

Mišljenje Europskog odbora regija – Revizija upravljanja schengenskim područjem

(2022/C 498/15)

Izvjestiteljica:	Antje GROTHEER (DE/PES), potpredsjednica Parlamenta savezne zemlje Bremen
Referentni dokumenti:	<p>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila (COM (2021) 890 final)</p> <p>Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku o Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (COM (2021) 891 final)</p> <p>Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države (JOIN(2021) 32)</p>

I. PREPORUKE ZA IZMJENE

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

COM(2021) 891

Amandman 1.

Uvodna izjava 3.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(3) Posljednjih je godina schengensko područje izloženo dosad nezabilježenim izazovima koji zbog svoje prirode nisu ograničeni na državno područje samo jedne države članice. Zbog tih je izazova došla do izražaja činjenica da je očuvanje javnog poretka i sigurnosti u schengenskom području zajednička odgovornost koja iziskuje zajedničko i koordinirano djelovanje država članica te djelovanje na razini Unije. Naglašeni su i nedostaci postojećih pravila kojima se uređuje funkcioniranje schengenskog područja na vanjskim i unutarnjim granicama te potreba za izradom snažnijeg i čvršćeg okvira kojim bi se omogućivao učinkovitiji odgovor na izazove s kojima se suočava schengensko područje.</p>	<p>(3) Posljednjih je godina schengensko područje izloženo dosad nezabilježenim izazovima koji zbog svoje prirode nisu ograničeni na državno područje samo jedne države članice. Zbog tih je izazova došla do izražaja činjenica da je očuvanje javnog poretka i sigurnosti u schengenskom području zajednička odgovornost koja iziskuje zajedničko i koordinirano djelovanje država članica te djelovanje na razini Unije. Naglašeni su i nedostaci postojećih pravila kojima se uređuje funkcioniranje schengenskog područja, među ostalim, i na vanjskim i na unutarnjim granicama, te potreba za izradom snažnijeg i čvršćeg okvira kojim bi se omogućivao učinkovitiji odgovor na izazove s kojima se suočava schengensko područje.</p>

Obrazloženje

Funkcioniranje schengenskog prostora ne ovisi samo o pravilima o nadzoru na vanjskim i unutarnjim granicama. U uvodnoj izjavi to bi se trebalo odražavati.

Amandman 2.

Uvodna izjava 4.

Prijedlog Komisije	Amandman
(4) Nadzor državne granice na vanjskim granicama nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica i čitave Unije. Države članice moraju osigurati visoke standarde upravljanja svojim vanjskim granicama, među ostalim primjenom pojačane suradnje službenika graničnog nadzora, policije, carine i drugih mjerodavnih tijela. Unija pruža aktivnu potporu pružanjem financijske potpore putem agencija, posebno Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu te upravljanjem mehanizmom za evaluaciju schengenske pravne stečevine. Potrebno je ojačati pravila koja se primjenjuju na vanjskim granicama kako bi se bolje odgovorilo na nove izazove koji su se nedavno pojavili na vanjskim granicama.	(4) Nadzor državne granice na vanjskim granicama nije samo u interesu države članice na čijim se vanjskim granicama on provodi, već je u interesu svih država članica koje su ukinule nadzor unutarnjih granica i čitave Unije. Države članice moraju osigurati visoke standarde upravljanja svojim vanjskim granicama, među ostalim primjenom pojačane suradnje službenika graničnog nadzora, policije, carine i drugih mjerodavnih tijela. Unija pruža aktivnu potporu pružanjem financijske potpore putem agencija, posebno Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu te upravljanjem mehanizmom za evaluaciju schengenske pravne stečevine. Potrebno je djelotvorno i učinkovito provoditi pravila koja se primjenjuju na vanjskim granicama kako bi se bolje odgovorilo na nove izazove koji se pojavljuju na vanjskim granicama.

Obrazloženje

Pravila kojima se uređuju vanjske granice, koja su trenutačno u skladu s međunarodnim standardima i, s obzirom na to da su prilično fleksibilna, nude dostatne instrumente potrebne kako bi nadležna tijela mogla provoditi učinkovit nadzor državne granice usmjeren na zaštitu, moraju se u potpunosti provoditi kako bi se djelotvorno i učinkovito iskoristio njihov potencijal.

Amandman 3.

Uvodna izjava 8.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(8) Potrebno je i ojačati pravila i zaštitne mjere u pravu Unije kako bi se državama članicama omogućilo brzo djelovanje u borbi protiv instrumentalizacije migranata. Tu instrumentalizaciju trebalo bi tumačiti kao situaciju u kojoj treća zemlja pokreće tokove nezakonite migracije u Uniju tako što aktivno potiče ili olakšava dolaske državljana trećih zemalja na vanjske granice država članica, pri čemu te radnje ukazuju na namjeru destabiliziranja Unije kao cjeline ili neke države članice i pri čemu bi narav tih radnji mogla ugroziti nužne funkcije države, među ostalim cjelovitost državnog područja , održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti.	(8) Potrebno je i djelotvorno i učinkovito primjenjivati pravila i zaštitne mjere u pravu Unije kako bi se državama članicama omogućilo brzo djelovanje u borbi protiv instrumentalizacije migranata. Tu instrumentalizaciju trebalo bi tumačiti kao situaciju u kojoj treća zemlja ili akter kojeg ona sponzorira aktivno podupire znatan broj državljana trećih zemalja u pokušaju da nezakonito i u masovnom broju uđu u neku državu članicu Unije, s namjerom destabiliziranja Unije ili neke države članice, pri čemu pogođena država članica može dokazati da narav tih radnji ugrožava nužne funkcije države, održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti i pri čemu je Europsko vijeće potvrdilo, kao hitno pitanje, da se Unija ili jedna ili više od njezinih država članica suočavaju sa situacijom instrumentalizacije migranata.

Obrazloženje

Predložena definicija instrumentalizacije preširoka je i nedovoljno jasna, stoga postoji rizik da se mnoge različite situacije smatraju kompatibilnima s tom definicijom. Također je u suprotnosti sa smjernicama za bolju regulativu jer se u priloženoj procjeni učinka (SWD(2021) 462 final) priznaje da se „ne razmatra instrumentalizacija nezakonite migracije”. Stoga je potreban politički konsenzus na razini EU-a o tome predstavlja li pojedina situacija instrumentalizaciju. S obzirom na ozbiljnost mjera ograničavanja koje se posljedično nameću pojedincima i s obzirom na to da se prijedlogom Komisije odgovara na zahtjev Europskog vijeća (EUCO 17/21), u definiciji treba uzeti u obzir pozitivno stajalište Europskog vijeća.

Amandman 4.

Uvodna izjava 9.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(9) Instrumentalizacija migranata može se odnositi na situacije kad treća zemlja aktivno potiče ili olakšava nezakonito putovanje državljana trećih zemalja na svoje državno područje kako bi došli do vanjske granice država članica, no jednako se tako može odnositi na aktivno poticanje ili olakšavanje nezakonitog putovanja državljana trećih zemalja koji su već prisutni u toj trećoj zemlji. Instrumentalizacija migranata može podrazumijevati i nametanje prisilnih mjera radi sprečavanja državljana trećih zemalja da napuste pogranična područja treće zemlje koja provodi instrumentalizaciju i upute se u bilo kojem drugom smjeru osim kroz državu članicu.</p>	<p>(9) Instrumentalizacija migranata može se odnositi na situacije iz točke 27. članka 1. stavka 1. točke (b) kad treća zemlja aktivno olakšava nezakonito putovanje državljana trećih zemalja na svoje državno područje kako bi došli do vanjske granice država članica i ušli u Europsku uniju, no jednako se tako može odnositi na aktivno olakšavanje nezakonitog putovanja državljana trećih zemalja koji su već prisutni u toj trećoj zemlji. Instrumentalizacija migranata može podrazumijevati i nametanje prisilnih mjera radi sprečavanja državljana trećih zemalja da napuste pogranična područja treće zemlje koja provodi instrumentalizaciju i upute se u bilo kojem drugom smjeru osim kroz državu članicu. Situacije u kojima su nedržavni akteri uključeni u organizirani kriminal, posebno krijumčarenje, ne bi se trebale smatrati instrumentalizacijom migranata kada cilj nije destabilizirati Uniju ili određenu državu članicu. Nadalje, operacije humanitarne pomoći ne bi se trebale smatrati instrumentalizacijom.</p>

Obrazloženje

Za potrebe pravne sigurnosti potrebno je upućivanje na odredbu u kojoj je definirana instrumentalizacija.

Amandman 5.

Uvodna izjava 10.

Prijedlog Komisije	Amandman
(10) Unija bi trebala upotrijebiti sve alate koje ima na raspolaganju u području diplomatskih, financijskih i operativnih mjera kako bi pomogla državama članicama koje se suočavaju s instrumentalizacijom. Diplomatsko djelovanje Unije ili predmetne države članice trebalo bi biti prioritetno sredstvo za suočavanje s instrumentalizacijom. Unija takvo djelovanje može, prema potrebi, dopuniti uvođenjem restriktivnih mjera.	(10) Unija bi trebala upotrijebiti sve alate koje ima na raspolaganju u području diplomatskih, financijskih i operativnih mjera kako bi pomogla državama članicama koje se suočavaju s instrumentalizacijom. Diplomatsko djelovanje Unije ili predmetne države članice trebalo bi biti prioritetno sredstvo za suočavanje s instrumentalizacijom. Unija bi takvo djelovanje trebala dopuniti odgovarajućim preventivnim mjerama, koje bi uključivale treće zemlje koje provode instrumentalizaciju i zemlje podrijetla instrumentaliziranih migranata.

Obrazloženje

Prevenција je ključna u svim nastojanjima da se riješi problem instrumentalizacije. Delegacije EU-a u zemljama podrijetla instrumentaliziranih skupina migranata i u trećim zemljama koje provode instrumentalizaciju trebale bi redovito sastavljati izvješća o stanju te bi ih trebale podnositi Komisiji kao dokaznu osnovu za preventivne mjere.

Amandman 6.

Uvodna izjava 11.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(11) Uz navedene mjere potrebno je i dodatno ojačati postojeća pravila o nadzoru vanjskih granica i zaštiti državnih granica. Kako bi se dodatno pomoglo državi članici koja se suočava s instrumentalizacijom migranata, Uredbom (EU) XXX/XXX nadopunjuju se pravila o nadzoru državne granice predviđanjem posebnih mjera u području azila i vraćanja, uz poštovanje temeljnih prava predmetnih pojedinaca, a posebno osiguravanjem poštovanja prava na azil i omogućivanjem agencijama UN-a i drugim relevantnim organizacijama da pružaju potrebnu pomoć.	(11) Potrebno je u potpunosti provoditi postojeća pravila o nadzoru vanjskih granica i zaštiti državnih granica, uz poštovanje temeljnih prava pojedinaca koji traže azil, a posebno osiguravanjem poštovanja prava na azil i omogućivanjem agencijama UN-a i drugim relevantnim organizacijama da pružaju potrebnu pomoć, osobito maloljetnicima bez pratnje.

Obrazloženje

Donošenje Uredbe o instrumentalizaciji uvjetovano je donošenjem prijedloga Uredbe o postupcima azila, kao i preinakom Direktive o uvjetima prihvata i Direktive o vraćanju u okviru novog pakta o migracijama i azilu, o kojima su u tijeku pregovori ili su oni obustavljeni zbog zastoja. Upućivanje na Uredbu (EU) XXX/XXX u predloženom Zakoniku o schengenskim granicama upućivanje je na akt čije je donošenje neizvjesno, čiji će se sadržaj vjerojatno izmijeniti tijekom zakonodavnog postupka i koji je, osim toga, uvjetovan donošenjem drugih prijedloga u okviru novog pakta. Nadalje, u procjeni učinka priloženoj predloženom Zakoniku o schengenskim granicama nije procijenjen mogući učinak predloženih odredbi kojima se odgovara na instrumentalizaciju. Stoga upućivanje u sadašnjem obliku ugrožava donošenje samog prijedloga o Schengenu i u suprotnosti je s pravnom sigurnošću, smjernicama Europske komisije za bolju regulativu i Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016. K tome, velik broj maloljetnika bez pratnje u područjima pod najvećim migracijskim pritiskom iziskuje i zaslužuje da se zajamči njihova zaštita i zaštita njihovih prava, kao i da sva uključena tijela koordiniraju potrebnu pomoć.

Amandman 7.

Uvodna izjava 12.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(12) U slučaju instrumentalizacije predmetna bi država članica, prema potrebi, trebala moći ograničiti pogranični promet na najmanju mjeru zatvaranjem nekih graničnih prijelaza te istodobno jamčiti stvaran i djelotvoran pristup postupcima međunarodne zaštite. Pri donošenju svake takve odluke potrebno je uzeti u obzir je li Europsko vijeće potvrdilo da se Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočava s instrumentalizacijom migranata. Nadalje, u okviru svih takvih ograničenja u potpunosti bi trebalo uzeti u obzir prava građana Unije, državljana trećih zemalja koji su korisnici prava slobodnog kretanja na temelju međunarodnog sporazuma, državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom na temelju nacionalnog prava ili prava Unije i državljana trećih zemalja koji imaju vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji. Ta se ograničenja trebaju primjenjivati i na način kojim se osigurava poštovanje obveza povezanih s pristupom međunarodnoj zaštiti, a pogotovo s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.</p>	<p>(12) U slučaju instrumentalizacije, kako je definirana u točki 27. članka 1. stavka 1. točke (b), predmetna bi država članica, prema potrebi, trebala moći ograničiti pogranični promet na najmanju mjeru zatvaranjem nekih graničnih prijelaza te istodobno jamčiti stvaran i djelotvoran pristup postupcima međunarodne zaštite. Pri donošenju svake takve odluke potrebno je uzeti u obzir je li Europsko vijeće potvrdilo da se Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočava s instrumentalizacijom migranata. Nadalje, u okviru svih takvih ograničenja ne bi trebalo ograničavati prava građana Unije, državljana trećih zemalja koji su korisnici prava slobodnog kretanja na temelju međunarodnog sporazuma, državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom na temelju nacionalnog prava ili prava Unije i državljana trećih zemalja koji imaju vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji. Ta se ograničenja trebaju primjenjivati i na način kojim se osigurava poštovanje obveza povezanih s pristupom međunarodnoj zaštiti, a pogotovo s načelom zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.</p>

Obrazloženje

Predložene mjere za ograničavanje broja prelazaka granice negativno će utjecati na pristup azilu na vanjskim granicama EU-a i mogle bi biti u suprotnosti s općim ciljem schengenskog područja, odnosno zadržavanjem nepostojanja unutarnjih granica. Stoga bi ih trebalo upotrebljavati samo kao krajnju mjeru i samo u slučajevima u kojima je potvrđeno da je došlo do instrumentalizacije. Mogućnost primjene mjera ograničavanja ne bi smjela štetiti ostvarivanju prava na slobodno kretanje građana EU-a i državljana trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u.

Amandman 8.

Uvodna izjava 14.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(14) Na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) 2019/1896 izvršni direktor Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu obvezan je državi članici preporučiti da Agenciji podnese zahtjev za pokretanje, provedbu ili prilagodbu potpore Agencije radi rješavanja utvrđenih prijetnji i izazova na vanjskim granicama, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni tom odredbom. Potreba za potporom Agencije može se pojaviti u situacijama kad je Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu provela namjensku procjenu ranjivosti povezanu s instrumentalizacijom migranata. Na temelju rezultata te procjene ranjivosti ili ako se jednom dijelu vanjske granice ili više njih dodijeli kritična razina utjecaja te s obzirom na relevantne elemente u planovima djelovanja u nepredvidivim situacijama države članice, analizu rizika Agencije i analitički sloj europske slike stanja, izvršni direktor predmetnoj državi članici treba preporučiti podnošenje zahtjeva Agenciji za pokretanje, provedbu ili prilagodbu potpore Agencije u skladu s člankom 41. stavkom 1. Uredbe (EU) 2019/1896. Tom se nadležnošću izvršnog direktora ne dovodi u pitanje opća potpora koju Agencija pruža državama članicama.</p>	<p>(14) Na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) 2019/1896 izvršni direktor Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu obvezan je državi članici preporučiti da Agenciji podnese zahtjev za pokretanje, provedbu ili prilagodbu potpore Agencije radi rješavanja utvrđenih prijetnji i izazova na vanjskim granicama, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti utvrđeni tom odredbom.</p>

Obrazloženje

U izbrisanom tekstu ponavlja se identični tekst iz članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ te je stoga suvišan.

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1),

Amandman 9.

Uvodna izjava 15.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(15) Nadalje, u slučaju instrumentalizacije migranata predmetna država članica treba pojačati nadzor državne granice uključujući, prema potrebi, dodatnim mjerama kojima se sprečavaju nezakoniti prelasci granice i raspoređivanjem dodatnih resursa i tehničkih sredstava za sprečavanje neovlaštenog prelaska granice. Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice. Upotreba takvih tehničkih sredstava, a pogotovo tehnologija kojima se mogu prikupljati osobni podaci, mora se temeljiti na i izvršavati u skladu s jasno definiranim odredbama nacionalnog zakona.	(15) Nadalje, u slučaju instrumentalizacije migranata, kako je definirana u točki 27. članka 1. stavka 1. točke (b) i kako je prihvaćena u Europskom vijeću, predmetna država članica treba pojačati nadzor državne granice raspoređivanjem dodatnih resursa i tehničkih sredstava, uključujući moderne tehnologije, za sprečavanje pokušaja masovnog nezakonitog prelaska granice. Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice. Upotreba takvih tehničkih sredstava, a pogotovo tehnologija kojima se mogu prikupljati osobni podaci, mora se temeljiti na i izvršavati u skladu s jasno definiranim odredbama nacionalnog zakona i u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije.

Obrazloženje

Predložene mjere trebale bi se koristiti samo kao krajnja mjera i samo u slučajevima u kojima je Europsko vijeće službeno potvrdilo postojanje instrumentalizacije. Također, upotreba tehničkih sredstava ne bi trebala biti u suprotnosti sa sudskom praksom Suda EU-a.

Amandman 10.

Uvodna izjava 16.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(16) Komisija bi trebala biti ovlaštena za definiranje odgovarajućih standarda za zaštitu državne granice kao odgovora na situacije instrumentalizacije migranata u delegiranim aktima donesenima na temelju ove Uredbe, pogotovo kad je riječ o novim tehnologijama kojima se može koristiti država članica, a s obzirom na vrstu granice (kopnena, morska ili zračna), razinu utjecaja dodijeljenu svakom pojedinom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i druge relevantne čimbenike.	(16) Komisija bi trebala biti ovlaštena za definiranje odgovarajućih zajedničkih standarda za zaštitu državne granice kao odgovora na prijetnje, izazove i ranjivosti na vanjskim granicama u delegiranim aktima donesenima na temelju ove Uredbe, pogotovo kad je riječ o novim tehnologijama kojima se može koristiti država članica, a s obzirom na vrstu granice (kopnena, morska ili zračna), razinu utjecaja dodijeljenu svakom pojedinom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i druge relevantne čimbenike.

Obrazloženje

Vidjeti uvodnu izjavu 8.

Amandman 11.

Uvodna izjava 17.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(17) Osobama treba biti omogućeno slobodno i sigurno kretanje između država članica na području bez nadzora unutarnjih granica. U tom je smislu potrebno pojasniti da zabrana nadzora na unutarnjim granicama ne utječe na nadležnost država članica da provode kontrole na svojem državnom području, među ostalim na svojim unutarnjim granicama, u druge svrhe osim nadzora državne granice. Posebno je potrebno pojasniti da su nacionalna nadležna tijela, uključujući tijela nadležna za zdravlje ili izvršavanje zakonodavstva, u načelu i dalje slobodna provoditi kontrole u okviru izvršavanja javnih ovlasti predviđenih nacionalnim pravom.</p>	<p>(17) Osobama treba biti omogućeno slobodno i sigurno kretanje između država članica na području bez nadzora unutarnjih granica. U tom je smislu potrebno pojasniti da zabrana nadzora na unutarnjim granicama ne utječe na nadležnost država članica da provode kontrole na svojem državnom području, među ostalim na svojim unutarnjim granicama, u druge svrhe osim nadzora državne granice. Posebno je potrebno pojasniti da su nacionalna, regionalna i lokalna nadležna tijela, uključujući tijela nadležna za zdravlje ili izvršavanje zakonodavstva, u načelu i dalje slobodna provoditi kontrole u okviru izvršavanja javnih ovlasti predviđenih nacionalnim pravom.</p>

Obrazloženje

Kako bi se uzele u obzir razlike u upravljačkim strukturama i povezanim nadležnostima među državama članicama, trebalo bi uključiti sve razine vlasti.

Amandman 12.

Uvodna izjava 18.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(18) <i>Iako se zabrana nadzora unutarnjih granica odnosi i na kontrole koje imaju istovjetan učinak, ne bi trebalo smatrati da su kontrole koje provode nadležna tijela istovjetne provođenju granične kontrole ako za cilj nemaju nadzor državne granice, ako se temelje na općim informacijama i iskustvu nadležnih tijela o mogućim prijetnjama javnoj sigurnosti ili javnom poretku, uključujući ako im je cilj borba protiv nezakonitog boravka i prekograničnog kriminaliteta povezanog s nezakonitim migracijama, ako su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama, ako se provode u prometnim središtima kao što su luke, željeznički ili autobusni kolodvori i zračne luke ili izravno u prijevoznim sredstvima koja se upotrebljavaju za usluge prijevoza putnika te ako se temelje na analizi rizika.</i></p>	

Obrazloženje

Postojeća pravila te mjere već dopuštaju. Ne bi trebalo insinuirati da je u okviru predloženih izmjena moguć veći broj kontrola i sigurnosnih provjera. Veći broj kontrola posebno je štetan za regije s unutarnjim granicama. Sigurnosne mjere koje se temelje na analizi rizika ne bi trebale biti ograničene na te regije.

Amandman 13.

Uvodna izjava 20.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(20) Suzbijanje nezakonitog boravka i prekograničnog kriminaliteta povezanog s nezakonitim migracijama kao što je trgovina ljudima, krijumčarenje migranata i krivotvorenje isprava te drugi oblici prekograničnog kriminaliteta moglo bi posebno obuhvaćati mjere kojima se omogućuje provjera identiteta, državljanstva i boravišnog statusa osoba pod uvjetom da te provjere nisu sustavne i provode se na temelju analize rizika.</p>	

Obrazloženje

Člankom 77. Ugovora o funkcioniranju Europske unije utvrđuje se da je cilj „osigurati da se osobe pri prijelazu tih granica bez obzira na njihovo državljanstvo ne provjeravaju”. Nadalje, borba protiv nezakonitog boravka ili boravišta već je uređena Direktivom 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ („Direktiva o vraćanju”) i ne bi je trebalo povezivati s kontrolama na unutarnjim granicama. Okvir za borbu protiv prekograničnog kriminala i trgovine ljudima na sličan je način reguliran drugim zakonodavnim aktima ⁽³⁾. Osim toga, odredba ostavlja prostor za nepoštovanje presude Suda Europske unije, u skladu s kojom Zakonik o schengenskim granicama treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis prema kojem država članica obvezuje osobu da, pod prijetnjom sankcija, predoči putovnicu ili osobnu iskaznicu prilikom ulaska na državno područje te države članice preko unutarnje granice, kad je to ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama u okviru kojeg je ta obveza nametnuta u suprotnosti s tom odredbom (spojeni predmeti C-368/20 i C-369/20).

⁽²⁾ Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

⁽³⁾ Pregled daje Komunikacija Komisije o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025., COM(2021) 171 final.

Amandman 14.

Uvodna izjava 24.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(24) Potrebno je osigurati da kontrole koje države članice provode u okviru izvršavanja nacionalnih nadležnosti budu u potpunosti dosljedne s područjem bez nadzora unutarnjih granica. U skladu sa sudskom praksom Suda, što su jače naznake da kontrole koje države članice provode na svojim pograničnim područjima imaju učinak istovjetan nadzoru državne granice, a s obzirom na cilj tih kontrola, teritorijalno područje njihove primjene i moguće razlike u odnosu na kontrole koje se provode na ostatku državnog područja predmetne države članice, to je veća potreba za strogim i detaljnim pravilima i ograničenjima kojima se utvrđuju uvjeti za izvršavanje policijskih ovlasti država članica u pograničnom području.</p>	<p>(24) Potrebno je osigurati da kontrole koje države članice provode u okviru izvršavanja nacionalnih nadležnosti budu u potpunosti dosljedne s područjem bez nadzora unutarnjih granica. U skladu sa sudskom praksom Suda, što su jače naznake da kontrole koje države članice provode na svojim pograničnim područjima imaju učinak istovjetan nadzoru državne granice, a s obzirom na cilj tih kontrola, teritorijalno područje njihove primjene i moguće razlike u odnosu na kontrole koje se provode na ostatku državnog područja predmetne države članice, to je veća potreba za strogim i detaljnim pravilima i ograničenjima kojima se utvrđuju uvjeti za izvršavanje policijskih ili drugih javnih ovlasti država članica u pograničnom području.</p>

Obrazloženje

Usklađivanje s drugim dijelovima Prijedloga.

Amandman 15.

Uvodna izjava 25.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(25) Potrebno je poduzeti mjere za rješavanje problema nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području bez nadzora unutarnjih granica. Kako bi se ojačalo funkcioniranje schengenskog područja, države članice trebaju moći poduzeti dodatne mjere za suzbijanje nezakonitog kretanja između država članica i borbu protiv nezakonitih boravaka. Kad nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva države članice uhite državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom na unutarnjim granicama u okviru prekogranične operativne policijske suradnje, tim bi tijelima trebalo biti omogućeno da tim osobama uskrate pravo ulaska ili ostanka na predmetnom državnom području i transferiraju ih u državu članicu iz koje su ušli. Država članica iz koje su osobe izravno došle tada bi bila obvezna prihvatiti uhićene državljane trećih zemalja.</p>	<p>(25) Potrebno je poduzeti mjere za rješavanje problema nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom na području bez nadzora unutarnjih granica.</p>

Obrazloženje

Predložene mogućnosti za izravne transfere nisu u skladu s međunarodnim i europskim pravnim standardima u pogledu kretanja osoba u schengenskom području. Takve bi mjere također bilo vrlo teško uskladiti sa standardima za podjelu odgovornosti utvrđenima dublinskim sustavom te bi se njima dodatno doprinijelo neujednačenoj podjeli odgovornosti za azil i nezakonite migracije, što bi bilo u suprotnosti s pravilnom primjenom načela supsidijarnosti i ciljem zajedničkog europskog pristupa. Predloženim postupkom dodatno bi se doprinijelo razlikama među praksama i riziku od kršenja temeljnih prava.

Amandman 16.

Uvodna izjava 26.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(26) <i>Provedba postupka kojim država članica može transferirati uhićene državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom u državu članicu iz koje su izravno došli trebala bi biti brza, no podlijegati zaštitnim mjerama i treba je vršiti uz potpuno poštovanje temeljnih prava i načela nediskriminacije utvrđenog u članku 21. Povelje kako bi se spriječilo rasno profiliranje. Tijelima bi trebalo omogućiti provjeru relevantnih, odmah dostupnih informacija o kretanju predmetnih osoba. Te informacije mogu sadržavati objektivne elemente iz kojih tijela mogu zaključiti da je osoba nedavno doputovala iz druge države članice, primjerice, osoba može posjedovati dokumente, među ostalim priznanice ili račune, koji su dokaz nedavnog putovanja iz druge države članice. Državljanima trećih zemalja koji podliježu postupku transfera treba se izdati obrazložena pisana odluka. Iako bi ta odluka trebala biti odmah izvršiva, državljaninu treće zemlje treba se omogućiti učinkovit pravni lijek žalbe na odluku o transferu ili preispitivanja te odluke. Taj pravni lijek ne bi smio imati suspenzivni učinak.</i></p>	

Obrazloženje

Kao i za uvodnu izjavu 25. Osim toga, čini se da dio koji se odnosi na pravne lijekove nije u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima.

Amandman 17.

Uvodna izjava 27.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(27) <i>Postupak transfera predviđen ovom Uredbom ne bi smio utjecati na postojeću mogućnost država članica da vraćaju nezakonito prisutne državljane trećih zemalja u skladu s bilateralnim sporazumima ili dogovorima iz članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ (Direktiva o vraćanju) kad su te osobe otkrivene izvan neposredne blizine unutarnjih granica. Kako bi se olakšala primjena takvih sporazuma i pridonijelo cilju zaštite područja bez unutarnjih granica, državama članicama potrebno je omogućiti sklapanje novih sporazuma ili dogovora i ažuriranje postojećih. O svim izmjenama ili ažuriranjima postojećih ili sklapanju novih sporazuma ili dogovora potrebno je obavijestiti Komisiju. Kad država članica preuzme državljanina treće zemlje na temelju postupka predviđenog ovom Uredbom ili bilateralnog sporazuma ili dogovora, predmetna država članica trebala bi biti dužna izdati odluku o vraćanju u skladu s Direktivom o vraćanju. Kako bi se osigurala dosljednost novih postupaka predviđenih ovom Uredbom i postojećih pravila o vraćanju državljana trećih zemalja nužno je provesti ciljanu izmjenu članka 6. stavka 3. Direktive o vraćanju.</i></p>	

Obrazloženje

Kao i u uvodnim izjavama 25. i 26. Osim toga, veliko oslanjanje na bilateralne sporazume među državama članicama koje bi bilo potrebno za provedbu takvih transfera moglo bi ugroziti europsku solidarnost. Nadalje, u skladu s mišljenjem pravne službe Vijeća Europske unije (6357/21, 19.2.2021.) u kojem se detaljno objašnjava „varijabilna geometrija” schengenske i dablinske pravne stečevine u odnosu na prijedloge u okviru novog pakta o migracijama i azilu, odredbe povezane s vraćanjem mogle bi se ponovno uključiti u prijedlog preinake Direktive o vraćanju (kako je Komisija predložila 2018., prijedlog se trenutačno razmatra u Vijeću). Alternativno, takve bi odredbe mogle biti dio prijedloga za izmjenu Direktive o vraćanju. Uključivanje izmjene Direktive o vraćanju u okviru revidiranog Zakonika o schengenskim granicama nije u skladu s predanošću Europske komisije boljoj regulativi.

Amandman 18.

Uvodna izjava 29.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(29) <i>Nadalje, ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarljivoj sigurnosti mogu predstavljati i velika nedopuštena kretanja nezakonitih migranata između država članica, pri čemu nastaje situacija koja opterećuje ukupne resurse i kapacitete nadležnih nacionalnih službi, a druga sredstva predviđena ovom Uredbom nisu dovoljna za rješavanje problema tih tokova i kretanja. U tom se kontekstu države članice trebale bi se moći osloniti na dostupna objektivna i kvantificirana izvješća o nedopuštenim kretanjima, pogotovo kad ih redovito izrađuju nadležne agencije Unije u skladu s njihovim ovlastima. Državi članici trebalo bi omogućiti da se koristi informacijama koje su objavile agencije kako bi u procjeni rizika dokazala iznimnost utvrđene prijetnje koju predstavlja nedopušteno kretanje i na toj osnovi opravdala ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.</i></p>	

Obrazloženje

Situacija obilježena velikim nedopuštenim kretanjima državljana trećih zemalja među državama članicama ne bi trebala biti uključena kao ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarljivoj sigurnosti kojom bi se opravdalo ponovno uvođenje ili produljenje nadzora na unutarnjim granicama pojedinačnih država članica jer je njezino uključivanje u opći okvir nespojivo s ciljem prijedloga, kao i pravilnom primjenom načela supsidijarnosti. Pitanja kretanja među državama članicama, koja bi zapravo mogla utjecati na većinu država članica, treba rješavati na razini Unije kako je predloženo u članku 28. i ona moraju podlijegati provedbenoj odluci Vijeća.

Amandman 19.

Uvodna izjava 34.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(34) Kako bi se osigurala sukladnost s načelom proporcionalnosti, odluka Vijeća treba se donijeti na ograničeno razdoblje do šest mjeseci koje se može produljiti za čitavo vrijeme trajanja prijetnje pod uvjetom da se provodi redovito preispitivanje odluke na temelju prijedloga Komisije. Izvorna odluka trebala bi sadržavati procjenu očekivanog učinka donesenih mjera, uključujući i negativne učinke, kako bi se utvrdilo je li nadzor unutarnjih granica opravdan ili bi se umjesto njega mogle učinkovito primijeniti mjere koje nisu toliko restriktivne. U naknadnim odlukama trebalo bi uzeti u obzir razvoj utvrđene prijetnje. Države članice trebaju odmah obavijestiti Komisiju i države članice o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica u skladu s odlukom Vijeća.</p>	<p>(34) Kako bi se osigurala sukladnost s načelom proporcionalnosti, odluka Vijeća treba se donijeti na ograničeno razdoblje do šest mjeseci koje se može produljiti na ukupno 24 mjeseca ako se utvrdi da prijetnja i dalje postoji, pod uvjetom da se provodi redovito preispitivanje odluke na temelju prijedloga Komisije. Izvorna odluka trebala bi sadržavati procjenu očekivanog učinka donesenih mjera, uključujući i negativne učinke, kako bi se utvrdilo je li nadzor unutarnjih granica opravdan ili bi se umjesto njega mogle učinkovito primijeniti mjere koje nisu toliko restriktivne. U naknadnim odlukama trebalo bi uzeti u obzir razvoj utvrđene prijetnje. Države članice trebaju odmah obavijestiti Komisiju i države članice o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica u skladu s odlukom Vijeća.</p>

Obrazloženje

Nadzor na unutarnjim granicama koji se provodi od 2015. pokazuje da je fiksna gornja granica potrebna kako bi se izbjegao gotovo trajni nadzor na unutarnjim granicama koji se temelji na istoj prijetnji. Početno razdoblje od šest mjeseci i predloženo maksimalno razdoblje od 24 mjeseca za takav nadzor temelje se na općem cilju traženja europskih, a ne nacionalnih rješenja u takvim situacijama. U tom kontekstu vrijedi napomenuti da bi, u slučaju nove prijetnje, postojeća pravila omogućila ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama (presuda Suda od 26. travnja 2022., spojeni predmeti C-368/20 i C-369/20).

Amandman 20.

Uvodna izjava 35.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(35) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica i dalje treba biti moguće u slučajevima dugotrajnih ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama koji ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica. Dvogodišnje razdoblje ponovnog uvođenja nadzora na temelju ozbiljnih nedostataka na vanjskim granicama ne bi se trebalo odnositi na razdoblja u kojima su države članice uvele nadzor državne granice zbog hitnosti situacije ili u kojima je Vijeće donijelo odluku kojom preporučuje ponovno uvođenje zbog prijetnje koja utječe na znatan broj država članica.</p>	<p>(35) Ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica i dalje treba biti moguće u slučajevima dugotrajnih ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama koji ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica. Dvogodišnje razdoblje ponovnog uvođenja nadzora na temelju ozbiljnih nedostataka na vanjskim granicama trebalo bi se odnositi na razdoblja u kojima su države članice uvele nadzor državne granice zbog hitnosti situacije ili u kojima je Vijeće donijelo odluku kojom preporučuje ponovno uvođenje zbog prijetnje koja utječe na znatan broj država članica.</p>

Obrazloženje

Rok od najviše dvije godine trebao bi ostati na snazi kako bi se omogućile i zatražile koordinirane europske mjere za uklanjanje ozbiljnih nedostataka u upravljanju vanjskim granicama što je prije moguće.

Amandman 21.

Uvodna izjava 38.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>(38) Uz svaku odluku o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica potrebno je, prema potrebi, odrediti mjere ublažavanja kako bi se ograničile štetne posljedice ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Takve mjere trebale bi uključivati mjere kojima se osigurava neometan prijevoz robe te osoblja u prometnom sektoru i pomoraca uspostavljanjem „zelenih traka”. Uz to, s obzirom na potrebu za osiguravanjem kretanja osoba čiji rad može biti nužan za očuvanje lanca opskrbe ili pružanje osnovnih usluga, države članice trebale bi primjenjivati i postojeće smjernice o prekograničnim radnicima. U tom je kontekstu za pravila za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama potrebno uzeti u obzir smjernice i preporuke donesene za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 koje tvore čvrstu sigurnosnu mrežu za jedinstveno tržište kako bi se osiguralo da ih države članice prema potrebi primjenjuju kao mjere ublažavanja za vrijeme ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica. Osobito je potrebno utvrditi mjere kojima bi se osiguralo neprekinuto funkcioniranje jedinstvenog tržišta i zaštitili interesi prekograničnih regija i „pobratimljenih gradova” što uključuje, na primjer, odobrenja ili odstupanja za stanovnike prekograničnih regija.</p>	<p>(38) Uz svaku odluku o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica potrebno je, prema potrebi, odrediti mjere ublažavanja kako bi se ograničile štetne posljedice ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Takve mjere trebale bi uključivati mjere kojima se osigurava neometan prijevoz robe te osoblja u prometnom sektoru i pomoraca uspostavljanjem „zelenih traka”. Uz to, s obzirom na potrebu za osiguravanjem kretanja osoba čiji rad može biti nužan za očuvanje lanca opskrbe ili pružanje osnovnih usluga, države članice trebale bi primjenjivati i postojeće smjernice o prekograničnim radnicima. U tom je kontekstu za pravila za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama potrebno uzeti u obzir smjernice i preporuke donesene za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 koje tvore čvrstu sigurnosnu mrežu za jedinstveno tržište kako bi se osiguralo da ih države članice prema potrebi primjenjuju kao mjere ublažavanja za vrijeme ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica. Osobito je potrebno utvrditi mjere, uzimajući u obzir stajalište lokalnih i regionalnih vlasti u prekograničnim regijama, kojima bi se osiguralo neprekinuto funkcioniranje jedinstvenog tržišta i zaštitili interesi prekograničnih regija i „pobratimljenih gradova” što uključuje, na primjer, odobrenja ili odstupanja za stanovnike prekograničnih regija.</p>

Obrazloženje

Kako bi se osiguralo predlaganje mjera za ublažavanje u suradnji i koordinaciji s nadležnim tijelima u prekograničnim regijama na koje će one utjecati.

Amandman 22.

Uvodna izjava 45.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(45) Kako bi omogućile <i>post factum</i> analizu odluke o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice obvezne su podnijeti izvješće o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji nakon što ukinu nadzor. Ako nadzor traje duže vrijeme, to bi izvješće trebalo podnijeti i nakon dvanaest mjeseci te svake godine nakon toga za vrijeme čitavog trajanja nadzora, ako se nadzor iznimno nastavi primjenjivati . U izvješću bi posebno trebala biti navedena početna i daljnja procjena nužnosti nadzora unutarnjih granica te ispunjavanje kriterija za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Komisija u provedbenom aktu treba donijeti predložak i objaviti ga na internetu.	(45) Kako bi omogućile tekuću i post factum analizu odluke o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice obvezne su podnositi redovita izvješća o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji kada se takav nadzor provodi i završno izvješće nakon što ukinu nadzor. Ako nadzor traje duže vrijeme, izvješća o tekućoj ocjeni trebalo bi podnositi svakih šest mjeseci, a nakon ukidanja nadzora unutarnjih granica trebalo bi izdati završno post factum izvješće . U izvješćima bi posebno trebala biti navedena početna i daljnja procjena nužnosti nadzora unutarnjih granica te ispunjavanje kriterija za ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama. Komisija u provedbenom aktu treba donijeti predloške i objaviti ih na internetu.

Obrazloženje

Ocjenjivanje bi se stalno trebalo provoditi. Budući da bi nadzor unutarnjih granica trebao biti ograničen na najviše 24 mjeseca, nije potrebno predvidjeti više od jednog *post factum* izvješća o ocjeni u slučaju da se taj nadzor produlji za više od 12 mjeseci. Međutim, izvješća o tekućoj ocjeni trebala bi se sastavljati na kraju svakog šestomjesečnog razdoblja, a nakon ukidanja nadzora unutarnjih granica trebalo bi izdati završno *post factum* izvješće.

Amandman 23.

Članak 1. stavak 1. točka (b)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(b) dodaju se sljedeće točke od 27. do 30.: „27. „instrumentalizacija migranata” odnosi se na situaciju u kojoj treća zemlja pokreće tokove nezakonite migracije u Uniju tako što aktivno potiče ili olakšava kretanje državljana trećih zemalja do vanjskih granica, na svoje državno područje ili iz njega te prema vanjskim granicama , pri čemu te radnje ukazuju na namjeru treće zemlje da destabilizira Uniju ili državu članicu i pri čemu bi narav tih radnji mogla ugroziti nužne funkcije države, među ostalim cjelovitost državnog područja , održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti;	(b) dodaju se sljedeće točke od 27. do 30.: „27. „instrumentalizacija migranata” odnosi se na situaciju u kojoj treća zemlja ili akter kojeg ona sponzorira aktivno podupire znatan broj državljana trećih zemalja u pokušaju da nezakonito i u masovnom broju uđu u neku državu članicu Unije, s namjerom destabiliziranja Unije ili neke države članice , pri čemu pogođena država članica može dokazati da narav tih radnji ugrožava nužne funkcije države, održavanje zakona i reda ili očuvanje nacionalne sigurnosti i pri čemu je Europsko vijeće potvrdilo, kao hitno pitanje, da se Unija ili jedna ili više od njezinih država članica suočavaju sa situacijom instrumentalizacije migranata;

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
28. „obvezno putovanje” znači putovanje povezano s nužnom funkcijom ili potrebom navedenima u Prilogu XI., uzimajući u obzir sve primjenjive međunarodne obveze Unije i država članica;	28. „obvezno putovanje” znači putovanje povezano s nužnom funkcijom ili potrebom navedenima u Prilogu XI., uzimajući u obzir sve primjenjive međunarodne obveze Unije i država članica;
29. „neobvezno putovanje” znači putovanje u druge svrhe osim obveznog putovanja;	29. „neobvezno putovanje” znači putovanje u druge svrhe osim obveznog putovanja;
30. „prometna čvorišta” znači zračne, morske ili riječne luke, željeznički ili autobusni kolodvori.”	30. „prometna čvorišta” znači zračne, morske ili riječne luke, željeznički ili autobusni kolodvori.”

Obrazloženje

Predložena definicija instrumentalizacije preširoka je i nedovoljno jasna, stoga postoji rizik da se mnoge različite situacije smatraju kompatibilnima s tom definicijom. Također je u suprotnosti sa smjernicama za bolju regulativu jer se u priloženoj procjeni učinka (SWD(2021) 462 final) priznaje da se „ne razmatra instrumentalizacija nezakonite migracije”. U uvodnoj izjavi 12. Prijedloga iznosi se uvjet da je pri donošenju svake operativne odluke predmetne države članice potrebno uzeti u obzir je li Europsko vijeće potvrdilo da se Unija ili jedna ili više njezinih država članica suočava s instrumentalizacijom migranata. Prema uvodnoj izjavi 10. Prijedloga Unija bi trebala upotrijebiti sve alate koje ima na raspolaganju u području diplomatskih, financijskih i operativnih mjera kako bi pomogla državama članicama koje se suočavaju s instrumentalizacijom. Diplomatsko djelovanje Unije ili predmetne države članice trebalo bi biti prioritarno sredstvo za suočavanje s instrumentalizacijom. Stoga je potreban politički konsenzus na razini EU-a o tome predstavlja li situacija instrumentalizaciju. S obzirom na ozbiljnost posljedičnih mjera ograničavanja nametnutih pojedincima i s obzirom na to da se prijedlogom Komisije odgovara na zahtjev Europskog vijeća (EUCO 17/21), u definiciji treba uzeti u obzir pozitivno stajalište Europskog vijeća. Kad je riječ o mjerama ograničavanja koje stoje na raspolaganju državama članicama za brojne druge situacije, postojećim pravnim okvirom Direktive 2013/32/EU⁽⁴⁾ i Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁵⁾ već se omogućuje operativna fleksibilnost u određivanju lokacija na kojima bi trebalo podnositi zahtjeve za azil, produljenju rokova za registraciju i prilagodbi materijalnih uvjeta prihvata.

Amandman 24.

Članak 1. stavak 2.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
2. U članku 5. dodaje se novi stavak 4.:	2. U članku 5. dodaje se novi stavak 4.:
„4. U situaciji instrumentalizacije migranata države članice mogu ograničiti broj graničnih prijelaza prijavljenih u skladu sa stavkom 1. ili ograničiti njihovo radno vrijeme kad to zahtijevaju okolnosti.	„4. U situaciji instrumentalizacije migranata, kako je definirana u točki 27. članka 1. stavka 1. točke (b) , države članice mogu ograničiti broj graničnih prijelaza prijavljenih u skladu sa stavkom 1. u strogo ograničenim i jasno definiranim okolnostima.

⁽⁴⁾ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, 29.6.2013., str. 60.).

⁽⁵⁾ Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL L 180, 29.6.2013., str. 96.).

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Sva ograničenja donesena u skladu s prvim podstavkom provode se proporcionalno i u potpunosti uzimajući u obzir prava:</p> <p>(a) osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije;</p> <p>(b) državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem na temelju Direktive Vijeća 2003/109/EZ⁵⁶, osoba koje imaju pravo boravka na temelju drugih instrumenata Unije ili nacionalnog prava ili koje imaju nacionalne vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji;</p> <p>(c) državljana trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu.”</p>	<p>Sva ograničenja donesena u skladu s prvim podstavkom provode se proporcionalno i u potpunosti uzimajući u obzir prava:</p> <p>(a) osoba s pravom slobodnog kretanja u skladu s pravom Unije;</p> <p>(b) državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem na temelju Direktive Vijeća 2003/109/EZ⁵⁶, osoba koje imaju pravo boravka na temelju drugih instrumenata Unije ili nacionalnog prava ili koje imaju nacionalne vize za dugotrajni boravak te članova njihovih obitelji;</p> <p>(c) državljana trećih zemalja koji traže međunarodnu zaštitu. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu bude otvoren i lako dostupan dovoljan broj mjesta za registraciju, uključujući granične prijelaze, da bi se zajamčila djelotvorna zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja, uključujući pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i uspostava odgovarajućih zaštitnih mjera za postupanje prema ranjivim osobama.”</p>

Obrazloženje

Predložene mjere za ograničavanje broja prelazaka granice negativno će utjecati na pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i mogu dovesti do nezakonitog prisilnog udaljenja ili vraćanja na vanjskim granicama EU-a te bi mogle biti u suprotnosti s općim ciljem schengenskog područja, odnosno zadržavanjem nepostojanja nadzora unutarnjih granica. Stoga ih treba koristiti isključivo kao krajnju mjeru. Snižavanjem standarda EU-a u području prava o azilu neće se riješiti geopolitička kriza, nego će se umjesto toga oslabiti imidž EU-a u svijetu kao zajednice vrijednosti.

Amandman 25.

Članak 1. stavak 3.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>3. Članak 13. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 13.</p> <p>Zaštita državne granice</p> <p>1. Glavna je svrha zaštite državne granice otkrivanje i sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta i poduzimanje mjera protiv osoba koje su nezakonito prešle granicu. Osobu koja je nezakonito prešla granicu i koja nema pravo boravka na državnom području predmetne države članice mora se uhititi i podvrgnuti postupcima u skladu s Direktivom 2008/115/EZ.</p>	<p>3. Članak 13. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 13.</p> <p>Zaštita državne granice</p> <p>1. Glavna je svrha zaštite državne granice otkrivanje i sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta i poduzimanje mjera protiv osoba koje su nezakonito prešle granicu. Osobu koja je nezakonito prešla granicu i koja nema pravo boravka na državnom području predmetne države članice mora se uhititi i podvrgnuti postupcima u skladu s Direktivom 2008/115/EZ.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>2. Službenici graničnog nadzora koriste stacionarne ili pokretne jedinice radi provođenja zaštite državne granice. Zaštita se provodi tako što se osobe sprečava da između graničnih prijelaza neovlašteno prelaze granicu i izbjegavaju kontrole na graničnim prijelazima te ih se od toga odvraća.</p> <p>3. Zaštitu državne granice između graničnih prijelaza provode službenici graničnog nadzora čiji se broj i metode prilagođavaju postojećim ili predviđenim rizicima i prijetnjama. Ona podrazumijeva česte i iznenadne promjene razdoblja njezina provođenja te druge metode ili tehnike, tako da se neovlašteni prelasci granice učinkovito otkrivaju ili sprečavaju.</p> <p>4. Zaštitu provode stacionarne ili pokretne jedinice koje svoje dužnosti obavljaju ophodnjom ili zauzimanjem pozicije na mjestima koja jesu ili koja se smatraju osjetljivima, a cilj je takvog postupanja spriječiti neovlaštene prelaske granica ili uhititi pojedince koji nezakonito prelaze granicu. Zaštita se može provoditi i tehničkim sredstvima, uključujući i elektronička sredstva, opremu i nadzorne sustave.</p> <p>5. U situaciji instrumentalizacije migranata predmetna država članica prema potrebi pojačava zaštitu državne granice kako bi odgovorila na povećanu prijetnju. Konkretno, država članica prema potrebi povećava resurse i tehnička sredstva za sprečavanje neovlaštenog prelaska granice.</p> <p>Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice za sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice u Uniju.</p>	<p>2. Službenici graničnog nadzora koriste stacionarne ili pokretne jedinice radi provođenja zaštite državne granice. Zaštita se provodi tako što se osobe sprečava da između graničnih prijelaza neovlašteno prelaze granicu i izbjegavaju kontrole na graničnim prijelazima te ih se od toga odvraća.</p> <p>3. Zaštitu državne granice između graničnih prijelaza provode službenici graničnog nadzora čiji se broj i metode prilagođavaju postojećim ili predviđenim rizicima i prijetnjama. Ona podrazumijeva česte i iznenadne promjene razdoblja njezina provođenja te druge metode ili tehnike, tako da se neovlašteni prelasci granice učinkovito otkrivaju ili sprečavaju.</p> <p>4. Zaštitu provode stacionarne ili pokretne jedinice koje svoje dužnosti obavljaju ophodnjom ili zauzimanjem pozicije na mjestima koja jesu ili koja se smatraju osjetljivima, a cilj je takvog postupanja spriječiti neovlaštene prelaske granica ili uhititi pojedince koji nezakonito prelaze granicu. Zaštita se može provoditi i tehničkim sredstvima, uključujući i elektronička sredstva, opremu i nadzorne sustave.</p> <p>5. U situaciji instrumentalizacije migranata, kako je definirana u točki 27. članka 1. stavka 1. točke (b) i kako je prihvaćena u Europskom vijeću, predmetna država članica po potrebi pojačava nadzor državne granice kako bi odgovorila na sve veće pokušaje masovnog prelaska granice. U tu svrhu država članica prema potrebi povećava resurse i tehnička sredstva za poboljšanje zaštite državne granice.</p> <p>Ta tehnička sredstva mogu uključivati moderne tehnologije kao što su bespilotne letjelice i senzori kretanja te pokretne jedinice za sprečavanje neovlaštenih prelazaka granice u Uniju.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>6. Na dovodeći u pitanje potporu koju Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu može pružati državama članicama, u slučaju instrumentalizacije migranata Agencija može provesti procjenu ranjivosti predviđenu člankom 10. stavkom 1. točkom (c) i člankom 32. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća radi pružanja potrebne potpore predmetnoj državi članici. Na temelju rezultata te procjene ili svih drugih relevantnih procjena ranjivosti ili dodjele kritične razine utjecaja predmetnom dijelu granice u smislu članka 35. stavka 1. točke (d) Uredbe (EU) 2019/1896, izvršni direktor Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu izdaje preporuke predmetnoj državi članici u skladu s člankom 41. stavkom 1. te uredbe.</p> <p>7. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 37. u pogledu dodatnih mjera u vezi sa zaštitom državne granice, te razviti standarde za zaštitu državne granice, naročito upotrebu tehnologija za nadzor i praćenje na vanjskim granicama, uzimajući u obzir vrstu granice, razinu utjecaja dodijeljenu svakom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i drugim relevantnim čimbenicima.”</p>	<p>6. Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 37. u pogledu dodatnih mjera u vezi sa zaštitom državne granice, te razviti standarde za zaštitu državne granice, naročito upotrebu tehnologija za nadzor i praćenje na vanjskim granicama, uzimajući u obzir vrstu granice, razinu utjecaja dodijeljenu svakom dijelu vanjske granice u skladu s člankom 34. Uredbe (EU) 2019/1896 i drugim relevantnim čimbenicima.”</p>

Obrazloženje

Predložene mjere za jačanje zaštite državne granice trebale bi se koristiti samo kao krajnja mjera i samo u slučajevima u kojima je Europsko vijeće službeno potvrdilo postojanje instrumentalizacije. U izbrisanoj tekstu koji se odnosi na Agenciju za europsku graničnu i obalnu stražu ponavlja se identičan tekst iz članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) 2019/1896 te je stoga suvišan.

Amandman 26.

Članak 1. stavak 5.

Prijedlog Komisije	Amandman
<p>5. Članak 23. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 23.</p> <p>Izvršavanje javnih ovlasti</p> <p>Nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:</p> <p>a) izvršavanje policijskih ili drugih javnih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na njihovu državnom području, uključujući i na pograničnim područjima njihovih unutarnjih granica, koje su im dodijeljene prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli.</p>	<p>5. Članak 23. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 23.</p> <p>Izvršavanje javnih ovlasti</p> <p>Nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:</p> <p>a) izvršavanje policijskih ili drugih javnih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na njihovu državnom području, uključujući i na pograničnim područjima njihovih unutarnjih granica, koje su im dodijeljene prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman
<p>Izvršavanje ovlasti nadležnih tijela ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kad mjere:</p> <p>i. za cilj nemaju nadzor državne granice;</p> <p>ii. se temelje na općim informacijama i iskustvu nadležnih tijela vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku te su posebno usmjerene na:</p> <ul style="list-style-type: none"> — suzbijanje prekograničnog kriminaliteta; — borbu protiv nezakonitog boravka povezanog s nezakonitim migracijama; ili — ograničavanje širenja zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal, čije je postojanje utvrdio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti; <p>iii. su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama, uključujući kad se provode u prometnim čvorištima ili izravno u prijevoznim sredstvima koja se upotrebljavaju za usluge prijevoza putnika te kad se temelje na analizi rizika;</p> <p>iv. se provode, prema potrebi, na temelju tehnologija za praćenje i nadzor koje se uglavnom upotrebljavaju na državnom području, u svrhu odgovora na prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku kako je navedeno u točki ii.);</p> <p>b) mogućnost da država članica provodi sigurnosne provjere osoba koje u skladu s pravom svake države članice u prometnim čvorištima provode nadležna tijela ili prijevoznici, pod uvjetom da se te provjere primjenjuju i na osobe koje putuju unutar države članice;</p>	<p>Izvršavanje ovlasti nadležnih tijela ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kad mjere:</p> <p>i. za cilj nemaju nadzor državne granice;</p> <p>ii. se temelje na općim informacijama i iskustvu nadležnih tijela vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku te su posebno usmjerene na:</p> <ul style="list-style-type: none"> — suzbijanje prekograničnog kriminaliteta; — borbu protiv nezakonitog boravka povezanog s nezakonitim migracijama, pod uvjetom da provjere identiteta, državljanstva i boravišnog statusa nisu sustavne i provode se na temelju kontinuirane procjene rizika; ili — ograničavanje širenja zarazne bolesti koja ima epidemiološki potencijal, čije je postojanje utvrdio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti; <p>iii. su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama, uključujući kad se provode u prometnim čvorištima ili izravno u prijevoznim sredstvima koja se upotrebljavaju za usluge prijevoza putnika te kad se temelje na analizi rizika;</p> <p>iv. se provode, prema potrebi, na temelju tehnologija za praćenje i nadzor koje se uglavnom upotrebljavaju na državnom području, u svrhu odgovora na prijetnje javnoj sigurnosti ili javnom poretku kako je navedeno u točki ii.);</p> <p>b) mogućnost da država članica provodi sigurnosne provjere osoba koje u skladu s pravom svake države članice u prometnim čvorištima provode nadležna tijela ili prijevoznici, pod uvjetom da se te provjere primjenjuju i na osobe koje putuju unutar države članice;</p>

Prijedlog Komisije	Amandman
<p>c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;</p> <p>d) mogućnost da država članica državljanima trećih zemalja zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinu državnom području prema odredbama članka 22. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama („Schengenska konvencija”);</p> <p>e) sigurnosnu provjeru podataka o putnicima u relevantnim bazama podataka za osobe koje putuju na području bez nadzora unutarnjih granica koju mogu provoditi nadležna tijela u skladu s mjerodavnim pravom.”</p>	<p>c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;</p> <p>d) mogućnost da država članica državljanima trećih zemalja zakonom odredi obvezu da prijave svoju prisutnost na njezinu državnom području prema odredbama članka 22. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama („Schengenska konvencija”);</p> <p>e) sigurnosnu provjeru podataka o putnicima u relevantnim bazama podataka za osobe koje putuju na području bez nadzora unutarnjih granica koju mogu provoditi nadležna tijela u skladu s mjerodavnim pravom.”</p>

Obrazloženje

Usklađivanje teksta s tekstem uvodne izjave 20. Kontrole za suzbijanje nezakonitih prekograničnih migracija same su po sebi kontrole čiji je cilj postizanje rezultata nadzora državne granice te ih stoga nije moguće ne smatrati nadzorom na unutarnjim granicama. Umetanje teksta predstavlja neopravdano proširenje članka 23. Zakonika o schengenskim granicama koji je trenutačno na snazi. Postizanje područja u kojemu je osigurano slobodno kretanje osoba preko unutarnjih granica jedno je od glavnih postignuća Unije. S obzirom na učinak koji takve krajnje mjere mogu imati na sve osobe koje imaju pravo kretanja unutar područja bez nadzora unutarnjih granica, trebalo bi odrediti uvjete i postupke za ponovno uvođenje tih mjera kako bi se osiguralo da su one iznimne i opravdane te da se poštuje načelo proporcionalnosti.

Amandman 27.

Članak 1. stavak 6.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>6. Umeće se sljedeći članak 23.a:</p> <p>„Članak 23.a</p> <p>Postupak transfera osoba uhićenih na unutarnjim granicama</p> <p>1. Ovaj članak primjenjuje se na uhićenje državljanina treće zemlje u blizini unutarnjih granica u okolnostima u kojima su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:</p>	

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>a) predmetni državljani treće zemlje ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak utvrđene u članku 6. stavku 1.;</p> <p>b) na državljanina treće zemlje ne odnosi se odstupanje utvrđeno u članku 6. stavku 5. točki (a);</p> <p>c) državljani treće zemlje uhićen je u okviru prekogranične operativne policijske suradnje, pogotovo u zajedničkim policijskim ophodnjama;</p> <p>d) postoje jasne naznake da je državljani treće zemlje došao izravno iz druge države članice, na temelju informacija koje su odmah dostupne uhidbenim tijelima, a uključuju izjave predmetne osobe, osobne, putne ili druge isprave pronađene kod te osobe ili rezultate pretraga relevantnih nacionalnih baza podataka i baza podataka Unije.</p> <p>2. Na temelju nalaza da predmetni državljani treće zemlje nema pravo boravka na državnom području države članice, nadležna tijela te države članice mogu odlučiti odmah transferirati tu osobu u državu članicu iz koje je ušla ili zatražila ulazak, u skladu s postupkom navedenim u Prilogu XII.</p> <p>3. Kad država članica primjenjuje postupak iz stavka 2. od države članice primateljice zahtijeva se da poduzme sve potrebne mjere za prihvatanje predmetnog državljanina treće zemlje u skladu s postupcima navedenima u Prilogu XII.</p> <p>4. Od [godinu dana nakon stupanja na snagu ove Uredbe] i jednom godišnje nakon toga države članice Komisiji podnose podatke zabilježene u skladu s točkom 3. Priloga XII., a povezane s primjenom stavaka 1., 2. i 3.”</p>	

Obrazloženje

Vidjeti uvodne izjave od 25. do 27.

Amandman 28.

Članak 1. stavak 8.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>8. Članak 25. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 25.</p> <p>Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p> <p>1. Ako se na području bez nadzora unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno ponovno uvesti nadzor državne granice, na svim svojim unutarnjim granicama ili nekim njihovim određenim dijelovima.</p>	<p>8. Članak 25. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 25.</p> <p>Opći okvir za privremeno ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p> <p>1. Ako se na području bez nadzora unutarnjih granica pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno ponovno uvesti nadzor državne granice, na svim svojim unutarnjim granicama ili nekim njihovim određenim dijelovima.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Smatra se da ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti može pogotovo proizlaziti iz:</p> <p>(a) aktivnosti povezanih s terorizmom ili organiziranim kriminalom;</p> <p>(b) dalekosežnih izvanrednih stanja u području javnog zdravlja;</p> <p>(c) situacije u kojoj dolazi do velikih nedopuštenih kretanja državljana trećih zemalja između država članica koja ugrožavaju sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica;</p> <p>(d) velikih ili važnih međunarodnih događaja kao što su sportski, trgovinski ili politički događaji.</p> <p>2. Nadzor državne granice može se uvesti na temelju članka 25.a i članka 28. samo ako država članica utvrdi da je takva mjera nužna i proporcionalna, s obzirom na kriterije iz članka 26. stavka 1. i, u slučaju produljenja tog nadzora, kriterije iz članka 26. stavka 2. Nadzor državne granice može se ponovno uvesti i u skladu s člankom 29., s obzirom na kriterije iz članka 30.</p> <p>U svim se slučajevima nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uvodi samo kao krajnja mjera. Područje primjene i trajanje privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ne smije prekoračiti ono što je strogo nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.</p> <p>3. Nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se produljiti u skladu s člancima 25.a, 28. ili 29. ako ista prijetnja potraje.</p> <p>Smatra se da ista prijetnja postoji ako se obrazloženje koje podnese država članica za produljenje nadzora državne granice temelji na utvrđenom daljnjem trajanju iste prijetnje zbog koje je opravdano početno ponovno uvođenje nadzora državne granice.”</p>	<p>Smatra se da ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti može pogotovo proizlaziti iz:</p> <p>(a) aktivnosti povezanih s terorizmom ili organiziranim kriminalom;</p> <p>(b) dalekosežnih izvanrednih stanja u području javnog zdravlja;</p> <p>(c) velikih ili važnih međunarodnih događaja kao što su sportski, trgovinski ili politički događaji.</p> <p>2. Nadzor državne granice može se uvesti na temelju članka 25.a i članka 28. samo ako država članica utvrdi da je takva mjera nužna i proporcionalna, s obzirom na kriterije iz članka 26. stavka 1. i, u slučaju produljenja tog nadzora, kriterije iz članka 26. stavka 2. Nadzor državne granice može se ponovno uvesti i u skladu s člankom 29., s obzirom na kriterije iz članka 30.</p> <p>U svim se slučajevima nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uvodi samo kao krajnja mjera. Područje primjene i trajanje privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ne smije prekoračiti ono što je strogo nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.”</p>

Obrazloženje

Uvođenje točke (c) u suprotnosti je s logikom posebnog mehanizma predloženog u članku 28. i načelom supsidijarnosti. Situacija obilježena velikim nedopuštenim kretanjima državljana trećih zemalja među državama članicama ne bi trebala biti uključena kao ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti kojom bi se opravdalo ponovno uvođenje ili produljenje nadzora na unutarnjim granicama te države članice jer je njezino uključivanje u opći okvir nespojivo i kontradiktorno s ciljem prijedloga, kao i pravilnom primjenom načela supsidijarnosti. Citat iz Prijedloga COM(2021) 891:

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

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

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

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

S obzirom na to da se situacija iz predloženog članka 25. stavka 1. točke (c) odnosi na kretanja među državama članicama, koja bi zapravo mogla utjecati na većinu država članica, potrebno ju je u skladu s načelom supsidijarnosti rješavati na razini Unije, kako je predloženo u članku 28., te ona treba podlijezati provedbenoj odluci Vijeća.

Brisanje podstavka 3. u skladu s uvodnim izjavama 34., 35. i 45.

Amandman 29.

Članak 1. stavak 9.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>9. Nakon članka 25. umeće se novi članak 25.a:</p> <p>„Članak 25.a</p> <p>Postupak za slučajeve u kojima je potrebno djelovati uslijed nepredvidljivih ili predvidljivih događaja</p> <p>1. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici nepredvidljiva i zahtijeva hitno djelovanje, država članica iznimno može bez odlaganja ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama.</p> <p>2. Istodobno s ponovnim uvođenjem nadzora državne granice iz stavka 1. država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1.</p>	<p>9. Nakon članka 25. umeće se novi članak 25.a:</p> <p>„Članak 25.a</p> <p>Postupak za slučajeve u kojima je potrebno djelovati uslijed nepredvidljivih ili predvidljivih događaja</p> <p>1. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici nepredvidljiva i zahtijeva hitno djelovanje, država članica iznimno može bez odlaganja ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama.</p> <p>2. Istodobno s ponovnim uvođenjem nadzora državne granice iz stavka 1. država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>3. Za potrebe stavka 1. nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se bez odlaganja ponovno uvesti u ograničenom razdoblju od najviše mjesec dana. Potraje li ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti duže od tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja čije ukupno trajanje nije duže od tri mjeseca.</p> <p>4. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici predvidljiva, država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice u skladu s člankom 27. stavkom 1. najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili u kraćem roku ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.</p> <p>5. Za potrebe stavka 4. i ne dovodeći u pitanje članak 27.a stavak 4., nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se ponovno uvesti na razdoblje od najviše šest mjeseci. Ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti potraje i nakon tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja od najviše šest mjeseci.</p> <p>Komisija i druge države članice obavješćuju se o svim produljenjima u skladu s člankom 27. i u rokovima iz stavka 4. Podložno članku 27.a stavku 5. nadzor državne granice na unutarnjim granicama ne smije trajati duže od dvije godine.</p> <p>6. Razdoblje iz stavka 5. ne uključuje razdoblja iz stavka 3.”</p>	<p>3. Za potrebe stavka 1. nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se bez odlaganja ponovno uvesti u ograničenom razdoblju od najviše mjesec dana. Potraje li ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti duže od tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja čije ukupno trajanje nije duže od tri mjeseca.</p> <p>4. Ako je ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici predvidljiva, država članica obavješćuje Komisiju i druge države članice u skladu s člankom 27. stavkom 1. najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili u kraćem roku ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.</p> <p>5. Za potrebe stavka 4. nadzor državne granice na unutarnjim granicama može se bez odlaganja ponovno uvesti na razdoblje od najviše šest mjeseci. Ako se pojavi nova vrsta prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti nakon tog razdoblja, država članica može produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na dodatna razdoblja od najviše šest mjeseci.</p> <p>Komisija i druge države članice obavješćuju se o svim produljenjima u skladu s člankom 27. i u rokovima iz stavka 4. Nadzor državne granice na unutarnjim granicama ne smije trajati duže od dvije godine.</p> <p>6. Razdoblje iz stavka 5. ne uključuje razdoblja iz stavka 3.”</p>

Obrazloženje

Ukupno trajanje nadzora na unutarnjim granicama ne bi smjelo trajati dulje od 24 mjeseca. U skladu s presudom Suda Europske unije (spojeni predmeti C-368/20 i C-369/20), Zakonik o schengenskim granicama treba tumačiti tako da zabranjuje da država članica privremeno ponovno uvede nadzor državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25. i 27. tog Zakonika ako njegovo ponovno uvođenje prelazi najdulje ukupno trajanje od šest mjeseci i ako ne dođe do nove prijetnje koja bi opravdala ponovno uvođenje rokova predviđenih člankom 25.

Amandman 30.

Članak 1. stavak 10.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>10. Članak 26. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 26.</p> <p>Kriteriji za privremeno ponovno uvođenje i produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p>	<p>10. Članak 26. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 26.</p> <p>Kriteriji za privremeno ponovno uvođenje i produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>1. Kako bi utvrdila je li ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama nužno i proporcionalno u skladu s člankom 25., država članica posebno uzima u obzir:</p> <p>(a) primjerenost mjere ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uzimajući u obzir narav utvrđene ozbiljne prijetnje, a posebno činjenicu je li vjerojatno da će se ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na odgovarajući način ukloniti prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;</p> <p>(b) vjerojatan učinak te mjere na:</p> <ul style="list-style-type: none"> — kretanje osoba na području bez nadzora unutarnjih granica i — funkcioniranje prekograničnih regija, s obzirom na snažne društvene i gospodarske veze između njih. <p>2. Ako država članica odluči produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 5., onda detaljno procjenjuje i to mogu li se ciljevi tog produženja postići:</p> <p>a) upotrebom alternativnih mjera kao što su razmjerne kontrole koje se provode u kontekstu zakonitog izvršavanja ovlasti iz članka 23. točke (a);</p> <p>b) primjenom postupka iz članka 23.a;</p> <p>c) oblicima policijske suradnje predviđene pravom Unije, uključujući o pitanjima kao što su zajedničke ophodnje, zajedničke operacije, zajednički istražni timovi, prekogranične potjere ili prekogranični nadzor.</p>	<p>1. Kako bi utvrdila je li ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama nužno i proporcionalno u skladu s člankom 25., država članica posebno uzima u obzir:</p> <p>(a) upotrebu alternativnih mjera kao što su razmjerne kontrole koje se provode u kontekstu zakonitog izvršavanja ovlasti iz članka 23. točke (a);</p> <p>(b) primjerenost mjere ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uzimajući u obzir narav utvrđene ozbiljne prijetnje, a posebno činjenicu je li vjerojatno da će se ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na odgovarajući način ukloniti prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti;</p> <p>(c) vjerojatan učinak te mjere na:</p> <ul style="list-style-type: none"> — kretanje osoba na području bez nadzora unutarnjih granica i — funkcioniranje prekograničnih regija, s obzirom na snažne društvene i gospodarske veze između njih. <p>2. Ako država članica odluči produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 5., onda detaljno procjenjuje i to mogu li se ciljevi tog produženja postići:</p> <p>(a) upotrebom alternativnih mjera kao što su razmjerne kontrole koje se provode u kontekstu zakonitog izvršavanja ovlasti iz članka 23. točke (a);</p> <p>(b) oblicima policijske suradnje predviđene pravom Unije, uključujući o pitanjima kao što su zajedničke ophodnje, zajedničke operacije, zajednički istražni timovi, prekogranične potjere ili prekogranični nadzor.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
3. Ako je nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uveden ili produljen, predmetne države članice prema potrebi osiguravaju da je popraćen odgovarajućim mjerama kojima se ublažava utjecaj ponovnog uvođenja nadzora državne granice na osobe i prijevoz robe, posebno uzimajući u obzir prekogranične regije.”	3. Ako je nadzor državne granice na unutarnjim granicama ponovno uveden ili produljen, predmetne države članice prema potrebi osiguravaju da je popraćen odgovarajućim mjerama kojima se ublažava utjecaj ponovnog uvođenja nadzora državne granice na osobe i prijevoz robe, posebno uzimajući u obzir prekogranične regije.”

Obrazloženje

Kako bi se ostvarili ciljevi prijedloga, važno je da se alternativne mjere razmotre već u fazi prije ponovnog uvođenja nadzora državne granice, a ne samo u fazi produljenja.

Predlaže se brisanje članka 23.a te ga stoga treba izbrisati i iz članka 26.

Amandman 31.

Članak 1. stavak 11.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
11. Članak 27. zamjenjuje se sljedećim: „Članak 27. Obavješćivanje o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i procjeni rizika 1. Obavijesti država članica o ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora unutarnjih granica sadržavaju sljedeće informacije: (a) razloge za ponovno uvođenje ili produljenje, uključujući sve relevantne podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinu javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti; (b) područje primjene predloženog ponovnog uvođenja ili produljenja uz naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se nadzor državne granice treba ponovno uvesti ili produljiti; (c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza; (d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja;	11. Članak 27. zamjenjuje se sljedećim: „Članak 27. Obavješćivanje o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i procjeni rizika 1. Obavijesti država članica o ponovnom uvođenju ili produljenju nadzora unutarnjih granica sadržavaju sljedeće informacije: (a) razloge za ponovno uvođenje ili produljenje, uključujući sve relevantne podatke koji detaljno navode događaje koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju njezinu javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, kao i razloge zašto alternativne mjere nisu bile prikladne; (b) područje primjene predloženog ponovnog uvođenja ili produljenja uz naznaku dijela ili dijelova unutarnjih granica gdje se nadzor državne granice treba ponovno uvesti ili produljiti; (c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza; (d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja;

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
(e) razmatranje nužnosti i proporcionalnosti iz članka 26. stavka 1. te, u slučaju produljenja, iz članka 26. stavka 2.;	(e) razmatranje nužnosti i proporcionalnosti iz članka 26. stavka 1. te, u slučaju produljenja, iz članka 26. stavka 2.;
(f) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.	(f) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.
Obavijest mogu zajednički podnijeti dvije ili više država članica.	Obavijest mogu zajednički podnijeti dvije ili više država članica.
Obavijest se podnosi u skladu s predloškom koji Komisija utvrđuje provedbenim aktom i objavljuje na internetu. Taj se provedbeni akt donosi u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 38. stavka 2.”	Obavijest se podnosi u skladu s predloškom koji Komisija utvrđuje provedbenim aktom i objavljuje na internetu. Predložak bi trebao uključiti stajalište nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama. Taj se provedbeni akt donosi u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 38. stavka 2.
2. Ako se nadzor državne granice provodi šest mjeseci u skladu s člankom 25.a stavkom 4., svaka daljnja obavijest o produljenju tog nadzora sadržava procjenu rizika. U procjeni rizika navodi se razmjer i predviđeni razvoj utvrđene ozbiljne prijetnje, pogotovo očekivano trajanje utvrđene ozbiljne prijetnje te informacije o tome koji bi dijelovi unutarnjih granica mogli biti ugroženi, kao i informacije o mjerama za koordinaciju s drugim državama članicama na koje te mjere utječu ili bi vjerojatno mogle utjecati.	2. Ako se nadzor državne granice provodi šest mjeseci u skladu s člankom 25.a stavkom 4., svaka daljnja obavijest o produljenju tog nadzora sadržava procjenu rizika. U procjeni rizika navodi se razmjer i predviđeni razvoj utvrđene ozbiljne prijetnje, pogotovo očekivano trajanje utvrđene ozbiljne prijetnje te informacije o tome koji bi dijelovi unutarnjih granica mogli biti ugroženi, kao i informacije o mjerama za koordinaciju s drugim državama članicama i prekograničnim regijama na koje te mjere utječu ili bi vjerojatno mogle utjecati.
3. Ako se ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice odnosi na velika nedopuštena kretanja iz članka 25. stavka 1. točke (b), u analizi rizika navode se i informacije o razmjeru i trendovima tih nedopuštenih kretanja, uključujući sve informacije dobivene od relevantnih agencija EU-a u skladu s njihovim ovlastima i analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava.	3. Ako se ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice odnosi na velika nedopuštena kretanja iz članka 25. stavka 1. točke (b), u analizi rizika navode se i informacije o razmjeru i trendovima tih nedopuštenih kretanja, uključujući sve informacije dobivene od relevantnih agencija EU-a u skladu s njihovim ovlastima i analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava.
4. Predmetna država članica na zahtjev Komisije dostavlja sve dodatne informacije, uključujući o mjerama za koordinaciju s državama članicama na koje utječe planirano produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, kao i dodatne informacije nužne za procjenu moguće upotrebe mjera iz članka 23. i članka 23.a.	4. Predmetna država članica na zahtjev Komisije dostavlja sve dodatne informacije, uključujući o mjerama za koordinaciju s državama članicama na koje utječe planirano produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, kao i dodatne informacije nužne za procjenu moguće upotrebe mjera iz članka 23. i članka 23.a.
5. Države članice koje podnose obavijest prema stavku 1. ili stavku 2. mogu, prema potrebi i u skladu s nacionalnim pravom, proglasiti sve ili neke dijelove dostavljenih informacija povjerljivima.	5. Države članice koje podnose obavijest prema stavku 1. ili stavku 2. mogu, prema potrebi i u skladu s nacionalnim pravom, proglasiti sve ili neke dijelove dostavljenih informacija povjerljivima.

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

Obrazloženje

Usklađivanje s prethodnim amandmanom.

Amandman 32.

Članak 1. stavak 12.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
12. Umeće se sljedeći članak 27.a: „Članak 27.a	12. Umeće se sljedeći članak 27.a: „Članak 27.a
Savjetovanje s državama članicama i mišljenje Komisije	Savjetovanje s državama članicama i mišljenje Komisije
1. Nakon primitka obavijesti podnesenih na temelju članka 27. stavka 1. Komisija prema potrebi može pokrenuti postupak savjetovanja koji uključuje zajedničke sastanke između države članice koja planira ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama i drugih država članica, posebno onih na koje te mjere izravno utječu, te relevantnih agencija Unije. Savjetovanje se posebno odnosi na utvrđenu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, relevantnost planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice, s obzirom na primjerenost alternativnih mjera, kao i na načine osiguravanja uzajamne suradnje između država članica u vezi s ponovno uvedenim nadzorom državne granice. Države članice koje planiraju ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama u najvećoj mogućoj mjeri uzimaju u obzir rezultate tog savjetovanja pri provedbi nadzora državne granice na unutarnjim granicama.	1. Nakon primitka obavijesti podnesenih na temelju članka 27. stavka 1. Komisija prema potrebi pokreće postupak savjetovanja koji uključuje zajedničke sastanke između države članice koja planira ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama i drugih država članica, posebno onih na koje te mjere izravno utječu, Europskog parlamenta, Europskog odbora regija te relevantnih agencija Unije. Savjetovanje se posebno odnosi na utvrđenu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, relevantnost planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice, s obzirom na primjerenost alternativnih mjera, kao i na načine osiguravanja uzajamne suradnje između država članica u vezi s ponovno uvedenim nadzorom državne granice. Države članice koje planiraju ponovno uvesti ili produljiti nadzor državne granice na unutarnjim granicama u najvećoj mogućoj mjeri uzimaju u obzir rezultate tog savjetovanja pri provedbi nadzora državne granice na unutarnjim granicama.
2. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s ponovnim uvođenjem ili produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama Komisija ili bilo koja druga država članica može, ne dovodeći u pitanje članak 72. UFEU-a, izdati mišljenje ako na temelju informacija navedenih u obavijesti i, prema potrebi, procjeni rizika ili bilo kojim dodatnim informacijama osjeća zabrinutost zbog nužnosti ili proporcionalnosti planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama.	2. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s ponovnim uvođenjem ili produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama Komisija ili bilo koja druga država članica može, ne dovodeći u pitanje članak 72. UFEU-a, izdati mišljenje ako na temelju informacija navedenih u obavijesti i, prema potrebi, procjeni rizika ili bilo kojim dodatnim informacijama osjeća zabrinutost zbog nužnosti ili proporcionalnosti planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>3. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovode do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od osamnaest mjeseci, Komisija izdaje mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora unutarnjih granica.</p> <p>4. Kad izda mišljenje iz stavka 2. ili 3. Komisija može uspostaviti postupak savjetovanja kako bi to mišljenje raspravila s državama članicama. Komisija pokreće taj postupak kad ona ili država članica izdaju mišljenje izražavajući zabrinutost o nužnosti ili proporcionalnosti ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica.</p> <p>5. Kad država članica smatra da postoje izvanredne situacije koje opravdavaju neprekidnu potrebu za nadzorom unutarnjih granica u trajanju dužem od najdužeg razdoblja iz članka 25. stavka 5. o tome obavještava Komisiju u skladu s člankom 27. stavkom 2. Država članica u novoj obavijesti obrazlaže neprekidnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti s obzirom na mišljenje Komisije izdano na temelju stavka 3. Komisija zatim izdaje daljnje mišljenje.”</p>	<p>3. Nakon primitka obavijesti podnesenih u vezi s produljenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovode do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od dvanaest mjeseci, Komisija izdaje mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora unutarnjih granica. To bi mišljenje trebalo uzeti u obzir i stajalište nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima navedenima u obavijesti, a koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama.</p> <p>4. Kad izda mišljenje iz stavka 2. ili 3. Komisija uspostavlja postupak savjetovanja kako bi to mišljenje raspravila s državama članicama. Komisija pokreće taj postupak kad ona ili država članica izdaju mišljenje izražavajući zabrinutost o nužnosti ili proporcionalnosti ponovno uvedenog nadzora unutarnjih granica.</p> <p>5. Kad država članica smatra da postoje izvanredne situacije koje opravdavaju neprekidnu potrebu za nadzorom unutarnjih granica u trajanju dužem od najdužeg razdoblja iz članka 25.a stavka 5. o tome obavještava Komisiju u skladu s člankom 27. stavkom 2. Država članica u novoj obavijesti obrazlaže neprekidnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti s obzirom na mišljenje Komisije izdano na temelju stavka 3. Komisija zatim izdaje daljnje mišljenje.”</p>

Obrazloženje

Ključno je da Europska komisija brzo procijeni nužnost i proporcionalnost produljenih kontrola na unutarnjim granicama te da se njezine preporuke temelje na stajalištu nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama. U tom bi se postupku trebalo savjetovati s Europskim parlamentom i Europskim odborom regija. Nadalje, upućivanje na produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama obuhvaćeno je člankom 25.a stavkom 5., i to je potrebno ispraviti.

Amandman 33

Članak 1. stavak 13.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>13. Članak 28. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 28.</p> <p>Posebni mehanizam kad ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica</p>	<p>13. Članak 28. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 28.</p> <p>Posebni mehanizam kad ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>1. Kad Komisija utvrdi da ista ozbiljna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku utječe na većinu država članica i ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez unutarnjih granica, može predložiti Vijeću da donese provedbenu odluku kojom se državama članicama odobrava ponovno uvođenje nadzora državne granice ako dostupne mjere iz članka 23. i članka 23.a nisu dovoljne za suzbijanje prijetnje.</p> <p>2. Odluka se odnosi na razdoblje do šest mjeseci i može se obnavljati na temelju prijedloga Komisije na dodatna razdoblja od po najviše šest mjeseci za čitavo vrijeme trajanja prijetnje, s obzirom na preispitivanje iz stavka 5.</p> <p>3. Nadzor državne granice koji države članice ponovno uvode ili produljuju zbog prijetnje iz stavka 1. temelji se na odluci Vijeća od njezina stupanja na snagu.</p> <p>4. Odluka Vijeća iz stavka 1. odnosi se i na sve odgovarajuće mjere ublažavanja koje se uspostavljaju na nacionalnoj razini i razini Unije kako bi se učinci ponovnog uvođenja nadzora državne granice sveli na najmanju moguću mjeru.</p> <p>5. Komisija preispituje razvoj utvrđene prijetnje i učinak mjera donesenih u skladu s odlukom Vijeća iz stavka 1. kako bi procijenila jesu li mjere i dalje opravdane.</p> <p>6. Države članice odmah obavješćuju Komisiju i druge države članice u Vijeću o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s odlukom iz stavka 1.</p> <p>7. Komisija može izdati preporuku navodeći druge mjere iz članka 23. i članka 23.a kojima se može nadopuniti nadzor unutarnjih granica ili koje mogu biti prikladnije za suzbijanje utvrđene prijetnje unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku iz stavka 1.”</p>	<p>1. Kad Komisija utvrdi da ista ozbiljna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku utječe na većinu država članica i ugrožava sveukupno funkcioniranje područja bez unutarnjih granica, može predložiti Vijeću da donese provedbenu odluku kojom se državama članicama odobrava ponovno uvođenje nadzora državne granice ako dostupne mjere iz članka 23. nisu dovoljne za suzbijanje prijetnje.</p> <p>2. Odluka se odnosi na razdoblje do šest mjeseci i može se obnavljati, ako prijetnja i dalje postoji, na temelju prijedloga Komisije na dodatna razdoblja od po najviše šest mjeseci i ukupno 24 mjeseca, s obzirom na preispitivanje iz stavka 5.</p> <p>3. Nadzor državne granice koji države članice ponovno uvode ili produljuju zbog prijetnje iz stavka 1. temelji se na odluci Vijeća od njezina stupanja na snagu.</p> <p>4. Odluka Vijeća iz stavka 1. odnosi se i na sve odgovarajuće mjere ublažavanja koje se uspostavljaju na nacionalnoj razini i razini Unije kako bi se učinci ponovnog uvođenja nadzora državne granice sveli na najmanju moguću mjeru.</p> <p>5. Komisija preispituje razvoj utvrđene prijetnje i učinak mjera donesenih u skladu s odlukom Vijeća iz stavka 1. kako bi procijenila jesu li mjere i dalje opravdane.</p> <p>6. Države članice odmah obavješćuju Komisiju i druge države članice u Vijeću o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s odlukom iz stavka 1.</p> <p>7. Komisija može izdati preporuku navodeći druge mjere iz članka 23. kojima se može nadopuniti nadzor unutarnjih granica ili koje mogu biti prikladnije za suzbijanje utvrđene prijetnje unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku iz stavka 1. Ta bi preporuka trebala uzeti u obzir i stajalište nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama.</p>

Obrazloženje

Kako bi se osiguralo da su uzeta u obzir stajališta lokalnih i regionalnih vlasti u prekograničnim regijama i usklađenost s odredbama iz prijedloga, jedinstveni format izvješća trebao bi uključivati odjeljak o stajalištu nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama. Osim toga, potrebna je fiksna gornja granica kako bi se izbjegle gotovo trajne kontrole na unutarnjim granicama.

Amandman 34

Članak 1. stavak 14.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>14. Članak 31. mijenja se kako slijedi:</p> <p>a) članak 31. postaje stavak 1.;</p> <p>b) dodaje se sljedeći stavak 2.:</p> <p>„2. Kad država članica obavijesti Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1., istodobno Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja sljedeće informacije:</p> <p>a) pojedinosti o unutarnjim granicama na kojima se ponovno uvodi nadzor državne granice;</p> <p>b) razloge predloženog ponovnog uvođenja;</p> <p>c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;</p> <p>d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;</p> <p>e) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.</p> <p>3. Informacije koje države članice dostavljaju mogu se proglašiti povjerljivima na temelju članka 27. stavka 4.</p> <p>Države članice nisu obvezne dostaviti sve informacije iz stavka 2. ako je to opravdano zbog javne sigurnosti.</p> <p>Proglašavanje informacija povjerljivima ne sprečava Komisiju da ih učini dostupnima Europskom parlamentu. Prijenos informacija i dokumenata te postupanje s informacijama i dokumentima prenesenima Europskom parlamentu na temelju ovog članka mora biti u skladu s pravilima o prosljeđivanju povjerljivih informacija i postupanju s njima, koja se primjenjuju između Europskog parlamenta i Komisije.”</p>	<p>14. Članak 31. mijenja se kako slijedi:</p> <p>a) članak 31. postaje stavak 1.;</p> <p>b) dodaje se sljedeći stavak 2.:</p> <p>„2. Kad država članica obavijesti Komisiju i druge države članice o ponovnom uvođenju nadzora državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1., istodobno Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja sljedeće informacije:</p> <p>a) pojedinosti o unutarnjim granicama na kojima se ponovno uvodi nadzor državne granice;</p> <p>b) razloge predloženog ponovnog uvođenja;</p> <p>c) nazive ovlaštenih graničnih prijelaza;</p> <p>d) datum i trajanje planiranog ponovnog uvođenja;</p> <p>e) prema potrebi, mjere koje druge države članice trebaju poduzeti.</p> <p>3. Informacije koje države članice dostavljaju mogu se proglašiti povjerljivima na temelju članka 27. stavka 4.</p> <p>Države članice nisu obvezne dostaviti sve informacije iz stavka 2. u iznimnim slučajevima opravdanim ozbiljnim razlozima javne sigurnosti.</p> <p>Proglašavanje informacija povjerljivima ne sprečava Komisiju da ih učini dostupnima Europskom parlamentu. Prijenos informacija i dokumenata te postupanje s informacijama i dokumentima prenesenima Europskom parlamentu na temelju ovog članka mora biti u skladu s pravilima o prosljeđivanju povjerljivih informacija i postupanju s njima, koja se primjenjuju između Europskog parlamenta i Komisije.”</p>

Obrazloženje

Iznimke u pogledu transparentnosti trebale bi biti vrlo ograničene.

Amandman 35

Članak 1. stavak 15.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>15. Članak 33. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 33.</p> <p>Izvješće o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p> <p>1. U roku od četiri tjedna od ukidanja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice koje su provodile nadzor državne granice na unutarnjim granicama podnose Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji izvješće o ponovnom uvođenju i, prema potrebi, produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama.</p> <p>2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., kad se nadzor državne granice produljuje u skladu s člankom 25.a stavkom 5. predmetna država članica podnosi izvješće po isteku dvanaest mjeseci i svakih dvanaest mjeseci nakon toga, ako se nadzor državne granice iznimno nastavi provoditi.</p> <p>3. U izvješću se posebno navodi početna i daljnja procjena nužnosti nadzora državne granice te ispunjavanje kriterija iz članka 26., provođenje provjera, praktična suradnja sa susjednim državama članicama, posljedični učinak na kretanje osoba, pogotovo u prekograničnim regijama, učinkovitost ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uključujući ex-post procjenu proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice.</p> <p>4. Komisija donosi jedinstveni obrazac za to izvješće i objavljuje ga na internetu.</p> <p>5. Komisija može izdati mišljenje o toj ex-post procjeni privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na jednoj ili više unutarnjih granica ili njihovih dijelova.</p>	<p>15. Članak 33. zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„Članak 33.</p> <p>Izvješća o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama</p> <p>1. Svaka četiri tjedna tijekom provedbe nadzora državne granice na unutarnjim granicama i u roku od četiri tjedna od ukidanja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, države članice koje provode nadzor državne granice na unutarnjim granicama podnose Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji izvješća o ponovnom uvođenju i, prema potrebi, produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama.</p> <p>2. Ne dovodeći u pitanje stavak 1., kad se nadzor državne granice produljuje u skladu s člankom 25.a stavkom 5., predmetna država članica podnosi izvješće po isteku dvanaest mjeseci ako se nadzor državne granice iznimno nastavi provoditi.</p> <p>3. U izvješćima se posebno navodi početna i daljnja procjena nužnosti nadzora državne granice te ispunjavanje kriterija iz članka 26., provođenje provjera, praktična suradnja sa susjednim državama članicama, posljedični učinak na kretanje osoba, pogotovo u prekograničnim regijama, učinkovitost ponovnog uvođenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama, uključujući tekuću procjenu proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice.</p> <p>4. Komisija donosi jedinstveni obrazac za ta izvješća i objavljuje ga na internetu. Izvješće uključuje odjeljak o stajalištu nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama.</p> <p>5. Komisija izdaje mišljenje o toj tekućoj procjeni privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice na jednoj ili više unutarnjih granica ili njihovih dijelova.</p>

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
6. Komisija Europskom parlamentu i Vijeću najmanje jednom godišnje podnosi izvješće o funkcioniranju područja bez nadzora unutarnjih granica pod nazivom, izvješće o stanju Schengena'. To izvješće uključuje popis svih odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama koje su donesene u relevantnoj godini. Uključuje i informacije o trendovima na schengenskom području u smislu nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja, uzimajući u obzir dostupne informacije relevantnih agencija Unije, analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava te procjenu nužnosti i proporcionalnosti ponovnih uvođenja nadzora državne granice tijekom razdoblja na koje se odnosi izvješće."	6. Komisija Europskom parlamentu i Vijeću najmanje jednom godišnje podnosi izvješće o funkcioniranju područja bez nadzora unutarnjih granica pod nazivom, izvješće o stanju Schengena'. To izvješće uključuje popis svih odluka o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama koje su donesene u relevantnoj godini. Uključuje i informacije o trendovima na schengenskom području u smislu nedopuštenog kretanja državljana trećih zemalja, uzimajući u obzir dostupne informacije relevantnih agencija Unije, analizu podataka iz relevantnih informacijskih sustava te procjenu nužnosti i proporcionalnosti ponovnih uvođenja nadzora državne granice tijekom razdoblja na koje se odnosi izvješće."

Obrazloženje

Kako bi se osiguralo da su uzeta u obzir stajališta lokalnih i regionalnih vlasti u prekograničnim regijama i usklađenost s odredbama iz prijedloga, jedinstveni format izvješća trebao bi uključivati odjeljak o stajalištu nadležnog odnosno nadležnih tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama.

Nužnost i proporcionalnost ponovno uvedenog nadzora državne granice na unutarnjim granicama provodi se redovito i podliježe obveznoj procjeni Komisije tijekom i nakon nadzora.

Budući da bi se nadzor na unutarnjim granicama trebao provoditi samo u iznimnim okolnostima i biti krajnja mjera, od početka uvođenja takvih mjera trebalo bi provoditi pomno praćenje i ocjenjivanje. Razdoblje od četiri tjedna koje se ovdje predlaže u skladu je s vremenskim okvirom predviđenim za naknadno izvješćivanje.

Amandman 36

Članak 1. stavak 19. – Brisanje Priloga XII.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>19. Dodaje se novi Prilog XII.:</p> <p>„PRILOG XII.</p> <p>DIO A</p> <p>Postupak transfera osoba uhićenih na unutarnjim granicama</p> <p>[1 – 7.]</p> <p>DIO B</p> <p>Standardni obrazac za transfer osoba uhićenih na unutarnjim granicama</p> <p>[...]</p>	

Obrazloženje

Zbog predloženog brisanja članka 23.a potrebno je izbrisati i Prilog XII.

Amandman 37

Članak 2. stavak 1.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>1. Članak 6. stavak 3. Direktive 2008/115/EZ zamjenjuje se sljedećim:</p> <p>„3. Države članice mogu se suzdržati od izdavanja odluke o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području ako konkretnog državljanina treće zemlje preuzme druga država članica u skladu s postupkom predviđenim u članku 23.a Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća (*) ili prema bilateralnim sporazumima ili dogovorima.</p> <p>Država članica koja je u skladu s prvim podstavkom preuzela konkretnog državljanina treće zemlje izdaje odluku o vraćanju u skladu sa stavkom 1. U takvim se slučajevima ne primjenjuje odstupanje utvrđeno u prvom podstavku.</p> <p>Države članice Komisiju bez odgode obavješćuju o svim postojećim, izmijenjenim ili novim bilateralnim sporazumima ili dogovorima.”</p> <p>(*) 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 schengskim granicama) (SL L 077, 23.3.2016., str. 1.).</p>	

Obrazloženje

Zbog predloženog brisanja članka 23.a potrebno je izbrisati i predložene izmjene članka 6. stavka 3. Direktive 2008/115/EZ. Primjenjuje se obrazloženje predloženog brisanja uvodnih izjava 25. i 26. Osim toga, veliko oslanjanje na bilateralne sporazume među državama članicama koje bi bilo potrebno za provedbu takvih transfera moglo bi ugroziti europsku solidarnost. Nadalje, u skladu s mišljenjem pravne službe Vijeća Europske unije (6357/21, 19.2.2021.) u kojem se detaljno objašnjava „varijabilna geometrija” schengenske i dublinske pravne stečevine u odnosu na prijedloge u okviru novog pakta o migracijama i azilu, odredbe povezane s vraćanjem mogle bi se ponovno uključiti u prijedlog preinake Direktive o vraćanju (kako je Komisija predložila 2018., prijedlog se trenutačno još razmatra u Vijeću). Alternativno, takve bi odredbe mogle biti dio prijedloga za izmjenu Direktive o vraćanju. Uključivanje izmjene Direktive o vraćanju u okviru revidiranog Zakonika o schengskim granicama nije u skladu s predanošću Europske komisije boljoj regulativi.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR),

1. pozdravlja prijedlog Komisije za izmjenu Zakonika o schengskim granicama, kako u pogledu predloženih jednako primjenjivih mjera usmjerenih na zaštitu vanjskih granica, tako i u pogledu redefiniranih kriterija i postupovnih jamstava za ponovno uvođenje i produljenje nadzora unutarnjih granica, posebno s obzirom na to da se njima prepoznaje važnost prekogranične suradnje;

2. pozdravlja zajedničku komunikaciju Europske komisije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku „Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države”, donesenu 23. studenoga 2021., u kojoj se, zajedno s obnovljenim akcijskim planom EU-a protiv krijumčarenja migranata (2021.–2025.)⁽⁶⁾, prvi put rješava problem instrumentalizacije;

⁽⁶⁾ COM(2021) 591 final

3. slaže se s potrebom za boljim funkcioniranjem okvira za schengensko područje i s time da je nadzor vanjskih granica u interesu svih država članica; uviđa da je djelotvoran nadzor vanjskih granica EU-a važan sastavni dio sveobuhvatne migracijske politike EU-a;

4. naglašava da je predložena definicija koncepta instrumentalizacije u Zakoniku o schengenskim granicama u sadašnjem obliku preširoka i nejasna te ostavlja prostor za pogrešna tumačenja, što bi moglo dovesti do nepropisnih odstupanja od minimalnih standarda zajamčenih zajedničkim pravilima o međunarodnoj zaštiti. Isto tako upozorava da se u procjeni učinka priloženoj prijedlogu „ne razmatra instrumentalizacija nezakonite migracije, koja se tijekom ljeta pojavila na kopnenim granicama s Bjelarusom, tj. nakon dovršetka rada na ovom dokumentu” (⁷). Stoga je popratna procjena učinka nepotpuna i ne doprinosi tome da se predmetnim prijedlogom ispuni željeni cilj smjernica za bolju regulativu, odnosno ostvarivanje „svih prednosti mjera politike uz minimalni trošak, pritom poštujući načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti” (⁸);

5. naglašava da bi komplementarne i preventivne mjere politike trebale biti usmjerene i na zemlje podrijetla instrumentaliziranih migranata, kao i na vlade trećih zemalja odgovornih za instrumentalizaciju kako bi se izbjeglo puko kažnjavanje osoba koje su žrtve takvog djelovanja. Iako bi humanitarne potrebe instrumentaliziranih migranata trebale ostati prioritet, sankcije i druge mjere ograničavanja trebale bi biti usmjerene na one koji su uključeni u aktivnosti ili doprinose aktivnostima režima koji ih instrumentalizira i koji olakšava nezakonite prelaskе vanjskih granica Unije, kao i na krijumčare migranata koji krše ljudska prava i sve one koji su na drugi način uključeni u trgovanje ljudima;

6. ističe da Uredba o instrumentalizaciji izaziva zabrinutost u pogledu usklađenosti s načelom proporcionalnosti iz članka 5. stavka 4. UEU-a, prema kojem sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Prijedlogom bi se mogla omogućiti odstupanja od jedinstvenog prava EU-a o azilu i premašiti ono što je potrebno za postizanje cilja vanjske i sigurnosne politike EU-a, a to je sprečavanje trećih zemalja da instrumentaliziraju migrante;

7. poziva Europsku komisiju da u skladu sa svojim smjernicama za bolju regulativu i načelima dobre izrade zakonodavstva temeljito preispita Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o rješavanju situacija instrumentalizacije u području migracija i azila (Uredba o instrumentalizaciji) (⁹) i da u skladu s time revidira svoj prijedlog revidiranog Zakonika o schengenskim granicama poštujući načela supsidijarnosti i proporcionalnosti iz članka 5. UEU-a. S obzirom na to da je predložena Uredba o instrumentalizaciji uvjetovana usvajanjem drugih prijedloga u okviru novog pakta o migracijama i azilu i da uz nju nije bila priložena procjena učinka, Odbor ne predlaže zakonodavne amandmane na navedeni Prijedlog uredbe;

8. ističe da bi se dopuštanjem odstupanja od ujednačene primjene prava EU-a o azilu za pojedinačne države članice u Uredbi o instrumentalizaciji mogao ugroziti sam cilj predloženog novog pakta o migracijama i azilu, a to je postizanje usklađenog, ujednačenog i integriranog zajedničkog europskog sustava azila, koji se u dovoljnoj mjeri može postići samo na razini Unije. Odbor je posebno skeptičan u pogledu predloženih privremenih mjera jer su one nedovoljne u odnosu na zaštitu zajamčenu Poveljom EU-a o temeljnim pravima, kojom se jamči zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja, djelotvoran pristup postupku utvrđivanja statusa, pravo na azil, pravo na slobodu, pravo na djelotvornu sudsku zaštitu i pravo na dostojanstvo;

9. upućuje na svoje mišljenje o novom paktu o migracijama i azilu (¹⁰) i protivljenje nepotrebnom produljenju postupaka azila na granici, koji bi se u okviru predložene Uredbe o instrumentalizaciji dodatno produljili, a uvela bi se i druga ograničenja zbog kojih bi bilo još teže ostvariti pravo na traženje azila;

10. stoga poziva na oprez u pogledu brojnih mogućnosti primjene ubrzanog postupka na granici, a da se pritom ne uzimaju u obzir osobne okolnosti osim konkretnih zdravstvenih problema; u vezi s tim upozorava na to da je državama članicama odobreno predugo razdoblje za registraciju zahtjeva za azil i odobravanje pristupa njihovom državnom području, što će vjerojatno dovesti do masovnog lišavanja slobode, koje je *de facto* nezakonito zadržavanje na vanjskim granicama;

(⁷) SWD(2021) 463 final

(⁸) SWD(2021) 305 final

(⁹) COM(2021) 890 final

(¹⁰) COR-2020-04843

11. isto tako žali zbog činjenice da bi se uskraćivanjem automatskog suspenzivnog učinka žalbi u „kriznom postupku upravljanja migracijama i azilom” i snižavanjem standarda prihvata na najmanju moguću mjeru, koja nije dodatno definirana u prijedlogu, mogle zanemariti posebne potrebe tražitelja azila;

12. naglašava činjenicu da ni u vezi s Prijedlogom odluke Vijeća o privremenim hitnim mjerama u korist Latvije, Litve i Poljske, koji se odražava u predloženoj Uredbi o instrumentalizaciji, u pregovorima u Vijeću nije postignut napredak; ističe da u okviru postojećeg pravnog okvira već postoji fleksibilnost za države članice koje se suočavaju s promjenjivim okolnostima na svojim granicama;

13. ističe da su invazija Ruske Federacije na Ukrajinu u veljači 2022. i njome uzrokovan egzodus Ukrajinaca i osoba s boravištem u toj zemlji pokazali važnost učinkovitog i humanog upravljanja vanjskim granicama EU-a. Poljska, Rumunjska, Slovačka i Mađarska suočile su se s golemim izazovom povezanim, s jedne strane, s održavanjem sigurnosti na granici i, s druge strane, s upravljanjem migracijom stotina tisuća ljudi koji su napustili Ukrajinu i koji traže utočište u državama članicama EU-a. Oružani sukob u Ukrajini također je naglasio veliku važnost prekogranične suradnje kako unutar EU-a tako i izvan EU-a, posebno u kontekstu pružanja humanitarne pomoći;

14. čestita državama članicama na tome što su ostale ujedinjene i aktivirale Direktivu o privremenoj zaštiti u korist svih ukrajinskih izbjeglica i što nisu odstupale od standarda prava o azilu, što bi bio slučaj da se primjenjuje Uredba o instrumentalizaciji; naglašava da složenost situacije iziskuje koordinirani pristup kojim se poštuju ljudska prava i pravo na azil te koji se temelji na solidarnosti i pravednoj podjeli odgovornosti s državama članicama i regijama koje su najviše pogođene tom situacijom; ponosan je na to što su u odgovoru na aktualnu krizu i vlade i građani pokazali solidarnost;

15. slaže se da bi nadzor unutarnjih granica uvijek trebao biti krajnja mjera i naglašava činjenicu da privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ozbiljno ugrožava mogućnost susjednih regija za međusobnu suradnju te izrazito utječe na regionalna gospodarstva;

16. naglašava da je prekogranična suradnja u samom središtu projekta europske integracije i jedan od najvećih uspjeha Europske unije. Prednosti koje donosi europska integracija građani i građanke najviše osjećaju upravo na granicama. Prekogranična suradnja promiče kontakte među stanovništvom regija, potiče razvoj i izravno poboljšava kvalitetu života u lokalnim zajednicama;

17. ističe da je pandemija bolesti COVID-19 dovela do jednog od najvećih zastoja u prekograničnoj suradnji posljednjih desetljeća, ali da su i prije pandemije mnoge pogranične regije već bile suočene s mnoštvom vrlo specifičnih regionalnih prepreka, primjerice u području prekograničnog prometa i povezivosti, te birokratskim preprekama za građane i poduzeća kao najvećim preprekama s kojima se suočavaju na svojim teritorijima;

18. pozdravlja potvrdu da nepostojanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na izvršenje ovlasti policije ili drugih javnih nadležnih tijela jer on nema učinak istovjetan graničnoj kontroli;

19. pozdravlja strože kriterije za privremeno ponovno uvođenje i produljenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama, a posebno zahtjev da se razmotri njegov vjerojatni učinak na funkcioniranje prekograničnih regija, uzimajući u obzir snažne društvene i gospodarske veze među njima;

20. međutim, smatra da bi korištenje alternativnih mjera također trebalo uključiti u kriterije za ponovno uvođenje nadzora državne granice, a ne samo za njihovo produljenje;

21. preporučuje da se nadzor na unutarnjim granicama strogo ograniči na najviše 24 mjeseca;

22. preporučuje da se u obavijesti države članice o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica navedu razlozi zašto alternativne mjere nisu prikladne te stajalište jednog ili više tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;

23. pozdravlja zahtjev da ponovno uvođenje ili produljenje nadzora državne granice bude popraćeno mjerama ublažavanja, posebno vodeći računa o prekograničnim regijama; pritom bi se trebalo savjetovati s tijelom ili tijelima koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;
24. pozdravlja upućivanje na „nadležna tijela” kao na priznavanje javnih ovlasti upravnih jedinica na regionalnoj i lokalnoj razini;
25. poziva na opsežna savjetovanja Europske komisije s relevantnim akterima, među ostalim na lokalnoj i regionalnoj razini, prije predlaganja delegiranih akata u sklopu novog schengenskog okvira;
26. upozorava na opasnost od diskrecijske primjene granične kontrole koja bi u osnovi značila nadzor unutarnjih granica;
27. slaže se da je načelo supsidijarnosti primjenjivo u skladu s člankom 5. stavkom 3. UEU-a te da Unija djeluje s obzirom na to da ciljeve predloženog djelovanja, odnosno cjelovitost schengenskog prostora i potrebu za osiguravanjem jedinstvenih uvjeta za ostvarivanje prava na slobodno kretanje, države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije;
28. slaže se da, iako ne treba smatrati da su tokovi nezakonite migracije sami po sebi prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, oni mogu iziskivati dodatne mjere kako bi se osiguralo funkcioniranje schengenskog područja;
29. međutim, ne slaže se da bi situaciju masovnog neovlaštenog kretanja državljana trećih zemalja među državama članicama trebalo smatrati mogućim opravdanjem za to da pojedinačna država članica ponovno uvede ili produlji nadzor državne granice na unutarnjim granicama jer je to u suprotnosti s ciljem prijedloga i pravilnom primjenom načela supsidijarnosti. Budući da se takva situacija odnosi na kretanja među državama članicama, potrebno ju je radi poštovanja načela supsidijarnosti rješavati na razini Unije kako je predloženo u članku 28.;
30. preporučuje da ponovno uvođenje nadzora državne granice u situaciji masovnog neovlaštenog kretanja državljana trećih zemalja među državama članicama bude obuhvaćeno isključivo posebnim mehanizmom predloženim u članku 28. i da podliježe provedbenoj odluci Vijeća;
31. preporučuje da praćenje i izvješćivanje započnu u dogledno vrijeme nakon uvođenja nadzora unutarnjih granica i da ne budu ograničeni na *post factum* analizu i izvješćivanje;
32. pozdravlja postupak savjetovanja uveden člankom 27.a i poziva na to da tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama mogu podnositi primjedbe na obavijesti država članica koje se izravno odnose na njihovu upravnu jedinicu;
33. ističe da bi procjena rizika koju podnosi država članica u slučaju produljenja nadzora državne granice trebala uključivati rezultate savjetovanja s tijelima koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;
34. traži od Komisije da svoje mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti nadzora državne granice temelji i na savjetovanju s tijelima koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;
35. isto tako, traži od Komisije da, pri izdavanju preporuke u kojoj se navode druge mjere iz članka 23. koje bi mogle dopuniti nadzor unutarnjih granica ili biti prikladnije za uklanjanje utvrđene prijetnje unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku, svoju preporuku temelji i na savjetovanjima s tijelima koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;

36. kako bi se osiguralo da se stajališta prekograničnih regija uzimaju u obzir u svim fazama, traži da se u *post factum* analizu koju država članica predstavi u obliku izvješća Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji uključi stajalište tijela koja upravljaju lokalnim upravnim područjima koja se u skladu s člankom 39. stavkom 1. točkom (h) smatraju prekograničnim regijama;

37. naposljetku, podržava predviđeno proširenje schengenskog područja kako bi se obuhvatila Hrvatska od 1. siječnja 2023. Nadalje, OR poziva na proširenje schengenskog područja na Bugarsku i Rumunjsku, pod uvjetom da djelotvorno provedu schengensku pravnu stečevinu. Odbor dijeli uvjerenje Europske komisije izraženo u komunikaciji „Strategija za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje” da će „sve tri zemlje koje se u potpunosti pridružuju Schengenu povećati sigurnost u EU-u kao cjelini jer će te zemlje tada moći u potpunosti iskoristiti dostupne alate [...] njihovo je pristupanje u konačnici ključno za jačanje uzajamnog povjerenja u schengenski prostor”⁽¹⁾.

Bruxelles, 12. listopada 2022.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽¹⁾ COM(2021) 277 final