dobiju zaštitu u zemlji koja im je najpogodnija i olakšavajući ponude solidarnosti i transfere iz najizloženijih država članica u druge.

3.2. Stanje na unutarnjim granicama

Od rujna 2015. granične kontrole na unutarnjim granicama ponovno su uvedene više od 280 puta. Tri su glavna razloga kojima su države članice Komisiji opravdale privremeno ponovno uvođenje graničnih kontrola u schengenskom području: 1. ponovno uvođenje kontrola povezanih s izbjegličkom krizom 2015. zbog sekundarnih kretanja, 2. ponovno uvođenje kontrola radi borbe protiv terorizma i 3. uvođenje kontrola kako bi se ograničilo širenje bolesti COVID-19.

Komisija je tijekom godina održavala bliski politički i tehnički dijalog s državama članicama koje imaju dugotrajne kontrole na unutarnjim granicama kako bi razumjela situaciju i istražila mogućnosti za posebne alternativne mjere. Komisija je 2017. predložila izmjenu primjenjivih pravila na temelju preporuka Komisije²⁴ donesenih iste godine kako bi se otvorio put ukidanju dugotrajnih kontrola na unutarnjim granicama. Međutim, taj prijedlog nije dobio dostatnu potporu u Vijeću. Uzimajući u obzir te rasprave i na temelju savjetovanja s državama članicama i dionicima²⁵, Komisija je u prosincu 2021. predstavila nove izmjene Zakonika o schengenskim granicama kojima je zamijenila svoj prethodni prijedlog. Predložene ciljne izmjene temelje se na spoznajama i iskustvima stečenima tijekom pandemije bolesti COVID-19 i bave se pitanjima koja brinu države članice uz istodobno očuvanje schengenskog područja u kojem bi svaka kontrola na unutarnjim granicama trebala ostati krajnja mjera.

U nedavnoj presudi u spojenim predmetima C-368/20 i C-369/20²⁶ Sud je naglasio da se, kao iznimna mjera, mogućnost ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama mora strogo tumačiti²⁷. Komisija i Vijeće pokrenuli su rasprave s državama članicama o posljedicama presude. Komisija u međuvremenu ponovno procjenjuje najnovije obavijesti o kontrolama na unutarnjim granicama s obzirom na presudu.

²⁴ Preporuka Komisije (EU) 2017/820 od 12. svibnja 2017. o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru C(2017) 3349, (SL L 122, 13.5.2017., str. 79.–83.) i Preporuka Komisije (EU) 2017/1804 od 3. listopada 2017. o provedbi odredaba Zakonika o schengenskim granicama o privremenom ponovnom uvođenju kontrola na unutarnjim granicama u schengenskom području, C(2017) 6560, (SL L 259, 7.10.2017., str. 25.–27.).

²⁵ Kako je navedeno u Prilogu 2. procjeni učinka koja je priložena prijedlogu COM(2021) 891, savjetovanje s dionicima održavalo se od studenoga 2020. do veljače 2021., a u njemu su prije svega sudjelovali ciljani dionici putem Schengenskog foruma i tematskih radionica podijeljenih prema temama i dionicima na koje se one odnose. U savjetovanju su sudjelovale države članice, Europski parlament, prijevoznici i nevladine organizacije.

²⁶ Presuda se odnosi na zakonitost produljenja kontrola na unutarnjim granicama nakon rokova utvrđenih u Zakoniku o schengenskim granicama i daje važna pojašnjenja u tom pogledu.

²⁷ Vidjeti točku 69. presude C-368/20.

Okvir 4. Utjecaj bolesti COVID-19

Pandemija bolesti COVID-19 naglasila je potrebu za stabilnim okvirom za koordinaciju i donošenje odluka na vanjskim granicama i unutar schengenskog područja u kriznim situacijama. Na početku pandemije većina država članica ponovno je uvela kontrole na unutarnjim granicama, pri čemu je međusobna koordinacija uslijedila tek kasnije, što je povremeno ugrožavalo pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Kao odgovor na to Komisija je pozvala Vijeće na koordiniranu odluku²⁸ u pogledu ograničenja neobveznih putovanja iz trećih zemalja u schengensko područje. Taj su poziv slijedile sve države članice EU-a (osim Irske) i sve zemlje pridružene Schengenu, a kasnije je uključen u preporuku Vijeća.²⁹ Međutim, države članice primjenjuju ovu preporuku na vrlo različite načine, čime se ugrožava sveukupno funkcioniranje schengenskog područja. *Ad hoc* mjere koordinacije koje je Komisija uvela tijekom posljednje dvije godine pridonijele su uređenijem upravljanju krizom. Komisija je surađivala s državama članicama i kako bi utvrdila njihove potrebe za učinkovitim odgovorom na pandemiju, posebno u kontekstu integriranog političkog odgovora Vijeća na krizu (IPCR). Međutim, kriza je ukazala i na potrebu za posebnim pravnim okvirom za takve mjere na vanjskim granicama u slučaju budućih sličnih situacija, što je dio Komisijina prijedloga izmjene Zakonika o schengenskim granicama, donesenog u prosincu 2021. Pandemija je utjecala i na planiranje i provedbu postupka evaluacije i praćenja Schengena, posebno u području zajedničke vizne politike.

3.3. Dovođenje schengenskog područja

Komisija se od 2011. aktivno zalaže za dovršenje schengenskog područja te poziva države članice da brzo poduzmu potrebne korake kako bi se državama članicama EU-a koje još nisu u potpunosti dio područja bez kontrola na unutarnjim granicama omogućilo pridruživanje. Time će se povećati sigurnost u EU-u u cjelini.

Tijekom posljednjih mjeseci poduzeti su važni politički koraci. Vijeće je u prosincu 2021. potvrdilo³⁰ da je Hrvatska ispunila potrebne uvjete za primjenu svih dijelova schengenske pravne stečevine. Sad je na Vijeću da podnese nacrt odluke³¹ o ukidanju kontrola na unutarnjim granicama i da se savjetuje s Europskim parlamentom.

Rumunjska i Bugarska isto tako čekaju odluku Vijeća, dok nastavljaju aktivno primjenjivati schengensku pravnu stečevinu, posebno u vezi s upravljanjem vanjskim granicama s Ukrajinom. Komisija je 2011. potvrdila da Bugarska i Rumunjska ispunjavaju potrebne uvjete za pristupanje Schengenu. Obje su države članice, u kontekstu reformiranog mehanizma za evaluaciju i praćenje primjene Schengena, dale zajedničku izjavu³² Vijeću u kojoj su istaknule svoju predanost pravilnoj primjeni schengenske pravne stečevine i davanju doprinosa pravilnom funkcioniranju područja bez kontrola na unutarnjim granicama. Kako bi potkrijepile tu obvezu i ojačale uzajamno povjerenje, dobrovoljno su pozvale tim pod koordinacijom Komisije da ocijeni primjenu najnovijih promjena schengenske pravne stečevine u odnosu na evaluaciju iz 2011., s naglaskom na upravljanju vanjskim granicama i policijskoj suradnji. Komisija je spremna koordinirati i provoditi te dobrovoljne procjene. Komisija ponovno poziva Vijeće da poduzme potrebne korake za konsolidaciju schengenskog područja donošenjem odluke kojom bi se Bugarskoj, Hrvatskoj i Rumunjskoj omogućilo da službeno postanu dio tog područja³³.

²⁸ COM(2020) 115 final

²⁹ Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja, 30.6.2020.

³⁰ Zaključci Vijeća o ispunjavanju nužnih uvjeta za punu primjenu schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj.

³¹ Ovu Odluku moraju jednoglasno donijeti članovi koji predstavljaju države članice koje već primjenjuju relevantne odredbe, kao i država članica pristupnica.

³² SAŽETI ZAPISNIK SA SASTANAKA ODBORA STALNIH PREDSTAVNIKA od 28. veljače, 2. i 4. ožujka 2022., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, pod točkom 26.

³³ U skladu sa zahtjevima odgovarajućih akata o pristupanju, Vijeće jednoglasno donosi odluku nakon savjetovanja s Europskim parlamentom.

U tijeku je i postupak schengenske evaluacije Cipra kako bi se procijenila njegova spremnost za pristupanje schengenskom području. Europski parlament je 3. svibnja 2022. na temelju prijedloga Komisije velikom većinom donio izvješće o primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u području schengenskog informacijskog sustava u Cipru. Kao sljedeći korak očekuje se da će Vijeće u drugoj polovini 2022. donijeti odluku o primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u području Schengenskog informacijskog sustava u Cipru, nakon čega će uslijediti evaluacija rada sustava.

4. Prioriteti koji proizlaze iz schengenskih evaluacija

Uz snažno upravljanje, dobro funkcioniranje schengenskog područja oslanja se na pravilnu i pravodobnu provedbu schengenske pravne stečevine. Tim se pravilima osigurava da sve države članice primjenjuju jedinstvene kriterije za kontrole ulaska i izlaska na zajedničkoj vanjskoj granici, razvijaju suradnju među službenicima graničnog nadzora, nacionalnom policijom i pravosudnim tijelima, upotrebljavaju odgovarajuće sustave za razmjenu informacija i provode zajedničku politiku vraćanja. Njima se osiguravaju usklađeni uvjeti ulaska i zajednička vizna politika kako bi se održala visoka razina unutarnje sigurnosti i mogućnost putovanja bez kontrola na unutarnjim granicama. S obzirom na veliku količinu osobnih podataka koji se obrađuju, poštovanje zahtjeva u pogledu zaštite podataka ima ključnu ulogu. Pravilna provedba svih tih pravila ne samo da štiti sigurnost građana u području bez unutarnjih granica, već i stvara sinergije među nacionalnim tijelima.

Financijskom potporom u okviru financiranja sredstvima EU-a (Fond za unutarnju sigurnost, Instrument za upravljanje granicama i vize te Fond za azil, migracije i integraciju) olakšava se i pravilna provedba schengenske pravne stečevine. Komisija nastoji osigurati da države članice imaju dovoljno sredstava za provedbu tih preporuka s financijskim posljedicama koje proizlaze iz schengenskih evaluacija. Uzimajući u obzir vremenski okvir evaluacija, države članice stoga se potiče da u okviru svojih nacionalnih programa izdvoje potrebna sredstva kako bi se prednost dala rješavanju nedostataka utvrđenih u izvješćima o evaluaciji, posebno ako su ti nedostaci ozbiljni.

Iako su schengenske evaluacije tijekom posljednjih godina pokazale da države članice općenito na odgovarajući način provode schengensku pravnu stečevinu, i dalje postoje određeni ključni nedostaci koje treba riješiti i mjere koje treba poduzeti kao prioritete. Nedostaci se ne bi trebali razmatrati zasebno, već u uzajamnom djelovanju s različitim područjima obuhvaćenima mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena i s obzirom na mogućnost da ugroze cijelo schengensko područje. Neki od tih nedostataka horizontalne su prirode i zahvaćaju različita područja politika te zbog svojih višestrukih posljedica mogu imati veći učinak na dobro funkcioniranje schengenskog područja.

Tijekom prvog ciklusa schengenskih evaluacija (2015.–2019.) utvrđeni su ozbiljni nedostaci u deset evaluacija u trima područjima³⁴, a za razdoblje 2020.–2021. još jedan slučaj u četvrtom području politike³⁵. Ti ozbiljni nedostaci u nekim se slučajevima odnose na ugrožavanje sveukupnog funkcioniranja schengenskog područja ili u drugim slučajevima predstavljaju ozbiljan rizik za temeljna prava. Ako se utvrde ozbiljni nedostaci, države članice pomno se prati kako bi se osigurala brza provedba korektivnih mjera, među ostalim provođenjem ponovnih provjera.

³⁴ Izvješće 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) i procjena učinka provedena u okviru pripreme prijedloga o reformi mehanizma evaluacije i praćenja Schengena (SWD(2021) 119 final).

³⁵ U prvom ciklusu evaluacije mehanizmom su utvrđeni ozbiljni nedostaci u deset evaluacija u tri područja: upravljanju vanjskim granicama (Grčka, Island, Španjolska i Švedska), zajedničkoj viznoj politici (Finska i Nizozemska), Schengenskom informacijskom sustavu (Belgija, Francuska, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina). Za razdoblje 2020.–2021. utvrđeni su ozbiljni nedostaci u području vraćanja za Grčku.

Reformiranim mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena uspostaviti će se još čvršći sustav praćenja kojim će se ubrzati cijeli proces, posebno u slučaju utvrđivanja ozbiljnih nedostataka, za što je predviđen poseban ubrzani postupak.

4.1. Upravljanje vanjskim granicama

Vanjske se granice moraju zaštititi i njima se mora upravljati na učinkovit način, vodeći brigu o tome da se prava osoba koje traže zaštitu u potpunosti poštuju. Neometani prijelazi granica moraju se odvijati uz osiguravanje visoke razine sigurnosti. U pravilu se provode učinkoviti postupci granične kontrole usmjereni na sigurnost koji se temelje na sveobuhvatnim informacijama prije dolaska i pretraživanjima relevantnih baza podataka kako bi se osigurale sustavne kontrole svih osoba koje prelaze vanjske granice. Države članice isto su tako obvezne osigurati sveobuhvatan mehanizam za praćenje vanjskih granica i učinkovit nadzor granica kako bi se osigurala potpuna svjesnost o stanju i omogućio primjeren odgovor, uključujući spašavanje života na moru.

Poseban je izazov instrumentalizacija migranata u političke svrhe, za koju je Komisija u prosincu 2021. iznijela namjenske prijedloge kao odgovor na poziv Europskog vijeća: izmjenu Zakonika o schengenskim granicama kojom se utvrđuje definicija instrumentalizacije migracija³⁶ i novi instrument za rješavanje situacija instrumentalizacije u području migracija i azila³⁷. Očekuje se da će se usvajanjem tih prijedloga osigurati čvrst okvir za slučajeve instrumentalizacije u budućnosti i primjena *ad hoc* mjera u skladu s člankom 78. stavkom 3. UFEU-a učiniti nepotrebnom³⁸.

Europsko integrirano upravljanje granicama zajednička je odgovornost svih država članica i zemalja pridruženih Schengenu, institucija i agencija Unije. U tom kontekstu europska granična i obalna straža ima ključnu ulogu jer okuplja relevantna nacionalna tijela i Frontex. Nedostaci na vanjskim granicama jedne zemlje mogu utjecati na sve države članice te dovesti u pitanje funkcioniranje schengenskog područja. Stoga je potrebno međusobno integrirati upravljanje granicama država članica kako bi se uspostavilo djelotvorno, učinkovito i koordinirano upravljanje vanjskim granicama EU-a.

Schengenske evaluacije pokazale su da su posljednjih godina države članice uložile znatna sredstva u bolju zaštitu vanjskih granica, što je dovelo do poboljšanja zabilježenih tijekom drugog ciklusa evaluacije (počevši od 2020.) i do odgovarajuće razine upravljanja vanjskim granicama općenito. Međutim, evaluacijama su utvrđeni određeni nedostaci, od kojih je jedan da općenito **ne postoji odgovarajuće strateško upravljanje i planiranje nacionalnih kapaciteta** za integrirano upravljanje granicama. To dovodi do smanjene međuinstitucijske suradnje, preklapanja nadležnosti među različitim tijelima za vanjske granice i raspršene dodjele sredstava. To se posebno odnosi na dugoročno planiranje **ljudskih potencijala i osposobljavanja**, kao i na sustavnu upotrebu informacijskih sustava za graničnu kontrolu, uključujući **nisku razinu povezanosti** za osiguravanje sustavne kontrole u relevantnim bazama podataka na nekim lokacijama. Razlike u provedbi i kvaliteti analiza rizika i procjena osjetljivosti u državama članicama razlog su za zabrinutost.

Kad je riječ o graničnoj kontroli (granične provjere i nadzor granice), schengenske evaluacije pokazale su da je primjena schengenske pravne stečevine u državama članicama općenito primjerena. U schengenskoj evaluaciji istaknuti su i primjeri dobre prakse i inovativne aktivnosti koje države članice provode kako bi učinkovito primjenjivale schengenske kriterije. Unatoč

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Komisija je 1. prosinca 2021. donijela prijedlog odluke Vijeća na temelju članka 78. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) čiji je cilj poduprijeti Latviju, Litvu i Poljsku osiguravanjem mjera i operativne potpore potrebnih za uređeno i dostojanstveno upravljanje dolaskom osoba koje Bjelarus instrumentalizira, uz potpuno poštovanje temeljnih prava.

općenito dobrom napretku, postoje opetovani nedostaci u nadzoru vanjskih granica i manjkavi postupci granične kontrole na nekim graničnim prijelazima. Granične kontrole provode se u skladu sa sveobuhvatnom analizom rizika u većini država članica; međutim, i dalje postoje utvrđeni nedostaci u načinu na koji neke države članice provode europski model analize rizika za graničnu kontrolu³⁹, što dovodi do nedovoljne svjesnosti o stanju, raspršenog planiranja resursa i neodgovarajućih operativnih mjera.

Na nekim graničnim prijelazima granične se kontrole ne provode sustavno i nisu u skladu sa standardima. To je uglavnom povezano s nedovoljnim ljudskim potencijalima, nedostatkom odgovarajuće osposobljenih službenika graničnog nadzora i slabom povezanošću s bazama podataka, čime je onemogućeno ujednačeno i sustavno provođenje kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka, uključujući Schengenski informacijski sustav i Interpolovu bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama, što dovodi do važnih sigurnosnih nedostataka. To bi moglo predstavljati prijetnju javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima bilo koje države članice i EU-a u cjelini.

To dodatno pogoršava nedovoljna provedba i primjena **direktiva** o odgovornosti prijevoznika⁴⁰ i **obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima**⁴¹ u nekim državama članicama. Kako bi se suzbila nezakonita imigracija i osigurala učinkovita granična kontrola, zračni prijevoznici moraju na zahtjev tijela nadležnih za obavljanje kontrola osoba na vanjskim granicama do kraja registracije prenijeti informacije o putnicima koje će prevoziti do ovlaštenog graničnog prijelaza preko kojeg će te osobe ući na državno područje države članice. Ako se to ne obavi, službenici graničnog nadzora nemaju na raspolaganju sve potrebne informacije za provođenje odgovarajućih graničnih kontrola. Revizija Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima predviđena je do kraja 2022.⁴² kako bi se uklonili nedostaci koji su postali vidljivi i iz evaluacije iz 2020. te osigurali uvjeti za odgovarajuću provedbu.

Nekoliko država članica ima **fragmentiranu nacionalnu sliku stanja**, smanjene sposobnosti otkrivanja i ograničene kapacitete za odgovor, posebno na morskim i kopnenim granicama, zbog nedostatka integriranih sustava nadzora granica, nedovoljne koordinacije i suradnje među nacionalnim tijelima za nadzor granica, kao i raspršene **provedbe Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR)**⁴³, što utječe na kvalitetu graničnih kontrola. Ti bi nedostaci mogli smanjiti operativnu učinkovitost upravljanja vanjskim granicama i kapaciteta za odgovor, čime bi se ugrozilo schengensko područje. To posebno vrijedi na morskim i kopnenim granicama zbog ograničenih mogućnosti i nedostatka integriranih sustava nadzora granica, što utječe na kvalitetu graničnih kontrola. Ti bi nedostaci mogli smanjiti operativnu učinkovitost upravljanja vanjskim granicama i kapaciteta za odgovor, čime bi se ugrozilo schengensko područje.

Poštovanje temeljnih prava, a posebno načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, ključno je načelo u upravljanju vanjskim granicama EU-a. Promatrači iz Agencije Europske unije za temeljna prava počeli su 2020. sudjelovati u schengenskim evaluacijama u području vanjskih granica. Pridonijeli su utvrđivanju nedostataka i preporuka za poboljšanje. Optužbe za kršenje temeljnih prava na vanjskim granicama uvijek su razlog za zabrinutost. Djelotvorne procjene svih navodnih kršenja te, prema potrebi, brze i neovisne istrage ključne su za osiguravanje zaštite temeljnih prava na vanjskim granicama. Neovisni mehanizmi za praćenje poštovanja temeljnih

³⁹ Zajednički integrirani model analize rizika, <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

⁴⁰ Direktiva Vijeća 2001/51/EZ od 28. lipnja 2001. o dopuni odredaba članka 26. Konvencije o primjeni Sporazuma iz Schengena od 14. lipnja 1985.

⁴¹ Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima.

⁴² Vidjeti Prilog I. Programu rada Komisije za 2022., COM(2021) 645 od 19.10.2021.

⁴³ Europski sustav nadzora granica (EUROSUR) okvir je za razmjenu informacija i suradnju između država članica i Frontexa kako bi se poboljšala svjesnost o stanju i povećala sposobnost reagiranja na vanjskim granicama.

prava primjer su dobre prakse u tom pogledu, koju će Komisija nastaviti podupirati i financirati. Poštovanje temeljnih prava aspekt je koji je obuhvaćen novim mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena, kojim će se osigurati poduzimanje mjera za sprečavanje i uklanjanje svih nedostataka.

Okvir 5. Prioriteti za upravljanje europskim vanjskim granicama:

- učinkovita provedba europskog integriranog upravljanja granicama,
- povećana upotreba analize rizika u graničnoj kontroli i potpuna integracija rezultata procjene osjetljivosti u planiranje i operacije europske granične i obalne straže,
- poboljšanje kvalitete graničnih kontrola primjenom postupaka temeljenih na informacijama i povećana upotreba podataka dostavljenih prije dolaska uvođenjem informacijskih sustava za graničnu kontrolu, uključujući donošenje prijedloga Komisije za reviziju Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima,
- jačanje nacionalnih integriranih sustava nadzora granica i međuagencijske suradnje,
- provedba dobrih nacionalnih sustava osposobljavanja za graničnu kontrolu⁴⁴,
- provedba nacionalnih mehanizama za praćenje poštovanja temeljnih prava.

4.2. Vizna politika

Schengensko područje ne može učinkovito funkcionirati bez zajedničke vizne politike. Riječ je o alatu za olakšavanje ulaska zakonitih posjetitelja, kao što su turisti i osobe koje putuju zbog posla, uz istodobno sprečavanje sigurnosnih rizika i rizika od nezakonitih migracija u EU. Zakonikom o vizama⁴⁵ utvrđuju se usklađeni postupci i uvjeti za obradu zahtjeva za vizu i izdavanje viza, a viznim informacijskim sustavom⁴⁶ osigurava se da konzulati, službenici graničnog nadzora, tijela za izvršavanje zakonodavstva, imigraciju i druga relevantna tijela imaju pristup podacima podnositelja zahtjeva za vizu.

Ograničenja putovanja povezana s pandemijom bolesti COVID-19 dovela su do velikog pada broja zahtjeva za schengenske vize. Dok su prije pandemije konzulati država koje sudjeluju u schengenskom području primili 16 milijuna zahtjeva za vizu 2018. i 17 milijuna 2019., broj zahtjeva smanjio se na 3 milijuna 2020. i 2,5 milijuna 2021.

Pandemija je otežala i provedbu schengenskih evaluacija u tom području politike s obzirom na to da se evaluacije provode u konzulatima država članica u trećim zemljama za koje je potrebna viza. Godine 2020. i 2021. mogle su se provesti samo dvije evaluacije. Međutim, mnoge države članice ostvarile su dobar napredak u provedbi svojih akcijskih planova povezanih s prethodnim evaluacijama. Zaključenje 12 akcijskih planova u posljednje dvije godine znači da je znatan broj utvrđenih nedostataka uspješno ispravljen.

Države članice u velikoj mjeri na odgovarajući način provode zajedničku viznu politiku odlukama koje su općenito opravdane kad je riječ o tome treba li vize izdati ili odbiti. Neka od glavnih pitanja koja izazivaju zabrinutost odnose se na sljedeće:

- prakse država članica i dalje se razlikuju pri utvrđivanju valjanosti zatraženih viza ili popratnih isprava, unatoč pravilima o valjanosti viza sadržanima u Zakoniku o vizama i pravno obvezujućim usklađenim popisima popratnih isprava koje je donijela Komisija;
- nedovoljna osposobljenost i manjak osoblja, što dovodi do proceduralnih pogrešaka;
- angažiranje vanjskih pružatelja usluga učestalo je, ali je praćenje njihovih aktivnosti nedostatno;

⁴⁴ Zajednički temeljni program obuke za osnovno osposobljavanje granične i obalne straže u EU-u jedini je program obuke kojim se uspostavljaju temeljni standardi učenja na operativnoj razini nadzora granica u državama članicama Europske unije. Komisija i Frontex stalno potiču države članice da se njima koriste.

⁴⁵ Uredba (EZ) br. 810/2009, (SL L 243, 15.9.2009., str. 1.).

⁴⁶ Uredba (EZ) br. 767/2008 (SL L 218, 13.8.2008., str. 60.).

- upotreba viznog informacijskog sustava nije optimalna zbog ponekad neodgovarajuće kvalitete podataka koji su u njega uneseni, nedostatne odgovarajuće informatičke osposobljenosti i ograničene informiranosti o određenim funkcijama sustava te zato što nacionalni sustavi za obradu predmeta nisu uvijek prilagođeni odredbama Zakonika o vizama i radnim postupcima viznoga informacijskog sustava.

U okviru postupka praćenja prethodnih evaluacija Komisija je opetovano pozivala države članice da riješe ta pitanja, a odgovarajuća financijska potpora stavljena je na raspolaganje putem instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i viza uspostavljenog u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama (2021. – 2027.) za potporu relevantnim mjerama.

Komisija je 27. travnja 2022. predstavila Prijedlog o **digitalizaciji postupaka izdavanja viza** radi modernizacije i povećanja učinkovitosti podnošenja i obrade zahtjeva za vizu uz istodobno jačanje sigurnosti schengenskog područja. Istog je dana Komisija predložila ukidanje obveze posjedovanja vize za državljane Katara i Kuvajta. U narednim mjesecima provest će evaluaciju revidiranog Zakonika o vizama koji je stupio na snagu u veljači 2020. Nastavit će pomno pratiti treće zemlje kojima je odobren bezvizni pristup EU-u, posebno putem izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza⁴⁷, te će nastaviti blisko surađivati s predmetnim državama članicama i Sjedinjenim Američkim Državama kako bi se postigao potpuni reciprocitet ukidanja viza za preostale države članice, odnosno Bugarsku, Cipar i Rumunjsku. Komisija osim toga u suradnji s državama članicama pomno prati programe dodjele državljanstva u zamjenu za ulaganja koje provode treće zemlje čijim državljanima nije potrebna viza jer korisnici tih programa mogu dobiti slobodan pristup schengenskom području. Vijeće je nedavno, na prijedlog Komisije, odlučilo privremeno suspendirati zahtjeve za izuzeće od obveze posjedovanja vize za nositelje putovnica Vanuatua izdanih nakon 2015. zbog rizika povezanih s programom dodjele državljanstva u zamjenu za ulaganja⁴⁸ koji se provodi u toj zemlji. Države članice morat će nastaviti blisko surađivati s eu-LISA-om i Komisijom kako bi unaprijedile svoje informacijske sustave za obradu viza i uskladile ih s nadograđenim viznim informacijskim sustavom. Schengenske evaluacije u tom području politike nastavit će se u lipnju 2022. uzimajući u obzir razvoj epidemiološke situacije.

Okvir 6. Prioriteti za viznu politiku:

- brz napredak u pregovorima o prijedlogu za digitalizaciju postupaka izdavanja viza,
- brz napredak u pregovorima o prijedlogu za izuzeće od obveze posjedovanja vize za Katar i Kuvajt,
- priprema provedbe revidiranog viznog informacijskog sustava,
- jačanje nadzora trećih zemalja koje su dobile pristup EU-u bez viza,
- jačanje praćenja programa za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima kojima upravljaju treće zemlje u skladu s preporukom C(2022) 2028⁴⁹,
- nastavak provedbe schengenskih evaluacija od lipnja 2022.

4.3. Vraćanje osoba koje nemaju zakonsko pravo boravka

⁴⁷ Komisija mora svake godine izvijestiti Europski parlament i Vijeće o kontinuiranom ispunjavanju zahtjeva za izuzeće od obveze posjedovanja vize u zemljama čiji su državljani dobili pristup bez vize prije manje od sedam godina, nakon uspješnog dovršetka dijaloga o liberalizaciji viznog režima (Republika Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Republika Sjeverna Makedonija, Republika Srbija, Gruzija, Republika Moldova, Ukrajina). Četvrto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza doneseno je 4. kolovoza 2021. (COM(2021) 602).

⁴⁸ EU 2022/366

⁴⁹ C(2022) 724 final.

Jačanje napora za smanjenje broja nezakonitih migracija u EU i bolju zaštitu vanjskih granica trebalo bi biti popraćeno poduzimanjem mjera za djelotvorno **vraćanje** državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području država članica. Svake godine za oko 400 000 državljana trećih zemalja izdaje se nalog da napuste područje EU-a, ali samo 140 000 (2020. još i manje zbog mjera za ograničavanje pandemije) tih osoba stvarno se vrati u treću zemlju, od čega je otprilike 45 % dobrovoljnih vraćanja. Poboljšanje učinkovitosti sustava vraćanja u državama članicama isto je tako važan aspekt rada na uspostavi zajedničkog sustava EU-a za vraćanje kako je utvrđeno u Paktu o migracijama i azilu, kojim se kombiniraju snažnije strukture unutar EU-a, posebno pravni okvir ojačan preinačenom Direktivom o vraćanju, i učinkovitija suradnja s trećim zemljama. Osim toga, u skladu sa Strategijom EU-a za dobrovoljni povratak i reintegraciju donesenom u travnju 2021., razvija se ujednačeniji i koordiniraniji pristup među državama članicama kako bi se iskoristio puni potencijal dobrovoljnog povratka i reintegracije s ciljem povećanja učinkovitosti i održivosti zajedničkog sustava EU-a za vraćanje na uzajamnu korist povratnika, EU-a i trećih zemalja.

Schengenske evaluacije pokazale su poboljšanja u tom području, a nacionalno zakonodavstvo i prakse država članica sad su bolje usklađeni sa zahtjevima Direktive o vraćanju. Međutim, i dalje su potrebna poboljšanja kako bi se osiguralo potpuno poštovanje temeljnih prava. U jednoj su državi članici utvrđeni ozbiljni nedostaci zbog neodgovarajućih uvjeta zadržavanja i nedostatnih postupovnih zaštitnih mjera.

Kad je pak riječ o učinkovitosti sustava vraćanja, odluke o vraćanju za državljane trećih zemalja koji nemaju zakonsko pravo boravka ne izdaju se sustavno u svim državama članicama. Postoje različite prakse u pogledu zabrana ulaska koje se ne izdaju sustavno kada državljani trećih zemalja ne poštuju obvezu vraćanja, čime se ograničava njihov učinak odvratanja.

Učinkovito izvršenje odluka o vraćanju i dalje je izazov, na koji utječe i ograničena suradnja trećih zemalja u pogledu ponovnog prihvata. Neovisno o tim vanjskim izazovima postoje prepreke unutar nacionalnih sustava otkrivene u okviru schengenskih evaluacija, koje ometaju učinkovitost sustava vraćanja država članica. Isto je tako potrebno poboljšati prikupljanje podataka u području vraćanja kako bi se omogućilo bolje oblikovanje, provedba i evaluacija politika. Glavni problemi utvrđeni u nizu država članica odnose se na:

- ograničene/nedovoljne resurse namijenjene vraćanju kad je riječ o osoblju i infrastrukturi,
- nepostojanje ili neučinkovitost praćenja provedbe odluka o vraćanju, među ostalim s pomoću informatičkih sustava za upravljanje predmetima vraćanja,
- ograničenu dostupnost i upotrebu programa dobrovoljnog povratka i reintegracije (među ostalim onih koji su povezani sa savjetovanjem o vraćanju),
- ograničenu upotrebu alternativa zadržavanju kako bi se spriječio bijeg i nedostatak odgovarajućih specijaliziranih kapaciteta za zadržavanje.

Komisija blisko surađuje s državama članicama kako bi se osigurala potpuna provedba pravila o vraćanju i daljnje praćenje prema potrebi, među ostalim postupcima za utvrđivanje povrede prava. Poseban se naglasak stavlja na provedbu postupaka vraćanja, kao što su izdavanje odluka o vraćanju i njihovo učinkovito izvršenje, kao i na poštovanje prava migranata, osobito djece i ranjivih osoba, tijekom svih faza postupka vraćanja.

Komisija je 2. ožujka 2022. imenovala prvog koordinatora EU-a za vraćanje. Koordinator za vraćanje objedinjit će sastavnice politike vraćanja EU-a, oslanjajući se na pozitivna iskustva država članica u upravljanju vraćanjem i olakšavajući neometanu i povezanu provedbu postupka vraćanja. Komisija upravo radi na uspostavi mreže za vraćanje na visokoj razini koja će podupirati koordinatora za vraćanje kako bi se olakšala praktična suradnja između država članica, Komisije i Frontexa te koja će služiti kao pouzdan prostor za konstruktivnu razmjenu i dijalog o pitanjima vraćanja na visokoj razini.

Okvir 7. Prioriteti za politiku vraćanja:

- brzo donošenje obnovljenog pravnog okvira za vraćanje na temelju preinačene Direktive o vraćanju;
- promicanje dobrovoljnog povratka i reintegracije kao sastavnog dijela zajedničkog sustava EU-a za vraćanje, u skladu sa strategijom EU-a o dobrovoljnom povratku i reintegraciji,
- potpuno iskorištenje operativne i praktične potpore koju Frontex može pružiti u tom području.

4.4. Policijska suradnja⁵⁰

U području bez kontrola na unutarnjim granicama čvrsta **policijska suradnja** među državama članicama neophodna je kako bi se osigurala sigurnost i povjerenje u schengenskom području, a posebno u pograničnim regijama. Prema Procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala u EU-u (EU SOCTA) iz 2021., koju je objavio Europol, gotovo 70 % mreža organiziranog kriminala aktivno je u više od tri države članice. Policijski službenici moraju moći u cijelom EU-u učinkovito, brzo i sustavno surađivati u borbi protiv transnacionalnih kaznenih djela.

U dosad provedenim schengenskim evaluacijama u području policijske suradnje istaknuto je da **brojne prepreke ometaju praktičnu upotrebu nekih instrumenata za prekograničnu policijsku suradnju** dostupnih državama članicama, iako su države članice općenito pravno usklađene sa schengenskom pravnom stečevinom.

Prekograničnu policijsku suradnju, kako je utvrđena u Prijedlogu preporuke Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji, složenijom čini supostojanje različitih policijskih tijela u mnogim državama članicama, npr. vojne policije, civilne policije, nacionalne, regionalne ili lokalne policije. Ključno je da svaka država članica organizira unutarnju koordinaciju tako da sve relevantne službe mogu sudjelovati u prekograničnoj i međunarodnoj policijskoj suradnji. U tu su svrhu gotovo sve države članice imenovale jednu službu kao **jedinstvenu kontaktnu točku**⁵¹ koja je nadležna za svu prekograničnu i međunarodnu operativnu suradnju i razmjenu informacija u području izvršavanja zakonodavstva. Jedinstvene kontaktne točke, koje su temelj prekogranične suradnje u izvršavanju zakonodavstva i operativne razmjene informacija, suočavaju se s izostankom integracije i osposobljavanja prilagođenog osoblju, čime se ograničava korist od naglog porasta razmjene informacija u proteklim godinama.

Učinkovita prekogranična suradnja zahtijeva interoperabilna komunikacijska sredstva i mobilni pristup relevantnim bazama podataka u skladu s potrebnim zaštitnim mjerama. Tehnički sustavi koji se upotrebljavaju na nacionalnoj razini trebali bi biti dostupni za sigurnu prekograničnu razmjenu informacija, uključujući sigurnu elektroničku poštu i radijske komunikacijske sustave, posebno u slučaju potjera. Zbog nedostatka odgovarajućih tehničkih alata policijski se službenici u većini država članica koriste nesigurnim alatima za radiokomunikaciju ili mobilnim telefonima kako bi kontaktirali svoje centralne dispečerske službe radi provjere podataka. To dovodi do rizika od neuspjeha u komunikaciji (čestih u planinskim područjima) i nesporazuma (npr. u slučaju transliteracije). Isti se rizici javljaju u slučaju nepostojanja odgovarajućeg mobilnog pristupa bazama podataka za policijske službenike na terenu. Kad policijski službenici provjeravaju osobu tijekom zajedničke ophodnje ili tijekom ciljanih zajedničkih akcija u pograničnim područjima, moraju imati izravan i odgovarajući pristup svojim nacionalnim i međunarodnim bazama podataka

⁵⁰ „Policijska suradnja” obuhvaća sva nadležna tijela država članica, što uključuje policiju, carinu i druge službe zadužene za izvršavanje zakonodavstva specijalizirane za područje sprečavanja, otkrivanja i istrage kaznenih djela (članak 87. UFEU-a).

⁵¹ Jedinstvena kontaktna točka znači središnje nacionalno tijelo odgovorno za međunarodnu policijsku suradnju iz članka 39. stavka 3. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma.

koji im je dopušten u skladu s nacionalnim pravom. Ako se dostupne informacije ili mjere koje treba poduzeti ne prikazuju ispravno, traženi bi kriminalci primjerice mogli neotkriveni proći kroz nekoliko zemalja. Osim policijskim službenicima na terenu, izravniji pristup relevantnim međunarodnim bazama podataka potreban je i istražiteljima. S obzirom na prekogranično djelovanje većine kriminalaca, rano otkrivanje međunarodnih veza ključno je za uspješnu kaznenu istragu.

Naposljetku, mjera u kojoj se olakšavaju **prekogranične operativne policijske aktivnosti** (kao što su potjere ili prekogranični nadzor) znatno se razlikuje u cijelom EU-u. Dok neke zemlje u velikoj mjeri dopuštaju međusobni pristup bazama podataka tijela za izvršavanje zakonodavstva (uključujući carinsku službu i službu graničnog nadzora), druge nameću preuska zemljopisna ili vremenska ograničenja za potjere ili ne dopuštaju stranim policijskim službenicima da uhite osumnjičenike na njihovu državnom području tijekom potjere.

Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA)⁵² kojom se utvrđuju temeljna načela policijske suradnje i Okvirna odluka 2006/960/PUP (Švedska inicijativa) kojom se pojednostavnjuje razmjena informacija među tijelima za izvršavanje zakonodavstva čine dio schengenske pravne stečevine. Odredbama Konvencije državama strankama daje se znatna fleksibilnost u načinu na koji je odlučeno provesti. U praksi se za daljnji razvoj te zajedničke osnove sustavno upotrebljavaju bilateralni ili multilateralni sporazumi⁵³. Trenutačno postoji oko 60 takvih sporazuma među državama članicama EU-a.

Glavni je izazov u području policijske suradnje taj što je zakonodavni okvir rascjepkan i državama članicama ostavlja veliku fleksibilnost u načinu na koji ga odlučeno provesti. Prijedlozima o policijskoj suradnji⁵⁴ nastoji se riješiti to pitanje i ojačati policijska suradnja osiguravanjem jasnih kanala i vremenskih okvira za razmjenu informacija te jačanjem uloge Europolu. Komisija pozdravlja napredak Vijeća, čiji je cilj donošenje općeg pristupa direktivi i uredbi u lipnju 2022. te potvrđivanje Preporuke o operativnoj policijskoj suradnji. Trijalozima o tim prijedlozima mogli bi stoga započeti ove godine, a donošenje odgovarajućih odluka očekuje se do kraja 2023.

Ključno je nastaviti razvijati alate kojima raspolažu policijska tijela. Uporabom i razmjenom unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u kombinaciji s evidencijom imena putnika već su ostvareni konkretni rezultati u borbi protiv terorizma i teških kaznenih djela. U pripremi je nova zakonodavna inicijativa za poboljšanje upotrebe unaprijed dostavljenih informacija o putnicima i za potrebe izvršavanja zakonodavstva povećanjem pravne sigurnosti i uklanjanjem nedostataka koji su postali vidljivi iz evaluacije Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima⁵⁵ iz 2020., uz istodobno osiguravanje potrebnih zaštitnih mjera. Predviđeno je da će biti predstavljena do kraja 2022.

Okvir 8. Prioriteti za policijsku suradnju:

- brzo donošenje prijedloga o policijskoj suradnji i provedba Preporuke o operativnoj policijskoj suradnji za koju se očekuje da će je Vijeće donijeti u lipnju,
- donošenje prijedloga Komisije do kraja 2022. za nove zakonodavne mjere o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima kojima će se ojačati njihova upotreba u svrhu

⁵² Članci od 39. do 47. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma.

⁵³ Članak 39. stavak 5. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma.

⁵⁴ Njima je obuhvaćen Prijedlog preporuke Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji (COM(2021) 780 final), Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o razmjeni informacija između tijela za izvršenje zakonodavstva država članica (COM(2021) 782 final) i Prijedlog uredbi Europskog parlamenta i Vijeća o automatskoj razmjeni podataka za policijsku suradnju (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>

izvršavanja zakonodavstva,

- daljnja integracija kanala međunarodne suradnje, poboljšanje sustava vođenja predmeta i automatizacija postupaka u jedinstvenim kontaktnim točkama,
- učinkovit i izravan internetski pristup nacionalnim i međunarodnim bazama podataka te bazama podataka EU-a tijela za izvršavanje zakonodavstva za osoblje jedinstvenih kontaktnih točaka, istražitelje i policijske službenike na terenu u mjeri u kojoj je to potrebno za obavljanje njihovih zadaća,
- učinkovit mobilni pristup nacionalnim i međunarodnim bazama podataka za policijske službenike na terenu, posebno u pograničnim regijama,
- interoperabilnost alata za radijsku komunikaciju.

4.5. Schengenski informacijski sustav

Schengenski informacijski sustav (SIS) glavna je kompenzacijska mjera za ukidanje kontrola na unutarnjim granicama jer pruža ključnu potporu migracijskoj i sigurnosnoj politici u cijelom schengenskom području i na njegovim vanjskim granicama.

Važnost SIS-a za sigurnost i upravljanje granicama u Europi i dalje raste. Iako je upotreba sustava bila pogođena krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 zbog smanjenja putovanja i smanjenja broja graničnih kontrola provedenih tijekom tog razdoblja, upotreba SIS-a u Europi sad stalno raste, dosegnuvši krajem 2021. vrhunac od gotovo 90 milijuna upozorenja⁵⁶ koja su države članice unijele u bazu podataka Schengenskog informacijskog sustava⁵⁷. Do prosinca 2019., neposredno prije početka pandemije, broj pretraživanja Schengenskog informacijskog sustava dosegnuo je rekordnu vrijednost od 6,6 milijardi, a zabilježen je rekordan broj od 283 713 pogodaka⁵⁸ (što je više nego dvostruko u odnosu na 128 598 pogodaka 2014.). Godine 2021. provedeno je više od 7 milijardi pretraživanja u SIS-u⁵⁹ te je ostvareno 222 967 pogodaka, što je pridonijelo rješavanju tog broja slučajeva u europskim zemljama koje upotrebljavaju sustav.

Na temelju provedenih schengenskih evaluacija može se zaključiti da su **države članice općenito učinkovito i ujednačeno primjenjivale i upotrebljavale Schengenski informacijski sustav**. Iako su u nekim državama članicama utvrđeni ozbiljni nedostaci u primjeni Schengenskog informacijskog sustava, te su zemlje hitno i aktivno radile na uklanjanju nedostataka.

Tijekom evaluacija utvrđeni su određeni **nedostaci koji se ponavljaju**:

- države članice ne unose sve relevantne informacije u Schengenski informacijski sustav. Na primjer, otisci prstiju i fotografije nisu uvijek priloženi, čak i ako su ti podaci dostupni na nacionalnoj razini. U nekim slučajevima to je posljedica nedostatka tehničkih alata ili obveznih postupaka na nacionalnoj razini kojima se od tijela koja izdaju upozorenje zahtijeva da dodaju te podatke kad su dostupni;
- krajnjim korisnicima, odnosno policijskim službenicima, službenicima graničnog nadzora i drugim korisnicima prilikom pregledavanja sustava ne prikazuju se sve informacije obuhvaćene upozorenjem Schengenskog informacijskog sustava (npr. dostupna fotografija osobe). Zbog toga je teško točno identificirati osobu na koju se upozorenje odnosi i poduzeti odgovarajuće mjere;

⁵⁶ „Upozorenje” znači skup podataka unesenih u Schengenski informacijski sustav koji nadležnim tijelima omogućuje identifikaciju osobe ili predmeta radi poduzimanja određenih mjera.

⁵⁷ Riječ je o povećanju od gotovo 20 milijuna dodatnih upozorenja u usporedbi s podacima od četiri godine prije (71 milijun do prosinca 2016.).

⁵⁸ „Pogodak” znači svaka podudarnost koja ispunjava sljedeće kriterije: (a) potvrdio ju je: i. krajnji korisnik ili ii. nadležno tijelo u skladu s nacionalnim postupcima pri čemu se predmetna podudarnost temelji na usporedbi biometrijskih podataka; i (b) traži se poduzimanje daljnjih mjera.

⁵⁹ Godine 2019. provedeno je 6,6 milijardi pretraživanja u SIS-u, a 2021. 7,0 milijardi pretraživanja.

- u nekim državama članicama nema napretka u upotrebi novih alata, kao što je funkcija pretraživanja otisaka prstiju u SIS-u. To ima važne posljedice i dovodi do sigurnosnih nedostataka;
- „uredi SIRENE”, administrativne strukture koje se bave razmjenom informacija koje dopunjuju upozorenja Schengenskog informacijskog sustava, središnji su element rada Schengenskog informacijskog sustava, ali nemaju uvijek dovoljno osoblja i tehničkih resursa, što uključuje automatizirane i integrirane alate za provedbu radnih postupaka koji bi im omogućili učinkovitu razmjenu tih informacija;
- ograničeno povećanje ljudskih i tehničkih resursa u uredima SIRENE često dovodi te strukture do granica njihovih kapaciteta. Kvaliteta i brzina razmjene informacija i operativna suradnja među uredima ključni su za daljnje postupanje u pogledu pogodaka kako bi se, primjerice, osigurala zaštita nestalih i ranjivih osoba;
- neke države članice nisu povezale svoje sustave za automatsko prepoznavanje registarskih pločica sa Schengenskim informacijskim sustavom, čime se ograničava opća sigurnost unutar schengenskog područja i na vanjskim granicama.

Okvir 9. Prioriteti za Schengenski informacijski sustav:

- brza provedba obnovljenog Schengenskog informacijskog sustava što je prije moguće, što će uključivati nove kategorije upozorenja i donijeti nove funkcije kojima će se dodatno poboljšati učinkovitost Schengenskog informacijskog sustava,
- osiguravanje potrebnog osoblja i resursa u uredima SIRENE država članica automatizacijom radnih postupaka kako bi se obradio velik broj novih pogodaka te osigurala kvaliteta i brzina razmjene informacija i suradnje,
- maksimalna upotreba funkcije pretraživanja otisaka prstiju Schengenskog informacijskog sustava.

4.6. Zaštita podataka

Još jedan važan dio schengenske pravne stečevine pravila su o zaštiti osobnih podataka. Posebne odredbe o zaštiti osobnih podataka u pravnoj stečevini u području Schengenskog informacijskog sustava i viznog informacijskog sustava (VIS) te, u budućnosti, novih informacijskih sustava (sustav ulaska/izlaska, ETIAS, interoperabilnost), odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR)⁶⁰ na koje se upućuje u pravnoj stečevini u području tih sustava i Direktive o zaštiti podataka pri izvršavanju zakonodavstva⁶¹ glavne su zakonodavne odredbe primjenjive u tom području.

Ključna je zaštitna mjera procjena načina na koji države članice provode i primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, posebno u pogledu SIS-a i VIS-a u kontekstu zahtjeva za zaštitu podataka.

Iako tijekom schengenske evaluacije nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci te je usklađenost s primjenjivim aktima prava EU-a potrebno procjenjivati na pojedinačnoj osnovi, od slučaja do slučaja, još uvijek postoji nekoliko **opetovanih problema** koje treba riješiti:

- neka nacionalna tijela za zaštitu podataka nemaju dovoljno ljudskih i financijskih resursa, što otežava njihovo obavljanje svih zadataka povezanih sa Schengenskim informacijskim sustavom i viznim informacijskim sustavom;

⁶⁰ Uredba (EU) 2016/679, SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

⁶¹ Direktiva (EU) 2016/680, SL L 119, 4.5.2016., str. 89.

- postoji rizik da će neka tijela za zaštitu podataka u svom radu biti podložna vanjskom utjecaju, što bi moglo djelovati na njihovu neovisnost;
- nisu sva tijela za zaštitu podataka dobila učinkovite korektivne ovlasti prema tijelima za izvršavanje zakonodavstva;
- u nekim državama članicama češće i sveobuhvatnije inspekcije koje provode tijela za zaštitu podataka smatrale su se nužnima za ispunjavanje njihove zadaće praćenja zakonitosti obrade podataka Schengenskog informacijskog sustava i viznog informacijskog sustava;
- tijela za zaštitu podataka često nisu ispunila zahtjev za provođenje revizija postupaka obrade podataka u Schengenskom informacijskom sustavu i viznim informacijskim sustavima barem svake četiri godine;
- često su potrebna poboljšanja i u pogledu informacija o pravima ispitanika povezanim sa Schengenskim informacijskim sustavom i viznim informacijskim sustavom te postupka za ostvarivanje tih prava;
- razdoblje čuvanja zapisa iz upita u informacijskim sustavima u nekim slučajevima još uvijek nije u skladu sa schengenskom pravnom stečevinom;
- voditelji obrade često ne provode proaktivne interne revizije usklađenosti u području zaštite podataka, uključujući redoviti pregled zapisâ;
- naposljetku, nije uvijek osigurano redovito i kontinuirano osposobljavanje o zaštiti i sigurnosti podataka za sve operativno osoblje koje ima pristup informacijskim sustavima.

Okvir 10. Prioriteti za zaštitu podataka

- Države članice trebale bi osigurati dostatne resurse tijelima za zaštitu podataka kako bi ona mogla obavljati sve svoje zadaće povezane sa Schengenskim informacijskim sustavom i viznim informacijskim sustavom.
- Tijela za zaštitu podataka trebala bi osigurati da se revizije postupaka obrade podataka u Schengenskom informacijskom sustavu i viznom informacijskom sustavu provode najmanje svake četiri godine.
- Tijela nadležna za Schengenski informacijski sustav i vizni informacijski sustav trebala bi poduzimati daljnje korake u skladu s preporukama, posebno u pogledu interne revizije i osposobljavanja.
- Tijekom provedbe novih informacijskih sustava za graničnu kontrolu (sustav ulaska/izlaska, ETIAS, interoperabilnost) svi odgovorni subjekti dužni su u potpunosti prihvatiti pristup integrirane zaštite privatnosti. Trebalo bi osigurati da zahtjevi za zaštitu podataka budu u potpunosti integrirani i da se poštuju od početka uporabe tih sustava.

5. Daljnji koraci

Iako smo danas spremniji odgovoriti na trenutačne i buduće izazove, svaki je zakonodavni akt ili okvir dobar samo ako se učinkovito i pravodobno provede.

Schengenske evaluacije provedene posljednjih godina potvrdile su da države članice na odgovarajući način provode schengensku pravnu stečevinu u različitim područjima politike te da je mehanizam postigao željeni i namjeravani učinak. Međutim, utvrđeni su nedostaci i manjkavosti te je još uvijek potreban napredak u nekim područjima. U ovom se izvješću utvrđuju ključna prioritetna područja u kojima su potrebna hitna poboljšanja te se ističe da je potrebna brza i odgovarajuća primjena svih dostupnih alata.

Zahvaljujući schengenskom ciklusu schengensko područje sad ima **pojačan i pouzdan sustav upravljanja** kojim se osigurava političko usmjeravanje za odgovarajuću provedbu i redovito praćenje zakonodavstva. Nakon prvih koraka u provedbi ciklusa potrebno je jamčiti da će države

članice, institucije i agencije EU-a nastaviti ulagati zajedničke napore i zajednički snositi odgovornost za postupanje na putu prema sljedećem godišnjem ciklusu 2023.

Ključno je nastaviti raditi na potpuno učinkovitim **europskom integriranom upravljanju granicama**, okupljajući sve relevantne dionike na europskoj i nacionalnoj razini. U području bez kontrola na unutarnjim granicama neophodna je čvrsta **policajska suradnja** među državama članicama uz učinkovitu primjenu opsežnih informacijskih sustava, posebno **Schengenskog informacijskog sustava**, kao i učinkovitu **politiku vraćanja i zajedničku viznu politiku**.

Nadalje, ključno je zadržati usmjerenost na potpunu provedbu nove informatičke arhitekture do kraja 2023. EU je osmislio jedan od **tehnološki najnaprednijih** sustava upravljanja granicama na svijetu i moramo na vrijeme ostvariti taj ambiciozni projekt.

Osiguravanje dostatnih resursa i osposobljavanja za one koji primjenjuju i provode schengensku pravnu stečevinu ključno je kako bi se osigurala učinkovita provedba pravnih obveza u praksi. U tom kontekstu agencije EU-a imaju ključnu ulogu i važno je osigurati da se njihove ovlasti u potpunosti iskoriste.

Naposljetku, ključna je brza i učinkovita provedba **preporuka** utvrđenih u schengenskim evaluacijama.

Većom političkom odgovornošću koja se temelji na dijalogu i redovitim praćenju osigurat će se provedba prioriteta za schengensko područje. Stoga Komisija poziva države članice i agencije EU-a da poduzmu potrebne korake za ostvarivanje tih prioriteta kao i potrebne daljnje mjere.

U tom pogledu Komisija poziva Schengensko vijeće da u lipnju potvrdi ključne elemente novog modela upravljanja Schengenom i prioritete za razdoblje 2022.–2023. navedene u ovom izvješću. Komisija će taj proces pomno pratiti i na političkoj i na tehničkoj razini te će na kraju godišnjeg ciklusa izvijestiti o postignutom napretku i daljnjim mjerama.