

II.

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Pružanje operativnih smjernica za upravljanje vanjskim granicama radi olakšavanja prelaska granice na granicama između EU-a i Ukrajine

(2022/C 104 I/01)

Nakon što je 24. veljače 2022. započela ruska vojna invazija na Ukrajinu, Europsko vijeće u svojim je zaključcima objavljenima istog dana najoštrije osudilo rusku neizazvanu i neopravdanu vojnu agresiju protiv Ukrajine, ističući teško kršenje međunarodnog prava i načela Povelje UN-a te ugrožavanje europske i globalne sigurnosti i stabilnosti.

Na Europsku uniju izravno utječe rat na njezinim vanjskim granicama, posebno zbog sve većeg migracijskog pritiska tisuća osoba koje traže zaštitu u državama članicama EU-a. U samo nekoliko dana, do početka ožujka, više od 650 000 raseljenih osoba stiglo je u Europsku uniju preko Poljske, Slovačke, Mađarske i Rumunjske. Očekuje se da će te brojke još više rasti. Na graničnim prijelazima sve se dulje čeka, s redovima i zastojima posebno na ukrajinskoj strani granice.

Europska unija suočava se s masovnim priljevom Ukrajinaca i drugih državljana trećih zemalja koji borave u Ukrajini u vrijeme sukoba. U tom kontekstu Europsko vijeće pozvalo je ⁽¹⁾ na nastavak rada na pripravnosti i spremnosti na svim razinama te je posebno pozvalo Komisiju da predloži izvanredne mjere. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove na svojem je izvanrednom sastanku 27. veljače 2022. pozdravilo namjeru Komisije da predloži preporuke o provedbi sigurnosnih provjera ⁽²⁾.

Ove smjernice trebale bi pomoći državama članicama koje graniče s Ukrajinom u trenutačnoj situaciji na vanjskim granicama EU-a uzrokovanoj ruskom agresijom na Ukrajinu. Smjernice obuhvaćaju mjere dostupne državama članicama kako bi se osiguralo djelotvorno i učinkovito upravljanje prelaskom osoba koje bježe iz Ukrajine preko granica s Poljskom, Slovačkom, Mađarskom i Rumunjskom te kako bi se izbjegli zastoji na granicama i oko njih, a ujedno očuvala visoka razina sigurnosti cijelog schengenskog područja.

Konkretno, smjernice pružaju sveobuhvatan pregled mjera za olakšavanje graničnih kontrola koje su dostupne u skladu sa schengenskim pravilima ⁽³⁾, a kojima se i dalje osigurava potrebna razina graničnih provjera. Komisija preporučuje korištenje te fleksibilnosti u skladu s ovim operativnim smjernicama.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ 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).

Te mjere uključuju sljedeće:

- pojednostavnjenje graničnih kontrola za određene kategorije osoba, uključujući ranjive osobe, kao što su djeca, i za druge kategorije, kao što su radnici u prometnom sektoru koji su se našli u Ukrajini tijekom obavljanja svojih dužnosti,
- mogućnost organiziranja graničnih kontrola izvan graničnih prijelaza,
- posebni uvjeti prelaska granica za službe za spašavanje, policiju, vatrogasne postrojbe i graničnu stražu te pomorce neovisno o njihovu državljanstvu,
- otvaranje traka za hitnu potporu kako bi se osigurao pristup i povratak organizacija koje pružaju humanitarnu pomoć osobama na državnom području Ukrajine,
- postupak koji nije obuhvaćen područjem primjene schengenskih pravila, ukidanje carina i ostalih mjera kako bi se olakšao ulazak kućnih ljubimaca koji putuju sa svojim vlasnicima iz Ukrajine.

Naposljetku, u smjernicama se predmetnim državama članicama preporučuje da svakako iskoriste potporu Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) u svim aktivnostima koje granična straža provodi na granicama. U tom pogledu Frontex bi trebao dati prednost svim zahtjevima predmetnih država članica za EUROSUR-ove usluge spajanja, posebno kako bi se osiguralo redovito praćenje na temelju prilagođenih podataka iz snimki, uključujući satelitske snimke, koje obuhvaćaju susjedna predgranična područja Ukrajine kako bi se procijenila situacija i kako bi se pružila prilagođena višenamjenska usluga zračnog nadzora. Komisija osim toga potiče države članice koje graniče s Ukrajinom da svakako zatraže potporu Europolu.

Državama članicama suočenima s nerazmjernim migracijskim izazovima može se osigurati tehničko i operativno pojačanje putem timova za potporu upravljanju migracijama (Frontex / Agencija EU-a za azil / Europol i druge relevantne agencije), u skladu s člankom 40. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži ⁽⁴⁾. Komisija koordinira taj proces zajedno s relevantnim agencijama i državama članicama.

S obzirom na prijedlog Komisije o aktivaciji Direktive o privremenoj zaštiti ⁽⁵⁾, države članice trebale bi u suradnji s Komisijom surađivati i razmjenjivati informacije kako bi se olakšala provedba privremene zaštite. To bi se trebalo postići putem „platforme za solidarnost” na kojoj države članice razmjenjuju informacije o svojim kapacitetima za prihvrat i broju osoba koje uživaju privremenu zaštitu na njihovim državnim područjima. Ta platforma solidarnosti osigurala bi koordinaciju tih instrumenata, koji bi mogli uključivati agencije EU-a i druge alate ili sredstva Unije koji su na raspolaganju državama članicama.

Kako bi dodatno poduprla države članice u suočavanju s trenutačnim izazovima na vanjskim granicama s Ukrajinom, Komisija će sazvati sastanke na stručnoj razini radi rasprave o provedbi ovih smjernica uzimajući u obzir i moguće buduće smjernice koje će izdati Frontex.

1. Smanjenje zastoja na graničnim prijelazima

Pravna osnova: članak 9. Zakonika o schengenskim granicama

Kako bi se povećala protočnost prometa na granici, države članice trebale bi iskoristiti potporu Frontexa i Europolu. Frontex može rasporediti stalne snage za potporu u identifikaciji osoba koje žele prijeći granicu, uključujući provjeru državljanstva i putnih isprava (među ostalim i potvrda o cijepljenju protiv bolesti COVID-19), posebno time što osigurava opremu za EURODAC, provjere u SIS-u i osoblje za pomoć pri registraciji i uzimanju otisaka prstiju državljana trećih zemalja koji podliježu toj obvezi ⁽⁶⁾. Europol posebno može rasporediti gostujuće službenike za potporu državama članicama u provođenju kontrola druge linije na granici.

Kako bi se olakšali prelasci granice, države članice mogu primijeniti odredbe Zakonika o schengenskim granicama (članak 9.) kojima se predviđa mogućnost popuštanja u režimu granične kontrole na vanjskim granicama zbog izvanrednih i nepredviđenih okolnosti.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Direktiva 2001/55/EZ.

⁽⁶⁾ Podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu i državljani trećih zemalja uhićeni zbog nezakonitog prelaska vanjskih granica.

Takvim se okolnostima smatraju nepredvidljivi događaji koji dovode do tako gustog prometa da vrijeme čekanja na graničnom prijelazu postane predugo i da su pritom iskorištene sve organizacijske i kadrovske mogućnosti. Zbog trenutačnog stanja u Ukrajini, izazvanog ruskom agresijom koja dovodi do intenzivnog kretanja osoba koje bježe ili se vraćaju iz ratne zone, opravdano je privremeno popuštanje graničnih kontrola na ukrajinskoj granici s EU-om.

Granična straža može primjenjivati popuštanje u pogledu svih ili određenih skupina putnika. Pri odlučivanju o ciljanoj primjeni popuštanja, tj. koga provjeravati, a koga ne, u obzir se trebaju uzimati sljedeći kriteriji:

- državljanstvo države članice EU-a,
- već postojeći boravišni status u državi članici EU-a,
- državljanstvo putnika (posebno je li za treću zemlju potrebna viza),
- boravišni status u Ukrajini državljana trećih zemalja koji nemaju ukrajinsko državljanstvo,
- ranjivost i dob putnika, posebno vodeći računa o najboljem interesu djeteta,
- sve dostupne informacije o sigurnosnim prijetnjama, kao što su terorizam ili organizirani kriminal, o mogućim prijetnjama javnoj sigurnosti i rizicima od nezakonitog useljavanja,
- postojanje biometrijske putovnice,
- općenito postojanje (ili nepostojanje) važeće putne isprave,
- status ključnog radnika, kao što su radnici u prometu (uključujući pomorce), bez obzira na njihovo državljanstvo, koji posjeduju valjane isprave kojima dokazuju svoju profesiju.

U svakom slučaju, tijekom postupaka granične kontrole trebalo bi poštovati jedinstvo obitelji i osigurati da djeca nikad nisu odvojena od svojih roditelja ili članova obitelji u pratnji ili skrbnika.

Ako se sumnja u identitet osobe i/ili moguću prijetnju kako je prethodno navedeno, službenik graničnog nadzora ne bi trebao iskoristiti mogućnost popuštanja, već provoditi redovitu graničnu kontrolu u skladu s člankom 8. Zakonika o schengenskim granicama.

S obzirom na iznimnu situaciju na vanjskim granicama Unije s Ukrajinom zbog ruske vojne agresije te moguće sigurnosne probleme na toj granici zbog masovnog priljeva Ukrajinaca i drugih državljana trećih zemalja koji ulaze u Uniju iz Ukrajine, zbog čega na granici nastaju dugi redovi i okuplja se veliki broj ljudi, države članice mogle bi alternativno ili kumulativno, tj. za kategorije osoba za koje nije odobreno popuštanje u režimu granične kontrole, razmotriti da se umjesto na graničnim prijelazima granične kontrole provode na drugoj sigurnoj lokaciji udaljenoj od granice. Provjere se mogu provoditi tijekom ili nakon prijevoza putnika na tu sigurnu lokaciju.

To bi omogućilo sprečavanje prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku država članica jer bi se osiguralo da se provjere sigurnosti i identiteta u SIS-u i drugim relevantnim bazama podataka te zdravstvene provjere provode unatoč kritičnoj situaciji na granici, a istodobno bi se izbjegli sigurnosni problemi koji mogu nastati zbog okupljanja velikog broja ljudi na granici. Države članice mogu od Frontexa zatražiti da podupre identifikaciju osoba, uključujući provjeru državljanstva i putnih isprava, posebno tako da osigura opremu za EURODAC i osoblje za pomoć pri registraciji i uzimanju otisaka prstiju državljana trećih zemalja koji podliježu toj obvezi.

2. Odstupanja od ispunjavanja uvjeta ulaska za državljane trećih zemalja

Pravna osnova: Članak 6. stavak 5. točka (c) Zakonika o schengenskim granicama.

Država članica može dopustiti ulazak na svoje državno područje državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta utvrđenih u članku 6. stavku 1. Zakonika o schengenskim granicama (uvjeti ulaska državljana trećih zemalja) na svoje državno područje **iz humanitarnih razloga**, zbog nacionalnog interesa ili zbog međunarodnih obveza. To široko odstupanje može se primijeniti u trenutačnoj krizi kako bi se omogućio ulazak svima koji bježe od sukoba u Ukrajini.

Države članice trebale bi suspendirati primjenu zabrana ulaska i upozorenja u SIS-u o zabrani ulaska i boravka u EU-u na temelju migracijskih razloga (članak 11. Direktive 2008/115/EZ). Međutim, trebaju se uzeti u obzir zabrane ulaska izdane na temelju sigurnosnih razloga.

Države članice trebale bi osigurati da državljani trećih zemalja koji nisu ukrajinski državljani, osim onih obuhvaćenih područjem primjene Direktive o privremenoj zaštiti ⁽⁷⁾ ili onih koji imaju pravo boravka u Uniji na temelju drugih razloga, nakon ulaska otputuju u svoje zemlje podrijetla ili do mjesta uobičajenog boravišta. Kako bi se izbjegle situacije nezakonitog boravka, države članice potiču se da po potrebi tim osobama pruže pomoć u repatrijaciji ili reguliranju statusa, ovisno o slučaju. Za pomoć u provođenju tih potpomognutih povrataka mogu se angažirati stalne snage Frontexa.

Kada je to moguće, države članice trebale bi prilikom ulaska staviti na raspolaganje lako razumljive brošure na jezicima koje ti državljani trećih zemalja najčešće upotrebljavaju ili razumiju, u kojima se navodi gdje mogu dobiti pomoć i objašnjava koje osnovne postupke treba slijediti.

U slučaju da državljani trećih zemalja, među ostalim djeca, imaju nedovoljnu dokumentaciju ili uopće nemaju dokumente, države članice potiču se da izdaju izjavu o dolasku i/ili (privremene) putne isprave navedene ovdje:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en

To je posebno važno kako bi se mogli zajamčiti nastavak putovanja i budući povratak tih državljana trećih zemalja.

Neki ukrajinski državljani možda će htjeti putovati na druga odredišta u EU-u, u većini slučajeva kako bi se smjestili kod obitelji ili prijatelja. Prema važećim pravilima ti potencijalni putnici koji predoče istekle putovnice ili samo osobne iskaznice ili rodne listove djece ne mogu putovati iz jedne države članice u drugu. Iako je na prijevoznicima da odluče hoće li takvim osobama dopustiti ukrcaj u prijevozno sredstvo, države članice potiču se da im pruže potporu u tom pogledu. Konkretno, u pogledu putovanja u države članice u kojima nadzor unutarnjih granica još nije ukinut ili iz njih, mogle bi razmotriti pružanje jamstva prijevozniku da neće biti kažnjeni za prijevoz putnika koji zbog aktualnog sukoba u Ukrajini nemaju odgovarajuće dokumente. Države članice potiču se na fleksibilnost u olakšavanju takvih slučajeva i na izuzimanje prijevoznika od plaćanja takvih kazni.

3. Prelazak vanjskih granica izvan službenih graničnih prijelaza u nepredviđenim hitnim okolnostima

Pravna osnova:

- Članak 5. stavak 2. točka (b) Zakonika o schengenskim granicama
- Članak 9. Zakonika o schengenskim granicama

U nepredviđenim hitnim okolnostima države članice mogu dopustiti pojedincima ili skupinama osoba prelazak vanjskih granica izvan službeno prijavljenih graničnih prijelaza, kao i izvan utvrđenog radnog vremena. Predlaže se da države članice uspostave **privremene granične prijelaze** koji mogu biti otvoreni tijekom trajanja krizne situacije. Korištenje takvih privremenih graničnih prijelaza može se kombinirati s fleksibilnošću koja je moguća u skladu s člankom 9. Zakonika o schengenskim granicama (popuštanje u režimu granične kontrole). Uspostavljanje privremenih graničnih prijelaza moglo bi biti korisno u trenutačnoj situaciji, primjerice u slučaju da su ceste do graničnih prijelaza neprohodne zbog napuštenih automobila.

4. Olakšavanje djelovanja službi spašavanja

Pravna osnova: Prilog VII., točka 7. Zakonika o schengenskim granicama

Države članice mogu u okviru nacionalnog prava predvidjeti pravila za ulazak i izlazak pripadnika službi spašavanja, policije, vatrogasnih postrojbi koje djeluju u hitnim slučajevima te službenika graničnog nadzora koji prelaze granicu pri obavljanju svojih službenih dužnosti.

Bilateralna suradnja s Ukrajinom mogla bi se odvijati na *ad hoc* osnovi radi, primjerice:

- vuče napuštenih automobila koji blokiraju pristup graničnim prijelazima, i/ili
- pružanja medicinske pomoći, hrane, vode ili druge vrste pomoći osobama koje čekaju prelazak granice.

⁽⁷⁾ Kako je utvrđeno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1).

5. Uspostava traka za hitnu potporu

Kako bi se osigurao brz i siguran pristup i povratak humanitarnih konvoja i osoba koje dostavljaju hitnu pomoć koja se pruža u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu ljudima na državnom području Ukrajine, države članice trebale bi u tu svrhu odrediti posebne trake na graničnim prijelazima s oznakom „Traka za hitnu potporu”.

Održavanje protočnosti prometa na tim trakama u svakom trenutku treba biti prioritet. Države članice također mogu uspostaviti takve trake izvan ili pored postojećih graničnih prijelaza radi brze dopreme pomoći i sigurnosti humanitarnih radnika.

Ako konfiguracija određenog graničnog prijelaza to omogućuje i države članice mogu rasporediti dovoljan broj carinskih službenika, potiče se određivanje sličnih traka za kamione kako bi se osigurali kontinuirana opskrba robom i uslugama te povratak radnika zaposlenih u prometnom sektoru iz Ukrajine.

6. Smjernice za nadležna tijela na granici u pogledu osobnih stvari i vrijednih predmeta koje raseljene osobe iz Ukrajine nose sa sobom.

Članci od 4. do 11. Uredbe (EZ) br. 1186/2009 od 16. studenoga 2009. o uspostavi sustava oslobođenja od carina u Zajednici mogu se primijeniti za postupanje s osobnim vlasništvom raseljenih osoba iz Ukrajine. U skladu s člankom 11. te uredbe nadležna tijela mogu odstupiti od određenih uvjeta kojima se ograničava oslobođenje od carine ako osoba mora prenijeti svoje uobičajeno boravište iz treće zemlje na carinsko područje Zajednice zbog iznimnih političkih okolnosti. Zbog toga raseljene osobe iz Ukrajine mogu unijeti osobno vlasništvo u Uniju bez primjene carina. Carinske deklaracije mogle bi biti i pojednostavnjene, uključujući usmene deklaracije.

Slično tome, za postupanje s osobnim vlasništvom osoba raseljenih iz Ukrajine mogu se primijeniti članci od 4. do 11. Direktive Vijeća 2009/132/EZ od 19. listopada 2009. o utvrđivanju područja primjene članka 143. točaka (b) i (c) Direktive 2006/112/EZ o oslobođenju od plaćanja poreza na dodanu vrijednost prilikom konačnog uvoza određene robe. U skladu s člankom 11. te direktive nadležna tijela mogu odstupiti od određenih uvjeta kojima se ograničava oslobođenje od PDV-a ako osoba mora prenijeti svoje uobičajeno boravište iz treće zemlje na područje države članice Zajednice zbog iznimnih političkih okolnosti. Zbog toga raseljene osobe iz Ukrajine mogu unijeti osobno vlasništvo u Uniju bez primjene PDV-a na uvoz.

Članak 32. Uredbe (EU) br. 576/2013 o nekomercijalnom premještanju kućnih ljubimaca može se primijeniti za olakšavanje ulaska kućnih ljubimaca koji putuju sa svojim vlasnicima iz Ukrajine. Kako bi se olakšao taj postupak i odstupajući od uvjeta predviđenih za nekomercijalno premještanje kućnih ljubimaca, države članice mogu u iznimnim situacijama odobriti nekomercijalno premještanje kućnih ljubimaca na njihovo državno područje koji ne ispunjavaju navedene uvjete, odnosno nemaju propisane dozvole. Veterinarska nadležna tijela u svim državama članicama već su obaviještena o toj mogućnosti i počela su provoditi te mjere na granicama.

U slučaju gotovine (valuta, prenosivi instrument na donositelja ili roba koja se upotrebljava kao izrazito likvidna pričuva vrijednosti, kao što je zlato), odredbe o kontrolama gotovine utvrđene u Uredbi (EU) 2018/1672 trebale bi se primjenjivati koliko je to moguće u posebnim okolnostima. To se može učiniti prijavom gotovine u vrijednosti od 10 000 EUR ili više, putem nepotpune prijave gotovine ili jednostavno putem osobne izjave koja sadržava sljedeće informacije:

- nositelj gotovine s podacima za kontakt, i
- iznos gotovine.

Nadležna tijela ipak bi trebala osigurati odgovarajuću analizu rizika i daljnje postupanje.

Nadležna tijela trebala bi biti oprezna da prevaranti ne iskoriste krizu i nezakonito unesu opasnu robu (oružje, eksplozivi itd.).

Na mjestu ulaska u Uniju službenici zaduženi za nadzor vanjskih granica trebali bi ispitati i provjeriti posjeduje li osoba vatreno oružje.

Ako osoba zatraži da na područje Unije unese legalno oružje za civilnu uporabu, primjenjuju se pravila EU-a o uvozu vatrenog oružja za civilnu uporabu, što znači da je potrebno odobrenje za uvoz u skladu s Uredbom (EU) 258/2012 o uvozu/izvozu vatrenog oružja u vezi s Direktivom (EU) 2021/555 o nadzoru nabave i posjedovanja oružja (kodificirani tekst).

Preporučuje se da službenici zaduženi za nadzor vanjskih granica po mogućnosti surađuju sa svojim kolegama na ukrajinskoj strani graničnog prijelaza kako bi se osobama koje nose vatreno oružje, a koje ne ispunjavaju uvozne zahtjeve EU-a, omogućilo sigurno odlaganje takvog vatrenog oružja prije prelaska granice.
