



HRVATSKI SABOR
Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/22-01/17
URBROJ: 6521-31-22-01
Zagreb, 10. veljače 2022.

D.E.U. br. 21/025

**ODBOR ZA UNUTARNJU POLITIKU I
NACIONALNU SIGURNOST**
Predsjednik Siniša Hajdaš Dončić

ODBOR ZA OBRANU
Predsjednik Franko Vidović

Poštovani predsjednici odbora,

Odbor za europske poslove na temelju članka 154. stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora prosljeđuje Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost i Odboru za obranu stajalište o dokumentu Europske unije iz Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske za 2021. godinu:

**Stajalište Republike Hrvatske o
Prijedlogu 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**

koje je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom KLASA: 022-03/22-07/14, URBROJ: 50301-21/06-22-2 na sjednici održanoj 18. siječnja 2022.

Predmetni Prijedlog uredbe Europska komisija objavila je 14. prosinca 2021., u sklopu cilja politike „Daljnje inicijative u okviru novog pakta o migracijama i azilu“, iz Programa rada Europske komisije za 2021. godinu, te je u tijeku njegovo donošenje u Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije.

U skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, molim vas da Odboru za europske poslove dostavite mišljenje o Stajalištu Republike Hrvatske najkasnije do 11. ožujka 2022. godine.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK ODBORA
Domagoj Hajduković



U prilogu: - Stajalište Republike Hrvatske o COM (2021) 891
- COM (2021) 891

Na znanje: INFODOK služba

PRIJEDLOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjenama Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders

Brojčana oznaka dokumenta:

**COM(2021) 891 final
2021/0428 (COD)**

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta) i ustrojstvena jedinica:

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo unutarnjih poslova
Ustrojstvena jedinica: Uprava za granicu

Nadležna služba u MVEP (Sektor za koordinaciju europskih poslova):

Služba za pravosuđe i unutarnje poslove

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Radna skupina za granice (FRONTIERS)

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga EU:

Europska komisija je 14. prosinca 2021. godine objavila Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjenama Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica te njegove glavne odrednice predstavila na sastanku Radne skupine Vijeća za granice (FRONTIERS).

Prijedlog se može podijeliti u tri glavna područja izmjena i dopuna Zakonika o schengenskim granicama (SBC):

- I. **Instrumentalizacija migranata:** uvodi se definicija instrumentalizacije (koja bi se primjenjivala i za schengensku i za azilnu pravnu stečevinu) te se pojašnjavaju mogućnosti za zaštitu granice u tim situacijama (dodatno se pojašnjava definicija zaštite granica, bez novih elemenata ili mjera za zaštitu granice u odnosu na postojeće);
- II. **Mjere temeljem lekcija naučenih iz pandemije COVID-a-19** (za situacije u kojima je prisutna prijetnja javnom zdravlju): predviđena je tješnja koordinacija u postupanju na vanjskim granicama te donošenje obvezujuće provedbene Uredbe Vijeća za koordinirani odgovor na EU razini. To bi se primjenjivalo kada ECDC ili EK identificiraju zdravstvenu opasnost ili epidemiološku ugrozu i primjenjivalo bi se prema svim

putnicima izuzev EU građana/državljana trećih zemalja s odobrenim boravištem u EU te nužnom osoblju (mogući su i ostali izuzeci).

III. Mjere na unutarnjim granicama - uvode se:

- Alternativne mjere prije ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama (NUG) u pogledu veće mogućnosti provedbe mjera čija svrha ne bi bila nadzor granica. Alternativne mjere bi predstavljale korištenje tehnologija nadzora i praćenja kod policijskih kontrola, a uvodi se i pojam „transportnih čvorišta“ i omogućavanje korištenja PNR i API podataka.
- Nove obveze za države članice kod uvođenja nadzora na unutarnjim granicama u pogledu izrada procjene rizika kod produljenja NUG-a nakon 6 mjeseci i predviđanje mjera za ublažavanje negativnih učinaka.
- Redefinira se postupak uvođenja nadzora na unutarnjim granicama, i to:
 - a) za prijetnje koje zahtijevaju hitno postupanje: uvođenje nadzora od mjesec dana do maksimalno 3 mjeseca;
 - b) za predviđene prijetnje: uvođenje nadzora na razdoblje od 6 mjeseci koje se može produljivati do 2 godine.
 - c) **novina: za ozbiljnu prijetnju javnom redu i sigurnosti koja dovodi u rizik funkcioniranje područje bez nadzora na unutarnjim granicama – uvođenje nadzora na razdoblje od 6 mjeseci**, koje se može ponovno produljivati bez konačnog ograničenja trajanja, ali uz obrazloženu procjenu.

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

Prostor bez kontrola na unutarnjim granicama (“Schengenski prostor”) jedno je od najvećih postignuća europskih integracija. U Komunikaciji „Strategija prema potpuno funkcionalnom i otpornom schengenskom prostoru (“Schengenska strategija”)“, **Komisija je naglasila da su temelji Schengena dio „europske DNA“**. Schengen je bitan element područja slobode, sigurnosti i pravde te ključni element za funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Njegovo stvaranje donijelo je značajne društvene i ekonomske koristi Europskoj uniji.

Međutim, **posljednjih je godina funkcioniranje Schengena pod utjecajem niza kriza i izazova** (migracijska kriza koja traje od 2015., ograničenja kretanja zbog COVID-19) i zbog toga je potrebno poduzeti mjere koje bi ponovo ojačale Schengen. U tom kontekstu predlaže se ovaj Prijedlog izmjena SBC-a.

Predloženim mjerama želi se **izgraditi međusobno povjerenje između država članica i time ojačati upravljanje vanjskim granicama, ali i spriječiti sekundarne migracije**. Predložene mjere adresiraju zdravstvene izazove, kao i izazove vezane uz instrumentalizaciju migranata od strane trećih zemalja te na revidiranje pravila kojima se želi očuvati funkcioniranje prostora bez nadzora na unutarnjim granicama (boljim korištenjem alternativnih mjera policijske suradnje, a ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama je krajnja mjera).

Status dokumenta:

Prijedlog ove Uredbe objavljen je 14. prosinca 2021. godine te isti dan i okvirno predstavljen na sastanku Radne skupine za granice (FRONTIERS). Predstoji rasprava na stručnoj razini i prvi sastanak Radne skupine je zakazan 7. siječnja 2022.

Stajalište RH:

Republika Hrvatska pozdravlja ovaj Prijedlog Uredbe koji će doprinijeti **povratku normalnom funkcioniranju Schengena**. Posebno podržavamo mjere koje su usmjerene na vraćanje i jačanje međusobnog povjerenja između država članica, kroz **preciznije definiranje mjera koje se odnose na ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama**.

Vezano uz odredbe koje se odnose na zaštitu granica i instrumentaliziranje migranata, Republika Hrvatska je mišljenja da je **potrebno doraditi članak 5. Prijedloga, jer ograničavanje broja graničnih prijelaza prema trećoj zemlji koja instrumentalizira migrante (stavak 4.), nije mjera koja bi mogla odvratiti dotičnu treću zemlju od daljnje instrumentalizacije**, posebno vodeći računa da sukladno točki c) iz tog stavka ograničenja ne smiju utjecati na državljanima trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu.

Na temelju dosadašnjih iskustava možemo zaključiti da će svi migranti koje susjedna treća zemlja instrumentalizira, odnosno organizirano upućuje prema državi članici, pri susretu s graničnom policijom države članice automatski zatražiti međunarodnu zaštitu. Nadalje, Republika Hrvatska je mišljenja kako je **definicija instrumentalizacije navedena u Prijedlogu jasna**. Međutim, Republika Hrvatska je mišljenja kako se i **u određenim situacijama u kojima treća zemlja ne vrši očiti pritisak na granice Unije na način da organizira dolazak migranata koje potom usmjerava prema vanjskim granicama Unije, također može raditi o instrumentalizaciji**. Kao primjer navodimo situaciju u kojoj bi **treća zemlja mogla na neizravan način usmjeravati migrante prema vanjskim granicama Unije**. Takva vrsta instrumentalizacije moguće ne bi bila toliko očita i jasna, međutim svakako bi za posljedicu također imala povećani pritisak na vanjske granice Unije, za što bi kao **primjer mogla poslužiti izgradnja otvorenih prihvatnih centara u neposrednoj blizini vanjske granice Unije**. S obzirom da je cilj djelovati proaktivno, Republika Hrvatska je mišljenja da bi definicija instrumentalizacije mogla i trebala **predvidjeti i neke buduće situacije u kojima bi se određena treća zemlja s ciljem vršenja političkog pritiska na državu članicu ili cijelu Uniju mogla poslužiti**.

S tim u vezi predlažemo definiciju instrumentalizacije dopuniti na način da se u prvom dijelu definicije koji glasi *„instrumentalisation of migrants' refers to a situation where a third country instigates irregular migratory flows“* iza riječi *„instigates“* umetne i *„or indirectly instigates“* u kojem bi slučaju taj početni dio definicije glasilo: *„instrumentalisation of migrants' refers to a situation where a third country instigates or indirectly instigates irregular migratory flows „,“*

Republika Hrvatska će aktivno sudjelovati u raspravi na stručnoj razini te sukladno razvoju zakonodavnog teksta prilagođavati i zastupati svoja stajališta i interese.

Sporna/otvorena pitanja za RH: /

Stajališta DČ, EK i Predsjedništva EU: /

Sporna/otvorena pitanja za DČ, EK i Predsjedništvo EU:

S obzirom da je na sastanku Radne skupine za granice (FRONTIERS) 14. prosinca 2021. godine Komisija samo ukratko predstavila prijedlog izmjena SBC-a, tek je nekoliko država članica preliminarno navelo svoje komentare: DK, NL i SK zatražile su pojašnjenja u vezi premještanja/transfera nezakonitih migranata koji će biti zatečeni unutar područja na kojem se ne provodi nadzor na unutarnjim granicama, a HU i PL su istakle da u prijedlogu uopće nema mjera kojima se jača zaštita vanjskih granica.

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima DČ, EK i Predsjedništva EU: /

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja dokumenta:

Ne predviđa se.

Utjecaj provedbe dokumenta na proračun RH:

S obzirom na to da će Komisija biti ovlaštena donijeti delegirane akte s dodatnim mjerama koje uređuju zaštitu granica, uključujući razvoj standarda za zaštitu granica, a posebno korištenje tehnologija nadzora i praćenja na vanjskim granicama, postoji vjerojatnost da će Republika Hrvatska morati uložiti dodatna financijska sredstva kako bi to ispunila. Jednako tako, sukladno procjeni ranjivosti koju provodi Frontex, postoji mogućnost i da će se u skladu s time morati povećati ljudski i materijalni resursi za provedbu zaštite granice.

U ovome trenutku nije moguće predvidjeti kolika bi financijska sredstva mogla biti potrebna za to, jer navedeno ovisi o tome hoće li Komisija i Frontex zatražiti provedbu tih mjera od Republike Hrvatske. Međutim, u tu se svrhu mogu koristiti i sredstva raspoloživa u okviru nacionalnog programa Instrumenta za financijsku potporu upravljanju granicama i vizama (BMVI).



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 14.12.2021.
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje
kretanje osoba preko granica**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Područje bez nadzora unutarnjih granica („schengensko područje”) jedno je od najvećih postignuća europske integracije. U komunikaciji „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”¹ („schengenska strategija”) Komisija je istaknula da su temelji Schengena dio same srži Europe. Schengensko područje obuhvaća područje na kojem se građani EU-a i državljani trećih zemalja koji na njemu zakonito borave te roba i usluge mogu kretati bez graničnih kontrola. Schengen je osnovni element područja slobode, sigurnosti i pravde te je ključan za funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Njegovo stvaranje donijelo je znatne socijalne i gospodarske pogodnosti europskom društvu.

Međutim, posljednjih je godina to područje opetovano bilo na kušnji zbog niza kriza i izazova. Nezapamćena izbjeglička kriza 2015. razotkrila je nedostatke u upravljanju vanjskim granicama Unije i pokazala da sustav migracija nije dovoljno dobro osmišljen za suočavanje s takvim izazovima te je stoga u nizu država članica ponovno uveden nadzor unutarnjih granica. Taj je nadzor uveden i kao odgovor na stalnu terorističku prijetnju nakon vala napada na europskom tlu. Pandemija bolesti COVID-19 kao izazov bez presedana znatno je opteretila schengensko područje i dovela do uvođenja nadzora unutarnjih granica mnogih država članica, što je povremeno ugrozilo pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Sve je to narušilo ozračje povjerenja koje je nužno za očuvanje područja bez nadzora unutarnjih granica.

Komisija je stoga najavila da namjerava dovršiti alate potrebne za pravilno funkcioniranje schengenskog područja kako bi se ponovno uravnotežila pravila te uspostavilo i ojačalo uzajamno povjerenje među državama članicama. Jedna od mjera kojima se nastoji ojačati schengensko područje i povećati njegovu otpornost novi je prijedlog izmjene Uredbe (EU) br. 2016/399² („Zakonik o schengenskim granicama”). Ovaj Prijedlog glavni je rezultat Plana za novi pakt o migracijama i azilu. Sva rješenja predložena u novom paktu o migracijama i azilu doprinijet će učinkovitom upravljanju migracijama, bližoj suradnji, podjeli odgovornosti među državama članicama i obvezujućem okviru solidarnosti, čime će se ojačati schengensko područje.

Ujednačena primjena pravila na vanjskim i unutarnjim granicama nužna je za dobro funkcioniranje schengenskog područja. To iziskuje povjerenje među državama članicama, učinkovite kontrole na vanjskim granicama i alternativne mjere na područjima država članica kako bi se osigurala visoka razina sigurnosti unutar schengenskog područja s obzirom na nepostojanje nadzora unutarnjih granica.

Iako okvir utvrđen Zakonikom o schengenskim granicama pruža alate za odgovaranje na izazove kao što su oni s kojima se Unija suočavala posljednjih godina, ima prostora za poboljšanje određenih aspekata, pogotovo onih koji se odnose na sposobnost ujednačenog odgovora na ozbiljne prijetnje javnom zdravlju, na sposobnost odgovora na prijetnje

¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje”, COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

² Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

uzrokovane instrumentalizacijom migranata te na sredstva za borbu protiv terorizma ili nedopuštenih kretanja na određenom području.

S obzirom na nove probleme schengenskog područja potrebno je više ciljanih izmjena aktualnih pravila utvrđenih Zakonom o schengenskim granicama koja se odnose na vanjske i unutarnje granice te na ovlasti koje se izvršavaju na područjima država članica, bez dovođenja u pitanje raspodjele odgovornosti između Unije i država članica.

Ovaj se Prijedlog mora promatrati u kontekstu aktualnih inicijativa za poboljšanje ukupnog upravljanja Schengenom. Oslanjajući se na rad schengenskog foruma³ uspostavljenog 2020., Komisija će početkom 2022. donijeti „izvješće o stanju Schengena” u kojem će se sažeti situacija u smislu nepostojanja nadzora unutarnjih granica, rezultata evaluacija schengenske pravne stečevine i provedbe 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. Komisija je predložila i reviziju mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine kako bi ga učinila učinkovitijim, strateški usmjerenijim i spremnijim za promjene i izazove. Revizijom će se povećati kapacitet mehanizma za olakšavanje političkog dijaloga o stanju Schengena, a posebna pozornost pridaje se područjima koja bi mogla ugroziti funkcioniranje schengenskog područja u cjelini.

Vanjske granice

Postojanje schengenskog područja pretpostavlja visoku razinu povjerenja u pouzdano upravljanje vanjskim granicama. Na temelju iskustava koja obuhvaćaju razdoblje do kraja 2021. zaključeno je da bi upravljanje vanjskim granicama trebalo pojačati kad je riječ o sljedeća dva aspekta:

- Izazovi povezani sa zdravljem

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je da aktualna pravila nisu dovoljna za odgovor na krizne situacije povezane s bolestima koje imaju epidemiološki potencijal. Bolest COVID-19 zahvatila je svijet i stoga je bilo potrebno uvesti *ad hoc* mjere na vanjskim granicama kako bi se usporio prijenos bolesti preko granica. Komisija je u ožujku 2020. predložila koordiniranu odluku o primjeni ograničenja neobveznih putovanja iz trećih zemalja u schengensko područje. To je dovelo do donošenja preporuke Vijeća u lipnju 2020.⁴ s ciljem osiguravanja jedinstvenog pristupa kad je riječ o ograničavanju pristupa Europskoj uniji za putnike koji dolaze iz zemalja s izuzetno problematičnom epidemiološkom situacijom. Međutim, iako su države članice međusobno usuglasile popis trećih zemalja za koje bi se moglo ukinuti ograničenje neobveznih putovanja, prethodno navedenu preporuku primjenjivale su na vrlo različite načine⁵. Samo su neke države članice primjenjivale cjelokupan popis zemalja, dok su druge odlučile ukinuti ograničenja samo za neke zemlje s popisa ili čak ni za jednu zemlju s popisa. Druge države članice ukinule su ograničenja za

³ U okviru novog pakta o migracijama i azilu Komisija je najavila uspostavljanje namjenskog schengenskog foruma na kojem će sudjelovati mjerodavna nacionalna tijela kao što su ministarstva unutarnjih poslova i (granična) policija na nacionalnoj i regionalnoj razini radi poticanja konkretnije suradnje i jačanja povjerenja među državama članicama kako bi se pridonijelo dobrom funkcioniranju Schengena. Prvi schengenski forum održan je 30. studenoga 2020., a drugi 17. svibnja 2021.

⁴ Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja, 30.6.2020.

⁵ Vidjeti procjenu učinka, odjeljak 2.1.2.

treće zemlje koje uopće nisu bile na popisu te time narušile željeni jedinstveni pristup. Potreban je novi postupak kako bi se kodificirala dosljedna praksa i izbjegla postojeća odstupanja.

- Izazovi povezani s instrumentalizacijom migranata

Kako je navedeno u komunikaciji Komisije o odgovoru na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države⁶, u ažuriranom akcijskom planu EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025. koji je Komisija donijela 29. rujna 2021.⁷ te u Komisijinu prijedlogu uredbe o mjerama u vezi s nezakonitim ulaskom na područje Europske unije usmjerenima protiv prijevoznika koji sudjeluju u trgovini ljudima ili krijumčarenju migranata ili ih olakšavaju⁸, uočena je vrlo uznemirujuća pojava sve veće uloge državnih aktera u umjetnom stvaranju i olakšavanju nezakonitih migracija, pri čemu se migracijski tokovi koriste kao alat za političke svrhe kako bi se destabilizirala Europska unija ili njezine države članice.

Kako je navedeno u zaključcima Europskog vijeća⁹ iz listopada 2021., EU i države članice spremne su reagirati na tu sve veću ulogu državnih aktera u olakšavanju nezakonitih migracija i korištenju ljudi za stvaranje pritiska na vanjskim granicama EU-a. Europsko vijeće pozvalo je Komisiju da predloži sve potrebne izmjene pravnog okvira EU-a kako bi se riješio problem instrumentalizacije. U tu je svrhu najprije potrebno definirati pojam „instrumentalizacije”. Uz to, potrebno je pojasniti koje mjere države članice mogu poduzeti na temelju Zakonika o schengenskim granicama kako bi učinkovito zaštitile vanjske granice EU-a od instrumentalizacije migranata u političke svrhe. Osim toga, Komisija predlaže dodatne mjere u okviru pravne stečevine u području azila i vraćanja kako bi se dodatno pojasnilo kako države članice mogu i trebaju odgovoriti u slučajevima instrumentalizacije te istodobno jamčiti potpunu zaštitu prava instrumentaliziranih migranata, uključujući pravo na azil i zabranu prisilnog udaljenja ili vraćanja.

U skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama „nadzor državne granice nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica. Nadzor državne granice trebao bi pomoći u suzbijanju nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima te pri sprečavanju bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti, javnom poretku, javnom zdravlju i međunarodnim odnosima država članica.”¹⁰ Stoga je jasno da države članice na vanjskim granicama schengenskog područja imaju dvostruku odgovornost: prema svim osobama koje imaju pravo putovati bez graničnih kontrola te prema vlastitim građanima i poduzećima. Zakonik o schengenskim granicama sadržava opća pravila koja se primjenjuju na graničnim prijelazima (članak 5.) i na zaštitu državne granice (članak 13.) kako bi se državama članicama omogućilo prethodno navedeno ostvarivanje ciljeva upravljanja granicama. Međutim, nužno je ojačati ta pravila kako bi se prepoznala odgovornost država članica u vezi s vanjskim granicama schengenskog područja i odgovorilo na nove probleme koje stvara instrumentalizacija.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Izvanredni sastanak Europskog vijeća 24. i 25. svibnja 2021. – zaključci, dokument Vijeća EUCO 5/21 od 25. svibnja 2021.

¹⁰ Vidjeti uvodnu izjavu 6. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama).

Mjere na unutarnjim granicama i na državnom području

Nepostojanje nadzora unutarnjih granica bit je schengenskog projekta jer omogućuje svim osobama koje zakonito borave u Uniji da u potpunosti iskoriste mogućnost putovanja bez graničnih kontrola. Na temelju iskustava zabilježenih do jeseni 2021. potrebno je preispitati i ojačati sljedeće aspekte kako bi se očuvalo schengensko područje:

- Odgovor na izazove koji utječu na većinu država članica

Iako ponovno uvođenje graničnih kontrola može biti legitimna mjera za suzbijanje ozbiljnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku, pogotovo kad je nužan hitan odgovor (npr. u slučaju terorističkih napada), geografski opseg i trajanje tih graničnih kontrola mogu otežati kretanje osoba i slobodan promet robe. Iako kontrole na unutarnjim granicama same po sebi ne dovode u pitanje pravo na slobodno kretanje, nepostojanje tih kontrola u praksi olakšava kretanje osoba. Učinak ponovno uvedenih graničnih kontrola osobito je primjetan na unutarnjim kopnenim granicama jer utječe na višestruke gospodarske i društvene veze u prekograničnim regijama u kojima živi 150 milijuna ljudi¹¹ te na otprilike 3,5 milijuna ljudi koji svakog dana prelaze granice unutar schengenskog područja¹². Brojna ponovna uvođenja kontrola na unutarnjim granicama 2020. radi ograničavanja širenja bolesti COVID-19 često su utjecala na lokalne kapacitete za osiguravanje osnovnih usluga s obje strane granice. Nedostatna koordinacija nacionalnih mjera za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 dodatno je utjecala na prometni sektor na način da je ograničavala djelatnost prekograničnog prijevoza, što je često pojačavalo utjecaj prvotnog šoka i dodatno ometalo lance opskrbe. Potreban je novi postupak kako bi se osigurao koordiniraniji pristup u kriznim situacijama koje utječu na većinu država članica, pri čemu se mora u potpunosti poštovati suvereno pravo država članica da ponovno uvode nadzor državne granice.

Na temelju velikog broja smjernica i preporuka donesenih zbog pandemije bolesti COVID-19, kao što je sustav „zelenih prometnih traka”¹³, Komisija će poboljšati i planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama za Schengen. Stoga će kodificirati relevantne mjere ublažavanja u Praktičnom priručniku za službenike graničnog nadzora koji će postati standardni referentni materijal za službenike graničnog nadzora u kriznim situacijama.

- Bolja upotreba alternativnih mjera

Pandemija bolesti COVID-19, migracijska kriza iz 2015. i povećane terorističke prijetnje posljednjih su godina schengensko područje stavile na kušnju¹⁴. Kao odgovor na te izazove,

¹¹ U pograničnim regijama živi oko 150 milijuna Europljana, što je 30 % stanovništva EU-a. Prekogranične regije obuhvaćaju 40 % područja EU-a i proizvode 30 % njegova BDP-a. Stoga su bilo kakve promjene koje se odnose na mogućnost prelaska granica bez kontrola društveno i gospodarski značajne.

¹² Vidjeti schengensku strategiju od 2. lipnja 2021. i [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) 2020/C 96 I/01 i COM(2020) 685 final.

¹³ Zbog brzog širenja bolesti COVID-19 u EU-u je u razdoblju od ožujka do listopada 2020. umrlo gotovo 300 000 ljudi više u usporedbi s istim razdobljem 2016.–2019. (Vidjeti: Eurostat, *Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn* (Prekomjerna smrtnost u 2020.: osobito velika u proljeće i jesen), 20. siječnja 2021.).

Iako su stalno prisutne, terorističke prijetnje u Europi istaknutije su od napada na časopis Charlie Hebdo u siječnju 2015. i jačanja takozvane Islamske države u Siriji.

Ukupno 1 255 600 osoba koje prvi put podnose zahtjev za azil zatražilo je 2015. međunarodnu zaštitu u EU-u, što je više nego dvostruko više od prethodne godine (vidjeti Eurostat Newsrelease, „Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015” [Azil u

neke države članice odlučile su ponovno uvesti granične kontrole na nekim ili svim svojim unutarnjim granicama¹⁵. Dok su takve odluke isprva bile odgovor na događaje koji se mogu jasno utvrditi, a određeno su se vrijeme temeljile na preporukama Vijeća¹⁶, čini se da su danas postale trajna mjera opreza.

Dugotrajna primjena nadzora unutarnjih granica razotkrila je ograničenja postojećih alata Unije za procjenu nužnosti i proporcionalnosti dugotrajnog nadzora. Stoga je potrebno ojačati pravila kojima se nadzor unutarnjih granica definira kao krajnja mjera.

Dugotrajna primjena nadzora unutarnjih granica istovremeno je skrenula pozornost na ograničenu primjenu alternativnih mjera u državama članicama koje u mnogim slučajevima mogu biti dovoljne za osiguravanje visoke razine sigurnosti bez ponovnog uspostavljanja nadzora unutarnjih granica.

To se posebno odnosi na izvršavanje policijskih ovlasti. Preporukom Komisije iz 2017. o policijskim kontrolama i prekograničnoj policijskoj suradnji¹⁷ potaknulo se države članice da se bolje koriste svojim policijskim ovlastima i da prije odlučivanja o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica daju prednost policijskim kontrolama. U prethodne četiri godine više država članica pojačalo je policijske kontrole u pograničnim područjima u kontekstu sve većeg broja prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Neki od tih slučajeva mogu služiti kao primjer dobre prakse uklanjanja trajnih i sve većeg broja prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Štoviše, takve kontrole često se mogu pokazati jednako ili više učinkovitima od nadzora unutarnjih granica, pogotovo jer su fleksibilnije od statičkog graničnog nadzora na određenim graničnim prijelazima i lakše ih je prilagoditi sve većim rizicima. Kako bi se osiguralo potpuno iskorištavanje potencijala tih mjera, država članica koja razmatra produljenje ponovno uvedenog nadzora granica mora najprije procijeniti može li se nadzor granice zamijeniti tim alternativnim mjerama. Uz to, iskustvo stečeno za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 pokazalo je da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica može postati nepotrebno primjenom i drugih javnih ovlasti koje nisu povezane s policijom (npr. provjere povezane s javnim zdravljem). Stoga je potrebno preispitati popis alternativnih mjera za koje se ne smatra da su jednakovrijedne nadzoru unutarnjih granica.

Poboljšanom policijskom suradnjom mogu se proširiti alternative nadzoru unutarnjih granica koje su dostupne državama članicama. U tu je svrhu Komisija 8. prosinca 2021. donijela zakonodavne prijedloge Kodeksa policijske suradnje EU-a. Kodeks će pružiti koherentni pravni okvir EU-a kako bi se osiguralo da tijela za izvršavanje zakonodavstva imaju odgovarajući pristup informacijama kojima raspolažu druge države članice kad su im one potrebne za borbu protiv kriminala i terorizma.

državama članicama EU-a: 2015. registrirano je rekordnih više od 1,2 milijuna osoba koje su prvi put podnijele zahtjev za azil). Za usporedbu, u EU-u je 2018. podneseno 699 000 zahtjeva, što uključuje 631 000 osoba koje su prvi put podnijele zahtjev (vidjeti: Europska komisija, „Statistički podaci o migracijama u Europu”).

¹⁵ Od rujna 2015. granične kontrole na unutarnjim granicama ponovno su uvedene više od 250 puta.

¹⁶ Ozbiljni nedostaci utvrđeni na grčkoj vanjskoj granici 2016. doveli su do donošenja četiriju preporuka Vijeća kojima se, na temelju članka 29., pozvalo pet država članica (Austriju, Njemačku, Švedsku, Dansku i Norvešku) da privremeno ponovno uvedu kontrole na svojim unutarnjim granicama od svibnja 2016. do studenoga 2017.

¹⁷ Preporuka Komisije (EU) 2017/820 od 12. svibnja 2017. o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru.

Donošenje izmjena opravdano je zbog dugotrajne primjene nadzora unutarnjih granica u pogledu nedopuštenog kretanja kako bi se državama članicama omogućilo da se bolje suočavaju s takvim izazovima, bez pribjegavanja nadzoru unutarnjih granica.

*

S obzirom na prethodno navedeno, postoji hitna potreba za rješavanjem problema koji utječu na vanjske i unutarnje granice schengenskog područja, a povezani su s:

- a) mjerama na vanjskim granicama za suzbijanje prijetnji povezanih s ozbiljnim prijetnjama javnom zdravlju kao što su pandemije i slučajevi instrumentalizacije migranata;
- b) uvjetima za ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama i temeljitu primjenu drugih mjera kako bi se osigurao dovoljno visok stupanj sigurnosti bez pribjegavanja nadzoru unutarnjih granica.

Posebni ciljevi i glavni dijelovi prijedloga

Posebni su ciljevi ovog Prijedloga sljedeći:

- a) Ujednačena primjena mjera na vanjskim granicama u slučaju prijetnje javnom zdravlju

Prijedlogom se nastoji uspostaviti novi mehanizam koji bi Vijeću trebao omogućiti pravovremeno donošenje obvezujućeg instrumenta kojim se utvrđuju privremena ograničenja putovanja na vanjskim granicama u navedenim okolnostima. Zahvaljujući tom mehanizmu ograničenja putovanja ujednačeno će se primjenjivati u svim državama članicama za čitavo vrijeme trajanja prijetnje javnom zdravlju u Uniji. Prijedlogom su sveobuhvatno utvrđeni svi potrebni dijelovi instrumenta koji će Vijeće donijeti provedbenim aktom. U skladu s time, u takvom bi instrumentu trebale biti navedene sve kategorije osoba koje su izuzete od ograničenja putovanja čak i kad su ta putovanja neobvezna i/ili, na temelju objektivnih pokazatelja, sva polazišna geografska područja ili treće zemlje za koje se primjenjuju posebne mjere, npr. ograničenja putovanja. Osim toga, u instrumentu bi trebali biti definirani svi dodatni uvjeti koji će se odnositi na putnike kako bi putovanje bilo sigurno. U skladu s obvezama na temelju prava Unije i međunarodnog prava, ulazak u Uniju treba uvijek biti dopušten građanima Unije i državljanima trećih zemalja koji, na temelju sporazumâ između Unije i njezinih država članica, s jedne strane, i tih trećih zemalja, s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije i članovi njihovih obitelji. Osobama s boravištem treba uvijek biti dopušten povratak u Uniju. Nadalje, u instrumentu bi trebao biti definiran minimalni popis kategorija putnika za koje se smatra da su potrebni kad je riječ o nužnim funkcijama ili potrebama i stoga se mjere u okviru tog instrumenta ne bi trebale odnositi na njih. Taj bi popis posebno trebao odražavati međunarodne obveze Unije i njezinih država članica da dopuste putovanja, a pojedinačnim će se odlukama Vijeća prema potrebi definirati dodatne kategorije obveznih putovanja, ovisno o konkretnoj prijetnji. Instrumentom bi se mogao uspostaviti i mehanizam hitnog kočenja kojim bi se omogućilo poduzimanje relevantnih mjera u slučaju dramatičnog pogoršanja epidemiološke situacije na jednom ili više geografskih područja.

- b) Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama

Prijedlogom se nastoji uzeti u obzir instrumentalizacija migranata do koje dolazi kad treća zemlja kao državni akter koristi ljude kako bi destabilizirala Uniju ili njezine države članice.

Značenje pojma „instrumentalizacija” definira se u članku 2. Prijedloga. Nadalje, predloženim izmjenama članka 5. i članka 13. trebalo bi pojasniti koje su mjere dostupne na graničnim prijelazima i u kontekstu zaštite državne granice radi sprečavanja nezakonitih prelazaka granice i reagiranja na takve prelaske kad se države članice prvog ulaska suočavaju s takvim pritiskom iz treće zemlje. Uz to, novim prijedlogom o izvanrednim postupcima u području azila i vraćanja nastoji se osigurati usklađenost s tim pristupom uvođenjem odredbi kojima se državama članicama omogućuje poduzimanje potrebnih mjera za humano, uredno i dostojanstveno upravljanje dolascima osoba koje su instrumentalizirale treće zemlje, u potpunosti poštujući temeljna prava i humanitarna načela.

- c) Izrada planiranja za nepredvidive situacije za Schengen ako ista prijetnja istovremeno utječe na većinu država članica

Prijedlogom se nastoji izraditi novi mehanizam kojim bi se omogućila provedba europskog odgovora na probleme koji istovremeno utječu na većinu država članica i time ugrožavaju sveukupno funkcioniranje schengenskog područja. Taj novi mehanizam trebao bi nadopunjavati postojeći mehanizam za uklanjanje trajnih ozbiljnih nedostataka na vanjskim granicama, kako je trenutačno utvrđeno u članku 29. Zakonika o schengenskim granicama. Njime bi se trebalo u potpunosti poštovati pravo država članica da poduzimaju potrebne radnje kad se suočavaju s neposrednom prijetnjom i omogućiti Vijeću da, na temelju prijedloga Komisije, odobri ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica u nekim ili svim državama članicama na koje utječe utvrđena prijetnja, čime bi se stvorio usklađeni okvir za primjenu nadzora unutarnjih granica u državama članicama i definirale odgovarajuće mjere ublažavanja. Na prijedlog Komisije takvo bi se odobrenje moglo produljivati na dodatna šestomjesečna razdoblja za čitavo vrijeme trajanja prijetnje. Ako Komisija smatra da ne bi bilo primjereno odobriti ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica, trebala bi umjesto toga donijeti preporuku u kojoj navodi mjere za suočavanje s prijetnjom koje su primjerenije od nadzora unutarnjih granica ili mjere kojima se nadopunjava nadzor unutarnjih granica.

- d) Postupovna jamstva u slučaju jednostranog ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica

Kako bi se osiguralo da nadzor unutarnjih granica i dalje bude tek krajnja mjera, u Prijedlogu se pojašnjava i navodi popis elemenata koje država članica mora procijeniti kad odlučuje o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice. Ti elementi uključivali bi primjerenost mjere ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjoj granici i vjerojatan utjecaj te mjere na kretanje osoba unutar područja bez nadzora unutarnjih granica i u prekograničnim regijama. Nadalje, kad država članica odluči odgovoriti na predvidljive prijetnje produljenjem nadzora unutarnjih granica, navedena procjena treba sadržavati i procjenu primjerenosti i primjene alternativnih mjera kao što su razmjerne kontrole koje se provode u kontekstu zakonitog izvršavanja javnih ovlasti nadležnih tijela u pograničnoj regiji, primjena postupka zabrane ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze unutarnju granicu i policijska suradnja predviđena pravom Unije. Nadalje, za produljenja koja su dulja od šest mjeseci i odnose se na predvidljive prijetnje potrebno je izraditi i procjenu rizika. Trenutačno Komisija ili bilo koja država članica može u bilo kojem trenutku donijeti mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica. Ako je nadzor unutarnjih granica na snazi ukupno 18 mjeseci, od Komisije će se tražiti da izda mišljenje o proporcionalnosti i nužnosti tog nadzora te pokrene postupak savjetovanja s državama članicama.

Kako bi se uzelo u obzir iskustvo da neke prijetnje mogu vrlo dugo trajati, u tim je

slučajevima omogućeno da se nadzor državne granice produži do ukupnog maksimalnog trajanja od dvije godine. Međutim, Prijedlogom se prepoznaje da države članice mogu smatrati da je potrebno zadržati nadzor unutarnjih granica na dulje razdoblje. U tom slučaju predmetna država članica mora obavijestiti Komisiju i u novoj obavijesti obrazložiti postojanost prijetnje, pri čemu mora izraditi procjenu rizika i uzeti u obzir mišljenje Komisije o nadzoru državne granice u trajanju od 18 mjeseci. Komisija zatim izdaje daljnje mišljenje.

Nadalje, kako bi omogućile *post factum* analizu, države članice obvezne su nakon što ukinu nadzor podnijeti izvješće o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji. Uz to, ako se nadzor državne granice primjenjuje dulje od šest mjeseci, takvo se izvješće podnosi nakon dvanaest mjeseci te svake godine nakon toga za vrijeme čitavog trajanja nadzora.

- e) Primjena mjera ublažavanja i posebnih zaštitnih mjera za prekogranične regije u slučajevima ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica

Prijedlogom se predviđa i da bi se zaštitne mjere uvijek trebale primjenjivati kako bi se ograničio negativan utjecaj privremenog ponovnog uvođenja graničnih kontrola na unutarnjim granicama kad je to ponovno uvođenje neizbježno, ponajprije kako bi se ograničio utjecaj tih kontrola na funkcioniranje prekograničnih regija, promet i, posljedično, na jedinstveno tržište. Primjeri mjera ublažavanja u skladu s kojima se mora postupati za vrijeme ponovno uvedenog nadzora državne granice naročito su oni koji su navedeni u smjernicama i preporukama izrađenima 2020. zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19.

- f) Povećana upotreba alternativnih mjera za otklanjanje utvrđenih prijetnji umjesto nadzora unutarnjih granica

Prijedlogom se nastoji proporcionalno osigurati visoka razina sigurnosti na schengenskom području. Radi toga se u Prijedlogu pojašnjava da države članice u pograničnim područjima mogu opsežnije primjenjivati druge vrste kontrola koje nisu nadzor državne granice. Te kontrole ne moraju nužno provoditi policijska tijela, nego bilo koja druga tijela koja su prema nacionalnom pravu¹⁸ nadležna za izvršavanje javnih ovlasti. U svim slučajevima nadležna tijela moraju poštovati postojeće zaštitne mjere razvijene na temelju sudske prakse Suda¹⁹ za izvršavanje policijskih ovlasti, konkretnije, moraju omogućiti potreban okvir za ovlasti dodijeljene tijelima za provedbu provjera identiteta, što uključuje i usmjeravanje diskrecijskog prava tih tijela u praktičnoj primjeni tih ovlasti kako bi se osiguralo da te kontrole ne postanu istovjetne nadzoru državne granice. Pružajući navedene smjernice države članice moraju osigurati i da nadležna tijela koja provode diskrecijsko pravo u potpunosti poštuju temeljna prava, pogotovo zabranu diskriminacije.

Kako bi se državama članicama pružile dodatne mogućnosti za upotrebu alternativnih mjera za rješavanje problema nedopuštenog kretanja nezakonitih migranata Prijedlogom se uvodi mogućnost transfera nezakonitih migranata ako postoje jasne naznake da je osoba koja je uhićena na unutarnjim granicama u okviru prekogranične operativne policijske suradnje upravo pristigla iz druge države članice (npr. druga država članica registrirala je osobu u Eurodacu ili su joj u drugoj državi članici nedavno izdane isprave). S obzirom na inicijativu o prekograničnoj policijskoj suradnji predloženu 8. prosinca 2021., tim bi se novim postupkom potaknula upotreba zajedničkih ophodnji kao alata koji omogućuje primjenu tog pojednostavnjenog transfera osoba uhićenih na unutarnjim granicama. Prijedlogom se

¹⁸ Za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 umjesto ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica države članice mogle su provoditi zdravstvene kontrole u pograničnim područjima.

¹⁹ Vidjeti presudu Suda od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, spojeni predmeti C-188/10 i C-189/10.

predviđa i ukidanje klauzule o „mirovanju“ koja se po tom pitanju trenutačno primjenjuje na postojeće bilateralne sporazume i dogovore država članica, kako je navedeno u članku 6. stavku 3. Direktive o vraćanju²⁰, te utvrđivanje uvjeta pod kojima se trenutačno smije vraćati nezakonite migrante nakon uhićenja u okolnostima nezakonitog boravka u državi članici. Prijedlog sadržava ciljanu izmjenu članka 6. stavka 3. Direktive o vraćanju kojom bi se državama članicama omogućilo uspostavljanje učinkovitijih bilateralnih sporazuma i dogovora o ponovnom prihvatu kojima bi se mogli riješiti problemi povezani s nedopuštenim kretanjem. Izmjenom bi se od država članica zahtijevalo da o takvim sporazumima i dogovorima obavijeste Komisiju. Nadalje, Komisija je spremna izraditi predložak bilateralnog sporazuma za glavne odredbe tih sporazuma, na temelju revizije postojećih sporazuma, kako bi poduprla države članice u izradi učinkovitog alata za upravljanje nedopuštenim kretanjem.

Prijedlogom se uklanjaju i prepreke za opsežniju primjenu tehnologija za praćenje i nadzor te se pojašnjava da se Zakonikom o schengenskim granicama ne sprečava upotreba podataka o putnicima kao što su evidencija podataka o putnicima ili unaprijed dostavljene informacije o putnicima za putovanja unutar schengenskog područja²¹, ako to dopušta mjerodavno pravo.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Kako je prethodno navedeno, ova inicijativa u skladu je s mjerama utvrđenima u schengenskoj strategiji.

U Prijedlogu su ažurirane obveze izvješćivanja Komisije o funkcioniranju schengenskog područja, čime se pridonosi načelima upravljanja schengenskim područjem i nastoji povećati politički dijalog, praćenje i provedba. To ga čini sastavnim dijelom strukture upravljanja schengenskim područjem, kako je utvrđeno u schengenskoj strategiji od 2. lipnja 2021. Ta će se obveza izvješćivanja u budućnosti izvršavati u okviru godišnjeg izvješća o stanju Schengena koje će sadržavati i izvješće koje se izrađuje na temelju članka 20. Uredbe o mehanizmu za evaluaciju schengenske pravne stečevine²².

Mehanizmom evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine predviđa se istorazinski instrument kojim se pridonosi izgradnji uzajamnog povjerenja među državama članicama te osigurava ispravna i učinkovita provedba schengenskog pravnog okvira. Nedostaci i nedovoljna provedba u jednoj državi članici mogu utjecati na sve države članice i zbog toga ugroziti schengensko područje. Stoga je nužno imati prikladan mehanizam koji jamči jači i otporan Schengen. U tu je svrhu Komisija 2. lipnja 2021. donijela reformu mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine²³ o kojoj se trenutačno raspravlja u Vijeću.

²⁰ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.

²¹ Kako je najavljeno u schengenskoj strategiji od 2. lipnja (COM(2021) 277), Komisija priprema zakonodavni prijedlog kojim će se proširiti upotreba unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) kako bi se obuhvatili i letovi unutar schengenskog područja. Za razliku od PNR-a oni se trenutačno sustavno prikupljaju samo za letove koji pristižu u Uniju iz trećih zemalja.

²² Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena, SL L 295, 6.11.2013., str. 27.

²³ Prijedlog uredbe Vijeća o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013, COM(2021) 278 final, 2.6.2021.

O izvješću o stanju Schengena trebalo bi se godišnje raspravljati na schengenskom forumu koji je Komisija uspostavila radi promicanja redovitog i strukturiranog političkog dijaloga među akterima koji sudjeluju u osiguravanju pravilnog funkcioniranja schengenskog područja. Na tim bi raspravama trebala sudjelovati mjerodavna nacionalna tijela na nacionalnoj i regionalnoj razini kako bi se poticala konkretnija suradnja i jačanje povjerenja među državama članicama i time pridonijelo dobrom funkcioniranju Schengena. Prvi schengenski forum održan je 30. studenoga 2020., a drugi 17. svibnja 2021. i na njima su sudjelovali članovi Europskog parlamenta i ministri unutarnjih poslova.

U skladu s člankom 33. Zakonika o schengenskim granicama izvješće o stanju Schengena podnosi se Europskom parlamentu i Vijeću. Na temelju rasprava održanih na schengenskom forumu navedene institucije razmatraju zaključke koji proizlaze iz izvješća.

Prijedlogom se nadopunjavaju pravila o nadzoru vanjskih granica kao preduvjet za područje bez nadzora unutarnjih granica. Time se pridonosi učinkovitoj provedbi europskog integriranog upravljanja granicama za koju je zadužena europska granična i obalna straža. Prijedlog će se odražavati i u predstojećem višegodišnjem ciklusu strateške politike kojim će se nastojati utvrditi strateški okvir za usmjeravanje europskog integriranog upravljanja granicama pri čemu će se ukloniti nedostaci u području zaštite granica, sigurnosti, vraćanja i migracija te istodobno osigurati zaštita temeljnih prava. Kako je najavljeno u schengenskoj strategiji, Komisija će početkom 2022. donijeti dokument o politici koji će biti temelj za savjetovanje Europskog parlamenta i Vijeća o europskom integriranom upravljanju granicama.

Očekuje se da će se novim postupkom na vanjskim granicama koji će se primjenjivati u slučaju pojave zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal, čije je postojanje utvrdio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti ili Komisija putem tijela EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA), Unija bolje pripremiti za sve buduće pandemije i taj će postupak služiti jednoj od svrha nadzora državne granice, tj. sprečavanju prijetnji javnom zdravlju²⁴. Time će se ukloniti nedostaci koji nastanu prestankom primjene Preporuke Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja²⁵. Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 donesena je naime kao dio koordiniranog odgovora na pandemiju bolesti COVID-19²⁶, što znači da bi se trebala prestati primjenjivati nakon donošenja ove Uredbe. Novim postupkom moralo bi se uzeti u obzir postupke uspostavljene budućom uredbom Europskog parlamenta i Vijeća o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju²⁷, pogotovo u slučaju proglašenja izvanrednog stanja u području javnog zdravlja, i revidirani mandat Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti.

Kad je riječ o mjerama čiji je cilj poduprijeti države članice u njihovim nastojanjima da se suoče s instrumentalizacijom migranata koju provode treće zemlje, Prijedlog se temelji na postojećim pravilima o zaštiti državnih granica i nadzoru državnih granica na vanjskim granicama, kako je utvrđeno Zakonikom o schengenskim granicama.

²⁴ Vidjeti uvodnu izjavu 6. Zakonika o schengenskim granicama.

²⁵ Preporuka Vijeća (EU) 2020/912 o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU i mogućem ukidanju takvog ograničenja, 30.6.2020.

²⁶ Sporazum šefova država ili vlada Europske unije, 26. ožujka 2020.

²⁷ COM(2020) 727.

Prijedlog je odgovor na više rezolucija Europskog parlamenta²⁸ i temelji se na preporukama Komisije donesenima 2017. kako bi se pripremio teren za ukidanje dugotrajnog nadzora unutarnjih granica: Preporuci od 12. svibnja 2017. o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru i Preporuci od 3. listopada 2017. o provedbi odredaba Zakonika o schengenskim granicama o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u schengenskom području.

Prijedlogom se zamjenjuje povučeni prijedlog Komisije donesen 2017. o izmjeni Zakonika o schengenskim granicama²⁹. Kako je objašnjeno u schengenskoj strategiji³⁰, unatoč tome što su se dionici složili da je potrebno riješiti pitanje nadzora unutarnjih granica, inicijativa iz 2017. nije dobila dovoljnu potporu da bi suzakonodavci uspješno nastavili pregovore i stoga bi trebala biti povučena.

U ovom su Prijedlogu preuzete postupovne zaštitne mjere koje su općenito prihvaćene u pregovorima iz 2017. kao što su obveza podnošenja procjene rizika zajedno s obavijesti o nadzoru unutarnjih granica u slučaju predvidljivih prijetnji. Uz ojačane zaštitne mjere, Prijedlogom se pojednostavnjuju i racionaliziraju rokovi u kojima se nadzor unutarnjih granica može ponovno uvesti ili produljiti. Konkretno, države članice moći će produljiti nadzor do ukupno dvije godine. Po završetku tog razdoblja nadzor državne granice moći će se izvanredno produljiti, no država članica će za to morati podnijeti novu obavijest u kojoj će obrazložiti postojanost prijetnje, uzimajući u obzir mišljenje Komisije izdano nakon 18 mjeseci. Nadalje, Prijedlogom se predviđa intervencija Vijeća ako prijetnja postane stvarni europski problem i istovremeno utječe na većinu država članica. Prijedlogom se stoga postigne ravnoteža između, s jedne strane, suverenog prava država članica da ponovno uvedu nadzor unutarnjih granica i potrebe da uzmu u obzir dugotrajnost nekih prijetnji te, s druge strane, potrebe da se osigura koordiniranost ponovnog uvođenja nadzora uz primjerene zaštitne mjere.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama uvršten je u Program rada Komisije za 2021.³¹

Prijedlogom se ne dovodi u pitanje pravo na **slobodno kretanje** građana Unije u smislu članka 20. stavka 1. UFEU-a ni državljanstva trećih zemalja koji na temelju sporazumâ između Unije i njezinih država članica, s jedne strane, i tih trećih zemalja, s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije i članovi njihovih obitelji. To se odnosi na predložene mjere na vanjskim granicama, gdje se za ovu kategoriju osoba pravo

²⁸ Npr. Rezolucija Europskog parlamenta od 24. studenoga 2020. o Schengenskom sustavu i mjerama poduzetima tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19 (2020/2801(RSP)), Rezolucija Europskog parlamenta od 19. lipnja 2020. o stanju schengenskog područja nakon izbijanja bolesti COVID-19 (2020/2640(RSP)), Rezolucija Europskog parlamenta od 17. rujna 2020. COVID-19: Koordinacija zdravstvenih procjena i klasifikacije rizika na razini EU-a te posljedice za Schengen i jedinstveno tržište (2020/2780(RSP)), Rezolucija Europskog parlamenta od 30. svibnja 2018. o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog prostora (2017/2256(INI)).

²⁹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu pravila koja se primjenjuju na privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, COM(2017) 571, 27.9.2017.

³⁰ COM(2021) 277.

³¹ COM(2020) 690 final, Program rada Komisije za 2021., Vitalna Unija u nestabilnom svijetu, str. 6, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF.

povratka kući jamči i tijekom ograničenja neobveznih putovanja u Uniju, i na unutarnjim granicama, gdje je ojačana potreba za procjenom utjecaja mjera koje se na unutarnjim granicama primjenjuju na kretanje osoba unutar područja na kojem nema nadzora unutarnjih granica. Ovim se Prijedlogom ni na koji način ne utječe na prava građana EU-a iz Direktive 2004/38/EZ³².

Prijedlogom se pridonosi poboljšanju **sigurnosti** unutar schengenskog područja pojašnjavanjem mjera kojima države članice raspolažu kako bi osigurale visoku razinu sigurnosti unatoč ukidanju nadzora unutarnjih granica. Prijedlog je uslijedio nakon što je 8. prosinca 2021. donesen paket o policijskoj suradnji koji se sastoji od prijedloga preporuke Vijeća o operativnoj policijskoj suradnji, prijedloga direktive o razmjeni informacija među tijelima za izvršavanje zakonodavstva država članica i prijedloga uredbe o automatiziranoj razmjeni podataka radi policijske suradnje („Prüm II”). Cilj je tih prijedloga ojačati dva najvažnija aspekta policijske suradnje: razmjenu informacija i operativnu policijsku suradnju. Time će se poboljšati alternativne mjere kojima raspolažu države članice i ograničiti potreba za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica.

Svrha predloženog novog postupka za transfer nezakonitih migranata uhićenih na unutarnjim granicama u okviru prekogranične policijske suradnje i predložene ciljane izmjene članka 6. stavka 3. **Direktive o vraćanju** jest očuvati područje bez nadzora unutarnjih granica. U tom se smislu Prijedlogom ne dovodi u pitanje Direktiva o vraćanju niti se utječe na njezino dvojno svojstvo, tj. Direktiva je instrument za borbu protiv nezakonitog useljavanja i njome se istovremeno podržava pravilno funkcioniranje područja bez kontrola na unutarnjim granicama. Iako je nužno u potpunosti poštovati temeljna prava ljudi, cilj kojem se daje prednost jest učinkovito udaljšavanje nezakonitih migranata iz schengenskog područja u treću zemlju, a države članice trebale bi uvijek nastojati vratiti te nezakonite migrante u treću zemlju, a ne ih transferirati u drugu državu članicu. Uz to, novim će odstupanjem biti dopušteno samo vraćanje migranta u državu članicu iz koje je zabilježen njihov nezakoniti prelazak granice. Bilo kakvo daljnje vraćanje u druge države članice i dalje će biti uređeno postojećim i budućim bilateralnim sporazumima i dogovorima između država članica.

Prijedlogom se u potpunosti poštuje **pravna stečevina u području azila**, u onim aspektima u kojima se predlažu mjere na vanjskim granicama povezane s instrumentalizacijom migranata i u onima u kojima se predlaže novi postupak za rješavanje problema nedopuštenog kretanja nezakonitih migranata. U ostvarivanju ciljeva tog novog postupka države članice moći će se osloniti na prijedlog izmjene uredbe o **Eurodacu** i prijedlog o dubinskim provjerama, uz potpuno poštovanje temeljnih prava i posebnih zaštitnih mjera predviđenih tim instrumentima.

U Prijedlogu se uzima u obzir politika EU-a o prometu, a pogotovo zelene trake koje su uvedene radi očuvanja lanaca opskrbe i olakšavanja kretanja radnika u prometu za vrijeme pandemije bolesti COVID-19. U predstojećem planu djelovanja u nepredvidivim situacijama u području prometa bit će navedeno više detalja o postupanju u kriznim situacijama u prometnom sektoru.

³² Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.).

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Prijedlog se temelji na članku 77. stavku 2. točkama (b) i (e) te članku 79. stavku 2. točki (c) UFEU-a.

Prijedlogom se mijenja Uredba (EU) br. 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), konkretno glava II. o pravilima koja se primjenjuju na vanjskim granicama i glava III. o primjeni pravila na unutarnjim granicama.

Prijedlogom se mijenja i Direktiva o vraćanju 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u pogledu odstupanja od obveze izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Djelovanje u području slobode, sigurnosti i pravde pripada nadležnosti koju dijele EU i države članice u skladu s člankom 4. stavkom 2. UFEU-a. Stoga se načelo supsidijarnosti primjenjuje na temelju članka 5. stavka 3. UFEU-a, u skladu s kojim Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.

Ciljeve ovog Prijedloga ne mogu dostatno ostvariti države članice samostalnim djelovanjem, nego se oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. To je zato što se odnose na provjere osoba na vanjskim granicama, što je preduvjet područja bez nadzora unutarnjih granica. Nadalje, radi integriteta schengenskog područja i potrebe za osiguravanjem jedinstvenih uvjeta za ostvarivanje prava na slobodno kretanje nužno je da se na čitavom schengenskom području primjenjuje usklađen pristup mjerama za izgradnju povjerenja na vanjskim granicama, što uključuje mjere o ograničenju neobveznih putovanja u EU i odgovoru na instrumentalizaciju migranata koju provode tijela trećih zemalja.

Nepostojanje nadzora na unutarnjim granicama zajamčeno je člankom 77. stavkom 2. točkom (e) UFEU-a. Iako države članice zadržavaju pravo poduzimanja mjera kako bi odgovorile na prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku te time ostvarile pravo zajamčeno člankom 72. UFEU-a čak i kad to podrazumijeva ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica, pravila za takvo privremeno ponovno uvođenje utvrđena su Zakonikom o schengenskim granicama kako bi se osiguralo da se primjenjuju samo pod strogim uvjetima. Stoga je za bilo kakve promjene koje se odnose na uvjete za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama potrebno zakonodavstvo EU-a.

Cilj uspostavljanja planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama za Schengen, uključujući posebne mjere na unutarnjim granicama radi odgovora na prijetnju koja istovremeno utječe na većinu država članica i ublažavanja negativnih učinaka nadzora državne granice na područjima gdje je postao neizbježan, ne mogu dostatno ostvariti države članice samostalnim djelovanjem, nego se on na bolji način može ostvariti na razini Unije.

Unija stoga može donijeti predložene mjere u skladu s načelom supsidijarnosti.

• Proporcionalnost

U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. UFEU-a prirodu i intenzitet određene mjere treba prilagoditi utvrđenom problemu. Za djelotvorno rješavanje

svih problema obuhvaćenih ovom zakonodavnom inicijativom državama članicama nužno je na neki način osigurati zakonske mjere na razini EU-a.

Predložene mjere koje će se primjenjivati na vanjskim granicama kao odgovor na prijetnju javnom zdravlju temelje se na postojećem primjenjivom okviru utvrđenom Preporukom Vijeća (EU) 2020/912. Kako bi se zajamčila njihova proporcionalnost, predloženim postupkom utvrđuje se okvir kojim će se, prema potrebi, omogućiti utvrđivanje uvjeta u kojima se mogu uvesti ograničenja, njihovo područje primjene i zaštitne mjere, pogotovo za građane EU-a i druge osobe koje ostvaruju pravo na slobodno kretanje u skladu s pravom Unije i/ili državljane trećih zemalja koji obavljaju nužne funkcije.

Predloženim mjerama koje se odnose na instrumentalizaciju migranata nadopunjavaju se postojeće odredbe o kontrolama na graničnim prijelazima i zaštiti državne granice. Njima se u potpunosti uzimaju u obzir nadležnosti država članica za upravljanje granicama. Uz to, njima se u potpunosti odražavaju nadležnosti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu za potporu državama članicama u ispunjavanju njihove obveze zaštite vanjskih granica.

Izmjenama koje se odnose na unutarnje granice poboljšava se ravnoteža između kontrola koje se mogu provoditi u pograničnim područjima u kontekstu izvršavanja javnih ovlasti i ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Predloženim izmjenama pojašnjavaju se uvjeti u kojima države članice mogu provoditi kontrole na pograničnim područjima bez rizika da ih se pogrešno protumači kao nadzor državne granice. Predlaže se novi postupak koji bi se primjenjivao na nezakonite migrante uhićene na pograničnom području unutarnjih granica kako bi se pokušao riješiti problem nedopuštenog kretanja bez pribjegavanja nadzoru unutarnjih granica. Takvim će se postupkom nadopuniti postojeći okvir i omogućiti ukidanje nadzora unutarnjih granica. Primjenjivost novog postupka ograničena je na uhićenja na unutarnjim granicama, kad su nezakoniti migranti uhićeni u okviru prekogranične operativne policijske suradnje, pogotovo za vrijeme zajedničkih ophodnji, jer se tim zajedničkim ophodnjama objema državama članicama koje u njima sudjeluju osigurava ista razina informacija o uhićenju nezakonitog migranta. Uz potpuno poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Prijedlogom se državama članicama ostavlja mogućnost utvrđivanja bilateralne suradnje o pitanjima povezanim s nedopuštenim kretanjem, uz poštovanje ciljeva EU-ove politike vraćanja koji su utvrđeni u Direktivi o vraćanju. Prijedlogom se iz postojećih bilateralnih sporazuma ili dogovora uklanja odredba o mirovanju u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o vraćanju kako bi se državama članicama omogućilo da ažuriraju njihov sadržaj. Države članice zadržavaju potpunu slobodu u tom pogledu, no moraju obavijestiti Komisiju o svim novim/izmijenjenim sporazumima i dogovorima. Komisija je spremna pomoći državama članicama tako što će izraditi predložak bilateralnog sporazuma na temelju odredbi za koje se trenutačno smatra da predstavljaju najbolju praksu za rješavanje problema nedopuštenog kretanja i priložiti taj predložak Priručniku za vraćanje.

Prijedlogom se u potpunosti priznaje suvereno pravo država članica da ponovno uvedu nadzor unutarnjih granica, pogotovo kad je potrebno hitno reagirati, među ostalim kad je zbog neke prijetnje ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog područja i potreban je europski odgovor. Jačaju se mjere zaštite od diskrecijskog produženja nadzora unutarnjih granica na temelju trajanja prijetnje tako što se povećavaju zahtjevi za obavješćivanje za vrijeme trajanja nadzora, pogotovo kad je riječ o primjerenosti alternativnih mjera.

U Prijedlogu se i dalje primjenjuje pristup kojim se nalaže da se nadzor unutarnjih granica smije provoditi samo onoliko dugo koliko je nužno, tj. da ga valja ukinuti čim se za suzbijanje utvrđene prijetnje mogu upotrebljavati druge mjere. U skladu s time odgovornost za

usklađivanje s postojećim rokovima zajednička je zadaća država članica i Komisije. Konkretno, države članice moraju opisati utvrđene prijetnje i obrazložiti ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica te, u slučaju produljenja nadzora granice radi suzbijanja predvidljive prijetnje, podnijeti i procjenu rizika. Za svaki pojedinačni slučaj moraju procijeniti je li stalna prijetnja i dalje ista prijetnja uslijed koje je opravdano produljiti nadzor državne granice ili je riječ o novoj prijetnji za koju je potrebno slati novu obavijest. U slučaju ponovnog uvođenja i daljnjih produljenja nadzora državne granice, države članice moraju moći izraditi analizu kojom dokazuju nužnost i proporcionalnost navedenog nadzora, pogotovo kad je riječ o prikladnosti nadzora državne granice za suzbijanje prijetnje te utjecaju nadzora na kretanje osoba na području bez nadzora državne granice i na funkcioniranje prekograničnih regija. U slučaju svakog produljenja nadzora zbog predvidljivih prijetnji država članica trebala bi dokazati potrebu zadržavanja nadzora unutarnjih granica tako što će procijeniti mogu li se ciljevi tog produljenja ostvariti primjenom alternativnih mjera. Uz to, za produljenja koja su dulja od šest mjeseci i odnose se na predvidljive prijetnje potrebno je izraditi i procjenu rizika. Komisija i svaka država članica mogu izraziti svoje sumnje o upotrebi nadzora državne granice u mišljenju o nužnosti i proporcionalnosti. Kad je riječ o nadzoru državne granice duljem od 18 mjeseci, takvo mišljenje Komisije trebalo bi biti obvezno. O ponovnom uvođenju nadzora državne granice može se raspravljati u okviru savjetovanja koje Komisija provodi na vlastitu inicijativu ili na zahtjev države članice kako bi se pojasnila relevantnost planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice, primjerenost alternativnih mjera te uzajamna suradnja u području nadzora državne granice i mjera ublažavanja. Prema aktualnim propisima takvo bi savjetovanje i dalje bilo obvezno u situaciji kad Komisija ili država članica izda mišljenje. U slučaju prijetnji koje se odnose na čitavu Europu Komisija i Vijeće preuzimaju odgovornost za to da se nadzor unutarnjih granica provodi samo onoliko dugo koliko je nužno, bez utvrđivanja konačnih rokova.

- **Odabir instrumenta**

Prijedlog se odnosi na izmjenu uredbe i posljedičnu izmjenu Direktive o vraćanju. S obzirom na to da se glavni elementi Prijedloga odnose na postojeće odredbe glave II. Zakonika o schengenskim granicama o nadzoru vanjskih granica i glave III. o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama koja je istovremeno i predmet ove Uredbe, ni jedan drugi instrument osim uredbe ne bi bio prikladan.

3. **REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Kako je navedeno u Prilogu 2. procjeni učinka koja je priložena ovom Prijedlogu, **savjetovanje s dionicima** održavalo se od studenoga 2020. do veljače 2021., a na njemu su prije svega sudjelovali ciljani dionici koji su sudjelovali na Schengenskom forumu i tematskim radionicama podijeljenima prema temama i dionicima na koje se one odnose. U savjetovanju su sudjelovale države članice, Europski parlament, prijevoznici i nevladine organizacije.

Uz to, provedeno je i **javno savjetovanje**. Pokrenuto je 19. siječnja 2021., a rok podnošenja doprinosa bio je 16. ožujka 2021.

Komisija je na svojim internetskim stranicama³³ na četiri tjedna objavila i **početnu procjenu učinka** te je primila povratne informacije iz Francuske, Hrvatske, Ukrajine i od jednog anonimnog pošiljatelja.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Prijedlog se temelji na dokazima prikupljenima studijom Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions - An empirical report covering the period March to June 2020*³⁴ (Učinci zatvaranja granica zbog pandemije bolesti COVID-19 na prekogranične regije – empirijsko izvješće za razdoblje od ožujka do lipnja 2020.) i *20 case studies covering the period March to June 2020*³⁵ (20 studija slučajeva za razdoblje od ožujka do lipnja 2020.).

Komisija se oslanjala i na studije o troškovima nepostojanja Schengena koje je izradio Europski parlament³⁶, obavijesti država članica o privremenom ponovnom uvođenju graničnih kontrola na unutarnjim granicama i reakcije javnosti navedene u pismima poslanima Komisiji.

- **Procjena učinka**

U skladu sa svojom politikom bolje regulative Komisija je provela procjenu učinka³⁷. U procjeni učinka ocijenjene su tri opcije politike:

Opcija 1 – neobvezujuće pravo. Ovom se opcijom uzimaju u obzir mjere neobvezujućeg prava koje se temelje na iskustvima stečenima u krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19 i drugim krizama kako bi se potaknula primjena alternativnih mjera umjesto kontrola na unutarnjim granicama. U tom se smislu opcija nastavlja na prethodni pristup Komisije opisan u Komunikaciji iz 2016. „Povratak Schengenu – Plan”³⁸ i preporuci o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru³⁹. U okviru ove opcije razmatrane su i mjere neobvezujućeg prava o boljoj koordinaciji mjera na vanjskim granicama u kriznim situacijama.

Očekivalo se da će se posebni ciljevi postići putem Komunikacije o budućnosti Schengena (tzv. *schengenska strategija*) i po mogućnosti putem ažuriranih relevantnih preporuka (pogotovo preporuke iz 2017. o razmjernim policijskim kontrolama).

Opcija 2 – mješovita opcija (ciljana izmjena Zakonika o schengenskim granicama u kombinaciji s neobvezujućim pravom). Ovom se opcijom nastoje sagledati kritike građana,

³³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Privremene-kontrole-na-unutarnjim-granicama-izmjena-Zakonika-o-schengenskim-granicama_hr.

³⁴ <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁵ <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁶ Glavna uprava za unutarnju politiku, resorni odjel A: gospodarska i znanstvena politika, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, Odjel za europsku dodanu vrijednost, PE 578.974 – svibanj 2016.: *Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market* (Trošak nepostojanja Schengena: utjecaj graničnih kontrola unutar schengenskog područja na jedinstveno tržište), čiju je izradu zatražio Odbor Europskog parlamenta za unutarnje tržište i zaštitu potrošača

³⁷ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)
Vidjeti priloženi radni dokument službi Komisije.

³⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, Povratak Schengenu – Plan, COM(2016) 120 final, 4.3.2016.

³⁹ 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.

Europskog parlamenta i država članica o aktualnim dugotrajnim kontrolama na unutarnjim granicama. Time bi se odgovorilo i na zahtjeve koje je uputila akademska zajednica. Planirano je da se opcijom osigura slobodno kretanje osoba na schengenskom području bez nepotrebnih prepreka tako da se ograniče slučajevi u kojima se mogu ponovno uvesti granične kontrole na unutarnjim granicama. Kad je riječ o mjerama na vanjskim granicama, s obzirom na smjernice i preporuke donesene u okviru odgovora na pandemiju bolesti COVID-19, ovom se opcijom predlaže izrada „mjera ublažavanja” koje će trebati uzeti u obzir svaki put kad ponovno uvođenje graničnih kontrola postane neizbježno. Nadalje, uz ovu se opciju podrazumijeva donošenje jasne pravne osnove za izricanje i ukidanje „zabrane ulaska” u EU u slučaju prijetnje javnom zdravlju kako bi se osigurala ujednačenost na vanjskim granicama u slučaju takve prijetnje. Aktualnim Prijedlogom obuhvaćene su ideje osmišljene u okviru ove opcije.

Opcija 3 – mješovita opcija 2 (temeljitiya izmjena Zakonika o schengenskim granicama u kombinaciji s elementima neobvezujućeg prava). Ovom se opcijom schengensko područje bez granica promatralo kao jedno cjelovito područje koje se ne smije fragmentirati odlukama pojedinačnih država članica. S obzirom na to, opcijom se predlagalo da se utvrđeni problemi rješavaju isključivo na razini EU-a i predviđalo da za sve odluke o ponovnom uvođenju graničnih kontrola na unutarnjim granicama bude nužno ishoditi prethodno odobrenje jedne od institucija EU-a ili da se u potpunosti ukloni mogućnost ponovnog uvođenja graničnih kontrola na unutarnjim granicama.

Kad je riječ o primjeni mjera na vanjskim granicama u slučaju prijetnje javnom zdravlju, predloženi pravni lijek ne bi se razlikovao od opcije 2 (nova ograničenja neobveznih putovanja u EU primjenjiva u slučaju prijetnje javnom zdravlju).

Ishod procjene učinka: Na temelju nalaza izvješća o procjeni učinka, smatra se da je najpoželjnija opcija 2 (mješoviti pristup). Taj se odabir temelji na najboljoj ukupnoj ocjeni te opcije za djelotvornost, učinkovitost i proporcionalnost. Opcija se temelji na poukama izvučenima iz prošlosti, a s druge strane dovoljno je ambiciozna. Njome se poštuju stajališta država članica o ulozi graničnih kontrola u suzbijanju ozbiljnih prijetnji, ali se ujedno poštuju legitimna očekivanja građana EU-a i drugih osoba koje imaju koristi od nepostojanja kontrola na unutarnjim granicama od očuvanja schengenskog područja u kojem su olakšani kretanje osoba i promet robe jer nema nadzora unutarnjih granica.

Kad je riječ o učinku na gospodarstvo, vjerojatno je da će se novim mehanizmom planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama kojim se odgovor na krizne situacije koje utječu na više država članica ili na sve države članice prebacuje na razinu EU-a i kojim se, prema potrebi, naglašava upotreba alternativnih mjera i mjera ublažavanja, olakšati kretanje i/ili ograničiti negativni učinci nadzora unutarnjih granica na jedinstveno tržište. U tom bi smislu ova opcija mogla biti ključna za ograničavanje negativnog gospodarskog učinka kontrola na unutarnjim granicama i stoga bi se ovom opcijom mogla ostvariti znatna gospodarska korist. Uz to, tom bi cilju mogla pridonijeti i mogućnost donošenja ograničenja za neobvezna putovanja u čitavom EU-u koja se primjenjuju na vanjskim granicama u slučaju prijetnje javnom zdravlju jer se time uklanja vjerojatna osnova za ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama.

Ovom se opcijom osigurava i pozitivan društveni učinak zahvaljujući planiranju djelovanja u nepredvidivim situacijama za Schengen i ojačanom pojmu „krajnje mjere” za koje se očekuje da će ograničiti upotrebu kontrola na unutarnjim granicama.

S najpoželjnijom opcijom ne povezuje se nikakav mjerljiv učinak na okoliš.

S druge strane, ova opcija može imati u relativnom smislu najveći izravan utjecaj na upravu. Razlog tomu jest zadržavanje mogućnosti privremenog ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama i dodavanje novih obveza kao što su procjena rizika, standardizirano obavješćivanje o ponovnom uvođenju kontrola na unutarnjim granicama i obveza redovitog izvješćivanja o tim kontrolama. Međutim, s obzirom na to da bi se mjerama predloženim u ovoj opciji trebalo postići ukupno smanjenje upotrebe graničnih kontrola, dodatno opterećenje uprave trebalo bi biti ograničeno.

Nije provedena posebna analiza o predloženim mjerama za suzbijanje instrumentalizacije migranata jer je Prijedlog u tom pogledu osmišljen kako bi se pojasnila primjenjiva pravila.

Komisija je 19. travnja 2021. podnijela procjenu učinka Odboru za nadzor regulative. Odbor za nadzor regulative izdao je pozitivno mišljenje s komentarima. Komentari su se odnosili na (i.) nedostatak dokaza o snagama i slabostima aktualnih ključnih mjera Zakonika o schengenskim granicama, (ii.) nejasan opis opcija politika i odabranog načina provedbe i (iii.) nedovoljno razrađenu analizu učinaka. U odgovoru na te komentare Komisija je u čitavom izvješću dodatno proširila kvantitativne podatke i informacije o stajalištima dionika kako bi ojačala kvalitativne argumente o koristima ukidanja nadzora unutarnjih granica. Pojasnila je nedostatke postupka sa schengenske perspektive u 2020., pri čemu je EU-ov integrirani politički odgovor na krizu najprije bio usredotočen na aspekte zdravlja, a zatim na druge aspekte kao što je nadzor državne granice, naglasila je da, iako nadzor državne granice može biti učinkovit alat, njegovim se postepenim ukidanjem mogu stvoriti značajni problemi te je detaljnije pokazala da alternativne mjere iziskuju manje financijskih sredstava od nadzora državne granice, a njima se često postiže isti rezultat. Uz to, Komisija je dodatno razradila različite predviđene opcije. Navedene su dodatne detaljne informacije o cilju prethodnog prijedloga iz 2017., poukama iz pregovora o tom prijedlogu i novoj perspektivi stečenoj zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Više informacija o tome kako se preporuke Odbora za nadzor regulative odražavaju u izvješću o procjeni učinka navedeno je u točki 3. Priloga I. procjene učinka.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Prema Komisijinu Programu za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT), svim inicijativama čiji je cilj izmijeniti postojeće zakonodavstvo EU-a trebalo bi se nastojati pojednostavniti i učinkovitije postići predmetne ciljeve politika (tj. smanjiti nepotrebne regulatorne troškove).

Analiza učinka ukazuje na to da bi najpoželjnija opcija trebala pomoći optimizirati raspodjelu sredstava u slučaju krize i ograničiti troškove ponovnog uvođenja kontrola na unutarnjim granicama. Međutim, valja napomenuti da nova obveza o procjeni rizika, novi predložak za obavijesti o ponovnom uvođenju i obvezama izvješćivanja te nove zadaće povezane s upotrebom alternativnih mjera mogu dovesti do toga da se ukupno opterećenje država članica neće smanjiti, već se u nekim slučajevima može i povećati.

Nastale bi dodatne obveze za institucije EU-a. To bi se odnosilo na stvaranje kapaciteta za donošenje obrazloženih odluka na razini EU-a o primjeni ograničenja neobveznih putovanja u EU na vanjskim granicama, ali i na primjenu planiranja djelovanja u nepredvidivim situacijama kad je potrebno. Ne očekuje se velik učinak na tijela i agencije EU-a iako instrumentalizacija nezakonitih migranata može dovesti do veće angažiranosti Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, unutar ograničenja utvrđenih Uredbom (EU) 2019/1896 o

europskoj graničnoj i obalnoj straži⁴⁰, kako bi pomogla državama članicama u svladavanju tog izazova.

Zbog tih dodatnih zadaća trebali bi nastati ograničeni dodatni troškovi u usporedbi sa značajnim pozitivnim učinkom na upravljanje kriznim situacijama koje ugrožavaju sveukupno funkcioniranje schengenskog područja.

- **Temeljna prava**

Predloženom izmjenom poštuju se temeljna prava i načela utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, pogotovo sloboda kretanja i boravka (članak 45.), pravo na azil (članak 18.) i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (članak 19.). I dalje se primjenjuju zaštitne mjere iz članka 3., članka 4. i članka 7. Zakonika o schengenskim granicama, uključujući kad je riječ o mjerama poduzetima radi suočavanja s instrumentalizacijom migranata koju provode treće zemlje. Nadalje, kad je riječ o mjerama predloženima radi rješavanja problema instrumentalizacije migranata, Komisija smatra da je nužno da države članice poštuju slobodu izražavanja, slobodu medija i slobodu udruživanja organizacija civilnog društva.

Predloženim mjerama nastoji se pronaći rješenje za probleme koji trenutačno utječu na sljedeća prava: i.) pravo na obiteljski život osoba koje zakonito borave u EU-u, ii.) pravo na rad, na ostvarivanje prava na poslovni nastan i pružanje usluga u svakoj državi članici, iii.) pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica i iv.) pravo na privatnost i zaštitu osobnih podataka.

Iako je neizbježno da će ograničenja neobveznih putovanja u EU uvijek utjecati na neka od prethodno navedenih prava, predloženim se mjerama taj utjecaj neće povećati jer odražavaju mjere koje su trenutačno na snazi na temelju preporuke Vijeća 2020/912 i kao takve se smatraju nužnim i proporcionalnim s obzirom na prijetnju javnom zdravlju.

Aktualni dugotrajni nadzor unutarnjih granica i diskrecijska upotreba nadzora državnih granica kao mjere opreza, pogotovo na početku pandemije bolesti COVID-19, značajno su utjecali na prethodno navedena temeljna prava. Predloženim mjerama koje se odnose na unutarnje granice taj se utjecaj može samo smanjiti.

Kad je riječ o upotrebi alternativnih mjera koje se promiču u Prijedlogu, u potpunosti se primjenjuju zaštitne mjere koje proizlaze iz aktualnih obveza o nediskriminaciji na temelju prava EU-a i nacionalnog prava, među ostalim članka 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, te iz članka 4. i članka 7. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama radi sprečavanja rasnog profiliranja⁴¹ ili drugih nezakonitih praksi. Pravila o Schengenu mogla bi pridonijeti tom cilju povećanom primjenom mjera praćenja, npr. u kontekstu evaluacija schengenske pravne stečevine.

⁴⁰ 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., str. 1.

⁴¹ „Profiliranje” se može tumačiti kao „kategoriziranje pojedinaca prema osobnim značajkama.” Te značajke mogu biti „nepromjenjive” (kao što su dob ili visina) ili „promjenjive” (kao što su odjeća, navike, sklonosti i drugi elementi ponašanja). Profiliranje uključuje rudarenje podataka kojim se pojedinci kategoriziraju „na temelju nekih svojih primjetnih značajki kako bi se, uz određenu mogućnost pogreške, mogao izvesti zaključak o drugim značajkama koje nisu primjetne”.

Kad je riječ o pravu na privatnost i zaštitu osobnih podataka koje može biti u većoj opasnosti u kontekstu tehnologija za praćenje i nadzor, na sve predložene mjere primjenjuju se mjerodavna pravila EU-a o zaštiti podataka. Nacionalnim pravom osigurava se pravna osnova za obradu osobnih podataka. U tom je smislu u svim opcijama osigurana odgovarajuća razina zaštite građana i nacionalnih prava koja pružaju pravnu osnovu za obradu osobnih podataka navedenim tehnologijama.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Predloženim izmjenama ne utječe se na proračun EU-a.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Evaluacija ciljane izmjene Zakonika o schengenskim granicama u smislu odgovora na prijetnje području bez nadzora unutarnjih granica ovisit će o informacijama zaprimljenima od država članica.

U tablici 11. procjene učinka naveden je nepotpun popis predloženih kvantitativnih pokazatelja za praćenje postizanja ciljeva politike utvrđenih u toj procjeni učinka. Tim se pokazateljima u praksi odražava i definira uspješnost opcija politike. Međutim, s obzirom na to da se predložena opcija odnosi na postupanje u izvanrednim situacijama, nije moguće provoditi redovito mjerenje pokazatelja.

Osim toga, zbog te nepredvidljivosti nije moguće utvrditi fiksne kvantitativne ciljeve.

Internetske stranice Komisije https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_hr putem kojih se javnost obavješćuje o nadzoru državnih granica koji je trenutačno na snazi i dalje će biti glavni alat za informiranje kojim se omogućuje praćenje i evaluacija stanja na unutarnjim granicama. S obzirom na ograničenja pravne osnove za mjere na unutarnjim granicama Komisija ne može izraditi zaseban alat o upotrebi alternativnih mjera kao što su policijske kontrole u pograničnim područjima. Međutim, uvjeti upotrebe alternativnih mjera na unutarnjim granicama (policijske kontrole / nove tehnologije) podlijegat će praćenju u okviru mehanizma evaluacije Schengena, što će uključivati moguće terenske posjete na unutarnjim granicama i postupke zbog povrede.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Prijedlog se sastoji od četiri odredbe. Člankom 1. uvode se izmjene Zakonika o schengenskim granicama. Člankom 2. propisuje se izmjena Direktive o vraćanju 2008/115/EZ radi: (i.) usklađivanja s novim postupkom kojim se omogućuje hitan transfer nezakonitih migranata uhićenih na unutarnjim granicama u okviru prekogranične operativne policijske suradnje u susjednu državu članicu za koji se predlaže da bude uveden u Zakonik o schengenskim granicama; (ii.) uklanjanja odredbe o mirovanju iz članka 6. stavka 3. Direktive o vraćanju i (iii.) uspostavljanja obveze država članica da u tom pogledu obavijeste Komisiju o svim novim sporazumima/dogovorima i izmjenama postojećih. Člankom 3. utvrđuje se razdoblje prenošenja izmjene Direktive o vraćanju. Člankom 4. utvrđuju se uvjeti stupanja na snagu i učinak uredbe.

Članak 1.: izmjene Zakonika o schengenskim granicama:

Članak 2. Zakonika o schengenskim granicama mijenja se radi izmijene definicije pojma „zaštita državne granice” i uvođenja nužnih definicija za pojmove kao što su „instrumentalizacija migranata”, „obvezna putovanja” i „neobvezna putovanja” koji su prvi put uvedeni u Zakonik o schengenskim granicama te „prometna čvorišta”. Te se definicije dodaju kako bi se bolje odražavala odgovornost država članica na vanjskim granicama za provedbu zaštite državne granice, što uključuje i preventivne mjere.

Članak 5. mijenja se kako bi se pojasnilo koje mjere države članice mogu primjenjivati na svojim graničnim prijelazima u slučajevima instrumentalizacije migranata.

Članak 13. mijenja se kako bi se pojasnilo koje mjere države članice mogu primjenjivati kad obavljaju zadaće povezane sa zaštitom državne granice na svojim vanjskim granicama u situaciji instrumentalizacije migranata, uključujući ono što proizlazi iz članka 5.

Članak 21.a dodaje se kako bi se stvorila osnova za ujednačenu primjenu ograničenja neobveznih putovanja u Europsku uniju na vanjskim granicama u slučaju bolesti koja ima epidemiološki potencijal. Ovom se odredbom Vijeću dodjeljuje ovlast za donošenje provedbene uredbe u tom pogledu, na temelju prijedloga Komisije. Utvrđuju se svi potrebni parametri za donošenje te odluke i propisuju se zaštitne mjere za građane EU-a, osobe s dugotrajnim boravkom i osobe koje obavljaju nužne funkcije.

Članak 23. mijenja se kako bi se pojasnile vrste kontrola koje su dozvoljene u pograničnim područjima. Predloženim se izmjenama pojašnjava da učinak kontrola koje se u pograničnim područjima provode primjenom tehnologija za praćenje i nadzor nije istovjetan nadzoru državne granice. Slično tome, ako je temeljem mjerodavnog prava moguće izvršiti provjeru podataka o putnicima u relevantnim bazama podataka za osobe koje putuju unutar područja na kojem nema nadzora unutarnjih granica, ta provjera mora biti dozvoljena i na temelju Zakonika o schengenskim granicama.

Novim **člankom 23.a** uspostavlja se postupak transfera nezakonitih migranata uhićenih na unutarnjim granicama u okviru prekogranične operativne policijske suradnje u države članice iz kojih su izravno došli. Njime se nadopunjuju pravila koja se primjenjuju na temelju Direktive o vraćanju kao nužna popratna mjera za područje bez nadzora unutarnjih granica. Predviđa se da države članice imaju mogućnost transferirati osobe koje nemaju pravo ulaska ni boravka, u kombinaciji s obvezom prihvaćanja tih osoba, a uhićene su na unutarnjim granicama u kontekstu prekogranične operativne policijske suradnje kao što su zajedničke policijske ophodnje, pod uvjetom da postoji jasna naznaka da je predmetna osoba upravo prešla unutarnju granicu. Te naznake mogu biti nepostojanje važećih dokumenata kojima se potvrđuje identitet ili pravo boravka u državi članici, registracija u Eurodacu koju je izvršila druga država članica ili isprave koje je nedavno izdala druga država članica. Postupak koji se primjenjuje u takvim slučajevima utvrđen je u novom članku i novom Prilogu XII. Zakoniku o schengenskim granicama.

S obzirom na izmjene članka 23., izmijenjenim **člankom 24.** pojašnjava se da se zbog primjene tehnologija za praćenje i nadzor na kopnenim graničnim prijelazima, uz primjenu sigurnosnih mjera, mogu opravdati ograničenja brzine ili druge prepreke na cestovnim graničnim prijelazima na unutarnjim granicama.

U **članku 25.** predviđa se opći okvir primjenjiv za ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica. Navode se primjeri vrsta prijetnji koje mogu dovesti do jednostranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama i okolnosti u kojima je moguće produžiti nadzor unutarnjih granica.

Člankom 25.a propisuje se postupak koji države članice primjenjuju za jednostrano ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica koje je odgovor na nepredvidljive i predvidljive događaje.

Člankom 26. pojašnjavaju se kriteriji koje države članice moraju uzeti u obzir i poštovati u naknadnom obavješćivanju o nadzoru unutarnjih granica. U tom se smislu člankom, kao novinom, dodatno utječe na prekogranične regije. Odredbom se uspostavljaju različiti zahtjevi za situacije kad se nadzor državne granice ponovno uvodi prvi put i kad se produljuje zbog predvidljivih prijetnji, kako bi se uzelo u obzir da se uvjeti za zadržavanje nadzora unutarnjih granica moraju s vremenom povećavati, u skladu s načelom proporcionalnosti. Ovim se člankom uvodi i pojam mjera kojima se ublažava utjecaj ponovnog uvođenja nadzora državne granice i koje se na odgovarajući način primjenjuju.

Članak 27. zamjenjuje se novim o obavješćivanju o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Njime se utvrđuje i obveza podnošenja procjene rizika u slučaju produljenja nadzora unutarnjih granica povezanog s predvidljivim prijetnjama.

Člankom 27.a pojašnjava se kad je potrebno održati savjetovanje Komisije i predmetnih država članica te u kojim bi se okolnostima moglo ili trebalo izdati mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti nadzora unutarnjih granica.

Članak 28. zamjenjuje se novom odredbom kojom se utvrđuje posebni zaštitni mehanizam za schengensko područje kad ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti istovremeno utječe na većinu država članica i ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica. Odredbom se Vijeću dodjeljuju ovlasti da, na temelju prijedloga Komisije, donese provedbenu odluku o koordiniranom pristupu ozbiljnoj prijetnji koja je istovremeno utvrđena u većini država članica kojom bi se zamijenile sve nacionalne mjere koje su na snazi. Odluka Vijeća mora se redovito preispitivati, na temelju prijedloga Komisije, radi produženja, izmjene ili ukidanja donesenih mjera.

Članak 31. mijenja se kako bi se utvrdila opća pravila o informiranju Europskog parlamenta i Vijeća, primjenjiva u okviru sva četiri mehanizma.

Članak 33. mijenja se kako bi se obvezu izvješćivanja o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama odvojilo od činjenice ukidanja tog nadzora. U članku se navodi više detalja o elementima koje mora sadržavati godišnje izvješće Komisije o funkcioniranju područja bez unutarnjih granica i o suradnji s agencijama u tom pogledu.

Izmijenjenim **člankom 39.** Zakonika o schengenskim granicama nadopunjuje se **članak 2.** predložene uredbe i propisuje se obveza država članica da obavijeste Komisiju o prekograničnim regijama radi utvrđivanja područja primjene svih mjera ublažavanja koje će biti propisane provedbenom uredbom iz članka 28. i područjima koja se moraju uzeti u obzir kad se procjenjuje utjecaj iz članka 26. Zakonika o schengenskim granicama.

Kako bi se bolje uzeli u obzir interesi prekograničnih regija pri primjeni članka 26. i članka 28. Zakonika o schengenskim granicama, novim se **člankom 42.b** od država članica zahtijeva da obavijeste Komisiju o određenim prekograničnim regijama.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točke (b) i (e) te članak 79. stavak 2. točku (c),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Unija u skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) obuhvaća područje slobode, sigurnosti i pravde bez nadzora unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama za nadzor vanjskih granica, azil, useljavanje te sprečavanje i suzbijanje kriminala.
- (2) Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. (Zakonik o schengenskim granicama)⁴² utvrđena su pravila kojima se uređuje kretanje osoba prema području bez nadzora unutarnjih granica i iz njega (schengensko područje) te između država članica koje su dio schengenskog područja.
- (3) Posljednjih je godina schengensko područje izloženo dosad nezabilježenim izazovima koji zbog svoje prirode nisu ograničeni na državno područje samo jedne države članice. Zbog tih je izazova došla do izražaja činjenica da je očuvanje javnog poretka i sigurnosti u schengenskom području zajednička odgovornost koja iziskuje zajedničko i koordinirano djelovanje država članica te djelovanje na razini Unije. Naglašeni su i nedostaci postojećih pravila kojima se uređuje funkcioniranje schengenskog područja na vanjskim i unutarnjim granicama te potreba za izradom snažnijeg i čvršćeg okvira kojim bi se omogućivao učinkovitiji odgovor na izazove s kojima se suočava schengensko područje.
- (4) Nadzor državne granice na vanjskim granicama nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica i čitave Unije. Države članice moraju osigurati visoke standarde upravljanja svojim vanjskim granicama, među ostalim primjenom pojačane suradnje službenika graničnog nadzora, policije, carine i drugih mjerodavnih tijela. Unija pruža aktivnu potporu pružanjem financijske potpore putem agencija, posebno Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu te upravljanjem mehanizmom

⁴² Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

za evaluaciju schengenske pravne stečevine. Potrebno je ojačati pravila koja se primjenjuju na vanjskim granicama kako bi se bolje odgovorilo na nove izazove koji su se nedavno pojavili na vanjskim granicama.

- (5) Uslijed pandemije bolesti COVID-19 naglašena je nužnost bolje pripremljenosti Unije za pružanje odgovora na krizne situacije na vanjskim granicama povezane s bolestima koje imaju epidemiološki potencijal i prijetnja su javnom zdravlju. Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da za prijetnje javnom zdravlju mogu biti potrebna ujednačena pravila o ograničenju putovanja državljana trećih zemalja u Europsku uniju. Donošenje neujednačenih i različitih mjera na vanjskim granicama za suočavanje s takvim prijetnjama negativno utječe na funkcioniranje čitavog schengenskog područja, smanjuje predvidljivost za putnike iz trećih zemalja i međuljudske kontakte s državljanima trećih zemalja. Kako bi se schengensko područje pripremio za buduće izazove sličnog opsega povezane s prijetnjama javnom zdravlju nužno je uspostaviti novi mehanizam kojim bi se omogućilo pravovremeno donošenje i ukidanje koordiniranih mjera na razini Unije. Novi postupak na vanjskoj granici trebao bi se primjenjivati u slučaju pojave zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal, a utvrdio ju je Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti ili Komisija. Tim bi se mehanizmom trebali nadopuniti postupci čije je uspostavljanje predloženo u prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju⁴³, pogotovo u slučaju proglašenja izvanrednog stanja u području javnog zdravlja, i revidiranim ovlastima Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti⁴⁴.
- (6) U mehanizmu bi trebalo biti predviđeno da Vijeće, na prijedlog Komisije, može donijeti uredbu kojom se utvrđuju ograničenja putovanja, uključujući ograničenja ulaska i sve druge potrebne mjere za putovanja u Europsku uniju te uvjeti za njihovo ukidanje. S obzirom na politički osjetljivu narav takvih mjera koje se odnose na pravo ulaska na državno područje država članica Vijeću bi trebale biti dodijeljene provedbene ovlasti za donošenje takve uredbe na temelju prijedloga Komisije.
- (7) U skladu s primjenjivim obvezama na temelju prava Unije i međunarodnog prava ulazak u Uniju treba uvijek biti dopušten građanima Unije i državljanima trećih zemalja koji, na temelju sporazumâ između Unije i njezinih država članica, s jedne strane, i tih trećih zemalja, s druge strane, uživaju jednaka prava na slobodno kretanje kao i građani Unije i članovi njihovih obitelji. Osobama s boravištem u Uniji isto tako treba uvijek biti dopušten povratak u Uniju. Akt bi trebao sadržavati sve potrebne elemente kako bi se osiguralo da ograničenja putovanja budu učinkovita, ciljana, nediskriminirajuća i razmjerna epidemiološkoj situaciji koja se razvija. U njemu bi, prema potrebi, trebale biti navedene kategorije putnika čije je putovanje izuzeto od ograničenja ulaska. Uz to, ili umjesto toga, u aktu bi trebala biti navedena sva polazišna geografska područja ili treće zemlje za koje se primjenjuju posebne mjere na temelju objektivne metodologije i primjenjivih kriterija koji bi pogotovo trebali uključivati epidemiološku situaciju. U aktu bi mogli biti definirani uvjeti pod kojima putovanje može biti dopušteno, kao što su testiranje, karantena, samoizolacija ili sve druge odgovarajuće mjere kao što su obveza ispunjavanja obrasca za lociranje putnika ili registriranje drugim alatom za praćenje kontakata, posebno s obzirom na sustave Unije osmišljene radi olakšavanja putovanja u sigurnim uvjetima, kao što su sustavi

⁴³ COM(2020) 727.

⁴⁴ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 851/2004 o osnivanju Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti, COM(2020) 726.

digitalnih potvrda. Instrumentom bi se, prema potrebi, mogao uspostaviti i mehanizam kojim bi se omogućilo poduzimanje dodatnih mjera u slučaju dramatičnog pogoršanja epidemiološke situacije u jednom ili više geografskih područja.

- (8) Potrebno je i ojačati pravila i zaštitne mjere u pravu Unije kako bi se državama članicama omogućilo brzo djelovanje u borbi protiv instrumentalizacije migranata. Tu instrumentalizaciju trebalo bi tumačiti kao situaciju u kojoj treća zemlja pokreće tokove nezakonite migracije u Uniju tako što aktivno potiče ili olakšava dolaske državljana trećih zemalja na vanjske granice država članica, pri čemu te radnje ukazuju na namjeru destabiliziranja Unije kao cjeline ili neke države članice i pri čemu bi narav tih radnji mogla ugroziti nužne funkcije države, među ostalim cjelovitost državnog područja, održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti.
- (9) Instrumentalizacija migranata može se odnositi na situacije kad treća zemlja aktivno potiče ili olakšava nezakonito putovanje državljana trećih zemalja na svoje državno područje kako bi došli do vanjske granice država članica, no jednako se tako može odnositi na aktivno poticanje ili olakšavanje nezakonitog putovanja državljana trećih zemalja koji su već prisutni u toj trećoj zemlji. Instrumentalizacija migranata može podrazumijevati i nametanje prisilnih mjera radi sprečavanja državljana trećih zemalja da napuste pogranična područja treće zemlje koja provodi instrumentalizaciju i upute se u bilo kojem drugom smjeru osim kroz državu članicu.
- (10) Unija bi trebala upotrijebiti sve alate koje ima na raspolaganju u području diplomatskih, financijskih i operativnih mjera kako bi pomogla državama članicama koje se suočavaju s instrumentalizacijom. Diplomatsko djelovanje Unije ili predmetne države članice trebalo bi biti prioritetno sredstvo za suočavanje s instrumentalizacijom. Unija takvo djelovanje može, prema potrebi, dopuniti uvođenjem restriktivnih mjera.
- (11) Uz navedene mjere potrebno je i dodatno ojačati postojeća pravila o nadzoru vanjskih granica i zaštiti državnih granica. Kako bi se dodatno pomoglo državi članici koja se suočava s instrumentalizacijom migranata, Uredbom (EU) XXX/XXX nadopunjuju se pravila o nadzoru državne granice predviđanjem posebnih mjera u području azila i vraćanja, uz poštovanje temeljnih prava predmetnih pojedinaca, a posebno osiguravanjem poštovanja prava na azil i omogućivanjem agencijama UN-a i drugim relevantnim organizacijama da pružaju potrebnu pomoć.
- (12) U slučaju instrumentalizacije predmetna bi država članica, prema potrebi, trebala moći ograničiti pogranični promet na najmanju mjeru zatvaranjem nekih graničnih prijelaza te istovremeno jamčiti stvaran i djelotvoran pristup postupcima međunarodne zaštite. Pri donošenju svake takve odluke potrebno je uzeti u obzir je li Europsko vijeće potvrdilo da se Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočava s instrumentalizacijom migranata. Nadalje, u okviru takvih ograničenja u potpunosti bi trebalo uzeti u obzir prava građana Unije, državljana trećih zemalja koji su korisnici prava slobodnog kretanja na temelju međunarodnog sporazuma, državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom na temelju nacionalnog prava ili prava Unije i državljana trećih zemalja koji imaju vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji. Ta se ograničenja trebaju primjenjivati i na način kojim se osigurava poštovanje obveza povezanih s pristupom međunarodnoj zaštiti, a pogotovo s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.
- (13) Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu pomaže državama članicama u provedbi operativnih aspekata upravljanja vanjskim granicama, što uključuje razmjenu informacija, osiguravanje opreme, izgradnju kapaciteta i osposobljavanje nacionalnih službenika graničnog nadzora, ciljanje informacije i analize rizika te raspoređivanje

stalnih snaga. Nove ovlasti Agencije nude znatne mogućnosti za pružanje potpore aktivnostima nadzora državne granice, uključujući dubinske provjere i operacije vraćanja te pokretanje brzih intervencija na granicama i/ili intervencija vraćanja na zahtjev i na državnom području predmetne države članice domaćina.

- (14) Na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) 2019/1896 izvršni direktor Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu obavezan je državi članici preporučiti da Agenciji podnese zahtjev za pokretanje, provedbu ili prilagodbu potpore Agencije radi rješavanja utvrđenih prijetnji i izazova na vanjskim granicama, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni tom odredbom. Potreba za potporom Agencije može se pojaviti u situacijama kad je Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provela namjensku procjenu ranjivosti povezanu s instrumentalizacijom migranata. Na temelju rezultata te procjene ranjivosti ili ako se jednom dijelu vanjske granice ili više njih dodijeli kritična razina utjecaja te s obzirom na relevantne elemente u planovima djelovanja u nepredvidivim situacijama države članice, analizu rizika Agencije i analitički sloj europske slike stanja, izvršni direktor predmetnoj državi članici treba preporučiti podnošenje zahtjeva Agenciji za pokretanje, provedbu ili prilagodbu potpore Agencije u skladu s člankom 41. stavkom 1. Uredbe (EU) 2019/1896. Tom se nadležnošću izvršnog direktora ne dovodi u pitanje opća potpora koju Agencija pruža državama članicama.
- (15) Nadalje, u slučaju instrumentalizacije migranata predmetna država članica treba pojačati nadzor državne granice uključujući, prema potrebi, dodatnim mjerama kojima se sprečavaju nezakoniti prelasci granice i raspoređivanjem dodatnih resursa i tehničkih sredstava za sprečavanje neovlaštenog prelaska granice. Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice. Upotreba takvih tehničkih sredstava, a pogotovo tehnologija kojima se mogu prikupljati osobni podaci, mora se temeljiti na i izvršavati u skladu s jasno definiranim odredbama nacionalnog zakona.
- (16) Komisija bi trebala biti ovlaštena za definiranje odgovarajućih standarda za zaštitu državne granice kao odgovora na situacije instrumentalizacije migranata u delegiranim aktima donesenima na temelju ove Uredbe, pogotovo kad je riječ o novim tehnologijama kojima se može koristiti država članica, a s obzirom na vrstu granice (kopnena, morska ili zračna), razinu utjecaja dodijeljenu svakom pojedinom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i druge relevantne čimbenike.
- (17) Osobama treba biti omogućeno slobodno i sigurno kretanje između država članica na području bez nadzora unutarnjih granica. U tom je smislu potrebno pojasniti da zabrana nadzora na unutarnjim granicama ne utječe na nadležnost država članica da provode kontrole na svojem državnom području, među ostalim na svojim unutarnjim granicama, u druge svrhe osim nadzora državne granice. Posebno je potrebno pojasniti da su nacionalna nadležna tijela, uključujući tijela nadležna za zdravlje ili izvršavanje zakonodavstva, u načelu i dalje slobodna provoditi kontrole u okviru izvršavanja javnih ovlasti predviđenih nacionalnim pravom.
- (18) Iako se zabrana nadzora unutarnjih granica odnosi i na kontrole koje imaju istovjetan učinak, ne bi trebalo smatrati da su kontrole koje provode nadležna tijela istovjetne provođenju granične kontrole ako za cilj nemaju nadzor državne granice, ako se temelje na općim informacijama i iskustvu nadležnih tijela o mogućim prijetnjama javnoj sigurnosti ili javnom poretku, uključujući ako im je cilj borba protiv nezakonitog boravka i prekograničnog kriminaliteta povezanog s nezakonitim

migracijama, ako su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama, ako se provode u prometnim središtima kao što su luke, željeznički ili autobusni kolodvori i zračne luke ili izravno u prijevoznim sredstvima koja se upotrebljavaju za usluge prijevoza putnika te ako se temelje na analizi rizika.

- (19) Iako se ne treba smatrati da su tokovi nezakonite migracije sami po sebi prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, mogu iziskivati dodatne mjere kako bi se osiguralo funkcioniranje schengenskog područja.
- (20) Suzbijanje nezakonitog boravka i prekograničnog kriminaliteta povezanog s nezakonitim migracijama kao što je trgovina ljudima, krijumčarenje migranata i krivotvorenje isprava te drugi oblici prekograničnog kriminaliteta moglo bi posebno obuhvaćati mjere kojima se omogućuje provjera identiteta, državljanstva i boravišnog statusa osoba pod uvjetom da te provjere nisu sustavne i provode se na temelju analize rizika.
- (21) Upotreba modernih tehnologija praćenja protoka prometa, posebice na autocestama i drugim važnim cestama koje su odredile države članice, može biti ključna za uklanjanje prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Zabranu nadzora unutarnjih granica ne treba tumačiti kao sprečavanje zakonitog izvršavanja policijskih ili drugih javnih ovlasti za provedbu kontrola na područjima oko unutarnjih granica. To uključuje kontrole za koje se podrazumijeva upotreba tehnologija za praćenje i nadzor koje se uglavnom upotrebljavaju na državnom području ili kontrole koje se temelje na procjeni rizika u svrhu zaštite unutarnje sigurnosti. Stoga se ne treba smatrati da je upotreba takvih tehnologija za kontrole istovjetna nadzoru državne granice.
- (22) Kako bi se omogućila učinkovitost takvih tehnologija, trebalo bi omogućiti primjenu razmjernih ograničenja brzine na cestovnim graničnim prijelazima.
- (23) Zabrana nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne bi trebala ograničiti provedbu kontrola predviđenih drugim instrumentima prava Unije. Pravila predviđena ovom Uredbom stoga ne bi trebala utjecati na mjerodavna pravila o provedbi provjera podataka o putnicima u relevantnim bazama podataka prije njihova dolaska.
- (24) Potrebno je osigurati da kontrole koje države članice provode u okviru izvršavanja nacionalnih nadležnosti budu u potpunosti dosljedne s područjem bez nadzora unutarnjih granica. U skladu sa sudskom praksom Suda, što su jače naznake da kontrole koje države članice provode na svojim pograničnim područjima imaju učinak istovjetan nadzoru državne granice, a s obzirom na cilj tih kontrola, teritorijalno područje njihove primjene i moguće razlike u odnosu na kontrole koje se provode na ostatku državnog područja predmetne države članice, to je veća potreba za strogim i detaljnim pravilima i ograničenjima kojima se utvrđuju uvjeti za izvršavanje policijskih ovlasti država članica u pograničnom području.
- (25) Potrebno je poduzeti mjere za rješavanje problema nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području bez nadzora unutarnjih granica. Kako bi se ojačalo funkcioniranje schengenskog područja, države članice trebaju moći poduzeti dodatne mjere za suzbijanje nezakonitog kretanja između država članica i borbu protiv nezakonitih boravaka. Kad nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva države članice uhite državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom na unutarnjim granicama u okviru prekogranične operativne policijske suradnje, tim bi tijelima trebalo biti omogućeno da tim osobama uskrate pravo ulaska ili ostanka na

predmetnom državnom području i transferiraju ih u državu članicu iz koje su ušli. Država članica iz koje su osobe izravno došle tada bi bila obvezna prihvatiti uhićene državljane trećih zemalja.

- (26) Provedba postupka kojim država članica može transferirati uhićene državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom u državu članicu iz koje su izravno došli trebala bi biti brza, no podlijevati zaštitnim mjerama i treba je vršiti uz potpuno poštovanje temeljnih prava i načela nediskriminacije utvrđenog u članku 21. Povelje kako bi se spriječilo rasno profiliranje. Tijelima bi trebalo omogućiti provjeru relevantnih, odmah dostupnih informacija o kretanju predmetnih osoba. Te informacije mogu sadržavati objektivne elemente iz kojih tijela mogu zaključiti da je osoba nedavno doputovala iz druge države članice, primjerice, osoba može posjedovati dokumente, među ostalim priznanice ili račune, koji su dokaz nedavnog putovanja iz druge države članice. Državljanima trećih zemalja koji podliježu postupku transfera treba se izdati obrazložena pisana odluka. Iako bi ta odluka trebala biti odmah izvršiva, državljaninu treće zemlje treba se omogućiti učinkovit pravni lijek žalbe na odluku o transferu ili preispitivanja te odluke. Taj pravni lijek ne bi smio imati suspenzivni učinak.
- (27) Postupak transfera predviđen ovom Uredbom ne bi smio utjecati na postojeću mogućnost država članica da vraćaju nezakonito prisutne državljane trećih zemalja u skladu s bilateralnim sporazumima ili dogovorima iz članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ (Direktiva o vraćanju) kad su te osobe otkrivene izvan neposredne blizine unutarnjih granica. Kako bi se olakšala primjena takvih sporazuma i pridonijelo cilju zaštite područja bez unutarnjih granica, državama članicama potrebno je omogućiti sklapanje novih sporazuma ili dogovora i ažuriranje postojećih. O svim izmjenama ili ažuriranjima postojećih ili sklapanju novih sporazuma ili dogovora potrebno je obavijestiti Komisiju. Kad država članica preuzme državljanina treće zemlje na temelju postupka predviđenog ovom Uredbom ili bilateralnog sporazuma ili dogovora, predmetna država članica trebala bi biti dužna izdati odluku o vraćanju u skladu s Direktivom o vraćanju. Kako bi se osigurala dosljednost novih postupaka predviđenih ovom Uredbom i postojećih pravila o vraćanju državljanina trećih zemalja nužno je provesti ciljanu izmjenu članka 6. stavka 3. Direktive o vraćanju.
- (28) U iznimnim će slučajevima države članice možda morati donijeti mjere na unutarnjim granicama radi suzbijanja prijetnji schengenskom području. Države članice i dalje su nadležne za utvrđivanje potrebe za privremenim ponovnim uvođenjem ili produljenjem nadzora državne granice. Na temelju postojećih pravila, ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica predviđeno je kad se u jednoj državi članici u ograničenom razdoblju pojavi ozbiljna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku. Konkretno, terorizam i organizirani kriminal, dalekosežna izvanredna stanja u području javnog zdravlja ili veliki ili važni međunarodni događaji kao što su sportski, trgovinski ili politički događaji mogu predstavljati ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.
- (29) Nadalje, ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti mogu predstavljati i velika nedopuštena kretanja nezakonitih migranata između država članica, pri čemu nastaje situacija koja opterećuje ukupne resurse i kapacitete nadležnih nacionalnih službi, a druga sredstva predviđena ovom Uredbom nisu dovoljna za rješavanje problema tih tokova i kretanja. U tom se kontekstu države članice trebale bi se moći osloniti na dostupna objektivna i kvantificirana izvješća o nedopuštenim kretanjima, pogotovo kad ih redovito izrađuju nadležne agencije Unije u skladu s njihovim ovlastima. Državi članici trebalo bi omogućiti da se koristi informacijama koje su objavile agencije kako bi u procjeni rizika dokazala iznimnost utvrđene prijetnje koju

predstavlja nedopušteno kretanje i na toj osnovi opravdala ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

- (30) Iako je djelovanje na razini Unije predviđeno u okolnostima u kojima priroda prijetnje proizlazi iz trajnih i ozbiljnih nedostataka na vanjskim granicama, ne postoji mehanizam osmišljen za čitavu Uniju koji bi se primjenjivao na situacije u kojima ozbiljna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku unutar schengenskog područja utječe na većinu država članica, ugrožavajući dobro funkcioniranje schengenskog područja. Taj bi nedostatak trebalo ispraviti uspostavljanjem novog zaštitnog mehanizma za schengensko područje koji bi omogućivao provedbu koordiniranih rješenja za zaštitu interesa osoba koje imaju pravo na ostvarivanje koristi od područja bez nadzora unutarnjih granica, tako što će se što je više moguće povećati djelotvornost poduzetih mjera, a njihovi negativni učinci svesti na najmanju moguću mjeru.
- (31) Novi zaštitni mehanizam za schengensko područje trebao bi Vijeću omogućivati donošenje odluke, na temelju prijedloga Komisije, kojom se odobrava ponovno uvođenje ili produljenje nadzora unutarnjih granica kad je to opravdano uslijed određene prijetnje utvrđene na temelju obavijesti zaprimljenih od pojedinačnih država članica ili drugih dostupnih informacija, posebice procjene rizika kad je riječ o produljenju nadzora unutarnjih granica nakon šest mjeseci. S obzirom na politički osjetljivu narav takve odluke kojom se uređuje mogućnost država članica da u posebnim okolnostima ponovno uvode ili produljuju nadzor unutarnjih granica, provedbene ovlasti za donošenje odluke trebale bi se dodijeliti Vijeću koje postupna na temelju prijedloga Komisije.
- (32) Odlučujući o opravdanosti ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora unutarnjih granica u državama članicama, Vijeće treba uzeti u obzir dostupnost drugih mjera kojima bi se mogla osigurati visoka razina sigurnosti na državnom području, kao što su ojačane kontrole nadležnih tijela na pograničnim područjima unutarnjih granica. Ako se produljenje nadzora ne smatra opravdanim, Komisija bi trebala preporučiti upotrebu drugih mjera koje smatra prikladnijim za otklanjanje utvrđene prijetnje.
- (33) Uspostavljanje novog zaštitnog mehanizma za schengensko područje ne bi smjelo utjecati na pravo država članica da se prije toga, prema potrebi, koriste jednostranim mjerama u skladu s Uredbom. Međutim, mjera Unije bi nakon njezina donošenja trebala biti jedinstvena osnova za koordinirani odgovor na utvrđenu prijetnju.
- (34) Kako bi se osigurala sukladnost s načelom proporcionalnosti, odluka Vijeća treba se donijeti na ograničeno razdoblje do šest mjeseci koje se može produljiti za čitavo vrijeme trajanja prijetnje pod uvjetom da se provodi redovito preispitivanje odluke na temelju prijedloga Komisije. Izvorna odluka trebala bi sadržavati procjenu očekivanog učinka donesenih mjera, uključujući i negativne učinke, kako bi se utvrdilo je li nadzor unutarnjih granica opravdan ili bi se umjesto njega mogle učinkovito primijeniti mjere koje nisu toliko restriktivne. U naknadnim odlukama trebalo bi uzeti u obzir razvoj utvrđene prijetnje. Države članice trebaju odmah obavijestiti Komisiju i države članice o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica u skladu s odlukom Vijeća.
- (35) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica i dalje treba biti moguće u slučajevima dugotrajnih ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama koji ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica. Dvogodišnje razdoblje ponovnog uvođenja nadzora na temelju ozbiljnih nedostataka na vanjskim granicama ne bi se trebalo odnositi na razdoblja u kojima su države članice uvele nadzor državne granice zbog hitnosti situacije ili u kojima je Vijeće donijelo odluku

kojom preporučuje ponovno uvođenje zbog prijetnje koja utječe na znatan broj država članica.

- (36) Ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, bez obzira na to je li uveden jednostranom odlukom države članice ili odlukom na razini Unije, snažno utječe na funkcioniranje schengenskog područja. Kako bi se osiguralo da se svaka odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice donosi samo kad je to nužno, kao krajnja mjera, odluka o privremenom ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora državne granice trebala bi se temeljiti na zajedničkim kriterijima, s naglaskom na nužnost i proporcionalnost. Načelo proporcionalnosti nalaže da ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica bude podložno zaštitnim mjerama koje se s vremenom povećavaju.
- (37) Države članice najprije bi trebale procijeniti primjerenost nadzora unutarnjih granica s obzirom na narav utvrđene ozbiljne prijetnje. U tom bi kontekstu države članice trebale posvetiti posebnu pažnju na vjerojatan učinak nadzora unutarnjih granica na kretanje osoba na području bez nadzora unutarnjih granica i funkcioniranje prekograničnih regija te procijeniti taj učinak. Obavijest koju su države članice dužne dostaviti Komisiji trebala bi sadržavati tu procjenu. Ako je potrebno produljiti nadzor unutarnjih granica zbog predvidljivih događaja na dulje od početnog šestomjesečnog razdoblja, država članica trebala bi procijeniti i primjerenost alternativnih mjera kojima se mogu ostvariti isti ciljevi kao i nadzorom unutarnjih granica kao što su razmjerne kontrole koje se provode u okviru izvršavanja policijskih ili drugih javnih ovlasti ili u okviru policijske suradnje kako je predviđena pravom Unije te mogućnost primjene postupka transfera.
- (38) Uz svaku odluku o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica potrebno je, prema potrebi, odrediti mjere ublažavanja kako bi se ograničile štetne posljedice ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Takve mjere trebale bi uključivati mjere kojima se osigurava neometan prijevoz robe te osoblja u prometnom sektoru i pomoraca uspostavljanjem „zelenih traka”. Uz to, s obzirom na potrebu za osiguravanjem kretanja osoba čiji rad može biti nužan za očuvanje lanca opskrbe ili pružanje osnovnih usluga, države članice trebale bi primjenjivati i postojeće smjernice o prekograničnim radnicima⁴⁵. U tom je kontekstu za pravila za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama potrebno uzeti u obzir smjernice i preporuke donesene za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 koje tvore čvrstu sigurnosnu mrežu za jedinstveno tržište kako bi se osiguralo da ih države članice prema potrebi primjenjuju kao mjere ublažavanja za vrijeme ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica. Osobito je potrebno utvrditi mjere kojima bi se osiguralo neprekinuto funkcioniranje jedinstvenog tržišta i zaštitili interesi prekograničnih regija i „pobratimljenih gradova” što uključuje, na primjer, odobrenja ili odstupanja za stanovnike prekograničnih regija.
- (39) Obavijest koju države članice moraju poslati trebala bi biti odlučujuća za procjenu sukladnosti s kriterijima i uvjetima za privremeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica. Kako bi se osigurala usporedivost skupova informacija, Komisija bi provedbenim aktom trebala donijeti predložak obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Države članice trebale bi imati pravo proglasiti sve ili neke dijelove informacija navedenih u obavijesti povjerljivima,

⁴⁵ 2020/C 102 I/03.

ne dovodeći u pitanje funkcioniranje odgovarajućih i sigurnih kanala policijske suradnje.

- (40) Kako bi se osiguralo da nadzor unutarnjih granica doista bude krajnja mjera koja se primjenjuje samo onoliko dugo koliko je nužno te kako bi se omogućila procjena nužnosti i proporcionalnosti nadzora unutarnjih granica za suzbijanje predvidljivih prijetnji, države članice trebale bi izraditi procjenu rizika koju podnose Komisiji kad se nadzor unutarnjih granica produljuje na više od početnih šest mjeseci kao odgovor na predvidljive prijetnje. Države članice moraju prije svega objasniti razmjer i razvoj utvrđene ozbiljne prijetnje, uključujući i očekivano trajanje utvrđene ozbiljne prijetnje te koji bi dijelovi unutarnjih granica mogli biti ugroženi, kao i mjere za koordinaciju s drugim državama članicama na koje te mjere utječu ili bi vjerojatno mogle utjecati.
- (41) Komisija bi trebala imati pravo zatražiti dodatne informacije na temelju primljene obavijesti, među ostalim o procjeni rizika ili mjerama za suradnju i koordinaciju s državama članicama na koje utječe planirano produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Ako obavijest ne zadovoljava minimalne zahtjeve, Komisija bi to trebala raspraviti s predmetnom državom članicom i zatražiti dodatne informacije ili ponovno podnošenje obavijesti.
- (42) Kako bi se osigurao dovoljan stupanj transparentnosti mjera koje utječu na putovanja bez nadzora unutarnjih granica, države članice bi trebale obavijestiti Europski parlament i Vijeće o glavnim elementima planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice. U opravdanim slučajevima države članice te informacije mogu i proglasiti povjerljivima. Na temelju članka 33. Zakonika o schengenskim granicama Komisija bi svake godine trebala predstaviti izvješće o funkcioniranju područja bez nadzora unutarnjih granica („izvješće o stanju Schengena”) Europskom parlamentu i Vijeću u kojem bi posebna pažnja trebala biti posvećena nedopuštenom kretanju državljana trećih zemalja na temelju dostupnih informacija relevantnih agencija i analize podataka iz relevantnih informacijskih sustava. Uz to, potrebno je procijeniti nužnost i proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora državne granice u razdoblju na koje se odnosi izvješće. Izvješćem o stanju Schengena obuhvaćena je i obveza izvješćivanja koja proizlazi iz članka 20. mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine⁴⁶.
- (43) Mehanizmom za privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama u hitnim situacijama ili radi suzbijanja predvidljivih prijetnji trebalo bi predvidjeti mogućnost Komisije da organizira savjetovanja država članica, među ostalim na zahtjev bilo koje od država članica. U taj bi postupak trebale biti uključene mjerodavne agencije Unije kako bi, prema potrebi, podijelile svoje stručno znanje. U okviru tih savjetovanja treba razmotriti načine provedbe nadzora unutarnjih granica i njihove vremenske okvire, moguće mjere ublažavanja te mogućnosti primjene alternativnih mjera umjesto nadzora. Ta savjetovanja trebaju biti obvezna ako Komisija ili država članica izda mišljenje u kojem izražava zabrinutost zbog ponovnog uvođenja nadzora državne granice.
- (44) Komisija i države članice trebale bi imati mogućnost izražavanja bilo kakve zabrinutosti u pogledu nužnosti i proporcionalnosti odluke države članice da ponovno

⁴⁶ Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. listopada 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena, SL L 295, 6.11.2013., str. 27.

uvede nadzor unutarnjih granica u hitnoj situaciji ili radi suzbijanja predvidljive prijetnje. U slučaju ponovnog uvođenja i produljenja nadzora unutarnjih granica zbog predvidljivih prijetnji pri čemu je ukupno trajanje nadzora duže od osamnaest mjeseci, Komisija bi trebala biti obvezna izdati mišljenje u kojem procjenjuje nužnost i proporcionalnost takvog nadzora unutarnjih granica. Kad država članica smatra da postoje izvanredne situacije koje opravdavaju neprekidnu potrebu za nadzorom unutarnjih granica u trajanju dužem od dvije godine, Komisija treba izdati dodatno mišljenje. Tim se mišljenjem ne dovode u pitanje izvršne mjere, uključujući postupke zbog povrede, koje Komisija u svakom trenutku može poduzeti protiv bilo koje od država članica zbog nepoštovanja svojih obveza u skladu s pravom Unije. Po izdavanju mišljenja Komisija bi trebala započeti savjetovanje s predmetnim državama članicama.

- (45) Kako bi omogućile *post factum* analizu odluke o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice obvezne su podnijeti izvješće o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji nakon što ukinu nadzor. Ako nadzor traje duže vrijeme, to bi izvješće trebalo podnijeti i nakon dvanaest mjeseci te svake godine nakon toga za vrijeme čitavog trajanja nadzora, ako se nadzor iznimno nastavi primjenjivati. U izvješću bi posebno trebala biti navedena početna i daljnja procjena nužnosti nadzora unutarnjih granica te ispunjavanje kriterija za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Komisija u provedbenom aktu treba donijeti predložak i objaviti ga na internetu.
- (46) U provedbi ove Uredbe države članice ne smiju diskriminirati osobe na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije.
- (47) Nadležna tijela koriste se svojim ovlastima za provedbu kontrola unutar državnog područja i primjenu relevantnih postupaka uz puno poštovanje pravila o zaštiti podataka u skladu s pravom Unije. Nadležna nacionalna tijela obrađuju osobne podatke u svojem području primjene za potrebe ove Uredbe u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća ili Direktivom (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća.
- (48) Cilj je ove Uredbe ojačati funkcioniranje schengenskog područja. Taj cilj države članice ne mogu ostvariti samostalnim djelovanjem. Stoga je potrebna izmjena zajedničkih pravila na razini Unije. Unija stoga može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.
- (49) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. S obzirom na to da ova Uredba predstavlja daljnji razvoj schengenske pravne stečevine, Danska, u skladu s člankom 4. navedenog protokola, u roku od šest mjeseci nakon što Vijeće odluči o ovoj Uredbi odlučuje hoće li je provesti u svojem nacionalnom pravu.

- (50) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ⁴⁷; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (51) U pogledu Islanda i Norveške ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁴⁸, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke Vijeća 1999/437/EZ⁴⁹.
- (52) U pogledu Švicarske ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁵⁰, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ⁵¹ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ⁵².
- (53) U pogledu Lihtenštajna ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine⁵³, koje pripadaju području iz članka 1. točke A Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU⁵⁴.
- (54) Ovom Uredbom ne dovodi se u pitanje primjena Direktive 2004/38/EZ⁵⁵.
- (55) Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela koja su posebno priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

⁴⁷ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine, SL L 64, 7.3.2002., str. 20.

⁴⁸ SL L 176, 10.7.1999., str. 36.

⁴⁹ Odluka Vijeća 1999/437/EZ od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, SL L 176, 10.7.1999., str. 31.

⁵⁰ SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

⁵¹ Odluka Vijeća 1999/437/EZ od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, SL L 176, 10.7.1999., str. 31.

⁵² Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, SL L 53, 27.2.2008., str. 1.

⁵³ SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

⁵⁴ Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije, SL L 160, 18.6.2011., str. 19.

⁵⁵ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, 30.4.2004., str. 77.).

(56) Uredbu (EU) br. 2016/399 i Direktivu 2008/115/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EU) br. 2016/399 mijenja se kako slijedi:

(1) Članak 2. mijenja se kako slijedi:

a) točka 12. zamjenjuje se sljedećim:

„12. „zaštita državne granice” znači zaštita granice između graničnih prijelaza i zaštita graničnih prijelaza izvan utvrđenog radnog vremena, uključujući preventivne mjere za otkrivanje i sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice ili izbjegavanje granične kontrole;”

b) dodaju se sljedeće točke od 27. do 30.:

„27. „instrumentalizacija migranata” odnosi se na situaciju u kojoj treća zemlja pokreće tokove nezakonite migracije u Uniju tako što aktivno potiče ili olakšava kretanje državljana trećih zemalja do vanjskih granica, na svoje državno područje ili iz njega te prema vanjskim granicama, pri čemu te radnje ukazuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i pri čemu bi narav tih radnji mogla ugroziti nužne funkcije države, među ostalim cjelovitost državnog područja, održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti;

28. „obvezno putovanje” znači putovanje povezano s nužnom funkcijom ili potrebom navedenima u Prilogu XI., uzimajući u obzir sve primjenjive međunarodne obveze Unije i država članica;

29. „neobvezno putovanje” znači putovanje u druge svrhe osim obveznog putovanja;

30. „prometna čvorišta” znači zračne, morske ili riječne luke, željeznički ili autobusni kolodvori.”

(2) U članku 5. dodaje se novi stavak 4.:

„4. U situaciji instrumentalizacije migranata države članice mogu ograničiti broj graničnih prijelaza prijavljenih u skladu sa stavkom 1. ili ograničiti njihovo radno vrijeme kad to zahtijevaju okolnosti.

Sva ograničenja donesena u skladu s prvim podstavkom provode se proporcionalno i u potpunosti uzimajući u obzir prava:

(a) osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije;

(b) državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem na temelju Direktive Vijeća 2003/109/EZ⁵⁶, osoba koje imaju pravo boravka na temelju drugih instrumenata Unije ili nacionalnog prava ili koje imaju nacionalne vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji;

(c) državljana trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu.”

(3) Članak 13. zamjenjuje se sljedećim:

⁵⁶

Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL L 16, 23.1.2004., str. 44.).

„Članak 13.

Zaštita državne granice

1. Glavna je svrha zaštite državne granice otkrivanje i sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta i poduzimanje mjera protiv osoba koje su nezakonito prešle granicu.

Osobu koja je nezakonito prešla granicu i koja nema pravo boravka na državnom području predmetne države članice mora se uhititi i podvrgnuti postupcima u skladu s Direktivom 2008/115/EZ.

2. Službenici graničnog nadzora koriste stacionarne ili pokretne jedinice radi provođenja zaštite državne granice.

Zaštita se provodi tako što se osobe sprečava da između graničnih prijelaza neovlašteno prelaze granicu i izbjegavaju kontrole na graničnim prijelazima te ih se od toga odvraća.

3. Zaštitu državne granice između graničnih prijelaza provode službenici graničnog nadzora čiji se broj i metode prilagođavaju postojećim ili predviđenim rizicima i prijetnjama. Ona podrazumijeva česte i iznenadne promjene razdoblja njezina provođenja te druge metode ili tehnike, tako da se neovlašteni prelasci granice učinkovito otkrivaju ili sprečavaju.
4. Zaštitu provode stacionarne ili pokretne jedinice koje svoje dužnosti obavljaju ophodnjom ili zauzimanjem pozicije na mjestima koja jesu ili koja se smatraju osjetljivima, a cilj je takvog postupanja spriječiti neovlaštene prelaske granica ili uhititi pojedince koji nezakonito prelaze granicu. Zaštita se može provoditi i tehničkim sredstvima, uključujući i elektronička sredstva, opremu i nadzorne sustave.
5. U situaciji instrumentalizacije migranata predmetna država članica prema potrebi pojačava zaštitu državne granice kako bi odgovorila na povećanu prijetnju. Konkretno, država članica prema potrebi povećava resurse i tehnička sredstva za sprečavanje neovlaštenog prelaska granice.

Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice za sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice u Uniju.

6. Na dovodeći u pitanje potporu koju Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može pružati državama članicama, u slučaju instrumentalizacije migranata Agencija može provesti procjenu ranjivosti predviđenu člankom 10. stavkom 1. točkom (c) i člankom 32. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog

parlamenta i Vijeća⁵⁷ radi pružanja potrebne potpore predmetnoj državi članici.

Na temelju rezultata te procjene ili svih drugih relevantnih procjena ranjivosti ili dodjele kritične razine utjecaja predmetnom dijelu granice u smislu članka 35. stavka 1. točke (d) Uredbe (EU) 2019/1896, izvršni direktor Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu izdaje preporuke predmetnoj državi članici u skladu s člankom 41. stavkom 1. te uredbe.

7. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 37. u pogledu dodatnih mjera u vezi sa zaštitom državne granice, te razviti standarde za zaštitu državne granice, naročito upotrebu tehnologija za nadzor i praćenje na vanjskim granicama, uzimajući u obzir vrstu granice, razinu utjecaja dodijeljenu svakom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i drugim relevantnim čimbenicima.”
- (4) Naslov poglavlja V. mijenja se kako slijedi: „Posebne mjere koje se odnose na vanjske granice”

U poglavlju V. umeće se sljedeći članak 21.a:

„Članak 21.a

Ograničenja putovanja u Europsku uniju

1. Ovaj članak primjenjuje se na situacije kad Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti ili Komisija u jednoj ili više trećih zemalja utvrdi postojanje zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal u skladu s definicijom navedenom u relevantnim instrumentima Svjetske zdravstvene organizacije.
2. Na temelju prijedloga Komisije Vijeće može donijeti provedbenu uredbu kojom se predviđa privremeno ograničenje putovanja u države članice.
Ta privremena ograničenja putovanja mogu uključivati ograničenja ulaska u države članice i druge mjere koje se smatraju nužnima za zaštitu javnog zdravlja na području bez nadzora unutarnjih granica kao što su, na primjer, testiranje, karantena i samoizolacija.
3. Sljedeće kategorije osoba izuzete su od ograničenja ulaska, neovisno o svrsi njihova putovanja:
 - a) osobe s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije;
 - b) državljani trećih zemalja s dugotrajnim boravištem na temelju Direktive 2003/109/EZ, osobe koje imaju pravo boravka na temelju drugih instrumenata prava Unije ili nacionalnog prava ili koje imaju nacionalne vize za dugotrajni boravak te članovi njihovih obitelji.
4. Provedbenom uredbom iz stavka 1. se prema potrebi:
 - a) definiraju kategorije osoba na neobveznom putovanju izuzetih od ograničenja koja se primjenjuju na putovanja;

⁵⁷ 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.

- b) utvrđuju geografska područja ili treće zemlje iz kojih neobvezna putovanja mogu podlijegati ograničenjima ili izuzećima od ograničenja, s obzirom na posebnu situaciju na predmetnim područjima ili zemljama na temelju objektivne metodologije i kriterija, uključujući prije svega epidemiološku situaciju;
 - c) utvrđuju uvjeti pod kojima se neobvezna putovanja iz točaka (a) i (b) mogu ograničiti ili izuzeti od ograničenja, uključujući dokaze koje je potrebno podnijeti kako bi se opravdalo izuzeće i uvjeti povezani s trajanjem i naravi boravka u područjima ili zemljama iz točke (b);
 - d) utvrđuju uvjeti pod kojima se mogu uvesti ograničenja putovanja, iznimno za osobe na obveznom putovanju, u slučaju naglog pogoršanja epidemiološke situacije, a posebice ako je otkrivena varijanta koja izaziva zabrinutost ili varijanta koja pobuđuje interes.
5. Ograničenja obveznog putovanja iz stavka 4. točke (d) ne uključuju ograničenja ulaska kad je riječ o putnicima navedenima u točki i. i točkama od iv. do viii. Priloga XI.”

(5) Članak 23. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 23.

Izvršavanje javnih ovlasti

Nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:

- a) izvršavanje policijskih ili drugih javnih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na njihovu državnom području, uključujući i na pograničnim područjima njihovih unutarnjih granica, koje su im dodijeljene prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli.

Izvršavanje ovlasti nadležnih tijela ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kad mjere:

- i.) za cilj nemaju nadzor državne granice;
- ii.) se temelje na općim informacijama i iskustvu nadležnih tijela vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku te su posebno usmjerene na:
 - suzbijanje prekograničnog kriminaliteta;
 - borbu protiv nezakonitog boravka povezanog s nezakonitim migracijama; ili
 - ograničavanje širenja zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal, čije je postojanje utvrdio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti;
- iii.) su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama, uključujući kad se provode u

prometnim čvorištima ili izravno u prijevoznim sredstvima koja se upotrebljavaju za usluge prijevoza putnika te kad se temelje na analizi rizika;

- iv.) se provode, prema potrebi, na temelju tehnologija za praćenje i nadzor koje se uglavnom upotrebljavaju na državnom području, u svrhu odgovora na prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku kako je navedeno u točki ii.);
 - b) mogućnost da država članica provodi sigurnosne provjere osoba koje u skladu s pravom svake države članice u prometnim čvorištima provode nadležna tijela ili prijevoznici, pod uvjetom da se te provjere primjenjuju i na osobe koje putuju unutar države članice;
 - c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;
 - d) mogućnost da država članica državljanima trećih zemalja zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinu državnom području prema odredbama članka 22. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama („Schengenska konvencija”);
 - e) sigurnosnu provjeru podataka o putnicima u relevantnim bazama podataka za osobe koje putuju na području bez nadzora unutarnjih granica koju mogu provoditi nadležna tijela u skladu s mjerodavnim pravom.”
- (6) Umeće se sljedeći članak 23.a:

„Članak 23.a

Postupak transfera osoba uhićenih na unutarnjim granicama

1. Ovaj članak primjenjuje se na uhićenje državljanina treće zemlje u blizini unutarnjih granica u okolnostima u kojima su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:
 - a) predmetni državljanin treće zemlje ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak utvrđene u članku 6. stavku 1.;
 - b) na državljanina treće zemlje ne odnosi se odstupanje utvrđeno u članku 6. stavku 5. točki (a);
 - c) državljanin treće zemlje uhićen je u okviru prekogranične operativne policijske suradnje, pogotovo u zajedničkim policijskim ophodnjama;
 - d) postoje jasne naznake da je državljanin treće zemlje došao izravno iz druge države članice, na temelju informacija koje su odmah dostupne uhidbenim tijelima, a uključuju izjave predmetne osobe, osobne, putne ili druge isprave pronađene kod te osobe ili rezultate pretraga relevantnih nacionalnih baza podataka i baza podataka Unije.
2. Na temelju nalaza da predmetni državljanin treće zemlje nema pravo boravka na državnom području države članice, nadležna tijela te države članice mogu odlučiti odmah transferirati tu osobu u državu članicu iz koje je ušla ili zatražila ulazak, u skladu s postupkom navedenim u Prilogu XII.

3. Kad država članica primjenjuje postupak iz stavka 2. od države članice primateljice zahtijeva se da poduzme sve potrebne mjere za prihvatanje predmetnog državljanina treće zemlje u skladu s postupcima navedenima u Prilogu XII.
 4. Od [godinu dana nakon stupanja na snagu ove Uredbe] i jednom godišnje nakon toga države članice Komisiji podnose podatke zabilježene u skladu s točkom 3. Priloga XII., a povezane s primjenom stavaka 1., 2. i 3.”
- (7) Na kraju prvog stavka članka 24. prvi se stavak zamjenjuje sljedećim:

„Države članice uklanjaju sve prepreke koje bi mogle priječiti nesmetan protok prometa na cestovnim graničnim prijelazima na unutarnjim granicama, a posebno ograničenja brzine koja nisu vezana za cestovnu sigurnost ili potrebna radi upotrebe tehnologija iz članka 23. točke (a) podtočke (iv).”

- (8) Članak 25. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 25.

Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama

1. Ako se na području bez nadzora unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno ponovno uvesti nadzor državne granice, na svim svojim unutarnjim granicama ili nekim njihovim određenim dijelovima.
Smatra se da ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti može pogotovo proizlaziti iz:
 - (a) aktivnosti povezanih s terorizmom ili organiziranim kriminalom;
 - (b) dalekosežnih izvanrednih stanja u području javnog zdravlja;
 - (c) situacije u kojoj dolazi do velikih nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja između država članica koja ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica;
 - (d) velikih ili važnih međunarodnih događaja kao što su sportski, trgovinski ili politički događaji.
2. Nadzor državne granice može se uvesti na temelju članka 25.a i članka 28. samo ako država članica utvrdi da je takva mjera nužna i proporcionalna, s obzirom na kriterije iz članka 26. stavka 1. i, u slučaju produljenja tog nadzora, kriterije iz članka 26. stavka 2. Nadzor državne granice može se ponovno uvesti i u skladu s člankom 29., s obzirom na kriterije iz članka 30.
U svim se slučajevima nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uvodi samo kao krajnja mjera. Područje primjene i trajanje privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ne smije prekoračiti ono što je strogo nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.
3. Nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se produljiti u skladu s člancima 25.a, 28. ili 29. ako ista prijetnja potraje.

Smatra se da ista prijetnja postoji ako se obrazloženje koje podnese država članica za produljenje nadzora državne granice temelji na utvrđenom daljnjem trajanju iste prijetnje zbog koje je opravdano početno ponovno uvođenje nadzora državne granice.”

(9) Nakon članka 25. umeće se novi članak 25.a:

„Članak 25.a

Postupak za slučajeve u kojima je potrebno djelovati uslijed nepredvidljivih ili predvidljivih događaja

1. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici nepredvidljiva i zahtijeva hitno djelovanje, država članica iznimno može bez odlaganja ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama.
2. Istovremeno s ponovnim uvođenjem nadzora državne granice iz stavka 1. država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1.
3. Za potrebe stavka 1. nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se bez odlaganja ponovno uvesti u ograničenom razdoblju od najviše mjesec dana. Potraje li ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti duže od tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja čije ukupno trajanje nije duže od tri mjeseca.
4. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici predvidljiva, država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice u skladu s člankom 27. stavkom 1. najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili u kraćem roku ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.
5. Za potrebe stavka 4. i ne dovodeći u pitanje članak 27.a stavak 4., nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se ponovno uvesti na razdoblje od najviše šest mjeseci. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti potraje i nakon tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja od najviše šest mjeseci.

Komisija i druge države članice obavješćuju se o svim produljenjima u skladu s člankom 27. i u rokovima iz stavka 4. Podložno članku 27.a stavku 5. nadzor državne granice na unutarnjim granicama ne smije trajati duže od dvije godine.

6. Razdoblje iz stavka 5. ne uključuje razdoblja iz stavka 3.”

(10) Članak 26. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 26.

Kriteriji za privremeno ponovno uvođenje i produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama

7. Kako bi utvrdila je li ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama nužno i proporcionalno u skladu s člankom 25., država članica posebno uzima u obzir:
- (a) primjerenost mjere ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uzimajući u obzir narav utvrđene ozbiljne prijetnje, a posebno činjenicu je li vjerojatno da će se ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na odgovarajući način ukloniti prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;
 - (b) vjerojatan učinak te mjere na:
 - kretanje osoba na području bez nadzora unutarnjih granica i
 - funkcioniranje prekograničnih regija, s obzirom na snažne društvene i gospodarske veze između njih.
8. Ako država članica odluči produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 5., onda detaljno procjenjuje i to mogu li se ciljevi tog produženja postići:
- a) upotrebom alternativnih mjera kao što su razmjerne kontrole koje se provode u kontekstu zakonitog izvršavanja ovlasti iz članka 23. točke (a);
 - b) primjenom postupka iz članka 23.a;
 - c) oblicima policijske suradnje predviđene pravom Unije, uključujući o pitanjima kao što su zajedničke ophodnje, zajedničke operacije, zajednički istražni timovi, prekogranične potjere ili prekogranični nadzor.
9. Ako je nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uveden ili produljen, predmetne države članice prema potrebi osiguravaju da je popraćen odgovarajućim mjerama kojima se ublažava utjecaj ponovnog uvođenja nadzora državne granice na osobe i prijevoz robe, posebno uzimajući u obzir prekogranične regije.”

(11) Članak 27. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 27.

Obavješćivanje o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i procjeni rizika

10. Obavijesti država članica o ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora unutarnjih granica sadržavaju sljedeće informacije:
- (a) razloge za ponovno uvođenje ili produljenje, uključujući sve relevantne podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinu javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;
 - (b) područje primjene predloženog ponovnog uvođenja ili produljenja uz naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se nadzor državne granice treba ponovno uvesti ili produljiti;
 - (c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;
 - (d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja;

- (e) razmatranje nužnosti i proporcionalnosti iz članka 26. stavka 1. te, u slučaju produljenja, iz članka 26. stavka 2.;
- (f) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.

Obavijest mogu zajednički podnijeti dvije ili više država članica.

Obavijest se podnosi u skladu s predloškom koji Komisija utvrđuje provedbenim aktom i objavljuje na internetu. Taj se provedbeni akt donosi u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 38. stavka 2.

11. Ako se nadzor državne granice provodi šest mjeseci u skladu s člankom 25.a stavkom 4., svaka daljnja obavijest o produljenju tog nadzora sadržava procjenu rizika. U procjeni rizika navodi se razmjer i predviđeni razvoj utvrđene ozbiljne prijetnje, pogotovo očekivano trajanje utvrđene ozbiljne prijetnje te informacije o tome koji bi dijelovi unutarnjih granica mogli biti ugroženi, kao i informacije o mjerama za koordinaciju s drugim državama članicama na koje te mjere utječu ili bi vjerojatno mogle utjecati.
12. Ako se ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice odnosi na velika nedopuštena kretanja iz članka 25. stavka 1. točke (b), u analizi rizika navode se i informacije o razmjeru i trendovima tih nedopuštenih kretanja, uključujući sve informacije dobivene od relevantnih agencija EU-a u skladu s njihovim ovlastima i analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava.
13. Predmetna država članica na zahtjev Komisije dostavlja sve dodatne informacije, uključujući o mjerama za koordinaciju s državama članicama na koje utječe planirano produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, kao i dodatne informacije nužne za procjenu moguće upotrebe mjera iz članka 23. i članka 23.a.
14. Države članice koje podnose obavijest prema stavku 1. ili stavku 2. mogu, prema potrebi i u skladu s nacionalnim pravom, proglasiti sve ili neke dijelove dostavljenih informacija povjerljivima.

Ta povjerljivost ne sprečava druge države članice na koje utječe privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama da ostvare pristup informacijama preko odgovarajućih i sigurnih kanala policijske suradnje.”

- (12) Umeće se sljedeći članak 27.a:

„Članak 27.a

Savjetovanje s državama članicama i mišljenje Komisije

15. Nakon primitka obavijesti podnesenih na temelju članka 27. stavka 1. Komisija prema potrebi može pokrenuti postupak savjetovanja koji uključuje zajedničke sastanke između države članice koja planira ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama i drugih država članica, posebno onih na koje te mjere izravno utječu, te relevantnih agencija Unije.

Savjetovanje se posebno odnosi na utvrđenu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, relevantnost planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice, s

obzirom na primjerenost alternativnih mjera, kao i na načine osiguravanja uzajamne suradnje između država članica u vezi s ponovno uvedenim nadzorom državne granice.

Države članice koje planiraju ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama u najvećoj mogućoj mjeri uzimaju u obzir rezultate tog savjetovanja pri provedbi nadzora državne granice na unutarnjim granicama.

2. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s ponovnim uvođenjem ili produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama Komisija ili bilo koja druga država članica može, ne dovodeći u pitanje članak 72. UFEU-a, izdati mišljenje ako na temelju informacija navedenih u obavijesti i, prema potrebi, procjeni rizika ili bilo kojim dodatnim informacijama osjeća zabrinutost zbog nužnosti ili proporcionalnosti planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama.
3. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovode do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od osamnaest mjeseci, Komisija izdaje mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora unutarnjih granica.
4. Kad izda mišljenje iz stavka 2. ili 3. Komisija može uspostaviti postupak savjetovanja kako bi to mišljenje raspravila s državama članicama. Komisija pokreće taj postupak kad ona ili država članica izdaju mišljenje izražavajući zabrinutost o nužnosti ili proporcionalnosti ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica.
5. Kad država članica smatra da postoje izvanredne situacije koje opravdavaju neprekidnu potrebu za nadzorom unutarnjih granica u trajanju dužem od najdužeg razdoblja iz članka 25. stavka 5. o tome obavještava Komisiju u skladu s člankom 27. stavkom 2. Država članica u novoj obavijesti obrazlaže neprekidnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti s obzirom na mišljenje Komisije izdano na temelju stavka 3. Komisija zatim izdaje daljnje mišljenje.”

(13) Članak 28. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 28.

Posebni mehanizam kad ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica

6. Kad Komisija utvrdi da ista ozbiljna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku utječe na većinu država članica i ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez unutarnjih granica, može predložiti Vijeću da donese provedbenu odluku kojom se državama članicama odobrava ponovno uvođenje nadzora državne granice ako dostupne mjere iz članka 23. i članka 23.a nisu dovoljne za suzbijanje prijetnje.
7. Odluka se odnosi na razdoblje do šest mjeseci i može se obnavljati na temelju prijedloga Komisije na dodatna razdoblja od po najviše šest mjeseci za čitavo vrijeme trajanja prijetnje, s obzirom na preispitivanje iz stavka 5.

8. Nadzor državne granice koji države članice ponovno uvode ili produljuju zbog prijetnje iz stavka 1. temelji se na odluci Vijeća od njezina stupanja na snagu.
9. Odluka Vijeća iz stavka 1. odnosi se i na sve odgovarajuće mjere ublažavanja koje se uspostavljaju na nacionalnoj razini i razini Unije kako bi se učinci ponovnog uvođenja nadzora državne granice sveli na najmanju moguću mjeru.
10. Komisija preispituje razvoj utvrđene prijetnje i učinak mjera donesenih u skladu s odlukom Vijeća iz stavka 1. kako bi procijenila jesu li mjere i dalje opravdane.
11. Države članice odmah obavješćuju Komisiju i druge države članice u Vijeću o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s odlukom iz stavka 1.
12. Komisija može izdati preporuku navodeći druge mjere iz članka 23. i članka 23.a kojima se može nadopuniti nadzor unutarnjih granica ili koje mogu biti prikladnije za suzbijanje utvrđene prijetnje unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku iz stavka 1.”

(14) Članak 31. mijenja se kako slijedi:

- a) članak 31. postaje stavak 1.;
- b) dodaje se sljedeći stavak 2.:

„2. Kad država članica obavijesti Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1., istovremeno Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja sljedeće informacije:

- a) pojedinosti o unutarnjim granicama na kojima se ponovno uvodi nadzor državne granice;
- b) razloge predloženog ponovnog uvođenja;
- c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;
- d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;
- e) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.

3. Informacije koje države članice dostavljaju mogu se proglasiti povjerljivima na temelju članka 27. stavka 4.

Države članice nisu obvezne dostaviti sve informacije iz stavka 2. ako je to opravdano zbog javne sigurnosti.

Proglašavanje informacija povjerljivima ne sprečava Komisiju da ih učini dostupnima Europskom parlamentu. Prijenos informacija i dokumenata te postupanje s informacijama i dokumentima prenesenima Europskom parlamentu na temelju ovog članka mora biti u skladu s pravilima o prosljeđivanju povjerljivih informacija i postupanju s njima, koja se primjenjuju između Europskog parlamenta i Komisije.”

(15) Članak 33. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 33.

Izješće o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama

13. U roku od četiri tjedna od ukidanja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice koje su provodile nadzor državne granice na unutarnjim granicama podnose Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji izvješće o ponovnom uvođenju i, prema potrebi, produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama.

14. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., kad se nadzor državne granice produljuje u skladu s člankom 25.a stavkom 5. predmetna država članica podnosi izvješće po isteku dvanaest mjeseci i svakih dvanaest mjeseci nakon toga, ako se nadzor državne granice iznimno nastavi provoditi.
15. U izvješću se posebno navodi početna i daljnja procjena nužnosti nadzora državne granice te ispunjavanje kriterija iz članka 26., provođenje provjera, praktična suradnja sa susjednim državama članicama, posljedični učinak na kretanje osoba, pogotovo u prekograničnim regijama, učinkovitost ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uključujući *ex-post* procjenu proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice.
16. Komisija donosi jedinstveni obrazac za to izvješće i objavljuje ga na internetu.
17. Komisija može izdati mišljenje o toj *ex-post* procjeni privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na jednoj ili više unutarnjih granica ili njihovih dijelova.
18. Komisija Europskom parlamentu i Vijeću najmanje jednom godišnje podnosi izvješće o funkcioniranju područja bez nadzora unutarnjih granica pod nazivom „izvješće o stanju Schengena”. To izvješće uključuje popis svih odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama koje su donesene u relevantnoj godini. Uključuje i informacije o trendovima na schengenskom području u smislu nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja, uzimajući u obzir dostupne informacije relevantnih agencija Unije, analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava te procjenu nužnosti i proporcionalnosti ponovnih uvođenja nadzora državne granice tijekom razdoblja na koje se odnosi izvješće.”

(16) U članku 39. stavku 1. dodaje se sljedeća točka (h):

„h) države članice obavješćuju Komisiju o lokalnim upravnim područjima koja se smatraju prekograničnim regijama i o svim relevantnim izmjenama koje se na njih.”

(17) Dodaje se sljedeći članak 42.b:

„Članak 42.b

Obavješćivanje o prekograničnim regijama

Države članice najkasnije do [dva mjeseca nakon stupanja na snagu ove Uredbe] obavješćuju Komisiju o dijelovima njihova državnog područja koji se smatraju prekograničnim regijama.

Države članice obavješćuju Komisiju i o svim relevantnim izmjenama koje se odnose na te regije.”

(18) Dodaje se sljedeći Prilog XI.:

„PRILOG XI.

Obvezno putovanje

Nužne funkcije ili potrebe iz članka 2. točke 23. odnose se na putovanje zbog bilo koje od sljedećih funkcija ili potreba:

- i. zdravstveni djelatnici, istraživači u zdravstvu i djelatnici u skrbi za starije osobe;

- ii. pogranični radnici;
- iii. osoblje u prometnom sektoru;
- iv. diplomati, osoblje međunarodnih organizacija i osobe koje primaju poziv međunarodnih organizacija i čija je fizička prisutnost potrebna za dobro funkcioniranje tih organizacija, vojno osoblje, humanitarni djelatnici i osoblje civilne zaštite pri obavljanju svojih dužnosti;
- v. putnici u tranzitu;
- vi. osobe koje putuju zbog nužnih obiteljskih razloga;
- vii. pomorci;
- viii. osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita ili zaštita zbog drugih humanitarnih razloga.”

(19) Dodaje se novi Prilog XII.:

„PRILOG XII.

DIO A

Postupak transfera osoba uhićenih na unutarnjim granicama

- 19. U odluci se navode razlozi na temelju kojih se utvrđuje da osoba nema pravo boravka. Ta odluka odmah stupa na snagu.
- 20. Odluka se izdaje na standardnom obrascu navedenom u dijelu B koji je popunilo nadležno nacionalno tijelo.


Popunjeni standardni obrazac predaje se predmetnom državljaninu treće zemlje koji potpisom na obrazac potvrđuje primitak odluke i kojem se izdaje preslika potpisanog obrasca.

Ako državljanin treće zemlje odbije potpisati standardni obrazac, nadležno tijelo to upisuje u obrazac u stavku „napomene”.
- 21. Nacionalna tijela koja izdaju odluku o zabrani ulaska bilježe sljedeće podatke:
 - a) identitet i državljanstvo predmetnog državljanina treće zemlje, u onoj mjeri u kojoj to tijela mogu utvrditi;
 - b) podatke iz osobne isprave, ako postoji;
 - c) preslike svih dokumenata ili podataka povezanih s identitetom ili državljanstvom predmetnog državljanina treće zemlje, ako su dostupni, u kombinaciji s relevantnim nacionalnim bazama podataka i bazama podataka Unije;
 - d) razloge zabrane;
 - e) datum zabrane;
 - f) države članice u koje je državljanin treće zemlje vraćen.
- 22. Nacionalna tijela koja izdaju odluku o zabrani ulaska prikupljaju sljedeće podatke:
 - a) broj osoba kojima je zabranjen ulazak;
 - b) broj osoba kojima je zabranjen boravak;

- c) broj vraćenih osoba;
 - d) država članica u koju je osoba vraćena;
 - e) državljanstvo uhićenih državljana trećih zemalja, ako su ti podaci dostupni;
 - f) razloge zabrane ulaska i boravka;
 - g) vrstu granice navedenu u članku 2. točki 1. Uredbe (EU) 2016/399 na kojoj su državljani trećih zemalja vraćeni.
23. Osobe kojima se zabrani ulazak ili boravak imaju pravo na žalbu. Žalbeni postupak vodi se u skladu s nacionalnim pravom. Državljaninu treće zemlje uručuje se i popis kontaktnih točaka, pisan na jeziku koji razumije ili za koji se može razumno pretpostaviti da bi trebao razumjeti, na kojima može dobiti informacije o zastupnicima koji su ovlaštteni zastupati državljanina treće zemlje u skladu s nacionalnim pravom. Žalba nema suspenzivni učinak.
24. Tijela ovlaštena prema nacionalnom pravu osiguravaju da se državljani treće zemlje kojem je izdana odluka o zabrani odmah, a najkasnije u roku od 24 sata transferira nadležnim tijelima susjedne države članice. Tijela susjedne države članice ovlaštena prema nacionalnom pravu surađuju s tijelima predmetne države članice u tu svrhu.
25. Ako je državljana treće zemlje kojem je izdana odluka iz stavka 1. do granice doveo prijevoznik, lokalno nadležno tijelo može:
- (a) narediti prijevozniku da preuzme državljanina treće zemlje i bez odgode ga preveze u državu članicu iz koje je doveden;
 - (b) u očekivanju daljnjeg prijevoza poduzimati odgovarajuće mjere u skladu s nacionalnim pravom i uzimajući u obzir lokalne prilike kako bi spriječilo nezakoniti ulazak u zemlju državljana treće zemlje kojima je zabranjen ulazak.

DIO B

Standardni obrazac za transfer osoba uhićenih na unutarnjim granicama

	Država
Logotip države (naziv ureda)	
_____ (1)	
POSTUPAK TRANSFERA NA UNUTARNJOJ GRANICI	
Dana _____ u (vrijeme) _____ na (navesti vrstu obližnje unutarnje granice ili druge relevantne podatke povezane s uhićenjem koje je izvršila zajednička ophodnja) _____	
Mi, niže potpisani, _____ pred sobom imamo:	
Osobni podaci (ovisno o dostupnosti)	

Prezime _____	Ime _____
Datum rođenja _____	Mjesto rođenja _____
Državljanstvo _____	S _____ boravištem _____ u _____
Vrsta identifikacijske isprave _____	Broj _____
Izdana _____	u _____ dana _____
Broj vize, ako postoji _____	Vrsta _____ Izdana od _____
Vrijedi od _____	do _____
Za razdoblje od _____ dana: _____	
Dolazi iz _____ prijevoznim sredstvom _____ (navesti prijevozno sredstvo, npr. broj leta) te ga/je se obavješćuje da nema pravo boravka u zemlji i transferirat će ga/ju se u _____ u skladu s (navesti upućivanje na važeće nacionalno pravo) iz sljedećih razloga:	
<input type="checkbox"/> (A) nema valjanu putnu ispravu <input type="checkbox"/> (B) ima lažnu/krivotvorenu putnu ispravu <input type="checkbox"/> (C) nema valjanu vizu ili boravišnu dozvolu <input type="checkbox"/> (D) ima lažnu/krivotvorenu vizu ili boravišnu dozvolu <input type="checkbox"/> (E) nema odgovarajuću dokumentaciju kojom bi opravdao svrhu i uvjete svojeg boravka Nije/nisu dostavljen(-i) na uvid sljedeći dokument(-i): _____	
<input type="checkbox"/> (F) već je boravio 90 dana u prethodnom razdoblju od 180 dana na državnom području država članica Europske unije <input type="checkbox"/> (G) nema dovoljno sredstava za uzdržavanje s obzirom na trajanje i vrstu boravka ili sredstava za povratak u matičnu državu ili državu tranzita <input type="checkbox"/> (H) radi se o osobi za koju je izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska <input type="checkbox"/> u SIS-u <input type="checkbox"/> u nacionalnoj evidenciji <input type="checkbox"/> (I) smatra se prijetnjom javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima jedne ili više država članica Europske unije (svaka država mora navesti upućivanja na nacionalno pravo koje se odnosi na takav transfer)	
Napomene	
<input type="checkbox"/> Predmetna osoba odbila je potpisati obrazac.	
<u>Predmetna osoba Službenik zadužen za kontrolu</u>	
Predmetna osoba može uložiti žalbu protiv odluke kojom je utvrđeno da nema pravo boravka kako je predviđeno nacionalnim pravom. Predmetnoj osobi uručuje se preslika ovog dokumenta (svaka država mora navesti upućivanja na nacionalno pravo i postupak koji se odnosi na pravo na podnošenje žalbe).	

Članak 2.

Izmjena Direktive 2008/115/EZ

1. Članak 6. stavak 3. Direktive 2008/115/EZ zamjenjuje se sljedećim:

„3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica u skladu s postupkom predviđenim u članku 23.a Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća* ili prema bilateralnim sporazumima ili dogovorima.

Država članica koja je u skladu s prvim podstavkom preuzela konkretnog državljanina treće zemlje izdaje odluku o vraćanju u skladu sa stavkom 1. U takvim se slučajevima ne primjenjuje odstupanje utvrđeno u prvom podstavku.

Države članice Komisiju bez odgode obavješćuju o svim postojećim, izmijenjenim ili novim bilateralnim sporazumima ili dogovorima.”

* Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 077, 23.3.2016., str. 1.).

Članak 3.

Prenošenje izmjene Direktive 2008/115/EZ

2. Države članice najkasnije do [6 mjeseci nakon stupanja na snagu ove Uredbe] donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s člankom 2. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

One te odredbe primjenjuju od [6 mjeseci od stupanja na snagu].

Kad države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na članak 2. ove Uredbe ili se na njega upućuje u njihovoj službenoj objavi. Države članice određuju načine tog upućivanja.

Članak 4.

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u Službenom listu Europske unije.

Međutim, članak 1. točka 6. primjenjuje se od [datuma od kojeg se izmjene predviđene člankom 2. primjenjuju u državama članicama].

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima.

Sastavljeno u Strasbourgu,

*Za Europski parlament
Predsjednica*

*Za Vijeće
Predsjednik*