



Bruxelles, 16.11.2022.
COM(2022) 636 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o punoj primjeni schengenske pravne stečevine u Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj

I. Uvod

Schengensko područje bez nadzora unutarnjih granica („schengensko područje”) jedno je od najistaknutijih postignuća europske integracije i jedna od najkonkretnijih manifestacija europskog načina života. Pokazalo se kao važan poticaj za rast gospodarstva i ujedinjavanje Europljana preko svih unutarnjih granica.

Ono što je 1985. započelo kao zajednički projekt vlada pet država članica, Francuske, Njemačke, Belgije, Nizozemske i Luksemburga, postupno se u sedam faza proširenja proširilo u najveće područje slobodnog kretanja na svijetu. Prednosti ukidanja unutarnjih granica i dalje su jednako očite kao i 1985. Schengen je stvarnost za milijune ljudi: svakodnevno njih oko 3,5 milijuna prelazi preko unutarnjih granica radi posla, studiranja ili posjeta obiteljima i prijateljima. Schengen je poboljšao našu kolektivnu sigurnost i omogućio tijelima država članicama da blisko surađuju. I više od toga, schengensko područje osmišljeno je da bude temelj Europske unije i njezina jedinstvenog tržišta kao cjeline. U aktualnom izazovnom geopolitičkom i gospodarskom kontekstu potpuno funkcionalno i dovršeno schengensko područje izuzetno je bitno za stabilnost, otpornost i oporavak.

Schengensko područje danas obuhvaća 26 zemalja i prostire se na više od 4 milijuna četvornih kilometara s gotovo 420 milijuna stanovnika. U schengenskom području sudjeluju 22 države članice EU-a. Od preostalih država članica sve osim jedne imaju obvezu pridruženja schengenskom prostoru nakon što ispune uvjete, što bi im trebalo i omogućiti. Četiri od pet preostalih država članica, Bugarska, Hrvatska, Cipar i Rumunjska, već su djelomično obvezane schengenskom pravnom stečevinom, ali kontrole na unutarnjim granicama s tim državama članicama još nisu ukinute. Irska trenutačno sudjeluje u nekim važnim dijelovima schengenske arhitekture, izuzev pravne stečevine koja se odnosi na vanjske granice i ukidanje nadzora unutarnjih granica. Četiri države koje nisu članice EU-a, Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska, potpisale su zasebne sporazume s Unijom o svojem pridruživanju primjeni schengenske pravne stečevine i time postale dio schengenskog područja. Budući da Bugarska, Rumunjska i Hrvatska u potpunosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu, schengensko područje proširit će se na 4,5 milijuna četvornih kilometara s 450 milijuna stanovnika.

Schengenska pravna stečevina sastavni je dio pravnog okvira EU-a sa znatnim obvezama i odgovornostima koje svaka nova država članica mora u potpunosti prihvatiti kao kandidat za ulazak u schengensko područje¹. Te države treba pripremiti tako da imaju kapacitete za učinkovito upravljanje vanjskim granicama u ime svih ostalih schengenskih država i za izdavanje jedinstvenih schengenskih viza. Moraju biti sposobne učinkovito surađivati s tijelima za izvršavanje zakonodavstva u drugim državama i povezati se s relevantnim informacijskim sustavima, kao što je Schengenski informacijski sustav, koje potom trebaju upotrebljavati kako bi se održala visoka razina sigurnosti nakon što se ukine nadzor unutarnjih granica. Naposljetku, moraju osigurati da se u tim aktivnostima poštuju temeljna prava i zahtjevi u pogledu zaštite podataka.

¹ Članak 7. Protokola 19. priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

Osim ispunjavanja tih zahtjeva, potpuna primjena schengenske pravne stečevine ovisi o jednoglasnom odobrenju svih ostalih država članica koje u cijelosti primjenjuju schengensku pravnu stečevinu. U tom je pogledu ostvaren znatan napredak jer su nedavno poduzeti važni politički koraci kako bi se podržala potpuna primjena schengenske pravne stečevine u Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj. Europski parlament to snažno zagovara, a riječ je i o ključnom prioritetu češkog predsjedništva Vijeća Europske unije.

Osim toga, u tijeku je i postupak schengenske evaluacije Cipra kako bi se procijenila njegova spremnost za pristupanje schengenskom području². Schengenski informacijski sustav uskoro će početi s radom u Cipru, što će se potom provjeriti posebnom schengenskom evaluacijom 2023.

U ovoj se Komunikaciji analiziraju postignuća Bugarske, Rumunjske i Hrvatske u poduzimanju svih potrebnih mjera za uspješno ispunjavanje potrebnih uvjeta za primjenu svih relevantnih dijelova schengenske pravne stečevine, kako je utvrđeno u njihovim aktima o pristupanju iz 2005. i 2011. Vijeće se poziva da što prije donese potrebne odluke kako bi se omogućilo pridruživanje te tri zemlje, koje još nisu u potpunosti dio područja bez nadzora unutarnjih granica.

Nema sumnje da je Unija spremna za takvu povijesnu odluku. Zahvaljujući zajedničkim nastojanjima posljednjih godina schengensko područje postalo je snažnije i otpornije. Nedavno uspostavljeni ciklus upravljanja schengenskim područjem nudi sve alate potrebne za redovitu procjenu stanja schengenskog područja, prelazeći s administrativnog okvira na zajedničko političko upravljanje i odgovornost. Schengensko vijeće i Schengenski forum olakšavaju transparentan i konstruktivan dijalog između institucija EU-a i država članica. Novi pojačani mehanizam evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine, koji bi se primjenjivao na Bugarsku, Rumunjsku i Hrvatsku odmah nakon donošenja odluka o potpunoj primjeni schengenske pravne stečevine, osigurat će pravodobno utvrđivanje svih mogućih nedostataka i korektivnih mjera.

Stoga bi osmo proširenje schengenskog područja potvrdilo i ojačalo uzajamno povjerenje i jedinstvo među državama članicama, na čemu se schengensko područje temelji, i doprinijelo kontinuiranoj prilagodbi i napretku tog ključnog projekta.

II. Postojana postignuća Bugarske, Rumunjske i Hrvatske

Od 2011. Komisija dosljedno smatra da su Bugarska i Rumunjska spremne postati dio schengenskog područja bez nadzora unutarnjih granica. Isto vrijedi i za Hrvatsku od 2019. Komisija je aktivno pozivala Vijeće³ da donese odluke koje bi Bugarskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj omogućile pridruživanje području bez unutarnjih kontrola. Europski parlament u

² U skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Akta o pristupanju iz 2003. određene odredbe schengenske pravne stečevine već se primjenjuju na Cipru od dana pristupanja. Cipar je 28. svibnja 2019. izrazio volju i spremnost za primjenu svih dijelova schengenske pravne stečevine i podvrgavanje schengenskoj evaluaciji, koliko je to moguće uzimajući u obzir posebne okolnosti Cipra kako su uvažene u Protokolu br. 10 uz Akt o pristupanju iz 2003.

³ Vidjeti, na primjer, Izvješće o stanju Schengena za 2022.

više je navrata pozvao na isto⁴.

Te su države članice godinama znatno doprinosile dobrom funkcioniranju schengenskog područja, među ostalim tijekom migracijske krize, ograničenja povezanih s pandemijom i noseći se nedavno s dosad nezabilježenim posljedicama rata u Ukrajini. Nakon što su uspješno završile sve schengenske evaluacije, Bugarska, Rumunjska i Hrvatska opravdano očekuju potpuno pridruživanje schengenskom području bez nadzora unutarnjih granica. Nedavna dobrovoljna misija za utvrđivanje činjenica u Bugarskoj i Rumunjskoj i posljednji ponovni posjet Hrvatskoj i njezina postignuća u pogledu praćenja temeljnih prava na vanjskim granicama definitivno potvrđuju da te zemlje i dalje doista ispunjavaju stroge schengenske standarde i dokazuju da one postižu uzorne rezultate u provedbi. Iako te države članice aktivno provode većinu schengenske pravne stečevine⁵, ne uživaju sve prednosti koje imaju države koje su dio schengenskog područja bez nadzora unutarnjih granica.

Zbog svojeg strateškog geografskog položaja **Bugarska, Rumunjska i Hrvatska** imaju ključnu ulogu u zaštiti naše zajedničke vanjske granice i materijalno doprinose visokoj razini sigurnosti i blagostanja, kao što su pokazale nedavne krize. Uspostavljeni su svi potrebni alati, strukture i postupci za učinkovito upravljanje prelascima vanjskih granica i za nošenje s mogućim sigurnosnim prijetnjama na tim granicama, što doprinosi borbi protiv teških kaznenih djela s prekograničnom dimenzijom. Te su zemlje pokazale i da se izuzetno zalažu u pružanju djelotvornog odgovora na migracijski pritisak i povezane izazove, razvijajući snažnu suradnju sa svojim bliskim susjedima. Osim toga, u skladu s novom Uredbom o evaluaciji schengenske pravne stečevine⁶, države članice za koje je donesena odluka Vijeća u kojoj se navodi da se odredbe schengenske pravne stečevine trebaju primjenjivati u cijelosti evaluiraju se najkasnije godinu dana od datuma potpune primjene schengenske pravne stečevine u njima⁷. To se primjenjuje na Bugarsku, Rumunjsku i Hrvatsku nakon donošenja odgovarajuće odluke za svaku od njih.

U skladu s člankom 4. stavkom 2. Akta o pristupanju iz 2005.⁸ Bugarska i Rumunjska uspješno su dovršile svoje postupke schengenske evaluacije 2011. U procesu koji je započeo 2009. temeljito su u skladu s primjenjivim postupcima ocijenjeni svi relevantni dijelovi

⁴ Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta 2018/2092(INI) od 11. prosinca 2018. i posljednju rezoluciju 2022/2852 (RSP) od 18.10.2022. i glasovanje Europskog parlamenta od 10.11.2022. za pristupanje Hrvatske schengenskom području.

⁵ U skladu s člankom 4. stavcima 1. i 2. Akta o pristupanju iz 2005., Bugarska i Rumunjska još ne primjenjuju one odredbe schengenske pravne stečevine uključene u okvir Europske unije i akte koji se na njoj temelje ili su na drugi način s njom povezani koji nisu dio Protokola br. 17 uz Ustav o schengenskoj pravnoj stečevini niti su na drugi način povezane s njim, a koje su navedene u Prilogu II. Aktu o pristupanju iz 2005. Međutim, od dovršetka evaluacija 2011. Bugarska i Rumunjska aktivno sudjeluju u razvoju schengenske pravne stečevine.

⁶ Uredba Vijeća (EU) 2022/922 od 9. lipnja 2022. o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013, SL L 160, 15.6.2022., str. 1.–27.

⁷ Članak 23. stavak 6. Uredbe Vijeća (EU) 2022/922 od 9. lipnja 2022. o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1053/2013.

⁸ Na temelju članka 4. stavka 2. Akta o pristupanju iz 2005. i nakon izjava Bugarske i Rumunjske o spremnosti za početak postupka schengenske evaluacije iz 2007. i 2008. (Rumunjska: dokument Vijeća 10611/07 od 8. lipnja 2007.; Bugarska: dokument Vijeća 6145/08 od 25. siječnja 2008.;

pravne stečevine. Vijeće je potvrdilo dovršetak postupka ocjenjivanja u dvama zasebnima zaključcima Vijeća od 9. lipnja 2011.⁹ Nacrt Odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj dobio je 8. lipnja 2011. pozitivno mišljenje Europskog parlamenta¹⁰. Unatoč pozitivnom ishodu i završetku postupka schengenske evaluacije, već više od jedanaest godina nije donesena odluka Vijeća o potpunoj primjeni schengenske pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj i ukidanju nadzora na njihovim unutarnjim granicama.

S obzirom na to da je postupak evaluacije za Bugarsku i Rumunjsku dovršen 2011., a Uredba o mehanizmu evaluacije i praćenja schengenske pravne stečevine ne omogućuje ponovno pokretanje službene evaluacije Bugarske i Rumunjske, obje su države, s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja i uzimanja u obzir razvoja schengenske pravne stečevine u proteklom vremenu, 2. ožujka 2022. objavile zajedničku izjavu u kojoj na dobrovoljnoj osnovi pozivaju skupinu stručnjaka pod koordinacijom Komisije da „osigura primjenu, među ostalim, najnovijeg razvoja schengenske pravne stečevine nakon evaluacije, posebno u odnosu na upravljanje vanjskim granicama i policijsku suradnju”.

U dogovoru s Bugarskom i Rumunjskom, koje su pokazale visoku razinu fleksibilnosti i predanosti, i na zahtjev država članica, opseg misije znatno je proširen kako bi se obuhvatili svi relevantni elementi schengenske pravne stečevine, uključujući njihov najnoviji razvoj od 2011., s posebnim usmjerenjem na vanjske granice i policijsku suradnju. Provjereni su i postupak vraćanja, Schengenski informacijski sustav, vizni informacijski sustav i razvoj vizne politike. Misija je uzela u obzir poštovanje temeljnih prava, uključujući zaštitu podataka, i funkcioniranje tijela koja primjenjuju relevantne dijelove schengenske pravne stečevine. Posjeti su obavljeni u Rumunjskoj (od 9. do 11. listopada) i Bugarskoj (od 12. do 14. listopada 2022.). U misiji je sudjelovala većina država članica, a tim se sastojao od 17 stručnjaka iz država članica. Uz pet stručnjaka Komisije, u misiji za utvrđivanje činjenica sudjelovali su promatrači iz Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu („Frontex”), Europol i Agencije Europske unije za temeljna prava.

Dobrovoljna misija za utvrđivanje činjenica potvrdila je zaključke dovršenih postupaka evaluacije iz 2011. i pokazala da Bugarska i Rumunjska ne samo da su nastavile primjenjivati novu pravnu stečevinu i nove alate, nego su i znatno ojačale cjelokupnu primjenu schengenske pravne stečevine u svim njezinim dimenzijama na sveobuhvatan način.

Bugarska, koja graniči s Turskom, ima ključnu ulogu u zaštiti vanjskih granica EU-a i održavanju visoke razine unutarnje sigurnosti. Bugarska je s tim u vidu uvela čvrsto upravljanje granicama, koje osigurava kvalitetnu zaštitu državne granice i sustavne granične kontrole. Kako je navedeno u izvješću o utvrđivanju činjenica, Bugarska se potiče da dodatno

⁹ Zaključci Vijeća o završetku postupka evaluacije pripremljenosti Rumunjske za provedbu svih odredaba schengenske pravne stečevine (dokument Vijeća 9166/11 od 9. lipnja) i zaključci Vijeća o završetku postupka evaluacije pripremljenosti Bugarske za provedbu svih odredaba schengenske pravne stečevine (dokument Vijeća 9167/11 od 9. lipnja 2011.).

¹⁰ Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 8. lipnja 2011. o nacrtu odluke Vijeća o punoj primjeni odredaba schengenske pravne stečevine u Republici Bugarskoj i u Rumunjskoj (14142/2010 – C7 – 0369/2010 – 2010/0820(NLE)).

poboljša nacionalnu sliku stanja potpunom provedbom zajedničkog integriranog modela analize rizika. Unatoč postojećim vanjskim izazovima Bugarska primjenjuje dosljedan pristup vraćanju državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka i sprečavanju neregularnih sekundarnih kretanja. Aktivna primjena postojećih alata za međunarodnu policijsku suradnju, među ostalim suradnju s Europolom i preko njega s drugima te provedbom radnih sporazuma koje je Bugarska sklopila sa susjednim zemljama i koji omogućuju prekogranični nadzor i potjeru, pokazuje da je borba protiv prekograničnog kriminaliteta prioritet. Schengenski informacijski sustav dobro se koristi. Kad je riječ o funkcioniranju nadležnih tijela, bugarska nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje korupcije provodi se na svim razinama i jača preventivnim mjerama i strogim stegovnim postupcima. Bugarska je dokazala i da ima uspostavljene potrebne strukture za jamčenje poštovanja temeljnih prava, pristupa međunarodnoj zaštiti, poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i zahtjeva za zaštitu podataka nužnih za primjenu Schengenskog informacijskog sustava i policijsku suradnju.

Rumunjska, koja graniči sa Srbijom, Ukrajinom i Moldovom, ima vrlo važnu ulogu u dobrom funkcioniranju schengenskog područja. Granicama se upravlja vrlo kvalitetno i čvrsto, što uključuje zaštitu granice i sustavne granične kontrole, a međunarodna policijska suradnja sa susjednim zemljama dobro funkcionira, kao i vrlo aktivna suradnja s Frontexom. Objedinjen pristup upravljanju migracijama osiguran je i mjerama koje se provode u trećim zemljama. Vraćanje se provodi kao prioritetna mjera za borbu protiv nezakonitih migracija i nedopuštenih sekundarnih kretanja, iz čega proizlazi dosljedni pristup vraćanju i ponovnom prihvatu. Rumunjska ima nacionalni plan i operativni plan za izvanredne situacije, koje je uspješno aktivirala u odgovoru na ukrajinsku krizu. Nadalje, Rumunjska sudjeluje u djelotvornoj i aktivnoj međunarodnoj policijskoj suradnji, posebno s Europolom. Suzbijanje nezakonite migracije i trgovanja ljudima dva su prioriteta u kojima je Rumunjska posebno aktivna. Schengenski informacijski sustav dobro se koristi, a sada treba predano nastojati postići potrebnu automatizaciju postupka SIRENE. Rumunjska ima nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, a antikorupcijske mjere uvedene su na svim razinama u rumunjskim tijelima za izvršavanje zakonodavstva. Kad je riječ o poštovanju temeljnih prava, Rumunjska ima djelotvorne strukture koje jamče pristup međunarodnoj zaštiti i osiguravaju poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, kao i strukture potrebne za poštovanje zahtjeva za zaštitu podataka u primjeni Schengenskog informacijskog sustava i policijskoj suradnji.

Stručni tim za utvrđivanje činjenica na terenu predstavio je izvješće o misiji¹¹ na sastanku Radne skupine Vijeća za schengenska pitanja 26. listopada 2022. i zaključio da nisu utvrđeni nikakvi problemi u pogledu primjene najnovijeg razvoja schengenske pravne stečevine u Bugarskoj i Rumunjskoj te da obje države članice i dalje ispunjavaju uvjete potrebne za potpunu primjenu svih relevantnih dijelova schengenske pravne stečevine. Bugarska i Rumunjska spremne su u potpunosti provoditi Zakonik o vizama i izdavati schengenske vize od trenutka pristupanja. Komisija pohvaljuje odluku Bugarske i Rumunjske da nakon ukidanja nadzora na unutarnjim granicama premjeste potrebno osoblje iz sektora granične

¹¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report_en

policije na unutarnjim granicama na vanjske granice kako bi se suzbilo moguće povećanje nezakonitih migracija.

Hrvatska, koja graniči sa Srbijom, Bosnom i Hercegovinom te Crnom Gorom, ima jednako bitnu ulogu u zaštiti vanjskih granica EU-a i osiguravanju dobrog funkcioniranja schengenskog područja. Nakon „Izjave o spremnosti” Hrvatske za početak procesa schengenske evaluacije s ciljem donošenja odluke Vijeća o potpunoj primjeni schengenske pravne stečevine, postupak evaluacije proveden je u razdoblju 2016. – 2020.

Komisija je 22. listopada 2019. donijela Komunikaciju u kojoj je zaključila da je Hrvatska poduzela sve mjere potrebne za ispunjavanje uvjeta za primjenu svih relevantnih dijelova schengenske pravne stečevine i potvrdila da Hrvatska nastavlja ispunjavati obveze povezane sa schengenskom pravnom stečevinom koje je preuzela u pregovorima o pristupanju¹². Navedena je i potreba da Hrvatska nastavi dosljedno raditi na provedbi svih kontinuiranih mjera, posebno u području upravljanja vanjskim granicama, kako bi se osiguralo da ti uvjeti ostanu ispunjeni.

U svrhu praćenja i provjere provedbe tih mjera u području upravljanja vanjskim granicama Komisija je organizirala ciljani posjet Hrvatskoj radi provjere, koji je trajao od 23. do 27. studenoga 2020. Tijekom posjeta zaključeno je da je Hrvatska provela većinu mjera. Na temelju ishoda posjeta i najnovijeg izvješća o napretku Hrvatske u provedbi akcijskog plana za vanjske granice Komisija je 2. veljače 2021. zaključila akcijski plan.

Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove potvrdilo je u prosincu 2021. zaključak Komisije kako je naveden u Komunikaciji od 22. listopada 2019. da je Hrvatska ispunila potrebne uvjete za primjenu svih dijelova schengenske pravne stečevine¹³. Vijeće je usto pozvalo Hrvatsku da nastavi dosljedno raditi na provedbi schengenske pravne stečevine i s njom povezanih obveza. Vijeće se 29. lipnja 2022. savjetovalo s Europskim parlamentom o Nacrtu odluke o punoj primjeni schengenske pravne stečevine u Republici Hrvatskoj. Nacrt odluke Vijeća dobio je 10. studenoga 2022. pozitivno mišljenje Europskog parlamenta.

Hrvatska je uložila veliki trud da osigura usklađenost kontrola na vanjskim granicama s obvezama u pogledu temeljnih prava i obvezala se na „nultu toleranciju” prema bilo kakvom nasilju. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da je Hrvatska prva država članica koja je u lipnju 2021. uspostavila neovisni mehanizam praćenja¹⁴, kako je predloženo u Paktu o migracijama i azilu¹⁵. Riječ je o jedinstvenom forumu za neovisno promatranje prakse službenika graničnog nadzora i policije, za rješavanje svih navoda o kršenju temeljnih prava na granici, za bolju svijest o pravilima, što će se postići među ostalim osposobljavanjem službenika graničnog nadzora i policijskih službenika o primjenjivim zakonima i zaštitnim

¹² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provjeri potpune primjene schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj, 22. listopada 2019., COM(2019) 497 final.

¹³ Zaključci Vijeća o ispunjavanju nužnih uvjeta za punu primjenu schengenske pravne stečevine u Hrvatskoj (dokument Vijeća 14883/21 od 9. prosinca 2021.).

¹⁴ Mehanizam je stupio na snagu 8. lipnja 2021. na temelju dogovora hrvatskih tijela i hrvatskih dionika.

¹⁵ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uvođenju provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, COM/2020/612 final.

mjerama za temeljna prava, i za poboljšavanje unutarnjih postupaka. Mehanizam izravno uključuje relevantne hrvatske dionike, a vodi ga neovisni savjetodavni odbor koji se sastoji, među ostalim, od dva pravobranitelja, od kojih je jedan za djecu, te predstavnika Europske komisije, Agencije Europske unije za temeljna prava i međuvladinih organizacija.

Nakon godine dana rada mehanizma završno izvješće koordinacijskog odbora neovisnog mehanizma za praćenje doneseno je u srpnju 2022. Na temelju njega Savjetodavni odbor pohvalio je 27. listopada 2022. aktivnosti neovisnog mehanizma praćenja, a posebno uspostavu stručnog i plodonosnog dijaloga s hrvatskim tijelima, koji je uslijedio na temelju zaključaka mehanizma, te provedbu dvadeset promatračkih misija na terenu. Usto je donio preporuke za moguća daljnja poboljšanja u pogledu šireg mandata, uključujući nenajavljeno promatranje, posebno na zelenoj granici, pristup informacijama Ministarstva unutarnjih poslova i potrebu za osiguravanjem kontinuirane provedbe neovisnog mehanizma praćenja.

Komisija pohvaljuje predanost hrvatske vlade održavanju i nastavku provedbe neovisnog mehanizma praćenja i sa zadovoljstvom primjećuje da su preporuke Savjetodavnog odbora u potpunosti uključene u novi sporazum o produljenju neovisnog mehanizma praćenja, koji je potpisan 4. studenoga 2022. Konkretno, novim se sporazumom propisuje da se mehanizam uspostavlja na razdoblja od 18 mjeseci koja se mogu automatski produljiti, čime se osigurava trajno i održivo ostvarivanje njegovih predviđenih ciljeva, i predviđa se mogućnost nenajavljenih promatranja bilo kada i na bilo kojem mjestu, uključujući zelenu granicu. Tim se sporazumom predviđa i da će Mehanizam moći od nadležnih državnih tijela zahtijevati pokretanje službenih istraga nakon otkrivanja mogućih nepravilnosti i kršenja temeljnih prava. Nadalje, novi Sporazum uključuje posebne mehanizme za osiguravanje veće učinkovitosti i transparentnosti, među ostalim za poboljšanje komunikacije sa zainteresiranom javnošću. Naposljetku, u novom je sporazumom više istaknuto stalno praćenje poštovanja temeljnih prava time da je u njemu pojašnjeno da se mehanizmom prati poštovanje temeljnih prava u svim okolnostima, a posebno prava na učinkovit pristup postupku azila i međunarodnoj zaštiti, poštovanja načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, zabrane kolektivnog protjerivanja i zabrane mučenja ili drugih oblika zlostavljanja.

III. Niz postignuća u jačanju i podupiranju schengenskog područja

Niz postignuća Bugarske, Rumunjske i Hrvatske u velikoj mjeri odražava postignuća u schengenskom području u cjelini. Schengensko područje stalno se razvija i prilagođava novim izazovima i prioritetima. Naše schengensko područje danas je snažno i spremno za ovo novo proširenje, što će pak pridonijeti daljnjem povećanju njegove otpornosti, posebno kad se uzmu u obzir novi geopolitički izazovi. U posljednjih 37 godina postupno su razvijeni sveobuhvatni schengenski pravni okvir i zajednički operativni alati za bolju zaštitu područja bez kontrola na unutarnjim granicama.

Nedavno uspostavljeni **sustav upravljanja schengenskim područjem** jamči veću odgovornost i zajedničku posvećenost promicanju provedbe strukturnih reformi. Schengenskim ciklusom, kako ga je predložila Komisija, utvrđuju se strukture za koordinirani pristup zajedničkim izazovima i pojačan politički dijalog.

Schengenska struktura stalno se obnavlja. Stalno se učvršćuje pravni okvir, što već danas osigurava čvrste temelje za učinkovito upravljanje vanjskim granicama i istodobno jamči da nadzor unutarnjih granica ostane krajnja mjera. Predstojećom revizijom **Zakonika o schengenskim granicama**¹⁶ dodatno će se ojačati pravila, čime će se zajamčiti veća suradnja među državama članicama i potpuna koordinacija na razini Unije. Osim toga, sve je veća svijest i odlučnost država članica o potrebi da se na održiv način riješi pitanje kontrola na unutarnjim granicama koje već dugo traju.

Posljednjih godina EU intenzivno radi na uspostavi jednog od tehnološki najnaprednijih sustava upravljanja granicama na svijetu, čije su prednosti već sada vidljive na terenu. Početak rada unaprijeđenog Schengenskog informacijskog sustava početkom 2023. i sustava ulaska/izlaska u svibnju 2023. pružit će dodatnu sigurnost u upravljanju vanjskim granicama i schengenskim područjem. Očekuje se da će **nova i potpuna informatička arhitektura**, koja uključuje europski sustav za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS), biti uspostavljena do kraja 2023., a nakon toga će interoperabilnost povezati europske sustave za granice, migracije i sigurnost. Kad ta arhitektura bude uspostavljena, sva relevantna i nadležna nacionalna tijela imat će potrebne potpune, pouzdane i točne informacije, uz potpuno poštovanje zahtjeva za zaštitu podataka.

Zakonik o vizama, koji je stupio na snagu 2010. i 2011., revidiran je 2020., čime su putnicima omogućeni brži i jasniji postupci, uz istodobno povećanje broja dostupnih alata za odgovor na problem nezakonitih migracija. Nova mogućnost da se pitanje viznog režima primijeni u odnosima s trećim zemljama s kojima suradnja u području ponovnog prihvata nije dovoljna već je donijela pozitivne rezultate¹⁷. Vizni informacijski sustav, koji je nedavno preoblikovan radi uključivanja novih funkcionalnosti (npr. integracije viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola), djelotvorno pomaže nadležnim tijelima država članica i omogućuje bolje provjere podnositelja zahtjeva za vizu kako bi se identificirali oni koji bi mogli predstavljati prijetnju sigurnosti ili zloupotrebljavati imigracijske propise. Nadalje, Unija je nastavila raditi na povećanju privlačnosti schengenskog područja dodavanjem novih trećih zemalja na popis zemalja čiji državljani mogu putovati u EU bez vize te sklapanjem sporazuma o pojednostavnjenju izdavanja viza s trećim zemljama. Predstojećom digitalizacijom postupaka izdavanja viza¹⁸ sadašnji postupak podnošenja zahtjeva za vizu u papirnatom obliku pretvorit će se u digitalni postupak, što će ga učiniti bržim i sigurnijim. Jedinstvena internetska platforma omogućit će da postupak izdavanja viza dobije vizualni

¹⁶ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (COM/2021/891 final od 14. prosinca 2021.).

¹⁷ Komisija je u srpnju 2021. predložila uvođenje viznih mjera ograničavanja za tri zemlje: Bangladeš, Gambiju i Irak. Vijeće je u listopadu, na prijedlog Komisije, donijelo vizne mjere protiv Gambije. Zbog naknadnog poboljšanja suradnje s Bangladešom Vijeće je u studenome odlučilo da neće odlučivati o prijedlogu Komisije. Kad je riječ o Iraku, nakon rasprava koje su se nastavile do prosinca nisu donesene nikakve mjere jer se to nije smatralo pravim trenutkom za to, s obzirom na konstruktivnu suradnju Iraka u kontekstu razvoja događaja na granici između EU-a i Bjelorusa.

¹⁸ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009 i (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća, uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95, (EZ) br. 333/2002, (EZ) br. 693/2003 i (EZ) br. 694/2003 te Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma u pogledu digitalizacije postupka izdavanja viza (COM(2022) 658 final od 27. travnja 2022.).

identitet EU-a i stvoriti jedinstvenu ulaznu točku za podnositelje zahtjeva za vizu iz cijelog svijeta, čime će se povećati privlačnost EU-a kao odredišta putovanja.

Čvrsto upravljanje vanjskim granicama ključno je za nadoknađivanje ukidanja kontrola na unutarnjim granicama i osigurava uzajamno povjerenje. Unija i države članice aktivno rade na postizanju potpuno učinkovitog i integriranog europskog upravljanja granicama u praksi¹⁹, uključujući mjere za djelotvornije vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka²⁰. Nadalje, uspostava **europske granične i obalne straže** i svakodnevna provedba njezina pojačanog mandata²¹ neke su od ključnih odluka koje je Unija donijela kako bi se u potpunosti ispunile potrebe schengenskog područja. Sigurnost i funkcioniranje schengenskog područja podupiru se i djelotvornom provedbom Carinskog zakonika Unije u bliskoj suradnji s tijelima europske granične i obalne straže. Ta suradnja jamči dobru integraciju kontrola robe u iste sigurnosne postupke.

Jači Schengen pridonosi i boljem **odgovoru na izazove u pogledu unutarnje sigurnosti**. Ukidanje graničnih kontrola omogućilo je državama članicama da ciljano koriste policijske resurse za borbu protiv kriminaliteta i unutarnjeg terorizma. Tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica²² mogu učinkovitije razmjenjivati informacije zahvaljujući povećanoj upotrebi alata i instrumenata EU-a. To je dovelo do bolje koordinacije istražnih radnji. Na temelju zakonodavnih prijedloga koje je Komisija podnijela u prosincu 2021. Europski parlament i Vijeće napreduju u zakonodavnom radu na daljnjem poboljšanju razmjene informacija. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da brzo postignu dogovor o Prijedlogu direktive o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica²³. Nadalje, Komisija će do kraja godine podnijeti zakonodavni prijedlog uredbe o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) radi borbe protiv teških kaznenih djela i terorizma, što će obuhvatiti i određene letove unutar EU-a.

Budući da za suočavanje s tim transnacionalnim sigurnosnim prijetnjama nije dovoljno djelovati samo na nacionalnoj razini, tijela država članica za izvršavanje zakonodavstva sve se više koriste potporom i stručnim znanjem koje Europol, agencija EU-a za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva, stavlja na raspolaganje za suzbijanje teških kaznenih djela i terorizma. Nedavnim stupanjem na snagu ojačanog mandata **Europola** dodatno se osnažuju

¹⁹ Komisija je 24. svibnja 2022. podnijela dokument o politici u kojem je oblikovala višegodišnju stratešku politiku za europsko integrirano upravljanje granicama u skladu s člankom 8. stavkom 4. Uredbe (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Nakon što primi povratne informacije od Vijeća i Europskog parlamenta Komisija će donijeti Komunikaciju o utvrđivanju višegodišnje strateške politike, koja će usmjeravati provedbu europskog integriranog upravljanja granicama u okviru petogodišnjeg ciklusa politike.

²⁰ Koordinator za vraćanje imenovan prošlog lipnja upravlja mrežom na visokoj razini koja uključuje predstavnike država članica i Frontex s ciljem uklanjanja prepreka koje otežavaju vraćanje, jačanja nacionalnih kapaciteta i veće usklađenosti djelovanja EU-a.

²¹ Na primjer, u okviru novog mandata Agencija je znatno pojačala svoju potporu državama članicama u svim fazama postupka vraćanja, uključujući dobrovoljni povratak i reintegraciju, i ime postala operativni ogranak EU-a za vraćanje. U 2021. uz pomoć Agencije vraćeno je više od 17 000 osoba.

²² Nadležna tijela u smislu članka 87. stavka 1. UFEU-a.

²³ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o razmjeni informacija između tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica i o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2006/960/PUP (COM(2021) 782 final od 8. prosinca 2021.).

sredstva dostupna Agenciji za potporu državama članicama u istragama prekograničnih teških kaznenih djela i terorizma, na primjer obradom velike količine podataka, suradnjom s privatnim stranama ili radom na inovacijama i umjetnoj inteligenciji za potporu tijelima kaznenog progona²⁴. Europol je osim toga pojačao i svoju potporu državama članicama u borbi protiv terorizma putem Europskog centra za borbu protiv terorizma. Države članice aktivno sudjeluju i u Europskoj multidisciplinarnoj platformi za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT) kao općem okviru za suradnju u borbi protiv organiziranog i teškog kriminaliteta koji utječe na EU²⁵, uz povećanu financijsku potporu Unije.

Države članice jačaju međusobnu **operativnu suradnju** primjenom Preporuke Vijeća od 9. lipnja 2022. o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona provedbom prekograničnih potjera i nadzora, zajedničkih operacija ili zajedničkih ophodnji radi suzbijanja prekograničnog kriminaliteta²⁶. Komisija podupire države članice u provedbi mjera utvrđenih u Preporuci, među ostalim financiranjem iz Fonda za unutarnju sigurnost. Države članice surađuju i provedbom zajedničkih policijskih kontrola u pograničnim područjima, u skladu s Preporukom Komisije o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom području²⁷.

Naposljetku, za snažno schengensko područje koje dobro funkcionira potrebna je ne samo pravilna provedba schengenske pravne stečevine nego i bliska suradnja država članica u drugim komplementarnim mjerama, među ostalim u području migracija i azila. Mnogo je toga učinjeno, a rad na **učinkovitom upravljanju migracijskim izazovima** se nastavlja. Na temeljima izjave o mehanizmu dobrovoljne solidarnosti dogovorene u lipnju Komisija potvrđuje rad država članica na pronalaženju zajedničkih rješenja za pitanje neregularnih sekundarnih kretanja. Konkretno, nakon rasprava na sastanku Kontaktnog odbora o Uredbi Dublin III, održanom 24. lipnja 2022., države članice, Komisija i Agencija Europske unije za azil („EUAA”) dogovorile su se da će raditi na planu za poboljšanje i osiguravanje provedbe transfera na temelju te uredbe u svim državama članicama. Zajednički rad na temelju zajednički mjera utvrđenih u tom planu pridonijet će ostvarenju konkretnih poboljšanja Dublinskog sustava, što je ključno za nastavak izgradnje povjerenja.

Usto je važan i odlučan napredak u donošenju Pakta s obzirom na to da on uključuje rješenja potrebna za doprinos učinkovitom upravljanju migracijama, bližoj suradnji i podjeli

²⁴ Uredba (EU) 2022/991 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/794 u pogledu suradnje Europol s privatnim stranama, obrade osobnih podataka koju provodi Europol radi potpore kaznenim istragama i uloge Europol u području istraživanja i inovacija

²⁵ Na primjer, tijela kaznenog progona zajednički su djelovala protiv trgovine vatrenim oružjem i drogom, krijumčarenja migranata i trgovanja ljudima tijekom koordiniranih dana zajedničkog djelovanja EMPACT-a od 26. do 29. listopada. Operativne aktivnosti u kojima je sudjelovalo 28 zemalja diljem Europe podržali su i Eurojust, Frontex, INTERPOL, SELEC i druge međunarodne organizacije. Dani zajedničkog djelovanja EMPACT-a planirani su na temelju pristupa temeljenog na obavještajnim podacima, koji je uključivao suradnju gotovo 16 000 službenika i doveo, među ostalim, do 382 uhićenja osumnjičenika, 2 476 otkrivenih nezakonitih ulazaka i 130 novih istraga. https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm_campaign=newsletter

²⁶ Preporuka Vijeća (EU) 2022/915 od 9. lipnja 2022. o operativnoj suradnji tijela kaznenog progona

²⁷ Preporuka Komisije (EU) 2017/820 od 12. svibnja 2017. o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru.

odgovornosti među državama članicama, čime se jača uzajamno povjerenje, čime se onda podupire i snažno schengensko područje.

IV. Postizanje punog potencijala schengenskog područja

Pristupanje Bugarske, Rumunjske i Hrvatske schengenskom području odgovor je i na europsko obećanje i na legitimno očekivanje da će članstvo uslijediti nakon provjere i ispunjenja svih dogovorenih uvjeta. Schengen ima golemu potporu europskog stanovništva²⁸ i stoga bi trebalo izbjeći daljnja kašnjenja u ostvarivanju prava bugarskih, rumunjskih i hrvatskih građana. Europski parlament, predsjedništvo Vijeća i Europska komisija pokazali su čvrstu predanost tom novom valu pristupanja schengenskom području bez nadzora unutarnjih granica i pružili potpunu i trajnu političku i tehničku potporu tom procesu.

Bugarska, Rumunjska i Hrvatska spremne su u potpunosti provoditi schengensku pravnu stečevinu i pristupiti schengenskom području. Njihovo je pristupanje neophodno za kontinuirano i pojačano uzajamno povjerenje u schengensko područje. Nadalje, njihovo pristupanje pridonijet će uklanjanju prepreka na jedinstvenom tržištu, posebno u smislu poboljšavanja prometnih tokova, kao i poticanju konkurentnosti i potencijala rasta EU-a. Dodavanje visokoobrazovanog i predanog osoblja Bugarske, Rumunjske i Hrvatske, njihove najsuvremenije infrastrukture i znanja u zajednički skup sredstava za upravljanje schengenskim područjem poboljšat će upravljanje granicama i sigurnost u EU-u u cjelini. S druge će strane te nove članice schengenskog područja moći u potpunosti iskoristiti sve dostupne alate, kao što su oni povezani s viznim informacijskim sustavom i interoperabilnošću velikih informacijskih sustava. To će dovesti i do boljeg i urednijeg upravljanja migracijama u suradnji s trećim zemljama, posebno u europskom susjedstvu, na našim vanjskim granicama i među državama članicama.

Prošireno schengensko područje osnažit će EU kao Uniju, unutar nje same i na globalnoj razini. Pojačana zaštita naših zajedničkih vanjskih granica i djelotvorna policijska suradnja **ojačat** će Uniju, kraj gubljenja vremena na granicama i olakšavanje kontakata među ljudima i poduzećima učinit će je **prosperitetnijom**, a znatno širenje najvećeg zajedničkog područja na svijetu bez nadzora unutarnjih granica učinit će je **privlačnijom**.

Schengensko vijeće ima priliku donijeti povijesnu odluku u prosincu. Komisija poziva sve države članice da u potpunosti podrže češko predsjedništvo u završnim koracima za ostvarivanje tog cilja, u skladu s aktima o pristupanju Bugarske i Rumunjske iz 2005. i Hrvatske iz 2011.

²⁸ Eurobarometar, zima 2021./2022.