

PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2017/1804**od 3. listopada 2017.****o provedbi odredaba Zakonika o schengenskim granicama o privremenom ponovnom uvođenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama u schengenskom području**

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

- (1) U području bez nadzora unutarnjih granica moguće je odlučiti privremeno ponovno uvesti nadzor unutarnjih granica samo u iznimnim okolnostima zbog odgovora na situacije koje predstavljaju ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u tom području ili njegovim dijelovima ili u najmanje jednoj državi članici. Ponovno uvođenje takvog nadzora, s obzirom na učinak koji može imati na pravo na slobodno kretanje osoba i robe u području bez nadzora unutarnjih granica, može biti samo krajnja mjera podložna strogim uvjetima područja primjene i trajanja privremenog ponovnog uvođenja.
- (2) Sadašnjim odredbama Zakonika o schengenskim granicama predviđa se mogućnost brzog privremenog ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica ako ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u državi članici zahtijeva poduzimanje hitnih mjera na razdoblje od najviše dva mjeseca (članak 28.). Zakonikom se predviđa i ponovno uvođenje nadzora državne granice ako se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u predvidivim slučajevima na razdoblje od najviše šest mjeseci (članak 25.). Kombiniranom provedbom članaka 28. i 25. Zakonika o schengenskim granicama omogućuje se zadržavanje provedbe nadzora na ukupno razdoblje od najviše osam mjeseci. Osim toga, novom prijetnjom javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti ponovno se pokreće primjena pravila (te i novi izračun trajanja razdoblja nadzora).
- (3) Članak 29. Zakonika o schengenskim granicama sadržava izvanredni postupak koji omogućuje ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica na razdoblje do dvije godine ako je sveukupno funkcioniranje područja bez nadzora unutarnjih granica ugroženo zbog trajnih i ozbiljnih nedostataka povezanih s nadzorom vanjskih granica otkrivenih tijekom schengenske evaluacije. Donošenjem Uredbe (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾ taj se postupak može provesti i ako država članica ne poduzme potrebne mjere na temelju procjene osjetljivosti ili ne surađuje s Agencijom ako situacija na vanjskim granicama zahtijeva hitno djelovanje.
- (4) Iako su se u velikoj većini slučajeva vremenska ograničenja koja su trenutačno na snazi pokazala dostatnima, u posljednje vrijeme ispostavilo se da određene ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, kao što su terorističke prijetnje ili znatna nekontrolirana sekundarna kretanja unutar Unije, mogu trajati i mnogo dulje od navedenih razdoblja.
- (5) Komisija je donijela prijedlog izmjene mjerodavnih odredaba Zakonika o schengenskim granicama radi uklanjanja takvih dugotrajnih prijetnji u budućnosti. U prijedlogu su izmijenjena vremenska ograničenja iz članka 25. Zakonika o schengenskim granicama u predvidivim slučajevima te je određeno da produljenje ponovno uvedenog nadzora državne granice na unutarnjim granicama izvan sadašnjih rokova može biti opravdano do najviše dvije godine. U prijedlogu se predviđa i mogućnost daljnjeg produljenja nadzora državne granice na unutarnjim granicama ako konkretna prijetnja unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku potraje i nakon tog razdoblja.
- (6) Uz te nove rokove predviđeni su i dodatni postupovni zahtjevi koje države članice moraju ispuniti prije ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora unutarnjih granica. Konkretno, države članice obvezne su potkrijepiti svoje obavijesti procenom rizika kojom dokazuju da je planirano ponovno uvođenje ili produljenje nadzora unutarnjih granica krajnja mjera i objašnjavaju na koji bi se način nadzorom unutarnjih granica pomoglo uklanjanju utvrđene prijetnje. Osim toga, Komisija je sada obvezna izdati mišljenje svaki put kada nadzor

⁽¹⁾ Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Europskog parlamenta i Vijeća, Uredbe Vijeća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ (SL L 251, 16.9.2016., str. 1.).

unutarnjih granica traje dulje od šest mjeseci. Izmijenjene su i odredbe o „postupku savjetovanja” na temelju mišljenja Komisije kako bi se odrazila nova uloga europske granične i obalne straže i Europolu te kako bi se osiguralo da se uzmu u obzir ishodi tog savjetovanja, posebice u pogledu uključivanja susjednih država članica. Svim tim izmjenama želi se osigurati da se ponovno uvođenje nadzora na unutarnjim granicama upotrebljava samo ako i onoliko dugo koliko je to potrebno i opravdano.

- (7) Predložene izmjene Zakonika o schengenskim granicama temelje se na sadašnjim odredbama. Do donošenja prethodno opisanih izmjena Zakonika o schengenskim granicama neophodno je da sve države članice koje namjeravaju privremeno ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama u potpunosti provode zahtjeve iz važećih odredaba Zakonika o schengenskim granicama kojima se već sada od država članica koje planiraju iskoristiti tu mjeru zahtijeva da najprije razmotre mjere alternativne nadzoru državnih granica te da surađuju sa susjednim državama članicama.
- (8) U skladu s člankom 26. Zakonika o schengenskim granicama prije nego što odluči ponovno uvesti ili produljiti privremeni nadzor državne granice na unutarnjim granicama, predmetna država članica trebala bi ocijeniti koliko ta mjera može na odgovarajući način ukloniti prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te proporcionalnost mjere u odnosu na tu prijetnju, uzimajući u obzir, među ostalim, mogući utjecaj takve mjere na slobodno kretanje osoba unutar područja bez nadzora unutarnjih granica. Ciljani nadzor koji se temelji na redovito ažuriranoj analizi rizika i obavještajnih podataka pridonio bi da se ostvari što veća korist od nadzora i ograniče njegovi negativni utjecaji na slobodno kretanje.
- (9) Države članice na koje utječe ponovno uvođenje nadzor na relevantnim dijelovima državne granice trebale bi imati mogućnost redovito iznositi svoja stajališta u pogledu njegove nužnosti, u cilju organizacije uzajamne suradnje između svih uključenih država članica i redovitog ispitivanja proporcionalnosti mjera u odnosu na događaje koji uzrokuju ponovno uvođenje nadzora državne granice i prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Država članica koja je odlučila ponovno uvesti nadzor trebala bi uzeti u obzir ta stajališta kada preispituje nužnost kontrola u cilju njihova redovitog prilagođavanja okolnostima.
- (10) Na temelju članka 27. stavka 1. točke (e) Zakonika o schengenskim granicama države članice koje ponovno uvode ili produljuju nadzor na unutarnjim granicama trebale bi, među ostalim, pružiti informacije o mjerama koje druge države članice trebaju poduzeti u kontekstu planiranog nadzora državne granice. Osim toga, na temelju članka 27. stavka 5. Zakonika o schengenskim granicama država članica koja planira ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama, druge države članice, posebno one na koje izravno utječu takve mjere, i Komisija mogu održati zajedničke sastanke u cilju organizacije, prema potrebi, uzajamne suradnje između država članica. Takve kontakte sa susjednim državama članicama trebalo bi iskoristiti za ograničavanje učinka na slobodno kretanje.
- (11) Budući da se privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama može upotrijebiti samo u iznimnim okolnostima i kao krajnja mjera, države članice trebale bi najprije razmotriti mogu li se iskoristiti mjere alternativne nadzoru državne granice kako bi se učinkovito uklonila utvrđena prijetnja te odlučiti ponovno uvesti nadzor na predmetnim unutarnjim granicama samo kao krajnju mjeru ako se tim mjerama kojima se manje ograničava prekogranični promet ne mogu na zadovoljavajući način ukloniti utvrđene prijetnje. Predmetne bi države članice u svojim obavijestima trebale izvijestiti o ishodu tog razmatranja i o razlozima za nadzor državne granice u skladu s člankom 27. stavkom 1. Zakonika o schengenskim granicama.
- (12) U tom smislu, države članice trebale bi poduzeti sve potrebne korake radi daljnje i potpune provedbe Preporuke Komisije od 12. svibnja 2017. (C(2017) 3349 final) o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru.
- (13) Ova bi se Preporuka trebala provesti uz puno poštovanje temeljnih prava.
- (14) Ova bi Preporuka trebala biti upućena svim schengenskim državama koje obvezuje glava III. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾,

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

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

OGRANIČAVANJE UČINKA NA SLOBODNO KRETANJE

Kako bi se pronašla odgovarajuća ravnoteža između potrebe za zaštitom javnog poretka ili unutarnje sigurnosti u državama članicama i koristi područja bez nadzora unutarnjih granica, države članice koje namjeravaju privremeno ponovno uvesti nadzor unutarnjih granica trebale bi pažljivo razmotriti i redovito ocjenjivati sljedeće aspekte kada u skladu s člankom 26. Zakonika o schengenskim granicama provode procjenu potrebe i proporcionalnosti svakog privremenog ponovnog uvođenja nadzora na unutarnjim granicama u skladu s člancima 25. i 28. Zakonika o schengenskim granicama:

- (a) mogući utjecaj ponovnog uvođenja nadzora na slobodno kretanje osoba unutar područja bez nadzora unutarnjih granica;
- (b) mogući utjecaj ponovnog uvođenja nadzora na unutarnje tržište.

U tom cilju države članice koje namjeravaju privremeno ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama trebale bi u obavijesti iz članka 27. stavka 1. Zakonika o schengenskim granicama navesti rezultate svoje procjene učinka planiranog ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora na unutarnjim granicama na slobodno kretanje i unutarnje tržište.

Države članice koje namjeravaju privremeno ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama ne bi trebale poduzimati nikakve mjere koje nisu opravdane s obzirom na utvrđenu ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Trebale bi primjerice ograničiti dijelove državne granice na kojima se privremeno ponovno uvodi nadzor na unutarnjim granicama na ono što je nužno potrebno za uklanjanje utvrđene prijetnje.

ZAJEDNIČKA ODGOVORNOST I SURADNJA

S obzirom na cilj ograničavanja učinka na slobodno kretanje države članice koje namjeravaju privremeno ponovno uvesti nadzor na unutarnjim granicama trebale bi:

- (a) se dovoljno unaprijed savjetovati s državama članicama na koje utječe planirano ponovno uvođenje nadzora;
- (b) održavati blisku i trajnu suradnju kako bi se omogućilo stalno preispitivanje i prilagodba nadzora s obzirom na nove potrebe i učinak na terenu;
- (c) biti spremne pomoći jedna drugoj u cilju učinkovite provedbe nadzora državne granice ako je to potrebno i opravdano.

UPOTREBA ALTERNATIVNIH MJERA

Kako bi osigurale da je privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice na unutarnjim granicama krajnja mjera koja se provodi samo ako utvrđenu ozbiljnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti nije moguće primjereno ukloniti drugim sredstvima, države članice trebale bi u cijelosti provesti Preporuku Komisije od 12. svibnja 2017. (C(2017) 3349 final) o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru.

Sastavljeno u Bruxellesu 3. listopada 2017.

Za Komisiju

Dimitris AVRAMOPOULOS

Član Komisije