



Strasbourg, 15.12.2015.
COM(2015) 673 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Europska granična i obalna straža te učinkovito upravljanje vanjskim granicama EU-a

I. UVOD

Stvaranje schengenskog prostora slobodnog kretanja bez unutarnjih granica dostignuće je od povijesne važnosti i simbol europskih vrijednosti kojima dugujemo rušenje zidova i ujedinjenje kontinenta. Zahvaljujući brzini kojom ljudi, roba i usluge mogu putovati preko granica naših država članica raste naša konkurentnost kao najvećeg svjetskog gospodarskog prostora te se stvaraju radna mjesta i gospodarski rast. Međutim, s odlukom o zajedničkom unutarnjem prostoru slobodnog kretanja podrazumijeva se i zajednička odgovornost za osiguravanje visokih i usklađenih standarda upravljanja granicama i sigurnosti na vanjskim granicama. Doista, schengenski prostor bez unutarnjih granica može postojati samo ako su njegove vanjske granice učinkovito osigurane i zaštićene.

Povjerenje građana u naše kolektivne sposobnosti upravljanja zajedničkom vanjskom granicom poljuljano je događajima koji su obilježili ovu godinu, a posebice nezapamćenim povećanjem tokova migranata i izbjeglica. Tijekom te su krize na vidjelo izašli nedostaci i propusti u postojećim mehanizmima upravljanja granicama, koji su se pokazali nedostatnima za osiguranje učinkovitog i integriranog upravljanja granicama. Neke države članice nisu uspjele omogućiti učinkovitu kontrolu granice te identifikaciju i registraciju nezakonitih migranata. Tijekom krize postala su očita i ograničenja Frontexa, kao što su neadekvatni resursi kad je riječ o osoblju i opremi, nemogućnost pokretanja i provedbe vraćanja ili operacija upravljanja granicama te nepostojanje izričitog mandata za provođenje operacija potrage i spašavanja, zbog kojih nije mogao djelotvorno odgovoriti na situaciju.

U razdoblju od siječnja do studenoga 2015. zabilježeno je više od 1,5 milijuna nezakonitih prelazaka granice¹, što je povijesni rekord dolazaka² u EU. Državljeni trećih zemalja mogli su nezakonito prijeći vanjske granice EU-a te potom nastaviti svoje putovanje diljem EU-a bez prethodne identifikacije, registracije i odgovarajuće sigurnosne provjere. Golemi razmjeri tih sekundarnih kretanja migranata unutar EU-a ozbiljno su ugrozili koherentnost schengenskog prostora te su zbog toga neke države članice odlučile uvesti privremene kontrole na unutarnjim granicama. Ta situacija nije i ne bi trebala biti dugoročno održiva. Sigurnosni problemi nakon terorističkih napada ove godine i fenomen stranih terorističkih boraca dodatni su razlozi za zabrinutost građana.

Postaje sve jasnije da se na problem tih kretanja ne može adekvatno odgovoriti neusklađenim djelovanjem pojedinačnih država članica. Potrebni su nam standardi na razini Unije i jedinstveni sustav zajedničke odgovornosti za upravljanje vanjskim granicama.

U Europskom migracijskom programu Europske komisije od svibnja 2015.³ prepoznata je potreba za prelaskom na zajedničko upravljanje vanjskim granicama u skladu s ciljem iz članka 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji glasi da će se „postupno uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama”. U svom govoru o stanju Unije u rujnu, predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker izjavio je da će Komisija u tom pogledu prije kraja godine predstaviti ambiciozne korake u obliku potpuno operativne europske granične i obalne straže, kao što je naknadno potvrđeno u Programu rada Komisije za 2016.⁴

¹ Točan broj za razdoblje od siječnja do listopada iznosi 1 284 549 nezakonitih prelazaka granice. Podaci su dostupni iz Frontexove mreže za analizu rizika (FRAN) i obuhvaćaju schengenski prostor, uključujući i države kandidatkinje za Schengen. Uključuju državljane trećih zemalja otkrivene na vanjskim granicama (osim na privremenim vanjskim granicama) prilikom nezakonitog ulaska ili pokušaja nezakonitog ulaska između graničnih prijelaza (GP). Podaci za studente preuzeti su iz aplikacije za izvješćivanje o zajedničkim operacijama (JORA) i od Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); za rute za koje još uvijek ne postoje podaci korištene su procjene.

² U razdoblju od 2009. do 2014. ukupni broj nezakonitih prelazaka granice bio je 813 044.

³ COM(2015) 240 završna verzija.

⁴ COM(2015) 610 završna verzija.

Isti je cilj iznio i Europski parlament⁵, a podržan je i u jasnim smjernicama koje je utvrdilo Europsko vijeće 23. rujna i 15. listopada⁶.

Ovom Komunikacijom i popratnim mjerama stvara se snažna i jedinstvena politika upravljanja vanjskim granicama EU-a na temelju načela zajedničke odgovornosti. Trajnim integriranim sustavom za upravljanje granicama osigurat će se pripremljenost Unije i njezinih država članica za iznimne situacije na vanjskim granicama te omogućiti brzo i djelotvorno reagiranje u takvim slučajevima. Osnovu tog sustava činit će stabilan mehanizam za sprečavanje kriznih situacija koji će se temeljiti na stalnom praćenju kapaciteta država članica, među ostalim pouzdanim i redovitim analizama rizika.

Države članice već godinama zajednički ostvaruju koristi od prostora slobodnog kretanja bez unutarnjih granica. Sada je vrijeme da učinkovito upravljanje vanjskim granicama postane zajednička odgovornost. Vrijeme je za odlučan korak prema integriranom sustavu upravljanja vanjskim granicama.

II. EUROPSKA GRANIČNA I OBALNA STRAŽA I NAČELO ZAJEDNIČKE ODGOVORNOSTI

Danas Komisija predlaže uspostavljanje istinskog europskog integriranog upravljanja granicama osmišljenog tako da odgovara na izazove i političku situaciju u EU-u u pogledu migracija i unutarnje sigurnosti.

Osniva se **europska granična i obalna straža** kako bi se osigurala učinkovita primjena čvrstih zajedničkih standarda upravljanja granicama i po potrebi omogućile operativna potpora i intervencije u cilju brzog odgovora na nove krize na vanjskim granicama. Europsku graničnu i obalnu stražu činit će Europska agencija za graničnu i obalnu stražu koja će se razviti iz Frontexa i nadležna tijela država članica odgovorna za upravljanje granicama, koja će i dalje provoditi svakodnevno upravljanje vanjskim granicama. Nacionalna tijela obalne straže također su dio europske granične i obalne straže u mjeri u kojoj obavljaju nadzor pomorskih granica. Sada će biti znatno ojačana uloga Agencije u **operacijama potrage i spašavanja**.

Nova Europska agencija za graničnu i obalnu stražu („Agencija”) bit će u središtu stvaranja integriranijeg sustava za rad na upravljanju granicama. Ona mora biti središte operativnih kapaciteta i stručnosti, izvor praktične potpore nacionalnim graničnim stražama te jamac učinkovitosti sustava. Prijedlogom Komisije predviđa se paket mjera kojima bi se Agenciju ovlastilo da djeluje na način koji učinkovito odgovara na aktualne izazove, na temelju preporuka koje je donio upravni odbor Frontexa u studenome 2015⁷.

Da bi bila učinkovita, europska granična i obalna straža mora raditi u svim fazama upravljanja granicama. Prvo, potrebno je odrediti zajedničke standarde koji zadovoljavaju kriterije za stabilno upravljanje granicama u okviru kojeg se može reagirati u kriznim situacijama. Integracijom upravljanja na nacionalnoj razini i na razini Unije u okviru europske granične i obalne straže rad na stalnom poboljšanju standarda na svim razinama trebao bi postati ključni dio rada tijela granične straže, uključujući i obalnu stražu u onoj mjeri u kojoj obavlja poslove granične kontrole. Mjerodavna će nacionalna tijela obavljati svoje redovite zadaće u skladu s tim standardima, a snažnim utjecajem na razini EU-a omogućit će se ujednačena provedba u državama članicama. Drugo, treba postojati sustav

⁵ U svojoj je rezoluciji od 10. rujna Europski parlament naglasio potrebu da se osigura učinkovito upravljanje vanjskim granicama.

⁶ Na neformalnom sastanku predsjednika država ili vlada 23. rujna, državnici su naglasili potrebu za jačanjem kontrole na vanjskim granicama, a u zaključcima Europskog vijeća od 15. listopada izričito se poziva na uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama.

⁷ One su donesene nakon vanjskog ocjenjivanja Frontexa dovršenog u lipnju 2015. i provedenog u skladu s njegovom trenutačnom pravnom osnovom.

u kojem se nedostaci mogu na vrijeme prepoznati te provesti korektivne mjere. Naposljetku, nužno je imati snažan i prilagodljiv sustav u okviru kojeg se osigurava da se krizne situacije rješavaju na odgovarajući način kad god je to potrebno. U iznimnim situacijama, pomoć izloženim državama članicama mora se smatrati odgovornošću koja je zajednička EU-u i državama članicama. U tom pogledu, europska granična i obalna straža mora moći intervenirati u situacijama u kojima se, iz kojeg god razloga, nacionalna granična straža izložene države članice ne može samostalno nositi s problemima s kojima je suočena.

III. JEDINSTVENI SUSTAV INTEGRIRANOG UPRAVLJANJA VANJSKIM GRANICAMA

1. UČINKOVITA PROVEDBA INTEGRIRANOG UPRAVLJANJA GRANICAMA

Integrirano upravljanje granicama obuhvaća veći broj aktivnosti od provođenja granične kontrole samo na vanjskim granicama. Obuhvaća i mjere u trećim zemljama, mjere sa susjednim trećim zemljama te mjere unutar prostora slobodnog kretanja, uključujući vraćanje nezakonitih migranata iz EU-a u njihove zemlje podrijetla. Pravilno upravljanje granicama uključuje i elemente kao što su pouzdane i redovite analize rizika, poboljšana međuagencijska suradnja i uporaba najsuvremenije tehnologije.

Kao prvi korak, potrebno je osigurati da se zajednička pravila EU-a u potpunosti i propisno primjenjuju. Provedba tih pravila ključna je i u normalnim okolnostima kad nema povećanog pritiska, no prostor slobodnog kretanja mora biti jednako zaštićen.

Kako bi se osiguralo neprekidno praćenje upravljanja vanjskim granicama u državama članicama, Komisija predlaže jačanje obveze suradnje i razmjene informacija između nove Europske agencije za graničnu i obalnu stražu i nacionalnih tijela. Posebno, u okviru Agencije bit će osnovan centar za praćenje i analizu rizika u cilju nadziranja migracijskih tokova prema i unutar Europske unije. Taj će alat pratiti pouzdana i ažurna **analiza rizika**. Uporaba zajedničkog integriranog modela analize rizika (CIRAM) koji je razvila Agencija, u bliskoj suradnji s državama članicama, bit će obvezna.

Kako bi se podržalo razvoj integriranog pristupa i dodatno ojačalo redovito praćenje upravljanja vanjskim granicama država članica, Agencija će u određene države članice uputiti **časnike za vezu** na temelju analize rizika i u dogovoru s upravnim odborom. Ti će časnici za vezu surađivati s nacionalnim nadležnim tijelima za graničnu kontrolu (i obalnom stražom u mjeri u kojoj obavlja poslove granične kontrole) i djelovati kao posrednici između njih i Agencije te biti potpuno integrirani u rad i informacijske sustave nacionalnih tijela te tako moći osigurati da Agencija bude u potpunosti obaviještena o svim zbivanjima u stvarnom vremenu. Oni će prepoznati moguće nedostatke u nacionalnim sustavima upravljanja granicama i pripremiti preporuke za njihovo rješavanje. Na taj će se način zajednički i proaktivno prepoznati potrebni preventivni koraci i spriječiti pretvaranje potencijalnih nedostataka u probleme.

Kako bi se zajamčila učinkovita provedba europskog integriranog upravljanja granicama, Agencija će razviti širok pregled kapaciteta država članica, uključujući u pogledu raspoređivanja osoblja i opreme na vanjskim granicama. Kako bi se prepoznali i uklonili nedostaci, Komisija predlaže znatno jačanje „testa ugroženosti” koji provodi Agencija (u odnosu na trenutnu situaciju u Frontexu) i njegovo pretvaranje u obvezni mehanizam **ocjene osjetljivosti**. On će biti osmišljen tako da nadopunjuje schengenski mehanizam evaluacije⁸ te će se njime osigurati adekvatan odgovor na potrebe dijelova vanjskih granica izloženih prijetnjama poput nesrazmjernog migracijskog pritiska. Podatke potrebne

⁸ Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 Europskog parlamenta i Vijeća 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.).

za provođenje te ocjene osjetljivosti upotpunjavat će upućeni časnici za vezu slanjem podataka koje prikupe tijekom rada na terenu.

Ocjenom resursa i opreme država članica kao i njihovog planiranja za slučaj nužde, Agencija će utvrditi jesu li dobro pripremljene za potencijalne probleme i otkriti postojeće nedostatke. Na temelju ishoda te ocjene, Agencija će po potrebi utvrditi moguće korektivne radnje potrebne za otklanjanje novih ili postojećih nedostataka. Odluke Agencije bit će obvezujuće za države članice. Ako se ne poduzmu potrebne korektivne radnje u roku koji odredi Agencija, Europska komisija može ovlastiti Agenciju da poduzme daljnje korake, uključujući raspoređivanje jedinica europske granične i obalne straže (vidjeti u nastavku).

2. SPREČAVANJE KRIZNIH SITUACIJA I INTERVENCIJE NA VANJSKIM GRANICAMA

Ne smije se dopustiti da se stanje na vanjskim granicama toliko pogorša da bi moglo ugroziti funkcioniranje schengenskog prostora.

U slučajevima hitnog ili iznimnog migracijskog pritiska, države članice već mogu iskoristiti mogućnost zahtjeva za raspoređivanjem resursa Agencije⁹. **Države članice mogu zatražiti zajedničke operacije i brze intervencije na granicama** te raspoređivanje jedinica europske granične i obalne straže za potporu tim djelovanjima.

Međutim, zbog izbjegličke krize na vidjelo su izašla dva temeljna problema postojećih struktura. Riječ je o tome da raspoređivanje resursa Agencije ovisi, prvo, o spremnosti država članica da u određenom trenutku pošalju resurse na vanjsku granicu i, drugo, o podnošenju službenog zahtjeva od strane izložene države članice. Struktura i mandat nove europske granične i obalne straže osmišljeni su kao rješenje za oba problema. S jedne strane, ti su nedostaci posebno izašli na vidjelo u slučaju Grčke za koju je Frontex pozvao države članice da na raspolaganje stave 743 gostujuća službenika za rad na vanjskoj granici u Grčkoj, od kojih je dosad upućeno 447. S druge strane, i usprkos nekoliko političkih poziva da to učine, neke države članice nisu aktivirale raspoložive mehanizme za intervenciju na granicama te Frontex ne može intervenirati.

Pričuve europske granične straže

Agencija stoga treba u kratkom roku imati na izravnom raspolaganju dostatan broj dobro osposobljenih stručnjaka odgovarajućih profila te odgovarajuću tehničku opremu. U ovom se trenutku sredstva i stručnjaci Frontexu u načelu omogućuju na dobrovoljnoj osnovi. Zbog takvog je načina rada u kombinaciji s aktualnom migracijskom krizom došlo do nedostataka zbog kojih Frontex nije mogao obavljati svoje operativne zadaće s punim kapacitetom. Takve nedostatke potrebno je ukloniti.

Kako bi se osigurao kapacitet Agencije da izvrši svoje zadaće u odgovaranju na krizne situacije, bit će stvorena **brzo dostupna pričuva** stručnjaka kao stalni korpus na raspolaganju Agencije. Kao tijelo za provedbu europskog integriranog upravljanja granicama, Agencija će moći pozvati te kadrove u vrlo **ograničenom vremenskom roku** u okolnostima koje zahtijevaju **neposrednu reakciju**. Države članice morat će omogućiti najmanje 1 500 pripadnika granične straže koje Agencija može rasporediti za brze intervencije na granicama u roku od najviše nekoliko dana. Slično tome, Agencija će imati na raspolaganju **zalihi tehničke opreme** u koju će države članice morati odmah dati na raspolaganje operativnu opremu pribavljenu uz sufinanciranje od 90 % u okviru dodatnih iznosa dodijeljenih za

⁹ Uredba (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o uspostavi mehanizama za osnivanje jedinica granične policije za brzu intervenciju i o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 u pogledu tog mehanizma i uređivanju zadataka i ovlasti gostujućih službenika

posebne mjere¹⁰ iz Fonda za unutarnju sigurnost. Time će se stati na kraj trenutačnoj situaciji u kojoj se izložene države članice suočavaju s nedostatkom osnovne opreme za uzimanje otisaka prstiju, a Frontex je ne može omogućiti zato što ovisi o volji država članica da te resurse stave na raspolaganje.

Pravo intervencije

U hitnim situacijama, Agencija mora moći reagirati kako bi se osiguralo da se poduzmu mjere na terenu čak i ako država članica nije tražila pomoć ili država članica smatra da ne postoji potreba za dodatnim intervencijama.

S jedne strane, takve mjere mogu biti potrebne zbog nesrazmjernog povećanja pritiska na dijelu vanjske granice na kojem se nacionalna tijela granične straže (i obalne straže u mjeri u kojoj obavljaju poslove granične kontrole) ne mogu nositi s nastalom kriznom situacijom. S druge strane, potreba za hitnim djelovanjem na određenom dijelu vanjske granice mogla bi se pojaviti zbog nedostatnog upravljanja granicom države članice koje je Agencija prepoznala u okviru ocjene osjetljivosti i predložila korektivne mjere koje predmetna država članica nije provela u utvrđenom vremenskom roku.

U slučaju utvrđenih nedostataka i kako bi se **pravodobno poduzele korektivne radnje** i izbjegla krizna situacija, Agencija će u prvom redu imati ovlasti za donošenje **preporuka** državama članicama o pokretanju zajedničkih operacija ili brzih intervencija na granicama.

Ako se nedostaci ne uklone i nacionalno djelovanje izostane, Komisija će moći donijeti provedbenu odluku kojom se utvrđuje da je zbog situacije na određenom dijelu vanjske granice potrebno hitno djelovanje i povjeriti Agenciji zadatak da provede odgovarajuće operativne mjere. Na taj će se način Agenciji omogućiti da **odmah intervenira u kriznim situacijama** raspoređivanjem jedinica europske granične i obalne straže na vanjske granice.

Provedba pristupa putem žarišnih točaka i suradnja s trećim zemljama

Razvoj pristupa putem žarišnih točaka, prvotno uvedenog Europskim migracijskim programom, postat će glavna zadaća Agencije koja će moći raspoređivati jedinice europske granične i obalne straže u okviru timova za upravljanje migracijama u žarišnim točkama.

Nadalje, prijedlogom Komisije predviđa se jačanje uloge Agencije u pogledu **suradnje s trećim zemljama** u okviru koje ona može koordinirati operativnu suradnju između država članica i susjednih trećih zemalja u području upravljanja granicama, uključujući raspoređivanjem časnika za vezu u treće zemlje ili pokretanjem zajedničkih operacija na području Unije ili na državnom području trećih zemalja. Time će se znatno poboljšati trenutačna situacija u pogledu suradnje sa zemljama zapadnog Balkana gdje Frontex, usprkos pristanku predmetnih trećih zemalja, ne može pružiti operativnu pomoć zato što nema ovlasti za slanje jedinica granične straže u zemlje kao što su Srbija ili bivša jugoslavenska republika Makedonija.

3. FUNKCIJE OBALNE STRAŽE

Obalna straža ima ključnu ulogu u osiguravanju pomorske granice i spašavanju na moru. Zbog trenutačne krize pokazalo se da je potrebno bolje koordinirati odgovor odgovarajućih agencija Unije i širokog raspona nacionalnih tijela koja obavljaju funkciju obalne straže. Boljom koordinacijom mogu

¹⁰ U skladu s Uredbom (EU) br. 515/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza (SL L 150, 20.5.2014., str. 143.), posebne mjere zamišljene su kao „dodatna sredstva”, tj. dodatni iznosi koji se dodaju na osnovna sedmogodišnja sredstva dodijeljena državama članicama, i to na natjecateljskoj osnovi, ovisno o njihovoj spremnosti da u okviru svojih nacionalnih programa provedu aktivnosti koje odgovaraju specifičnim prioritetima EU-a.

se postići bolje reakcije na krizne situacije na moru te se tim tijelima može omogućiti učinkovitiji rad.. To bi trebalo uključiti i bolju koordinaciju i udruživanje relevantnih funkcija obalne straže na razini EU-a.

Trenutačno postoji više od 300 civilnih i vojnih tijela država članica odgovornih za provođenje funkcija obalne straže u širokom rasponu područja poput pomorske sigurnosti, sigurnosti, potrage i spašavanja, granične kontrole, nadzora u ribarstvu, carine, općeg provođenja zakona i zaštite okoliša. Relevantne agencije EU-a pružaju potporu nacionalnim tijelima u vršenju većine tih funkcija. **Funkcionalni pristup** potreban je kako bi nacionalne obalne straže sudjelovale u europskoj graničnoj i obalnoj straži u mjeri u kojoj obavljaju poslove granične kontrole. Komisija stoga predlaže uže povezivanje postojećih tijela i agencija koje obavljaju zadatke obalne straže. Na razini EU-a, to će se postići usklađivanjem mandata Europske agencije za pomorsku sigurnost i Europske agencije za kontrolu ribarstva sa zadaćama nove Agencije i jačanjem njihovih kapaciteta, posebno kroz zajednički planirane operacije nadzora te olakšanom razmjenom informacija i izgradnjom kapaciteta, kao i pružanjem usluga nadzora i komunikacijskih usluga na temelju najmodernijih tehnologija poput daljinski upravljanih zrakoplovnih sustava (dronova).

To znači da će Agencija, primjerice, imati pristup novim informacijama o plovilima koja se koriste za nezakonito useljavanje i prekogranični kriminal koja su otkrivena tijekom operacija pomorskog nadzora čija primarna svrha nije granična kontrola nego kontrola ribarstva ili otkrivanje izlivanja nafte. Tom pragmatičnom međusektorskom suradnjom u cilju udruživanja sredstava i informacija omogućit će se korištenje kapacitetima koji nisu nužno povezani s graničnom kontrolom za upravljanje granicama.

4. OJAČANA ULOGA AGENCIJE U PODRUČJU VRAĆANJA

Bolja učinkovitost postupaka vraćanja prepoznata je kao ključni cilj upravljanja migracijama. Ojačanom ulogom Europske agencije za graničnu i obalnu stražu u području vraćanja povećat će se sposobnost EU-a da uspješno vrati državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Kako je utvrđeno u Akcijskom planu EU-a o vraćanju¹¹, Agencija bi trebala moći pokrenuti operacije vraćanja i pomoći državama članicama pri nabavi putnih isprava.

Agencija će koordinirati sve zadatke u vezi vraćanja i pružat će državama članicama svu potrebnu tehničku i operativnu pomoć za učinkovito vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. U te svrhe, u okviru Agencije osnovat će se posebni **Ured za vraćanje** koji će surađivati s državama članicama na postupcima identifikacije i vraćanja, među ostalim financiranjem i sufinanciranjem, koordiniranjem i organizacijom operacija vraćanja te suradnjom s relevantnim tijelima trećih zemalja u području vraćanja.

Agencija će imati i ključnu te izravnu ulogu u intervencijama vraćanja. **Europski interventni timovi za vraćanje** sastojat će se od pratitelja, nadzornika i stručnjaka za vraćanje i bit će ih moguće rasporediti u države članice čiji su sustavi vraćanja pod posebnim pritiskom. U hitnim situacijama brze europske interventne timove za vraćanje moći će se rasporediti na zahtjev države članice ili na inicijativu Agencije.

5. TEMELJNA PRAVA I MEHANIZAM ZA POSTUPANJE S PRITUŽBAMA ZA AGENCIJU

S obzirom na snažniju ulogu i pojačane operativne zadaće Agencije, važno je imati odgovarajući mehanizam za postupanje s pritužbama u slučaju da osoba smatra da su joj povrijeđena temeljna prava

¹¹ COM(2015) 453 završna verzija.

tijekom operativnog angažmana Agencije. Europski parlament i Europski ombudsman naglasili su važnost takvog mehanizma.

Posebno imenovani službenik za temeljna prava u Agenciji u okviru mehanizma strukturirano će primati pritužbe i prosljeđivati ih izvršnom direktoru i predmetnim državama članicama. Države članice bit će obvezne pružiti informacije o ishodu i daljnim aktivnostima povezanim s pritužbama. Tim upravnim postupkom ne dovode se u pitanje nikakvi pravni lijekovi. Nadalje, u slučajevima ozbiljnih ili potencijalno dugotrajnih kršenja temeljnih prava ili međunarodnih obveza pružanja zaštite izvršni direktor Agencije moći će odlučiti ne samo o suspenziji ili prekidu operativnih aktivnosti koje vodi Agencija, već i o povlačenju financijske potpore za predmetnu operaciju.

IV. JEDINSTVENA PROVEDBA SCHENGENSKIH PRAVILA

Jedinstvenu provedbu svih pravila u području upravljanja granicama treba redovito pratiti. Osnivanjem europske granične i obalne straže dosljedna primjena schengenskih pravila postaje sve važnija, kao i usklađena provedba zadaća upravljanja granicama u državama članicama.

Zakoni o schengenskom prostoru dinamičan su skup pravila razvijenih tijekom vremena i ugrađenih u pravne akte te brojne dokumente „neobvezujućeg zakonodavstva” kao što su priručnici, smjernice, katalozi i najbolje prakse. Njihova potpuna i pravilna primjena u državama članicama redovito se provjerava putem schengenskog mehanizma evaluacije koji služi kao alat za kontrolu kvalitete. Schengenske evaluacije provode se na temelju višegodišnjih i godišnjih programa koje donosi Komisija. Nakon evaluacijskih misija, timovi odgovorni za evaluacije¹² („schengenski timovi za evaluacije”) iznose preporuke državama članicama za rješavanje mogućih utvrđenih nedostataka u njihovim nacionalnim sustavima upravljanja granicama.

U tom kontekstu, u evaluacijskim izvješćima o Schengenu često se ukazuje na slabost koja proizlazi iz činjenice da je znatan dio schengenskih pravila uključen u neobvezujuće dokumente. Kombiniranje mjera „neobvezujućeg zakonodavstva” i pravno obvezujućih pravila nije se uvijek pokazalo učinkovitim posebno zbog činjenice da se „neobvezujuće zakonodavstvo” često može različito tumačiti i provoditi.

Važno je osigurati da se schengenska pravila diljem EU-a primjenjuju na isti način kako bi se izbjegle moguće neusklađenosti i osiguralo da europska granična i obalna straža svoje zadaće izvršava dosljedno. Kako bi se postigla ujednačena i usklađenija provedba postojećih pravila te bolje učvrstila schengenska pravna stečevina u obliku „jedinstvenog pravilnika” za upravljanje granicama, Komisija će raditi na zamjeni odredbi „neobvezujućeg zakonodavstva” pravno obvezujućim mjerama.

V. CILJNA IZMJENA ZAKONIKA O SCHENGENSKIM GRANICAMA

Kontrola na vanjskim granicama i dalje jedna od glavnih mjera zaštite za prostor bez kontrole na unutarnjim granicama. Svrha je takvog nadzora i sprečavanje bilo kakve prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku država članica. Kao što se pokazalo nedavnim terorističkim napadima, opasne mogu biti i osobe koje uživaju pravo slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije. Kontrole na vanjskim granicama treba ojačati kako bi se mogle identificirati takve osobe i smanjili rizici za unutarnju sigurnost schengenskog prostora. To je potvrđeno i u zaključcima osmog polugodišnjeg izvješća o funkcioniranju schengenskog prostora.

¹²

Ti su timovi osnovani u skladu s člankom 10. Uredbe 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.

Kako bi odgovorila na tu potrebu Komisija predlaže ciljnu izmjenu Zakonika o schengenskim granicama¹³ u pogledu **provjera građana EU-a** u bazama podataka poput schengenskog informacijskog sustava, baze podataka ukradenih i izgubljenih putnih isprava te odgovarajućih nacionalnih sustava. Kao što je zatražilo Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove od 9. i 20. studenoga 2015., tom će se inicijativom omogućiti „sustavne kontrole državljana EU-a, uključujući provjeru biometrijskih podataka, u odnosu na relevantne baze podataka na vanjskih granicama schengenskog područja, služeći se u potpunosti tehničkim rješenjima kako se ne bi omeo protok kretanja.”¹⁴

Predloženim izmjenama postat će obvezne sustavne provjere građana EU-a u bazama podataka na svim vanjskim granicama (zračnim, morskim i kopnenim) koje su danas moguće na temelju procjene rizika. Sustavnom provjerom obuhvatit će se provjere identiteta i državljanstva osobe te valjanosti i vjerodostojnosti putne isprave. Štoviše, njima će se provjeriti predstavljaju li osobe koje ulaze u schengenski prostor prijetnju javnom redu i unutarnjoj sigurnosti. Nova pravila bit će fleksibilna te u slučaju da bi na kopnenim i morskim granicama sustavne provjere građana EU-a mogle imati nerazmjerne učinke na protok prometa, države članice mogu obavljati ciljane provjere na temelju procjene rizika.

VI. EUROPSKA PUTNA ISPRAVA ZA VRAĆANJE

Osiguravanje učinkovitog vraćanja državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u Europi bitna je sastavnica sveobuhvatne, održive i vjerodostojne migracijske politike EU-a.

Sadašnji sustav EU-a za vraćanje nezakonitih migranata nije dovoljno učinkovit i nedostatak valjanih putnih isprava koje izdaju zemlje odredišta osoba koje se vraćaju jedna je od glavnih prepreka za uspješno vraćanje i ponovni prihvrat. Trenutačno, države članice mogu izdati europsku zamjensku ispravu¹⁵ onim državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom koji ne posjeduju važeću putnu ispravu. Međutim, zbog, među ostalim, njezinih sigurnosnih nedostataka treće zemlje tu ispravu ne priznaju u zadovoljavajućoj mjeri. Postoji jasna potreba za povećanjem stope priznavanja putne isprave EU-a od strane trećih zemalja u cilju osiguravanja uspješnog vraćanja, uz istovremeno smanjenje administrativnog opterećenja za nadležna konzularna tijela trećih zemalja.

Nastavno na najavu u Akcijskom planu EU-a o vraćanju, Komisija predlaže da se uvede nova europska putna isprava za vraćanje državljana trećih zemalja, jedinstvenog oblika i poboljšanih tehničkih i sigurnosnih obilježja zahvaljujući kojima bi tu ispravu prihvatio veći broj trećih zemalja. Priznavanje te putne isprave treba promicati u kontekstu sporazuma o ponovnom prihvatu ili drugih sporazuma s trećim zemljama, kao i u kontekstu suradnje s trećim zemljama u vezi s vraćanjem koja nije obuhvaćena formalnim sporazumima.

Predloženom Uredbom o europskoj putnoj ispravi za vraćanje definiraju se oblik i sigurnosna obilježja tog dokumenta, dok su zajednički standardi i postupci za provođenje vraćanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom uređeni Direktivom o vraćanju¹⁶ i provode se uz potpuno poštovanje temeljnih prava, a osobito načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*).

VII. EUROSUR

¹³ Članak 7. stavak 2. Zakonika o schengenskim granicama.

¹⁴ Zaključci Vijeća EU-a i država članica koji su se sastali u okviru Vijeća o borbi protiv terorizma, 20. studenoga 2015.

¹⁵ SL C 274, 19.9.1996., str. 18.

¹⁶ 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.).

EUROSUR je zajednički okvir za razmjenu informacija i suradnju svih nacionalnih tijela odgovornih za nadzor vanjske kopnene i morske granice. Otkako je postao operativan krajem 2013., znatno je povećana razina osviještenosti o situaciji na vanjskim granicama i u predgraničnom području te je u više navrata pridonio spašavanju života migranata. Tome su najviše pridonijela nastojanja Frontexa, kao što je navedeno u izvješću koje je Frontex ovog mjeseca podnio Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi komponenti EUROSUR-a pod njegovom nadležnošću.

Komisija je danas donijela **Priručnik o EUROSUR-u** u kojem se nadležnim tijelima država članica pružaju smjernice za provedbu sustava EUROSUR i upravljanje njime¹⁷.

Budući da tisuće ljudi svakodnevno pristižu na određene dijelove vanjske granice, jasno je da države članice moraju moću reagirati brzo i usklađeno. Dok se zakonodavnim prijedlogom o europskoj graničnoj i obalnoj straži stvara jača Agencija, ključnu ulogu imaju nacionalni koordinacijski centri za nadzor granica, utvrđeni Uredbom o EUROSUR-u i države članice bi se trebale bolje koristiti njima i tako ojačati svoje sposobnosti za reakciju.

U Priručniku o EUROSUR-u detaljno se opisuju zadaće tih nacionalnih koordinacijskih centara, uključujući suradnju s drugim nacionalnim tijelima te upute kako upravljati sredstvima, osobljem i nacionalnim sustavima nadzora granica. U Priručniku se određuje kako nacionalni koordinacijski centri i Frontex razmjenjuju informacije o incidentima, patrolama i obavještajne podatke te koordiniraju svoje reakcije na različitim dijelovima granice. Konačno, Priručnik sadržava tehničke smjernice za upravljanje komunikacijskom mrežom EUROSUR-a i povjerljivim informacijama.

VIII. ZAKLJUČAK

Danas donesene mjere nužan su korak naprijed prema učinkovitom **europskom integriranom upravljanju granicama**.

Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da daju najveći prioritet tim prijedlozima, a posebice prijedlogu Uredbe o **europskoj graničnoj i obalnoj straži** kako bi se brzo vratilo povjerenje građana u vanjske granice Europe i mogao jamčiti integritet schengenskog prostora slobodnog kretanja bez unutarnjih granica.

¹⁷ Uredba (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR) (SL L 295, 6.11.2013., str. 11.)