



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 13.2.2008  
COM(2008) 69 konč.

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

**Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji**

{SEC(2008) 153}  
{SEC(2008) 154}

## 1. UVOD

### 1.1. Pomen usmeritve

Vsako leto prečka zunanje meje EU več kot 300 milijonov potnikov, mednje pa spadajo tako državljani EU kot državljani tretjih držav. Evropa je in bo še naprej najpomembnejša turistična destinacija na svetu<sup>1</sup>. To izraža pomen kulturne dediščine EU ter uspeh njenega političnega in socialno ekonomskega modela. Da bi EU svoje vrednote lahko delila z drugimi in podpirala gospodarsko rast, mora biti še naprej odprta in dostopna za druge.

Odprava nadzora na notranjih mejah EU je eden največjih dosežkov evropskega povezovanja. Vendar pa območje brez notranjih meja, ki se je iz 7 držav leta 1995 razširilo na 24 držav konec leta 2007, kar je edinstven zgodovinski dosežek, ne more delovati brez deljene odgovornosti in solidarnosti pri upravljanju zunanjih meja.

Ambiciozen program, ki sta ga Komisija in Svet leta 2002 zastavila v načrtu za upravljanje zunanjih meja držav članic EU, je zdaj zaključen. Zakonodajni okvir je bil utrjen. Leta 2006 je začel veljati Zakonik o schengenskih mejah<sup>2</sup>. Uvedena so bila poenostavljena pravila za obmejni promet<sup>3</sup>. Z ustanovitvijo agencije FRONTEX<sup>4</sup> je bila dodana operativna razsežnost. Pojma porazdelitev bremena in solidarnost sta pridobila konkreten pomen prek Sklada za zunanje meje, s katerim so zadevnima področjema prvič doslej namenjena precejšnja finančna sredstva.

Migracijski pritisk, pa tudi preprečevanje vstopa osebam, ki želijo v EU vstopiti iz neupravičenih razlogov, sta očitna izziva, s katerima se srečuje Unija ter s tem tudi njena politika glede mej in vizumov. Bistvene izzive na področju upravljanja migracij je treba obravnavati v okviru celovite politike priseljevanja (glej „globalni pristop“), pri čemer bi moralo biti vključeno zlasti sodelovanje EU s tretjimi državami. Zato se je tudi pojavila potreba, da se z vidika politike priseljevanja kot celote proučijo številna horizontalna vprašanja, ki vplivajo na sposobnost EU za upravljanje zunanjih meja in ohranjanje schengenskega pravnega reda, kot so zunanja razsežnost, srednje- do dolgoročni proračunski vidiki, povezani s finančno solidarnostjo in deljenjem bremena, ter vpliv nove pogodbe. V tem širšem kontekstu bo Komisija junija sprejela sporočilo o celoviti politiki priseljevanja.

Države članice so še naprej odgovorne za nadzor svojih meja, medtem ko bi bilo treba skupno politiko Unije, ki podpira prizadevanja držav članic, nenehno razvijati in krepiti s široko in sorazmerno uporabo najnovejše tehnologije, da bo lahko odgovorila na nove grožnje, spremembe v migracijskem pritisku ter morebitne ugotovljene pomanjkljivosti. Socialna in ekonomska razsežnost bi morali imeti enako težo. Za državljane tretjih držav, ki izpolnjujejo vstopne pogoje, določene s pravom Skupnosti in nacionalnimi zakonodajami, bi moral biti prehod zunanje meje preprost in hiter. Neposredne stike med ljudmi v obmejnih regijah ter med družinskimi član bi bilo treba olajšati. Upravljanje meja bi moralo gospodarsko rast v obmejnih regijah sosednjih držav podpirati in ne zatirati. V ta namen je EU pred kratkim

---

<sup>1</sup> Svetovna turistična organizacija (STO): „Vision 2020“, zvezek 4, str. 48. „Turizem“ zajema tudi potovanja z namenom izboljšanja posameznikove strokovne usposobljenosti in zdravja.

<sup>2</sup> Uredba (ES) št. 562/2006.

<sup>3</sup> Uredba (ES) št. 1931/2006.

<sup>4</sup> Uredba (ES) št. 2007/2004.

sklenila sporazume o poenostavitvi vizumskih postopkov z osmimi sosednjimi državami<sup>5</sup>, z nekaterimi od njih pa je začela dialog za odpravo vizumske obveznosti.

## 1.2. Integrirano upravljanje meja in obstoječa orodja

Integrirano upravljanje meja pomeni združevanje mehanizmov nadzora in uporabe orodij ob upoštevanju tokov ljudi v smeri EU. Zajema ukrepe na konzulatih držav članic v tretjih državah, ukrepe v okviru sodelovanja s sosednjimi tretjimi državami, ukrepe na sami meji in ukrepe, sprejete znotraj schengenskega območja. Najpomembnejši elementi takega upravljanja trenutno vključujejo v nadaljevanju opisane ukrepe, ki se uporabljajo za državljane tretjih držav, ki potujejo v državo članico, vključeno v schengensko sodelovanje, ali državo, ki se je pridružila temu sodelovanju.

Kakor določa pravo Skupnosti, velja za potnike iz nekaterih tretjih držav vizumska obveznost<sup>6</sup>. Za to kategorijo potnikov se prvo preverjanje, in sicer ali zadevne osebe izpolnjujejo pogoje za vstop in bivanje, opravi v povezavi s prošnjo za vizum na konzulatu držav članic v tretjih državah.

Državljan tretjih držav, za katere se zahteva vizum za kratkoročno bivanje, bodo preverjeni v vizumskem informacijskem sistemu, ki bo v celoti deloval leta 2012 ali pozneje, potem ko bo uveden na konzulatih in mejnih prehodih. Evropski parlament in Svet sta leta 2007 dosegla politično soglasje o pravnih podlagah za VIS, ki bosta po pričakovanjih formalno sprejeti v prvi polovici leta 2008. Glavni namen VIS je, da se pri vstopu preverita verodostojnost vizuma in istovetnost njegovega imetnika. Biometrični podatki (podoba obraza in prstni odtisi) bodo v VIS vključeni že od samega začetka. Komisija je dala predlog o spremembi Zakonika o schengenskih mejah, v skladu s katerim bi bilo preverjanje istovetnosti imetnika vizuma obvezno pri vsakem vstopu.

Za osebe, ki v EU potujejo z letalom, se neposredno pred vkrcanjem ali v zvezi z njim podatki, ki ustrezajo tistim v potnem listu, na zahtevo namembne države članice posredujejo kot vnaprej posredovani podatki o potnikih (API), da so organi mejne policije opozorjeni glede tveganih potnikov<sup>7</sup>.

Podatkov API ni mogoče uporabiti, da bi se osebi preprečil prihod na mejni prehod namembne države članice.

V skladu z Zakonikom o schengenskih mejah<sup>8</sup> je treba za državljane tretjih držav ob vstopu opraviti „temeljito kontrolo“, ki poleg pregleda potne listine obsega preverjanje namena in trajanja bivanja ter dejstva, ali ima oseba zadostna sredstva za preživljanje, pa tudi iskanje v schengenskem informacijskem sistemu in nacionalnih podatkovnih bazah, s čimer se preveri, ali oseba pomeni grožnjo javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ter mednarodnim odnosom schengenskih držav. V okviru pregleda zato mejna policija preveri številne pogoje, kar stori z vprašanji, ki jih zastavi potniku. Poleg tega mora mejna policija vsakokrat preveriti veljavnost potovalne listine. Pregledi so enaki za vse osebe, ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznost.

---

<sup>5</sup> Rusija, Ukrajina, Srbija, Črna gora, Albanija, Bosna in Hercegovina, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija in Republika Moldavija.

<sup>6</sup> Uredba (ES) št. 539/2001.

<sup>7</sup> Direktiva 2004/82/ES.

<sup>8</sup> UL L 105, 13.4.2006, str. 1.

Mejni policisti morajo ročno vtisniti žig z navedbo datuma in mesta vstopa ter izstopa v potne listine državljanov tretjih držav, ki prečkajo zunanjo mejo.

Na konzulatih in tudi na mejah se v schengenskem informacijskem sistemu (SIS) preveri, ali je posamezna država članica morda izdala razpis za osebo zaradi zavrnitve vstopa. Kar zadeva državljane tretje države, so v SIS in prihodnjem SIS II zabeleženi razpisi ukrepov za osebe, ki se jim zavrne vstop v schengensko območje, za iskane osebe in osebe, za katere je treba uvesti zaščito. Za vse državljane tretjih držav, ki vstopijo v EU, se opravi sistematično preverjanje v SIS ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznost ali ne.

Za kontrole znotraj schengenskega ozemlja bodo imeli organi kazenskega pregona dostop do VIS, s čimer jim bo omogočeno prepoznati osebe, ki potujejo brez veljavnih dokumentov, če jim je bil predhodno že izdan vizum.

Končno je treba omeniti tudi predlog Komisije o uporabi evidence podatkov o potnikih (PNR) za osebe, ki pripotujejo z letalom, ki v bistvu ustrezajo informacijam, shranjenim ob rezervaciji leta<sup>9</sup>. Tudi te informacije se posredujejo organom kazenskega pregona neposredno pred vkrcanjem ali v zvezi z njim. Ta sistem bi se uporabljal za vse države članice, saj ni povezan s schengenskim sodelovanjem kot takim. Posredovanje podatkov PNR je namenjeno preprečevanju terorizma in organiziranega kriminala ter ne mejni kontroli.

### **1.3. Možna nova orodja za prihodnji razvoj strategije integriranega upravljanja meja**

Če želi EU doseči resnično integrirano upravljanje meja, da bi dosegla zastavljena cilja, to je povečati varnost in olajšati potovanje za državljane tretjih držav, bi bilo treba razmisliti o nadaljnjih ukrepih.

Če upoštevamo ukrepe, sprejete na konzulatih, ter ukrepe za lajšanje potovanja in dostopa do ozemlja EU, trenutna vizumska politika uporablja pristop, „vse ali nič“. Čeprav so bili s številnimi tretjimi državami sklenjeni sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov, skupna vizumska politika ne dopušča drugih možnosti, kot je uporaba oziroma neuporaba vizumske obveznosti za državljane določene tretje države.

Z vidika varnosti se za državljane tretje države, ki ne potrebujejo vizuma, pred njihovim prihodom na samo mejo trenutno ne uporablja nikakršno sistematično preverjanje za namene mejnega nadzora.

Glede ukrepov, ki se sprejmejo na mejah, ter ukrepov za lajšanje potovanja zagotavlja sedanji pravni okvir za mejne kontrole pristop, ki je enak za vse, kar pomeni, da pravo Skupnosti, kakršno je danes, ne dopušča poenostavitve kontrol za nekatere kategorije potnikov. Edina izjema pri tem so državljani tretjih držav, ki prebivajo na obmejnih območjih sosednje države (na splošno do 30 km od meje), saj so upravičeni do poenostavljene mejne kontrole in izvzeti iz vizumske obveznosti na podlagi pravil uredbe o obmejnem prometu. Za druge državljane tretjih držav, ki iz upravičenih razlogov pogosto potujejo v schengensko območje in iz njega, na primer iz poslovnih razlogov, ter vsakokrat spoštujejo pogoje glede dovoljenega obdobja bivanja, se pri vsakem vstopu uporabljajo iste temeljite kontrole. To velja tudi za tiste osebe, za katere velja vizumska obveznost in se jim izda vizum za večkratni vstop. S tem, ko sedanji pravni okvir nalaga temeljito kontrolo vseh oseb, preprečuje posodobitev načina izvajanja

---

<sup>9</sup> COM(2007) 654.

mejnega nadzora, saj bi se z uporabo novih tehnologij lahko avtomatizirale in posledično znatno pospešile mejne kontrole za dobroverne potnike.

Kar zadeva ukrepe, ki bi se lahko sprejeli znotraj schengenskega ozemlja, bi Unija lahko razmislila o uvedbi učinkovitega orodja za odkrivanje oseb, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja, saj se datumi o gibanjih državljanov tretjih držav prek zunanjih meja trenutno ne beležijo. Osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja, so daleč največja kategorija vseh nezakonitih priseljencev v EU<sup>10</sup>. Tudi če bi posamezne države članice zbirale take podatke, nimajo na voljo nobenih sredstev, da bi si te podatke izmenjale. Tudi mejni policisti ne morejo izračunati dolžine bivanja, kadar se za vstop v EU in izstop iz nje uporabijo različne potne listine ali kadar se srečujejo s praktičnimi težavami, ko so potne listine, ki so polne žigov ali kadar so žigi nečitljivi. Ob upoštevanju navedenega to sporočilo daje predloge za nova orodja, ki bi lahko tvorila sestavni del evropske strategije upravljanja meja v prihodnosti. Predlaga načine za dolgoročni pogled in razmislek o naslednji generaciji orodij za upravljanje meja s ciljem ohranjanja celovitosti schengenskega območja ob hkratni poenostavitvi postopkov in prehodov meja za tiste, ki želijo vstopiti iz upravičenih razlogov. Razmisliti bi bilo treba med drugim o naslednjih rešitvah, ki bi se lahko uporabljale v zvezi z državljani tretjih držav, ki potujejo v državo članico, vključeno v schengensko sodelovanje, ali državo, ki se je pridružila temu sodelovanju:

- olajšanje prehoda meja za dobroverne potnike<sup>11</sup>,
- možna uvedba beleženja vstopa/izstopa in
- proučitev uvedbe elektronskega sistema za odobritev potovanj (ESTA).

To sporočilo temelji na oceni učinka, ki je bila opravljena na podlagi dveh študij zunanjih pogodbenikov. Vprašanja v zvezi s tehničnimi vidiki izvedbe bodo podrobneje ocenjena v delovnem dokumentu služb Komisije, ki bo predložen marca.

## 2. OLAJŠANJE PREČKANJA MEJE ZA DOBROVERNE POTNIKE

- *Potnikom iz tretjih držav, ki pomenijo majhno tveganje, bi se ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznost ali ne, lahko ponudil postopek predhodnega pregleda na prostovoljni osnovi, da se jim odobri status registriranega potnika.*
- *Ob prihodu na mejo EU bi se za registrirane potnike uporabljala poenostavljena in avtomatizirana mejna kontrola.*

---

<sup>10</sup> Za ocenjeno število glej oceno učinka.

<sup>11</sup> Vzpostavitev sistema vstopa/izstopa in uvedbo načrta za olajšanje prehajanja mej je Komisija vključila v svoje Sporočilo o izboljšani učinkovitosti, povečani interoperabilnosti in sinergijah med evropskimi zbirkami podatkov na področju pravosodja in notranjih zadev - COM(2005) 597, z dne 24. novembra 2005 - ter Sporočilo o prednostnih nalogah politike v boju proti nezakonitemu priseljevanju državljanov tretjih držav - COM(2006) 402, z dne 19. julija 2006.

Sedanji pravni okvir, ki ureja opravljanje kontrol za državljane tretjih držav na zunanjih mejah, bi se lahko spremenil tako, da bi omogočal sprostitev kontrol, ki se izvajajo za nekatere kategorije potnikov s statusom registriranega potnika. Za osebe, ki bi zaprosile za tak status, bi se lahko opravil predhoden pregled in merila bi se določila tako, da se odtehtajo poenostavljene kontrole na mejah. Kontrole, ki bi se ohranile na sami meji, bi lahko bile določene tako, da bi se omogočila uporaba avtomatiziranih prehodov.

Dejansko bi dodelitev statusa registriranega potnika in uvedba avtomatiziranih kontrol za navedene osebe pomenila, da se nekateri vstopni pogoji ne bi več preverjali na meji (namen bivanja, sredstva za preživljanje, odsotnost grožnje javnemu redu). Osebam bi se status registriranega potnika odobril po ustreznem pregledu na podlagi skupnih meril preverjanja. Ta bi lahko vključevala najmanj zanesljivo zgodovino potovanj (oseba ne bi smela preseči dovoljenega obdobja bivanja med prejšnjimi obiski EU), dokaz o zadostnih sredstvih za preživljanje in dejstvo, da ima oseba biometrični potni list. Lahko bi se razmislilo o dodatnih merilih, merila za dodelitev statusa registriranega potnika osebam, za katere velja vizumska obveznost, pa bi se lahko uskladila s tistimi, ki se uporabljajo pri odobritvi vizumov za večkratni vstop.

Državljan tretjih držav bi lahko zaprosili za status registriranega potnika v kateri koli državi članici. Prijavni postopek bi se lahko organiziral na konzulatih ali na prihodnjih skupnih prijavnih centrih.

Da bi se omogočila uporaba iste infrastrukture in opreme, bi se lahko uporabili enaki biometrični identifikatorji (podoba obraza in prstni odtisi) kot za imetnike vizumov. Države članice bi si izmenjavale informacije o osebah s statusom registriranega potnika, saj bi se za te osebe uporabljala poenostavljena kontrola na zunanjih mejah schengenskega območja ne glede na mejni prehod, ki si ga zberejo za vstop.

Poleg tega, da se nekatera merila zaradi poenostavljene kontrole registriranih potnikov ne bi več preverjala na meji, bi uvedba avtomatiziranih prehodov na sami meji omogočila avtomatizirano preverjanje istovetnosti potnika, ne da bi bilo potrebno poseganje mejne policije. Naprava bi prebrala biometrične podatke, vsebovane v potnih listinah ali shranjene v sistemu oziroma podatkovni bazi, in jih primerjala z biometričnimi podatki potnika.

Poleg drugih pozitivnih vidikov, kot so zadovoljstvo potnikov in simbolična podoba Evropske unije, odprte svetu, bi avtomatizirani sistemi mejnega nadzora lahko znatno povečali stroškovno učinkovitost, saj bi manjše število mejnih policistov na mejah preverilo več potnikov, s čimer bi se zmanjšali skupni stroški držav članic, ki se srečujejo z vedno večjimi tokovi potnikov. Po en mejni policist bi moral biti zmožen nadzorovati delovanje do desetih avtomatiziranih prehodov. Avtomatizirani nadzor mej bi dobrovernim potnikom zagotovil pomembne ugodnosti v smislu privarčevanega časa pri prehodu zunanje meje, mejnim organom pa omogočil, da svoje vire usmerijo na tiste skupine državljanov tretjih držav, ki zahtevajo več pozornosti, s čimer bi se izboljšala splošna raven varnosti na mejah.

Vsaka država članica bi se na osnovi tokov potnikov in prometnih razmer odločila, na katerih mejnih prehodih bi uvedla ukrepe za lajšanje prehoda. V praksi bi se na mejnem prehodu, na katerem se uporablja avtomatizirani prehod, uredil dodaten pas.

## Uporaba avtomatiziranih prehodov za državljane EU

Treba je tudi navesti, da bi državljani EU in druge osebe, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja<sup>12</sup>, lahko uporabljali avtomatizirane prehode pri prečkanju zunanje meje. Za to kategorijo se pri vstopu in tudi izstopu uporablja „temeljna mejna kontrola“, ki vključuje pregled potne listine, da se preveri istovetnost posameznika. Na podlagi sedanjega pravnega okvira bi bile lahko mejne kontrole za državljane EU, ki imajo elektronski potni list, avtomatizirane že danes. Sisteme avtomatiziranega prehoda, predvidene za državljane tretjih držav, bi pri prehodu zunanjih meja lahko uporabljali tudi državljani EU, pri čemer bi se izvajale iste naloge, vendar s to izjemo, da bi se v skladu z Zakonikom o schengenskih mejah<sup>13</sup> lahko opravljala le naključna preverjanja v SIS in nacionalnih bazah.

Države članice so avgusta 2006 začele izdajati biometrične potne liste<sup>14</sup>, ki vsebujejo digitalizirane posnetke obraza imetnika, od 28. junija 2009 naprej pa bodo izdajale potne liste, ki vsebujejo tudi prstne odtise imetnika<sup>15</sup>. Uvedba biometričnih podatkov v potnih listih bi se lahko zaključila najpozneje do leta 2016 za en biometrični identifikator in do leta 2019 za dva identifikatorja (pri čemer se upošteva najdaljše obdobje veljavnosti potnih listov 10 let). Za vse državljane EU bi se tedaj lahko uporabljali avtomatizirani mejni prehodi, če bi jih države članice množično uvedle. Pri avtomatiziranih mejnih prehodih za državljane EU, ki bi temeljili na biometričnih potnih listih, bi se lahko uporabili isti avtomatizirani prehodi kot za državljane tretjih držav, ki imajo status registriranega potnika.

V obdobju do popolne uvedbe biometričnih potnih listov sedanji pravni okvir državam članicam omogoča uporabo shem, ki bi temeljile na prostovoljni osnovi, pod pogojem, da merila za prijavo ustrezajo tistim za temeljne kontrole na mejah in da so sheme odprte za vse osebe, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja. Take sheme bo morale biti znotraj EU interoperabilne na podlagi skupnih tehničnih standardov, ki bi jih bilo treba določiti, da bi se podprla široka in skladna uporaba sistema avtomatizirane kontrole na mejnih prehodih. Uvedba interoperabilnih shem v državah članicah bi se lahko spodbudila s finančno pomočjo iz Sklada za zunanje meje.

### 3. OBLIKOVANJE SISTEMA ZA BELEŽENJE VSTOPA/IZSTOPA DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV

- *Na mejah bi se lahko uvedlo avtomatizirano beleženje časa in mesta vstopa ter izstopa državljanov tretjih držav, ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznosti ali ne, s katerim bi se lahko prepoznale osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja.*
- *Nacionalni organi države članice bi lahko izdali razpis ukrepa, kadar bi se posamezniku izteklo dovoljeno obdobje bivanja v EU in ne bi bili na voljo nobeni podatki o izstopu.*

<sup>12</sup> Družinski člani državljanov EU; državljani EGP in Švice, vključno z družinskimi člani.

<sup>13</sup> Primer takega sistema, ki že deluje, je portugalski RAPID.

<sup>14</sup> Uredba Sveta 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o biometričnih podatkih v potnih listih.

<sup>15</sup> Odločba Komisije K(2006) 2909 z dne 28. junija 2006.

Sistem vstopa/izstopa bi se lahko uporabljal za državljane tretjih držav, ki jim je dovoljen vstop za kratkoročno bivanje (do treh mesecev), ne glede na to, ali za njih velja vizumska obveznost ali ne. Sistem bi lahko zajemal beleženje podatkov o času in mestu vstopa ter podatkov o dovoljenemu obdobju bivanja in posredovanje avtomatiziranih razpisov ukrepov neposredno pristojnim organom, če bi se za osebo ugotovilo, da je presegla dovoljeno obdobje bivanja, in sicer v trenutku, ko bi se to obdobje izteklo, pa tudi ob odhodu iz EU. Izjemoma (npr. ob odobritvi nacionalnega vizuma zaradi odpovedi poleta, bolezni ali iz drugih utemeljenih razlogov) ali zaradi spremembe statusa osebe (npr. podaljšanje pravice do prebivanja) bi morali organi, odgovorni za sprejetje odločitve, posodobiti podatke v sistemu.

Informacije o razpisu ukrepa bi omogočale, da:

- nacionalni organi prepoznajo osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja, in sprejmejo ustrezne ukrepe,
- se državljani tretjih držav odvrnejo od prekoračitve dovoljenega obdobja bivanja,
- se zagotovijo informacije o vzorcih prekoračitve dovoljenega obdobja bivanja (npr. načrt potovanja, v goljufive namene izdana povabila, država izvora in razlogi za potovanje) za operativne namene, pa tudi podatki o migracijskih tokovih in osebah, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja, za namene vizumske politike.

Vsi državljani tretjih držav, za katere velja vizumska obveznost, bi lahko zagotovili svoje biometrične podatke za vizumski informacijski sistem, ko bi na konzularnem predstavništvu države članice zaprosili za vizum, mejni prehodi pa bi lahko bili opremljeni tako, da bi se omogočilo preverjanje istovetnosti imetnikov vizumov na podlagi teh podatkov. Da bi se te naložbe lahko popolnoma izkoristile in bi se kar najbolj zmanjšali vplivi na mejne kontrole, bi bilo razumno počakati na popolno in uspešno uvedbo VIS na vseh konzularnih predstavništvih in mejnih prehodih, preden bi se sistem vstopa/izstopa začel izvajati v praksi.

Pri državljanih tretjih držav, za katere ne velja vizumska obveznost, bi se na mejah lahko uporabili enaki postopki preverjanja kot za imetnike vizumov, pri čemer bi se uporabile iste naprave za obdelavo biometričnih podatkov. Njihove biometrične podatke bi bilo treba vnesti ob prvem vstopu, tako da bi se ob naslednjem izstopu iz schengenskega območja, pa tudi znotraj njega lahko opravila preverjanja biometričnih podatkov, s čimer pa bi se lahko tudi otežilo upravljanje tokov potnikov, zlasti na nekaterih kopenskih mejnih prehodih.

Daljši čakalni čas in kolone, ki bi bili posledica uvedbe sistema vstopa/izstopa, bi se lahko odtehtali z boljšim upravljanjem tokov potnikov zaradi avtomatiziranih mejnih prehodov. Pri registriranih potnikih bi bilo treba vnos biometričnih podatkov v sistem vstopa/izstopa ob prvem vstopu opustiti, saj je beleženje datumov vstopa in izstopa takih potnikov vključeno v postopku avtomatizirane kontrole na mejnem prehodu.

Razmisliti bi bilo treba tudi, ali bi bil potreben poseben sistem za shranjevanje podatkov o vstopu/izstopu in tudi biometričnih podatkov državljanov tretjih držav. Ta novi sistem bi lahko uporabljal isto tehnično platformo kot SIS II in VIS, s čimer bi se izkoristile sinergije s sistemom za ujemanje biometričnih podatkov (SUB), ki se trenutno razvija, in bi lahko tvoril skupno osnovo za sistem vstopa/izstopa, VIS ter SIS II. Komisija bo predložila podrobnejšo tehnično analizo teh rešitev, vključno z vprašanjem, ali bi bilo VIS mogoče razširiti posebej za shranjevanje podatkov o vstopu/izstopu državljanov tretjih držav, za katere velja vizumska obveznost, in ali je potreben poseben sistem za shemo za registrirane potnike.



Kakor velja za naložbe, ki se trenutno opravljajo v zvezi z izvajanjem SIS in VIS, bi se tudi stroški potrebnih naložb, ki bi jih za opremo mejnih prehodov opravile države članice, krili iz Sklada za zunanje meje. Ocene so navedene v spremljajoči oceni učinka in bodo natančneje razdelane v prihodnjem delovnem dokumentu služb Komisije. Tretjim državam ne bi smeli nastati nobeni stroški kot posledica izvajanja sistema vstopa/izstopa in programa za registrirane potnike.

#### **4. ELEKTRONSKI SISTEM ZA ODOBRITEV POTOVANJ (ESTA)**

Komisija bo proučila možnost uvedbe **elektronskega sistema za odobritev potovanj**. Tak sistem bi se uporabljal za državljane tretjih držav, za katere ne velja vizumska obveznost, od njih pa bi se zahtevalo, da opravijo elektronsko prijavo in tako že pred začetkom potovanja zagotovijo podatke, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti istovetnost potnika, ter podatke iz potnega lista in podrobnosti v zvezi s potovanjem. Navedeni podatki bi se lahko uporabljali, da bi se že pred potovanjem v EU preverilo, ali oseba izpolnjuje pogoje za vstop, ob tem pa bi se uporabil manj zahteven in preprostejši postopek v primerjavi s prošnjo za vizum. Komisija namerava v letu 2008 začeti študijo, da bi se analizirali izvedljivost, praktične posledice in vplivi takega sistema.

#### **5. VPRAŠANJA V ZVEZI Z VARSTVOM PODATKOV**

Sistemi morajo biti skladni s pravili EU o varstvu podatkov, vključno z zahtevami glede potrebnosti, sorazmernosti, omejitve namena in kakovosti podatkov. Še posebej skrbno pozornost je treba nameniti zagotovitvi popolnega spoštovanja zahtev iz členov 16 in 17 Direktive 95/46/ES o zaupnosti in varnosti ter zahtevami iz Uredbe (ES) št. 45/2001, ki se navezujejo na varnost in zaupnost v zvezi z omrežji.

Pravila o varstvu podatkov, ki se uporabljajo za VIS in za sedanje stanje ter vključujejo hrambo informacij za samo pet let, bi se zdela primerna.

Podatke, ki bi se pridobili s sistemom vstopa/izstopa, bi uporabljali pristojni organi za priseljevanje. Posamezniki bi morali imeti pravico do dostopa do informacij, ki se hranijo v zvezi z njimi, ter izpodbijanja in popravka teh informacij, kakor je določeno v zakonodaji Skupnosti ter nacionalni zakonodaji. Omogočiti bi bilo treba tudi pritožbeni mehanizem za primere, ko bi morali državljani tretjih držav proti svoji volji preseči dovoljeno obdobje bivanja.

Študija, ki jo bo začela Komisija glede možnosti elektronske odobritve potovanj, bo proučila tudi ustrezna vprašanja v zvezi z varstvom podatkov, ki izhajajo iz takega sistema.

## 6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ob upoštevanju napredka, doseženega s soglasjem o vizumskem informacijskem sistemu in njegovi uvedbi, bi lahko EU ta dosežek nadgradila, tako da bi razmislila o potrebnih parametrih za vzpostavitev **sistema vstopa/izstopa** za vse državljane tretjih držav, ki jim je bil dovoljen vstop za kratkoročno bivanje. Kolikor bi se na podlagi tega razmisleka ugotovilo, da bi bila vzpostavitev takega sistema smotrna, bi ta lahko začel delovati do leta 2015, v prihodnje pa bi bili potrebni predlogi, da se:

- spremeni Zakonik o schengenskih mejah, tako da se zagotovi sistematično beleženje datumov vstopa in izstopa na vseh mejnih prehodih zunanje meje ter da vnos biometričnih podatkov na meji za državljane tretje države, za katere ne velja vizumska obveznost, postane obvezen pogoj za vstop. Poleg tega bi pri uvedbi statusa registriranega potnika Zakonik o schengenskih mejah moral dopuščati poenostavljene kontrole na mejah za potnike, ki jim je bil dodeljen tak status;
- določiti vzpostavitev novega sistema vstopa/izstopa, v katerem bi se beležile informacije v zvezi z vstopom in izstopom ter shranjevali biografski in biometrični podatki državljanov tretjih držav. Sistem bi za osnovo lahko uporabljal isto tehnično platformo kot VIS in SIS II.

Države članice bi prav tako lahko razmislile o potrebi po uporabi **avtomatiziranega sistema kontrole na mejnih prehodih za državljane EU** na podlagi elektronski potnih listov ali nacionalnih shem. V ustreznih krogih bi se morala razviti razprava o razvoju tehničnih standardov za doseg interoperabilnosti nacionalnih shem, ki ne temeljijo na elektronskih potnih listih. V širšem smislu bi se lahko razmislilo o razvoju svetovnih standardov, s katerimi bi se uskladili vnosi, upravičenost in vidiki tehnične interoperabilnosti takih shem na mednarodni ravni.

Komisija bo Evropskemu parlamentu in Svetu poročala o rezultatih študije o **elektronskem sistemu za odobritev potovanj** v letu 2009.

Komisija zato poziva Evropski parlament in Svet, da razmislita o prihodnji celostni strukturi integriranega upravljanja meja EU ter uporabi sistemov, da bi se povečala varnost in olajšalo potovanje. Na podlagi tega razmisleka bo Komisija ocenila nadaljnji razvoj teh sistemov, vključno s predložitvijo potrebnih zakonodajnih predlogov.