



Bruxelles, 24.5.2022.
COM(2022) 302 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim
granicama uvedenim Uredbom (EU) 2017/458 o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399**

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama uvedenim Uredbom (EU) 2017/458 o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399

I. Uvod

Kao odgovor na terorističke napade u Kopenhagenu u veljači 2015., u Parizu u siječnju i studenome 2015. te u Bruxellesu u ožujku 2016. Parlament i Vijeće donijeli su Uredbu (EU) 2017/458 od 15. ožujka 2017.¹ („Uredba”) o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399² („Zakonik o schengenskim granicama”). Ta se izmjena odnosila na članak 8. „Granična kontrola osoba” i pojačane kontrole svih osoba koje ulaze u schengenski prostor ili izlaze iz njega bez kontrola na unutarnjim granicama („schengensko područje”).

U skladu s Uredbom države članice i zemlje pridružene Schengenu („države članice”) moraju provoditi sustavne kontrole svih osoba koje prelaze vanjske granice EU-a provjerom u relevantnim bazama podataka. Ta je obveza već postojala za provjere državljana trećih zemalja, ali ne i za osobe s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a. U skladu s izmijenjenom Uredbom i osobe s pravom slobodnog kretanja prolaze: i. provjeru identiteta i državljanstva te vjerodostojnosti i valjanosti putnih isprava; i ii. provjeru da se ne smatraju prijetnjom javnom poretku, unutarnjoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima bilo koje države članice. Baze podataka koje treba pretraživati su Schengenski informacijski sustav (SIS), Interpolova baza podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama i druge relevantne nacionalne baze podataka.

Promjena je napravljena nakon što je postalo očito da su mnogi teroristički borci građani EU-a koji su, zahvaljujući pravu slobodnog kretanja, prethodno bili podvrgnuti samo ograničenim graničnim kontrolama na vanjskim granicama (vizualne provjere identiteta nisu omogućivala njihovu potencijalnu identifikaciju kao prijetnje sigurnosti, a kontrole provjerom u bazama podataka nisu se provodile sustavno).

Uredbom se omogućuje privremeno smanjenje sustavnih kontrola baza podataka na način da se provodi samo ciljana kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka ako bi sustavne kontrole „imale nerazmjernan učinak na protok prometa”³. O takvim odstupanjima potrebno je obavijestiti Komisiju i Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu te Agenciji dostaviti procjenu rizika i, ako je primjenjivo, naknadna ažuriranja.

Za granične prijelaze u zračnim lukama ta se mogućnost primjenjivala samo tijekom šestomjesečnog prijelaznog razdoblja nakon stupanja na snagu Uredbe. U opravdanim

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

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

³ Članak 8. stavak 2a. Zakonika o schengenskim granicama.

slučajevima države članice mogle su produljiti to razdoblje za najviše 18 mjeseci⁴ (što dovodi do ukupnog maksimalnog prijelaznog razdoblja od 24 mjeseca).

U ovom se izvješću daje pregled provedbe i učinka uvođenja takvih sustavnih kontrola osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a, uzimajući u obzir ishode sustavnih sigurnosnih kontrola u schengenskom području, posebno u pogledu terorističkih boraca. U njemu se razmatraju i ukupni troškovi za države članice i putnike, utvrđuju izazovi i nedostaci u provedbi Uredbe te analizira učinak novouvedenih pravila.

Ovo je izvješće trebalo biti podneseno Parlamentu i Vijeću do 8. travnja 2019.⁵ Međutim, budući da je Uredbom državama članicama omogućeno da odgode uvođenje takvih sustavnih kontrola na svojim zračnim granicama do 24 mjeseca (tj. do roka za podnošenje izvješća)⁶ i s obzirom na to da je 13 država članica iskoristilo tu mogućnost, u vrijeme kad je izvješće trebalo biti podneseno, dostupni podaci obuhvaćali bi razdoblje u kojem su samo neke države članice u potpunosti primjenjivale Uredbu.

Ovo se izvješće uglavnom temelji na studiji vanjskog ugovornog suradnika Europske komisije⁷ koja obuhvaća prve dvije godine primjene Uredbe, tj. razdoblje od 7. travnja 2017. do 7. travnja 2019. Zbog znatnih nedostataka u podacima koji su bili dostupni ugovornom suradniku ili koje su mu države članice dostavile, podaci dostupni za studiju djelomično se temelje na procjenama i trebali bi se tumačiti kao pokazatelji općih trendova. Osim studije, Komisija je pri sastavljanju ovog izvješća upotrijebila i druge izvore koji obuhvaćaju dulje vremensko razdoblje. Među njima su prvi višegodišnji program evaluacije (2015.–2019.) o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena⁸ te nacionalna izvješća koja su Komisiji podnijele države članice koje su primijenile odstupanja.

Nadalje, kako je navedeno u Komisijinim redovitim procjenama i podacima koje pruža Frontex, prekogranična putovanja znatno su se smanjila 2020. i 2021. zbog pandemije bolesti COVID-19 (oko –69 % odnosno –67 % u odnosu na 2019.). Zbog manjeg putničkog prometa i strožih kontrola zbog suzbijanja širenja virusa države članice imale su manju potrebu za odstupanjem od sustavnih kontrola. Stoga nijedna država članica nije obavijestila Komisiju o svojoj namjeri primjene odstupanja tijekom tog razdoblja.

Zahvaljujući provođenju kampanja cijepljenja i uspješnom uvođenju EU digitalne COVID potvrde⁹, prekogranični putnički promet postupno se povećavao od početka druge polovine

⁴ Članak 8. stavak 2d. Zakonika o schengenskim granicama.

⁵ Članak 8. stavak 2c. Zakonika o schengenskim granicama.

⁶ Članak 8. stavak 2d. Zakonika o schengenskim granicama.

⁷ Procjena provedbe Uredbe (EU) 2017/458 o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu jačanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka na vanjskim granicama, veljača 2020.

⁸ Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u skladu s člankom 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

⁹ Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvatanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 i Uredba (EU) 2021/954 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvatanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID

2021. EU digitalna COVID potvrda imala je ključnu ulogu u olakšavanju putovanja u EU-u i u ponovnom pokretanju putovanja iz EU-a i u EU, unatoč tome što pravno regulira samo ulazak u EU. Očekuje se da će se taj trend rasta nastaviti i da bi se u ljetnoj sezoni godišnjih odmora 2022. trebao postići novi vrhunac.

S obzirom na sve navedeno, u ovom izvješću razmotrit će se situacija, donijeti potrebni zaključci i preporučiti odgovarajući koraci u pogledu primjene članka 8. Zakonika o schengenskim granicama.

II. Provedba članka 8. stavka 2. Zakonika o schengenskim granicama

II.1. Praktične posljedice Uredbe

Prije stupanja na snagu Uredbe države članice nejednako su provodile ciljne, nesustavne kontrole osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a provjerom u bazama podataka. Na temelju podataka prikupljenih u vanjskoj studiji na kojoj se temelji ovo izvješće, sedam država članica već je sustavno provjeravalo takve osobe na svim svojim granicama prije stupanja na snagu Uredbe. Dok su druge države članice provodile sustavne kontrole osoba s pravom slobodnog kretanja na ograničene načine, npr. samo privremeno, na određenim graničnim prijelazima ili na određenim dijelovima granice/granicama s određenim trećim zemljama, pet država članica izjavilo je da prije stupanja na snagu Uredbe (EU) 2017/458 nikad nisu provodile sustavne kontrole ni na jednom graničnom prijelazu.

Kako bi ispunile obveze iz Uredbe, većina država članica ažurirala je svoje operativne smjernice za službenike graničnog nadzora. Budući da su se sustavne kontrole već provodile nad osobama koje nisu građani EU-a, nisu bile potrebne veće promjene u njihovoj organizacijskoj strukturi, organizaciji rada i postupcima. Desetak država članica ažuriralo je i svoje smjernice o procjeni rizika za putnike za službenike graničnog nadzora na prvoj liniji.

Od 2017. do 2019. 18 država članica zaposlilo je dodatno osoblje, od kojih 11 radi ispunjavanja novih zahtjeva iz Uredbe. Neke države članice iskoristile su tu priliku kako bi preraspodijelile i prekvalificirale postojeće osoblje. Većina država članica izmijenila je (i nastavila mijenjati) postojeću infrastrukturu na graničnim prijelazima kako bi se prilagodila provedbi sustavnih provjera. Službenici graničnog nadzora s kojima su obavljani razgovori u okviru vanjske studije naveli su da su poboljšanja infrastrukture općenito bila dio širih reformi kojima se često nastojalo poboljšati kapacitet zračnih luka, luka i graničnih prijelaza radi rješavanja pitanja povećanog obujma prometa s kojim su se mnoge države članice suočavale u godinama prije pandemije. Međutim, te su promjene navodno olakšale provedbu sustavnih kontrola.

potvrda) u pogledu državljana trećih zemalja koji se zakonito nalaze ili borave na državnom području država članica tijekom pandemije bolesti COVID-19.

Tablica 1. Promjene infrastrukture graničnih prijelaza (2017.–2019.)¹⁰

	Promjene povezane s provedbom Uredbe	Promjene nisu povezane s Uredbom
Dodatne trake za putnike	Zrak: Cipar, Španjolska Kopno: Litva (planirane), Latvija (planirane)	Zrak: Bugarska, Cipar, Hrvatska, Slovačka Kopno: Grčka, Hrvatska
Dodatne kontrolne kabine	More: Italija, Mađarska, Španjolska	Zrak: Slovačka, Island Svi: Francuska
Općenito proširenje graničnih prijelaza	Zrak: Italija, Litva, Mađarska More: Cipar	Zrak: Finska, Hrvatska, Island, Mađarska, Njemačka More: Njemačka Kopno: Hrvatska, Bugarska Svi: Mađarska
Nova organizacija čekanja u redu¹¹	Zrak: Bugarska, Danska, Latvija, Mađarska Kopno: Bugarska Svi: Italija, Španjolska	-
Strože razdvajanje traka za građane EU-a/grāđane izvan EU-a/automatiziranu graničnu kontrolu	Zrak: Austrija, Cipar ¹² , Češka, Danska, Latvija More: Cipar Svi: Hrvatska, Italija, Španjolska	-

Izvor: tablica na temelju ankete za službenike graničnog nadzora i razgovora s njima (sjedište i osoblje granične straže)

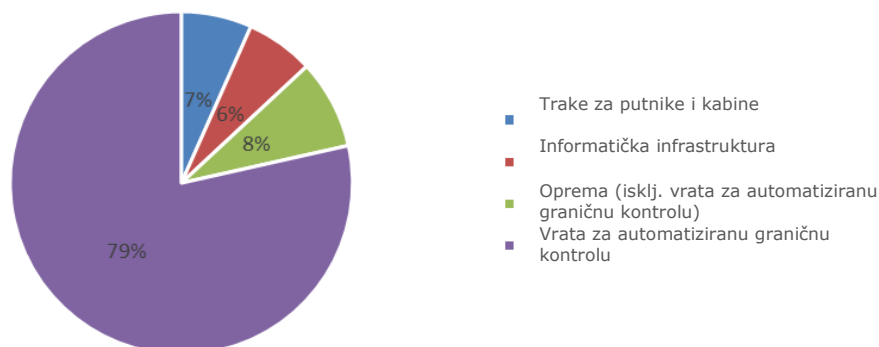
Većina država članica uložila je i u dodatnu opremu, uglavnom kao odgovor na Uredbu, pretežno u dodatna vrata za automatiziranu graničnu kontrolu, koja su najučinkovitiji način za smanjenje dodatnog vremena čekanja uz istodobno smanjenje troškova osoblja (jedna osposobljena osoba može čuvati do šest vrata za automatiziranu graničnu kontrolu). Ostale nabave uključivale su uređaje za mobilne granične kontrole, uređaje za čitanje putovnica i skenere za uzimanje otisaka prstiju. Nekoliko država članica uložilo je i u svoje informatičke sustave kako bi zadovoljile uvjete iz Uredbe. Provedene su i manje prilagodbe postupaka i infrastrukture, npr. u pogledu upravljanja protokom putnika, uvođenja dodatnih traka za putnike i kontrolnih kabina, strožeg odvajanja traka za građane EU-a i one izvan EU-a.

¹⁰ Promatrano razdoblje obuhvaća prve dvije godine primjene Uredbe, tj. razdoblje od 7. travnja 2017. do 7. travnja 2019., kad su i dalje bila dopuštena odstupanja od sustavnih kontrola na zračnim granicama.

¹¹ Uključujući onu predviđenu člankom 10. stavkom 4. Uredbe 2016/399.

¹² U luci Limassol ne primjenjuje se uvijek nova organizacija za čekanje u redu.

Figure 1. Ulaganja država članica zbog provedbe Uredbe (2017. – 2019.)



Izvor: izračun na temelju ankete među tijelima graničnog nadzora

Unatoč tim konkretnim poboljšanjima, na temelju podataka i informacija koje je prikupila Komisija, posebno tijekom posjeta radi schengenske evaluacije, donesen je sljedeći zaključak: „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.”¹³ Ti su izazovi uključivali i infrastrukturna ograničenja (npr. nedostatak kabina za službenike graničnog nadzora u zračnim lukama) u polovini država članica, posebno tijekom ljetnih razdoblja i sezonskih godišnjih odmora. Osim toga, neke države članice i dalje se suočavaju s manjkom odgovarajuće opreme, posebno za provjeru otisaka prstiju putnika usporedbom s podacima u njihovim putnim ispravama, što je ključno za provjeru identiteta putnika.

II.2. Vremenski ograničene iznimke

Odstupanja u skladu s člankom 8. Zakonika o schengenskim granicama.

Člankom 8. stavkom 2.d Uredbe (EU) 2016/399 dopušta se odstupanje od načela sustavnih kontrola osoba s pravom slobodnog kretanja provjerom u relevantnim bazama podataka¹⁴ ako su ispunjena dva kumulativna uvjeta: i. kontrole provjerom u relevantnim bazama podataka na određenim graničnim prijelazima imale bi nerazmjeran učinak na protok prometa; i ii. predmetna država članica priprema procjenu rizika kojom se dokazuje da ciljane kontrole ne bi dovele do sigurnosnog rizika.

Iako su odstupanja od sustavnih kontrola i dalje moguća za kopnene i morske granice, odstupanja na zračnim granicama bila su ograničena na maksimalno prijelazno razdoblje od

¹³ Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u skladu s člankom 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013, COM(2020) 779 final, 25.11.2020., str. 7.

¹⁴ Članak 8. stavak 2.a i članak 8. stavak 2.b Zakonika o schengenskim granicama.

šest mjeseci od stupanja na snagu Uredbe¹⁵. Države članice mogle su produljiti to razdoblje za dodatnih 18 mjeseci, do 7. travnja 2019., s obzirom na iznimne infrastrukturne poteškoće¹⁶.

Na temelju obavijesti koje su države članice poslale Komisiji 13 država članica primijenilo je privremeno šestomjesečno odstupanje od travnja do listopada 2017. Od toga je sedam država članica produljilo odstupanje za još 18 mjeseci koliko je najviše bilo dopušteno. Četiri države članice obavijestile su Komisiju i da primjenjuju odstupanje na kopnenim granicama, od čega tri za sezonu godišnjih odmora 2019./2020.

Tablica 2. Obavijesti koje su države članice poslale o odstupanjima od načela sustavnih kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka

	Iskorištena odstupanja u prvih šest mjeseci (ista pravila za kopnene i zračne granice)	Primijenjena odstupanja za zračne granice dulje od šest mjeseci (do 7.4.2019.)	Iskorištena odstupanja na kopnenim/morskim granicama nakon 7.4.2019.	Trenutačno imaju odstupanja na kopnenim/morskim granicama (od travnja 2022.) ¹⁷
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tablica na temelju obavijesti država članica Komisiji

Države članice koje odluče provoditi ciljane kontrole na određenim graničnim prijelazima dužne su o primjeni tih kontrola svakih šest mjeseci izvješćivati Komisiju i Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu (Agencija). Iz izvješća koja je Komisiji dostavilo 13 država članica u razdoblju od 2017. do 2020. doneseni su sljedeći zaključci:

¹⁵ Članak 8. stavak 2.d Zakonika o schengenskim granicama.

¹⁶ Članak 8. stavak 2.d drugi podstavak Zakonika o schengenskim granicama.

¹⁷ Od donošenja Uredbe Finska, Grčka, Hrvatska, Latvija, Mađarska i Norveška poslale su obavijesti bez navođenja roka njihove valjanosti. Na sastanku stručne skupine o upravljanju vanjskim granicama održanom 28. ožujka 2022. Komisija je od tih država članica zatražila da potvrde jesu li njihove obavijesti bez određenog roka i dalje valjane. Finska je odgovorila da nije nedavno koristila mogućnost iz članka 8. stavka 2.a Zakonika o schengenskim granicama za provođenje samo ciljanih (a ne sustavnih) kontrola na određenim graničnim prijelazima, ali da je njezina obavijest bez određenog roka i dalje valjana i da se i dalje može koristiti. U travnju 2022. Hrvatska i Slovenija obavijestile su Komisiju o svojoj namjeri da iskoriste mogućnost predviđenu člankom 8. stavkom 2.a Zakonika o schengenskim granicama u razdoblju od pet mjeseci. Ostale države članice još nisu odgovorile Komisiji u trenutku sastavljanja ovog izvješća.

- osam država članica izvijestilo je da su ciljane kontrole provedene samo u slučaju povećanog protoka putnika kako bi se osigurao pravovremen i neometan prelazak granica, uz istodobno jamčenje odgovarajuće razine sigurnosti;
- tri države članice izjavile su da zbog uvedenih ciljanih kontrola nije došlo do znatnog smanjenja broja pogodaka u SIS-u;
- pet država članica izvijestilo je da privremeno uvođenje ciljanih kontrola provjerom u bazama podataka nije povećalo rizike povezane s javnim poretom, unutarnjom sigurnosti, javnim zdravljem ili međunarodnim odnosima bilo koje države članice i da nije utjecalo na zaštitu vanjskih granica EU-a; i
- četiri države članice izjavile su da opseg i trajanje ciljanih kontrola provjerom u bazama podataka nisu premašili ono što je nužno.

Tijekom pandemije bolesti COVID-19 nijedna država članica nije obavijestila Komisiju o svojoj namjeri primjene odstupanja u tom razdoblju. Do 15. svibnja 2022. sedam država članica obavijestilo je Komisiju o mogućnosti privremene suspenzije pooštavanja kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka u slučaju potrebe. Te će države članice moći iskoristiti tu mogućnost samo ako sustavne kontrole nerazmjerno utječu na vrijeme čekanja na određenom graničnom prijelazu ili na živote lokalnog stanovništva duž granice. Osim toga, to se odstupanje primjenjuje samo na osobe s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a.

Popuštanja (članak 9. Zakonika o schengenskim granicama)

Prethodno opisana mogućnost primjene odstupanja i dalje ne utječe na primjenu članka 9. Zakonika o schengenskim granicama, kojim se dopušta **popuštanje** u režimu granične kontrole „u slučaju izvanrednih i nepredvidivih okolnosti” ako „vrijeme čekanja na graničnom prijelazu postane predugo”. Ako dođe do popuštanja, kontrole se provode na temelju uzorka i na nesustavnoj osnovi, a prednost se daje kontrolama pri ulasku u odnosu na kontrole pri izlasku. Iako taj članak nije bio dio Uredbe, neke ga države članice tumače kao usko povezanog s praktičnom provedbom sustavnih provjera, iako je riječ o dva vrlo različita scenarija.

U prve dvije godine stupanja na snagu Uredbe države članice možda nisu uvijek jasno razlikovale odstupanja iz članka 8. stavka 2.a Zakonika o schengenskim granicama i popuštanja iz članka 9. Zakonika o schengenskim granicama. To se vjerojatno događalo jer je osnovni scenarij za odstupanja od sustavnih kontrola u skladu s člankom 8. stavkom 2.a („nerazmjerni učinak na protok prometa”) sličan scenariju za popuštanje u režimu granične kontrole u skladu s člankom 9. („tako gust promet da vrijeme čekanja na graničnom prijelazu postane predugo”) Zakonika o schengenskim granicama.

Daljnji koraci u pogledu odstupanja i popuštanja

Iako su obje odredbe usmjerene na praktičan učinak na promet, u članku 9. dalje se navodi da a) takvu situaciju trebaju uzrokovati *izvanredni i nepredvidivi* događaji i b) da su iskorištene sve organizacijske i kadrovske mogućnosti. Popuštanja su manje preskriptivna od odstupanja

i njihova se primjena prepušta procjeni službenika graničnog nadzora zaduženog za odgovarajuće granične prijelaze bez ikakvog službenog postupka. Komisiji se samo mora dostaviti godišnje *ex post* izvješće o popuštanjima koja su se primjenjivala tijekom godine.

Odstupanja na temelju članka 8. stavka 2.a Zakonika o schengenskim granicama zahtijevaju podnošenje prethodne procjene rizika Agenciji, koju je isto tako potrebno redovito ažurirati ako se odstupanja nastave, hitno obavješćivanje drugih država članica, Komisije i Agencije te polugodišnja izvješća Komisiji i Agenciji.

Prema informacijama prikupljenima za ovo izvješće, odstupanja i popuštanja nedosljedno su se primjenjivala među državama članicama, pri čemu se znatan broj koristio popuštanjima u režimu granične kontrole u skladu s člankom 9. Zakonika o schengenskim granicama u slučajevima u kojima bi članak 8. stavak 2.a Zakonika o schengenskim granicama sa strožim formalnim zahtjevima bio prikladan alat¹⁸. U trima državama članicama primjena popuštanja bila je namjerna odluka, dok se u četirima državama članicama čini da je primjena bila posljedica nejasnoća u pogledu odgovarajućeg instrumenta koji treba upotrijebiti. U vrijeme provođenja studije nacionalnim odredbama dviju država članica izričito je bila zabranjena primjena odstupanja (članak 8. stavak 2.a) zbog povezanog velikog administrativnog opterećenja.

Nakon što je primila prve obavijesti o primjeni članka 8. stavka 2.a, Komisija je predmetnim državama schengenskog područja poslala dopise u kojima je dodatno pojasnila: i. uvjete za primjenu odstupanja; ii. korake koje treba slijediti država članica koja se želi koristiti ovim instrumentom; iii. posebna pitanja koja je država članica trebala uzeti u obzir u obavijestima¹⁹. U pogledu zahtjeva za primjenu odstupanja od sustavnih kontrola, u studiji je utvrđeno da u većini država članica tijela za borbu protiv terorizma i borbu protiv organiziranog kriminala nisu bila uključena u pripremu procjene rizika ili su bila samo neizravno uključena. S obzirom na sam cilj uvođenja sustavnih kontrola, veća uključenost tijela nadležnih za borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala mogla bi poboljšati kvalitetu procjena rizika.

Države članice dosljedno su isticale potrebu za daljnjim pojašnjenjem razlike između tih odredaba za nacionalna tijela graničnog nadzora država članica. Planiranom revizijom Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora²⁰ razjasnit će se razlika između

¹⁸ S obzirom na to da je produljeno prijelazno razdoblje, kojim su omogućena odstupanja na zračnim graničnim prijelazima u skladu s člankom 8. stavkom 2.d Zakonika o schengenskim granicama, isteklo u travnju 2019., na zračnim graničnim prijelazima moguća su samo popuštanja. Međutim, ta moguća zabuna i dalje se odnosi na kopnene i morske granične prijelaze.

¹⁹ Komisija je u travnju 2017. poslala dopise dvanaest država članica koje su primjenjivale odstupanja. Pet država članica odgovorilo je na zadovoljavajući način pružajući potrebna dodatna pojašnjenja. Naknadni dopisi poslani su kasnije u srpnju 2017. sedam država članica koje nisu odgovorile na prve dopise. Te su razmjene uzete u obzir pri pripremi revidiranog Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora.

²⁰ Preporukom Komisije C(2019)7131 o uspostavi „Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora” Komisija se obvezala osigurati redovito ažuriranje Priručnika. To će prvo ažuriranje uključivati niz izmjena Priručnika koje proizlaze iz nedavne sudske prakse Suda Europske unije, donošenja novog zakonodavstva i drugih relevantnih nedavnih događaja. Temeljiti će se i na sastancima stručne skupine za upravljanje vanjskim granicama koji su održani u četvrtom tromjesečju 2021. i prvom tromjesečju 2022.

popuštanja i ciljanih kontrola kako bi se riješio problem nedosljedne primjene obaju instrumenata u državama članicama i izbjeglo da države članice nepravilno primjenjuju popuštanje u režimu granične kontrole umjesto odstupanja. Frontexova izrada predloška za procjenu rizika poboljšala je kvalitetu i vrijednost procjene rizika kao osnove za informirane odluke predmetnih država članica o odstupanjima. Isto tako pruža i čvrstu osnovu s pomoću koje Agencija može utvrditi moguće probleme. Te dodatne smjernice trebale bi značiti i da će podaci koje će države članice dostaviti u budućnosti biti kvalitetniji i potpuniji.

Države članice zatražile su i smjernice za procjenu „predugog čekanja”. Određivanje „predugog” čekanja procjena je koja ovisi o više čimbenika i koju provodi službenik graničnog nadzora koji rukovodi graničnim prijelazom. Budući da su popuštanja iznimka od sustavnih kontrola i mogu ugroziti ciljeve Zakonika o schengenskim granicama i ugroziti sigurnost u schengenskom području, ta bi se procjena trebala temeljiti na zajedničkim kriterijima. U predstojećoj reviziji Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora Komisija će preporučiti praktične pristupe za usklađivanje s pravilom predviđenim u Zakoniku o schengenskim granicama prema kojem se popuštanje može primjenjivati samo ako su u najvećoj mogućoj mjeri iskorištena sva raspoloživa sredstva i ako posljedice nepredviđenih događaja dovedu (ili bi mogle dovesti) do predugog čekanja.

Nadalje, mogle bi biti korisne i preventivne zaštitne mjere za osiguravanje usklađenosti s odgovarajućim pravnim zahtjevima. U tom pogledu, udio država članica koje nisu izvijestile Komisiju o popuštanjima (dvije trećine tijekom razdoblja obuhvaćenog studijom) upućuje na to da se obveze izvješćivanja možda neće poštovati. Taj problem isto tako zaslužuje dodatnu pozornost koja će mu se posvetiti i u predstojećoj reviziji Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora.

III. Učinkovitost sustavnih kontrola

Budući da se broj spriječenih prijetnji ne može uvijek izračunati, a ponekad se može samo procijeniti, teško je precizno utvrditi učinak uvođenja sustavnih kontrola za sve osobe koje ulaze u schengensko područje i izlaze iz njega. Stoga se učinkovitost Uredbe u sprečavanju prijetnji unutarnjoj sigurnosti schengenskog područja mora procijeniti na temelju mjerljivih pokazatelja i stručnih mišljenja. Prema podacima službenika graničnog nadzora s kojima je provedeno savjetovanje u okviru vanjske studije, koristi od uvođenja sustavnih kontrola na vanjskim granicama schengenskog područja u pogledu sprečavanja kriminala uključivale su:

- bolje i sveobuhvatnije obavještajne podatke o osobama koje sudjeluju u organiziranom kriminalu zbog povećanog broja pogodaka iz članka 36. stavka 2. Odluke o SIS-u II;
- povećano otkrivanje i izvršenje upozorenja u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS) za uhićenje, izručenje i predaju na graničnim prijelazima;
- povećano otkrivanje pojedinaca kojima je izrečena zabrana ulaska u vezi s kaznenim postupcima u SIS-u i/ili nacionalnim bazama podataka;
- povećano otkrivanje prijevarne uporabe osobnih isprava (izgubljene, ukradene ili opozvane) zbog povećanog broja pogodaka u Interpolovoj bazi podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama;

- poboljšanu razmjenu informacija među državama članicama EU-a o slučajevima organiziranog kriminala.

Kad je riječ o protuterorističkim politikama, koristi su uključivale:

- bolje i sveobuhvatnije prikupljanje obavještajnih podataka o terorističkim borcima i osobama uključenima u aktivnosti povezane s terorizmom zbog povećanog broja pogodaka povezanih s upozorenjima u skladu s člancima 24. i 26., člankom 36. stavkom 2. i člankom 36. stavkom 3. Odluke o SIS-u II;
- poboljšanu upotrebu Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u slučajevima povezanim s terorizmom;
- svaki od tih učinaka sustavnih kontrola mogao bi olakšati rad tijela za izvršavanje zakonodavstva u slučajevima povezanim s terorizmom i tako pridonijeti sprečavanju terorističkih napada.

III.1. Učinak Uredbe na borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala

Uvodno treba naglasiti da podaci o udjelu upozorenja/pogodaka koji se odnose na osobe s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije u usporedbi s državljanima trećih zemalja nisu javno dostupni. Podaci u nastavku odnose se na sve osobe koje prelaze vanjske granice. Zbog nedostatka razdvajanja statističkih podataka²¹ o osobama s pravom slobodnog kretanja i državljanima trećih zemalja očito je teško donijeti pouzdane zaključke.

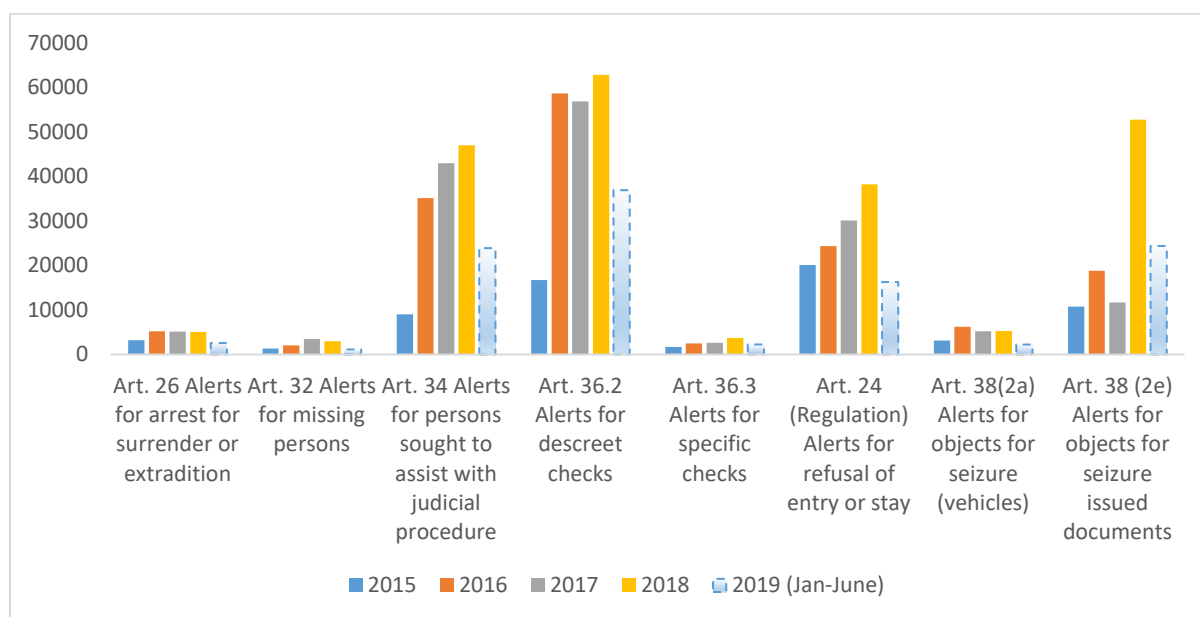
Prema studiji koju je proveo vanjski ugovorni suradnik, od 2016. do 2018. ukupan broj upozorenja o osobama u Schengenskom informacijskom sustavu (SIS) povećao se za 13 %. Najznačajnije (63 %) bilo je povećanje broja upozorenja povezanih sa skrivenim i namjenskim provjerama (članak 36. Odluke o SIS-u II²²). Slično tome, broj pogodaka u SIS-u povećao se u slučaju 12 država članica koje su detaljno analizirane²³ u vanjskoj studiji.

²¹ Osim podataka prikupljenih u kontekstu vanjske studije, agencija eu-LISA prikuplja statističke podatke o upotrebi SIS-a u državama članicama na temelju odredbi Uredbe o SIS-u i povezanih provedbenih akata. Podaci o broju pretraživanja i upozorenja u SIS-u prikupljaju se po državama članicama i ne izdvajaju se po „vrsti pretraživanja” ili „lokacijama pogotka” (granične kontrole, policijske kontrole itd.). Većina država članica (ali ne sve) u određenoj je mjeri raspolagala nacionalnim statističkim podacima s tom razinom detalja u trenutku sastavljanja ovog izvješća.

²² Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskoga sustava (SIS II) (SL L 205, 7.8.2007., str. 63.).

²³ Iako su vanjskom studijom obuhvaćene sve države članice, detaljnije je razmotreno stanje u dvanaest država članica: Austrija, Bugarska, Estonija, Finska, Hrvatska, Latvija, Litva, Njemačka, Rumunjska, Slovenija, Španjolska i Švedska.

Figure 2. Broj ukupnih pogodaka u SIS-u II prijavljenih na vanjskim graničnim prijelazima (2015.–2019.)²⁴



Izvor: slika se temelji na anketama za službenike graničnog nadzora (podaci za Austriju, Estoniju, Finsku, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Njemačku, Rumunjsku, Sloveniju, Španjolsku i Švedsku); podaci za Španjolsku odnose se samo na podatke o zračnoj luci Madrid Barajas²⁵.

Prema dužnosnicima zaduženima za borbu protiv terorizma s kojima se savjetovalo u okviru vanjske studije, čini se da je Uredba imala pozitivan učinak na borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala, uglavnom općim prikupljanjem obavještajnih podataka s pomoću većeg broja pogodaka, što je izravno povezano s većim brojem kontrola provjerom u bazama podataka. Osim same vrijednosti povećanog broja pogodaka, povećanom učinkovitošću graničnih kontrola ojačalo se povjerenje tijela za izvršavanje zakonodavstva i sigurnosnih službi u sustave te ih se potaknulo da unose upozorenja u Schengenski informacijski sustav (SIS) ili Interpolovu bazu podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama.

Budući da je Uredba donesena kako bi se odgovorilo na prijetnju terorizma, posebno zbog terorističkih boraca, osobito su zanimljive promjene u pogocima i upozorenjima povezanim s terorizmom. Prema podacima obrađenima u kontekstu studije, broj upozorenja izdanih na zahtjev tijela nadležnih za nacionalnu sigurnost (povezanih s terorizmom) na temelju

²⁴ Članak 24. Uredbe (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) odnosi se samo na državljane trećih zemalja, stoga upozorenja na temelju tog članka nikad nisu relevantna za građane Unije. Nadalje, člankom 24. mogu se obuhvatiti upozorenja koja se ne temelje na sigurnosti, stoga takvi pogoci možda neće biti relevantni za procjenu sprečavanja prijetnji unutarnjoj sigurnosti schengenskog područja.

²⁵ Tim koji je radio studiju zatražio je podatke o pogocima u zahtjevu za dopunske informacije kod nacionalnih unosa (SIRENE) i u anketi za službenike graničnog nadzora. U anketi za službenike graničnog nadzora zatraženi podaci odnosili su se samo na članke 26., 32. i 34. Odluke 2007/533 i članak 24. Uredbe (EZ) 1987/2006 te na članak 36. stavak 2., članak 36. stavak 3., članak 38. stavak 2.a i članak 38. stavak 2.e Odluke. Podaci su zatraženi i za određene posjećene lokacije. U slučaju podataka zatraženih od SIRENE otišlo se korak dalje zahtijevajući potkategorije unutar određenih članaka i stavaka. Te su kategorije uključivale strane terorističke borbe i kaznena djela. Pretpostavka je bila da SIRENE objedinjuje i održava detaljniju bazu podataka jer treba dostavljati podatke i agenciji eu-LISA.

članka 36. stavka 3. Odluke o SIS-u II povećao se od 2016. do 2018. za 46 %. Prema podacima koje je dostavilo sedam nacionalnih ureda za zahtjeve za dopunske informacije kod nacionalnih unosa (SIRENE)²⁶, broj pogodaka povezanih s terorizmom na temelju istog članka u istom se razdoblju više nego udvostručio. Osim statističkih podataka o upozorenjima i pogocima, prema podacima dužnosnika zaduženih za borbu protiv terorizma s kojima se razgovaralo u okviru vanjske studije, Uredba je imala dodatne uočene pozitivne učinke. Među njima, dužnosnici su spomenuli poboljšanja u sljedećim područjima: i. praćenje kretanja terorističkih boraca i suradnja među državama članicama radi praćenja tih kretanja; ii. sveukupni obavještajni podaci o terorizmu, kojima se olakšava provedba procjena rizika i osmišljavanje odgovora; iii. olakšavanje intervencija povezanih s terorističkim borbama; iv. učinkovitost skrivenog nadzora; i v. sposobnost detekcije.

Osim borbe protiv terorizma, u studiji koju je proveo vanjski ugovorni suradnik zaključeno je da je Uredba pridonijela i borbi protiv organiziranog kriminala, posebno krijumčarenja migranata, trgovine ljudima, trgovine drogom, prekograničnog premještanja imovine, kaznenih djela povezanih s krivotvorenjem i imovinom te krivotvorenja isprava. Slično kao i u borbi protiv terorizma, Uredbom su posebno poboljšani opći obavještajni podaci i analiza rizika, čime se povećala sposobnost tijela za izvršavanje zakonodavstva u suzbijanju organiziranog kriminala. Povećao se broj pogodaka na temelju relevantnih članaka, posebno na temelju članka 36. („Upozorenja radi skrivenih ili namjenskih provjera”). Nadalje, prema podacima prikupljenima u kontekstu studije, broj pogodaka o upozorenjima za uhićenje i broj pogodaka o upozorenjima izdanima za državljane trećih zemalja o zabrani ulaska i boravka (članak 24. Uredbe o SIS-u II²⁷) povećao se za 30 % u razdoblju od travnja 2017. do travnja 2019. za 12 država članica koje su dodatno analizirane u vanjskoj studiji.

Osim toga, ukupan broj pogodaka u Interpolovoj bazi podataka o ukradenim i izgubljenim putnim ispravama više se nego udvostručio od 2016. do 2018., iako se to povećanje znatno razlikuje među državama članicama.

III.2. Gospodarski učinak Uredbe

Koristi od Uredbe moraju se uzeti u obzir zajedno s troškovima koje različiti dionici snose u njezinoj provedbi.

Vanjska studija uključuje analizu gospodarskih troškova dionika koji su nastali pri provedbi Uredbe 2018., odnosno godine s najpotpunijim podacima o ključnim gospodarskim čimbenicima. Međutim, ograničenja u podacima znatno su utjecala na mogućnost donošenja jasnih zaključaka. Konkretno:

²⁶ *Supplementary Information Request at the National Entries* (Zahtjev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa) (SIRENE). Sve države EU-a koje upotrebljavaju sustav SIS uspostavile su danonoćno dostupan nacionalni ured SIRENE odgovoran za dodatnu razmjenu informacija i koordinaciju aktivnosti povezanih s upozorenjima u sustavu SIS.

²⁷ Uredba (EZ) br. 1987/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), SL L 381, 28.12.2006., str. 4.

- analiza dodatnog vremena čekanja za putnike morala se djelomično temeljiti na procjenama zbog ograničenih podataka;
- pri procjeni troškova izračunanih studijom pokazalo se i da kod putnika dolazi do kašnjenja zbog niza razloga, kao što su redovne prometne gužve ili kašnjenja u javnom prijevozu. Oni se ne procjenjuju u skladu s istim pristupom i ti putnici vrlo vjerojatno neće moći raščlaniti kašnjenja do kojih je došlo s obzirom na različite uzroke (npr. kontrole, promet, radovi na cesti, vremenske prilike);
- zbog nedostupnosti podataka ne uzimaju se u obzir troškovi za privatne subjekte, npr. troškovi ulaganja, troškovi zbog kašnjenja i naknada putnicima;
- neizravne uštede mogle su se ostvariti zbog učinka Uredbe na terorizam i aktivnosti organiziranog kriminala, što je i cilj Uredbe. Međutim, precizne procjene takve koristi dostupne su samo u vrlo ograničenoj mjeri. Osim toga, koristi koje proizlaze iz spriječenog terorističkog napada iznimno je teško, ako ne i nemoguće, kvantificirati i ne mogu se mjeriti samo u gospodarskom smislu.

Zbog toga nije moguće postići jasnu ravnotežu kojom bi se utvrdila troškovna učinkovitost Uredbe. U svakom slučaju, putnici snose daleko najveći dio troškova duljim vremenom čekanja koje se, međutim, čini vrlo ograničenim po putniku²⁸.

Nadalje, provođenjem takvih provjera putnici se osjećaju sigurnijima²⁹ i stoga su spremni prihvatiti dulje vrijeme čekanja ako se time smanjuje rizik od terorističkih napada. To povećanje percipirane sigurnosti trebalo bi isto smatrati ukupnim pozitivnim učinkom, uključujući pozitivan multiplikator za gospodarstvo. Nadalje, kontrole na granicama mogu proteći glatko ako su dobro organizirane te vrijeme čekanja stoga može biti zanemarivo.

Iako bi znatno dulje vrijeme čekanja doista moglo promijeniti prihvaćanje među putnicima, postoji mogućnost popuštanja graničnih kontrola u skladu s člankom 9. Zakonika o schengenskim granicama te se na taj način može odgovoriti na nepredviđeno predugo čekanje.

Na temelju toga i s obzirom na sveukupne koristi sustavnih kontrola za unutarnju sigurnost schengenskog područja, a posebno prikupljanja sveobuhvatnih obavještajnih podataka o terorizmu i organiziranom kriminalu s pomoću povećanog broja upozorenja i pogodaka u SIS-u, troškovi provedbe Uredbe čine se razmjernima i opravdanim.

IV. Vanjski čimbenici koji utječu na učinkovitost sustavnih kontrola

²⁸ Prema studiji koju je proveo vanjski ugovorni suradnik samo su četiri države članice dostavile procjene povećanja vremena čekanja u minutama. Na temelju ograničenih podataka prikupljenih od tijela graničnog nadzora vanjski ugovorni suradnik definirao je dva ekstremna scenarija – optimističan scenarij u kojem se vrijeme čekanja po putniku povećalo jednu minutu zbog uvođenja sustavnih kontrola i pesimističan scenarij u kojem se vrijeme čekanja po putniku povećalo trinaest minuta zbog uvođenja sustavnih provjera. Na temelju podataka dostavljenih vanjskom ugovornom suradniku čini se da troškovi po putniku iznose od 0,08 EUR do 0,16 EUR.

²⁹ Kako je potvrdio Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) tijekom razgovora koje je proveo vanjski ugovorni suradnik u okviru studije.

Znatni nedostaci u tehničkoj sposobnosti država članica da provjere otiske prstiju osobe usporedbom s podacima u putnim ispravama ugrožavaju učinkovitost sustavnih kontrola. To zahtijeva veću pozornost i djelovanje i Komisije i nadležnih tijela država članica.

U slučaju sumnje u vjerodostojnost putne isprave ili identiteta njezina imatelja, države članice dužne su provjeriti barem jedan od biometrijskih identifikatora u mediju za pohranu u putovnicama i putnim ispravama izdanim na temelju Uredbe (EZ) br. 2252/2004³⁰, tj. prikaz lica ili otiske prstiju. „Ako je [takva provjera] moguća”, ta se obveza primjenjuje i na putne isprave koje nisu izdane na temelju ove Uredbe. Najučinkovitiji, najpouzdaniji i najpristupačniji biometrijski identifikator za otkrivanje osoba koje putuju pod preuzetim identitetom jesu otisci prstiju, na primjer, ako prevarant jako nalikuje zakonitom imatelju predložene isprave. Stoga je provjera otisaka prstiju još važnija jer krivotvorenje isprava postaje sve sofisticiranije i teško ga je otkriti, npr. krivotvorenje „preklapanjem” (*morphing*)³¹.

Kako bi se suprotstavila tim tehnikama krivotvorenja koje se sve više upotrebljavaju, Komisija je odlučila financirati istraživački projekt iMARS (rješenja za napade manipuliranjem slikama), čiji je cilj razviti alate za otkrivanje manipuliranih prikaza lica, posebno prikaza lica dobivenih preklapanjem u životnom ciklusu identifikacijske isprave, i za provjeru autentičnosti identifikacijskih isprava, kao i osigurati da se europske putovnice s prikazima lica koji su dobiveni preklapanjem ili su na drugi način manipulirani, više ne mogu izdavati unutar Europske unije³².

Dok se čekaju rezultati projekta iMARS, sumnje u identitet osobe mogu se razjasniti samo provjerom otisaka prstiju usporedbom s biometrijskim identifikatorima integriranim u medij za pohranu u putovnicama i putnim ispravama. To se trenutačno³³ provodi na vanjskim granicama u samo 13 država članica i može se provoditi samo na imateljima putovnica koje je izdalo 15 država članica koje već upotrebljavaju potrebnu tehnologiju. To predstavlja sigurnosni propust koji bi trebalo brzo ispraviti. Nedovoljno korištenje otisaka prstiju izravno ugrožava cilj sustavnih kontrola. Budući da se u konačnici u bazama podataka provjeravaju putna isprava i osobni podaci u njoj, a ne osoba koja ulazi u schengensko područje, bez pouzdane provjere povezanosti osobe i predložene putne isprave, teroristički borci povratnici mogli bi, unatoč sustavnoj kontroli, i dalje neotkriveni ući u schengensko područje.

V. Zaključci

³⁰ Uredba Vijeća (EZ) br. 2252/2004 od 13. prosinca 2004. o standardima za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice (SL L 385, 29.12.2004., str. 1.–6.)

³¹ Ta se tehnika sastoji od stvaranja nove slike lica digitalnim preklapanjem prikaza lica dviju različitih slika. Postoji niz različitih tehnika preklapanja, od automatskog preklapanja s pomoću aplikacija i softvera do ručnog preklapanja dobivenog upotrebom široko dostupnog softvera za uređivanje fotografija.

³² iMARS je istraživački projekt koji financira Europska komisija, a pokrenut je u rujnu 2020. na 48 mjeseci. <https://imars-project.eu/>.

³³ U trenutku sastavljanja ovog izvješća.

Terorizam, uključujući prijetnju terorističkih boraca povratnika, i dalje je jedan od glavnih sigurnosnih problema Europske unije. Iako ne možemo točno utvrditi izravan učinak Uredbe na sprečavanje terorističkih napada ili organiziranih kriminalnih aktivnosti, dionici s kojima se savjetovalo i dostupni statistički podaci ukazuju na to da je ona općenito pozitivno utjecala na unutarnju sigurnost u schengenskom području, posebno zbog sveukupnih obavještajnih podataka dostupnih tijelima za izvršavanje zakonodavstva.

Uredba je imala glavni učinak na osobe koje uživaju pravo slobodnog kretanja u skladu s pravom EU-a jer osigurava sustavno provođenje sigurnosnih provjera svih osoba. Stoga se može smatrati da se Uredbom popunjava važna praznina u upotrebi baza podataka za osobe s pravom slobodnog kretanja te se potvrđuje da neki teroristički borci mogu imati koristi od prava na putovanje unutar schengenskog područja.

Iako **troškovi provedbe sustavnih kontrola svih osoba koje ulaze u schengenski prostor i izlaze iz njega** nisu zanemarivi, a posebno ih snose putnici zbog duljeg čekanja, oni se **čine razmjernima u odnosu na učinak Uredbe na unutarnju sigurnost**, čak i bez uzimanja u obzir mogućih ušteda troškova povezanih sa sprečavanjem terorističkih napada i organiziranog kriminala. Procjenjujući ukupni učinak Uredbe, tijela graničnog nadzora s kojima se savjetovalo u okviru studije gotovo su jednoglasno smatrala da ona primjereno odgovara na trenutačne sigurnosne potrebe.

Međutim, **tijekom prvih godina provedbe mogli su se utvrditi znatni izazovi**. Ti se izazovi odnose na razliku između odstupanja iz članka 8. stavka 2.a Zakonika o schengenskim granicama i popuštanja iz članka 9. Zakonika o schengenskim granicama, tumačenje zahtjeva obiju odredbi i, slijedom toga, njihovu praktičnu primjenu, kvalitetu procjene rizika koja je potrebna za odstupanja i izvješćivanje koje je potrebno za popuštanja. Budući da se obje odredbe i dalje primjenjuju na kopnene i morske granične prijelaze, potrebni su dodatno pojašnjenje postupaka za privremeno vraćanje ciljanih kontrola i stroža provedba kako bi se osigurala dosljedno visoka razina sigurnosti na svim vanjskim granicama. Primjena popuštanja mora ostati ograničena na izvanredne i nepredviđene okolnosti.

Pri primjeni odstupanja od načela sustavnih kontrola provjerom u relevantnim bazama podataka države članice snažno se potiče da u pripremu procjene rizika uključe i tijela za borbu protiv terorizma i organiziranog kriminala. Predložak koji je u tu svrhu razvio Frontex usmjeren je na rješavanje problema nedostatka usklađenosti u prikupljanju podataka i poboljšanje njezine kvalitete, no neće ostvariti svoje ciljeve ako nisu aktivno uključena sva relevantna tijela.

Proaktivniji pristup kojim se sprečava predugo čekanje zbog predvidljivih događaja bio bi važan korak u popravljaju situacije na graničnim prijelazima bez ometanja samog cilja Uredbe. Mnoge države članice izvijestile su o svojoj namjeri da odstupe od načela sustavnih kontrola provjerom u relevantnoj bazi podataka tijekom ljetnih godišnjih odmora i božićnih blagdana. Iako je primjena odstupanja pravo koje je i dalje na raspolaganju državama članicama na kopnenim i morskim granicama, države članice trebale bi biti spremne povećati broj osoblja i reorganizirati infrastrukturu u tim dobro poznatim razdobljima najvećeg opterećenja.

Slično tome, **jedinstvenim pristupom za procjenu „nepredvidivih događaja” i „predugog” čekanja** osigurala bi se dosljednost u pogledu ključnog pitanja koje bi moglo utjecati na sigurnost svih schengenskih država. U izvješću o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena³⁴ općenito su potvrđeni prethodno utvrđeni izazovi, ali i činjenica da su ih u većini slučajeva nacionalna tijela već riješila ili su to činila tijekom ponovnih provjera u okviru mehanizma za evaluaciju Schengena.

Zbog navedenih razloga Komisija je pri izradi strategije za budućnost Schengena³⁵ u lipnju 2021., koja je u prosincu 2021. dovela do prijedloga izmjene Zakonika o schengenskim granicama³⁶, zaključila da nema potrebe za zakonodavnom izmjenom postojećeg članka 8. kako bi se uklonili utvrđeni nedostaci. Umjesto toga, Komisija namjerava riješiti te izazove primjenom neobvezujućeg prava, posebno predstojećom revizijom Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora³⁷, kojim će se koristiti nadležna tijela država članica pri provedbi graničnih kontrola osoba.

Komisija će i ubuduće nastaviti pratiti primjenu članka 8. u okviru mehanizma evaluacije i praćenja Schengena.

³⁴ Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena u skladu s člankom 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 1053/2013, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

³⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en

³⁶ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica, COM(2021) 891 final.

³⁷ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.