EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.5.2022.
COM(2022) 303 final

Dokument politike

o razvoju višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama u skladu s člankom 8. stavkom 4. Uredbe (EU) 2019/1896

1. UVOD

Schengenskom strategijom od 2. lipnja 2021. utvrđena su dva važna preduvjeta za potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje. Riječ je o integriranom pristupu upravljanju vanjskim granicama i uspješnoj provedbi novog mandata Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, koja se obično naziva Frontex. U njoj je posebno naglašena potreba da se osigura „strateški okvir i operativne komponente potrebne za bolje povezivanje naših politika i uklanjanje nedostataka u područjima zaštite granica, sigurnosti, vraćanja, migracija, uz istovremeno osiguravanje zaštite temeljnih prava".

Kako bi se postigao taj cilj, Europska unija i njezine države članice trebaju surađivati, posebno u okviru europske granične i obalne straže (EBCG), kako bi se postiglo potpuno učinkovito **europsko integrirano upravljanje granicama** koje okuplja sve relevantne aktere na europskoj i nacionalnoj razini. Europsko integrirano upravljanje granicama isto bi tako u tom kontekstu trebalo potpuno uključiti u schengenski ciklus.

Kako je najavljeno u schengenskoj strategiji, europsko integrirano upravljanje granicama provodit će se u skladu s **višegodišnjim ciklusom strateške politike** (ciklus politike za europsko integrirano upravljanje granicama) koji će se pripremiti u skladu s člankom 8. Uredbe (EU) 2019/1896[1] (Uredba o europskoj graničnoj i obalnoj straži). Višegodišnji ciklus strateške politike poslužit će kao vodič o tome kako europska granična i obalna straža u sljedećih pet godina treba učinkovito funkcionirati kao struktura i provoditi europsko integrirano upravljanje granicama. Na **operativnoj razini** tim bi se ciklusom trebao pružiti zajednički okvir kojim bi se usmjeravalo svakodnevni rad više od 120 000 službenika europske granične i obalne straže iz nacionalnih tijela i Frontexa.

U skladu s člankom 8. stavkom 4. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži, Komisija ovim **dokumentom politike** započinje savjetovanje s Europskim parlamentom i Vijećem o razvoju višegodišnje strateške politike. Savjetovanje će osobito biti usmjereno na poglavlje 5. ovog dokumenta politike u kojem se utvrđuju ***prioriteti politike*** i ***strateške smjernice*** za razdoblje od **pet godina** u odnosu na 15 elemenata europskog integriranog upravljanja granicama utvrđenih u članku 3. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

Osim toga, savjetovanjem će se zatražiti mišljenja institucija o tome kako uspostaviti **integriran, jedinstven i kontinuiran postupak** za pružanje strateških smjernica svim relevantnim akterima europske granične i obalne straže te drugim europskim i nacionalnim akterima kako bi se osigurala koherentna provedba europskog integriranog upravljanja granicama. Time bi se osiguralo da se na odgovarajući način uzmu u obzir novi izazovi i da se prioriteti mogu prilagoditi promjenjivim potrebama. Taj bi mehanizam upravljanja isto tako trebao postati dio višegodišnjeg ciklusa strateške politike.

[1] 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.

Postupak savjetovanja trebao bi rezultirati **Komunikacijom Komisije o uspostavi višegodišnje strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama** kojom će se do kraja 2022. uvesti političko usmjeravanje za europsko integrirano upravljanje granicama u razdoblju od pet godina. Ciklus će se dalje provoditi u okviru tehničke i operativne strategije koju donosi Upravni odbor Frontexa i u okviru nacionalnih strategija država članica.

2. *NACRT VIŠEGODIŠNJEG CIKLUSA STRATEŠKE POLITIKE ZA EUROPSKO INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICAMA*

U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (članak 77. stavak 1. točka (c)) Europska unija razvija politiku čiji je cilj „postupno uvoditi integrirani sustav upravljanja vanjskim granicama". Elementi, načela i glavni dionici europskog integriranog upravljanja granicama prvi su put utvrđeni 2016. Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži te su prošireni u njezinoj izmjeni iz 2019.[2] u kojoj se utvrđuje i ciklus politike za europsko integrirano upravljanje granicama kao strateški okvir upravljanja za učinkovitu provedbu europskog integriranog upravljanja granicama. **Strateški cilj** ciklusa politike za europsko integrirano upravljanje granicama jest utvrditi kako bi europska granična i obalna straža trebala dosljedno, integrirano i sustavno odgovoriti na izazove u području upravljanja granicama i vraćanja.

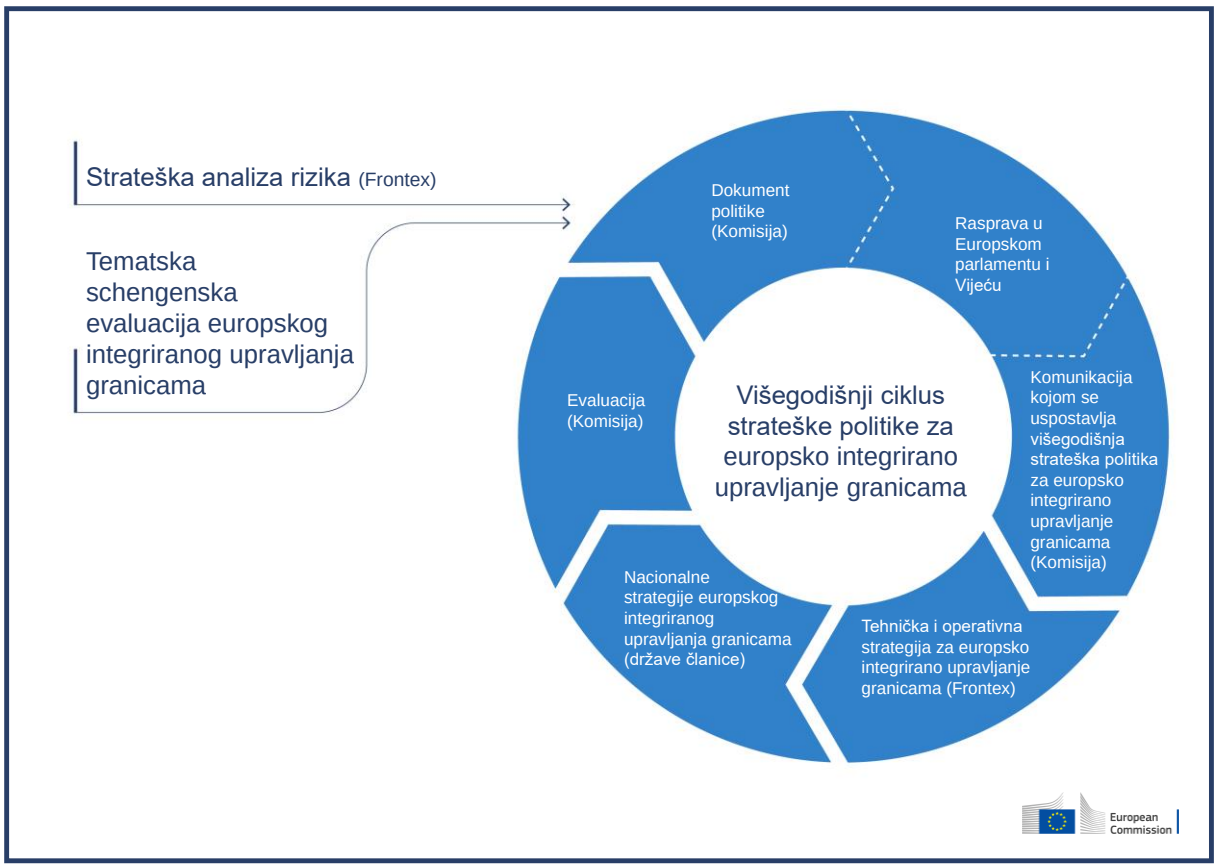
Struktura višegodišnjeg ciklusa strateške politike

Struktura višegodišnjeg ciklusa strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama za razdoblje od pet godina sastoji se od četiri glavne faze:

1. političko usmjeravanje koje provode institucije EU-a;
2. tehnička i operativna strategija za europsko integrirano upravljanje granicama koju provodi Upravni odbor Frontexa;
3. nacionalne strategije država članica za europsko integrirano upravljanje granicama;
4. evaluacija koju provodi Komisija s ciljem ponovnog pokretanja ciklusa.

[2] 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.

Slika 1. Višegodišnji ciklus strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama



a) *Političko usmjeravanje*

Komisija je izradila ovaj dokument politike na temelju **strateške analize rizika za europsko integrirano upravljanje granicama** koju je Frontex podnio Komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću u srpnju 2020., a u kojoj su opisani izazovi za europsko integrirano upravljanje granicama u sljedećih 10 godina. Komisija je uzela u obzir i preporuke tematske schengenske evaluacije nacionalnih strategija država članica za integrirano upravljanje granicama provedene u razdoblju 2019.–2020.

Institucije Unije odgovorne su za razvijanje strategije europskog integriranog upravljanja granicama. Stoga je ključna učinkovita suradnja između Komisije, Europskog parlamenta i Vijeća pri uspostavi političkog okvira za usmjeravanje europskog integriranog upravljanja granicama. Taj bi se okvir trebao donijeti u obliku komunikacije kojom se utvrđuje višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama.

b) *Frontexova tehnička i operativna strategija za europsko integrirano upravljanje granicama*

U skladu s člankom 8. stavkom 5. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži Frontex je zadužen za to da na temelju odluke upravnog odbora i prijedloga izvršnog direktora uspostavi **tehničku i operativnu strategiju za europsko integrirano upravljanje granicama**. Tu strategiju treba pripremiti u bliskoj suradnji s državama članicama i Komisijom. Strategija

mora biti u skladu s člankom 3. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži, a Agencija mora uzeti u obzir, kad je to opravdano, posebnu situaciju država članica, a osobito njihov zemljopisni položaj. Trebala bi se temeljiti na Komisijinoj Komunikaciji o višegodišnjoj strateškoj politici za europsko integrirano upravljanje granicama, ali isto tako uzeti u obzir relevantne zahtjeve važećeg schengenskog zakonodavstva.

Zahtjevi za tehničku i operativnu strategiju europskog integriranog upravljanja granicama:
• upravni odbor Frontexa i njegova posebna radna skupina za europsko integrirano upravljanje granicama usmjeravaju i nadziru razvoj strategije i postupak provedbe; • strukturirana je prema 15 elemenata iz članka 3. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži; • usklađena je s političkim usmjerenjem koje su utvrdile institucije EU-a; • jedinstvena je strategija za europsku graničnu i obalnu stražu usmjerena na Frontex i nacionalna tijela država članica nadležna za upravljanje granicama; • obuhvaća djelovanje na razini EU-a, ali i na nacionalnoj razini, uključujući aktivnosti usmjerene na usklađivanje praksi, standardizaciju tehničkih sredstava i operativnu interoperabilnost; • pokriva petogodišnje razdoblje, u idealnom slučaju prateći programski ciklus višegodišnjeg financijskog okvira; • prati je akcijski plan u kojem se utvrđuju ključne mjere, vremenski okvir, ključne etape, potrebni resursi i mehanizmi praćenja.

c) *Nacionalne strategije za integrirano upravljanje granicama*

Države članice zadržavaju **primarnu odgovornost za upravljanje svojim vanjskim granicama** u vlastitom interesu i u interesu svih država članica. Stoga je za učinkovitu provedbu europskog integriranog upravljanja granicama potrebno prenijeti strategije uspostavljene na razini EU-a na nacionalnu razinu. Zbog toga se člankom 8. stavkom 6. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži zahtijeva da države članice uspostave **nacionalne strategije za integrirano upravljanje granicama**.

Zahtjevi za nacionalne strategije integriranog upravljanja granicama:
• jedna strategija integriranog upravljanja granicama za svaku državu članicu; • njima se uspostavlja nacionalna središnja struktura upravljanja za europsko integrirano upravljanje granicama kojom se koordiniraju sva relevantna tijela uključena u upravljanje granicama i vraćanje te uzima u obzir utjecaj drugih politika EU-a koje nadležna nacionalna tijela, kao što su carinska tijela i tijela za sanitarne kontrole, provode na vanjskim granicama država članica u okviru svojih ovlasti; • razvijaju se u skladu s političkom strategijom o kojoj odlučuju institucije EU-a, tehničkom i operativnom strategijom Agencije i schengenskim zahtjevima; • temelje se na 15 elemenata iz članka 3. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži; međutim, ako se to smatra primjerenim, obuhvaćaju i područja koja su u nacionalnoj nadležnosti; • njima se utvrđuju nacionalni mehanizmi za upravljanje granicama i sudjelovanje u relevantnim mehanizmima EU-a koje koordiniraju Frontex i drugi relevantni akteri EU-a;

- njima se jasno utvrđuju trenutačne i planirane raspodjele ljudskih i financijskih resursa te glavne faze razvoja potrebne infrastrukture;
- uspostavlja se mehanizam za preispitivanje i praćenje;
- pokrivaju višegodišnje razdoblje, u idealnom su slučaju usklađene s programskim ciklusom višegodišnjeg financijskog okvira;
- prati ih akcijski plan u kojem su opisane ključne mjere, vremenski okvir, ključne etape, potrebni resursi i mehanizmi praćenja.

d) *Evaluacija ciklusa integriranog upravljanja granicama*

Četiri godine nakon donošenja Komunikacije kojom se utvrđuje višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama Komisija će radi pripreme sljedećeg višegodišnjeg ciklusa strateške politike provesti temeljitu evaluaciju o tome kako dionici na razini EU-a i na nacionalnoj razini provode politiku.

Ustroj europske granične i obalne straže

Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži uspostavlja se sveobuhvatan ustroj **europske granične i obalne straže** koji obuhvaća Frontex i otprilike od 50 do 60 tijela država članica nadležnih za upravljanje granicama (uključujući obalne straže pri obavljanju zadaća zaštite državne granice) i vraćanje. Uredbom se isto tako zadužuje europska granična i obalna straža da osigura učinkovitu provedbu europskog integriranog upravljanja granicama u duhu **podijeljene odgovornosti**. Ostvarivanje punog potencijala europske granične i obalne straže dovelo bi do stvarnih i nužnih promjena na terenu. U tu bi svrhu EU i države članice trebali zajednički iskoristiti taj novi ustroj i ojačati upravljačke strukture europske granične i obalne straže uz istodobno jačanje njegovih novih operativnih sposobnosti boljom i bržom koordinacijom na razini EU-a.

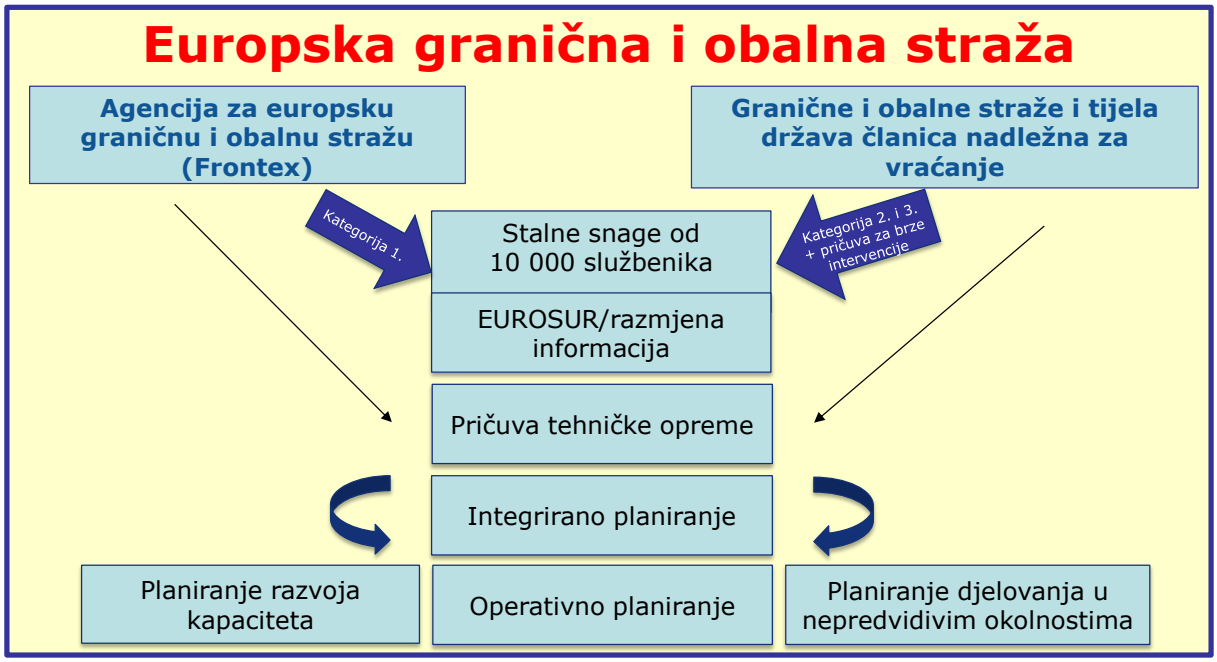
Upravljačka struktura europske granične i obalne straže mora jamčiti potpunu usklađenost aktivnosti Frontexa i nacionalnih tijela granične i obalne straže s političkim ciljevima EU-a u području upravljanja granicama i migracijama te s političkim smjernicama povezanima s unutarnjom sigurnošću.

Države članice zadržavaju primarnu odgovornost i nadležnost za upravljanje svojim granicama. Zahvaljujući novim ovlastima, Frontex sada ima središnju ulogu u europskoj graničnoj i obalnoj straži s obzirom na to da osnažuje, procjenjuje i koordinira djelovanje država članica i uspostavlja europske kapacitete.

Europska granična i obalna straža od samog početka pruža okvir za razmjenu informacija i operativnu suradnju između Frontexa i država članica, ali i između različitih tijela država članica koja djeluju kao nacionalni dijelovi. Od 2019. ti su alati dopunjeni mogućnošću da se državama članicama pruži učinkovitija potpora putem vlastitih operativnih snaga Agencije, stalnih snaga europske granične i obalne straže. Stalne snage raspoređuju se pod zapovjedništvom i nadzorom države članice domaćina. Kad je riječ o tehnološkom aspektu,

Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži dodatno je ojačano pravilno funkcioniranje europske granične i obalne straže, tj. osigurana potpuna integracija Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR), kako bi se osigurali svjesnost o stanju, učinkovita razmjena informacija i integrirano planiranje koje obuhvaća razvoj operativnog djelovanja, djelovanja u nepredvidivim okolnostima i kapaciteta, pri čemu Frontex pruža središnju koordinaciju i potporu. Agencija isto tako pokreće, koordinira i podupire mnoge druge procese (npr. standardizaciju tehničke opreme i razmjenu informacija) s ciljem daljnjeg jačanja europske granične i obalne straže i olakšavanja svakodnevnog rada službenika graničnog nadzora u EU-u.

Slika 2. Europska granična i obalna straža



Komisija u nekim aspektima provedbe europskog integriranog upravljanja granicama ima i operativnu ulogu, posebno kad je riječ o financiranju sredstvima EU-a, mehanizmu za evaluaciju schengenske pravne stečevine i koordinaciji međuagencijske suradnje u žarišnim područjima. U Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži naglašava se i važnost drugih **europskih dionika**, posebno decentraliziranih agencija EU-a (eu-LISA, Europol, Agencija EU-a za azil (EUAA)) i Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA)). Bliska suradnja tih dionika s Frontexom i nadležnim tijelima država članica ključna je za uspješnu provedbu europskog integriranog upravljanja granicama. Na **nacionalnoj razini** širok raspon tijela (carinska tijela, tijela za izvršavanje zakonodavstva, javnozdravstvena tijela) surađuje s nacionalnim dijelovima europske granične i obalne straže kako bi se osigurala učinkovita provedba europskog integriranog upravljanja granicama u njihovim područjima nadležnosti.

3. *STRATEŠKI IZAZOVI ZA EUROPSKO INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICAMA*

U skladu s člankom 8. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži početna je točka strateškog ciklusa utvrditi *načine za koherentno, integrirano i sustavno suočavanje* s ***izazovima*** *u području upravljanja granicama i vraćanja*. U tom je kontekstu Frontex, savjetujući se s državama članicama, razvio prvu **stratešku analizu rizika za europsko integrirano upravljanje granicama** koja obuhvaća razdoblje od 10 godina[3].
Ključni problemi uočeni u strateškoj analizi rizika za 2020. jesu:

Za vanjske granice:

a) povećani pritisak zbog prekograničnog kriminala[4], terorizma i hibridnih prijetnji;
b) potreba da se pronađe rješenje za povećanje protoka putnika i tereta boljim prikupljanjem podataka, upravljanjem rizikom i interoperabilnosti;
c) digitalizacija integriranog upravljanja granicama uvođenjem sustava ulaska/izlaska, europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja, obnovljenog Schengenskog informacijskog sustava i obnovljenog viznog informacijskog sustava;
d) problemi povezani s pomorskim, kopnenim i zračnim prometom, kao što su:
    i. sofisticirani kibernapadi i teroristički napadi na međunarodne/domaće putnike, plovila, opasan teret i ključnu pomorsku infrastrukturu;
    ii. povećane međunarodne migracije, sekundarna migracijska kretanja (unutar EU-a) i aktivnosti prekograničnog krijumčarenja te;
    iii. učinci velikog broja niskotarifnih letova na sposobnost nekih zračnih luka EU-a da riješe pitanja povezana s integriranim upravljanjem granicama;
e) sve veći broj krijumčarskih tokova koji utječu na unutarnju i vanjsku sigurnost EU-a;
f) kiberkriminalci stalno pokazuju svoju fleksibilnost i otpornost, ali oslanjaju se i na postojeće načine rada kojima ciljaju poznate ranjivosti i nove žrtve. Pokušat će iskoristiti veliko preusmjeravanje aktivnosti koje su se prethodno odvijale izvan interneta u internetsko okruženje, kao što je to bio slučaj u pandemiji bolesti COVID-19;
g) kako bi se olakšao zakonit prelazak, među ostalim u korist turizma i trgovine, tijela nadležna za nadzor državne granice moraju na najbolji način iskoristiti neinvazivne tehnologije identifikacije (npr. otisci prstiju, prepoznavanje lica), uz potpuno poštovanje temeljnih prava, posebno u pogledu zaštite osobnih podataka. Takvim će se informacijama morati pristupati ručnom opremom kako bi se omogućili potrebni pregledi baza podataka i sigurnosne provjere;
h) kad je riječ o terorizmu i hibridnim prijetnjama, različiti problemi povezani su s pravodobnom razmjenom informacija radi poboljšanja provjera i brzog odgovora, a europska granična i obalna straža može pridonijeti pristupom službenika graničnog nadzora Schengenskom informacijskom sustavu (SIS-u), sustavu ulaska/izlaska (EES-u) i europskom sustavu za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja

[3] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Strategic_Risk_Analysis_2020.pdf

[4] U Frontexovoj strateškoj analizi rizika utvrđen je i kiberkriminalitet kao jedan od budućih izazova za europsko integrirano upravljanje granicama. Međutim, ciklus politike o organiziranom kriminalu smatra se relevantnijim za rješavanje tog pitanja na europskoj razini.

(ETIAS-u) te interoperabilnošću informacijskih sustava EU-a, uključujući europski portal za pretraživanje;

Za **migracije i vraćanje**:

a) kako bi se izbjegla preopterećenost pojedine države članice ili dijelova granice u određenim situacijama, potreban je dobro koordiniran odgovor s odgovarajućim mjerama u predgraničnom području i, prema potrebi, odgovarajućim povećanjima operativnih kapaciteta na zahvaćenim dijelovima granice;
b) sigurnosne mjere na vanjskoj granici i unutar schengenskog područja moraju biti uravnotežene s potrebom osiguravanja neometanog protoka putnika;
c) povećava se važnost aktivnosti vraćanja europske granične i obalne straže, pri čemu bi Frontex mogao postati operativni ogranak EU-ova sustava vraćanja koji olakšava većinu vraćanja;
d) aktivnosti vraćanja europske granične i obalne straže trebaju se ojačati digitalizacijom, posebno upotrebom Frontexove aplikacije za vraćanje i nacionalnih informacijskih sustava za upravljanje vraćanjem, na temelju modela za sustave upravljanja predmetima vraćanja koji je razvila Agencija;

Pandemije:

e) u Frontexovoj analizi iz 2020. utvrđene su kao ključni izazov za europsko integrirano upravljanje granicama jer se brzo mogu preobraziti iz latentne u stvarnu prijetnju kao što je pokazala pandemija bolesti COVID-19;
f) službenici graničnog nadzora komuniciraju s putnicima i rukuju prtljagom i teretom zbog čega mogu biti izloženi toksinima, patogenima itd. Kako bi se ublažila ta prijetnja, potrebno je osigurati sigurno okruženje za službenike graničnog nadzora, a nadležna tijela moraju uzeti u obzir zdravstveni rizik u aktivnostima upravljanja granicama.

Ti problemi uočeni u Frontexovoj analizi rizika za 2020. potvrđeni su i dopunjeni s obzirom na kasnije događaje. Konkretno, stanje na granici EU-a i Bjelarusa 2021. pokazalo je kako se instrumentalizacijom **migracija** može stvoriti hibridna prijetnja granicama EU-a, na koje bi sve više mogle utjecati hibridne operacije usmjerene na ostvarenje vanjskopolitičkih i sigurnosnopolitičkih ciljeva određenih trećih zemalja u susjedstvu EU-a i šire. Hibridne prijetnje podrazumijevaju potrebu za suradnjom i razmjenom informacija (među agencijama, između država članica te institucija i tijela EU-a) kako bi se hibridne prijetnje, kao i njihova strateška namjera, rano utvrdile u nekoliko područja.

Isto tako, **ruska invazija na Ukrajinu**, zbog koje je dosad više od 5,9 milijuna ljudi pobjeglo u EU, ukazala je na izazove s kojima se suočava europsko integrirano upravljanje granicama. Znatna eskalacija vojne agresije ruskih snaga mogla bi potaknuti dodatna masovna kretanja ljudi iz Ukrajine. U tom smislu Frontex pruža potporu pogođenim državama članicama i trećim zemljama. Priprema se i za nova raspoređivanja kako bi se osigurali dostatni kapaciteti za provedbu graničnih kontrola u skladu sa zahtjevima prava Unije u pogledu osoba koje prelaze granice Ukrajine i EU-a.

4. *NAČELA NA KOJIMA SE TEMELJI EUROPSKO INTEGRIRANO UPRAVLJANJE GRANICAMA*

Višegodišnja strateška politika treba slijediti glavna načela i koncepte europskog integriranog upravljanja granicama koji proizlaze izravno iz Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži i čiji je cilj omogućiti europskoj graničnoj i obalnoj straži da djeluje učinkovito i potpuno usklađeno s pravnim okvirom.

Podijeljena odgovornost, dužnost suradnje u dobroj vjeri i obveza razmjene informacija

U skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži odgovornost za provedbu europskog integriranog upravljanja granicama podijeljena je između tijela država članica nadležnih za upravljanje granicama i vraćanje te Frontexa, koji zajedno čine europsku graničnu i obalnu stražu. Ta podijeljena odgovornost temelj je ustroja europske granične i obalne straže i operativna preslika podijeljene nadležnosti EU-a i država članica za provedbu integriranog upravljanja vanjskim granicama EU-a, kako je predviđeno Ugovorom. Podijeljena odgovornost dopunjena je temeljnom dužnosti svih aktera europske granične i obalne straže (Frontexa i nacionalnih tijela) da surađuju u dobroj vjeri i općom obvezom razmjene informacija unutar zajednice europske granične i obalne straže.

Stalna pripravnost za odgovor na nove prijetnje

Provedbom europskog integriranog upravljanja granicama trebali bi se osigurati alati potrebni za odgovor na sve moguće nove prijetnje na vanjskim granicama i upravljanje njima. Na razini EU-a i na nacionalnoj razini mora postojati **stalna pripravnost** za upravljanje masovnim priljevom migranata koji nezakonito prelaze vanjske granice. Dio tog integriranog pristupa u tu bi svrhu trebali biti sveobuhvatni, ispitani i stalno ažurirani **planovi djelovanja u nepredvidivim okolnostima** te upotreba kapaciteta i instrumenata na razini EU-a i na nacionalnoj razini, npr. brzih intervencija na granicama, timova za potporu upravljanju migracijama i timova za intervencije vraćanja, te potpuna primjena **pristupa putem žarišnih točaka**. Planovima djelovanja u nepredvidivim okolnostima trebala bi se olakšati učinkovita praktična provedba mjera u svim situacijama u kojima se zahtijeva hitno djelovanje na vanjskim granicama te, prema potrebi, provedba intervencija za potporu vraćanju.

Frontex treba provoditi godišnje **vježbe brze reakcije** kojima će se omogućiti redovita provjera relevantnih postupaka i mehanizama kako bi se osigurala potpuna sposobnost brze reakcije za potporu državama članicama u mogućoj krizi.

Bolja koordinacija i integrirano planiranje

Uspješno funkcioniranje **europske granične i obalne straže** temelji se na dobro uspostavljenom sustavu koordinacije, komunikacije i planiranja između europskih (Frontex) i nacionalnih elemenata (nacionalnih tijela odgovornih za integrirano upravljanje granicama ili uključenih u integrirano upravljanje granicama). Ključni je cilj razviti fleksibilnu i integriranu uporabu informacija, kombiniranih kapaciteta te interoperabilnih sustava i alata na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Ključni zahtjev za funkcioniranje te nove europske strukture jesu

jasni nacionalni sustavi koordinacije, komunikacije i planiranja kako bi se zajamčila funkcionalna suradnja s Agencijom i među nacionalnim tijelima uključenima u integrirano upravljanje granicama. Trebalo bi postojati **jedno vodeće nacionalno tijelo na nacionalnoj razini zaduženo za koordinaciju integriranog upravljanja granicama** i **jedinstvena nacionalna kontaktna točka za sva pitanja povezana s aktivnostima Agencije**. Nacionalnim konceptom integriranog upravljanja granicama pridonijet će se učinkovitoj koordinaciji između vodećeg nacionalnog tijela i svih nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje granicama. Kako bi se osigurala stalna pripravnost na razini EU-a i na nacionalnoj razini, europsko integrirano upravljanje granicama zahtijeva **integrirano planiranje** država članica i Agencije. To je potrebno za pripremu odgovora na izazove na vanjskim granicama, planiranje djelovanja u nepredvidivim okolnostima i koordinaciju dugoročnog razvoja kapaciteta, u smislu zapošljavanja i osposobljavanja, te nabave i modernizacije opreme. Stoga razvoj kapaciteta na nacionalnoj razini i razini Agencije treba biti kontinuiran, uzimajući u obzir kratkoročno, srednjoročno i dugoročno planiranje, te biti u skladu s planiranjem djelovanja u nepredvidivim okolnostima.

Sveobuhvatna svjesnost o stanju

Sveobuhvatna svjesnost o prevladavajućim i predvidivim situacijama u gotovo stvarnom vremenu koja obuhvaća gotovo sve funkcije integriranog upravljanja granicama i sve razine četverorazinskog modela za nadzor pristupa[5] temelj je za ispravan i pravodoban odgovor u različitim situacijama. Agencija na razini EU-a i države članice na nacionalnoj razini trebale bi održavati sveobuhvatnu **europsku sliku stanja** kako bi se zajamčila učinkovita i brza reakcija europske granične i obalne straže na nove prijetnje. Time bi se isto tako trebala poboljšati pravodobnost i učinkovitost operativnih aktivnosti drugih nacionalnih tijela i agencija EU-a koje obavljaju svoje zadaće na granicama i unutar schengenskog područja. EUROSUR bi, kao glavnu osnovu za sliku stanja integriranog upravljanja granicama, trebalo učinkovito provoditi i proširiti. To je posebno važno jer su Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži uvedene nove značajke EUROSUR-a koje bi trebale rezultirati poboljšanjem svjesnosti o stanju i sposobnosti reagiranja europske granične i obalne straže te poboljšanjem operativne suradnje između država članica i Frontexa.

Tehnički standardi europskog integriranog upravljanja granicama

Kako bi se osigurala učinkovitost mjera koje poduzimaju države članice i Frontex na vanjskim granicama, Frontex, države članice i Komisija trebali bi zajednički razviti tehničke standarde za razmjenu informacija i potrebnu opremu, kako je predviđeno u članku 16. odnosno članku 64. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Nakon što ih se uspostavi, europska granična i obalna straža obvezna je nabaviti i upotrebljavati opremu te dostaviti potrebne informacije u skladu s tehničkim standardima.

[5] U uvodnoj izjavi (11) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži navedeno je da „europsko integrirano upravljanje granicama, koje se temelji na četverorazinskom modelu za nadzor pristupa, obuhvaća mjere u trećim zemljama, kao što su one u okviru zajedničke vizne politike, mjere sa susjednim trećim zemljama, mjere nadzora državne granice na vanjskim granicama, analiza rizika te mjere unutar schengenskog područja i vraćanje".

Tehnički standardi za razmjenu informacija potrebni su kako bi se informacije i podaci koje dostavljaju države članice i Frontex mogli jednostavno usporediti i analizirati. To je ključno za poboljšanje svjesnosti o stanju, posebno kako bi se dopunila slika stanja EUROSUR-a i povećala sposobnost reagiranja na situacije na vanjskim granicama.

Slična se načela primjenjuju na tehničke standarde za pričuvu tehničke opreme koja se sastoji od opreme u vlasništvu država članica ili Frontexa te opreme u suvlasništvu država članica i Frontexa za njegove operativne aktivnosti. Stoga je potrebno osigurati interoperabilnost i kompatibilnost opreme u pričuvi tehničke opreme kako bi pri obavljanju njihovih zadaća mogli raditi u istom operativnom okruženju s drugom opremom, u skladu s posebnim zahtjevima i u različitim operativnim scenarijima. Zamjena jednog dijela opreme drugom trebala bi se odvijati brzo i neometano kako se ne bi ometao ishod operativnih aktivnosti.

Tim će se standardima isto tako poduprijeti europska tehnološka i industrijska baza za integrirano upravljanje granicama, čime bi se mogla smanjiti neželjena ovisnost o rješenjima iz neeuropskih zemalja.

Zajednička kultura granične straže i visoka razina profesionalnosti

Europsko integrirano upravljanje granicama koncept je koji zahtijeva visok stupanj specijalizacije i profesionalnosti. Raznim aktivnostima, uključujući osposobljavanje, europska granična i obalna straža trebala bi poticati uzajamno razumijevanje i zajedničku kulturu za službenike graničnog nadzora na temelju europskih vrijednosti sadržanih u Ugovorima.

Općenito, osobe koje obavljaju dužnosti europske granične i obalne straže te vraćanja trebale bi biti posebno osposobljeni stručnjaci u području nadzora državne granice, s visokim etičkim vrijednostima i profesionalnim integritetom. Trebali bi pripadati nadležnim tijelima za nadzor državne granice ili tijelima za izvršavanje zakonodavstva koja imaju strogi kodeks ponašanja. Nisu dopuštene iznimke u pogledu dužnosti koje zahtijevaju bilo kakvu upotrebu osobnih podataka, pregledavanje povjerljivih registara ili u slučaju djelovanja koje zahtijeva uporabu izvršnih ovlasti, u skladu s pravom EU-a ili nacionalnim pravom. Nadležna tijela trebala bi u potpunosti biti odgovorna za sve mjere nadzora državne granice u svim okolnostima. Odgovornost za zadaće nadzora državne granice ne može se prenijeti vanjskim izvoditeljima – nadzor državne granice po svojoj je prirodi zadaća izvršavanja zakonodavstva. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom, vojni kapaciteti i sredstva mogu se upotrebljavati kad su potrebni kao pomoć nadležnim tijelima graničnog nadzora, pod uvjetom da su ispunjeni svi prethodno navedeni potrebni preduvjeti.

Funkcionalni integritet

Kako je utvrđeno u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži, nacionalna tijela nadležna za upravljanje granicama u državama članicama zadržavaju primarnu odgovornost za upravljanje svojim dijelovima vanjskih granica. Isto bi se načelo trebalo primjenjivati na provedbu EU-ove politike vraćanja. Europsko integrirano upravljanje granicama instrument je u kojem postoje određene odgovornosti na nacionalnoj razini, dok su odgovornosti Agencije u usporedbi s odgovornostima nacionalnih tijela ograničene. Područja koja podliježu

nacionalnim politikama odnose se, primjerice, na mjere unutar schengenskog područja (npr. policijske kontrole, upravljanje migracijama i ponovno uvođenje graničnih kontrola na unutarnjim granicama) i borbu protiv organiziranog prekograničnog kriminala na vanjskim granicama. Stoga bi te teme i funkcije trebalo detaljnije i ujednačeno obuhvatiti nacionalnim strategijama integriranog upravljanja granicama.

5. *PRIORITETI POLITIKE I STRATEŠKE SMJERNICE ZA ELEMENTE EUROPSKOG INTEGRIRANOG UPRAVLJANJA GRANICAMA*

U Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži navedeno je **15 elemenata** za uspostavu europskog integriranog upravljanja granicama. Od toga **12 tematskih elemenata** obuhvaća nadzor državne granice, traganje i spašavanje u situacijama koje mogu nastati tijekom operacija zaštite državnih granica na moru, analizu rizika, međuagencijsku suradnju na nacionalnoj razini i razini EU-a, suradnju među državama članicama i s Agencijom, suradnju s trećim zemljama, vraćanje i druge mjere unutar schengenskog područja, schengenski mehanizam za kontrolu kvalitete i mehanizme solidarnosti, posebice financijske instrumente EU-a. Osim toga, utvrđena su **tri sveobuhvatna elementa**: temeljna prava, istraživanja i inovacije te obrazovanje i osposobljavanje. Među njima posebno je važna **zaštita temeljnih prava** kako bi se osigurala usklađenost učinkovite politike nadzora državne granice i vraćanja s međunarodnim obvezama i vrijednostima EU-a i država članica.

U članku 8. stavku 2. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži navodi se da se višegodišnjom strateškom politikom za europsko integrirano upravljanje granicama „utvrđuju **prioriteti politike** i pružaju **strateške smjernice** za razdoblje od pet godina **u vezi s elementima [europskog integriranog upravljanja granicama]** utvrđenima u članku 3. [Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži]". U tom kontekstu Komisija predlaže, na razmatranje Europskom parlamentu i Vijeću, sljedeće smjernice za izradu višegodišnje strateške politike u odnosu na 15 elemenata europskog integriranog upravljanja granicama.

Element 1.: „Nadzor državne granice, uključujući mjere omogućavanja zakonitog prelaska granica i, prema potrebi, mjere povezane sa sprečavanjem i otkrivanjem prekograničnog kriminaliteta na vanjskim granicama, posebice krijumčarenja migranata, trgovine ljudima i terorizma, te mehanizme i postupke za identificiranje ranjivih osoba i maloljetnika bez pratnje, kao i za identificiranje osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita ili žele zatražiti takvu zaštitu, pružanje informacija takvim osobama i upućivanje takvih osoba[6]."

Prioriteti politike

Nadzor državne granice na temelju analize rizika (granične kontrole na graničnim prijelazima i zaštita državne granice između graničnih prijelaza) **okosnica** je europskog integriranog upravljanja granicama. Frontex i tijela država članica nadležna za upravljanje granicama, koji zajedno čine europsku graničnu i obalnu stražu, trebali bi imati pravne, institucionalne, administrativne i operativne kapacitete te potrebne resurse za provedbu djelotvornog i učinkovitog nadzora državnih granica **u svim okolnostima**. Kako bi se ojačala unutarnja sigurnost EU-a i njegovih građana, nadzorom državnih granica sprečava se da nezakoniti migranti prelaze vanjske granice. Njime se isto tako olakšavaju **zakoniti prelasci granica** i prekogranični promet. Nadzor državne granice istodobno pridonosi sprečavanju i suzbijanju različitih oblika prekograničnog kriminala. Nadzor državne granice trebala bi se provoditi na način kojim se poštuju prava svih osoba, bez obzira na to traže li zaštitu ili ne. Osobama koje traže zaštitu mora se omogućiti pristup postupcima, dok i osobe koje ne traže zaštitu moraju biti zaštićene od prisilnog udaljenja ili vraćanja. Nadzorom državne granice obuhvaćene su i

[6] Članak 3. stavak 1. točka (a) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

mjere na graničnom području u pogledu osoba koje su prešle vanjske granice izvan graničnih prijelaza (tj. mjere dubinske provjere u skladu s nacionalnim pravom ili faza dubinske provjere u skladu s pravilima EU-a nakon donošenja).

Strateške smjernice

1. Države članice trebale bi imati pravne, strukturne, administrativne i tehničke kapacitete za provedbu **graničnih kontrola** u skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama[7] i olakšavanje zakonitih prelazaka granica za osobe i vozila. Broj graničnih prijelaza na vanjskim granicama trebao bi odgovarati potrebama povezanima s odnosima s trećim zemljama kako bi se osiguralo da nadzor državne granice nije prepreka trgovini, socijalnoj i kulturnoj razmjeni ili prekograničnoj suradnji. Međutim, trebalo bi uzeti u obzir i dostupne kapacitete (resurse i infrastrukturu) i trendove u pogledu izazova (kao što je instrumentalizacija migranata).
2. Države članice trebale bi jamčiti siguran i slobodan protok putnika i vozila na graničnim prijelazima.
3. Prikupljanje informacija unaprijed za rad granične kontrole (informacije prije dolaska kao jedan od osnovnih elemenata rada granične kontrole) trebalo bi razraditi učinkovitom upotrebom sustava unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API) i podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR).
4. **Postupak granične kontrole** trebalo bi poboljšati i optimizirati sveobuhvatnim uvođenjem novih i obnovljenih opsežnih informacijskih sustava EU-a (EES, ETIAS, VIS, Eurodac i SIS) i njihovom interoperabilnosti. Time će se povećati količina i kvaliteta informacija dostupnih za potrebe granične kontrole. Nadalje, mogućom budućom digitalizacijom putnih isprava prelaženje granica može se dodatno poboljšati.
5. Na svim razinama valja održavati pouzdanu i sveobuhvatnu **svjesnost o stanju** situacije na granicama kako bi se zajamčila visoka sposobnost za poduzimanje potrebnih mjera na razini EU-a i nacionalnoj razini. Sveobuhvatnu **europsku sliku stanja** u gotovo stvarnom vremenu trebalo bi održavati, dijeliti i proširiti na razini EU-a i na nacionalnoj razini, u skladu sa zakonodavnim okvirom i operativnim potrebama.
6. Neprekidna (24 sata dnevno, sedam dana u tjednu) svjesnost o stanju trebala bi biti temelj za odgovarajuću **sposobnost reagiranja** kako bi se pravilno odgovorilo na sve granične incidente, na nepredvidive promjene na vanjskim granicama i na situacije nezakonitog useljavanja velikih razmjera i tu bi sposobnost trebalo osigurati u svim okolnostima na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Trebalo bi proširiti nacionalne kapacitete i kapacitete EU-a kako bi se mogao brzo ojačati nadzor državne granice, kad za to postoji potreba, na bilo kojem graničnom prijelazu i dijelu vanjskih granica. Planove sposobnosti reagiranja i **planove djelovanja u nepredvidivim okolnostima** trebalo bi redovito ispitivati i dorađivati, posebno u slučaju instrumentalizacije migranata.
7. Integrirani **sustav zaštite državne granice** na temelju analize rizika trebao bi raspolagati stabilnim kapacitetima (organizacijskim, administrativnim i tehničkim) i biti stalno pripravan. Na taj se način sprečavaju i otkrivaju neovlašteni prelasci granica, uhićuju pojedinci i presreću prijevozna sredstava kao što su plovila koja su nezakonito prešla

[7] 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).

granicu, suzbija prekogranični kriminal, kao što su krijumčarenje, trgovina ljudima i terorizam, i odgovara na hibridne prijetnje.

8. Aktivnosti nadzora na svim dijelovima vanjske granice trebale bi biti na razini učinka koja se od njih očekuje, koristeći se integriranim sustavima nadzora, pokretnom opremom i pokretnim ophodnjama (jedinicama) te rezultatima analize rizika. Razine učinka trebalo bi utvrditi na usklađen način u cijelom EU-u.
9. Vanjsku granicu trebalo bi stalno pratiti (24 sata dnevno, sedam dana u tjednu). Trebalo bi provoditi aktivnosti nadzora na granicama i predgraničnom području, koristeći se različitim alatima, s ciljem uspostave mehanizma ranog upozoravanja, razmjene pouzdanih informacija i poboljšanja sposobnosti reagiranja.
10. **Nacionalne integrirane sustave nadzora trebalo bi poduprijeti zajedničkim i interoperabilnim europskim kapacitetima nadzora**. Zaštitu državne granice (uključujući u predgraničnom području) trebalo bi organizirati u skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži i Zakonikom o schengenskim granicama. Ako je u zaštitu državne granice uključeno više službi na nacionalnoj razini, predmetne države članice trebale bi odrediti nadležno nacionalno tijelo zaduženo za opći nadzor i potrebne mehanizme zapovijedanja, suradnje i koordinacije te osigurati da su odgovornosti različitih tijela i agencija uređene zakonodavstvom ili sporazumima o suradnji. Nacionalni kapaciteti za nadzor u vlasništvu različitih tijela trebali bi djelovati u skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži i ažuriranim priručnikom EUROSUR-a.
11. Na razini EU-a i na nacionalnoj razini podaci koje su prikupila različita tijela za potrebe tijela drugih država članica trebali bi se razmjenjivati putem odgovarajućeg nacionalnog koordinacijskog centra.
12. Sustav **zaštite morske državne granice** mora biti u stanju otkriti, identificirati i, ako je potrebno, pratiti i presresti sva plovila koja ulaze u teritorijalno more te pridonijeti zaštiti i spašavanju života na moru u svim vremenskim uvjetima. Države članice trebale bi na najbolji mogući način iskoristiti kapacitete nadzora koje nudi Agencija kako bi ojačale i unaprijedile nacionalne kapacitete i opću svjesnost o stanju.
13. Sustav **zaštite kopnene državne granice** mora biti u stanju u svim okolnostima otkriti sve neovlaštene prelaske granica i presresti osobe koje nezakonito prelaze granicu u visokorizičnim područjima. Sustavi zaštite kopnene državne granice mogli bi uključivati bespilotne letjelice i senzore kretanja te pokretne jedinice. Upotreba takvih tehničkih sredstava, naročito tehnologija kojima se mogu prikupljati osobni podaci, mora se temeljiti na jasno definiranim odredbama prava EU-a i nacionalnog prava, uključujući odredbe o zaštiti osobnih podataka, i provoditi se u skladu s njima.
14. Zaštitu državne granice trebalo bi dopuniti **dubinskom provjerom** osoba koje su prešle vanjsku granicu, a da nisu bile podvrgnute graničnoj kontroli. Cilj dubinske provjere jest identificirati osobe, provesti sigurnosne i zdravstvene preglede te uputiti provjerene osobe na odgovarajuće postupke.
15. Kapacitet za **suzbijanje prekograničnog kriminala i terorizma** na vanjskim granicama trebalo bi ojačati na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Na taj način nadležna tijela za nadzor državne granice, u suradnji s drugim relevantnim tijelima za izvršavanje zakonodavstva, mogu pridonijeti otkrivanju i sprečavanju prekograničnog kriminala na

vanjskim granicama, prije svega otkrivanju stranih terorističkih boraca ili počinitelja kaznenih djela u području prekograničnog kriminala, kao što su krijumčari.

16. Službenici graničnog nadzora trebali bi isto tako biti spremni identificirati žrtve kaznenih djela, posebno žrtve trgovine ljudima, pružiti im početnu pomoć i uputiti ih odgovarajućim službama.
17. Službenici graničnog nadzora trebali bi raspolagati dostatnim kapacitetima, mehanizmima i postupcima za identifikaciju ranjivih osoba i maloljetnika bez pratnje te za identifikaciju osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita ili žele zatražiti takvu zaštitu kako bi se te osobe mogle uputiti na odgovarajuće postupke i tijela.

Element 2.: „Operacije traganja i spašavanja osoba u nevolji na moru pokrenute i provedene u skladu s Uredbom (EU) br. 656/2014 i međunarodnim pravom, koje se odvijaju u situacijama koje mogu nastati tijekom operacija zaštite državne granice na moru[8].”

Prioriteti politike

Zaštita i spašavanje života na vanjskim granicama ključan je prioritet europskog integriranog upravljanja granicama. Sposobnost i operativna pripravnost za provođenje operacija traganja i spašavanja te suradnja svih uključenih strana trebale bi biti važan i sastavni dio operacija zaštite svih morskih vanjskih granica.

Strateške smjernice

1. Trebalo bi pojačati suradnju među tijelima država članica nadležnima za traganje i spašavanje te suradnju s drugim tijelima koja bi mogla biti uključena u operacije traganja i spašavanja, među ostalim putem europske kontaktne skupine za traganje i spašavanje. Time se želi smanjiti broj smrtnih slučajeva na moru, održati sigurnost plovidbe i osigurati učinkovito upravljanje migracijama, u skladu s relevantnim pravnim obvezama i Preporukom Komisije (EU) 2020/1365[9].
2. Odgovornost država članica za traganje i spašavanje trebala bi se u potpunosti uzeti u obzir u svim fazama operativnog planiranja i provedbe operacija zaštite morskih državnih granica koje provode Agencija i države članice. Trebalo bi uspostaviti i redovito ispitati standardizirane mehanizme i standardne operativne postupke s tijelima država članica nadležnima za traganje i spašavanje (koordinacijski centar za spašavanje na moru), nacionalnim koordinacijskim centrom i međunarodnim koordinacijskim centrom. Sve ophodnje i tehnički resursi uključeni u zaštitu morskih državnih granica, uključujući zajedničke operacije ili brze intervencije na morskim granicama koje koordinira Frontex, trebali bi biti odgovarajuće pripremljeni i opremljeni za moguće intervencije traganja i spašavanja, uključujući, prema potrebi, sposobnost da djeluju kao koordinatori na terenu.
3. Sposobnost podupiranja intervencija traganja i spašavanja trebalo bi dodatno povećati osiguravanjem potrebnog osposobljavanja za osoblje koje sudjeluje u operacijama zaštite morskih državnih granica na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Agencija bi trebala pružati pojačanu operativnu i tehničku podršku sukladno nadležnosti EU-a te

[8] Članak 3. stavak 1. točka (b) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

[9] Preporuka Komisije (EU) 2020/1365 o suradnji država članica u operacijama koje provode plovila koja su u vlasništvu privatnih subjekata ili kojima upravljaju privatni subjekti u svrhu aktivnosti traganja i spašavanja.

raspoređivati pomorske resurse državama članicama kako bi povećale svoje kapacitete čime bi pridonijela spašavanju životâ na moru.

4. Sposobnost da se EUROSUR-om podupru operacije traganja i spašavanja te spašavanje životâ na moru u situacijama do kojih može doći tijekom operacija zaštite državne granice na moru trebalo bi u potpunosti provesti i primjenjivati u skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži i Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2021/581[10].

Element 3.: „Analiza rizika za unutarnju sigurnost i analiza prijetnji koje mogu utjecati na funkcioniranje ili sigurnost vanjskih granica[11].”

Prioriteti politike

Europsko integrirano upravljanje granicama trebalo bi se temeljiti na analizi rizika. Pouzdane, sveobuhvatne i integrirane analize rizika trebale bi biti dostupne na razini EU-a i na nacionalnoj razini kako bi se upotrebljavale za političko, strateško i operativno planiranje i donošenje odluka. Analiza rizika trebala bi pružiti analitičke nalaze i preporuke za konkretne koncepte i mjere (pravne, tehničke, operativne) kako bi se pravodobno smanjili postojeći i potencijalni rizici i slabosti koji obuhvaćaju cjelokupno područje primjene integriranog upravljanja granicama na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Strateške smjernice

1. Europski **zajednički integrirani model analize rizika**, koji je donio Upravni odbor Frontexa[12], mora se redovito ažurirati i primjenjivati na razini EU-a i na nacionalnoj razini.
2. Kako bi poduprle usklađeno djelovanje EU-a s ciljem poboljšanja upravljanja vanjskim granicama i održavanja unutarnje sigurnosti, države članice trebale bi uspostaviti potrebne nacionalne kapacitete (organizacijske, administrativne i tehničke) za provedbu ujednačenih analiza rizika i procjena ranjivosti. Rezultati analize rizika i postupci koje utvrđuje Frontex trebali bi se integrirati u nacionalni postupak izrade analize rizika za integrirano upravljanje granicama koji obuhvaća sve razine četverorazinskog modela za nadzor pristupa.
3. Trebalo bi uspostaviti specijalizirane strukture za analizu rizika, ovlaštene za prikupljanje i pripremu relevantnih podataka od svih nacionalnih institucija uključenih u integrirano upravljanje granicama, kojima bi trebao upravljati dovoljan broj specijaliziranog i osposobljenog osoblja.
4. U području analize rizika trebalo bi dodatno ojačati suradnju između relevantnih tijela EU-a i nacionalnih tijela, posebno između Frontexa, Europola, eu-LISA-e, Agencije EU-a za azil, carinskih tijela i Komisije (prema potrebi uključujući OLAF). Na taj se način jamči sveobuhvatnija analiza koja se odnosi na rizike za cjelovitost vanjskih granica i unutarnju sigurnost, uključujući pravilno funkcioniranje schengenskog područja. Pri

[10] Provedbena uredba Komisije (EU) 2021/581 od 9. travnja 2021. o slikama stanja Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR).

[11] Članak 3. stavak 1. točka (c) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

[12] Odluka Upravnog odbora Frontexa 50/2021 od 21. rujna 2021. o donošenju zajedničkog integriranog modela analize rizika.

pripremi ažuriranja procjene prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji trebalo bi uspostaviti pojačanu suradnju između Europola i Frontexa.

5. U strateškom kontekstu dvogodišnja **strateška analiza rizika** ključan je alat koji bi Agenciji trebao omogućiti da stekne dugoročno razumijevanje migracijskih tokova prema EU-u i unutar njega kad je riječ o migracijskim trendovima, obujmu i rutama. Pomoći će i u identificiranju izazova na vanjskim granicama i unutar schengenskog područja te u pogledu vraćanja, čime će poduprijeti donošenje političkih odluka i razvoj dugoročnih sposobnosti. Pri identificiranju izazova trebalo bi se usredotočiti i na pojave niske vjerojatnosti, ali snažnog učinka, kao što su pandemije i posljedične prijetnje zdravlju. Najnovija dostupna analiza trebala bi se odražavati u provedbi višegodišnjeg ciklusa strateške politike za europsko integrirano upravljanje granicama.
6. Iako bi se procjene rizika uvijek trebale provoditi prije i tijekom zajedničkih operativnih aktivnosti koje koordinira Frontex, Agencija bi trebala proširiti svoje kapacitete za pripremu rezultata *ad hoc* analize rizika koji obuhvaćaju nove prijetnje i podupiru postupke upravljanja krizama.
7. Agencija bi trebala dodatno ojačati svoju sposobnost predviđanja upotrebom najširih mogućih izvora potrebnih pouzdanih i relevantnih informacija.
8. U skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži i uz potpuno poštovanje zahtjeva zakonodavstva EU-a o zaštiti podataka trebalo bi uspostaviti formalni mehanizam za razmjenu informacija i obavještajnih podataka s trećim zemljama, posebno potencijalnim zemljama podrijetla i relevantnim zemljama tranzita. Države članice i Frontex trebali bi ga održavati i doraditi kako bi se poboljšale analiza rizika i ciljanije operativne aktivnosti.

Element 4.: „Razmjena informacija i suradnja među državama članicama u područjima obuhvaćenima ovom Uredbom, kao i razmjena informacija i suradnja između država članica i Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, uključujući potporu koju koordinira Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu[13].”

Prioriteti politike

Potrebno je uspostaviti, koristiti i razviti europske i nacionalne kapacitete na koordiniran i integriran način kako bi se zajamčila učinkovita i ujednačena provedba svih aspekata europskog integriranog upravljanja granicama u svim okolnostima i na svim razinama četverorazinskog modela za nadzor pristupa. Europska granična i obalna straža, koju čine Agencija i tijela država članica nadležna za granični nadzor i vraćanje, trebala bi biti u stalnom i provjerenom stanju pripravnosti kako bi odgovorila na sve moguće incidente na vanjskim granicama i nove pojave koje utječu na funkcioniranje nadzora državne granice i vraćanja. Trebali bi postojati kapaciteti za brzu reakciju i potrebne sposobnosti za učinkovitu provedbu različitih vrsta zajedničkih operacija na svim dijelovima vanjskih granica.

Strateške smjernice

1. Države članice trebale bi uspostaviti učinkovit **nacionalni mehanizam koordinacije** i radne postupke za sve funkcije i aktivnosti europske granične i obalne straže. U državama

[13] Članak 3. stavak 1. točka (d) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

članicama trebala bi postojati nadležna **jedinstvena nacionalna kontaktna točka** (24 sata dnevno, sedam dana u tjednu) za sva pitanja koja se odnose na aktivnosti Agencije. Nacionalna kontaktna točka trebala bi predstavljati sva nacionalna tijela uključena u upravljanje granicama i vraćanje.

2. Trebalo bi dodatno ojačati i integrirati svjesnost o stanju, sposobnost reagiranja i ulogu **nacionalnog koordinacijskog centra** u skladu s Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži i Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2021/581. Svaka država članica mora uspostaviti potpuno funkcionalan nacionalni koordinacijski centar.
3. Informacije prikupljene alatima za nadzor, koje spajaju i prenose nacionalni koordinacijski centri, trebale bi se upotrebljavati za jačanje sposobnosti reagiranja u stvarnom vremenu (npr. presretanja) i za analize rizika.
4. Države članice trebale bi dodijeliti potrebne ljudske i financijske resurse te raspolagati stalnom operativnom pripravnosti kako bi ispunile obveze pružanja obveznih i dobrovoljnih doprinosa **zajedničkim europskim kapacitetima** koje koordinira Frontex, posebno stalnim snagama europske granične i obalne straže i pričuvi tehničke opreme.
5. Države članice i Agencija trebale bi osigurati postupno povećanje stalnih snaga kako bi do 2027. dosegnule svoj puni kapacitet od 10 000 službenika.
6. Kako bi se osigurala veća učinkovitost Agencije, Upravni odbor Frontexa trebao bi donijeti i redovito preispitivati **operativni koncept za stalne snage**. Na taj bi se način bolje usmjerila provedba operativnih i tehničkih zadaća Agencije, posebno za pokretanje brzih intervencija na granicama tijekom specifičnih kriza, uključujući slučajeve instrumentalizacije. Time bi se osiguralo pravodobno raspoređivanje stalnih snaga i opreme kad god dođe do takve krize.
7. Frontex bi trebao dodatno poboljšati integraciju rezultata **procjene ranjivosti** u pripravnost, planiranje djelovanja u nepredvidivim okolnostima i procjenu potreba. Time će se osigurati da države članice imaju kapacitete za osiguravanje svojih vanjskih granica, ali i za doprinos stalnim snagama, uključujući doprinose brzim intervencijama i pričuvi tehničke opreme. U tom procesu Agencija se oslanja i na sinergije između mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine i procjene ranjivosti.
8. Svakom nacionalnom strategijom integriranog upravljanja granicama trebalo bi uspostaviti **centralizirani mehanizam** kako bi se osigurala učinkovita koordinacija između nacionalnog tijela odgovornog za opći nadzor integriranog upravljanja granicama i svih nacionalnih tijela nadležnih za upravljanje granicama te odgovarajućih tijela u drugim državama članicama.
9. Trebalo bi proširiti bilateralnu i multilateralnu operativnu suradnju među državama članicama ako je takva suradnja u skladu sa zadaćama Agencije. Trebalo bi potpuno iskoristiti potporu Agencije i zajedničkih europskih kapaciteta i instrumenata (npr. EUROSUR).
10. Razmjena informacija jedna je od ključnih sastavnica operativne suradnje među državama članicama te između država članica i Frontexa. Mora se provoditi na siguran način putem **namjenske komunikacijske mreže**, posebno kad ta razmjena obuhvaća podatke klasificirane do stupnja CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL. Države članice i Frontex moraju u svakom trenutku osigurati zaštitu osobnih podataka i informacijsku

sigurnost u skladu sa zakonodavstvom EU-a o zaštiti podataka i sigurnosnim pravilima koje je utvrdila Agencija.

11. Agencija mora osigurati stalno **praćenje i svjesnost o stanju** te razmjenjivati te informacije s nacionalnim koordinacijskim centrima putem EUROSUR-a, posebno kako bi osigurala izvješćivanje u stvarnom vremenu o graničnim područjima i odgovarajućim predgraničnim područjima povezanima s kriznom situacijom. Pri rukovanju podacima i informacijama EUROSUR-a države članice i Frontex moraju osigurati uspostavu sigurnosnih kontrola, postupaka i planova kako bi osigurali odgovarajući stupanj zaštite.
18. Države članice trebale bi raspolagati provjerenom **sposobnosti za primanje** potpore u okviru raspoređivanja stalnih snaga europske granične i obalne straže ako je to potrebno.
19. **Višegodišnja strategija za razvoj i stjecanje tehničkih sposobnosti Agencije** i povezani provedbeni plan moraju poslužiti kao fleksibilan alat za pružanje dugoročnih rješenja za opremanje stalnih snaga tehničkim sredstvima, uključujući mogućnost aktiviranja alternativnih opcija za najvažnije potrebe (tj. nadzor iz zraka).
20. Države članice i Agencija trebale bi raspolagati učinkovitim kapacitetima planiranja, koordinacije i provedbe za organizaciju operacija na vanjskim granicama i/ili u trećim zemljama na temelju analize rizika, u skladu s uvjetima utvrđenima u Uredbi o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Postupak planiranja na temelju obavještajnih podataka trebalo bi koordinirati i sinkronizirati između Agencije i država članica uz učinkovitu upotrebu resursa.
21. Agencija bi trebala razraditi koncept zajedničkih operacija, osiguravajući dovoljnu fleksibilnost i sposobnost za primjenu različitih modela, ovisno o konkretnom operativnom scenariju.
22. Koncept kontaktnih točaka trebalo bi doraditi usredotočujući se na osiguravanje učinkovitog operativnog odgovora, posebno u žarišnim područjima na vanjskim granicama i na graničnim prijelazima, uključujući element za izgradnju kapaciteta.
23. Cijela zajednica europske granične i obalne straže trebala bi na jedinstven način primjenjivati **tehničke standarde** koje je Agencija razvila za opremu i razmjenu informacija, uključujući za međusobno povezivanje sustava i mreža. Europska granična i obalna straža trebala bi surađivati na **postupku normizacije** kako bi se osigurala interoperabilnost i kompatibilnost opreme koja se upotrebljava s relevantnim informacijskim i komunikacijskim sustavima i EUROSUR-om.

Element 5.: „Međuagencijska suradnja među nacionalnim tijelima u svakoj državi članici nadležnima za nadzor državne granice ili druge zadaće koje se izvršavaju na granici te među tijelima nadležnima za vraćanje u svakoj državi članici, uključujući redovitu razmjenu informacija putem postojećih alata za razmjenu informacija, uključujući, po potrebi, suradnju s nacionalnim tijelima nadležnima za zaštitu temeljnih prava[14].”

Prioriteti politike

Europsko integrirano upravljanje granicama trebalo bi se temeljiti na suradnji. Međuagencijska suradnja trebala bi se čvrsto uspostaviti na nacionalnoj razini kako bi se zajamčila sveobuhvatna, međusektorska, povezana i troškovno učinkovita provedba

[14] Članak 3. stavak 1. točka (e) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

integriranog upravljanja granicama, uključujući među nacionalnim tijelima zaduženima za zaštitu temeljnih prava. Podjela rada, strukture suradnje, zajedničko korištenje kapaciteta, komunikacijski kanali i sinkronizirani radni postupci trebali bi biti dobro definirani i konsolidirani.

Strateške smjernice

1. Međuagencijska suradnja na razini EU-a i nacionalnoj razini među sastavnim elementima europske granične i obalne straže i drugim nacionalnim tijela koja obavljaju druge zadaće na granicama trebala bi se temeljiti na jasnoj pravnoj osnovi, uključujući nacionalno zakonodavstvo. Ta pravna osnova trebala bi odražavati podjelu ovlasti i posebnosti javne uprave i institucionalnog okruženja predmetne države članice te bi se trebala provoditi na temelju sporazuma o suradnji i konkretnih djelovanja. Ključna područja suradnje jesu učinkovita razmjena informacija, zajednička analiza rizika, zajedničke operacije i zajedničko korištenje europskih i nacionalnih kapaciteta u skladu s dodijeljenim ovlastima.
2. Puni potencijal postojećih i budućih alata za razmjenu informacija, posebno EUROSUR-a, trebao bi se u operativnom smislu upotrebljavati na razini EU-a i na nacionalnoj razini. U tom kontekstu trebalo bi osigurati učinkovitu suradnju i koordinaciju među nacionalnim tijelima koja sudjeluju u aktivnostima europske granične i obalne straže i unutar njih te u samom Frontexu. Takvu suradnju i koordinaciju trebalo bi predvidjeti u okviru EUROSUR-a, posebno u svakom nacionalnom koordinacijskom centru.
3. Carinska provjera nije dio schengenske pravne stečevine, kao što ni sve države schengenskog prostora nisu članice carinske unije. Stoga carinska provjera nije izravno dio koncepta europskog integriranog upravljanja granicama. Međutim, carinska i druga tijela koja djeluju na vanjskim granicama uključena su u provedbu europskog integriranog upravljanja granicama putem elementa međuagencijske suradnje. Suradnju između **granične straže i carine** kao strateških partnera trebalo bi proširiti na svim razinama kako bi se postigla bolja integracija kontrole osoba i robe te zajamčili neometani i sigurni prelasci granice. Konkretno, to znači da bi trebao postojati jasno utvrđen pravni okvir za suradnju između granične straže i carinskih tijela koja uključuje jasno definiranu podjelu poslova, funkcionalne strukture za suradnju i interoperabilno tehničko okruženje, čime se osigurava bliska i praktična suradnja na svim razinama. *Preporuke za suradnju između carinske uprave i granične straže*[15], koje je pripremila Komisija, trebale bi poslužiti kao osnova za proširenje te suradnje. Osim toga, kad je riječ o prethodno navedenoj suradnji, Skupina stručnjaka za izazove s kojima se suočava carina zaključila je da bi se carinska tijela mogla u nju uključiti na integriraniji način[16].
4. Na nacionalnoj razini trebalo bi proširiti **izvršenje zakonodavstva i vojnu suradnju** povezane s potporom upravljanju granicama i suzbijanjem prekograničnog kriminala. Time će se zajamčiti bolja koordinacija te djelotvorna i troškovno učinkovita uporaba

[15] Ares (2018)6193959 – 3.12.2018.

[16] Zapisnik s četvrtog sastanka (16. i 17. prosinca 2021.) Skupine stručnjaka za izazove s kojima se suočava carina, https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2022-01/Minutes%20of%20fourth%20meeting.pdf

informacija, kapaciteta i sustava. To je potrebno pri sprečavanju prekograničnog kriminala, terorizma i nezakonitog useljavanja te pri sudjelovanju u spašavanju života migranata. Ta bi se suradnja trebala temeljiti na jasnoj pravnoj osnovi, sporazumima i standardnim operativnim postupcima. Tijela odgovorna za izvršavanje zakonodavstva trebala bi uvijek biti nadležna za izvršavanje funkcija nadzora državne granice.

Element 6.: „Suradnja među relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije u područjima obuhvaćenima Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, uključujući redovitu razmjenu informacija[17].”

Prioriteti politike

Europsko integrirano upravljanje granicama trebalo bi se temeljiti na suradnji. Međuagencijska suradnja europske granične i obalne straže s drugim europskim dionicima trebala bi biti dobro uspostavljena kako bi se zajamčila sveobuhvatna, međusektorska, povezana i troškovno učinkovita provedba europskog integriranog upravljanja granicama.

Strateške smjernice

1. Međuagencijska suradnja na razini EU-a trebala bi se operacionalizirati **sporazumima o suradnji**, posebice radnim dogovorima koje Frontex sklapa s relevantnim institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a iz članka 68. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Ključna područja suradnje odnose se na učinkovitu razmjenu informacija, zajedničku analizu rizika, zajedničke operacije i zajedničko korištenje europskih kapaciteta u skladu s dodijeljenim ovlastima. Koncept **višenamjenskih operacija**, koji se temelji na analizi rizika, na razini EU-a trebalo bi doraditi uz potpuno poštovanje temeljnih zadaća i odgovornosti aktera na razini EU-a uključenih u takve operacije.
2. Puni potencijal postojećih i budućih alata za razmjenu informacija, posebno EUROSUR-a, trebao bi se u operativnom smislu upotrebljavati na razini EU-a. Prikupljanje informacija u okviru EUROSUR-ovih usluga spajanja trebalo bi doraditi primjenom radnih dogovora sklopljenih između Frontexa i odgovarajućih institucija, tijela, ureda i agencija EU-a kako bi se državama članicama i Frontexu pružile informacijske usluge s dodanom vrijednošću povezane s europskim integriranim upravljanjem granicama.
3. **Europska suradnja u pogledu funkcija obalne straže** trebala bi se doraditi kako bi se poboljšala svjesnost o stanju u pomorstvu i sposobnost reagiranja te kako bi se poduprlo usklađeno i troškovno učinkovito djelovanje na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Praktični priručnik o europskoj suradnji u pogledu funkcija obalne straže trebao bi se široko primjenjivati kako bi se promicala usklađena provedba te suradnje na razini EU-a i na nacionalnoj razini[18].
4. **Interoperabilnost** među relevantnim informacijskim sustavima na razini EU-a (EES, ETIAS, SIS,VIS) trebala bi se dalje provoditi i, prema potrebi, doraditi kako bi se zajamčila učinkovitija upotreba različitih instrumenata.
5. Prema potrebi trebao bi se primjenjivati **koncept žarišnih točaka**, uključujući standardne operativne postupke. Sve relevantne agencije (Frontex, Agencija EU-a za azil, Europol i

[17] Članak 3. stavak 1. točka (f) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

[18] Preporuka Komisije o uspostavi „Praktičnog priručnika” za europsku suradnju u pogledu funkcija obalne straže, C(2021) 5310 final.

FRA) trebale bi stalno biti pripravne za pružanje potpore žarišnim točkama u skladu s usvojenim konceptom. **Države članice** trebale bi u pravnom i operativnom pogledu biti spremne biti lokacija žarišnih točaka ili pružiti potporu europskim žarišnim točkama.

6. Koordinaciju i suradnju između Europola i Frontexa te nadležnih nacionalnih tijela u okviru **ciklusa politike EU-a** za suzbijanje organiziranog kriminala trebalo bi poboljšati u svim fazama postupka. Aktivno sudjelovanje Frontexa i nacionalnih tijela graničnog nadzora trebalo bi biti najviše usmjereno na ona strateška prioritetna područja koja su izravno povezana s vanjskim granicama i sa zadaćama nadzora državnih granica.
7. Frontex bi isto tako trebao surađivati s Komisijom (uključujući OLAF), osobito radi savjetovanja o razvoju mjera upravljanja granicama u trećim zemljama i, prema potrebi, s državama članicama i Europskom službom za vanjsko djelovanje u aktivnostima koje se odnose na **carinsko područje**, uključujući upravljanje rizikom i suzbijanje prijevara, ako se te aktivnosti međusobno nadopunjuju.

Element 7.: „Suradnja s trećim zemljama u područjima obuhvaćenima Uredbom o europskoj graničnoj i obalnoj straži, posebno usmjerena na susjedne treće zemlje i one treće zemlje koje su u analizi rizika prepoznate kao zemlje podrijetla ili tranzita za nezakonito useljavanje[19].”

Prioriteti politike

Države članice i Agencija trebaju surađivati s trećim zemljama za potrebe europskog integriranog upravljanja granicama i migracijske politike. Praktična suradnja u području europskog integriranog upravljanja granicama s trećim zemljama na razini EU-a i nacionalnoj razini trebala bi biti u skladu sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom te potpuno usklađena s pravom EU-a, uključujući temeljna prava i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja, kako bi se spriječilo nezakonito useljavanje, poboljšalo učinkovito vraćanje, spriječio prekogranični kriminal i olakšalo zakonito putovanje.

Suradnja s trećim zemljama na unapređenju europskog integriranog upravljanja granicama posebno služi izgradnji operativnih kapaciteta i kapaciteta za suradnju trećih zemalja u područjima nadzora državne granice, analize rizika te vraćanja i ponovnog prihvata. U tom je smislu ključno promicati europske vrijednosti i standarde u trećim zemljama. Prednost bi trebalo dati zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU-u, zemljama susjedstva EU-a te zemljama podrijetla i tranzita za nezakonito useljavanje.

Strateške smjernice

1. Suradnja s trećim zemljama u području europskog integriranog upravljanja granicama trebala bi se temeljiti na **sporazumima** koji su u skladu sa zakonodavstvom Unije, uključujući zakonodavstvo o zaštiti osobnih podataka. Tim sporazumima (uključujući sporazume o statusu i radne dogovore) trebalo bi utvrditi odgovorne organizacije, strukture suradnje i opseg suradnje te utvrditi pravila o raspodjeli odgovornosti.
2. Potiče se operativna suradnja između država članica i trećih zemalja kad god je takva suradnja spojiva sa zadaćama Frontexa. Države članice moraju se suzdržati od svake aktivnosti kojom bi mogle ugroziti funkcioniranje Agencije ili postizanje njezinih ciljeva.
3. Razmjena informacija, posebno o EUROSUR-u, između država članica i trećih zemalja trebala bi se pružati u okviru bilateralnih ili multilateralnih sporazuma. U tu bi svrhu

[19] Članak 3. stavak 1. točka (g) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

države članice trebale slijediti Preporuku Komisije o oglednim odredbama za razmjenu informacija u okviru EUROSUR-a u skladu s člankom 76. stavkom 2. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži[20].

4. Frontex bi trebao izraditi pregled postojeće operativne suradnje na razini EU-a s trećim zemljama u području upravljanja granicama i vraćanja. Taj bi se pregled trebao temeljiti na informacijama dobivenima od država članica, Komisije i drugih europskih tijela.
5. Pri uspostavi posebnih slika stanja s trećim stranama prema EUROSUR-u države članice i Frontex trebali bi poštovati i promicati tehničke i operativne standarde za razmjenu informacija koje je razvio Frontex.
6. Operativne aktivnosti u trećim zemljama koje koordinira Frontex trebalo bi planirati i provoditi u skladu sa **sporazumima o statusu** između EU-a i relevantne treće zemlje i/ili u skladu s **radnim dogovorima** koje sklapaju Frontex i nadležna tijela trećih zemalja (ako su dostupni). Sporazumi o statusu i radni dogovori trebali bi se temeljiti na odgovarajućim modelima koje je donijela Komisija[21].
7. Suradnja s trećim zemljama mora biti usklađena s pravom EU-a, uključujući norme i standarde koji čine dio važećeg zakonodavstva EU-a, čak i kad se suradnja s trećim zemljama odvija na državnom području tih zemalja. Razmjene osobnih podataka s trećim zemljama moraju biti usklađene sa zahtjevima zakonodavstva EU-a o zaštiti podataka.
8. Trebalo bi ojačati **multilateralnu i regionalnu suradnju** s trećim zemljama. Nacionalni koordinacijski centri država članica trebali bi se upotrebljavati kao kontaktne točke za razmjenu informacija sa susjednim zemljama i drugim relevantnim zemljama.
9. Ako **mreže časnika za vezu** imaju utvrdiv potencijal za doprinos različitim funkcijama povezanima s integriranim upravljanjem granicama na razini EU-a i na nacionalnoj razini, trebalo bi ih učinkovito koordinirati i pružati im čvrstu potporu kako bi se maksimalno povećale operativne sposobnosti i učinkovitost. Kanali i obrasci za suradnju i izvješćivanje trebali bi biti jasni na svim razinama. Trebali bi postojati stalni i fleksibilni kapaciteti za raspoređivanje časnika za vezu s relevantnim vještinama ili timova stručnjaka na različita mjesta ako postoje operativne potrebe. Frontex bi trebao imati potpunu sliku stanja o različitim vrstama europskih časnika za vezu (Frontexovim časnicima za vezu, europskim časnicima za vezu zaduženima za migracije, europskim časnicima za vezu zaduženima za vraćanje, časnicima za vezu drugih agencija) i nacionalnim časnicima za vezu zaduženima za imigraciju na temelju informacija koje su dostavile države članice i druga relevantna europska tijela. Prikupljene informacije trebale bi obogatiti analizu rizika i svjesnost o stanju na razini EU-a i na nacionalnoj razini, uključujući obavještajnu sliku o predgraničnom području. Frontexovi časnici za vezu isto bi tako trebali razmjenjivati sve relevantne informacije s delegacijom EU-a u zemlji u kojoj su raspoređeni, u okviru opće koordinacije politike EU-a u toj zemlji.
10. EU bi trebao dobro koordinirati i nadzirati radne posjete trećim zemljama povezane s **izgradnjom kapaciteta za integrirano upravljanje granicama**, uključujući izravno financiranje, tehničke savjete, osposobljavanje ili potporu u vidu tehničke opreme. Frontex bi trebao nastaviti provoditi **projekte i programe izgradnje kapaciteta**

[20] C(2022) 300 final.
[21] COM(2021) 829 final i COM(2021) 830 final.

financirane sredstvima EU-a i povezane s integriranim upravljanjem granicama u zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU-u i drugim prioritetnim trećim zemljama, posebno u svrhu izgradnje kapaciteta trećih zemalja u područjima nadzora državne granice, analize rizika te vraćanja i ponovnog prihvata. Frontex bi i s drugim provedbenim partnerima Komisije trebao blisko surađivati u savjetovanju tijekom provedbe mjera upravljanja granicama u susjedstvu i drugim prioritetnim trećim zemljama. Projekti koje vode države članice trebali bi se provoditi u bliskoj suradnji s Frontexom te je potrebno iskoristiti puni potencijal stručnog znanja Agencije u svim fazama projekata. Agencija bi trebala izraditi i sveobuhvatan pregled tekućih i planiranih projekata izgradnje kapaciteta povezanih s integriranim upravljanjem granicama te radnih posjeta trećim zemljama.

11. Suradnju između Frontexa i civilnih **misija u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike** koje imaju komponentu upravljanja granicama trebalo bi proširiti kako bi se osigurala svjesnost o stanju te pružila potpora analizi rizika i promicali standardi europskog integriranog upravljanja granicama.

Element 8.: „Tehničke i operativne mjere unutar schengenskog područja koje se odnose na nadzor državne granice i koje su oblikovane tako da se njima bolje rješava pitanje nezakonitih migracija i suzbija prekogranični kriminalitet[22].”

Prioriteti politike

Trebalo bi dobro uspostaviti operativni kontinuitet i interoperabilnost između nadzora vanjskih granica te tehničkih i operativnih mjera unutar schengenskog područja kako bi se zajamčilo učinkovito suzbijanje neovlaštenih sekundarnih kretanja, nezakonitih migracija i prekograničnog kriminala povezanog s vanjskim granicama.

Uspostavlja se nacionalni kapacitet (pripravnost) za pojačavanje policijskih provjera povezanih s nezakonitim migracijama unutar državnog područja, među ostalim u područjima unutarnjih granica, uz potporu drugih alternativnih mjera koje države članice imaju na raspolaganju, čime se ograničava potreba za ponovnim uvođenjem kontrola na unutarnjim granicama.

Strateške smjernice

1. Na razini EU-a i na nacionalnoj razini trebala bi postojati **sveobuhvatna slika stanja** i analiza rizika u pogledu nezakonitih **dolazaka i sekundarnih kretanja** državljana trećih zemalja unutar EU-a kao temelj za poduzimanje ciljanih i razmjernih mjera. Frontex bi trebao pripremiti europsku sliku stanja uz punu potporu država članica i u suradnji s drugim relevantnim agencijama EU-a. EUROSUR bi se trebao upotrebljavati kao glavna platforma za tu funkciju, zajedno s drugim učinkovitim i jedinstvenim sustavima za prikupljanje podataka. Države članice trebale bi osigurati da nacionalna tijela izvješćuju nacionalni koordinacijski centar o događajima povezanima s neovlaštenim sekundarnim kretanjima.
2. Trebalo bi proširiti pojačanu suradnju i koordinaciju, uključujući zajedničku analizu rizika, operativne prakse i neometanu razmjenu informacija između granične straže i drugih tijela koja djeluju na vanjskim granicama. Među njima su nacionalni koordinacijski centri, tijela koja djeluju u schengenskom području i **centri za suradnju policije i carine**

[22] Članak 3. stavak 1. točka (h) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

te drugi relevantni centri. Sva bi nadležna tijela trebala učinkovito upotrebljavati različite informacijske sustave na razini EU-a.

3. Trebalo bi proširiti i konsolidirati operativnu suradnju između zajedničkih operacija koje koordinira Frontex i relevantnih centara za suradnju policije i carine.
4. Na nacionalnoj razini trebali bi postojati dostatni kapaciteti za pojačavanje policijskih provjera povezanih s nezakonitim useljavanjem na cijelom državnom području te za provođenje policijskih provjera i migracijske kontrole na glavnim prometnicama, uključujući granična područja na temelju analize rizika.

Element 9.: „Vraćanje državljana trećih zemalja na koje se primjenjuju odluke o vraćanju koje je izdala država članica[23].”

Prioriteti politike

Državljani trećih zemalja na koje se primjenjuju odluke o vraćanju koje je izdala država članica trebali bi biti učinkovito vraćeni, uz potpuno poštovanje temeljnih prava. Trebali bi postojati kapaciteti (administrativni, tehnički i operativni) za učinkovitu i ujednačenu provedbu postupaka vraćanja, uključujući dobrovoljni povratak, na razini EU-a i na nacionalnoj razini, kao sastavni dio lanca upravljanja migracijama i funkcioniranja europskog integriranog upravljanja granicama.

Učinkovito provedenim vraćanjem državljana trećih zemalja na koje se primjenjuje odluka o vraćanju trebalo bi osigurati da svi oni koji nemaju pravo ostati u EU-u zaista napuste EU. Europskim integriranim upravljanjem granicama isto bi se tako trebalo osigurati da odgovarajuće osposobljeni stručnjaci humano, dostojanstveno i održivo provode postupak vraćanja, uz potpuno poštovanje temeljnih prava vraćenikâ i u skladu s međunarodnim pravom i pravom EU-a.

Strateške smjernice

1. Kapacitet i ulogu Frontexa u podupiranju država članica u svim fazama postupka vraćanja trebalo bi dodatno ojačati potpunim iskorištavanjem svih dostupnih instrumenata Unije i nacionalnih instrumenata.
2. Kapacitete država članica za jednostrano ili zajedničko vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom trebalo bi povećati razvojem integriranog i koordiniranog nacionalnog sustava vraćanja koji se temelji na modelu sustava upravljanja predmetima vraćanja koji je razvila Agencija i koji je usklađen s europskom politikom vraćanja. Države članice trebale bi potpuno osigurati kapacitet za doprinos europskim operacijama vraćanja koje koordinira ili organizira Frontex.
3. Trebalo bi doraditi sustav integriranog upravljanja vraćanjem migranata (IRMA) kako bi se poboljšala svjesnost o stanju u pogledu vraćanja, prikupljanje podataka o operacijama vraćanja i ponovnom prihvatu. Time će se olakšati planiranje, razmjena relevantnih operativnih informacija, organizacija i provedba aktivnosti vraćanja, ponovnog prihvata i reintegracije u državama članicama. Na taj će se način Frontexu omogućiti i da preuzme potpuno proaktivnu ulogu u planiranju i organizaciji operacija vraćanja, uključujući pomoć prije vraćanja i reintegraciju.

[23] Članak 3. stavak 1. točka (i) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

4. Frontex bi trebao pripremiti sveobuhvatnu sliku stanja, uključujući kapacitete i potrebe država članica u pogledu vraćanja, na temelju informacija prikupljenih od država članica, različitih vrsta časnika za vezu zaduženih za imigraciju (europskih i nacionalnih) i trećih zemalja.
5. Europska granična i obalna straža, posebno Frontex, trebala bi provesti *EU-ovu strategiju dobrovoljnog povratka i reintegracije za 2021*[24].

Element 10.: „Upotreba najsuvremenije tehnologije, uključujući opsežne informacijske sustave[25].”

Prioriteti politike

Europsko integrirano upravljanje granicama, posebno granične kontrole i zaštita državne granice, trebalo bi poduprijeti **naprednim, pokretnim i interoperabilnim europskim tehničkim sustavima i rješenjima** primjenjivima na opsežne informacijske sustave EU-a. Na taj se način jamči učinkovitiji i pouzdaniji nadzor državne granice. Europska granična i obalna straža trebala bi imati sposobnost da na **najbolji način iskoristi najsuvremenije tehnologije**, uključujući mehanizme za osiguravanje podataka.

Strateške smjernice

1. **Kvalitetu informacija** koje se upotrebljavaju za granične kontrole u postojećim sustavima trebalo bi povećati poduzimanjem praktičnih mjera kako bi se osigurala točnost podataka, koristeći se mogućnošću njihove periodične evaluacije, među ostalim primjenom najsuvremenije tehnologije.
2. Trebalo bi osigurati **interoperabilnost postojećih i novih opsežnih informacijskih sustava (EES, VIS, ETIAS, obnovljeni SIS)**, posebice potpunu i sveobuhvatnu provedbu nedavno obnovljenih sustava.
3. Razvoj, održavanje i rad središnjih komponenti opsežnih informacijskih sustava **glavni je cilj eu-LISA-e**, Agencije Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.
4. Trebalo bi što bolje iskoristiti potencijal **novih pametnih tehničkih rješenja** (npr. automatska granična kontrola/vrata za automatsku graničnu kontrolu) i povećati interoperabilnost različitih informacijskih sustava povezanih s granicama i sigurnošću kako bi se povećala sigurnost građana, olakšale granične kontrole i prelasci vanjskih granica te suzbili prekogranični kriminal i terorizam.
5. Puni potencijal **moderne tehnologije** trebao bi se iskoristiti za jačanje europskih sposobnosti nadzora i reagiranja na vanjskim granicama. Trebalo bi proširiti upotrebu europskih nadzornih kapaciteta (npr. satelitskih usluga) kako bi se stvorila sveobuhvatna slika stanja.

[24] COM(2021) 120 final, 27.4.2021.
[25] Članak 3. stavak 1. točka (j) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

6. Potrebno je proširiti **nadzorni kapacitet** integriranih, interoperabilnih i prilagodljivih sustava tehničkog nadzora (stacionarnih i pokretnih) koji se upotrebljavaju na morskim i kopnenim granicama. To bi trebalo uključivati tehnička rješenja i radne postupke koji se upotrebljavaju u različitim operativnim centrima (nacionalnim koordinacijskim centrima, centrima za koordinaciju spašavanja i lokalnim koordinacijskim centrima) i pokretnim jedinicama.
7. Svojim doprinosom **europskoj autonomiji u pogledu ključne tehnologije**[26] europska granična i obalna straža treba osigurati da se pri planiranju razvoja kapaciteta uzima u obzir cilj smanjenja ovisnosti o ključnim tehnologijama iz trećih zemalja.
8. Upotreba najsuvremenije tehnologije mora biti u skladu sa zahtjevima okvira EU-a za zaštitu podataka.

Element 11.: „Mehanizam za kontrolu kvalitete, posebice mehanizam za evaluaciju schengenske pravne stečevine, procjena ranjivosti i mogući nacionalni mehanizmi, kako bi se osigurala provedba zakonodavstva Unije u području upravljanja granicama[27].”

Prioriteti politike

Trebalo bi uspostaviti sveobuhvatan **europski sustav kontrole kvalitete** kako bi se zajamčila stalna svjesnost o provedbi i kvaliteti europskog integriranog upravljanja granicama na strateškoj i operativnoj razini. Rezultati kontrole kvalitete trebali bi se upotrebljavati kao osnova za razradu europskih i nacionalnih sustava i funkcija integriranog upravljanja granicama.

Strateške smjernice

- Europski mehanizam za kontrolu kvalitete, koji se sastoji od **mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine** i **procjene ranjivosti koju provodi Frontex**, trebao bi biti potpuno operativan.
- Na temelju redovite razmjene informacija trebalo bi što bolje iskoristiti **sinergije između procjene ranjivosti i mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine** kako bi se dobila bolja slika o funkcioniranju schengenskog područja. Time bi se, u mjeri u kojoj je to moguće, trebalo izbjeći udvostručavanje napora država članica i osigurati koordiniranija upotreba relevantnih financijskih instrumenata EU-a kojima se podupire upravljanje vanjskim granicama.
- Rezultati mehanizma za kontrolu kvalitete trebali bi se upotrebljavati pri razvoju nacionalnog sustava upravljanja granicama i pri utvrđivanju prioriteta u pogledu upotrebe relevantnih financijskih instrumenata EU-a (npr. nacionalnih programa i tematskih instrumenata u okviru Instrumenta za upravljanje granicama i vize (BMVI) Fonda za integrirano upravljanje granicama), osobito pri procjeni drugih prijedloga Komisije o financiranju.
- **Države članice** trebale bi uspostaviti **nacionalni mehanizam za kontrolu kvalitete** (nacionalna „schengenska evaluacija”) koji obuhvaća sve dijelove i funkcije nacionalnog

[26] Izjava članova i članica Europskog vijeća od 25. i 26. veljače 2021.
[27] Članak 3. stavak 1. točka (k) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

sustava integriranog upravljanja granicama te uključuje sva tijela koja sudjeluju u integriranom upravljanju granicama.

- Države članice trebale bi aktivno sudjelovati u posjetima povezanima s evaluacijom schengenske pravne stečevine koje koordinira Komisija te pružati pravovremene i kvalitetne doprinose procjenama ranjivosti pod vodstvom Frontexa.

Element 12.: „Mehanizmi solidarnosti, posebice instrumenti Unije za financiranje[28].”

Prioriteti politike

Učinkovitu provedbu europske strategije integriranog upravljanja granicama trebalo bi poduprijeti **posebnim fondovima EU-a**, posebice BMVI-jem i Fondom za azil, migracije i integraciju (FAMI). **Fondovima EU-a** trebalo bi podupirati mjere europskog integriranog upravljanja granicama na razini EU-a i na nacionalnoj razini koje su **u nadležnosti EU-a i definirane pravom EU-a**, kako bi se ostvarila maksimalna dodana vrijednost EU-a. **Elementi europskog integriranog upravljanja granicama uređene nacionalnim pravom** trebali bi, u načelu, biti pokriveni iz **nacionalnih sredstava**.

Aktivnosti Frontexa financiraju se iz namjenskog proračuna Agencije koji je dio ukupnog proračuna EU-a. Agencija se može koristiti i financijskim sredstvima EU-a za projekte tehničke pomoći u trećim zemljama, u skladu s odredbama relevantnih instrumenata kojima se podupire provedba vanjske migracijske politike EU-a.

Strateške smjernice

- Upotreba financijskih instrumenata EU-a (npr. nacionalnih programa u okviru BMVI-ja) trebala bi biti usklađena s nacionalnim strategijama integriranog upravljanja granicama, akcijskim planovima i planiranjem kapaciteta. Trebali bi postojati jasni i detaljni nacionalni prioriteti (npr. EUROSUR, razvoj kapaciteta) koji se temelje na prioritetima EU-a.
- Trebalo bi uzeti u obzir rezultate mehanizma za evaluaciju schengenske pravne stečevine i procjene ranjivosti kako bi se utvrdili prioriteti u pogledu upotrebe sredstava EU-a na nacionalnoj razini.
- Bliskom suradnjom između Komisije i Frontexa trebale bi se osigurati sinergije između aktivnosti Frontexa i aktivnosti koje se financiraju iz drugih financijskih instrumenata EU-a te izbjegavati dvostruko financiranje.
- Namjenskim financijskim sredstvima EU-a u okviru posebnih djelovanja Fonda za unutarnju sigurnost (granice) i BMVI-ja trebalo bi podupirati države članice u nabavi potrebne opreme kako bi je se stavilo na raspolaganje Frontexu u skladu s člankom 64. stavkom 14. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži. Time će se konsolidirati kapaciteti Agencije za pružanje potpore državama članicama kojima je potrebna pomoć.

Element 13.: „Temeljna prava[29].”

[28] Članak 3. stavak 1. točka (l) Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.
[29] Članak 3. stavak 2. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

Prioriteti politike

Potpuno poštovanje temeljnih prava okosnica je europskog integriranog upravljanja granicama. **Europska granična i obalna straža mora jamčiti zaštitu temeljnih prava** pri obavljanju svojih zadaća, u skladu sa svojim ovlastima, kada provodi europsko integrirano upravljanje granicama. Djelovanja EU-a i nacionalnih aktera u okviru europske granične i obalne straže trebala bi se provoditi potpuno u skladu s relevantnim pravom EU-a, uključujući Povelju Europske unije o temeljnim pravima i relevantno međunarodno pravo. Potonje uključuje Ženevsku konvenciju o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. i njezin Protokol iz 1967. te Konvenciju o pravima djeteta. U potpunosti se moraju poštovati i obveze povezane s pristupom međunarodnoj zaštiti, prije svega načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. U svojem Prijedlogu uredbe o dubinskoj provjeri državljana trećih zemalja[30] Komisija je predložila da svaka država članica uspostavi neovisan mehanizam praćenja kako bi se osiguralo poštovanje temeljnih prava u odnosu na dubinsku provjeru na vanjskim granicama te kako bi se na odgovarajući način istražili svi navodi o kršenju temeljnih prava. Ovaj mehanizam praćenja bio bi dio upravljanja migracijskom situacijom i njezina praćenja kako je predviđeno Prijedlogom nove uredbe o upravljanju azilom i migracijama[31].

Strateške smjernice

- Strategiju o temeljnim pravima i prateći akcijski plan koji je donio Upravni odbor Frontexa trebalo bi strogo poštovati u svim aktivnostima europske granične i obalne straže na razini EU-a i na nacionalnoj razini.
- Države članice trebale bi pri provedbi svojih nacionalnih strategija integriranog upravljanja granicama djelovati potpuno u skladu s temeljnim pravima tijekom cijelog operativnog ciklusa svih aktivnosti upravljanja granicama i vraćanja.
- Države članice trebale bi operativno razviti i održavati nacionalni mehanizam za praćenje temeljnih prava u odnosu na upravljanje granicama i vraćanje.
- Temeljna prava trebala bi biti ključan dio nastavnog plana osposobljavanja na europskoj i nacionalnoj razini za sve osobe koje sudjeluju u aktivnostima nadzora državne granice ili vraćanja. Te mjere osposobljavanja trebale bi biti posebno usmjerene na zaštitu ranjivih osoba, uključujući maloljetnike.
- Tijekom evaluacija koje se provode u okviru revidiranog mehanizma za evaluaciju i praćenje schengenske pravne stečevine posebnu pozornost trebalo bi posvetiti provjeri poštovanja temeljnih prava u primjeni schengenske pravne stečevine.

Element 14.: „Obrazovanje i osposobljavanje[32].”

Prioriteti politike

[30] COM(2020) 612, 23.9.2020.
[31] COM(2020) 610, 23.9.2020.
[32] Članak 3. stavak 2. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

Bliskom suradnjom između akademija za osposobljavanje u državama članicama i Frontexa trebalo bi osigurati **dostupnost dovoljnog broja kompetentnog i posebno osposobljenog osoblja** u svim područjima europskog integriranog upravljanja granicama na europskoj i nacionalnoj razini.

Obrazovanje i osposobljavanje trebali bi se temeljiti na **usklađenim i kvalitetnim zajedničkim standardima osposobljavanja** za stalne snage, uzimajući u obzir operativne potrebe, zadaće i pravnu sposobnost, s naglaskom na jasnom razumijevanju **vrijednosti sadržanih u Ugovorima**. Stalne snage trebale bi promicati najviše standarde i uspješne prakse u provedbi prava Unije u području granica i vraćanja, s posebnim naglaskom na zaštitu ranjivih osoba, uključujući djecu, te na poštovanje temeljnih prava, i trebale bi uspostaviti zajedničku kulturu utemeljenu na poštovanju temeljnih prava.

Strateške smjernice

- **Zajednički osnovni nastavni program** i potrebni alati za osposobljavanje za upravljanje granicama i vraćanje, među ostalim za zaštitu djece i drugih osoba u ranjivom položaju, trebali bi se doraditi i temeljiti na zajedničkom općem referentnom okviru kvalifikacija razvijenom za taj sektor (sektorski kvalifikacijski okvir za graničnu i obalnu stražu). U tim bi se dokumentima trebao uzeti u obzir plan kapaciteta europske granične i obalne straže koji svake godine odobrava Upravni odbor. U okviru tog nastavnog programa trebalo bi ponuditi i dodatne tečajeve osposobljavanja i seminare povezane sa zadaćama integriranog upravljanja granicama, za stalne snage i za službenike nadležnih nacionalnih tijela.
- Frontex bi u bliskoj suradnji s državama članicama, Komisijom, relevantnim agencijama EU-a i drugim dionicima trebao nastaviti razvijati i obogaćivati **poseban alat za osposobljavanje europske granične i obalne straže**, uzimajući u obzir relevantne rezultate istraživanja i provjerene prakse.
- Trebalo bi razraditi **specijalizirane mjere osposobljavanja** relevantne za zadaće i ovlasti članova stalnih snaga, promatrača prisilnog vraćanja i promatrača za temeljna prava kako bi se pronašlo rješenje za operativne potrebe. S tim službenicima graničnog nadzora i drugim članovima timova trebalo bi redovito provoditi vježbe u skladu s rasporedom za specijalizirano osposobljavanje.
- Na razini EU-a i na nacionalnoj razini trebalo bi osigurati jednak stupanj osposobljavanja službenika graničnog nadzora i osposobljavanja povezanog s vraćanjem za sve članove stalnih snaga koji će se raspoređivati za operativne aktivnosti, bez obzira na njihovu kategoriju. Na taj se način osigurava stručnost i odgovarajuća osposobljenost svih službenika europske granične i obalne straže u skladu s njihovom specijalizacijom.
- Frontex bi trebao provoditi **unutarnji mehanizam za kontrolu kvalitete**, u skladu s europskim standardima i smjernicama za obrazovanje i osposobljavanje, kako bi se osigurala visoka razina osposobljenosti, stručnosti i profesionalnosti statutarnog osoblja koje sudjeluje u operativnim aktivnostima Agencije. O stanju provedbe tog mehanizma trebalo bi izvijestiti u godišnjem izvješću o evaluaciji i priložiti ga godišnjem izvješću o radu.

- Trebalo bi poticati stjecanje znanja ili posebnog stručnog znanja iz iskustva i provjerenih primjera iz prakse u inozemstvu tijekom misija i operacija povezanih s vraćanjem u drugoj državi članici. To bi se posebno trebalo osigurati putem programa razmjene službenika graničnog nadzora koji sudjeluju u Frontexovim intervencijama vraćanja.
- Nadalje, trebalo bi razmotriti **osnivanje centra za osposobljavanje u okviru Frontexa**, uzimajući u obzir i nadovezujući se na bolju suradnju i sinergije s nacionalnim institutima za osposobljavanje država članica. Cilj je koordinirati i pojednostavniti razvoj, pružanje i certifikaciju obrazovanja i osposobljavanja službenika granične i obalne straže na temelju europskih normi za osiguranje kvalitete te dodatno olakšati uključivanje zajedničke europske kulture u pruženo osposobljavanje.

Element 15.: „Istraživanja i inovacije[33].”

Prioriteti politike

Integrirano upravljanje granicama trebalo bi poduprijeti najsuvremenijom tehnologijom i naprednim istraživanjima u okviru relevantnih znanosti kojima se podupire profesija granične straže. U tu bi svrhu trebalo osigurati pravodobna i dobro koordinirana ulaganja u istraživanje i inovacije na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Strateške smjernice

- U operacijama nadzora državne granice trebalo bi se koristiti **istraživanjima i inovacijama** kako bi postale interoperabilnije i troškovno učinkovitije. Inovativna rješenja trebalo bi promicati putem prekogranične suradnje za postizanje ekonomije razmjera. Trebalo bi proširiti suradnju u prioritetnim područjima između Frontexa i jedinica za istraživanje i inovacije tijela država članica nadležnih za granice. Tijela za nadzor državnih granica isto bi tako trebala biti upoznata s **najnovijim tehnološkim dostignućima** u području predviđanja trendova, izazova i prijetnji s obzirom na to da se i krijumčarske mreže i teroristi koriste najsuvremenijom tehnologijom.
- Frontex bi trebao aktivno sudjelovati u **praćenju istraživačkih i inovacijskih aktivnosti** koje provode države članice, EU i industrija u područjima obuhvaćenima integriranim upravljanjem granicama, kao i drugi relevantni akteri, uključujući treće zemlje i druge organizacije.
- Frontex bi trebao pomagati državama članicama i Komisiji u sastavljanju i provedbi relevantnih okvirnih programa Unije za aktivnosti istraživanja i inovacija koje su povezane s integriranim upravljanjem granicama.
- Upotreba istraživanja i inovacija mora biti u skladu sa zahtjevima zakonodavstva EU-a o zaštiti podataka.

6. UPRAVLJANJE VIŠEGODIŠNJIM CIKLUSOM STRATEŠKE POLITIKE

[33] Članak 3. stavak 2. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži.

Glavni je cilj ciklusa politike europskog integriranog upravljanja granicama osigurati da se u sljedećih pet godina politički prioriteti EU-a pravilno prenesu u operativne ciljeve i aktivnosti europske granične i obalne straže.

Iako je potrebno dugoročno planiranje, vrlo dinamično političko i osjetljivo operativno okruženje europskog integriranog upravljanja granicama zahtijeva stalno praćenje razvoja događaja i fleksibilnu prilagodbu potrebama koje se mijenjaju. Višegodišnjom strateškom politikom za europsko integrirano upravljanje granicama stoga bi se trebao uspostaviti i odgovarajući mehanizam kako bi se osigurao učinkovit okvir upravljanja koji bi pratio uspješnu provedbu ciklusa.

Taj bi mehanizam trebalo uključiti u schengenski ciklus, koji se pokreće godišnjim izvješćem o stanju Schengena. Izvješće o stanju Schengena donosi se zajedno s ovim dokumentom politike. Schengenski ciklus omogućit će praćenje provedbe ciklusa europskog integriranog upravljanja granicama u različitim oblicima:

- godišnjim sastankom **Schengenskog foruma** omogućit će se da Europski parlament, Vijeće i Komisija preispitaju provedbu europskog integriranog upravljanja granicama i odrede komplementarno političko usmjerenje za europsku graničnu i obalnu stražu;
- **Schengenska vijeća**, koja se organiziraju svaka tri mjeseca, trebala bi preispitivati upravljanje schengenskim područjem i donositi zaključke o njemu te pružiti politički poticaj u pogledu ključnih strateških pitanja povezanih s provedbom europskog integriranog upravljanja granicama. Schengenskim vijećima pruža se prilika za raspravu na političkoj razini o pitanjima povezanima s europskom graničnom i obalnom stražom, uključujući Frontex, te, prema potrebi, za izdavanje strateških preporuka i praćenje njihove provedbe;
- dodatno strateško usmjerenje pružit će se na sastanku na visokoj razini Upravnog odbora Agencije.

Godišnji sastanci za **međuparlamentarnu suradnju** utvrđeni u članku 112. Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži mogli bi pružiti priliku da se osigura učinkovito izvršavanje kontrolnih funkcija Europskog parlamenta nad Agencijom te nacionalnih parlamenata nad nacionalnim tijelima u provedbi europskog integriranog upravljanja granicama. Ti bi se sastanci mogli koordinirati s pripremom godišnjeg sastanka **Schengenskog foruma**.

7. ZAKLJUČCI

Komisija je pripremila ovaj dokument politike s ciljem postizanja zajedničkog dogovora među Europskim parlamentom, Vijećem i Komisijom o tome kako bi europska granična i obalna straža trebala provoditi europsko integrirano upravljanje granicama u sljedećih pet godina.

Komisija stoga poziva Europski parlament i Vijeće da rasprave o ovom dokumentu politike, u kojem se utvrđuje **višegodišnja strateška politika** za europsko integrirano upravljanje granicama, te da joj dostave svoja stajališta.

Istodobno, s obzirom na važnost uspostave odgovarajućih **mehanizama za osiguravanje učinkovitog okvira upravljanja** koji prati provedbu ciklusa, Komisija traži da obje institucije redovitije dostavljaju svoja stajališta o njezinim zamislima u pogledu ciljanog usmjeravanja kako bi se dopunili petogodišnji **politički prioriteti** i **strateške smjernice**.

Na temelju političkog doprinosa obiju institucija u pogledu prethodno navedenih aspekata, Komisija će donijeti komunikaciju kojom se utvrđuje višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama i njegovo izvršavanje.

Vremenski okvir ciklusa europskog integriranog upravljanja granicama	
Mjere za provedbu višegodišnjeg ciklusa strateške politike	***Okvirni rok***
Komisija podnosi dokument politike kojim se utvrđuje višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama	Drugo tromjesečje 2022.
Europski parlament i **Vijeće** raspravljaju o dokumentu politike kojim se utvrđuje višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama	Treće tromjesečje 2022.
Komisija donosi Komunikaciju kojom se uspostavlja višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama	Četvrto tromjesečje 2022.
Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu donosi tehničku i operativnu strategiju za europsko integrirano upravljanje granicama	Drugo tromjesečje 2023. (šest mjeseci nakon Komunikacije Komisije)
Države članice usklađuju nacionalne strategije integriranog upravljanja granicama	Četvrto tromjesečje 2023. (12 mjeseci nakon Komunikacije Komisije)
Komisija ocjenjuje višegodišnju stratešku politiku za europsko integrirano upravljanje granicama	Četvrto tromjesečje 2026. (48 mjeseci nakon Komunikacije Komisije)
Komisija podnosi drugi dokument politike kojim se razvija sljedeća višegodišnja strateška politika za europsko integrirano upravljanje granicama	Na kraju 2027.