

Bruselj, 25. maj 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 24. maj 2022

Prejemnik: Generalni sekretariat Sveta

Št. dok. Kom.: COM(2022) 301 final

Zadeva: SPOROČILO KOMISIJE **Poročilo o stanju schengenske ureditve za leto 2022**

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 301 final.

Priloga: COM(2022) 301 final



Bruselj, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU,
SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ**

Poročilo o stanju schengenske ureditve za leto 2022

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Poročilo o stanju schengenske ureditve za leto 2022

Schengensko območje brez nadzora na notranjih mejah (v nadaljnjem besedilu: schengensko območje) je zgodovinski dosežek evropskega povezovanja. Odkar so bili leta 1985 postavljeni njegovi temelji, se je spremenila vsakodnevna realnost milijonov ljudi. Schengenski projekt je odpravil ovire, zblížal ljudi in okrepil evropska gospodarstva. To, kako hitro se po EU gibljejo ljudje, blago in storitve, pripomore k spodbujanju evropske konkurenčnosti ter ustvarjanju delovnih mest in rasti.

Z oblikovanjem schengenskega območja se je združila tudi celina, saj je bilo vzpostavljeno območje brez meja, ki je emblematično za vse Evropejce. To območje uživa izjemno veliko podporo¹. Celotna generacija Evropejcev si malodane ne more predstavljati, da bi se na notranjih mejah EU opravljale mejne kontrole. Zaradi schengenske ureditve lahko državljani neovirano potujejo med državami članicami, da bi jih raziskovali ali v njih študirali ali delali. Če schengenskega območja ne bi bilo, bi bili poleg tega stroški izjemno visoki², kot je nedavno jasno pokazala pandemija COVID-19.

Iz več kriz v zadnjih letih je dejansko razvidno, da tega dosežka ni mogoče obravnavati kot samoumevnega. Schengensko območje je bilo prvič na veliki preizkušnji leta 2015 zaradi migracijske krize in številnih resnih groženj varnosti. V zadnjem času so se zaradi pandemije in velikega števila prihodov ljudi zaradi vojne v Ukrajini pojavili novi izzivi.

Zaradi odločenosti EU in držav članic ter napredka, doseženega v zadnjih letih, je schengenski sistem dokazal svojo odpornost in bil po teh izzivih še močnejši. Čeprav izzivi ostajajo, schengenski sistem na splošno dobro deluje. To potrjujejo rezultati rednih schengenskih ocenjevanj, v okviru katerih je bilo ugotovljenih le nekaj primerov sistemskih pomanjkljivosti, ter druga orodja, ki so na voljo za ocenjevanje delovanja schengenskega območja in nacionalnih zmogljivosti za nadzor meja v državah članicah.

V zadnjih letih je bil schengenski sistem na preizkušnji zaradi raznih kriz, zaradi katerih so bile potrebne ad hoc politične razprave v zvezi z njim. Bolj kot kdaj koli prej je postalo očitno, da dosežkov schengenskega sistema ne bi smeli šteti za samoumevne. Zaradi vseh nedavnih izzivov je zdaj v ospredju potreba po sprejetju odločnih ukrepov za izboljšanje strukture upravljanja schengenskega območja, da bi zaščitili njegovo dobro delovanje. Komisija je novembra 2020 ustanovila letni schengenski forum kot prvi korak k spodbujanju vključujoče politične razprave, namenjene oblikovanju močnejšega schengenskega območja, ki temelji na medsebojnem zaupanju. V političnih izmenjavah na visoki ravni je bila potrjena potreba po okrepljenem upravljanju schengenskega območja, ki je bila ponovno poudarjena na drugem schengenskem forumu maja 2021.

V tem okviru je Komisija razvila nov model upravljanja schengenskega območja v obliki schengenskega cikla, s čimer se zagotavljajo redni pregledi stanja schengenske ureditve. Po razpravah na zasedanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve v Lillu so se te zamisli začele uresničevati na prvem zasedanju Schengenskega sveta 3. marca 2022. V zvezi s schengenskim sistemom, ki je skupni projekt, sta potrebna skupen odziv na sedanje in prihodnje izzive ter zavezanost držav članic, institucij EU in ustreznih agencij. Nova uredba o reformi schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma naj bi dodatno prispevala k temu cilju, saj bo zagotovila hitro ugotavljanje pomanjkljivosti in učinkovite postopke nadaljnjega ukrepanja.

¹ Raziskava Eurobarometer, zima 2021–2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf

*To okrepljeno upravljanje je ključno za nadaljnje ukrepanje na podlagi ambiciozne agende za schengensko območje, kot je opredeljena v **schengenski strategiji, ki jo je Komisija predstavila junija 2021**. Da bi okrepili schengensko območje in povečali njegovo odpornost, je treba nujno sprejeti okrepljen zakonodajni okvir in ga tudi izvajati.*

*V tem **poročilu o stanju schengenske ureditve** so opredeljeni ključni elementi novega modela upravljanja schengenskega območja, ocenjeno je izvajanje schengenske strategije na splošno in njenih posameznih delov ter opredeljene so prednostne naloge za schengensko območje v obdobju 2022–2023. Obravnavane so tudi pravne obveznosti Komisije³ glede poročanja o razmerah v zvezi z odsotnostjo nadzora na notranjih mejah, rezultatih schengenskih ocenjevanj in stanju izvajanja priporočil. To poročilo se uporablja kot model za prihodnost: kot prvi korak letnega schengenskega cikla bi bilo treba v vsakem prihodnjem poročilu o stanju schengenske ureditve, s katerim naj bi se začelo letno poročanje o predstavitvi stanja schengenske ureditve, opredeliti prednostne naloge za naslednje leto in zagotoviti, da se izvedejo razprave o napredku, doseženem ob koncu zadevnega leta. Poročilo o stanju schengenske ureditve bi moralo biti izhodišče za okrepljen politični dialog, spremljanje in izvajanje schengenskega pravnega reda.*

1. Krepitev upravljanja schengenskega območja

V zvezi z območjem, ki je odvisno od medsebojnega zaupanja med državami članicami in navsezadnje od pravilnega in učinkovitega izvajanja schengenskega pravnega okvira, je potrebno močno in strukturirano upravljanje. Po razpravah na prvem⁴ in drugem⁵ schengenskem forumu⁶ ter za resnično dolgoročno okrepitev schengenskega območja je bil vzpostavljen nov model njegovega upravljanja. Na prvem zasedanju Schengenskega sveta marca 2022 so države članice ponovno potrdile to potrebo in podprle **schengenski cikel**, ki ga je predstavila Komisija. S tem ciklom se zagotavlja reden pregled stanja schengenske ureditve, ki omogoča zgodnje odkrivanje težav, da se zagotovi skupna odgovornost in spodbudi uporaba ustreznih ukrepov.

Izhodišče letnega schengenskega cikla je letno poročilo o stanju schengenske ureditve, s katerim Komisija začne proces upravljanja: v ta namen opredeli glavne izzive za schengensko območje in prednostne ukrepe, ki jih je treba obravnavati na nacionalni in evropski ravni. V okviru schengenskega cikla bo Komisija redno predstavljala barometer o schengenskem območju⁷, da bi zagotovila najnovejše informacije o stanju schengenske ureditve.

Medinstitucionalne razprave na **schengenskem forumu** in politične razprave na junijskem zasedanju **Schengenskega sveta**⁸ bodo zagotovile potrebno politično spodbudo glede ključnih

³ V tem poročilu je obravnavana pravna obveznost Komisije, da zagotovi poročanje v skladu s členom 20 Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in členom 33 zakonika o schengenskih mejah (Uredba (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja). Cilj tega poročila je tudi zagotoviti povezavo z drugimi podobnimi poročili, v katerih so bili doslej obravnavani razni elementi, povezani s stanjem schengenske ureditve, sporočilom z naslovom Vrnitev k schengenski ureditvi, rednimi poročili o izvajanju evropske agende o migracijah, poročili o migracijah in azilu, poročilom o sistematičnih pregledih, poročili o interoperabilnosti in poročilom o napredku varnostne unije.

⁴ 30. novembra 2020.

⁵ 17. maja 2021.

⁶ Komisija je ustanovila schengenski forum, da bi spodbudila konkretnije sodelovanje in medsebojno zaupanje, in sicer da bi s pregledom dosežkov in aktualnih ovir ter z določitvijo nadaljnjega razvoja schengenskega območja zagotovila politični zagon.

⁷ Komisija je schengenski barometer predstavila na prvem zasedanju Schengenskega sveta marca 2022.

⁸ Schengenski svet je bil na pobudo francoskega predsedstva Sveta EU ustanovljen v okviru Sveta za pravosodje in notranje zadeve v obliki mešanega odbora (tj. vključuje tudi pridružene schengenske države Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn) ter je namenjen razpravi na visoki politični ravni o vprašanjih, povezanih s schengensko ureditvijo, in vključevanju vseh zadevnih akterjev, zlasti agencij, v razpravo.

strateških vprašanj. Pri izvajanju prednostnih ukrepov bo potrebno sodelovanje vseh. Model upravljanja schengenskega območja zagotavlja okvir za zagotavljanje ustreznega nadaljnega ukrepanja z rednimi izmenjavami o skupnih izzivih, usklajenimi rešitvami in izmenjavo dobrih praks, da se omogoči učinkovito in pravočasno izvajanje potrebnih ukrepov. V zadnjih fazah ob koncu leta bodo razprave osredotočene na spremljanje, kako so bili obravnavani glavni izzivi za schengensko območje, vključno s smernicami za operacije, ki jih izvaja Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex). To bo pomagalo zagotoviti močnejšo politično zavezanost skupnemu evropskemu upravljanju schengenskega območja in opredeliti potrebne ukrepe za naslednji letni cikel.

V tem novem modelu upravljanja schengenskega območja bo imel ključno vlogo novi **schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem**, ki ga je Komisija predlagala junija 2021 in ga je Svet nedavno sprejel. Ta mehanizem bo ključen za opredelitev izzivov, s katerimi se spoprijemajo države članice, in za zagotavljanje hitrih popravnih ukrepov. To bo pomagalo preprečiti, da bi se težave pri izvajanju, zlasti primeri hude pomanjkljivosti, prenesle po celotnem schengenskem območju. Hitro izvajanje te reforme bo zagotovilo, da bo za schengensko območje na voljo učinkovitejši, bolj strateški in prožnejši instrument za reševanje novih izzivov, odzivanje na spremenjene razmere in prilagajanje novim okoliščinam. Komisija že sprejema potrebne ukrepe, s katerimi bo zagotovila njegovo pravočasno in učinkovito uporabo.

V sodelovanju z državami članicami bo schengenski cikel usmerjal in usklajeval **koordinator Komisije za schengensko ureditev**.



9

⁹ Od leta 2023 se bo schengenski cikel začel februarja s sprejetjem poročila o stanju schengenske ureditve.

Okvir 1: Prvi schengenski cikel – prednostne naloge za obdobje 2022–2023

Glavni prednostni ukrepi za schengensko območje so:

1. okrepljeno upravljanje **zunanjih meja**;
2. zagotavljanje, da je **nadzor na notranjih mejah** skrajni ukrep, ki se izvaja le omejeno obdobje in ga po potrebi spremljajo blažilni ukrepi;
3. okrepljena notranja **varnost** z okrepljenim policijskim sodelovanjem v EU.

Za izpolnitev teh ciljev je nujno hitro izvajanje naslednjih prednostnih ukrepov:

- sprejetje in izvajanje večletne strateške politike za **evropsko integrirano upravljanje meja**;
- zagotavljanje sistematičnih kontrol na zunanjih mejah za vse potnike;
- pravočasno izvajanje **nove informacijske arhitekture in interoperabilnosti za upravljanje meja** do leta 2023;
- uporaba novega **schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma**;
- zagotavljanje polnega izvajanja pooblastil **agencije Frontex in Europol**;
- krepitev nacionalnih sistemov vračanja;
- polna uporaba razpoložljivih orodij za **čezmejno policijsko sodelovanje**;
- odprava vsakršnega dolgotrajnega **nadzora na notranjih mejah**.

Druga ključna prednostna naloga za izboljšanje zakonodajnega okvira je hitro sprejetje predlogov Komisije, med drugim:

- spremembe **zakonika o schengenskih mejah**;
- predlogov o **policijskem sodelovanju**;
- predloga o **preverjanju**.

2. Napredek v okviru schengenske strategije

Komisija je v schengenski strategiji opredelila ukrepe za dobro delovanje schengenskega območja. Od sprejetja strategije junija 2021 je Komisija izpolnila svojo obljubo in zagotovila, da se orodja, ki podpirajo schengensko območje, hitro uvajajo v prakso. Trije stebri, na katerih temelji schengensko območje, in sicer **učinkovito upravljanje zunanjih meja, ukrepi za nadomestitev odsotnosti nadzora na notranjih mejah in trden okvir upravljanja**, so bili okrepljeni in dopolnjeni s posodobljenimi orodji, da bi se lahko z njimi učinkovito obravnavale nove okoliščine. Zdaj je čas za izpolnitev nerešenih predlogov in neizpolnjenih zavez, pri čemer je za zagotovitev skupne odgovornosti nujno potrebno sodelovanje držav članic in drugih deležnikov.

Ključna prednostna naloga ostaja izvajanje enega tehnološko najnaprednejših sistemov za upravljanje meja na svetu. Države članice, agencija eu-LISA¹⁰ in Komisija so v zadnjem letu še okrepile prizadevanja za izvajanje **nove informacijske arhitekture in interoperabilnosti** v skladu z dogovorjenimi roki. Zdaj je izjemno pomembno zagotoviti, da vsi deležniki sprejmejo potrebne ukrepe v okviru svojih pristojnosti, da bi preprečili nove zamude, ki bi ogrozile splošni časovni okvir¹¹, skladno s katerim naj bi se popolna nova arhitektura in interoperabilnost vzpostavili do konca leta 2023. Zamude pri dostavi, slabo opremljeni mejni prehodi in težave s kakovostjo lahko pomembno vplivajo na druge sisteme in funkcije.

¹⁰ eu-LISA je agencija Evropske unije, upravlja delovanje obsežnih informacijskih sistemov in vodi zadeve s področij svobode, varnosti in pravice.

¹¹ Prenovljen schengenski informacijski sistem (SIS) naj bi po načrtih začel delovati septembra 2022, Komisija pa bo sklep, s katerim bo določila točen datum za polno uporabo novih uredb, sprejela po tem, ko bodo izpolnjene zahteve (člen 66 Uredbe (EU) 2018/1861 in člen 79 Uredbe (EU) 2018/1862), ob tem je bil začetek delovanja sistema vstopa/izstopa (SVI) preložen na november 2022. Začetek delovanja Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) naj bi po načrtih začel delovati maja 2023.

Sprejeti so bili pomembni ukrepi za posodobitev in povečanje učinkovitosti vlaganja in obravnavanja vlog za izdajo vizuma ob hkratni krepitvi varnosti schengenskega območja. Digitalna dokumentacija je učinkovitejša in varnejša. Komisija je 27. aprila 2022 predstavila predlog za **digitalizacijo vizumskih postopkov**.

Decembra 2021 je Komisija sprejela sklop predlogov o schengenskem in policijskem sodelovanju. Namen predloga za revizijo **zakonika o schengenskih mejah**¹² je zagotoviti večjo jasnost pravil v zvezi s ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah in uporabo alternativnih ukrepov. V njem je predlagana tudi vzpostavitev skupnih orodij za učinkovitejše upravljanje zunanjih meja v kriznih razmerah, na primer v času javnozdravstvene krize ali v razmerah, ko se migranti izkoriščajo za politične namene.

Te ukrepe dopolnjujejo zakonodajni predlogi za okrepitev notranje varnosti Evropske unije v skladu s strategijo za varnostno unijo. **Predlogi v zvezi s policijskim sodelovanjem**¹³ so ključni za skladen pravni okvir EU, s čimer se zagotovi, da imajo organi kazenskega pregona ustrezen dostop do informacij drugih držav članic, kadar jih potrebujejo za boj proti kaznivim dejanjem in terorizmu. Učinkovito in nemoteno policijsko sodelovanje bo pripomoglo k boljšemu preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj v EU, kar bo prispevalo k varnosti vseh, ki živijo in se gibljejo na schengenskem območju. Skupni standardi za skupne patrulje bodo olajšali delo policistov, ki sodelujejo in delujejo na ozemlju drugih držav članic EU, ter spodbujali skupno kulturo policijskega dela v EU. Hiter napredek pri doseganju dogovora v zvezi z njimi bo prispeval k zagotavljanju dobrega delovanja schengenskega območja. Pogajalski proces naj bi se končal leta 2023.

Za izboljšanje varnosti na območju brez nadzora na notranjih mejah so potrebne varne zunanje meje. Od leta 2017 morajo države članice in pridružene schengenske države **v ustreznih zbirkah podatkov sistematično preverjati vse osebe, ki prehajajo zunanje meje EU**¹⁴, vključno z osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja. Cilj tega ukrepa je bil okrepiti notranjo varnost EU po tem, ko je bilo ugotovljeno, da so bili med tujimi terorističnimi bojovníki, ki se vračajo v EU, tudi njeni državljani. V poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu sta analizirana izvajanje in učinek tega sistematičnega preverjanja. V njem je navedena ugotovitev, da je uporaba sistematičnega preverjanja oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU, v ustreznih zbirkah podatkov zapolnila pomembno regulativno vrzel, kljub izzivom, s katerimi se države članice srečujejo pri izvajanju teh pravil. Komisija namerava obravnavati te izzive in podpirati države članice z mehkim pravom, zlasti s prihodnjim pregledom Praktičnega priročnika za mejne policiste¹⁵, ki ga pristojni organi držav članic uporabljajo pri izvajanju mejne kontrole oseb.

Okvir 2: Evropska mejna in obalna straža – glavni dogodki

- Pomemben napredek je bil dosežen pri operacionalizaciji uredbe o evropski mejni in obalni straži¹⁶ iz leta 2019.
- Agencija Frontex od 1. januarja 2021 prek stalne enote evropske mejne in obalne straže podpira

¹² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (COM(2021) 891 z dne 14. decembra 2021).

¹³ Zajemajo predlog priporočila Sveta o operativnem policijskem sodelovanju (COM(2021) 780 final), predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic (COM(2021) 782 final) in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o avtomatizirani izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Uredba (EU) 2017/458 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah (UL L 74, 18.3.2017, str. 1).

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

¹⁶ Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (UL L 295, 14.11.2019, str. 1).

države članice pri varovanju zunanjih meja in vračanju. Stalna enota je zdaj sestavljena iz več kot 6 000 uradnikov, do leta 2027 pa bo dosegla polno zmogljivost 10 000 uradnikov. Agencija Frontex trenutno vsak dan napoti povprečno 2 000 uradnikov na kopenske, morske in zračne zunanje meje ter v podporo vračanju.

- Cilj novega strateškega cikla politike bo zagotoviti učinkovito in usklajeno uporabo evropske mejne in obalne straže, ki bo združevala več kot 120 000 pripadnikov mejne in obalne straže ter strokovnjakov držav članic in agencije Frontex za vračanje. S tem okvirom, ki bo bolje povezal razne politike in orodja, naj bi se odpravile vrzeli med varovanjem meja, varnostjo, vračanjem in migracijami, hkrati pa bo se bo zagotavljalo varstvo temeljnih pravic.
- Po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom, ki se je začelo danes, namerava Komisija do konca leta 2022 sprejeti prvo večletno strateško politiko za evropsko integrirano upravljanje meja, ki se bo izvajala in dopolnjevala s strategijami, ki jih bodo sprejeli agencija Frontex in nacionalni organi.
- Dodatno strateško usmerjanje bo zagotovljeno na seji upravnega odbora Agencije na visoki ravni. Zasedanja Schengenskega sveta so tudi priložnost za enkrat letno razpravo na politični ravni o zadevah, povezanih z izvajanjem evropskega integriranega upravljanja meja s strani evropske mejne in obalne straže, vključno z agencijo Frontex.
- Komisija je 21. decembra 2021 sprejela tudi model delovnih dogovorov, ki jih bo agencija Frontex uporabljala pri sodelovanju s tretjimi državami, in vzorčni sporazum o statusu za ureditev napotitve skupin stalne enote evropske mejne in obalne straže v tretje države.
- Na področju vračanja je agencija Frontex pomemben napredek dosegla tudi pri dopolnitvi svojih zmogljivosti za podporo državam članicam pri vračanju in reintegraciji. Natančneje, februarja 2022 je funkcijo nastopil namestnik generalnega direktorja za vračanje in operacije, ki nadzoruje novi oddelek za vračanje.
- Državam članicam se zagotavlja okrepljena podpora na področju prostovoljnega vračanja, aprila 2022 pa so bile uvedene skupne storitve agencije Frontex za ponovno vključevanje, da bi se državam članicam zagotavljala podpora pri reintegraciji.
- Agencija Frontex napreduje pri vzpostavljanju svojih zmogljivosti za organizacijo operacij vračanja na lastno pobudo, pri čemer je bil januarja 2022 organiziran prvi uspešen let v Albanijo.
- V Agenciji so bile izvedene pomembne strukturne spremembe, saj so novembra 2021, januarja 2022 oziroma februarja 2022 funkcijo nastopili trije namestniki izvršnega direktorja.
- Da se zagotovi skladnost dejavnosti agencije Frontex s temeljnimi pravicami, so bili vzpostavljeni vsi glavni gradniki popolnoma delujočega sistema spremljanja. Junija 2021 oziroma marca 2022 sta dolžnosti prevzela novi uradnik za temeljne pravice in namestnik uradnika za temeljne pravice. Njunjo delo podpira 20 opazovalcev spoštovanja temeljnih pravic, njihovo število pa se bo do konca poletja povečalo na 46.
- Agencija Frontex opravlja izjemno pomembno nalogo podpiranja držav članic pri upravljanju skupnih zunanjih meja Evropske unije. Da se zagotovi popolnoma nemoteno poslovanje Agencije, bo Komisija nemudoma začela postopek zaposlovanja, na podlagi katerega bo imenovan novi izvršni direktor.
- Upravni odbor agencije Frontex bo še naprej krepil nadzor nad notranjim upravljanjem Agencije in njenimi dejavnostmi. Hkrati bi morala Agencija glede na okrepljena pooblastila in znatno povečana sredstva zagotoviti svojo polno odgovornost do institucij EU. Komisija bo pred prihodnjo oceno delovanja Agencije začela dialog z Evropskim parlamentom in Svetom o upravljanju Agencije.

3. Stanje schengenskega območja

3.1. Razmere na zunanjih mejah

Zunanje meje EU vsako leto prečka več sto milijonov ljudi, zato je EU najbolj odprta destinacija na svetu. Brez vizuma lahko v Evropsko unijo trenutno vstopi približno 1,3 milijarde ljudi iz približno 60 držav z vsega sveta.

Čeprav velika večina državljanov tretjih držav v EU vstopi na dovoljen način, so nedovoljene migracije še vedno izziv. Agencija Frontex je leta 2021 poročala o 200 000 nezakonitih prehodih meje. V navedenem letu je bilo nezakonitih prihodov v Litvo, na Poljsko in v Latvijo več kot desetkrat več kot leta 2020 zaradi **instrumentalizacije** migrantov v politične namene, ki jo je organiziral beloruski režim. Vendar so se zaradi učinkovitega in odločnega ukrepanja EU razmere zdaj stabilizirale, število prihodov iz Belorusije pa se je precej zmanjšalo.



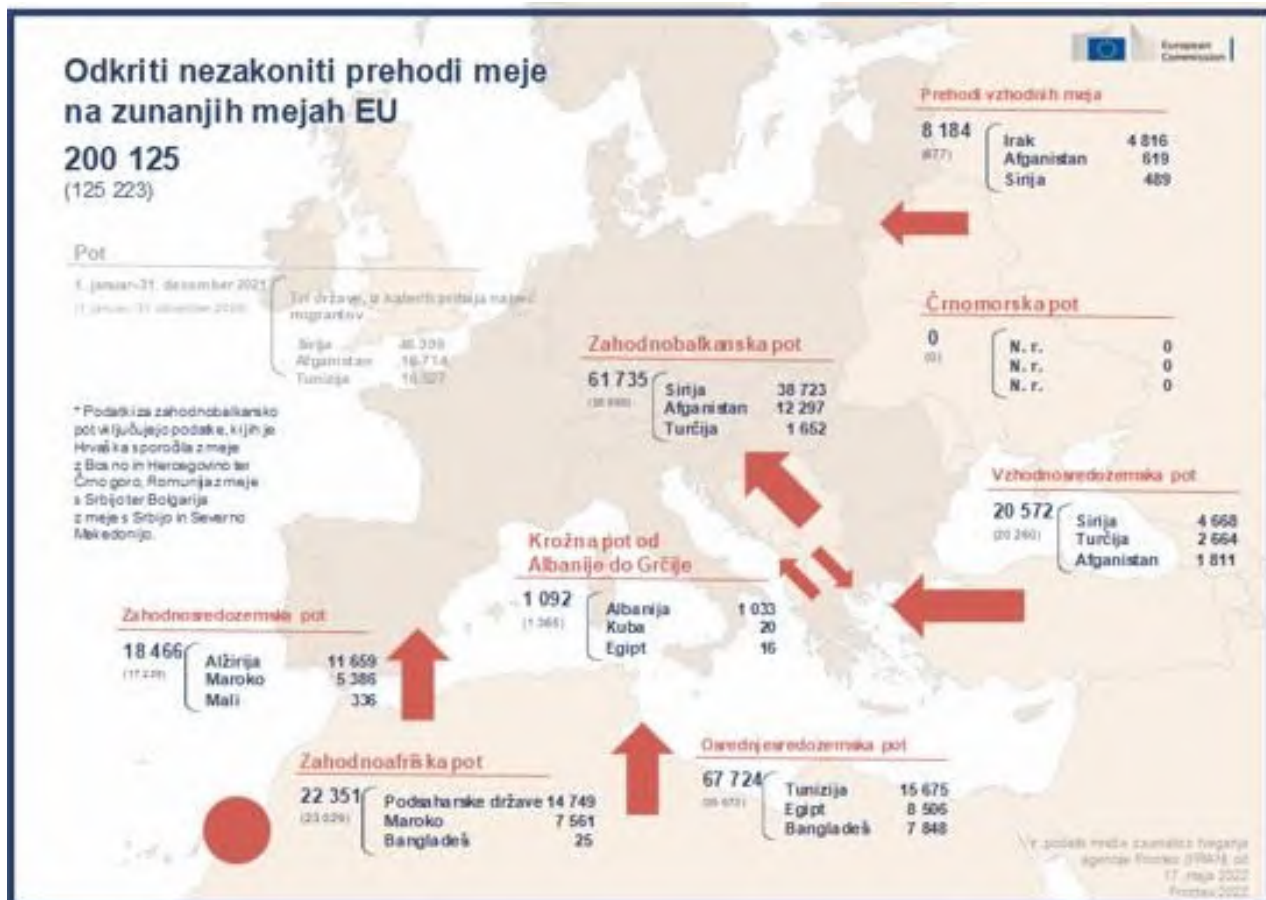
Kar zadeva trende, je bila **osrednjesredozemska pot z Italijo kot glavno namembno državo** tudi leta 2021 najbolj uporabljena migracijska pot za nedovoljene migracije v EU (34 % sporočenih nezakonitih prehodov meje). Ta trend se je nadaljeval tudi v letu 2022: od 8. maja 2022 je bilo za to pot sporočenih skoraj 11 800 prihodov, kar je 7,6 % manj kot v enakem obdobju lani. Skupno število nezakonitih prehodov meje v letu 2022 od 8. maja znaša 11 797 v Italijo in le 1 na Malto. Tudi prihodov v Španijo po **zahodnosredozemski in zahodnoafriški poti** je bilo še naprej veliko: od 8. maja 2022 je bilo evidentiranih 10 475 nezakonitih prehodov meje, kar je 32 % več kot v enakem obdobju leta 2021. Število prihodov v celinsko Španijo se je leta 2022 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2021 zmanjšalo, število prihodov na Kanarske otoke pa se je močno povečalo (53 %).

Migracijski pritisk v **Grčiji** se je še naprej zmanjševal, število prihodov na **Ciper** v letu 2021 pa se je v primerjavi z letom 2020 izrazito povečalo (za 123 %). V letu 2022 je bilo do 8. maja sporočenih 3 031 prihodov v Grčijo (24-odstotno povečanje v primerjavi z enakim obdobjem leta 2021) in 6 755 prihodov na Ciper (povečanje za 142 %).

Pritisk se je povečal tudi na **zahodnobalkanski poti**, za katero je bilo v prvih treh mesecih leta 2022 sporočenih 19 029 nezakonitih prehodov meje, kar je 125-odstotno povečanje v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta.

Število nedovoljenih prihodov iz **Afganistana** v EU se je po prevzemu oblasti talibanov avgusta 2021 povečalo, vendar je ostalo zmerno.

Po podatkih Europol¹⁷ več kot 90 % migrantov brez urejenega statusa, ki prispejo v EU, za del poti ali celo pot uporabi storitve tihotapcev. Dve tretjini jih ne izpolnjujeta meril za priznanje mednarodne zaščite na prvi stopnji in jih bo treba sčasoma vrniti.



¹⁷ [Facilitation of Illegal Immigration | Europol \(Pomoč pri nezakonitem priseljevanju | Europol\) \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/facilitation-of-illegal-immigration)

Okvir 3: Ruska agresija proti Ukrajini – največja evropska razselitev ljudi po drugi svetovni vojni in takojšen odziv EU

Od začetka ruske vojaške invazije na Ukrajino je v Evropsko unijo iz Ukrajine in Moldavije vstopilo približno 6 milijonov ljudi, od tega 200 000 državljanov tretjih držav, ki niso državljani Ukrajine. Ukrajinci, ki imajo biometrični potni list, prispejo kot potniki, ki ne potrebujejo vizuma, in se pogosto pridružijo svojim družinam in prijateljem v državah članicah.

EU drastične posledice učinkovito obvladuje z ukrepi, ki spadajo na področje schengenskega pravnega reda, in z ukrepi zunaj njega:

- Glede na izjemne razmere na zunanjih mejah Unije z Ukrajino je Komisija predstavila operativne smernice¹⁸, ki naj bi mejnim policistom držav članic pomagale pri **učinkovitem** upravljanju prihodov **na meje** ob hkratnem ohranjanju visoke ravni varnosti.
- Svet je 4. marca 2022 na predlog Komisije prvič soglasno sprejel izvedbeni sklep¹⁹ o uvedbi začasne zaščite²⁰ zaradi množičnega prihoda oseb, ki zaradi vojne bežijo iz Ukrajine.
- Okrepile so se dejavnosti mreže mehanizma EU za pripravljenost in upravljanje kriz na področju migracij (v nadaljnjem besedilu: mreža EU za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje)²¹, da bi se zagotovila stalna izmenjava informacij in usklajeno odzivanje na izzive, ki so posledica takih dogodkov.
- Komisija je vzpostavila tudi **solidarnostno platformo**, ki združuje države članice in pridružene schengenske države, agencije EU in mednarodne organizacije, pri čemer sodelujeta tudi Ukrajina in Moldavija, da bi usklajevala podporo ljudem, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, in državam, ki jih sprejemajo.
- Komisija je na izrednem zasedanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve 28. marca predstavila akcijski načrt v desetih točkah²², ki je bil vnaprej dogovorjen s francoskim predsedstvom Sveta EU, da bi omogočila boljše evropsko usklajevanje pri sprejemanju ljudi, ki bežijo pred vojno v Ukrajini.
- **Agencije EU** so hitro zagotovile konkretno podporo:
 - Agencija **Frontex** je v okviru že vzpostavljene skupne operacije Terra²³ in na zahtevo držav članic na meje med EU in Ukrajino nemudoma napotila dodatno osebje. Od 27. aprila 2022 je na vzhodnih zunanjih mejah EU (vključno z Ukrajino, Moldavijo, Rusijo in Belorusijo) napotenih 297 uradnikov stalne enote evropske mejne in obalne straže. Agencija Frontex je poleg tega 718 državljanom tretjih držav, ki bežijo pred vojno, pomagala pri varni vrnitvi v njihovo državo izvora.
 - Agencija Frontex na terenu dejavno podpira prizadevanja moldavskih organov, da bi obvladovali dvojni izziv uravnavanja pritoka in posledičnega odtoka več sto tisoč beguncev, ki bežijo pred vojno v Ukrajini. Po rekordno hitri sklenitvi sporazuma o statusu z Moldavijo je od 27. aprila v Moldavijo napotenih 70 uradnikov stalne enote evropske mejne in obalne straže.
 - Strokovnjaki **Europola** in gostujoči uradniki, napoteni na zunanje meje EU, podpirajo države članice, krepijo sekundarne varnostne preglede in analizirajo informacije o kaznivih dejanjih,

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN)

¹⁹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite.

²⁰ Začasna zaščita ljudem, ki bežijo pred vojno, zagotavlja pravico do dovoljenja za prebivanje, dostopa do primerne nastanitve, trga dela, zdravstvene oskrbe, socialnega varstva, izobraževanja in možnosti združitve družin v nekaterih okoliščinah, brez poseganja v pravico do dostopa do azilnega postopka.

²¹ Priporočilo Komisije (EU) 2020/1366 z dne 23. septembra 2020 o mehanizmu EU za pripravljenost na krize v zvezi z migracijami in upravljanje takšnih kriz.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_sl

²³ Skupna operacija Terra 2022, ki jo organizira agencija Frontex, poteka v 12 državah članicah EU in zajema 62 mejnih prehodov. Skupno več kot 450 uradnikov stalne enote iz 28 držav članic EU in schengenskega območja podpira nacionalne organe pri upravljanju meja. Cilj operacije je okrepiti nadzor meje na kopenskih mejah EU, pomagati državam v boju proti čezmejnemu kriminalu in okrepiti notranjo varnost EU.

da bi lahko podprli preiskave in pripravili celovito sliko obveščevalnih podatkov o kaznivih dejanjih ter konsolidirano analizo podatkov.

- **Agencija za temeljne pravice** je obiskala vse države članice, ki mejijo na Ukrajino in Moldavijo, ter opazovala in analizirala razmere na področju temeljnih pravic na mejnih prehodih in centrih za registracijo/sprejem.
- Svet je na podlagi predloga Komisije 25. februarja 2022 sprejel **delno prenehanje uporabe poenostavitve vizumskih postopkov med EU in Rusijo**.

Na splošno je bil že obstoj schengenskega območja brez meja edinstvena priložnost za Evropo, da se na izzive odzove usklajeno, saj je schengenska ureditev tistim, ki bežijo, omogočila zaščito v državi, ki je zanje najprimernejša, ter olajšala solidarnostne dejavnosti in premestitve iz držav članic na prvi črti v druge države članice.

3.2. Razmere na notranjih mejah

Od septembra 2015 so bile mejne kontrole na notranjih mejah ponovno uvedene več kot 280-krat. Države članice so Komisiji priglasile začasno ponovno uvedbo nadzora na mejah na schengenskem območju na podlagi treh glavnih utemeljitev: (1) nadzor je bil ponovno uveden zaradi sekundarnih gibanj v povezavi z begunsko krizo leta 2015, (2) nadzor je bil ponovno uveden zaradi boja proti terorizmu in (3) nadzor je bil ponovno uveden zaradi omejevanja širjenja COVID-19.

Komisija je v preteklih letih vzdrževala tesen politični in tehnični dialog z državami članicami, ki imajo dolgotrajen nadzor na notranjih mejah, da bi razumela razmere in proučila možnosti za posebne alternativne ukrepe. Komisija je leta 2017 predlagala spremembo veljavnih pravil na podlagi svojih priporočil²⁴, sprejetih istega leta, da bi utrla pot odpravi dolgotrajnega nadzora na notranjih mejah. Vendar ta predlog v Svetu ni dobil zadostne podpore. Komisija je ob upoštevanju teh razprav ter na podlagi posvetovanj z državami članicami in deležniki²⁵ decembra 2021 predstavila nove spremembe zakonika o schengenskih mejah, ki so nadomestile njen prejšnji predlog. Predlagane ciljno usmerjene spremembe temeljijo na spoznanjih in izkušnjah, pridobljenih med pandemijo COVID-19, pri čemer so z njimi obravnavani pomisleki držav članic, hkrati pa je ohranjeno schengensko območje, na katerem bi moral nadzor na notranjih mejah ostati skrajni ukrep.

Sodišče je v nedavni sodbi v združenih zadevah C-368/20 in C-369/20²⁶ poudarilo, da je treba možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, ki je izreden ukrep, razlagati ozko²⁷. Komisija in Svet sta z državami članicami začela razprave o posledicah sodbe. Komisija medtem ponovno ocenjuje najnovejša uradna obvestila o nadzoru na notranjih mejah ob upoštevanju sodbe.

²⁴ Priporočilo Komisije (EU) 2017/820 z dne 12. maja 2017 o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju (C(2017) 3349, UL L 122, 13.5.2017, str. 79) ter Priporočilo Komisije (EU) 2017/1804 z dne 3. oktobra 2017 o izvajanju določb Zakonika o schengenskih mejah o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju (C(2017) 6560, UL L 259, 7.10.2017, str. 25).

²⁵ Kot je navedeno v Prilogi 2 k oceni učinka, priloženi predlogu COM(2021) 891, je med novembrom 2020 in februarjem 2021 potekalo posvetovanje z deležniki, ki je zajemalo predvsem ciljne deležnike, in sicer v okviru schengenskega foruma in tematskih delavnic, razdeljenih glede na temo in vključene deležnike. Sodelovali so države članice, Evropski parlament, prevozniki in nevladne organizacije.

²⁶ Sodba se nanaša na zakonitost podaljšanja nadzora na notranjih mejah po izteku rokov iz zakonika o schengenskih mejah in vsebuje pomembna pojasnila v zvezi s tem.

²⁷ Glej točko 69 sodbe v zadevi C-368/20.

Okvir 4: Posledice pandemije COVID-19

Pandemija COVID-19 je razkrila potrebo po stabilnem okviru za usklajevanje in odločanje na zunanjih mejah in na schengenskem območju v kriznih razmerah. Na začetku pandemije je večina držav članic ponovno uvedla nadzor na notranjih mejah, skupno usklajevanje med njimi pa je sledilo šele pozneje, kar je včasih ogrozilo pravilno delovanje enotnega trga. Komisija je v odziv Svet pozvala, naj sprejme usklajeno odločitev²⁸ o omejitvi potovanj za nenujna potovanja iz tretjih držav na schengensko območje. Ta poziv, ki so mu sledile vse države članice EU (razen Irske) in vse pridružene schengenske države, je bil pozneje vključen v priporočilo Sveta²⁹. Vendar so države članice to priporočilo uporabljale zelo različno, kar je ogrozilo splošno delovanje schengenskega območja. *Ad hoc* usklajevalni ukrepi, ki jih je Komisija uvedla v zadnjih dveh letih, so pripomogli k bolj urejenemu obvladovanju krize. Komisija je sodelovala tudi z državami članicami, da bi opredelila njihove potrebe za učinkovito spopadanje s pandemijo, zlasti v okviru enotne ureditve Sveta za politično odzivanje na krize (IPCR). Vendar je kriza razkrila tudi potrebo po posebnem pravnem okviru za tovrstne ukrepe na zunanjih mejah v primeru morebitnih podobnih razmer v prihodnosti, kar je del predloga Komisije za spremembo zakonika o schengenskih mejah, sprejetega decembra 2021. Okoliščine pandemije so vplivale tudi na načrtovanje in izvajanje postopka schengenskega ocenjevanja in spremljanja, zlasti na področju skupne vizumske politike.

3.3. Dokončanje schengenskega območja

Komisija se od leta 2011 dejavno zavzema za dokončanje schengenskega območja in države članice poziva, naj hitro sprejmejo potrebne ukrepe, da se državam članicam EU, ki še niso v celoti del območja brez nadzora na notranjih mejah, omogoči, da se mu pridružijo. To bo povečalo varnost v EU kot celoti.

V zadnjih mesecih so bili sprejeti pomembni politični ukrepi. Svet je decembra 2021 potrdil³⁰, da je Hrvaška izpolnila potrebne pogoje za uporabo vseh delov schengenskega pravnega reda. Zdaj mora Svet predložiti osnutek sklepa³¹ o odpravi nadzora na notranjih mejah in se posvetovati z Evropskim parlamentom.

Na sklep Sveta čakata tudi Romunija in Bolgarija, ki še naprej dejavno uporabljata schengenski pravni red, zlasti v zvezi z upravljanjem zunanjih meja z Ukrajino. Komisija od leta 2011 potrjuje, da Bolgarija in Romunija izpolnjujeta potrebne pogoje za pridružitve schengenskemu območju. Obe državi članici sta v okviru reformiranega schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma Svetu predložili skupno izjavo³², v kateri sta poudarili svojo zavezanost pravilni uporabi schengenskega pravnega reda in prispevanju k pravilnemu delovanju območja brez nadzora na notranjih mejah. Da bi potrdili to zavezo in okrepili medsebojno zaupanje, sta skupino, ki jo usklajuje Komisija, pozvali, naj prostovoljno oceni uporabo najnovejših sprememb schengenskega pravnega reda od ocenjevanj iz leta 2011, pri čemer naj se osredotoči na upravljanje zunanjih meja in policijsko sodelovanje. Komisija je pripravljena usklajevati in izvajati te prostovoljne ocene. Komisija Svet ponovno poziva, naj sprejme potrebne ukrepe za utrditev schengenskega območja s sprejetjem sklepa, ki bo Bolgariji, Hrvaški in Romuniji omogočil, da uradno postanejo njegov del³³.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Priporočilo Sveta (EU) 2020/912 z dne 30. junija 2020 o začasni omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve.

³⁰ Sklepi Sveta o izpolnjevanju potrebnih pogojev za celovito uporabo schengenskega pravnega reda na Hrvaškem.

³¹ Ta sklep morajo soglasno sprejeti njegovi člani, ti so države članice, ki že uporabljajo ustrezne določbe, in države članice pristopnice.

³² Glej točko 26 POVZETKA ZAPISNIKA SEJE ODBORA STALNIH PREDSTAVNIKOV dne 28. februarja ter 2. in 4. marca 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>.

³³ V skladu z zahtevami iz zadevnih aktov o pristopu Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom odločitev sprejme soglasno.

Tudi za Ciper poteka postopek schengenskega ocenjevanja za oceno pripravljenosti za pridružitve schengenskemu območju. Evropski parlament je 3. maja 2022 na podlagi predloga Komisije z veliko večino sprejel poročilo o uporabi določb schengenskega pravnega reda na področju schengenskega informacijskega sistema na Cipru. Kot naslednji korak naj bi Svet v drugi polovici leta 2022 sprejel sklep o uporabi določb schengenskega pravnega reda na področju schengenskega informacijskega sistema na Cipru, čemur bo sledila ocena delovanja sistema.

4. Prednostne naloge, ki izhajajo iz schengenskih ocenjevanj

Dobro delujoče schengensko območje je poleg zanesljivega upravljanja odvisno tudi od pravilnega in pravočasnega izvajanja schengenskega pravnega reda. Ta pravila zagotavljajo, da vse države članice uporabljajo enotna merila za nadzor vstopa in izstopa na skupni zunanji meji, razvijajo sodelovanje med mejnimi stražami, nacionalno policijo in pravosodnimi organi, uporabljajo ustrezne sisteme za izmenjavo informacij in izvajajo skupno politiko vračanja. Zagotavljajo usklajene pogoje za vstop in skupno vizumsko politiko, da se ohranita visoka raven notranje varnosti in možnost potovanja brez nadzora na notranjih mejah. Glede na veliko količino osebnih podatkov, ki se obdelujejo, ima ključno vlogo spoštovanje zahtev glede varstva podatkov. Pravilno izvajanje vseh teh pravil ne zagotavlja le varnosti državljanov na območju brez notranjih meja, temveč ustvarja tudi sinergije med nacionalnimi organi.

Tudi finančna podpora na podlagi instrumentov financiranja EU (Sklad za notranjo varnost, Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko ter Sklad za azil, migracije in vključevanje) olajšuje pravilno izvajanje schengenskega pravnega reda. Komisija si prizadeva zagotoviti, da imajo države članice dovolj sredstev za izvajanje priporočil s finančnimi posledicami, ki izhajajo iz schengenskih ocenjevanj. Ob upoštevanju časovnega okvira ocenjevanj se državam članicam zato priporoča, naj v okviru svojih nacionalnih programov namenijo potrebna sredstva, tako da se pomanjkljivosti, ugotovljene v ocenjevalnih poročilih, obravnavajo prednostno, zlasti če so ugotovljene hude pomanjkljivosti.

Čeprav so schengenska ocenjevanja v zadnjih letih pokazala, da države članice na splošno ustrezno izvajajo schengenski pravni red, so še vedno nekatere ključne pomanjkljivosti in ukrepi, ki jih je treba prednostno obravnavati. Pomanjkljivosti se ne bi smele obravnavati ločeno, ampak z vidika medsebojnega vplivanja z različnimi področji, ki jih zajema schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem, ter njihove zmožnosti, da ogrozijo schengensko območje kot celoto. Nekatere od teh pomanjkljivosti so horizontalne na številnih področjih politike in imajo lahko zaradi najrazličnejših posledic večji vpliv na dobro delovanje schengenskega območja.

V prvem ciklu ocenjevanja schengenskega ocenjevalnega mehanizma (2015–2019) so bile hude pomanjkljivosti ugotovljene v desetih ocenjevanjih na treh področjih³⁴, za obdobje 2020–2021 pa še v enem primeru na četrtem področju politike³⁵. Te hude pomanjkljivosti se v nekaterih primerih nanašajo na pomanjkljivosti, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja, v drugih primerih pa pomenijo resno tveganje za temeljne pravice. Kadar so ugotovljene hude pomanjkljivosti, se države članice pozorno spremljajo, da se zagotovi hitro izvajanje popravilnih ukrepov, vključno z izvedbo ponovnih obiskov. Z reformiranim schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom se bo vzpostavil še zanesljivejši sistem spremljanja, ki bo pospešil

³⁴ Poročilo o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s členom 22 Uredbe Sveta 1053/2013 Prvi večletni ocenjevalni program (2015–2019) (COM(2020) 779 final) in ocena učinka, opravljena pri pripravi predloga o reformi schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma (SWD(2021) 119 final).

³⁵ V prvem ocenjevalnem ciklu so bile z mehanizmom ugotovljene hude pomanjkljivosti v desetih ocenjevanjih na treh področjih: upravljanje zunanjih meja (Grčija, Islandija, Španija in Švedska), skupna vizumska politika (Finska in Nizozemska) in schengenski informacijski sistem (Belgija, Francija, Španija in Združeno kraljestvo). Za obdobje 2020–2021 so bile ugotovljene hude pomanjkljivosti na področju vračanja za Grčijo.

celoten proces, zlasti kadar se ugotovijo hude pomanjkljivosti, za katere je predviden poseben skrajšani postopek.

4.1 Upravljanje zunanjih meja

Zunanje meje je treba zaščititi in upravljati učinkovito, pri čemer je treba zagotoviti, da se pravice oseb, ki iščejo zaščito, v celoti spoštujejo. Nemoteno prečkanje meja mora biti tesno povezano z zagotavljanjem visoke ravni varnosti. Najpomembnejši so učinkoviti in z varnostjo povezani postopki mejne kontrole, ki temeljijo na celovitih informacijah pred prihodom in poizvedbah v ustreznih zbirkah podatkov za zagotovitev sistematične kontrole vseh oseb, ki prečkajo zunanje meje. Države članice morajo poleg tega zagotoviti celovit mehanizem za nadzor zunanjih meja in učinkovito varovanje meja, da se zagotovita popolno spremljanje razmer in ustrezen odziv, vključno z reševanjem življenj na morju.

Poseben izziv je instrumentalizacija migrantov v politične namene, v zvezi s katero je Komisija decembra 2021 predložila posebne predloge v odgovor na poziv Evropskega sveta: sprememba zakonika o schengenskih mejah, s katero je določena opredelitev instrumentalizacije migracij³⁶, in nov instrument za obravnavanje primerov instrumentalizacije na področju migracij in azila³⁷. Pričakuje se, da bo sprejetje teh predlogov zagotovilo trden okvir za primere instrumentalizacije v prihodnosti in onemogočilo potrebo po uporabi *ad hoc* ukrepov v skladu s členom 78(3) PDEU³⁸.

Evropsko integrirano upravljanje meja je skupna odgovornost vseh držav članic in pridruženih schengenskih držav ter institucij in agencij Unije. V tem okviru ima ključno vlogo evropska mejna in obalna straža, saj združuje ustrezne nacionalne organe in agencijo Frontex. Pomanjkljivosti na zunanji meji ene države lahko vplivajo na vse države članice in posledično ogrozijo delovanje schengenskega območja. Zato je treba upravljanje meja držav članic medsebojno povezati, da se vzpostavi uspešno, učinkovito in usklajeno upravljanje meja na zunanjih mejah EU.

Iz schengenskih ocenjevanj je razvidno, da so države članice v zadnjih letih veliko vlagale v boljšo zaščito zunanjih meja, kar je omogočilo izboljšave, ki so se pokazale v drugem ocenjevalnem ciklu (od leta 2020), in ustrezne ravni upravljanja zunanjih meja na splošno. Vendar so bile v ocenah ugotovljene nekatere pomanjkljivosti, pri čemer je ena od njih ta, da na splošno **ni ustreznega strateškega upravljanja in načrtovanja nacionalnih zmogljivosti** za integrirano upravljanje meja. Posledica tega so okrnjeno medinstitucionalno sodelovanje, prekrivanje pristojnosti med organi za zunanje meje in razpršeno dodeljevanje sredstev. To se nanaša zlasti na dolgoročno načrtovanje **človeških virov in usposabljanja** ter sistematično uporabo informacijskih sistemov za nadzor meja, vključno z **nizko ravno povezljivostjo** na nekaterih lokacijah, da se zagotovi sistematično preverjanje v ustreznih zbirkah podatkov. Skrb vzbujata različno izvajanje ter kakovost analiz tveganja in ocen ranljivosti v državah članicah.

V zvezi z nadzorom meje (mejne kontrole in varovanje meja) so schengenska ocenjevanja pokazala, da države članice schengenski pravni red na splošno uporabljajo ustrezno. V okviru schengenskega ocenjevanja so bile izpostavljene tudi dobre prakse in inovativne dejavnosti, ki jih izvajajo države članice za učinkovito izvajanje schengenskih meril. Kljub splošnemu dobremu napredku se na nekaterih mejnih prehodih ponavljajo pomanjkljivosti pri varovanju zunanjih meja, pomanjkljivi so tudi postopki mejne kontrole. Nadzor meje se v večini držav članic izvaja v skladu s celovito analizo tveganja, vendar so pri izvajanju evropskega modela analize tveganja za nadzor

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Komisija je 1. decembra 2021 sprejela predlog sklepa Sveta, ki temelji na členu 78(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), katerega namen je podpreti Latvijo, Litvo in Poljsko z določitvijo ukrepov in operativne podpore, ki so potrebni za urejeno in dostojno upravljanje prihoda oseb, ki jih je instrumentalizirala Belorusija, ob polnem spoštovanju temeljnih pravic.

meje³⁹ v nekaterih državah članicah še vedno ugotovljene pomanjkljivosti, kar povzroča nezadostno spremljanje razmer, razpršeno načrtovanje virov in neustrezne operativne ukrepe.

Na nekaterih mejnih prehodih se mejne kontrole ne izvajajo niti sistematično niti v skladu s standardi. To je povezano predvsem z nezadostnimi človeškimi viri, pomanjkanjem ustrezno usposobljenih mejnih policistov in slabo povezanostjo z zbirkami podatkov, kar onemogoča enotno in sistematično izvajanje preverjanj v ustreznih zbirkah podatkov, vključno s schengenskim informacijskim sistemom ter Interpolovo zbirko podatkov o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih (SLTD), kar povzroča velike varnostne vrzeli. To bi lahko ogrozilo javni red, notranjo varnost, javno zdravje ali mednarodne odnose katere koli države članice in EU kot celote.

Stanje je še slabše zaradi nezadostnega izvajanja in uporabe direktive o odgovornosti prevoznikov⁴⁰ in **direktive o predhodnih informacijah o potnikih**⁴¹ v nekaterih državah članicah. Za boj proti nezakonitemu priseljevanju in zagotovitev učinkovitega nadzora na mejah morajo letalski prevozniki na zahtevo organov, pristojnih za izvajanje kontrole oseb na zunanjih mejah, do konca prijave na let predložiti informacije o potnikih, ki jih bodo prevažali, pooblaščenemu mejnemu prehodu, prek katerega bodo te osebe vstopile na ozemlje države članice. Če se to ne izvaja, mejni policisti nimajo na voljo vseh potrebnih informacij za izvajanje ustrezne mejne kontrole. Do konca leta 2022 je predvidena revizija direktive o predhodnih informacijah o potnikih⁴², da bi zapolnili vrzeli, ki so se pokazale tudi na podlagi ocene iz leta 2020, in zagotovili pogoje za ustrezno izvajanje.

Več držav članic ima **razdrobljeno nacionalno sliko razmer**, zmanjšane zmogljivosti odkrivanja in omejene zmogljivosti odzivanja, zlasti na morskih in kopenskih mejah, zaradi pomanjkanja integriranih sistemov za varovanje meja, nezadostnega usklajevanja in sodelovanja med njihovimi nacionalnimi organi za nadzor meja ter razpršenega **izvajanja Evropskega sistema varovanja meja (EUROSUR)**⁴³, kar vpliva na kakovost nadzora meja. Te pomanjkljivosti bi lahko zmanjšale operativno učinkovitost upravljanja zunanjih meja in zmogljivosti odzivanja ter s tem ogrozile schengensko območje. To velja zlasti za morske in kopenske meje, saj omejene zmogljivosti in sistemi integriranega varovanja meja vplivajo na kakovost nadzora meja. Te pomanjkljivosti bi lahko zmanjšale operativno učinkovitost upravljanja zunanjih meja in zmogljivosti odzivanja ter s tem ogrozile schengensko območje.

Spoštovanje temeljnih pravic in zlasti načela nevračanja je ključno načelo pri upravljanju zunanjih meja EU. V letu 2020 so pri schengenskih ocenjevanjih na področju zunanjih meja začeli sodelovati opazovalci iz Agencije Evropske unije za temeljne pravice. Prispevali so k opredelitvi pomanjkljivosti in priporočil za izboljšave. Obtožbe o kršitvah temeljnih pravic na zunanjih mejah so vedno skrb vzbujajoče. Učinkovite ocene vseh domnevnih kršitev ter po potrebi hitre in neodvisne preiskave so ključne za zagotovitev varstva temeljnih pravic na zunanjih mejah. Neodvisni mehanizmi za spremljanje temeljnih pravic so v zvezi s tem dobra praksa, ki jo bo Komisija še naprej podpirala in financirala. Spoštovanje temeljnih pravic je vključeno v novi schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem, ki bo zagotovil sprejetje ukrepov za preprečevanje in odpravo morebitnih pomanjkljivosti.

³⁹ Skupni integrirani model analize tveganja, <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

⁴⁰ Direktiva Sveta 2001/51/ES z dne 28. junija 2001 o dopolnitvi določb člena 26 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985.

⁴¹ Direktiva Sveta 2004/82/ES z dne 29. aprila 2004 o obveznosti prevoznikov, da sporočajo podatke o potnikih.

⁴² Glej Prilogo I k delovnemu programu Komisije za leto 2022 (COM(2021) 645 z dne 19. oktobra 2021).

⁴³ Evropski sistem varovanja meja (EUROSUR) je okvir za izmenjavo informacij in sodelovanje med državami članicami in agencijo Frontex za izboljšanje spremljanja razmer in povečanje zmogljivosti za odzivanje na zunanjih mejah.

Okvir 5: Prednostne naloge za upravljanje evropskih zunanjih meja

- Učinkovito izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja.
- Večja uporaba analize tveganja pri nadzoru meje in okrepljena popolna vključitev rezultatov ocene ranljivosti v načrtovanje in operacije evropske mejne in obalne straže.
- Izboljšanje kakovosti mejnih kontrol z uporabo postopkov na podlagi informacij in večja uporaba informacij pred prihodom z uporabo informacijskih sistemov za nadzor meje, vključno s tem, da Komisija sprejme predlog za revizijo direktive o predhodnih informacijah o potnikih.
- Krepitev nacionalnih sistemov integriranega varovanja meja in sodelovanja med agencijami.
- Izvajanje zanesljivih nacionalnih sistemov usposabljanja za nadzor meje⁴⁴.
- Izvajanje nacionalnih mehanizmov za spremljanje temeljnih pravic.

4.2 Vizumska politika

Schengensko območje ne more učinkovito delovati brez skupne vizumske politike. To je orodje za olajšanje vstopa zakonitih obiskovalcev, kot so turisti in osebe, ki potujejo iz poslovnih razlogov, hkrati pa preprečuje varnostna tveganja in tveganje nedovoljenih migracij v EU. Vizumski zakonik⁴⁵ določa harmonizirane postopke in pogoje za obravnavo vlog za izdajo vizumov in izdajo vizumov, vizumski informacijski sistem⁴⁶ pa zagotavlja, da imajo konzulati, mejne straže, organi kazenskega pregona, organi za priseljevanje in drugi ustrezni organi dostop do podatkov prosilcev za vizum.

Zaradi omejitev potovanj, povezanih s pandemijo COVID-19, se je število vlog za izdajo schengenskega vizuma močno zmanjšalo. Pred pandemijo so konzulati držav, ki sodelujejo v schengenskem območju, leta 2018 prejeli 16 milijonov vlog za izdajo vizuma in leta 2019 17 milijonov, leta 2020 se je število vlog zmanjšalo na 3 milijone, leta 2021 pa na 2,5 milijona.

Zaradi pandemije je bilo omejeno tudi izvajanje schengenskih ocenjevanj na tem področju politike, saj ocenjevanja potekajo na konzulatih držav članic v tretjih državah, katerih državljani potrebujejo vizum. V letih 2020 in 2021 je bilo mogoče izvesti le dve ocenjevanji. Vendar so številne države članice dobro napredovale pri izvajanju svojih akcijskih načrtov, povezanih s prejšnjimi ocenjevanji. Zaključek dvanajstih akcijskih načrtov v zadnjih dveh letih pomeni, da je bilo uspešno odpravljenih precej ugotovljenih pomanjkljivosti.

Države članice v veliki meri ustrezno izvajajo skupno vizumsko politiko, pri čemer sprejemajo na splošno dobro utemeljene odločitve o tem, ali naj se vizumi izdajo ali ne. Nekatera glavna vprašanja, ki vzbujajo zaskrbljenost, so:

- kljub pravilom o veljavnosti vizumov iz vizumskega zakonika in čeprav je Komisija sprejela pravno zavezujoče usklajene sezname podpornih dokumentov, imajo države članice še vedno različne prakse pri določanju veljavnosti vizumov ali podpornih dokumentov, ki se zahtevajo;
- nezadostno usposabljanje in pomanjkanje osebja, kar vodi do postopkovnih napak;
- uporaba zunanjih ponudnikov storitev je zelo razširjena, vendar spremljanje njihovih dejavnosti ni zadostno;
- uporaba vizumskega informacijskega sistema ni optimalna, saj vanj vneseni podatki včasih niso dovolj kakovostni, nacionalni sistemi za obravnavo zadev niso vedno prilagojeni vizumskemu zakoniku in delovnemu postopku vizumskega informacijskega sistema,

⁴⁴ Skupni temeljni učni načrt za osnovno usposabljanje pripadnikov mejne in obalne straže v EU je edini učni načrt, ki opredeljuje temeljne učne standarde na operativni ravni mejne straže v državah članicah Evropske unije. Komisija in agencija Frontex države članice stalno spodbujata, naj ga uporabljajo.

⁴⁵ Uredba (ES) št. 810/2009 (UL L 243, 15.9.2009, str. 1).

⁴⁶ Uredba (ES) št. 767/2008 (UL L 218, 13.8.2008, str. 60).

primanjkuje ustreznega usposabljanja na področju IT, ozaveščenost o nekaterih funkcijah in koristih sistema pa je premajhna.

Komisija je v okviru postopka spremljanja prejšnjih ocenjevanj države članice večkrat pozvala, naj obravnavajo ta vprašanja, pri čemer je bila na podlagi Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (2021–2027) v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja dana na voljo ustrezna finančna podpora za podporo ustreznim ukrepom.

Komisija je 27. aprila 2022 predstavila predlog o **digitalizaciji vizumskih postopkov**, da bi posodobila vlaganje in obravnavanje vlog za izdajo vizuma ter povečala njuno učinkovitost, hkrati pa okrepila varnost schengenskega območja. Istega dne je predlagala odpravo vizumske obveznosti za državljane Kuvajta in Katarja. V prihodnjih mesecih bo izvedla oceno revidiranega vizumskega zakonika, ki je začel veljati februarja 2020. Še naprej bo pozorno spremljala tretje države, za državljane katerih je bil odobren brezvizumski dostop do EU, zlasti na podlagi poročila o mehanizmu za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti⁴⁷, poleg tega bo še naprej tesno sodelovala z zadevnimi državami članicami in Združenimi državami Amerike, da bi dosegla popolnoma vzajemno odpravo vizumske obveznosti za preostale države članice, in sicer Bolgarijo, Ciper in Romunijo. Poleg tega Komisija v sodelovanju z državami članicami pozorno spremlja sheme državljanstva za vlagatelje, ki jih izvajajo tretje države, katerih državljani so izvzeti iz vizumske obveznosti, saj lahko upravičenci do teh programov dobijo prost dostop do schengenskega območja. Svet je nedavno na predlog Komisije sklenil, da začasno zadrži izvzetje iz vizumske obveznosti za imetnike potnih listov, izdanih v Vanuatuju po letu 2015, zaradi tveganj, povezanih z njegovo shemo državljanstva za vlagatelje⁴⁸. Države članice bodo morale še naprej tesno sodelovati z agencijo eu-LISA in Komisijo, da bi nadgradile svoje informacijske sisteme za obravnavo vlog za izdajo vizuma, da bi bile skladne z nadgradnjo vizumskega informacijskega sistema. Schengenska ocenjevanja na tem področju politike se bodo nadaljevala junija 2022, pri čemer se bodo ustrezno upoštevale spreminjajoče se epidemiološke razmere.

Okvir 6: Prednostne naloge na področju vizumske politike

- Hiter napredek pri pogajanjih o predlogu o digitalizaciji vizumskih postopkov.
- Hiter napredek pri pogajanjih o predlogu za izvzetje iz vizumske obveznosti za državljane Kuvajta in Katarja.
- Priprava na izvajanje revidiranega vizumskega informacijskega sistema.
- Okrepitev nadzora nad tretjimi državami, katerih državljani lahko vstopijo v EU brez vizuma.
- Okrepitev spremljanja shem državljanstva za vlagatelje in shem prebivanja za vlagatelje, ki jih izvajajo tretje države, v skladu s priporočilom C/2022/2028⁴⁹.
- Nadaljevanje schengenskih ocenjevanj od junija 2022.

4.3 Vračanje oseb, ki nimajo zakonite pravice do prebivanja

Okrepitev prizadevanj za zmanjšanje nedovoljenih migracij v EU in boljšo zaščito zunanjih meja bi morala biti tesno povezana s sprejetjem ukrepov za učinkovito **vračanje** državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic. Vsako leto se približno 400 000 državljanom tretjih držav odredi odhod, vendar se le 140 000 (leta 2020 manj tudi zaradi omejevalnih ukrepov za zajezitev pandemije) zadevnih oseb dejansko vrne v tretjo državo, od tega

⁴⁷ Komisija mora Evropskemu parlamentu in Svetu vsako leto poročati o stalnem izpolnjevanju zahtev za izvzetje iz vizumske obveznosti s strani držav, katerih državljani so vstop v EU brez vizuma pridobili pred manj kot sedmimi leti po uspešnem zaključku dialoga o liberalizaciji vizumskega režima (Republika Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Republika Severna Makedonija, Republika Srbija, Gruzija, Republika Moldavija, Ukrajina). Četrto poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti je bilo sprejeto 4. avgusta 2021 (COM(2021) 602).

⁴⁸ Sklep Sveta (EU) 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

je približno 45 % prostovoljnih vrnitev. Tudi izboljšanje učinkovitosti sistemov držav članic za vračanje je pomemben vidik dejavnosti za vzpostavitev skupnega sistema EU za vračanje, kot je določen v paktu o migracijah in azilu, ki združuje močnejše strukture v EU, zlasti okrepljen pravni okvir s prenovljeno direktivo o vračanju, z učinkovitejšim sodelovanjem s tretjimi državami. Poleg tega se v skladu s strategijo EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo, sprejeto aprila 2021, razvija enotnejši in bolj usklajen pristop držav članic, da bi se izkoristil ves potencial prostovoljnega vračanja in reintegracije, da bi povečali učinkovitost in trajnostnost skupnega sistema EU za vračanje v vzajemno korist povratnikov, EU in tretjih držav.

Schengenska ocenjevanja so pokazala izboljšave na tem področju, nacionalna zakonodaja in prakse držav članic pa so zdaj bolje usklajene z zahtevami direktive o vračanju. Vendar so še vedno potrebne izboljšave, da se zagotovi popolno spoštovanje temeljnih pravic. V eni državi članici so bile ugotovljene hude pomanjkljivosti zaradi neustreznih pogojev pridržanja in nezadostnih postopkovnih zaščitnih ukrepov.

Poleg tega v zvezi z učinkovitostjo sistemov vračanja sistematično izdajanje odločb o vrnitvi državljanom tretjih držav, ki nimajo zakonite pravice do prebivanja, ni praksa vseh držav članic. Razlikujejo se tudi prakse glede prepovedi vstopa, ki niso sistematično izdane, ko državljani tretjih držav ne izpolnijo obveznosti vrnitve, kar krni njihov odvračilni učinek.

Učinkovito izvajanje odločb o vrnitvi ostaja izziv, na katerega vpliva tudi omejeno sodelovanje s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema. Kljub tem zunanjim izzivom pa obstajajo ovire v nacionalnih sistemih, ki so bile razkrite v schengenskih ocenjevanjih in slabijo učinkovitost sistemov držav članic za vračanje. Poleg tega je treba izboljšati zbiranje podatkov na področju vračanja, da se omogočijo boljše oblikovanje, izvajanje in ocenjevanje politik. Glavne težave, opredeljene v številnih državah članicah, so:

- omejena/nezadostna sredstva, namenjena vračanju, v smislu osebja in infrastrukture;
- pomanjkljivo ali neučinkovito spremljanje izvajanja odločb o vrnitvi, med drugim prek informacijskih sistemov za upravljanje primerov vračanja;
- omejena razpoložljivost in uporaba programov prostovoljnega vračanja in reintegracije (tudi v zvezi s svetovanjem pri vračanju);
- omejena uporaba alternativ pridržanju za preprečevanje pobega in pomanjkanje zadostnih specializiranih zmogljivosti za pridržanje.

Komisija tesno sodeluje z državami članicami, da bi zagotovila celovito izvajanje pravil o vračanju in po potrebi nadalje ukrepala, med drugim s postopki za ugotavljanje kršitev. Poseben poudarek je na izvajanju postopkov vračanja, kot sta izdajanje odločb o vrnitvi in njihovo učinkovito izvajanje, ter na spoštovanju pravic migrantov, zlasti otrok in ranljivih oseb, v vseh fazah postopka vračanja.

Komisija je 2. marca 2022 imenovala prvega koordinatorja EU za vračanje. Koordinator za vračanje bo združeval področja politike vračanja EU, pri čemer bo izhajal iz pozitivnih izkušenj držav članic pri upravljanju vračanja ter spodbujal nemoteno in medsebojno povezano izvajanje postopka vračanja. Komisija trenutno vzpostavlja mrežo na visoki ravni za vračanje, ki bo koordinatorju za vračanje pomagala lajšati praktično sodelovanje med državami članicami, Komisijo in agencijo Frontex ter se bo uporabljala kot zaupanja vreden prostor za konstruktivno izmenjavo in dialog o zadevah vračanja na visoki ravni.

Okvir 7: Prednostne naloge v zvezi s politiko vračanja

- Hitro sprejetje prenovljenega pravnega okvira za vračanje na podlagi prenovljene direktive o vračanju.
- Spodbujanje prostovoljnega vračanja in reintegracije kot sestavnega dela skupnega sistema EU za vračanje v skladu s strategijo EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo.

- V celoti izkoristiti operativno in praktično podporo, ki jo lahko na tem področju zagotovi agencija Frontex.

4.4 Policijsko sodelovanje⁵⁰

Na območju brez nadzora na notranjih mejah je dobro **policijsko sodelovanje** med državami članicami nujno za zagotavljanje varnosti in zaupanja na schengenskem območju, zlasti v obmejnih regijah. V skladu z oceno ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v EU (EU SOCTA) za leto 2021, ki jo je objavil Europol, je skoraj 70 % organiziranih kriminalnih mrež dejavnih v več kot treh državah članicah. V boju proti mednarodnemu kriminalu morajo biti policisti sposobni učinkovito, hitro in sistematično sodelovati v celotni EU.

Dosedanja schengenska ocenjevanja na področju policijskega sodelovanja so pokazala, da čeprav so države članice na splošno pravno skladne s schengenskim pravnim redom, **številne ovire ovirajo praktično uporabo nekaterih orodij čezmejnega policijskega sodelovanja**, ki so na voljo državam članicam.

Čezmejno policijsko sodelovanje, kot je opredeljeno v predlogu priporočila Sveta o operativnem policijskem sodelovanju, je še bolj zapleteno zaradi soobstoja različnih policijskih organov v številnih državah članicah, na primer vojaške policije, civilne policije ter nacionalne, regionalne ali lokalne policije. Poglavitno je, da vsaka država članica notranje usklajevanje organizira tako, da lahko vse ustrezne službe sodelujejo pri čezmejnem in mednarodnem policijskem sodelovanju. V ta namen so skoraj vse države članice imenovalle eno službo kot **enotno kontaktno točko**⁵¹, ki je pristojna za vse čezmejno in mednarodno operativno sodelovanje na področju kazenskega pregona in izmenjavo informacij. Enotne kontaktne točke, ki so temelj čezmejnega sodelovanja na področju kazenskega pregona in izmenjave operativnih informacij, so premalo povezane in nimajo prilagojenega usposabljanja za osebje, kar omejuje koristi od velikega povečanja izmenjave informacij v zadnjih letih.

Za učinkovito čezmejno sodelovanje so potrebna interoperabilna komunikacijska sredstva in mobilni dostop do ustreznih zbirk podatkov ob upoštevanju potrebnih zaščitnih ukrepov. Tehnični sistemi, ki se uporabljajo na nacionalni ravni, bi morali biti na voljo za varno čezmejno izmenjavo informacij, vključno z varno elektronsko pošto in radijskimi komunikacijskimi sistemi, zlasti v primeru zasledovanja. Zaradi pomanjkanja ustreznih tehničnih orodij policisti v večini držav članic uporabljajo nezavarovana radijska komunikacijska orodja ali mobilne telefone, da bi stopili v stik z dežurno službo za preverjanje preteklosti zadevnih posameznikov. Pri tem obstaja tveganje, da komunikacija ne bo uspešna (pogosto na gorskih območjih) in da bodo nastali nesporazumi (npr. v primeru težav s prečrkovanjem). Enaka tveganja se pojavljajo, če policisti na terenu nimajo ustreznega mobilnega dostopa do zbirk podatkov. Kadar policisti med skupno patroljo ali ciljno usmerjenimi skupnimi ukrepi na obmejnih območjih preverjajo osebo, morajo imeti takojšen in ustrezen dostop do svojih nacionalnih in mednarodnih zbirk podatkov, do katerih imajo dostop v skladu z nacionalnim pravom. Če razpoložljive informacije ali ukrepi, ki jih je treba sprejeti, niso pravilno prikazani, se lahko na primer iskani storilci kaznivih dejanj neopaženo prečkajo več držav. Poleg policistov na terenu tudi preiskovalci potrebujejo bolj neposreden dostop do ustreznih mednarodnih zbirk podatkov. Ker večina storilcev kaznivih dejanj deluje čezmejno, je zgodnje odkrivanje mednarodnih povezav ključno za uspešno kazensko preiskavo.

⁵⁰ Policijsko sodelovanje vključuje vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi tovrstnimi specializiranimi službami kazenskega pregona, pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav (člen 87 PDEU).

⁵¹ Enotna kontaktna točka pomeni nacionalni osrednji organ, odgovoren za mednarodno policijsko sodelovanje iz člena 39(3) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma.

Nazadnje, obseg, v katerem so olajšane **čezmejne operativne policijske dejavnosti** (kot sta zasledovanje ali čezmejni nadzor), se po EU zelo razlikuje. Nekatere države dobro omogočajo medsebojni dostop do zbirk podatkov organov kazenskega pregona (vključno z zbirkami podatkov carinskih organov in mejnih straž), druge pa uvajajo prestroge geografske ali časovne omejitve za zasledovanje ali tujim policistom ne dovoljujejo prijetja osumljencev na svojem ozemlju med zasledovanjem.

Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma (CISA)⁵², ki določa osnovna načela policijskega sodelovanja, in švedski okvirni sklep 2006/960/PNZ o poenostavitvi izmenjave informacij med organi kazenskega pregona sta del schengenskega pravnega reda. Določbe Konvencije državam pogodbenicam omogočajo precejšnjo prožnost pri načinu njenega izvajanja. V praksi se za nadaljnji razvoj tega skupnega izhodišča sistematično uporabljajo dvostranski ali večstranski sporazumi⁵³. Med državami članicami EU je trenutno približno 60 takih sporazumov.

Velik izziv na področju policijskega sodelovanja je, da je zakonodajni okvir razdrobljen in da državam članicam dopušča precejšnjo prožnost pri načinu njegovega izvajanja. Cilj predlogov o policijskem sodelovanju⁵⁴ je obravnavati to vprašanje ter okrepiti policijsko sodelovanje z zagotavljanjem jasnih kanalov in časovnih okvirov za izmenjavo informacij ter krepitev vloge Europol. Komisija pozdravlja napredek, ki ga je dosegel Svet, ta namerava junija 2022 sprejeti splošni pristop glede direktive in uredbe ter potrditi priporočilo o operativnem policijskem sodelovanju. Trialogi o teh predlogih bi se zato lahko začeli še letos, njihovo sprejetje, ki bo sledilo, pa se pričakuje pred koncem leta 2023.

Ključno je, da se še naprej razvijajo orodja, ki so na voljo policijskim organom. Uporaba in izmenjava predhodnih informacij o potnikih v kombinaciji z evidencami podatkov o potnikih sta že omogočili oprijemljive rezultate v boju proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. V pripravi je nova zakonodajna pobuda za izboljšanje uporabe predhodnih informacij o potnikih tudi za namene kazenskega pregona, in sicer s povečanjem pravne varnosti in odpravo vrzeli, ki so se pokazale pri oceni direktive o predhodnih informacijah o potnikih, ki je bila opravljena leta 2020⁵⁵, ter s hkratnim zagotavljanjem potrebnih zaščitnih ukrepov. Predstavljena naj bi bila do konca leta 2022.

Okvir 8: Prednostne naloge na področju policijskega sodelovanja

- Hitro sprejetje predlogov o policijskem sodelovanju in izvajanje priporočila o operativnem policijskem sodelovanju, ki naj bi ga Svet sprejel junija.
- Komisija do konca leta 2022 sprejme predlog novega zakonodajnega ukrepa o predhodnih informacijah o potnikih, s katerim se bo okrepila njihova uporaba za namene kazenskega pregona.
- Nadaljnje povezovanje kanalov mednarodnega sodelovanja, izboljšanje sistemov za vodenje primerov in avtomatizacija postopkov v enotnih kontaktnih točkah.
- Učinkovit in neposreden spletni dostop do nacionalnih zbirk podatkov, zbirk podatkov EU in mednarodnih zbirk podatkov organov kazenskega pregona za osebe enotnih kontaktnih točk, preiskovalce in policiste na terenu, če je to potrebno za opravljanje njihovih nalog.
- Učinkovit mobilni dostop do mednarodnih in nacionalnih zbirk podatkov za policiste na terenu, zlasti v obmejnih regijah.

⁵² Členi 39 do 47 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma.

⁵³ Člen 39(5) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma.

⁵⁴ Zajemajo predlog priporočila Sveta o operativnem policijskem sodelovanju (COM(2021) 780 final), predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izmenjavi informacij med organi kazenskega pregona držav članic (COM(2021) 782 final) in predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o avtomatizirani izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>

- Interoperabilnost radijskih komunikacijskih orodij.

4.5 Schengenski informacijski sistem

Schengenski informacijski sistem (SIS) je glavni izravnalni ukrep zaradi odprave nadzora na notranjih mejah, saj zagotavlja nujno podporo migracijski in varnostni politiki na schengenskem območju in na njegovih zunanjih mejah.

Sistem SIS je za varnost in upravljanje meja v Evropi čedalje pomembnejši. Čeprav je na uporabo sistema vplivala kriza zaradi COVID-19 zaradi z njo povezanega zmanjšanja števila potovanj in števila mejnih kontrol, opravljenih v tem času, se uporaba sistema SIS v Evropi zdaj stalno povečuje in je konec leta 2021 dosegla vrhunec s skoraj 90 milijoni razpisov ukrepov⁵⁶, ki so jih države članice vnesle v zbirko podatkov schengenskega informacijskega sistema⁵⁷. Do decembra 2019, tik pred začetkom pandemije, je število iskanj v schengenskem informacijskem sistemu doseglo rekordnih 6,6 milijarde, doseženo pa je bilo tudi rekordno število zadetkov⁵⁸, in sicer 283 713 (število zadetkov se je več kot podvojilo v primerjavi z letom 2014, ko jih je bilo 128 598). Leta 2021 je bilo v sistemu SIS opravljenih več kot 7 milijard iskanj⁵⁹ in doseženih 222 967 zadetkov, kar je prispevalo k reševanju tolikšnega števila primerov v evropskih državah, ki uporabljajo sistem.

Na podlagi izvedenih schengenskih ocenjevanj je mogoče skleniti, da **države članice na splošno učinkovito in enotno izvajajo in uporabljajo schengenski informacijski sistem**. Čeprav so bile v nekaterih državah članicah ugotovljene hude pomanjkljivosti pri izvajanju schengenskega informacijskega sistema, si te države odločno in dejavno prizadevajo, da bi jih odpravile.

Med ocenjevanjem so se pokazale nekatere **ponavljajoče se pomanjkljivosti**:

- Države članice v schengenski informacijski sistem ne vnašajo vseh pomembnih informacij. Prstni odtisi in fotografije na primer niso vedno priloženi, tudi če so ti podatki na voljo na ravni države. V nekaterih primerih je to posledica pomanjkanja tehničnih orodij ali obveznih postopkov na ravni države, v skladu s katerimi bi morali organi, ki izdajo razpis ukrepa, te podatke dodati, kadar so na voljo.
- Končnim uporabnikom, tj. policistom, mejnim policistom in drugim uporabnikom, se ob poizvedbi v sistemu ne prikažejo vse informacije, ki so na voljo v razpisu ukrepa v schengenskem informacijskem sistemu (na primer razpoložljiva fotografija osebe). Zaradi tega je težko pravilno identificirati osebo, za katero je bil izdan razpis ukrepa, in ustrezno ukrepati.
- V nekaterih državah članicah ni napredka pri uporabi novih orodij, kot je funkcija poizvedb po prstnih odtisih v sistemu SIS. To ima pomembne posledice in povzroča varnostne vrzeli.
- Uradi SIRENE, upravne strukture, ki se ukvarjajo z izmenjavo informacij, ki dopolnjujejo razpise ukrepov v schengenskem informacijskem sistemu, so v samem središču delovanja schengenskega informacijskega sistema, vendar nimajo vedno dovolj osebja in tehničnih virov, vključno z avtomatiziranimi in integriranimi orodji za potek dela, da bi lahko učinkovito izmenjevali te informacije.

⁵⁶ „Razpis ukrepa“ pomeni niz podatkov, vnesenih v schengenski informacijski sistem, ki pristojnim organom omogoča identifikacijo osebe ali predmeta za namene sprejetja posebnega ukrepa.

⁵⁷ To je skoraj 20 milijonov dodatnih razpisov ukrepov več v primerjavi s podatki izpred štirih let (71 milijonov do decembra 2016).

⁵⁸ „Zadetek“ pomeni vsako ujemanje, pri katerem so izpolnjena naslednja merila: (a) potrdil ga je: (i) končni uporabnik ali (ii) pristojni organ v skladu z nacionalnimi postopki, kadar je zadevno ujemanje temeljilo na primerjavi biometričnih podatkov, in (b) zahtevajo se nadaljnji ukrepi.

⁵⁹ Leta 2019 je bilo v sistemu SIS opravljenih 6,6 milijarde iskanj, leta 2021 pa 7,0 milijarde.

- Uradi SIRENE zaradi omejene krepitve človeških in tehničnih virov pogosto delujejo na meji svojih zmogljivosti. Kakovost in hitrost izmenjave informacij ter operativno sodelovanje med uradi so ključni pri nadaljnjem ukrepanju na podlagi zadetkov, da se na primer zagotovi zaščita pogrešanih in ranljivih oseb.
- Nekaterne države članice svojih sistemov za samodejno prepoznavanje registrskih tablic niso povezale s schengenskim informacijskim sistemom, kar omejuje splošno varnost na schengenskem območju in na zunanjih mejah.

Okvir 9: Prednostne naloge v zvezi s schengenskim informacijskim sistemom

- Čimprejšnje hitro izvajanje prenovljenega schengenskega informacijskega sistema, ki bo vključeval nove kategorije razpisov ukrepov in nove funkcije, ki bodo še povečale njegovo učinkovitost.
- Z avtomatizacijo poteka dela je treba okrepiti ustrezno osebje in vire v uradih SIRENE držav članic, da bodo lahko obdelovali veliko število prejetih zadetkov ter zagotavljali kakovost in hitrost izmenjave informacij in sodelovanja.
- Polna uporaba funkcije poizvedb po prstnih odtisih v schengenskem informacijskem sistemu.

4.6 Varstvo podatkov

Še en pomemben del schengenskega pravnega reda so pravila o varstvu osebnih podatkov. Glavne zakonodajne zahteve, ki se uporabljajo na tem področju, so posebne določbe o varstvu osebnih podatkov v pravnem redu schengenskega informacijskega sistema in vizumskega informacijskega sistema ter – v prihodnosti – v pravnem redu novih informacijskih sistemov (sistem vstopa/izstopa, ETIAS, interoperabilnost), določbe splošne uredbe o varstvu podatkov⁶⁰, na katere se sklicuje pravni red navedenih sistemov, ter določbe direktive o varstvu podatkov pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj⁶¹.

Poglavitni zaščitni ukrep je ocenjevanje, kako države članice izvajajo in uporabljajo schengenski pravni red, zlasti v zvezi s sistemoma SIS in VIS, glede na zahteve glede varstva podatkov.

Čeprav med schengenskim ocenjevanjem niso bile ugotovljene nobene hude pomanjkljivosti in je treba skladnost z veljavnimi akti prava EU v posameznih primerih ocenjevati za vsak primer posebej, je še vedno več **ponavljajočih se težav**, ki jih je treba obravnavati:

- Nekateri nacionalni organi za varstvo podatkov nimajo zadostnih človeških in finančnih virov, kar ovira njihove možnosti za opravljanje vseh nalog, povezanih s schengenskim informacijskim sistemom in vizumskim informacijskim sistemom.
- Pri nekaterih organih za varstvo podatkov obstaja tveganje, da bodo pri svojem delu izpostavljeni zunanjemu vplivu, kar bi lahko vplivalo na njihovo neodvisnost.
- Vsem organom za varstvo podatkov niso bila dodeljena učinkovita popravljalna pooblastila v razmerju do organov kazenskega pregona.
- V nekaterih državah članicah je bilo ugotovljeno, da so pogostejši in obsežnejši inšpekcijski pregledi, ki jih opravijo organi za varstvo podatkov, potrebni za izpolnjevanje njihove naloge spremljanja zakonitosti obdelave podatkov iz schengenskega informacijskega sistema in vizumskega informacijskega sistema.
- Organi za varstvo podatkov pogosto niso izpolnili zahteve, da je treba revizije postopkov obdelave podatkov v schengenskem informacijskem sistemu in vizumskem informacijskem sistemu izvajati vsaj vsaka štiri leta.

⁶⁰ Uredba (EU) 2016/679 (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

⁶¹ Direktiva (EU) 2016/680 (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

- Pogosto je treba izboljšati tudi informacije o pravicah posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, v zvezi s schengenskim informacijskim sistemom in vizumskim informacijskim sistemom ter postopkom za uveljavljanje teh pravic.
- Obdobje vodenja dnevnikov o poizvedbah v informacijskih sistemih v nekaterih primerih še vedno ni v skladu s schengenskim pravnim redom.
- Upravljalci podatkov samonadzora glede skladnosti z določbami o varstvu podatkov pogosto ne izvajajo dejavno in dnevnikov ne pregledujejo redno.
- Nazadnje, ni vedno zagotovljeno redno in stalno usposabljanje o varstvu in varnosti podatkov za vse operativno osebje, ki ima dostop do informacijskih sistemov.

Okvir 10: Prednostne naloge na področju varstva podatkov

- Države članice bi morale organom za varstvo podatkov zagotoviti zadostna sredstva za izvajanje vseh nalog, povezanih s schengenskim informacijskim sistemom in vizumskim informacijskim sistemom.
- Organi za varstvo podatkov bi morali zagotoviti, da se bodo revizije postopkov obdelave podatkov v schengenskem informacijskem sistemu in vizumskem informacijskem sistemu izvajale vsaj vsaka štiri leta.
- Organi, pristojni za schengenski informacijski sistem in vizumski informacijski sistem, bi morali upoštevati priporočila, zlasti v zvezi s samonadzorom in usposabljanjem.
- Med izvajanjem novih informacijskih sistemov za nadzor meje (sistem vstopa/izstopa, ETIAS, interoperabilnost) vsi odgovorni subjekti v celoti ravnajo v skladu s pristopom na podlagi vgrajene zasebnosti. Zagotoviti bi bilo treba, da so zahteve glede varstva podatkov v celoti vključene in da se bodo spoštovale od začetka uporabe teh sistemov.

5. Naslednji koraki

Čeprav smo danes boljše pripravljene za odzivanje na sedanje in prihodnje izzive, je vsak zakonodajni akt ali okvir dober le toliko, kolikor učinkovito in pravočasno se izvaja.

Schengenska ocenjevanja, opravljena v zadnjih letih, so potrdila, da države članice ustrezno izvajajo schengenski pravni red na različnih področjih politike ter da je ta mehanizem dosegel želeni in predvideni učinek. Vendar so bile ugotovljene nekatere pomanjkljivosti, pri čemer je na nekaterih področjih še vedno potreben napredek. V tem poročilu so opredeljena ključna prednostna področja, na katerih so potrebne nujne izboljšave, poleg tega je poudarjeno, da je potrebno hitro in ustrezno izvajanje vseh razpoložljivih orodij.

S schengenskim ciklom ima schengensko območje zdaj **okrepljeno in trdno upravljanje**, ki zagotavlja politično usmeritev za ustrezno izvajanje in redno spremljanje zakonodaje. Po prvih korakih pri izvajanju cikla je treba še naprej zagotavljati skupna prizadevanja in skupno odgovornost držav članic, institucij in agencij EU za proces na poti do naslednjega letnega cikla leta 2023.

Bistveno je, da si še naprej prizadevamo za popolnoma **učinkovito evropsko integrirano upravljanje meja**, ki bo združevalo vse ustrezne akterje na evropski in nacionalni ravni. Na območju brez nadzora na notranjih mejah sta nujna dobro **policijsko sodelovanje** med državami članicami ter učinkovito izvajanje obsežnih informacijskih sistemov, zlasti **schengenskega informacijskega sistema**, nujni pa sta tudi učinkovita **politika vračanja in skupna vizumska politika**.

Poleg tega je ključno, da se do konca leta 2023 ohrani osredotočenost na celovito izvajanje nove informacijske arhitekture. EU je zasnovala enega **tehnološko najnaprednejših** sistemov za upravljanje meja na svetu in ta ambiciozen projekt moramo pravočasno uresničiti.

Zagotavljanje zadostnih virov in usposabljanja za tiste, ki izvajajo in uveljavljajo schengenski pravni red, je zelo pomembno za zagotovitev učinkovitega izvajanja naših pravnih obveznosti v praksi. Pri tem imajo agencije EU ključno vlogo, zato je treba zagotoviti, da se njihova pooblastila uporabljajo v celoti.

Ključno je tudi hitro in učinkovito izvajanje **priporočil**, opredeljenih v schengenskih ocenjevanjih.

Večja politična odgovornost, ki temelji na dialogu in rednem spremljanju, bo zagotovila izvajanje prednostnih nalog za schengensko območje. Komisija zato države članice in agencije EU poziva, naj sprejmejo potrebne ukrepe za uresničitev teh prednostnih nalog in potrebne nadaljnje ukrepe.

V zvezi s tem Komisija Schengenski svet poziva, naj junija potrdi ključne elemente novega modela upravljanja schengenskega območja in prednostne naloge za obdobje 2022–2023, kot so opredeljene v tem poročilu. Komisija bo pozorno spremljala ta proces na politični in tehnični ravni ter ob koncu letnega cikla poročala o doseženem napredku in nadaljnjih ukrepih.