



ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE

NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Slobodno kretanje u EU-u tijekom pandemije bolesti COVID-19: ograničen nadzor kontrola na unutarnjim granicama i nekoordinirane mjere država članica

Sadržaj

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE	2
a) Opći uvod.....	2
b) Stajalište Komisije o ključnim opažanjima i preporukama Europskog revizorskog suda	3
c) Relevantni nedavni događaji i sljedeći koraci.....	4
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	4
1. Nadzor Komisije nad ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama	4
2. Nastojanja Komisije da olakša koordinaciju i suradnju oko ponovnog uvođenja graničnih kontrola	5
3. Komisijino praćenje i koordinacija ograničenja putovanja koja su uvele države članice	6
III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE I PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	6
1. preporuka: Potrebno je pomno nadzirati kontrole na unutarnjim granicama.....	6
2. preporuka: Potrebno je pojednostavniti prikupljanje podataka o ograničenjima putovanja.....	7
3. preporuka: Potrebno je pružiti provedivije smjernice za provedbu kontrola na unutarnjim granicama.....	7

Ovaj dokument sadržava odgovore Europske komisije na opažanja iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda u skladu s člankom 259. [Financijske uredbe](#) i objavit će se zajedno s tematskim izvješćem.

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

a) Opći uvod

Područje bez kontrola na unutarnjim granicama („schengensko područje”) najveće je područje slobodnog putovanja na svijetu, a u njemu živi više od 420 milijuna ljudi u 26 zemalja. U zadnje dvije godine pandemija bolesti COVID-19 znatno je opteretila schengensko područje i navela nekoliko država članica da ponovo uvedu granične kontrole na njegovim unutarnjim granicama.

Pandemija bolesti COVID-19 javnozdravstvena je kriza nezabilježenih razmjera. To je bio prvi put da se Komisija suočila s pandemijom koja je pogodila sve države članice, pa su bili potrebni znatni naponi kako bi se na taj izazov hitno odgovorilo.

Radi poboljšanja situacije na unutarnjim granicama Komisija je izradila niz smjernica i preporuka. Osim toga, iskustvo je pokazalo da su postojeći alati u schengenskom sustavu nedostatni za djelotvorno rješavanje krize kao što je ova. Stoga je u schengenskoj strategiji od 2. lipnja 2021. najavljen niz mjera za rješavanje tih problema, uključujući prijedlog Komisije za izmjenu Zakonika o schengenskim granicama¹ i ažuriranje Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora. Taj prijedlog za izmjenu Zakonika o schengenskim granicama predstavljen je 14. prosinca 2021.² i temelji se na sveobuhvatnoj procjeni učinka u okviru koje su posebno razmotreni problemi nastali uslijed krize uzrokovane bolešću COVID-19.

Područje bez kontrole unutarnjih granica podupire pravo na slobodno kretanje građana EU-a i članova njihovih obitelji unutar EU-a, jedno od najcjjenjenijih postignuća EU-a i važan pokretač njegova gospodarstva. Međutim, ta dva koncepta uređeni su različitim pravnim režimima i primjenjuju se na različite skupine država. Iako je temeljno pravo, slobodno kretanje može ipak podlijegati ograničenjima, koja moraju biti u skladu s općim načelima prava EU-a, a posebice načelima nediskriminacije i proporcionalnosti.

U kontekstu izvanredne prijetnje koju predstavlja pandemija bolesti COVID-19 države članice uvele su neke javnozdravstvene mjere koje su utjecale na pravo na slobodno kretanje u Europskoj Uniji. Od početka pandemije Komisija je surađivala s državama članicama u vezi s ograničenjima putovanja povezanim s pandemijom bolesti COVID-19³ tako što su razvijeni alati kao što su tjedna karta „semafor” koju objavljuje Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti⁴ i EU digitalna COVID potvrda⁵. Komisija je tijekom cijelog tog postupka naglašavala da države članice trebaju pružati jasne, sveobuhvatne i pravodobne informacije o svim primjenjivim ograničenjima putovanja.

Pri praćenju usklađenosti ograničenja putovanja država članica s pravom EU-a Komisija je morala uzeti u obzir nadležnost država članica u području javnog zdravlja. Neprestano je morala održavati

¹ Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.–52.

² COM(2021) 891 final.

³ Smjernice Komisije za mjere upravljanja granicama radi zaštite zdravlja i dostupnosti robe i osnovnih usluga, dostupne na sljedećoj poveznici: EUR-Lex – 52020XC0316(03) – HR – EUR-Lex (europa.eu).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_hr

ravnotežu između ograničenja potrebnih za zaštitu života ljudi i smanjenja ograničenja slobode kretanja u skladu s općim načelima prava EU-a, kao što su proporcionalnost i nediskriminacija.

Revizija je provedena na vrhuncu pandemije bolesti COVID-19, u razdoblju kad su bili mobilizirani svi mogući resursi radi odgovora na dosad nezabilježenu krizu. Zbog vremena provedbe revizije dragocjeni resursi Komisije namijenjeni rješavanju krize upotrijebljeni su za odgovor na reviziju. To je nedvojbeno nenamjerna, ali i neželjena posljedica na koju bi Komisija željela skrenuti pozornost Europskog revizorskog suda.

b) Stajalište Komisije o ključnim opažanjima i preporukama Europskog revizorskog suda

Komisija prima na znanje izvješće Europskog revizorskog suda o djelovanju Komisije u cilju zaštite prava na slobodno kretanje osoba za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, u kojem je posebna pozornost posvećena graničnim kontrolama unutar schengenskog prostora i ograničenjima putovanja.

Kad je riječ o nadzoru Komisije nad ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama, Komisija nije razmatrala pisane zahtjeve za dostavu dodatnih informacija u veoma dinamičnom kontekstu pandemije bolesti COVID-19. Umjesto toga Komisija je o pitanju kontrola na unutarnjim granicama, koje su države članice ponovno uvele kao odgovor na bolest COVID-19, proaktivno raspravljala na redovitim sastancima „Informacijske skupine za COVID-19 – unutarnji poslovi”, na kojima se o izvješćima za medije i pojedinačnim pritužbama raspravljalo s relevantnim nacionalnim tijelima. Osim toga, Komisija je predložila izmjenu Zakonika o schengenskim granicama radi, među ostalim, povećanja mogućnosti nadzora koji provodi Komisija.

Komisijino praćenje i koordinacija ograničenja slobodnog kretanja povezanih s putovanjima koja su uvele države članice, posebno njezina ocjena proporcionalnosti i nediskriminacije, bili su podložni ograničenjima i izazovima proizašlima iz pandemije bolesti COVID-19, uključujući česte promjene mjera. U tom kontekstu detaljne smjernice o ograničenjima putovanja, koje je predložila Komisija a donijelo Vijeće u obliku preporuka⁶, postupno su postajale detaljnije i prilagođene epidemiološkoj situaciji. Preporuka pruža Komisiji važnu osnovu za ocjenu mjera država članica. Komisija je na temelju poboljšanja pravnog okvira uvedenih Uredbom o EU digitalnoj COVID potvrdi⁷ poduzela i mjere za pojednostavnjenje prikupljanja informacija o ograničenjima putovanja država članica.

Kad je riječ o preporukama, Komisija prihvaća točke (a), (b), (c) i (d) 1. preporuke. Ne prihvaća točku (e) 1. preporuke. Komisija prihvaća 2. i 3. preporuku.

Detaljno stajalište Komisije objašnjeno je u odjeljcima II. i III.

⁶ Preporuka Vijeća od 13. listopada 2020. o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (pročišćena verzija dostupna na sljedećoj poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Ta je preporuka zamijenjena Preporukom Vijeća (EU) 2022/107 od 25. siječnja 2022. o koordiniranom pristupu za olakšavanje sigurnog slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 i o zamjeni Preporuke (EU) 2020/1475 (dostupna na: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

⁷ Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. o okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID-19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19. Dostupna je na sljedećoj poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

c) Relevantni nedavni događaji i sljedeći koraci

Kako bi se olakšalo slobodno kretanje tijekom pandemije bolesti COVID-19, Europski parlament i Vijeće donijeli su na temelju prijedloga Komisije Uredbu o EU digitalnoj COVID potvrdi, koja se primjenjuje od 1. srpnja 2021. EU digitalna COVID potvrda besplatan je, jednostavan i siguran način za dokazivanje statusa neke osobe u vezi s bolesti COVID-19 te je ključan element odgovora Europe na pandemiju te bolesti.

Nadalje, Vijeće je 25. siječnja 2022. na temelju prijedloga Komisije donijelo Preporuku o koordiniranom pristupu za olakšavanje sigurnog slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID-19, čime je zamijenjena prijašnja preporuka o toj temi.

Kad je riječ o prijedlogu izmjene Zakonika o schengenskim granicama od 14. prosinca 2021. (COM(2021) 891 final), započeli su pregovori u Vijeću, gdje je krajem siječnja 2022. zaključeno prvo čitanje.

Dosad su održana dva sastanka stručnjaka s državama članicama, u listopadu i prosincu 2021., kako bi se raspravljalo o ažuriranju Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora, koji bi trebao biti objavljen do kraja godine.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Nadzor Komisije nad ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama

Kad je riječ o nadzoru Komisije nad ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama u veoma dinamičnom kontekstu pandemije bolesti COVID-19, pisani zahtjevi za dostavu dodatnih informacija nisu smatrani najučinkovitijim načinom za provedbu tog nadzora. Komisija je o pitanju kontrola na unutarnjim granicama, koje su države članice ponovno uvele kao odgovor na bolest COVID-19, proaktivno raspravljala na redovitim sastancima „Informacijske skupine za COVID-19 – unutarnji poslovi”, na kojima se o izvješćima za medije i pojedinačnim pritužbama raspravljalo s relevantnim nacionalnim tijelima.

Informacije koje su dostavile države članice – obavijesti i *ex post* izvješća – nisu bile dostatne. Kad je Komisija tijekom 2017. pokušala pokrenuti to pitanje s državama članicama koje su već nekoliko godina provodile kontrole na unutarnjim granicama, odgovori koje je dobila nisu bili dostatni za pouzdanu ocjenu.

Međutim, to je bio slučaj ne samo zbog nedostatnog djelovanja Komisije, nego i zbog pravnog okvira koji nije bio prikladan za tu svrhu. To je bio dio zaključaka procjene učinka iz svibnja 2021.⁸ i obuhvaćeno je prijedlogom Komisije za izmjenu Zakonika o schengenskim granicama od 14. prosinca 2021.

U schengenskoj strategiji iz lipnja 2021. navedeno sljedeće: „Važno je da se političkom raspravom obuhvate svi elementi složene strukture koji podupiru pravilno funkcioniranje Schengena. Komisija će u tu svrhu ponovno pokrenuti donošenje ‚izvješća o stanju Schengena’, koje će poslužiti kao

⁸ Vidjeti str. 21. Procjene učinka i njezin Prilog XII.

temelj za rasprave na godišnjem forumu. U izvješću će se sažeti situacija s obzirom na nepostojanje kontrola na unutarnjim granicama, rezultate schengenskih evaluacija i provedbu preporuka. Komisija će u ta izvješća uključiti ‚Pregled stanja na schengenskom području‘ kako bi na povezan način ocijenila provedbu schengenske pravne stečevine u različitim područjima politike i bolje poduprla države članice u uklanjanju poteškoća“. Taj je zahtjev uključen i u prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama. Nadalje, prijedlogom je predviđena obveza država članica da barem jednom godišnje izvješćuju o nužnosti i proporcionalnosti kontrola na unutarnjim granicama u slučajevima u kojima su takve kontrole na snazi dulje od 12 mjeseci.

2. Nastojanja Komisije da olakša koordinaciju i suradnju oko ponovnog uvođenja graničnih kontrola

Budući da je zaštita javnog zdravlja prvenstveno u nacionalnoj nadležnosti, odluke o uvođenju ograničenja putovanja povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 i njihovoj provedbi putem graničnih kontrola u nadležnosti su nacionalnih vlada. Komisija se ne može protiviti tim ograničenjima putovanja ako su u skladu s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. U nedostatku obvezujućeg pravnog okvira za djelovanje Komisije države članice ostaju nadležne poduzimati mjere na nacionalnoj razini, a nastojanja Komisije da koordinira te mjere ovise o dobroj volji država članica.

Kad je riječ o kontrolama na unutarnjim granicama, na to se pitanje odnosi jedan od glavnih zaključaka procjene učinka⁹ za prijedlog izmjene Zakonika o schengenskim granicama, a ono je uzeto u obzir i u članku 28. donesenog prijedloga Komisije.

Unatoč ograničenjima pravnog okvira Komisija je učinila sve što je u njezinoj moći kako bi koordinirala odgovore država članica povezane s kontrolama na unutarnjim granicama i ograničenjima putovanja. Informacijska skupina za COVID-19 – granice (poslije „unutarnji poslovi“) sastala se 33 puta (putem videokonferencije) od kraja veljače do rujna 2020. Sastancima su prisustvovala sve države članice i zemlje pridružene Schengenu, različite službe Komisije (obično GU HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, ali ponekad i druge, ovisno o temama o kojima se raspravljalo, kao što su EMPL, AGRI, TAXUD itd.), kao i agencije (Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, Europski potporni ured za azil, Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti) i Tajništvo Vijeća. Misija skupine bila je osigurati *ad hoc* forum za države članice, zemlje pridružene Schengenu, službe Komisije i agencije kako bi se pozabavile svim problemima koji se odnose na granice i unutarnje poslove i koji su povezani s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Važno je imati na umu da su te mjere provedene u kontekstu najvećeg globalnog izazova s kojim se suvremeni svijet ikad suočio.

Komisija je za države članice proaktivno izdavala i opsežne dokumente sa smjernicama u obliku komunikacija, smjernica i prijedloga preporuka Vijeća, kao i zakonodavnih prijedloga u posebnim sektorima. Te su smjernice izdavane ovisno o razvoju i različitim fazama pandemije.

U schengenskoj strategiji od lipnja 2021. naglašava se i da je ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama, posebno onih ponovno uvedenih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, imalo velik utjecaj na građane i gospodarstvo zbog nedostatka koordinacije među državama članicama, osobito u prekograničnim područjima. U toj strategiji navedene su i brojne smjernice i preporuke donesene zbog pandemije bolesti COVID-19, primjerice sustav „zelenih traka“ kao odgovor na zastoj teretnog prometa na unutarnjim granicama. U cilju veće pripravnosti za buduće krize i za slučaj da granične kontrole na unutarnjim granicama ponovno postanu neizbježne, strategijom će se nastojati kodificirati odgovarajuće mjere za ublažavanje iz smjernica i preporuka

⁹ Vidjeti odjeljak 4.2.1. Procjene učinka.

izrađenih u vezi s bolešću COVID-19 u Praktičnom priručniku za službenike graničnog nadzora, koji bi službenicima graničnog nadzora trebao služiti kao prva referentna točka u kriznoj situaciji. U tijeku je postupak ažuriranja tog priručnika, kako je objašnjeno u točki I. podtočki (c).

3. Komisijino praćenje i koordinacija ograničenja putovanja koja su uvele države članice

Praćenje ograničenja slobodnog kretanja povezanih s putovanjima koja su države članice uvele kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 iz raznih je razloga ograničeno i otežano.

Pri ocjeni njihove proporcionalnosti Komisija je dužna provesti pojedinačnu analizu mjera država članica, uzimajući u obzir čimbenike kao što su epidemiološka situacija, geografska situacija države članice, nacionalne mjere donesene radi borbe protiv pandemije, izuzeća predviđena za ključne putnike i druga razmatranja (primjerice različiti zdravstveni kapaciteti država članica). Ta je analiza dodatno otežana zato što se mjere veoma brzo mijenjaju.

Istodobno, smjernice o ograničenjima putovanja koje je predložila Komisija a donijelo Vijeće s vremenom su postajale detaljnije i prilagođene epidemiološkoj situaciji, primjerice pojavi novih varijanti virusa SARS-CoV-2 koje izazivaju zabrinutost, povećanju stope procijepljenosti ili uvođenju EU digitalne COVID potvrde.

Preporuka, koja je prvi put donesena u listopadu 2021., sadržavala je opća načela, ali je i pružila državama članicama zajednički okvir čija je svrha bila olakšavanje praktične primjene tih načela, na koordiniran način, u iznimnoj situaciji uzrokovanoj pandemijom bolesti COVID-19. Budući da je Preporuku donijelo Vijeće odnosno da su je prihvatile države članice, ona je Komisiji u njezinim redovitim kontaktima s državama članicama poslužila kao korisno referentno mjerilo kad je riječ o tome koje se mjere mogu smatrati usklađenima s načelom proporcionalnosti i nediskriminacije.

Nadalje, donošenje Uredbe o EU digitalnoj COVID potvrdi u lipnju 2021. rezultiralo je važnim poboljšanjima važećeg pravnog okvira. Njezinim člankom 11. stavkom 2. utvrđeno je da su države članice dužne informirati druge države članice i Komisiju o ograničenjima koja se uvode za nositelje EU digitalne COVID potvrde, po mogućnosti 48 sati prije njihova uvođenja. U tom kontekstu države članice dužne su navesti razloge za takva ograničenja, njihovo područje primjene i trajanje. Taj novi pravni zahtjev olakšava Komisiji analizu mjera država članica i omogućio joj je da pojednostavni prikupljanje informacija o ograničenjima putovanja koja uvode države članice.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE I PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. preporuka: Potrebno je pomno nadzirati kontrole na unutarnjim granicama

Komisija je već poduzela mjere radi poboljšanja postojećeg zakonodavstva predlaganjem velikog broja izmjena Zakonika o schengenskim granicama. One, među ostalim, uključuju povećanje praga za države članice kad dokazuju proporcionalnost i nužnost kontrola na unutarnjim granicama

usporedno s duljinom njihove primjene, kao i predloške za obavijesti i *ex post* izvješća, što bi trebalo poboljšati njihovu kvalitetu.

Međutim, Komisija bi željela istaknuti da, iako ima ovlast za donošenje zakonodavne inicijative i donijela je prijedlog, konačni tekst propisa rezultat je pregovora između suzakonodavaca, odnosno Europskog parlamenta i Vijeća.

Komisija prihvaća točke (a), (b), (c) i (d) 1. preporuke te smatra da su djelomično obuhvaćene prijedlogom izmjene Zakonika o schengenskim granicama donesenim 14. prosinca 2021. i povezanom procjenom učinka. Sposobnost Komisije da poštuje rokove koji su utvrđeni za preporuke ovisit će o prihvaćanju prijedloga.

Točka (e) 1. preporuke ne prihvaća se jer se njome preporučuje da bi Komisija trebala pokretati mjere izvršenja. To zadire u diskrecijsko pravo Komisije kad je riječ o njezinoj provedbenoj politici i pitanju hoće li i kada pokrenuti postupke zbog povrede ili uputiti predmete Sudu, kako je detaljnije objašnjeno i u Komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”¹⁰.

2. preporuka: Potrebno je pojednostavniti prikupljanje podataka o ograničenjima putovanja

Komisija prihvaća 2. preporuku. Već je predložila ono što je u konačnici postao članak 11. Uredbe o EU digitalnoj COVID potvrdi, kojim je utvrđeno da su države članice dužne obavješćivati druge države članice i Komisiju o ograničenjima koja se uvode za nositelje EU digitalne COVID potvrde.

U tu svrhu države članice su dužne pružiti informacije o razlozima za takva ograničenja, njihovom području primjene, navodeći koji nositelji potvrda podliježu tim ograničenjima ili su od njih izuzeti, te datum i trajanje takvih ograničenja. Komisija nastavlja prikupljati informacije od država članica o njihovoj provedbi relevantnih preporuka Vijeća i Uredbe o EU digitalnoj COVID potvrdi te s državama članicama pokreće daljnje postupanje kad god je to potrebno.

Ako se to pokaže nedostatnim, Komisija će procijeniti treba li državama članicama pružiti dodatne smjernice. U svakom slučaju, Komisija namjerava uzeti u obzir stečena iskustva u kontekstu planiranog ažuriranja smjernica EU-a iz 2009. o slobodnom kretanju¹¹.

3. preporuka: Potrebno je pružiti provedivije smjernice za provedbu kontrola na unutarnjim granicama

Komisija prihvaća točke (a) i (b) 3. preporuke. One će biti obuhvaćene predstojećom revizijom Praktičnog priručnika za službenike graničnog nadzora, kako je najavljeno u izvješću o procjeni učinka priloženom Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SWD(2021) 462 final). Postupak ažuriranja tog priručnika već je u tijeku.

¹⁰ Komunikacija Komisije – Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata, C(2016) 8600, SL C 18, 19.1.2017., str. 10.–20.

¹¹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o smjernicama za bolji prijenos i primjenu Direktive 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica (COM(2009) 313 final).