



Bruxelles, 25.11.2020.  
COM(2020) 779 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU**  
**o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u skladu s**  
**člankom 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013**  
**Prvi višegodišnji program evaluacije (2015.–2019.)**

{SWD(2020) 327 final}

## 1. UVOD

Francuska, Njemačka i tri države Beneluksa potpisale su 14. lipnja 1985. Schengenski sporazum, kojim se ukida nadzor unutarnjih granica između tih država članica. Danas, 35 godina kasnije, schengenski prostor jedno je od najznačajnijih postignuća Europske unije. Njime se poboljšala sloboda kretanja jer je za 400 milijuna građana EU-a i građana zemalja izvan EU-a koji zakonito borave na tom području, kao i za robu i usluge, omogućeno kretanje<sup>1</sup> bez podlijevanja nadzoru na unutarnjim granicama, što je donijelo značajne socijalne i ekonomske koristi<sup>2</sup> našim društvima.

Dobro funkcioniranje schengenskog prostora ovisi o ispravnoj i učinkovitoj provedbi schengenske pravne stečevine i o uzajamnom povjerenju među državama članicama. Zahtijeva moderno, jedinstveno i vrlo učinkovito upravljanje vanjskim granicama i niz kompenzacijskih mjera (kao što su učinkovita suradnja tijela kaznenog progona, učinkovita vizna politika i politika vraćanja te sveobuhvatan Schengenski informacijski sustav) kako bi se očuvala sigurnost građana, smanjio rizik od nedopuštenih kretanja među državama članicama i poboljšale sinergije među nacionalnim tijelima.

Od ključne je važnosti dobro razvijen sustav praćenja za provjeru načina na koji zemlje provode schengensku pravnu stečevinu i s pomoću kojeg bi se pružale preporuke za poboljšanje njezine provedbe. Zbog toga su 1998., kao dio Schengenske konvencije, ugovorne stranke uspostavile Stalni odbor s mandatom za utvrđivanje nedostataka u provedbi Schengena i predlaganje rješenja<sup>3</sup>. Nakon uključivanja Schengenske konvencije u pravni okvir EU-a Vijeće je preuzelo ulogu koordinatora, a evaluacije su redovito provodili timovi stručnjaka država članica u pratnji predstavnika Vijeća i Komisijina promatrača<sup>4</sup>.

U okviru novog „mehanizma evaluacije i praćenja Schengena”<sup>5</sup> odgovornost za koordinaciju i cjelokupnu organizaciju izvršenja prenesena je 2015. na Komisiju. Međutim, mehanizam i dalje predstavlja zajedničku odgovornost, dok će Komisija provoditi evaluacije zajedno sa stručnjacima iz država članica. Taj element istorazinskog ocjenjivanja ključan je za evaluacije Schengena jer se njime povećava odgovornost, odgovornost za rezultate i povjerenje. Vijeće je odgovorno za izdavanje preporuka evaluiranim državama, na temelju prijedloga Komisije, o načinu uklanjanja svih nedostataka utvrđenih tijekom evaluacija.

Mehanizam je i dalje jednako važan. Od 2015. schengenski prostor pod stalnim je pritiskom, a stvarnost s kojom se suočavamo danas drukčija je od one u trenutku stvaranja Schengena. Nestabilnost u europskom susjedstvu i šire, posljedice krajnje iznimnih okolnosti izbjele

---

<sup>1</sup> Osim država članica, dio su schengenskog prostora i Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn (takozvane „zemlje pridružene Schengenu”). Irska nije dio schengenskog prostora, ali će od 1. siječnja 2021. djelomično početi primjenjivati schengensku pravnu stečevinu. Ni Ujedinjena Kraljevina nije bila dio schengenskog područja, ali je djelomično primjenjivala schengensku pravnu stečevinu. Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska obvezani su schengenskom pravnom stečevinom, no nadzor unutarnjih granica za te države članice još nije ukinut. Izvješće se odnosi na sve te zemlje kao države članice.

<sup>2</sup> Procijenjeno je 2016. da bi potpuna ponovna uspostava nadzora unutarnjih granica stvorila neposredne izravne troškove između 5 i 18 milijardi EUR godišnje, COM(2016) 120 final.

<sup>3</sup> Odluka Izvršnog odbora od 16. rujna 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena (SCH/Com-ex (98) 26 def), SL L 239, 22.9.2000., str. 138.

<sup>4</sup> Vidjeti zaključke Vijeća od 5. prosinca 2014. o nasljeđu evaluacije Schengena u okviru Vijeća, kao i njezinu buduću ulogu i odgovornosti u sklopu novog mehanizma.

<sup>5</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013, SL L 295, 6.11.2013., str. 27. (Uredba SCH-EVAL), koja je postala operativna 2015.

krize iz 2015., krize uzrokovane bolešću COVID-19 i terorističkih prijetnji zahtijevaju razmatranje i daljnja postupanja.

Dobro funkcioniranje schengenskog prostora uključuje potrebu za uspostavljenim potpuno djelotvornim alatom za evaluaciju funkcioniranja tog prostora te za osiguravanje učinkovite provedbe poboljšanjâ. Sve relevantne države članice evaluirane su prema novom mehanizmu u skladu s prvim višegodišnjim programom evaluacije. U skladu s obvezama izvješćivanja prema Uredbi SCH-EVAL<sup>6</sup>, u ovom se izvješću iznosi trenutno stanje provedbe schengenske pravne stečevine na temelju rezultata evaluacija i provedenih preporuka. Izvješće je i osnova za razmatranja potrebna u pogledu preispitivanja mehanizma kako bi se osiguralo da može ostvariti svoj puni potencijal kao alat za evaluaciju funkcioniranja Schengena i za osiguravanje učinkovite provedbe poboljšanjâ.

Jedna od pouka naučenih iz prijašnjih iskustava jest da uspostava i održavanje schengenskog prostora zahtijevaju svakodnevne zajedničke napore država članica i institucija EU-a kako bi se svim građanima EU-a omogućilo da u potpunosti iskoriste područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica. Komisija je uspostavila schengenski forum upravo radi poticanja konkretne suradnje u rješavanju pitanja koja se odnose na Schengen među svim uključenim akterima te ponovne izgradnje povjerenja. Ovim se izvješćem žele pružiti temelji potrebni za rasprave na prvom schengenskom forumu 30. studenoga navođenjem trenutnog stanja provedbe schengenske pravne stečevine i funkcioniranja mehanizma evaluacije i praćenje Schengena.

## **2. POSTUPAK EVALUACIJE SCHENGENA**

### **2.1. Postupak evaluacije Schengena**

Schengenska pravna stečevina uključuje širok skup pravila koja se brzo razvijaju kao i kompenzacijske mjere za nadoknadu odsutnost nadzora unutarnjih granica. Mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena prati se primjena schengenske pravne stečevine u državama članicama koje ju djelomično ili u cijelosti primjenjuju<sup>7</sup>. Njime se isto tako procjenjuje sposobnost zemalja u kojima nadzor unutarnjih granica još nije ukinut za provedbu schengenske pravne stečevine u cijelosti<sup>8</sup>. S pomoću mehanizma evaluacije i praćenja Schengena posebno se ocjenjuje provedba mjera u područjima vanjskih granica, vraćanja, vizne politike, policijske suradnje, Schengenskoga informacijskog sustava (SIS), zaštite podataka i odsutnosti granične kontrole na unutarnjim granicama.

Komisija provodi evaluacije tijekom petogodišnjeg ciklusa po završetku višegodišnjih i godišnjih programa zajedno sa stručnjacima iz **država članica i s agencijama EU-a** koje sudjeluju kao promatrači. Svaka se zemlja evaluira najmanje jednom u pet godina. Prema potrebi mogu se organizirati dodatne *ad hoc* evaluacije u obliku *nenajavljenih* evaluacija ili *ponovnih provjera*. *Tematske evaluacije* dodatni su alat za evaluaciju provedbe određenih dijelova schengenske pravne stečevine u nekoliko zemalja istovremeno. Na slici u nastavku prikazan je petogodišnji postupak evaluacije.

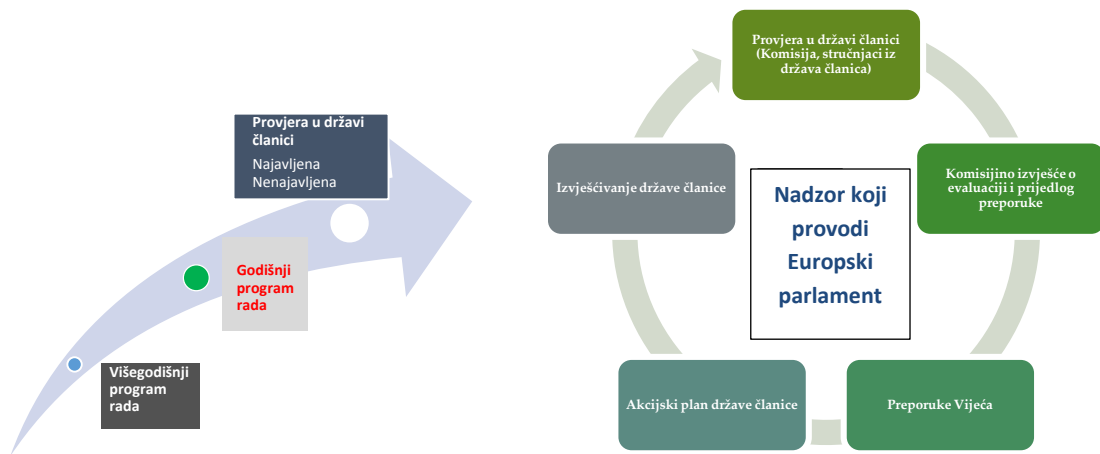
---

<sup>6</sup> Članci 20. i 22. Uredbe SCH-EVAL.

<sup>7</sup> Članak 1. Uredbe SCH-EVAL.

<sup>8</sup> To se odnosi na Cipar i Hrvatsku. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 28. Uredbe SCH-EVAL, evaluacija Bugarske i Rumunjske već je dovršena u skladu s člankom 4. stavkom 2. Akta o pristupanju iz 2005. te se stoga neće provoditi evaluacija na temelju članka 1. točke (b) Uredbe SCH-EVAL.

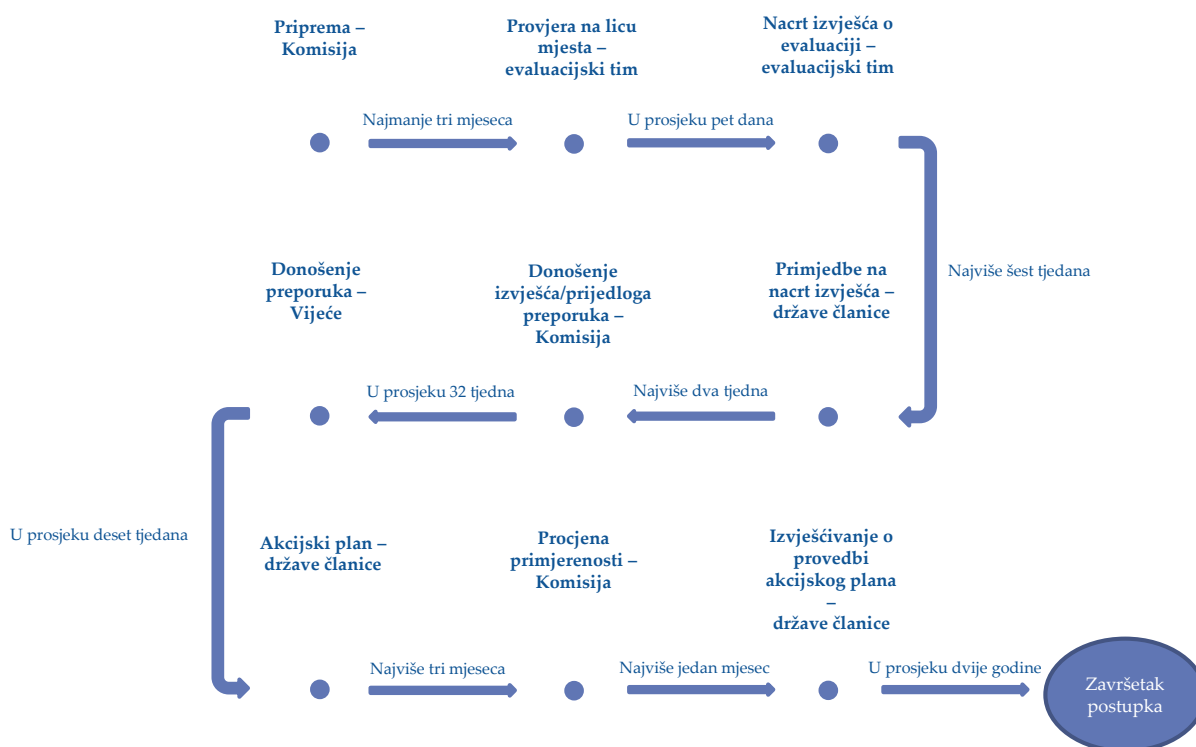
## Ciklus evaluacije Schengena – SCH-EVAL (petogodišnji)



Izvešća o evaluaciji podnose se Schengenskom odboru (u kojem su zastupljene sve države članice), a Komisija ih donosi ako je mišljenje odbora pozitivno<sup>9</sup>. Na prijedlog Komisije Vijeće donosi preporuke za otklanjanje svih nedostataka utvrđenih u izvješćima o evaluaciji, zaključujući time **prvu fazu** evaluacije. Nakon toga predmetna država mora dostaviti akcijski plan s popisom korektivnih mjera za provedbu preporuka Vijeća. Komisija ocjenjuje akcijske planove u suradnji s relevantnim stručnjacima za evaluaciju. Evaluirana zemlja ima obvezu izvješćivati o ostvarenom napretku svaka tri mjeseca. Nakon poduzimanja svih korektivnih mjera Komisija završava evaluaciju, zaključujući time **drugu fazu**.

<sup>9</sup> Uredba (EU) br. 182/2011., SL L 55, 28.2.2011., str. 13.

## Mehanizam evaluacije Schengena – koraci



Ako se u izvješću zaključi da postoje *ozbiljni nedostaci*, Komisija mora bez odgode obavijestiti Vijeće, a na daljnje se mjere primjenjuju kraći rokovi. Evaluirane zemlje moraju predati akcijski plan u roku od mjesec dana od preporuke Vijeća. Komisija može razmotriti *ponovnu provjeru* kako bi provjerila provedbu mjera poduzetih za otklanjanje utvrđenih nedostataka. Nadalje, ako se u izvješću o evaluaciji zaključi da evaluirana zemlja ozbiljno zanemaruje svoje obveze, a Komisija tijekom praćenja utvrdi da se to nastavlja, Komisija može pokrenuti primjenu postupka predviđenog člankom 29. Zakonika o schengenskim granicama, što bi moglo dovesti do preporuke za ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama, ako su za to ispunjeni svi uvjeti.

### 2.2. Prvi višegodišnji program evaluacije

U razdoblju od 2015. do 2019. provedeno je više od **200 evaluacijskih provjera**<sup>10</sup> unutar schengenskog prostora<sup>11</sup> i u 27 trećih zemalja<sup>12</sup>, u kojima se provjeravala provedba vizne politike. Provedeno je 29 *nenajavljenih provjera* i osam *ponovnih provjera* za 15 zemalja u svim glavnim područjima politika osim zaštite podataka i policijske suradnje. Provedene su dvije *tematske evaluacije*, 2015. odnosno 2019./2020., o lokalnoj schengenskoj suradnji u

<sup>10</sup> U četiri navrata evaluacije su se temeljile na samostalnim upitnicima, a ne na upitnicima i provjerama na licu mjesta, i to za evaluaciju Lihtenštajna u području vraćanja (2015.), Malte za SIS (2016.) i Hrvatske u pogledu usklađenosti sa zakonodavstvom o vatrenom oružju (2016.) i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (2017.). U području vanjskih granica u većini slučajeva potrebno je provesti više od jedne provjere na licu mjesta.

<sup>11</sup> Osim 26 država schengenskog prostora, s pomoću mehanizma ocijenila se i pripravnost Hrvatske za potpunu primjenu schengenske pravne stečevine. Evaluacija Cipra započela je 2019. i još je u tijeku. Irska i Ujedinjena Kraljevina ocijenjene su u područjima zaštite podataka i sustava SIS.

<sup>12</sup> Evaluacije u području zajedničke vizne politike obično se provode u trećim zemljama zbog činjenice da zahtjeve za izdavanje schengenske vize u pravilu obrađuju konzulati država članica u inozemstvu.

području vizne politike i o nacionalnim strategijama za integrirano upravljanje granicama.

Na temelju tih evaluacijskih provjera Komisija je donijela **198 izvješća o evaluaciji**, a Vijeće je državama članicama uputilo više od **4 500 preporuka**. Međutim, završeno je samo 45 evaluacija te je još potrebno donijeti niz izvješća o evaluaciji i preporuka za evaluacije provedene u 2019.

U ovih prvih pet godina poseban naglasak stavljen je na razvoj metoda rada kojima se poboljšavaju kvaliteta, učinkovitost i usklađenost evaluacija. S obzirom na središnju ulogu nacionalnih stručnjaka, naročita se pozornost posvetila daljnjem razvoju **prilagođenog osposobljavanja** koje je uvedeno već nakon prethodnog sustava evaluacije. Trenutačno osposobljavanja za stručnjake u pogledu njihova sudjelovanja u evaluacijskim timovima nude Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL) uz potporu voditelja osposobljavanja iz Komisije i Agencije za temeljna prava (FRA). Osposobljavanja uključuju posebne module za vanjske granice, vraćanje, policijsku suradnju i Schengenski informacijski sustav. Pripremljeni su i standardizirani **kontrolni popisi** kako bi se osiguralo da ocjenjivanja budu usklađena.

**Agencije EU-a**<sup>13</sup> znatno su doprinijele postupku organizacijom osposobljavanja, osiguravanjem analiza rizika čiji su podaci poslužili za pripremu godišnjih programa za evaluaciju Schengena te sudjelovanjem u evaluacijama kao promatrači. U području upravljanja vanjskim granicama 2016. uspostavljen je dodatni alat za kontrolu kvalitete provedbom procjena osjetljivosti utvrđenih Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži (Frontex)<sup>14</sup>. Takve godišnje procjene osjetljivosti koje provodi Frontex nadopunjuju mehanizam evaluacije i praćenja Schengena kratkim prikazom operativnih kapaciteta zemalja za upravljanje vanjskim granicama. Oni se uzimaju u obzir pri evaluaciji određene zemlje.

**Financijska potpora** iz Fonda za unutarnju sigurnost i Fonda za azil, migracije i integraciju olakšala je provedbu preporuka. Države članice poticalo se da (pre)raspodijele sredstva unutar svojih nacionalnih programa kako bi dale prednost otklanjanju nedostataka koji su utvrđeni u izvješćima o evaluaciji<sup>15</sup>.

### **3. TRENUTAČNO STANJE PROVEDBE SCHENGENSKE PRAVNE STEČEVINE**

#### **3.1. Glavni rezultati i napredak ostvaren tijekom prvog višegodišnjeg programa evaluacije**

Na temelju rezultata evaluacija provedenih u posljednjih pet godina može se zaključiti da se **države članice općenito pridržavaju bitnih odredbi schengenske pravne stečevine** u svim područjima politika koja se evaluiraju. **Međutim, evaluacije su pokazale da postoje neki učestali nedostaci u državama članicama i jednako tako različite prakse** među državama članicama zbog neusklađene provedbe schengenske pravne stečevine. Te razlike narušavaju razinu usklađenosti i dosljednosti te bi naposljetku **mogle utjecati na dobro funkcioniranje schengenskog prostora**.

<sup>13</sup> Trenutačno uključene agencije jesu Frontex (upravljanje vanjskim granicama, vize i vraćanje), Europol i CEPOL (policijska suradnja, SIS), eu-LISA (SIS) i Agencija za temeljna prava (FRA) (vraćanje). Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS), iako nije agencija, isto tako sudjeluje kao promatrač.

<sup>14</sup> SL L 251, 16.9.2016., str. 1.

<sup>15</sup> Vidjeti članak 12. Uredbe (EU) br. 515/2014, SL L 150, 20.5.2014., str. 143.

**Zahvaljujući evaluacijama utvrđeni su i otklonjeni brojni učestali nedostaci.** Nekoliko država članica zauzelo je pozitivan i proaktivan stav prema otklanjanju nedostataka utvrđenih tijekom evaluacija. U nekim su slučajevima države članice počele pripremati korektivne mjere i prije nego što je Vijeće donijelo preporuke. Nadalje, ako je u izvješću zaključeno da postoje „ozbiljni nedostaci”, *ponovne su provjere* pokazale da su države članice brzo djelovale kako bi otklonile najozbiljnije nedostatke. To potvrđuje da su pomno praćenje obveza i odgovornosti država članica te njihovo brzo djelovanje ključni za ispravnu i učinkovitu provedbu schengenske pravne stečevine.

#### **Učestali nedostaci i područja poboljšanja:**

- nepotpuno ili neusklađeno prenošenje, provedba i primjena relevantne schengenske pravne stečevine,
- nedostatan broj osoblja i neodgovarajuća kvalifikacija i/ili osposobljenost,
- različite i nedosljedne nacionalne prakse zbog neusklađene provedbe schengenske pravne stečevine,
- rascjepkane administrativne strukture s nedostatnom koordinacijom i integracijom različitih tijela, i
- praktične, tehnološke i regulatorne prepreke suradnji unutar schengenskog prostora.

Rezultati evaluacija poslužili su kao **osnova za jačanje politike EU-a** u posljednjih nekoliko godina, **bitno doprinoseći daljnjem razvoju schengenske pravne stečevine** i osiguravanju njezine ispravne i usklađene provedbe. Rezultati su pridonijeli sastavljanju Preporuke Komisije od 7. ožujka 2017. o djelotvornijoj provedbi vraćanja<sup>16</sup> i poslužili kao jedan od temelja preinake Direktive o vraćanju i revizije Priručnika za vraćanje<sup>17</sup>. U velikoj su mjeri upotrijebljeni za zakonodavne prijedloge u području vizne politike i za poboljšanje Priručnika o vizama. Bili su ključni za poboljšanje pravnog okvira Schengenskoga informacijskog sustava i za izmjenu Zakonika o schengenskim granicama jer je njima uvedena obveza sustavnih provjera. Nadalje, na temelju ishoda tematske evaluacije nacionalnih strategija država članica za integrirano upravljanje granicama uspostaviti će se višegodišnji ciklus europskog integriranog upravljanja granicama kako bi se ojačao strateški pristup upravljanju granicama na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

### **3.2. Konkretni rezultati za pojedino područje politike**

#### **3.2.1. Upravljanje vanjskim granicama**

Za dobro funkcioniranje prostora bez nadzora unutarnjih granica potrebno je zajedničko, jedinstveno i vrlo učinkovito upravljanje vanjskim granicama. Nedostaci u upravljanju vanjskim granicama jedne zemlje mogu utjecati na sve države članice te dovesti u pitanje funkcioniranje schengenskog prostora. Evaluacije upravljanja vanjskim granicama stoga su ključni element mehanizma evaluacije i praćenja Schengena.

Zakonik o schengenskim granicama<sup>18</sup> **glavni je zakonodavni akt** kojim se uređuje ovo područje. U posljednjih pet godina, kao posljedica novih izazova s kojima se suočava EU, uvedene su dodatne inicijative za jačanje tog zakonodavnog okvira, uključujući sustavne

<sup>16</sup> Preporuka Komisije (EU) 2017/432, SL L 66, 11.3.2017., str. 15.

<sup>17</sup> COM(2017) 6505.

<sup>18</sup> Uredba (EU) 2016/399, SL L 77, 23.3.2016., str. 1., kako je izmijenjena.

provjere građana EU-a provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama<sup>19</sup>, donošenje nove Uredbe o Frontexu 2016.<sup>20</sup> i njezinu naknadnu reviziju 2019., u koju je uvrštena Uredba o EUROSUR-u<sup>21</sup>, kao i postupni razvoj integriranog sustava za upravljanje vanjskim granicama EU-a (europsko integrirano upravljanje granicama).

Evaluacije upravljanja vanjskim granicama obuhvaćaju sljedeće glavne elemente: provjere vanjskih granica na moru i u zračnim lukama te na kopnenim graničnim prijelazima, nadzor vanjskih granica, nacionalne strategije i koncepte za europsko integrirano upravljanje granicama, analizu rizika, međuagencijsku i međunarodnu suradnju, nacionalni mehanizam za kontrolu kvalitete, kapacitete (osoblje i oprema) i infrastrukturu za upravljanje vanjskim granicama.

U skladu s člancima 21. i 29. Zakonika o schengenskim granicama postojanje trajnih i ozbiljnih nedostataka u nadzoru vanjskih granica utvrđenih u izvješću o evaluaciji Schengena može dovesti do ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama. Odredbe su primijenjene jednom tijekom ovoga prvog višegodišnjeg programa evaluacije. Tijekom nenajavljene provjere u jednoj državi članici<sup>22</sup> u jesen 2015. utvrđeni su ozbiljni nedostaci u upravljanju vanjskim granicama za koje se smatralo da ugrožavaju sveukupno funkcioniranje prostora bez nadzora unutarnjih granica<sup>23</sup>. Pet država članica stoga je zajednički ponovno uvelo nadzor unutarnjih granica<sup>24</sup>. Vijeće je donijelo preporuke o mjerama koje mora poduzeti predmetna država članica, koja je dostavila akcijski plan i izvješća o napretku kako je propisano Uredbom SCH-EVAL<sup>25</sup>. Evaluacija provedena 2016. već je ukazala na to da su otklonjeni ozbiljni nedostaci.

Na temelju 42 evaluacije provedene u pogledu upravljanja vanjskim granicama može se zaključiti da **države članice u velikoj mjeri na odgovarajući način primjenjuju Zakonik o schengenskim granicama i upravljaju vanjskim granicama u skladu s pravnom stečevinom**. Znatan napredak isto je tako postignut u usklađivanju strateških pristupa država članica upravljanju vanjskim granicama postupnom primjenom sustava integriranog upravljanja granicama. Iako su u četirima državama članicama utvrđeni ozbiljni nedostaci<sup>26</sup>, te su zemlje brzo poduzele potrebne mjere za otklanjanje najvažnijih nedostataka. Danas nijedna država članica nema ozbiljnih nedostataka u ovom području, ali u nekoliko država i dalje postoje određeni izazovi koje je potrebno svladati bez odlaganja. Unatoč tim pozitivnim elementima, upravljanje vanjskim granicama država članica još ne jamči jedinstvenu razinu nadzora na vanjskim granicama EU-a s obzirom na različite prakse i pristupe upravljanju vanjskim granicama u pogledu brojnih pitanja.

---

<sup>19</sup> Uredba (EU) 2017/458, SL L 74, 18.3.2017., str. 1., o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama. Uvedena je sustavna provjera putnih isprava osoba s pravom slobodnog kretanja na temelju prava EU-a uvidom u relevantne baze podataka.

<sup>20</sup> Uredba (EU) 2016/1624, SL L 251, 16.9.2016., str. 1. Stavljena izvan snage 2019. Uredbom (EU) 2019/1896, SL L 295, 14.11.2019., str. 1.

<sup>21</sup> Uredba (EU) 1052/2013, SL L 295, 6.11.2013., str. 11.

<sup>22</sup> Grčka.

<sup>23</sup> COM(2016) 120.

<sup>24</sup> Provedbena odluka Vijeća (EU) 2016/1989, SL L 306, 15.11.2016., p. 13.

<sup>25</sup> COM(2017) 570.

<sup>26</sup> Osim Grčke ozbiljni nedostaci u upravljanju vanjskim granicama utvrđeni su i evaluacijama Španjolske, Švedske i Islanda 2017. Ponovne provjere provedene su u Švedskoj i Islandu 2019.



U tom su pogledu utvrđeni neki **učestali nedostaci**. U nekim državama članicama *strateško planiranje* za integrirano upravljanje granicama nije odgovarajuće, zbog čega dolazi do smanjena međuinstitucionalne suradnje, preklapanja nadležnosti među različitim tijelima zaduženima za vanjske granice i neorganizirane raspodjele sredstava. Ti bi nedostaci mogli uzrokovati smanjenje operativne učinkovitosti upravljanja vanjskim granicama i smanjenje kapaciteta za odgovor. U državama članicama i dalje postoje razlike u provođenju *analize rizika*, što je jedan od glavnih alata za upravljanje vanjskim granicama. Sve države članice ne provode sveobuhvatnu analizu rizika na temelju postojećeg usklađenog zajedničkog integriranog modela analize rizika (CIRAM). Tim se modelom osigurava da sve države članice proizvode jedinstvene visokokvalitetne proizvode za analizu rizika u svrhu upravljanja vanjskim granicama i vraćanja.

Iako je opća kvaliteta nadzora na vanjskim granicama dobra, ona se i dalje razlikuje u samim državama članicama i među njima. Većina se zemalja suočava s izazovima povezanim s resursima, osposobljavanjem i operativnim planiranjem pri osiguravanju jedinstvenih i sustavnih provjera na svim vanjskim graničnim prijelazima i učinkovitog nadzora vanjskih granica. Međutim, neovisno o takvim izazovima većina država članica uspjela je održati opću kvalitetu nadzora vanjskih granica. Informacije prije dolaska prikupljene primjenom nekoliko informacijskih sustava i rezultati analize rizika nisu učinkovito integrirani u postupke nadzora vanjske granice. Evaluacije su isto tako otkrile učestale nedostatke u *nadzoru vanjskih granica* i u *informiranosti o stanju*. U brojnim državama članicama nadzorni sustavi ne obuhvaćaju cijelu njihovu vanjsku granicu, a postoje ograničenja u pogledu razmjene informacija među predmetnim tijelima zaduženima za vanjske granice i provedbe Uredbe o EUROSUR-u<sup>27</sup>. Navodi o *kršenju temeljnih prava* u nekim zemljama izazivaju zabrinutost i zahtijevaju pomno praćenje.

**Znatan broj utvrđenih nedostataka uspješno je otklonjen u proteklih pet godina**, a Komisija je poticala upotrebu policijskih provjera ili suradnju tijela kaznenog progona unutar schengenskog prostora kao učinkovitu alternativu nadzoru unutarnjih granica<sup>28</sup>. No unatoč tom napretku, države članice više su puta uvodile nadzor unutarnjih granica primjenjujući članke 25. i 28. Zakonika o schengenskim granicama, koji omogućuju hitnu obnovu nadzora unutarnjih granica u slučaju ozbiljne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost. Odnedavno je schengenski prostor ponovno stavljen na test zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19. U tom kontekstu Komisija je intervenirala kako bi zajedno s državama članicama osigurala koordinirani odgovor na krizu među ostalim organiziranjem videokonferencija s ministrima unutarnjih poslova, sastancima Informacijske skupine za COVID-19 o unutarnjim poslovima, kao i objavljivanjem smjernica<sup>29</sup> o mjerama upravljanja granicama, zelenim trakama i olakšanoj mobilnosti pograničnih radnika te donošenjem prijedloga preporuke Vijeća o privremenom ograničenju neobveznih putovanja u EU iz trećih zemalja<sup>30</sup>. Ti nedavni događaji ponovno su potvrdili važnost otpornijega i učinkovitijeg Schengena, koji bi isto trebao uključivati djelotvornije upravljanje.

### **3.2.2. Zajednička vizna politika**

Zajednička vizna politika, koja je u suštini povezana s upravljanjem vanjskim granicama, ima dva glavna cilja. Prvo, omogućuje državama članicama da provedu temeljitu procjenu

---

<sup>27</sup> Uredba (EU) br. 1052/2013, SL L 295, 6.11.2013., str. 11.

<sup>28</sup> COM(2017) 3349.

<sup>29</sup> COM(2020) 1753.

<sup>30</sup> COM(2020) 115.

migracijskih i sigurnosnih rizika za državljane trećih zemalja kojima je potrebna viza za kratkotrajni boravak u schengenskom prostoru (do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana). Drugo, isto tako pruža pravna jamstva podnositeljima zahtjeva za osiguravanje učinkovitoga i pravednog postupka izdavanja viza radi olakšavanja zakonitih putovanja i međuljudskih kontakata.

**Glavni zakonodavni akti** kojima se uređuje ovo područje politike jesu Zakonik o vizama<sup>31</sup>, koji sadržava zajednička i usklađena pravila za obradu viza, Uredba o viznom informacijskom sustavu (VIS)<sup>32</sup> i Uredba o vizama (EU) 2018/1806<sup>33</sup>.

Na temelju 29 evaluacija provedenih u pogledu zajedničke vizne politike može se zaključiti da **države članice u velikoj mjeri na odgovarajući način provode zajedničku viznu politiku odlukama o tome treba li izdati ili odbiti vizu, koje su općenito dobro utemeljene.**

Međutim, nedavno su utvrđeni ozbiljni nedostaci u dvije države članice<sup>34</sup>. Usto, unatoč zajedničkom regulatornom okviru, prakse izdavanja viza država članica i dalje se razlikuju u nekoliko aspekata. Konzularno osoblje ponekad još smatra schengenske vize „nacionalnim” vizama. Konkurencija među državama u „privlačnosti tržišta”, kao i „biranje viza”, slabi percepciju Schengena kao zajedničkog prostora za putovanja.

U tom su smislu utvrđeni **učestali nedostaci**. Razlike u praksama država članica pri utvrđivanju *valjanosti viza* ili potrebnih *popratnih isprava* i dalje postoje, unatoč pravno obvezujućim usklađenim popisima koje je donijela Komisija. Utvrđeno je da *razmatranje zahtjeva* nije dovoljno temeljito u svim slučajevima, osobito kad je riječ o centraliziranom odlučivanju. U mnogim su konzulatima uočeni *nedovoljna osposobljenost osoblja i nedostatak osoblja*, što je dovelo do toga da na nekim područjima konzulati ne mogu poštovati rokove utvrđene u Zakoniku o vizama. Rasprostranjeno je angažiranje *vanjskih pružatelja usluga (ESP)*, no praćenje njihovih aktivnosti nije uvijek bilo primjereno, dok ugovori i praksa nisu uvijek bili usklađeni s pravnim zahtjevima. Još jedan učestali nedostatak bilo je sustavno prikupljanje *otisaka prstiju*, čak i ako su podnositelji zahtjeva dali otiske prstiju u prethodnih pet godina. Isto je tako utvrđeno da su *informacije koje su dostupne javnosti* o uvjetima i postupcima nepotpune ili zastarjele u određenim slučajevima.

Uvođenje *viznoga informacijskog sustava (VIS)* – baze podataka koja podržava razmjenu podataka koji se odnose na zahtjeve za vizu – predstavlja značajan napredak u postupku izdavanja viza. Međutim, puni potencijal sustava ponekad je ugrožen zbog neodgovarajuće kvalitete podataka unesenih u vizni informacijski sustav, nedostatne odgovarajuće informatičke osposobljenosti, ograničene informiranosti o određenim funkcijama sustava i jer nacionalni sustavi za obradu predmeta nisu uvijek prilagođeni radnim postupcima Zakonika o vizama i viznoga informacijskog sustava.

**Znatan broj utvrđenih nedostataka uspješno je otklonjen u posljednjih pet godina. Usto, izmjenama Zakonika o vizama koje su postale primjenjive 2020.<sup>35</sup> nastoji se riješiti**

<sup>31</sup> Uredba (EZ) br. 810/2009, SL L 243, 15.9.2009., str. 1.

<sup>32</sup> Uredba (EZ) br. 767/2008, SL L 218, 13.8.2008., str. 60.

<sup>33</sup> SL L 303, 28.11.2018., str. 39.

<sup>34</sup> Ozbiljni nedostaci pojavili su se tijekom evaluacije Finske 2018. i nenajavljene evaluacije Nizozemske 2019.

<sup>35</sup> Uredba (EU) 2019/1155, SL L 188, 12.7.2019., str. 25.

**nekoliko tih pitanja i ojačati usklađena provedba zajedničke vizne politike osiguravanjem bržih i jasnijih postupaka za zakonite putnike<sup>36</sup>.**

### **3.2.3. Vraćanje**

Pravedan i učinkovit sustav za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom bitan je dio europskog sustava za upravljanje azilom i migracijama koji dobro funkcionira.

Direktiva o vraćanju<sup>37</sup> **glavni je zakonodavni akt** kojim se uređuje vraćanje i u kojem su utvrđeni zajednički standardi i postupci za učinkovito i pravedno vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Direktiva državama članicama omogućuje znatnu fleksibilnost u pogledu konkretnih mjera koje je potrebno poduzeti na nacionalnoj razini za njezinu provedbu, što dovodi do toga da države članice primjenjuju različite sustave i pristupe.

Direktiva o vraćanju „hibridni je instrument” jer se odnosi i na slučajeve nazočnosti na području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili koji više ne ispunjava uvjete za ulazak kako su utvrđeni u Zakoniku o schengenskim granicama, kao i na slučajeve kada nisu ispunjeni drugi uvjeti za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici. U mjeri u kojoj se odnosi na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama, Direktiva o vraćanju predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine<sup>38</sup>.

Zbog toga su novim mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena uvedene evaluacije i u području vraćanja kako bi se osiguralo da države članice ispravno primjenjuju pravila Direktive o vraćanju<sup>39</sup>.

Na temelju 31 evaluacije provedene u pogledu vraćanja može se zaključiti da su **sustavi vraćanja država članica općenito usklađeni s Direktivom o vraćanju**. Nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci. Međutim, u nekim zemljama postoje praktične i normativne prepreke koje negativno utječu na provedbu vraćanja. Usto, evaluacije su otkrile određene nedostatke i strukturne manjkavosti u sustavima vraćanja evaluiranih država članica koje su se suočile s velikim izazovima zbog velikog broja državljana trećih zemalja koji nezakonito ulaze i borave.

Utvrđen je niz **učestalih nedostataka**. Glavni je problem *opći nedostatak pouzdanih statističkih podataka o aktivnostima povezanim s vraćanjem*, što otežava procjenu učinkovitosti nacionalnih sustava vraćanja. Međutim, izmjena Uredbe o statistici o

---

<sup>36</sup> Konkretno dopuštanjem podnošenja zahtjeva do šest mjeseci, a najkasnije 15 dana prije putovanja; pružanjem mogućnosti da se obrazac zahtjeva popuni i potpiše elektroničkim putem; uvođenjem usklađenog pristupa izdavanju viza za višestruki ulazak redovnim putnicima s povoljnom viznom poviješću za razdoblje koje se postupno povećava s jedne godine na pet godina.

<sup>37</sup> Direktiva 2008/115/EZ, SL L 348, 24.12.2008., str. 98.

<sup>38</sup> Vidjeti uvodne izjave od 25. do 30.

<sup>39</sup> Sve države članice obvezane su Direktivom o vraćanju, osim Irske na temelju Protokola br. 19 o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije i Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područja slobode, sigurnosti i pravde koji su priloženi Ugovorima. U mjeri u kojoj se Direktiva odnosi na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili koji više ne ispunjavaju uvjete za ulazak u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama, obvezujuća je i za Dansku na temelju članka 4. Protokola br. 22. priloženog Ugovorima, dok su Island, Norveška, Švicarska i Lihtenštajn obvezani na temelju odgovarajućih sporazuma kojima su pridruženi provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine.

migracijama<sup>40</sup> i početak rada Schengenskoga informacijskog sustava za vraćanje<sup>41</sup> pridonijet će rješavanju tog problema.

Postoje i razlike u pristupu kad je riječ o izdavanju *odluka o vraćanju*. Odluke o vraćanju državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom nakon donošenja negativne odluke u pogledu zahtjeva za azil nisu sustavno izdavale sve države članice. Usto, u određenim odlukama o vraćanju nije jasno navedeno da državljanin treće zemlje mora napustiti ne samo predmetnu državu članicu, nego EU i schengenski prostor. Takva dvosmislenost dovodi do mogućih nedopuštenih kretanja iz jedne države članice u drugu. Slične razlike u praksama postoje u pogledu *zabrane ulaska*, koje se ne izdaju sustavno kada državljanin trećih zemalja ne poštuje obvezu vraćanja u vremenu predviđenom za dobrovoljni odlazak, kako je propisano u Direktivi o vraćanju.

Kad je riječ o *potpomognutom dobrovoljnom povratku*, evaluacije su pokazale da bi trebalo poboljšati potporu koja se pruža nezakonitim migrantima koji žele otići dobrovoljno, posebno osiguravanjem da programi potpomognutoga dobrovoljnog vraćanja i reintegracije imaju šire područje primjene (npr. da nisu ograničeni samo na tražitelje azila čiji je zahtjev odbijen ili državljane trećih zemalja koji su izgubili pravo boravka u EU-u).

Nekoliko država članica ne poduzima dovoljno mjera kako bi se osiguralo *izvršenje odluka o vraćanju*. U nekim zemljama ne postoji mehanizam kojim bi se osiguralo sustavno praćenje postupaka vraćanja ili mehanizam ne odgovara svojoj namjeni. Često nedostaju mjere za sustavno lociranje vraćenika kako bi se spriječio bijeg i osiguralo pridržavanje odluka. Učinkoviti sustavi praćenja prisilnog povratka nisu uspostavljeni u svim državama članicama.

Postupanje prema *maloljetnicima bez pratnje* razlikuje se među državama članicama. Utvrđivanje trajnih rješenja, razmatranje svih dostupnih mogućnosti, uključujući povratak u zemlju podrijetla i spajanje s članovima obitelji u trećoj zemlji, bitna je sastavnica najboljeg interesa za određivanje djetetova boravišta, što ipak ne provode sve države članice. To dovodi do toga da se „vraćanje” ne smatra mogućnošću pri provođenju pojedinačne procjene najboljeg interesa djeteta.

Kad je riječ o *zadržavanju*, utvrđeno je nekoliko problema. Dostupnost i upotreba učinkovitih alternativa zadržavanju u državama članicama neujednačene su. Nedovoljni kapaciteti za zadržavanje i činjenica da neke države članice ne primjenjuju sve mogućnosti iz Direktive u odnosu na trajanje zadržavanja pridonose povećanju opasnosti od bijega, što utječe na učinkovitost sustava vraćanja. Problemi u pogledu osiguravanja odgovarajućih materijalnih uvjeta u centrima za zadržavanje učestali su i među ostalim uključuju nedostatak odgovarajuće privatnosti za pritvorenike i zatvorski uvjeti u centrima za zadržavanje, koji ne odražavaju u potpunosti administrativnu prirodu oduzimanja slobode.

**Preporuke su se provodile sporo.** Komisija je 2018. iznijela prijedlog preinake Direktive o vraćanju<sup>42</sup>, koji se sastoji od ciljanih izmjena **usmjerenih na povećanje učinkovitosti EU-ove politike vraćanja**, istodobno štiteći temeljna prava nezakonitih migranata i osiguravajući poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Predložena preinaka temelji se na informacijama prikupljenima tijekom evaluacija i njome se rješavaju neka od navedenih nedostataka, kao što su utvrđivanje obveze država članica da uspostave programe potpomognutog dobrovoljnog vraćanja i uvođenje zajedničkog popisa objektivnih kriterija

<sup>40</sup> Uredba (EU) 2020/851, SL L 198, 22.6.2020., str. 1., o izmjeni Uredbe (EZ) 862/2007, SL L 199, 31.7.2007., str. 23.

<sup>41</sup> Uredba (EU) 2018/1860, SL L 312, 7.12.2018., str. 1.

<sup>42</sup> COM(2018) 634.

kako bi se utvrdilo postoji li opasnost od bijega. Nadalje, izmijenjenim se prijedlogom Uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu<sup>43</sup> zahtijeva da se odluka o vraćanju odmah izda tražitelju azila čiji je zahtjev odbijen<sup>44</sup>.

#### **3.2.4. Policijska suradnja**

Schengenskom konvencijom iz 1990. uvedene su odredbe o jačanju suradnje i razmjene informacija među policijskim službama država članica kao kompenzacijske mjere za ukidanje nadzora unutarnjih granica. Te odredbe uključuju suradnju u sprečavanju i otkrivanju kaznenih djela; operativnu suradnju, primjerice mogućnost proširenja nadzora ili nastavka progona počinitelja kaznenih djela preko unutarnjih granica (tzv. „potjera”) i razmjenu informacija za sprečavanje i suzbijanje kaznenih djela ili prijetnji javnom redu i sigurnosti.

Međutim, **zakonodavni okvir** za policijsku suradnju u kontekstu Schengena i dalje je rascjepkaniji u usporedbi s ostalim sastavnicama schengenske pravne stečevine i strankama omogućuje iznimnu fleksibilnost u pogledu načina na koji je odlučeno provoditi. Znatno dio okvira za suradnju temelji se na neobvezujućim dokumentima Vijeća, kao što su primjeri dobre prakse („Schengenski katalog”) i smjernice. Nadalje, temeljne odredbe Schengenske konvencije uglavnom se provode putem bilateralnih ili multilateralnih sporazuma koje su sklopile države članice. Okvir EU-a za razmjenu informacija i pristup podacima u svrhu kaznenog progona neprestano se razvija od 1990. Iako dio okvira službeno ne pripada schengenskoj pravnoj stečevini, usko je povezan s njom. Zbog toga se tijekom evaluacija razmatra i provedba Prümskih odluka, Uredbe o Europolu i drugih pravnih instrumenata koji nisu dio schengenskog okvira. Time se pridonosi procjeni načina na koji se države članice nose s općim zahtjevima za razmjenu informacija koji su predviđeni Schengenskom konvencijom.

Na temelju 27 evaluacija provedenih u pogledu policijske suradnje može se zaključiti da su **države članice općenito usklađene sa schengenskom pravnom stečevinom u području policijske suradnje**. Nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci i pojavilo se samo nekoliko neusklađenih rezultata, uglavnom u području razmjene informacija, a posebno pristupa viznom informacijskom sustavu u svrhu kaznenog progona.

Međutim, ostvarivanje punog potencijala nekih od postojećih alata za policijsku suradnju i razmjenu informacija spriječeno je nizom **učestalih nedostataka**. Poboľšanja za koja je utvrđeno da su najnužnija odnose se na *jačanje razmjene podataka u području kaznenog progona*, posebno s obzirom na funkcioniranje jedinstvenih kontaktnih točaka (SPOC)<sup>45</sup> država članica i mobilni pristup policijskim bazama podataka za policijske službenike koji rade na terenu. Druga važna područja za poboljšanje odnosila su se na razvoj i razmjenu *strateških procjena prijetnji od kaznenih djela i analiza rizika* kako bi se omogućio bolji zajednički odgovor na prekogranični kriminal i na reviziju *bilateralnih ili multilateralnih sporazuma* koje su države članice sklopile kako bi se proširile i olakšale mogućnosti za operativnu prekograničnu suradnju (posebno u pogledu prekograničnog nadzora i „potjera”).

---

<sup>43</sup> COM(2020) 611.

<sup>44</sup> Vidjeti uvodnu izjavu (31.a) i članak 35.a.

<sup>45</sup> SPOC je nacionalna „jedinstvena kontaktna točka” za međunarodnu suradnju u području kaznenog progona: ima jedan telefonski broj i jednu e-adresu za sve zahtjeve za međunarodnu suradnju u području kaznenog progona koji se obrađuju na nacionalnoj razini. Pod istom upravljačkom strukturom okuplja različite nacionalne urede ili kontaktne točke za različite kanale za suradnju s predstavnicima svih tijela kaznenog progona u zemlji. Vidjeti Smjernice za jedinstvene kontaktne točke (SPOC) (dokument Vijeća 10492/14, 13. lipnja 2014.).

### 3.2.5. Schengenski informacijski sustav (SIS)

Schengenski informacijski sustav ključna je kompenzacijska mjera za ukidanje nadzora unutarnjih granica jer pruža vrlo važnu potporu sigurnosnoj politici u cijelom schengenskom prostoru. SIS je opsežni informacijski sustav koji pruža upozorenja o osobama ili predmetima od interesa iz sigurnosnih razloga. Služi i za provjere na vanjskim granicama te za suradnju u području kaznenog progona i pravosudnu suradnju diljem Europe.

Njegovo područje primjene definirano je u trima **pravnim instrumentima** koji se odnose na suradnju u području granične kontrole, suradnju u području kaznenog progona i suradnju u pogledu registracije vozila<sup>46</sup>. Druga generacija sustava SIS započela je s radom 9. travnja 2013. u 28 država članica, a trenutačno je s njim povezano 30 država članica<sup>47</sup>. Europski parlament i Vijeće donijeli su 28. studenoga 2018. tri nove uredbe kojima će se dodatno proširiti područje primjene i funkcije sustava SIS, a koje će se provoditi u tri faze do 2021. Svaka država članica koja se koristi SIS-om odgovorna je za uspostavu, rad i održavanje svojih nacionalnih sustava i određivanje nacionalnog ureda SIRENE<sup>48</sup>, koji osigurava razmjenu svih dodatnih informacija povezanih s upozorenjima u SIS-u. Agencija Europske unije za opsežne informacijske sustave (eu-LISA) odgovorna je za operativno upravljanje središnjim sustavom i komunikacijskom infrastrukturom.

Na temelju 32 evaluacije provedene u pogledu Schengenskoga informacijskog sustava može se zaključiti da su **države članice općenito primijenile SIS i koristile se njime učinkovito i na jedinstven način**. Iako su u četirima državama članicama utvrđeni ozbiljni nedostaci u primjeni sustava SIS<sup>49</sup>, te su zemlje aktivno radile na njihovu otklanjanju. Međutim, u jednom od slučajeva stanje se nije poboljšalo.

Tijekom evaluacija otkriveni su određeni **učestali nedostaci**, kao što su nedostatak *tehničkih alata ili obveznih postupaka* na nacionalnoj razini za prijenos otisaka prstiju i fotografija u upozorenja SIS-a čak i kada su dostupni. Još jedan učestali nedostatak odnosi se na neke od funkcija koje su 2013. uvedene drugom generacijom SIS-a, posebno to što se *krajnjim korisnicima ne prikazuju sve informacije uključene u upozorenja u SIS-u*. Isto je tako utvrđeno da povećana razmjena dodatnih informacija zbog opsežne upotrebe sustava često dovodi kapacitete *uredâ SIRENE* do krajnjih granica. Uredi SIRENE nemaju uvijek dovoljno osoblja i tehničkih resursa, uključujući automatizirane i integrirane alate za tijek rada, koji bi im omogućili učinkovitu razmjenu tih informacija. **Znatan broj utvrđenih nedostataka uspješno je otklonjen u posljednjih pet godina.**

### 3.2.6. Zaštita podataka

Sljedeći važan dio schengenske pravne stečevine pravila su o zaštiti osobnih podataka. Važna reforma pravnog okvira EU-a za zaštitu podataka provedena je 2016. kako bi se ojačala prava

<sup>46</sup> Uredba (EZ) br. 1987/2006, SL L 381, 28.12.2006., str. 4. Odluka Vijeća 2007/533/PUP, SL L 205, 7.8.2007., str. 63. i Uredba (EZ) br. 1986/2006, SL L 381, 28.12.2006., str. 1.

<sup>47</sup> Uz 26 zemalja schengenskog prostora, Bugarska, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina i Hrvatska povezane su sa SIS-om, iako posljednje dvije zemlje još podliježu određenim ograničenjima povezanim s upotrebom upozorenja u SIS-u na razini Schengena u svrhu zabrane ulaska ili boravka u schengenskom prostoru.

<sup>48</sup> SIRENE znači *Supplementary Information Request at the National Entry* (zahtjev za dodatne informacije kod nacionalnog unosa).

<sup>49</sup> Ozbiljni nedostaci pojavili su se u evaluacijama Belgije 2015., Francuske i Španjolske 2016., kao i Ujedinjene Kraljevine 2017. Ponovne provjere provedene su u Belgiji 2016. i u Francuskoj 2019. Smatra se da su Belgija, Francuska i Španjolska otklonile sve ozbiljne nedostatke.

građana u digitalnom dobu. Opća uredba o zaštiti podataka<sup>50</sup> i Direktiva o zaštiti podataka u svrhu kaznenog progona<sup>51</sup> **glavni su zakonodavni akti** koji se primjenjuju u ovom području u kombinaciji s posebnim odredbama o zaštiti podataka u okviru pravne stečevine Schengenskoga informacijskog sustava (SIS) i viznoga informacijskog sustava (VIS).

Tim se evaluacijama procjenjuje na koji način države članice provode i primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, posebno u pogledu SIS-a i VIS-a u kontekstu zahtjeva zaštite podataka. One isto tako uključuju ulogu tijela za zaštitu podataka u pogledu nadzora nad tijelima koja upravljaju SIS-om i VIS-om i njima se koriste.

Na temelju 29 evaluacija provedenih u pogledu zaštite podataka može se zaključiti da **države članice općenito provode i primjenjuju relevantne odredbe o SIS-u i VIS-u u skladu sa zahtjevima zaštite podataka**. Iako nisu utvrđeni ozbiljni nedostaci, i dalje postoji niz učestalih problema koje je potrebno riješiti/koji se rješavaju.

Evaluacije provedene nakon svibnja 2018. (datum stupanja na snagu novog okvira za zaštitu podataka) ukazale su u nekim zemljama na kašnjenje u provedbi Opće uredbi o zaštiti podataka i/ili u prenošenju Direktive o zaštiti podataka u svrhu kaznenog progona u nacionalno pravo, kao i u prilagođavanju nacionalnog zakonodavstva o SIS-u i VIS-u u skladu s tim.

U nekim državama članicama postoje nedostaci povezani s potpunom *neovisnošću* tijela za zaštitu podataka koji dovode do izravnoga ili neizravnog utjecaja vlade na njihov rad. Neki od tih problema riješeni su daljnjim mjerama nakon evaluacije Schengena i tijekom reforme nacionalnog zakonodavstva o zaštiti podataka radi provedbe Opće uredbi o zaštiti podataka i prenošenja Direktive o zaštiti podataka u svrhu kaznenog progona. Neka tijela za zaštitu podataka isto tako nemaju dovoljno ljudskih i financijskih *resursa* za izvršavanje svih svojih zadataka povezanih sa SIS-om i VIS-om.

U nizu država članica procijenjeno je da su potrebne češće i sveobuhvatnije *inspekcije* koje provode tijela za zaštitu podataka kako bi ispunile svoj zadatak praćenja zakonitosti obrade podataka u SIS-u II i VIS-u. U nekim slučajevima nisu poštovani rokovi za provođenje prve revizije postupaka obrade podataka u sustavima SIS i VIS.

U području *prava ispitanika* u odnosu na SIS i VIS utvrđeno je da nedostatak odgovarajućih podataka predstavlja ograničenje za učinkovito ostvarivanje tih prava.

Razdoblje bilježenja *zapisa o pretraživanjima u SIS-u i VIS-u* u nekim slučajevima nije bilo usklađeno sa schengenskom pravnom stečevinom. Voditelji obrade često nisu provodili proaktivne interne revizije usklađenosti u području zaštite podataka, uključujući redoviti pregled zapisâ. Nadalje, često nedostaje jasnoće u pogledu zadataka i raspodjele odgovornosti za obradu osobnih podataka među različitim tijelima koja sudjeluju u postupku izdavanja viza i obradi povezanih podataka. Još su uvijek potrebna neka poboljšanja s obzirom na fizičke, organizacijske i informacijske sigurnosne mjere u pogledu podataka u VIS-u. Službenici za zaštitu podataka trebali bi u nekim slučajevima biti uključeni u nadzor obrade osobnih podataka u kontekstu Schengena. Često nije bilo redovitog i kontinuiranog osposobljavanja u pogledu zaštite i sigurnosti podataka za sve operativno osoblje koje ima pristup SIS-u II.

---

<sup>50</sup> Uredba (EU) 2016/679, SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

<sup>51</sup> Direktiva (EU) 2016/680, SL L 119, 4.5.2016., str. 89.

**Države članice općenito poduzimaju potrebne daljnje mjere nastavno na rezultate i preporuke. Iako je sveukupno gledajući ostvaren određeni napredak u otklanjanju nedostataka, preporuke su se provodile sporo.**

#### **4. FUNKCIONIRANJE MEHANIZMA EVALUACIJE I PRAĆENJA SCHENGENA U PRVOM VIŠEGODIŠNJEM PROGRAMU**

##### **4.1. Utvrđeni nedostaci**

U posljednjih pet godina mehanizam evaluacije i praćenja Schengena doveo je do znatnih poboljšanja u provedbi schengenske pravne stečevine u EU-u i već je dokazao svoju dodanu vrijednost osiguravajući učinkovito funkcioniranje schengenskog prostora. Ipak, iskustvo stečeno tijekom prvoga višegodišnjeg programa evaluacije (2015.–2019.) ukazalo je na niz nedostataka koji su umanjili puni potencijal mehanizma. Potrebu za preispitivanjem određenih aspekata mehanizma istaknuli su i Europski parlament u svojem Izvješću iz 2017.<sup>52</sup> i države članice putem savjetovanja koje je pokrenuto za vrijeme finskog predsjedanja Vijećem 2019.<sup>53</sup> Stoga je važno upotrijebiti iskustvo stečeno tijekom prvog višegodišnjeg programa evaluacije kako bi se procijenilo na koji bi se način mehanizam evaluacije i praćenja Schengena mogao provoditi učinkovitije, među ostalim i u pogledu resursa.

Jedan je od glavnih nedostataka **predugo trajanje prve faze postupka evaluacije (donošenje izvješća i preporuka)**, što je znatno utjecalo na brzinu i učinkovitost otklanjanja nedostataka. U 25 % slučajeva ta je faza trajala više od godinu dana, a u dvanaest slučajeva više od 18 mjeseci, uz posebno dugo trajanje u slučajevima „ozbiljnih nedostataka” koje je utvrdio evaluacijski tim (rezultat koji bi u načelu trebao dovesti do bržeg poduzimanja daljnjih mjera). Komisiji je u prosjeku trebalo oko deset mjeseci da donese izvješće o evaluaciji, dok su Vijeću trebala dodatna dva i pol mjeseca da donese preporuke, u kojima je utvrđen datum početka kada bi zemlje trebale predstaviti akcijski plan za otklanjanje nedostataka.

**Doprinosi stručnjaka iz država članica nisu uvijek bili usklađeni s potrebama.** Broj dostupnih stručnjaka ponekad nije bio dovoljan da zadovolji potrebe tekućih evaluacija. U evaluacijama koje se odnose na zaštitu podataka i viznu politiku timovi su se ponekad sastojili od samo četiri ili pet stručnjaka (optimalan broj je osam) zbog nedostatnih imenovanja za koja su zadužene zemlje. Nadalje, stručnjaci nisu uvijek bili odgovarajućeg profila ili nisu imali dovoljno iskustva u relevantnim područjima politika. Zabilježena je i znatna geografska neravnoteža. U pet godina trećinu stručnjaka imenovalo je samo pet zemalja.

**Nenajavljene provjere nisu se pokazale toliko učinkovitima kako je prvotno zamišljeno.** Trenutačno se godišnji program evaluacije za nenajavljene provjere utvrđuje godinu dana prije provođenja provjere na temelju analize rizika zaključene godinu dana prije provjere. To je onemogućilo brzu prilagodbu novim izazovima. Nadalje, iako poziv za imenovanje stručnjaka dva tjedna prije provjera i obveza davanja obavijesti predmetnoj državi članici 24 sata unaprijed olakšavaju urednu organizaciju evaluacije, istovremeno slabe sami smisao nenajavljene provjere.

**Daljnja postupanja na temelju akcijskih planova i njihova provedba uglavnom su bili spori, a praćenje općenito nije bilo sveobuhvatno i dosljedno.** Od 2015. provedena je otprilike 201 evaluacija i, unatoč znatnom napretku, oko 25 % akcijskih planova završeno je u

<sup>52</sup> Izvješće o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog prostora (2017/2256(INI)).

<sup>53</sup> Dokument Vijeća 13244/2019.



prosijeku nakon 2,25 godina. Općenito, evaluacije nisu bile usredotočene na učinkovitu i dosljednu provedbu ključnih elemenata u svakom određenom području politike schengenske pravne stečevine u državama članicama, a koji su presudni u osiguravanju dobrog funkcioniranja schengenskog prostora. Preporuke su stoga bile previše usredotočene na vrlo precizne i brojne detalje umjesto na ključne elemente schengenske pravne stečevine te su bile bez jasnoga vremenskog slijeda za njihovu provedbu. Nadalje, **nisu se dovoljno provodile tematske evaluacije**, kojima bi se omogućila evaluacija nekoliko ili svih država članica odjednom u određenom aspektu važnom za Schengen te utvrđivanje trendova i uobičajenih nedostataka, kao i primjera najbolje prakse. Usto, tekuće obveze **izvješćivanja u okviru Uredbe SCH-EVAL uzrokuju znatno administrativno opterećenje** kako za Komisiju tako i za države članice. Kombinacija svih tih elemenata nije omogućila sveobuhvatno i dosljedno praćenje provedbe akcijskih planova.

**Preporuke se nisu pokazale dovoljno učinkovitim alatom kojim bi se osiguralo brzo djelovanje država članica.** Općenito se u Schengenskom odboru nije puno raspravljalo o rezultatima evaluacija i povezanim preporukama koje je predložila Komisija, dijelom zbog previše detaljne i precizne prirode evaluacija. Naposljetku, to što Vijeće donosi preporuke nije stvorilo očekivani uzajamni pritisak među sudionicima kako bi se osigurao visok standard u provedbi schengenske pravne stečevine. **Sustavom nisu osigurane inače odgovarajuće političke rasprave o stanju Schengena** u drugim relevantnim forumima niti je uključenost Europskog parlamenta bila vrlo redovita.

Procjena poštovanja **temeljnih prava** u provedbi schengenske pravne stečevine nije bila dovoljno integrirana u mehanizam ocjenjivanja.

#### **4.2. *Moguće operativne mjere za poboljšanje funkcioniranja mehanizma evaluacije i praćenja Schengena***

##### **4.2.1. *Brže, usmjerenije i strateški jače evaluacije***

Svi akteri moraju izdvojiti dovoljno financijskih i ljudskih resursa i donijeti odgovarajuće mjere za brzo obavljanje svojih zadataka tijekom postupka evaluacije. Pojednostavljeni interni **radni postupci** u kombinaciji s **referentnim vrijednostima** trebali bi pomoći u skraćivanju vremena potrebnog za provođenje evaluacija.

Završetak prvoga višegodišnjeg programa evaluacija pružio je Komisiji i Vijeću dobar pregled stanja u svim državama članicama. Evaluacije bi se mogle bolje uskladiti s potrebama utvrđenima u ishodima prethodnih evaluacija, a da se pritom ne ugrozi kvaliteta tekućeg postupka. Kao što su naglasile države članice, poboljšanja su i dalje moguća u pogledu **kvalitete izvješća i preporuka**, kao i u pogledu povećane usklađenosti evaluacija u različitim područjima politika. Nedostaci postoje i među zemljama i unutar područja politika. **Kontrolni popisi** koji se trenutačno upotrebljavaju za evaluacije mogli bi se revidirati kako bi bili usredotočeni na glavne elemente koji mogu utjecati na cijeli schengenski prostor.

**Nužna je strateški jača i racionalnija upotreba dostupnih analitičkih alata.** Tematske evaluacije mogle bi se upotrebljavati na sustavan način za procjenu provedbe glavnih zakonodavnih promjena koje stupaju na snagu. Isto je tako važno omogućiti brzu organizaciju nenajavljenih provjera kada je to potrebno. Ključno je **poboljšati sinergije i suradnju** s drugim akterima i mehanizmima evaluacija. Posebno bi trebalo ojačati ulogu koju imaju agencije EU-a (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), Europski nadzornik za zaštitu podataka i nacionalni mehanizmi za kontrolu kvalitete. To bi se moglo postići povećanim sudjelovanjem agencija u evaluacijama i uspostavljanjem redovitije i sustavnije razmjene informacija između njih i Komisije. Osobito je važno da se povećaju sinergije s Frontexovim procjenama

osjetljivosti te da FRA i Europol razviju ciljanije analize rizika koje bi pomogle u oblikovanju boljih evaluacija.

Važno je i osigurati da države članice **imenuju dovoljan broj kvalificiranih stručnjaka za sva područja politika**. Trebalo bi razmotriti uspostavljanje mehanizma za bolju koordinaciju imenovanja stručnjaka za sve evaluacije Schengena. Komisija će nadopuniti postojeće programe osposobljavanja i osigurati osposobljavanja u pogledu vizne politike. Moglo bi se omogućiti i redovito osposobljavanje za obnovu znanja.

Konačno, tijekom evaluacije i primjene daljnjih mjera potrebno je posvetiti posebnu pozornost poštovanju **temeljnih prava** u primjeni schengenske pravne stečevine. Važno je razmotriti način na koji bi se temeljna prava bolje integrirala u procjenu. Ažuriranje postojećih kontrolnih popisa radi boljeg uključivanja pitanja temeljnih prava, povećano sudjelovanje Agencije za temeljna prava u evaluacijama i šira primjena njezinih smjernica mogli bi biti korisni u tom smislu.

#### **4.2.2. Ubrzana i učinkovitija provedba preporuka**

Pojednostavnjenje preporuka olakšalo bi razvoj učinkovitih akcijskih planova i njihovu brzu provedbu. **Schengenski katalozi i priručnici** u relevantnim područjima politika važan su alat koji bi države članice trebale uzeti u obzir pri provedbi određenih preporuka u pogledu evaluacije Schengena (SCH-EVAL). Morat će se redovito ažurirati i dalje poboljšavati. **Primjeri najbolje prakse** iz izvješća o evaluaciji trebali bi se razmjenjivati među državama članicama i upotrebljavati u provedbi preporuka. U skladu s preporukama Revizorskog suda<sup>54</sup> mogla bi se razmotriti **moćnost utvrđivanja rokova za provedbu preporuka**.

Još jedan važan način za olakšavanje brze provedbe preporuka jest pružanje **potrebne financijske potpore**. U predloženom višegodišnjem financijskom okviru<sup>55</sup> i instrumentu za upravljanje granicama i vize<sup>56</sup> zadržana je povezanost između mehanizma evaluacija i definiranja nacionalnih prioriteta. Predloženom ojačanom *tematskom sastavnicom* omogućena je veća fleksibilnost u odgovaranju na nedostatke koje je potrebno hitno otkloniti, posebno u pogledu prioriteta mjera za neposrednu provedbu. Kako bi se dodatno olakšalo reprogramiranje i određivanje mogućih dodatnih potreba za financiranjem, države bi mogle u akcijskim planovima sustavno i detaljno opisati procjenu financijskog učinka korektivnih mjera.

Povećavanje pritiska među sudionicima isto tako zahtijeva da se utvrđeni nedostaci na odgovarajući način priopćuju na političkoj razini. Postojećom su Uredbom predviđena **godišnja izvješća** Komisije, koja pružaju priliku za predstavljanje stanja schengenskog prostora, za širenje najbolje prakse i za povećanje političke svijesti omogućivanjem rasprave o zajedničkim izazovima na političkoj razini.

Učinkovita i pravodobna provedba daljnjih mjera kako bi se otklonili nedostaci utvrđeni mehanizmom ključna je za vjerodostojnost cjelokupnog postupka evaluacije i praćenja, kao i za ostvarivanje njegova punog potencijala. To je u konačnici presudno u osiguravanju dobrog funkcioniranja schengenskog prostora. Praksa je pokazala da u nekim slučajevima pojedine države članice opetovano nisu provodile preporuke Vijeća i nisu radile na otklanjanju

---

<sup>54</sup> „Informacijski sustavi EU-a koji se upotrebljavaju u okviru granične kontrole vrlo su koristan alat, ali potrebno je staviti veći naglasak na pravodobnost i potpunost podataka”, Tematsko izvješće br. 20/2019.

<sup>55</sup> COM(2018) 472.

<sup>56</sup> COM(2018) 473.

utvrđenih nedostataka. U takvim će se slučajevima razmotriti mogućnost da Komisija provodi sustavnije praćenje, među ostalim putem **postupaka zbog povrede prava**.

**Moguće operativne mjere za poboljšanje mehanizma evaluacije i praćenja Schengena:**

- pojednostavnjenje internih radnih postupaka i određivanje referentnih vrijednosti kako bi se skratilo trajanje,
- razvoj novih programa osposobljavanja u području vizne politike i jačanje postojećih za promicanje i povećanje sudjelovanja,
- ažuriranje kontrolnih popisa kako bi bili usredotočeni na glavne elemente koji mogu utjecati na cijeli schengenski prostor,
- u većoj mjeri strateška provedba nenajavljenih i tematskih evaluacija,
- poboljšanje sinergija i suradnje s agencijama EU-a i nacionalnim mehanizmima za kontrolu kvalitete,
- dodatno pojednostavnjenje izvješća i preusmjeravanje preporuka,
- razrada i ažuriranje kataloga s primjerima najbolje prakse, i
- donošenje godišnjeg izvješća radi olakšavanja političke rasprave.

Naposljetku, isto je tako primijećeno da je za buduće potpuno i učinkovito funkcioniranje mehanizma neophodna nadopuna operativnih poboljšanja zakonodavnim promjenama koje su potrebne za osiguravanje jasnoće i jačanje postojećih pravila i postupaka. Ti će elementi biti dio postupka razmatranja koji će započeti u okviru prvoga schengenskog foruma 30. studenoga, a na temelju kojeg će se izraditi prijedlog za reviziju mehanizma, koji Komisija namjerava predstaviti sljedeće godine.

## **5. ZAKLJUČAK**

Razvoj schengenskog prostora jedno je od ključnih sredstava kojim se povećava sloboda građana i s pomoću kojeg unutarne tržište ostvaruje svoj napredak i razvoj. Schengenski prostor pod pritiskom je od 2015. Nekoliko terorističkih napada, dolazak povećanog broja nezakonitih migranata na vanjske granice EU-a kao posljedica izbjegličke krize iz 2015. i nedavno izbijanje pandemije bolesti COVID-19 doveli su do ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica, koje je ponegdje još uvijek na snazi. Komisija od 2016. dosljedno tvrdi da se nadzorom unutarnjih granica neće prevladati sadašnji izazovi te da pritom dolazi do znatnih ekonomskih, političkih i socijalnih troškova za EU i za pojedinačne države članice.

Schengenska pravna stečevina uključuje znatan skup mjera kojima se nadoknađuje odsutnost nadzora unutarnjih granica i učinkovito osigurava visoka razina sigurnosti. Upravljanje vanjskim granicama, kompenzacijske mjere (kao što su učinkovita suradnja tijela kaznenog progona, učinkovita vizna politika i politika vraćanja te sveobuhvatan Schengenski informacijski sustav), kao i dobro razvijen mehanizam praćenja tri su temeljna stupa Schengena. Stabilnost ove složene strukture ovisi o snazi svakoga pojedinog stupa te o njihovoj usklađenosti i koheziji.

Zbog problema koji su prisutni od 2015. pozornost je usmjerena na krhko povjerenje država članica u schengenski sustav, čime se potvrdila važnost snažne koordinacije unutar schengenskog prostora i potreba za ojačanim upravljanjem njime kako bi se ti problemi djelotvorno rješavali.

Učinkovit mehanizam evaluacije i praćenja Schengena ključan je za ponovno pridobivanje povjerenja i za jamčenje bolje i usklađenije provedbe schengenske pravne stečevine, a time i dobrog funkcioniranja schengenskog prostora. Vijeće je prepoznalo dodanu vrijednost i

nužnost uspostave mehanizma evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine te smatra da je „[p]ri ispunjavanju svoje ključne uloge praćenja pravilne primjene schengenske pravne stečevine, postupak evaluacije donio dodatne koristi u većini država članica, uključujući jačanje nacionalne koordinacije, povećanje stručnosti i razmjene putem stručnjaka koji sudjeluju u evaluacijama, kao i uključivanje preporuka u nacionalne planove i strategije”<sup>57</sup>. Europski parlament isto je tako naglasio „veliku vrijednost novog mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine jer se njime promiče transparentnost, uzajamno povjerenje i odgovornost među državama članicama tako što se nadzire način na koji one provode različita područja schengenske pravne stečevine”<sup>58</sup>.

Mehanizmom je već ostvaren opipljiv napredak. Na temelju rezultata evaluacija koje su u posljednjih pet godina u praksi provodili stručnjaci iz Komisije i država članica može se zaključiti da su ozbiljni nedostaci odmah otklonjeni. Općenito gledajući, države članice provode schengensku pravnu stečevinu na odgovarajući način. Međutim, i dalje postoje nedostaci u državama članicama i mnoge razlike u praksama koje bi u konačnici mogle utjecati na integritet i funkcioniranje schengenskog prostora. Osiguravanje više razine usklađenosti u narednim godinama bit će ključno za pravilno funkcioniranje schengenskog prostora.

Mehanizam evaluacije i praćenja Schengena i dalje će imati važnu ulogu u tom smislu. Međutim, na temelju iskustva stečenog u prvom višegodišnjem programu evaluacije otkriven je niz nedostataka koji mehanizmu onemogućuju da funkcionira onoliko učinkovito koliko bi mogao i trebao. S obzirom na važnost mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u strukturi upravljanja Schengenom nužno je poduzeti mjere za otklanjanje navedenih nedostataka i za poboljšanje učinkovitosti mehanizma. Neki bi se nedostaci mogli otkloniti već na operativnoj razini, dok će za druge biti potrebne i zakonodavne promjene.

Važan je i redovitiji i bolje strukturiran politički dijalog među akterima uključenima u funkcioniranje schengenskog prostora. Komisija je osnovala schengenski forum kako bi potaknula konkretniju suradnju u stvaranju jačega i otpornijeg schengenskog prostora s pomoću intenzivnijeg političkog dijaloga o odgovorima potrebnima za suzbijanje postojećih izazova. Takva politička rasprava olakšala bi se povećanim širenjem informacija o rezultatima evaluacija i provedbom preporuka.

Kao što je naglašeno u Zajedničkoj izjavi ministara unutarnjih poslova EU-a od 13. studenoga 2020., dobro funkcioniranje schengenskog prostora zahtijeva moderno i učinkovito upravljanje vanjskim granicama te čvrste kompenzacijske mjere kako bi se osigurala visoka razina sigurnosti. Stoga je ključno da se politička rasprava odnosi na sve elemente složene strukture kojima se podupire pravilno funkcioniranje schengenskog prostora. Nedostaci se ne bi trebali razmatrati zasebno, već u njihovu uzajamnom djelovanju s drugim područjima obuhvaćenima mehanizmom evaluacije i praćenja Schengena i njihovoj mogućnosti da ugroze cijeli schengenski prostor.

U ovom su izvješću predstavljene moguće operativne mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka i istaknuta potreba za jednakom procjenom zakonodavnih promjena koje su potrebne kako bi mehanizam evaluacija u potpunosti odgovarao svojoj namjeni. Rasprave na schengenskom forumu od 30. studenoga 2020. trebale bi biti uključene u strategiju za Schengen, koju Komisija namjerava donijeti 2021. U strategiji će se ponovno razmotriti mehanizam evaluacije Schengena kako bi se osiguralo da može ostvariti svoj puni potencijal

---

<sup>57</sup> Dokument Vijeća 13244/2019, odlomak 1.7.

<sup>58</sup> Izvješće o godišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog prostora (2017/2256(INI), odlomak 7.).

kao alat za evaluaciju funkcioniranja Schengena te kako bi se osigurala učinkovita provedba poboljšanjâ.