

ANTONIO VULAS*

Schengenska evaluacija

Sažetak

Postupak schengenske evaluacije je primjena mehanizma provjere s namjerom da se utvrdi provodi li pojedina država članica pravilno politiku Europske unije u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, koja obuhvaća sva polja schengenske pravne stečevine. Glavni cilj detaljnog reguliranja postupka evaluacije jest osiguravanje visokih jedinstvenih standarda zaštite sloboda¹, uz istodobno održavanje visoke razine sigurnosti i povjerenja između država članica prije svega kada se govori o nadzoru vanjske granice Europske unije. Donošenjem Uredbe br. 1053/2013 Vijeće Europske unije nastojalo je stvoriti objektivni i nepristrani sustav ocjenjivanja. Kako bi se osigurala bolja učinkovitost postupka evaluacije država članica ovom Uredbom dodijeljene su konkretne ovlasti i zaduženja Europskoj komisiji i Vijeću Europske unije u planiranju i provođenju postupka evaluacije. Uredbom se nastojalo otkloniti zamjerke vezane za nedovoljno definiranu Odluku Schengenskog izvršnog odbora iz 1998. godine koja je određivala postupak evaluacije do donošenja Uredbe 2013. godine. Preciznim reguliranjem mehanizma evaluacije nastoje se stvoriti jasna pravila o metodi i načinu provođenja evaluacije država članica na svim poljima schengenske pravne stečevine, pri čemu se jasno definiraju i načini provođenja provjera na terenu država članica.

Ključne riječi: Schengen, Europska unija, schengenska evaluacija, nadzor granice.

1. UVOD

Donošenjem Uredbe Vijeća br. 1053/2013 7. listopada 2013. godine, koja se odnosi na uspostavu mehanizma evaluacije i praćenja primjene schengenske pravne stečevine, prestaje

* Antonio Vulas, voditelj Službe za nezakonite migracije, PU splitsko-dalmatinska, MUP RH.

¹ Vezano za zaštitu sloboda vidi opširnije Schengen Investigated: A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions in International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights, Chantal Joubert i Hans Bevers, Kluwer Law International Press, Hague, The Netherlands, 1996.

vrijediti Odluka (Schengenskog) Izvršnog odbora² od 16. rujna 1998. godine, kojom je do tada bio određen mehanizam evaluacije³. Na sastanku šefova država članica Unije 24. 6. 2011. godine donesen je zaključak kojim se naglašava važnost suradnje i povjerenja među schengenskim državama⁴, a naročito u kriznim situacijama.⁵ Tom prilikom je naglašeno da su sve države članice jednako odgovorne za provođenje ujednačenih standarda nadzora vanjskih granica Unije. Kako bi se ta suradnja i povjerenje osnažili, Europsko vijeće je predložilo poboljšanja mehanizma schengenske evaluacije kojim bi se zajamčila ujednačena primjena zajedničkih standarda nadzora vanjskih granica Unije. Europsko vijeće je tom prilikom u svojim zaključcima naglasilo kako nositelj evaluacije moraju biti tijela Europske unije te da moraju uključivati stručnjake iz država članica, Europske komisije i drugih relevantnih agencija. U prijedlogu je i obveza Europske komisije o podnošenju izvješća o provedenim evaluacijama, te predlaganju potrebnih mjera otklanjanja uočenih nedostataka. U svom sveobuhvatnom prijedlogu Europsko vijeće je zatražilo i uvođenje sustava na temelju kojeg bi se, u točno određenim izvanrednim okolnostima, mogao ponovno uvesti nadzor državne granice na pojedinim dijelovima unutarnjih⁶ granica, i to samo na određeno vrijeme. U tom procesu postupak evaluacije u određenoj državi članici trebao je dobiti odlučujuću ulogu, stoga je taj postupak trebalo detaljno regulirati. S obzirom na to da postojeća Odluka Izvršnog odbora iz 1998. godine nije mogla zadovoljiti navedena traženja Europskog vijeća, Europska komisija je dobila zadaću da izradi prijedlog nove uredbe o mehanizmu schengenske evaluacije. Ova uredba će nakon detaljnih konzultacija Europskog parlamenta, Vijeća EU i država članica napokon biti donesena početkom listopada 2013. godine kao Uredba Vijeća.

2. ODLUKA IZVRŠNOG ODBORA SCH/Com-ex (98)26

Prije nego što se osvrnemo na Uredbu Vijeća br. 1053/2013 potrebno je nakratko se zadržati na Odluci Schengenskog izvršnog odbora od 16. 9. 1998. godine. Konvencijom o provedbi Schengenskog sporazuma, potpisanom 19. 6. 1990. godine, kojom države potpisnice⁷ Schengenskog sporazuma od 14. 6. 1985. godine, određuju načine provođenja Sporazuma, određena je i uspostava (Schengenskog) Izvršnog odbora (eng. *Executive Committee*). Svaka država potpisnica Schengenskog sporazuma dobila je jedno mjesto u Izvršnom odboru, na koje je dolazio ministar zadužen za provedbu Schengenskog sporazuma u državi potpis-

² Vidi str. 4.

³ Vidi opširnije The Abolition of Internal Border Checks In an Enlarged Schengen Area: Freedom of Movement or a web of scattered security checks?, Anais Faure Atger, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 8, 2008, <http://www.ceps.eu>

⁴ Schengenske države u ovom trenutku su sve države EU osim Bugarske, Cipra, Hrvatske, Republike Irske, Rumunjske i Ujedinjenog Kraljevstva, te Švicarske, Lihtenštajna, Norveške i Islanda koje nisu članice EU. Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Irska u trenutku potpisivanja Amsterdamskog sporazuma nisu pristale pristupiti Schengenskom sporazumu, dok Bugarska, Cipar, Hrvatska i Rumunjska jesu.

⁵ Vidi opširnije Borders and Security - Governance: Managing Borders in a Globalised World, Marina Caparini i Otwin Marenin, LIT VERLAG GmbH & Co. KG Wien, 2006.

⁶ "Unutarnje granice" jesu: zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica; zračne luke država članica za unutarnje letove; morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije (čl. 2. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća).

⁷ Zemlje potpisnice Schengenskog sporazuma 1985. godine bile su Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska i SR Njemačka.

nici. Tako je Izvršni odbor postao glavno tijelo za donošenje odluka vezanih za postavljanje zajedničkih standarda vezanih za nadzor vanjskih granica schengenskog područja. Sve odluke u Izvršnom odboru donose se jednoglasno. Svakom članu Izvršnog odbora pridodano je nekoliko stručnjaka koji su obavljali najveći dio stručnih poslova vezanih za donošenje odluka Odbora. Kako bi se rad tih stručnjaka formalizirao, Izvršni odbor je 16. 9. 1998. godine donio odluku SCH/Com-ex (98)26 kojom se u okviru Izvršnog odbora ustanovljuje Stalni odbor za ocjenu i provedbu Schengena (u daljnjem tekstu: Stalni odbor). Glavna zadaća Stalnog odbora bila je provođenje evaluacija kako bi se utvrdilo jesu li ispunjeni svi preduvjeti za provedbu Konvencije u državama kandidatkinjama i osigurali uvjeti da se odredbe schengenske pravne stečevine pravilno provode u onim državama koje su već započele primjenjivati Konvenciju. U takvom mehanizmu evaluacija Stalni odbor je prilikom evaluiranja država kandidatkinja, i onih država koje su već primjenjivale Konvenciju, morao procijeniti stanje na terenu na više polja, od nadzora vanjskih granica, preko postupaka izdavanja viza pa sve do zaštite osobnih podataka⁸. U spomenutim postupcima evaluacija Europska komisija je dobila ulogu promatrača, a glavni posao su obavljali stručnjaci Stalnog odbora ili stručnjaci država članica dodijeljenih Stalnom odboru na njegovo traženje. Navedeni stručnjaci o svakoj evaluaciji sastavljali su izvješća za Izvršni odbor. Ovisno o izvješću predstavnici država članica u Izvršnom odboru donosili su jednoglasne odluke o ispunjavanju preduvjeta za primitak države kandidatkinje u Schengen, odnosno o pravilnom provođenju Konvencije u onim državama koje su već bile dio tog prostora.

3. RAZLOZI ZA DONOŠENJE NOVE UREDBE

Pogoršavanjem stanja vezanog za nezakonite migracije na južnim i jugoistočnim granicama Europske unije raste svijest o potrebi ojačavanja zajedničkog pristupa zaštiti vanjskih granica. Već 2011. godine bilo je jasno kako će najveći teret nezakonitih migracija u Europskoj uniji nositi nekoliko država članica na južnim i jugoistočnim vanjskim granicama. Povjerenje među državama članicama, kada govorimo o nadzoru vanjskih granica Unije, već tada bilo je značajno poljuljano. Države koje su nosile najveći teret nezakonitih migracija, poglavito Italija i Grčka, smatrale su kako ostale države članice ne poduzimaju ništa kako bi im pomogle ublažiti posljedice nezakonitih migracija.⁹ S druge strane, određeni broj država zapadne i sjeverne Europe, koje su gotovo redovito bile ciljane zemlje za migrante koji su stizali preko Sredozemlja, smatrale su kako južne države članice ne čine dovoljno kako bi zaustavile migracijski tok jednom kad migranti uđu na područje Unije. Nepovjerenje među državama

⁸ Za države kandidatkinje ocjenjivalo se ispunjavanje preduvjeta na poljima – kontrola na vanjskim granicama; zaštita vanjske kopnene i morske granice; uvjeti koji se primjenjuju na kretanje stranaca; izdavanje dozvola boravka i proces odbijanja ulaska; policijska suradnja; uzajamna pomoć u kaznenim stvarima, uključujući izručenje; poslovi suzbijanja droga; Schengenski informacijski sustav; zaštita osobnih podataka; politika protjerivanja i ponovnog prihvata; dogovori o kretanju unutar zračnih luka. Kod država koje su već primjenjivale Konvenciju ocjenjivalo se obavljanje poslova na polju – kontrola vanjskih granica i zaštita granica; policijska suradnja u graničnim područjima država koje već provode Konvenciju; uvjeti za izdavanje schengenskih viza; mjere čiji je cilj prekidanje boravka stranaca u nezakonitom boravku i uzajamna suradnja u kaznenim stvarima, uključujući izručenje.

⁹ Vidi opširnije *Security Versus Freedom? – A challenge for Europe's Future*, Thierry Balzacq i Sergio Carrera, Routledge 2016.

članicama ugrožavalo je temelje Schengenskog sporazuma. Stoga šefovi država članica na zasjedanju Europskog vijeća 24. 6. 2011. godine donose zaključak kojim su htjeli osnažiti suradnju država članica na polju nadzora vanjskih granica i ponovno uspostaviti povjerenje među državama članicama. Za ispunjenje tih ciljeva bilo je potrebno uspostaviti jasan mehanizam ocjenjivanja primjene standarda kojih su se morale pridržavati sve zemlje članice prilikom nadzora vanjskih granica i na području povratka stranaca koji nezakonito borave na teritoriju Unije, te jasan mehanizam planiranja i provođenje provjera o ispunjavanju preduvjeta za pristup Schengenu svih onih država koje bi se kandidirale za pristup. Analizom Odluke Izvršnog odbora SCH/Com-ex (98)26 uočeno je nekoliko važnih nedostataka koje je trebalo ispraviti novim propisom. Prvo, sustav ocjenjivanja primjene zajedničkih standarda trebalo je staviti pod okrilje Europske unije. Iako je Schengenski sporazum nakon potpisivanja i primjene Amsterdamskog sporazuma, postao dio prave stečevine Europske unije, u postupku schengenske evaluacije Europska komisija je još uvijek bila samo promatrač (vidi točku III. Odluke). Europsko vijeće je smatralo kako se taj postupak treba staviti pod okrilje Europske unije. Odlukom Izvršnog odbora popisana su polja na kojima će se evaluacija provoditi, no nedostajali su detalji o planiranju, načinu provedbe i izvješćivanju o provedenim evaluacijama. Osim toga, Odluka Izvršnog odbora nije dovoljno precizno regulirala evaluaciju na polju povratka stranaca koji nezakonito borave na teritoriju Unije. Naposlijetku, Odluka nije precizno određivala postupanja u slučajevima kada bi se ustanovile negativne pojave kod primjene zajedničkih standarda na vanjskoj granici. Svi ti razlozi prisilili su Europsko vijeće da potraži rješenje za probleme koji su prijetili urušavanjem Schengena.¹⁰

4. UREDBA VIJEĆA¹¹ (EU) br. 1053/2013

Na samom početku Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. 10. 2013. godine (u daljnjem tekstu: Uredba) naglašava kako se "Schengenski prostor bez granične kontrole na unutarnjim granicama temelji (se) na učinkovitoj i djelotvornoj primjeni pratećih mjera od strane država članica na područjima vanjske granice, vizne politike, Schengenskog informacijskog sustava, zaštite podataka, policijske suradnje, pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i borbe protiv droge" (Uredba, točka (1)). Već u početnoj rečenici Uredbe naglašavaju se polja na kojima će se procjenjivati primjena zajedničkih standarda kako bi se moglo reći zadovoljava li država uvjete za prijam u Schengenski prostor, odnosno primjenjuje li pravilno Konvenciju na svom teritoriju. Pozivajući se na Haški program i Stockholmski program¹² Vijeće izražava potrebu razvijanja učinkovitog mehanizma evaluacija primjene zajedničkih standarda u nadzoru vanjske granice temeljeći svoj stav na članku 70. Ugovora o funkcioniranju Europ-

¹⁰ Vidi opširnije EU Justice and Home Affairs Law, Third Edition, Steve Peers, Oxford University Press, 2011 i EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development, G. Vermeulen i W. De Bondt, Maklu Publishers, 2014.

¹¹ O političkim institucijama EU vidi The European Council and the Council of the EU through time – Decision and law-making in European Integration, www.consilium.europa.eu ili Blanche, George i Bulmer, 2010.

¹² Nakon usvajanja Programa iz Temperea (Finska) 1999. godine Vijeće je 2004. godine usvojilo Haški program, a 2009. godine i Stockholmski program, kojim se određuju mjere za poboljšanje suradnje država članica na polju pravde i unutarnjih poslova. Tim programima, koji se odnose na predstojeća petogodišnja razdoblja, nastojali su se izgraditi zajednički standardi vezani za polje pravde i unutarnjih poslova te poboljšati suradnja između država članica. (Vidi opširnije Acosta Arcarazo i Murphy, 2014. i Holzhaecker i Luif, 2014.)

ske unije (EFEU) u kojem je navedeno kako države članice mogu u suradnji s Komisijom ocjenjivati provođenje politike Unije na području slobode, sigurnosti i pravde. S tim u vezi Uredba u provođenju tog mehanizma dodjeljuje posebne ovlasti Komisiji i Vijeću. Komisiji se prije svega dodjeljuju zadaće pripreme i planiranja evaluacija, te donošenja izvješća evaluacija. Za razliku od Komisije Vijeće je dobilo ovlasti donošenja preporuka utemeljenih na izvješćima o evaluaciji. Glavna ideja donošenja Uredbe bila je ta da mehanizam evaluacije bude pod okriljem tijela Europske unije, te da bude transparentan i učinkovit. Novina je da Uredba određuje kako se u postupak evaluacije uključuje i Frontex, tako da se evaluacija oslanja na stručne analize Frontexa, ali isto tako i Europolu, Eurojustu i drugih relevantnih europskih agencija. Analize tih agencija postaju sastavni dio procesa planiranja evaluacija kako bi bile usmjerene na konkretne probleme na pojedinim dijelovima vanjske granice Unije. Kako bi se osigurao demokratski nadzor nad poslovima Komisije i Vijeća ta tijela o svim svojim postupcima u mehanizmu evaluacije moraju izvještavati Europski parlament, ali i nacionalne parlamente država članica. Kako bi se još više ojačalo povjerenje među državama članicama pravo slanja svojih stručnjaka u evaluacijske timove dano je i onim državama članicama Europske unije koje još uvijek ne primjenjuju u potpunosti Konvenciju na svom području.

5. CILJEVI EVALUACIJE

Donošenjem Uredbe uspostavlja se mehanizam evaluacije i praćenja koji ima dva važna cilja:

- utvrđivanje primjenjuju li se u državama članicama, koje u potpunosti primjenjuju Konvenciju, svi dijelovi schengenske pravne stečevine na pravilan način,
- utvrđivanje jesu li ispunjeni svi nužni uvjeti za primjenu svih relevantnih dijelova schengenske pravne stečevine u onim državama koje su izrazile namjeru za pristupanje schengenskom prostoru.

Za postizanje tih ciljeva Uredba zajedničku odgovornost stavlja na sve države članice i Komisiju. Komisiji je određena zadaća koordinatora u postupku sastavljanja godišnjih i višegodišnjih programa evaluacije, te zadaća sastavljanja upitnika i određivanja rasporeda posjeta, vođenja posjeta, izrade izvješća o evaluaciji i preporuka koje se eventualno donose nakon evaluacije.

6. POSTUPAK EVALUACIJE

Opći dio

Postupak evaluacije pojedine države članice može obuhvaćati sve aspekte schengenske pravne stečevine: provođenje mjera nadzora vanjske granice; provođenje vizne politike; upravljanje Schengenskim informacijskim sustavom; provođenje mjera zaštite osobnih podataka; policijska suradnja; pravosudna suradnja u kaznenim predmetima te provođenje tzv. kompenzacijskih mjera na unutarnjim granicama. Postupak se sastoji od toga da Komisija uputi evaluacijski upitnik državi članici i od dostavljanja odgovora države članice na upitnik te od provjera koje evaluatori provode na terenu. Evaluacije putem upitnika i provjera na terenu mogu se koristiti odvojeno ili u kombinaciji jedno s drugim. Provjere na terenu mogu

biti najavljene i nenajavljene. Samo najavljenim provjerama na terenu prethodi postupak dostavljanja upitnika na koje države moraju odgovoriti prije izlaska evaluatora na teren. Planiranje programa evaluacije provodi se na temelju višegodišnjih i godišnjih programa. Najmanje šest mjeseci prije započinjanja određenog petogodišnjeg razdoblja, nakon eventualne konzultacije s Frontexom i Europolom, Komisija objavljuje program schengenskih evaluacija za navedeni petogodišnji period. Planom se određuje raspored evaluacija u svim državama članicama u petogodišnjem periodu. Za svaku godinu određuje se u kojim državama članicama će se provoditi evaluacija. To znači da će se svaka država članica schengenskog prostora evaluirati barem jednom u pet godina. U te programe evaluacije uključuju se i države članice kandidatkinje za ulazak u schengenski prostor.¹³ Do 31. listopada svake godine donosi se godišnji program za sljedeću kalendarsku godinu. Program uzima u obzir navode iz izvješća koje europske agencije podnose Komisiji, a osobito izvješća Frontexa koje ova agencija dostavlja Komisiji svake godine do 31. kolovoza. Programom se može određivati postupak evaluacije u pojedinačnoj državi članici ili se može predviđati provođenje tematskih evaluacija na području više država članica¹⁴. U prvom "otvorenom" dijelu godišnjeg programa donosi se raspored provođenja evaluacija u pojedinim državama članicama ili kandidatkinjama, odnosno područja tematskih evaluacija, dok drugi "zatvoreni" dio godišnjeg programa određuje raspored planiranih nenajavljenih postupaka evaluacije za sljedeću godinu. Ovaj drugi dio ne pripućuje se državama članicama sve do roka propisanog Uredbom.

Upitnik

U svrhu provođenja evaluacije Komisija izrađuje standardizirani upitnik za države članice, koji se redovito ažurira. Upitnici se donose provedbenim aktima Komisije uz prethodnu konzultaciju s državama članicama, te s Frontexom i s Europolom. Putem upitnika državama članicama predviđenim za evaluaciju u narednom periodu dostavljaju se pitanja koja se odnose na relevantna zakonodavna polja, na provođenje preporuka i najboljih praksi u provedbi schengenske pravne stečevine, prije svega onih koje su iznesene u schengenskim katalozima¹⁵, zatim na pitanja koja se odnose na organizacijske i tehničke aspekte sustava za provedbu schengenske pravne stečevine te na dostupne statističke podatke za svako polje evaluacije. Upitnici se dostavljaju do 1. srpnja onim državama članicama u kojima je planirano provođenje evaluacije u sljedećoj godini. Država članica je dužna dostaviti svoje odgovore na upitnik u roku od osam tjedana od zaprimanja upitnika. Odgovore Komisija dostavlja ostalim državama članicama te obavještava Europski parlament, kako bi bili upoznati s postupkom evaluacije od samog početka. U slučaju da se upitnik koristi samostalno,

¹³ Republika Hrvatska je prvi put predviđena za provjere na terenu u godišnjem planu za 2016. godinu.

¹⁴ Tematske evaluacije usmjerene su na pojedinačnu problematiku koja se može protezati na više država članica. Primjerice, kada postoji potreba da se provjeri provođenje mjera zaštite morskih granica na Sredozemlju, evaluacija se može obavljati istodobno i Španjolskoj i Italiji i Grčkoj.

¹⁵ Schengenski katalozi su dokumenti koje izrađuje i ažurira Komisija, odnosno Generalna uprava za unutarnje poslove Komisije, za svako od polja koja se ocjenjuju evaluacijom. Ne radi se o pravnim dokumentima i oni nemaju obvezujuću snagu. Njihova je važnost u tome što su oni plod rada stručnjaka, u kojima se navode preporuke i najbolje prakse na koji način bi se trebale provoditi pojedine odredbe schengenske pravne stečevine. U praksi schengenski katalozi služe evaluatorima kao obrazac kojim se uspoređuju mjere koje evaluirana država članica provodi na terenu te imaju veliko značenje u postupku evaluacije.

odnosno iza njega ne slijedi provjera na terenu, sastavlja se tim za evaluaciju odgovora na upitnik koji se sastoji od imenovanih stručnjaka iz država članica i predstavnika Komisije. Kako bi se odredili stručnjaci iz država članica, Komisija prilikom odašiljanja upitnika poziva države članice da imenuju svoje stručnjake za evaluacijske timove, te da za sve imenovane stručnjake odrede polje ekspertize. Države članice su dužne to napraviti u roku od dva tjedna od primitka poziva.

Provjera na terenu

Prije svake evaluacije putem provjera na terenu izrađuje se detaljni program provjere. Program izrađuje Komisija u suradnji s vodećim stručnjacima evaluacijskog tima i s državom članicom u kojim se provjera obavlja. Kada se radi o nenajavljenim provjerama na terenu, Komisija samostalno izrađuje program. U slučajevima kada program obuhvaća najavljene provjere na terenu, Komisija će državu članicu u kojoj se planira provedba provjere obavijestiti o programu najmanje šest tjedana prije predviđenog početka provjere. Kada se radi o nenajavljenim provjerama, država članica će biti obaviještena najkasnije 24 sata prije predviđenog početka provjere. Zanimljivo je da kada se provodi nenajavljena provjera na unutarnjim granicama, država članica uopće neće biti obaviještena o programu prije početka provjere na terenu. Država članica koja se evaluira dužna je evaluatorima pružiti svu moguću organizacijsku i tehničku podršku u provođenju provjera na terenu, te omogućiti razgovor evaluatora sa svim relevantnim osobama. To se odnosi i na one aktivnosti koje nisu bile predviđene programom, a prema ocjeni evaluatora mogu biti važne za provedbu provjere. Svi organizacijski i tehnički detalji prethodno se dogovaraju između Komisije i države članice, s tim da Komisija i države članice koje šalju stručnjake u evaluacijski tim organiziraju i pokrivaju troškove dolaska i odlaska stručnjaka do države članice te iz države članice. Država članica dužna je obaviti organizacijske poslove smještaja stručnjaka u državi članici te osigurati prijevoz evaluatora u skladu s njihovim potrebama. Tijekom evaluacije evaluatori obilaze relevantna tijela i mjesta kako bi provjerom načina provođenja odredbi schengenske pravne stečevine na specifičnom području rada ustanovili ispunjava li država članica uvjete za pristupanje schengenskom prostoru, odnosno primjenjuje li država članica schengenskog prostora pravilno te odredbe na terenu. Pri tome se evaluatori koriste preporukama i najboljim praksama objavljenim u schengenskim katalozima za svako od područja evaluacije, te praktičnim priručnicima, kako bi usporedili način provođenja mjera na terenu s propisanim mjerama.

7. EVALUATORI

Stručnjaci, članovi evaluacijskih timova, i oni za evaluaciju odgovora na upitnike i oni koji obavljaju provjere na terenu, najvećim dijelom dolaze iz država članica. Kako bi osigurala potreban broj evaluatora, Komisija poziva države članice da imenuju stručnjake koji bi mogli sudjelovati u programima evaluacije te da točno navedu polja njihove specijalizacije. Stručnjaci koji se imenuju u evaluacijske timove moraju posjedovati solidno teoretsko i praktično znanje na onim poljima na kojima se evaluacija provodi, moraju biti upoznati s načelima, postupcima i tehnikama provođenja evaluacija te moraju biti sposobni komunicirati na zajed-

ničkom jeziku, koji je najčešće engleski. Uredba određuje da u evaluacijske timove mogu ući i stručnjaci i iz onih država članica EU koje još uvijek nisu članice schengenskog prostora. Kada se radi o najavljenim provjerama, Komisija će najmanje tri mjeseca prije predviđene provjere pozvati države članice da imenuju stručnjake. Države će svoj odgovor poslati najkasnije dva tjedna nakon zaprimanja tog poziva. Kada je riječ o nenajavljenim provjerama, Komisija poziva države članice najmanje dva tjedna prije početka provjere, a države odgovaraju najkasnije u roku od 72 sata od zaprimanja poziva. Uredba određuje da najviše dva predstavnika Komisije mogu sudjelovati u provjeri na terenu, dok države članice mogu biti predstavljene s najviše osam stručnjaka, kada se radi o najavljenim provjerama, odnosno šest kada se radi o nenajavljenim provjerama. Koje će države članice biti predstavljene u evaluacijskim timovima određuje Komisija u suradnji s državama članicama, s tim da u evaluacijskom timu ne mogu biti stručnjaci iz države članice koja se evaluira. Komisija može pozvati Frontex, Europol ili druge europske agencije da pošalju po jednog promatrača u evaluacijske timove. Evaluacijski timovi imenuju se za svaku evaluaciju pojedinačno i njihovo imenovanje ograničeno je samo na određenu evaluaciju. Kao vodeći stručnjak u evaluacijskom timu imenuje se jedan predstavnik Komisije te jedan predstavnik država članica kojeg zajednički imenuju članovi tima prilikom sastavljanja tima.

8. EVALUACIJSKO IZVJEŠĆE

Nakon svakog evaluacijskog postupka evaluatori sastavljaju pisano izvješće. Evaluacijsko izvješće se sastoji od zaključaka dobivenih provjerom na terenu i analiziranjem upitnika. Izvješća se sastavljaju na terenu. Kada među evaluatorima postoji neslaganje vezano uz pojedine zaključke nastoji se pronaći kompromisni tekst zaključka. Izvješće obrađuje nekoliko aspekata primjene odredbi schengenske pravne stečevine u državi članici: kvalitativni, kvantitativni, operativni, administrativni i organizacijski. Svakom zaključku iz izvješća dodjeljuje se jedna od tri sljedeće ocjene: udovoljava zahtjevima; udovoljava zahtjevima, ali je nužno poboljšanje ili ne udovoljava zahtjevima. Nakon sastavljanja nacrt izvješća Komisija dostavlja izvješće državi članici u roku od šest tjedana od izvršene evaluacije. Država članica u roku od dva tjedna od primitka izvješća može poslati odgovore kojima se mogu objasniti određene razlike u viđenju evaluiranih mjera te čak može zatražiti i sastanak za izradu nacrt izvješća. Komentari države članice mogu biti uvršteni u nacrt izvješća. Nakon završetka postupka Komisija nacrt izvješća dostavlja drugim državama članicama i poziva ih da daju svoje primjedbe na nacrt. Nakon zaprimanja primjedbi od ostalih država članica Komisija provedbenim aktom donosi konačno izvješće o evaluaciji te ga upućuje Europskom parlamentu. Prilikom donošenja konačnog izvješća stručnjaci država članica i predstavnici Komisije donose i preporuke za ispravljanje eventualno utvrđenih nedostataka te izvješće, zajedno s mogućim preporukama dostavljaju Vijeću. Kada se u izvješću iznose nedostaci u provedbi mjera Vijeće svojim aktom donosi preporuke kojima se državu članicu poziva na poduzimanje mjera u svrhu poboljšanja stanja na terenu. Preporuke dostavlja evaluiranoj državi članici, Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima ostalih država članica.

9. PROVEDBA PREPORUKA

Država članica, kojoj su upućene preporuke, dužna je u roku od tri mjeseca od donošenja preporuka sastaviti akcijski plan uklanjanja nedostataka i dostaviti ga Komisiji. Ako je evaluacijom utvrđeno da država članica zanemaruje svoje obveze, takav plan će Komisiji biti dostavljen u roku od mjesec dana od donošenja preporuka. Komisija akcijski plan dostavlja Europskom parlamentu, a potom zajedno sa stručnjacima koji su provodili evaluaciju ocjenjuje adekvatnost akcijskog plana. Ocjena mora biti donesena u roku od mjesec dana i u donošenju ocjene države članice su pozvane da daju svoje mišljenje. Nakon usvajanja akcijskog plana država članica je dužna prvi put u roku od šest mjeseci podnijeti izvješće Komisiji o provedbi plana, a nakon toga izvješće se podnosi svaka tri mjeseca do prestanka provođenja plana. U slučaju kada je utvrđeno da država članica zanemaruje svoje obveze, prvo izvješće se upućuje već nakon tri mjeseca. Ovisno o utvrđenim nedostacima, Komisija može uputiti stručnjake u ponovnu provjeru na terenu kako bi utvrdili provode li se pravilno mjere akcijskog plana. Među tim stručnjacima određuje se najmanje četiri stručnjaka koji su sudjelovali u prethodnoj evaluaciji države članice. Ovakvi posjeti najavljuju se državi članici najmanje mjesec dana prije provjere, ali se mogu planirati i nenajavljene provjere na terenu. O svim koracima Komisija redovno izvještava Europski parlament i Vijeće. Kada se provjerom ponovno utvrde veći nedostaci, koji prijete javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti schengenskog prostora, Komisija o tome žurno izvještava Europski parlament i Vijeće. U slučaju sumnje da takvi nedostaci postoje, Europski parlament i ostale države članice mogu od Komisije zahtijevati podnošenje izvješća. Krajnja negativna posljedica negativnog izvješća kod država schengenskog prostora može biti pokretanje postupaka opisanih u Poglavlju II. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) koje se odnose na ponovno uvođenje nadzora granice na unutarnjim granicama države članice. Za državu kandidatkinju, kao što je Republika Hrvatska u ovom trenutku, krajnji negativni rezultat bio bi odlaganje primanja u schengenski prostor i ponavljanje evaluacijskog postupka do konačnog ulaska u schengenski prostor. Konačnu odluku o ulasku države kandidatkinje donosi Vijeće Euroske unije jednoglasnom odlukom nakon konzultacija s Europskim parlamentom.

10. ZAKLJUČAK

Potpisivanjem Amsterdamskog sporazuma 1997. godine i njegovim stupanjem na snagu dvije godine kasnije, schengenska pravna stečevina postala je sastavni dio pravne stečevine EU. Do tada je proces schengenskog udruživanja bio odvojen od procesa razvoja EU, iako su bliske veze uvijek postojale. U trenutku potpisivanja Amsterdamskog sporazuma države članice su mogle birati hoće li prihvatiti schengensku pravnu stečevinu i u kolikom opsegu. Države članice koje su Europskoj uniji pristupile nakon potpisivanja Amsterdamskog sporazuma nisu imale tu privilegiju. One su svojim pristupanjem Uniji morale potpuno prihvatiti Schengenski sporazum i obvezu poduzimanja mjera za što brže ispunjavanje standarda za pristupanje schengenskom prostoru. Među tim državama nalazi se i Republika Hrvatska. Sve do donošenja Uredbe 1053/2013 proces pristupanja schengenskom prostoru nisu kontrolirale institucije Unije. U trenutku nastupanja migracijske krize na Sredozemlju pojavio se opasan trend gubitka povjerenja među državama članicama u pogledu kvalitete poslova nadzora

država granica.¹⁶ Stoga je Europsko vijeće u svojim zaključcima odlučilo da se postupak nadzora nad provođenjem mjera provedbe schengenske pravne stečevine u državama i postupak prijma novih članica u schengenski prostor, stavi pod nadzor tijela Unije. U prvom redu bio je to logičan korak jer je provođenje i razvoj schengenske pravne stečevine već duže od desetljeća bio sastavni dio pravne stečevine Unije, te je te postupke trebalo staviti pod kontrolu tijela Unije. No, glavni razlog standardizacije nadzora primjena mjera i pristupa novih članica bila je ideja o potrebi osiguranja standardizirane primjene mjera u svim državama članicama. Postupak nadzora i prijma, koji uvelike ovisi i o subjektivnim impresijama evaluatora, temeljenim na najboljoj praksi i preporukama schengenskih kataloga, koji su neobvezujući dokumenti Unije, trebalo je standardizirati kako bi se osigurali propisani standardi i vratilo povjerenje među države članice. Trenutačno je Republika Hrvatska u postupku schengenske evaluacije, koja je započela slanjem upitnika u 2015. godini i prvim provjerama na terenu 2016. godine. Najčešće pitanje koje se sada postavlja jest – kada će Hrvatska ući u Schengen? Možda ćemo odgovor na to pitanje znati onog trenutka kada shvatimo da ulazak u Schengen nije pitanje datuma već pitanje ispunjavanja standarda.

LITERATURA

1. Uredba Vijeća (EU) br. 1053/2013 od 7. 10. 2013. o uspostavi mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine i stavljanju izvan snage Odluke Izvršnog odbora od 16. 9. 1998. o uspostavi Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena.
2. Odluka Izvršnog odbora od 16. 9. 1998. o osnivanju Stalnog odbora za ocjenu i provedbu Schengena (SCH/Com-ex (98)26 def.).
3. Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. 3. 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija).
4. The Schengen acquis integrated into the European Union, 1 May 1999.
5. The Abolition of Internal Border Checks In an Enlarged Schengen Area: Freedom of Movement or a web of scattered security checks?, Anais Faure Atger, Challenge, Liberty & Security, Research Paper No. 8, 2008, <http://www.ceps.eu>
6. EU Security and Justice Law – After Lisbon and Stockholm, Diego Acosta Arcazo i Cian C. Murphy, Hart Publishing, 2014.
7. Security Versus Freedom? – A challenge for Europe's Future, Thierry Balzacq i Sergio Carrera, Routledge 2016.
8. Schengen Investigated: A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions in International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights, Chantal Joubert i Hans Bevers, Kluwer Law International Press, Hague, The Netherlands, 1996.
9. Freedom, Security and Justice in the European Union: Internal and External Di-

¹⁶ Vidi opširnije Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter? – Florian Trauner i Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015.

mensions of Increased Cooperation after the Lisbon Treaty, Ronald L. Holzacker i Paul Luif, Springer Science+Business Media New York, 2014.

10. Borders and Security - Governance: Managing Borders in a Globalised World, Marina Caparini i Otwin Marenin, LIT VERLAG GmbH & Co. KG Wien, 2006.
11. Saving Schengen: How to Protect Passport-Free Travel in Europe, Hugo Brady, Centre for European Reform (CER), London, 2012.
12. Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter? – Florian Trauner i Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015.
13. EU Justice and Home Affairs Law, Third Edition, Steve Peers, Oxford University Press, 2011.
14. EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development, G. Vermeulen i W. De Bondt, Maklu Publishers, 2014.
15. The European Council and the Council of the EU through time – Decision and law-making in European Integration, Council of the EU; www.consilium.europa.eu
16. Ian Blanche, Stephen George, Simon Bulmer: Politics in the European Union, Oxford University Press, third edition, 2010.

Summary

Antonio Vulas

Schengen evaluation

Schengen evaluation process is an audit mechanism aiming on confirmation are the European Union policies on freedom, security and justice correctly applied in a certain Member State, and which covers all fields of the Schengen Acquis. The main object of this detailed regulation of the Schengen evaluation process is application of the high common standards and maintenance of a high standard of reliance between the Member States on field of European external border control. By adoption of the Regulation no. 105/2013 the Council of the European Union has tried to establish an objective and impartial audit system. In order to provide efficient evaluation process of the Member States the Regulation has empowered the Commission and the Council with special powers and obligations in the process of planning and implementing of the evaluations. One of the objects of the Regulation's adoption was removing of the malfunctions of the insufficiently defined Executive Committee Decision from 1998, which was the main document regulating the evaluation process till 2013. Establishing of the clear rules on methods and ways of conducting of the evaluations of the Member States on all fields of the Schengen Acquis was the main aim of the Regulation, including the clearly defined methods of conducting of the field visits.

Key words: Schengen, European Union, Schengen evaluation, border control.