



Strasbourg, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Evropska mejna in obalna straža ter učinkovito upravljanje zunanjih meja Evrope

I. UVOD

Vzpostavitev schengenskega območja prostega gibanja brez notranjih meja je zgodovinski dosežek in ostaja simbol evropskih vrednot, ki so zrušile zidove in združile celino. Hitrost, s katero se lahko ljudje, blago in storitve gibljejo prek meja naših držav članic, prav tako prispeva k naši konkurenčnosti kot največjemu svetovnemu gospodarskemu območju ter ustvarja delovna mesta in rast. Vendar odločitev za skupno notranje območje prostega gibanja prinaša tudi skupno odgovornost za zagotovitev visokih in doslednih standardov pri upravljanju meja in varnosti na zunanjih mejah. Schengensko območje brez notranjih meja imamo namreč lahko le, če so njegove zunanje meje učinkovito zavarovane in zaščitene.

Letošnji dogodki, zlasti pa doslej največji porast tokov migrantov in beguncev, so zaupanje državljanov v našo kolektivno sposobnost upravljanja skupnih zunanjih meja postavili na preizkušnjo. Kriza je razkrila pomanjkljivosti in vrzeli v obstoječih mehanizmih za upravljanje meja, ki so se izkazali za nezadostne za zagotovitev učinkovitega in integriranega upravljanja meja. Nekatere države članice niso bile sposobne zagotoviti učinkovitega nadzora ter identifikacije in registracije migrantov z neurejenim statusom. Kriza je pokazala, da so omejitve agencije Frontex, in sicer nezadostna sredstva z vidika osebja in opreme, nezmožnost začnjanja izvajanja operacij vračanja ali upravljanja meja in neobstoje izrecnih pristojnosti za izvajanje operacij iskanja in reševanja, ovirale njeno zmožnost za učinkovito obravnavanje in reševanje tega stanja.

Med januarjem in novembrom 2015 je bilo odkritih več kot 1,5 milijona nezakonitih prečkanj meje¹, kar pomeni doslej največ² prihodov v EU. Državljeni tretjih držav so lahko nezakonito prečkali zunanje meje EU ter nato nadaljevali pot po EU, ne da bi bili najprej identificirani, registrirani in ustrezno varnostno preverjeni. Zaradi obsega teh velikih sekundarnih gibanj migrantov znotraj EU je postala bistveno vprašljiva koherentnost schengenskega območja in posledično so se nekatere države članice odločile za ponovno uvedbo začasnega nadzora na notranjih mejah, kar pa ne more in ne sme biti dolgoročno stanje. Državljeni so bili še dodatno zaskrbljeni zaradi pomislekov glede varnosti po letošnjih terorističnih napadih in pojava tujih terorističnih borcev.

Vse bolj jasno postaja, da ta gibanja predstavljajo izzive, ki jih ni mogoče ustrezno obravnavati na ravni posameznih držav članic, ki delujejo neusklajeno. Potrebujemo standarde Unije in enoten sistem skupne odgovornosti za upravljanje zunanjih meja.

V evropski agendi o migracijah, ki jo je Evropska komisija predstavila maja 2015³, je bila opredeljena potreba po zagotovitvi deljenega upravljanja zunanjih meja v skladu s ciljem iz člena 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije, da bi „se postopno uvedel integriran sistem upravljanja zunanjih meja“. Predsednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker je v govoru o stanju v Uniji septembra napovedal, da bo Komisija v zvezi s tem pred koncem leta predstavila ambiciozne korake v obliki popolnoma delujoče evropske mejne in obalne straže, kot je bilo nato potrjeno v Delovnem programu Komisije za leto 2016⁴.

¹ Točno število za obdobje od januarja do oktobra je 1 284 549 nezakonitih prehodov meje. Podatki so na voljo prek mreže za analizo tveganja agencije Frontex (FRAN) ter zajemajo schengensko območje, vključno z državami kandidatkami za vstop v schengensko območje. Podatki zajemajo državljane tretjih držav, ki so bili odkriti na zunanjih mejah (razen začasnih zunanjih meja) pri nezakonitem vstopanju ali poskusu nezakonitega vstopa med mejnimi prehodi. Vira podatkov za november sta aplikacija za poročanje o skupnih operacijah (JORA) in hrvaško ministrstvo za notranje zadeve (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); za poti, za katere podatki še niso bili na voljo, so bile uporabljene ocene.

² V obdobju 2009–2014 je bilo skupno število odkritih nezakonitih prehodov meje 813 044.

³ COM (2015) 240 final.

⁴ COM (2015) 610 final.

Ta cilj je izpostavil tudi Evropski parlament⁵, podprt pa je bil tudi v jasnih smernicah, ki jih je Evropski svet določil 23. septembra in 15. oktobra⁶.

To sporočilo in spremljajoči ukrepi zagotavljajo močno in enotno politiko na področju upravljanja zunanjih meja EU, ki temelji na načelu skupne odgovornosti. Stalni integrirani sistem za upravljanje meja bo zagotovil, da bodo Unija in njene države članice pripravljene na izjemne razmere na zunanjih mejah ter zmožne učinkovitega in pravočasnega odzivanja v takih primerih. Ta sistem bo podprt s stalnim mehanizmom za preprečevanje kriz, ki bo temeljil na stalnem spremljanju zmogljivosti držav članic, vključno z zanesljivimi in rednimi analizami tveganja.

Že vrsto let imamo skupne koristi od območja prostega gibanja brez notranjih meja. Zdaj je čas, da se tudi učinkovito upravljanje zunanjih meja vzpostavi kot resnična skupna odgovornost. Čas je za odločilen korak v smeri integriranega sistema upravljanja zunanjih meja.

II. EVROPSKA MEJNA IN OBALNA STRAŽA TER NAČELO SKUPNE ODGOVORNOSTI

Komisija danes predlaga vzpostavitev resničnega evropskega integriranega upravljanja meja, oblikovanega tako, da ustreza novim izzivom in političnim razmeram, s katerimi se sooča EU, tako glede migracij kot notranje varnosti.

Vzpostavila se bo **evropska mejna in obalna straža**, ki bo zagotavljala učinkovito uporabo močnih skupnih standardov za upravljanje meja ter po potrebi operativno podporo in ukrepanje za hiter odziv na nastajajoče krize na zunanji meji. Evropska mejna in obalna straža bo združevala Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo, ki bo oblikovana na podlagi agencije Frontex, in organe držav članic, odgovorne za upravljanje meja, ki bodo še naprej izvajali tekoče upravljanje zunanje meje. Del evropske mejne in obalne straže so tudi organi nacionalnih obalnih straž, in sicer v obsegu, v katerem opravljajo nadzor morskih meja. Vloga agencije glede sodelovanja pri **operacijah iskanja in reševanja** bo zdaj občutno okrepljena.

Nova Evropska agencija za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: Agencija) bo v središču bolj integriranega sistema dela na področju upravljanja meja. Postati mora center za operativno zmogljivost in strokovno znanje ter zagotavljati praktično podporo nacionalnim organom mejnih straž in učinkovito delovanje sistema. Predlog Komisije predvideva sveženj ukrepov za pooblastitev Agencije za tako ukrepanje, ki pomeni učinkovit odziv na sedanje izzive, in sicer na podlagi priporočil upravnega odbora agencije Frontex z novembra 2015⁷.

Da bi bila evropska mejna in obalna straža učinkovita, mora delovati v vseh fazah upravljanja meja. Prvič, treba je določiti skupne standarde, ki bodo prestali preizkus zanesljivega upravljanja meja, sposobnega odzivanja v kriznih razmerah. Združevanje nacionalne ravni in ravni Unije v okviru sistema evropske mejne in obalne straže bi moralo delo v zvezi s stalnim izboljševanjem standardov na vseh ravneh vključiti v okvir osrednjega dela organov mejnih straž, vključno z obalnimi stražami v obsegu, v katerem izvajajo naloge, povezane z nadzorom meja. Zadevni nacionalni organi bodo redne naloge opravljali v skladu s temi standardi, močna udeležba ravni EU pa bo pomagala zagotavljati enotno izvajanje v vseh državah članicah. Drugič, treba je uvesti sistem, v katerem se bodo pomanjkljivosti ugotovljale dovolj zgodaj, da se sprejmejo popravljalni ukrepi. Tretjič, bistveno je vzpostaviti močan in odziven sistem, da se po potrebi zagotovi ustrezen odziv na krize. V izjemnih

⁵ Evropski parlament je v resoluciji z dne 10. septembra poudaril potrebo po zagotovitvi učinkovitega upravljanja zunanjih meja.

⁶ Na neformalnem srečanju voditeljev držav in vlad 23. septembra so ti poudarili, da je treba okrepiti nadzor na zunanjih mejah, sklepi Evropskega sveta z dne 15. oktobra pa izrecno pozivajo k uvedbi integriranega sistema upravljanja zunanjih meja.

⁷ Ta priporočila so bila pripravljena na podlagi zunanje ocene agencije FRONTEX, opravljene v skladu s sedanjo pravno podlago te agencije in dokončane junija 2015.

okolihčinah je treba pomoč državam članicam na prvi črti šteti za skupno odgovornost EU in držav članic, ki bi jo te morale tudi skupaj izvajati. Pri tem mora evropska mejna in obalna straža imeti možnost posredovati, kadar se nacionalne mejne straže držav članic na prvi črti iz katerega koli razloga ne zmorejo same učinkovito spopasti z izzivi, s katerimi se soočajo.

III. ENOTNI SISTEM INTEGRIRANEGA UPRAVLJANJA ZUNANJIH MEJA

1. UČINKOVITO IZVAJANJE INTEGRIRANEGA UPRAVLJANJA MEJA

Integrirano upravljanje meja presega nadzor meje zgolj na zunanjih mejah. Vključuje tudi ukrepe v tretjih državah, skupne ukrepe s sosednjimi tretjimi državami in ukrepe na območju prostega gibanja, vključno z vračanjem migrantov z neurejenim statusom iz EU v njihove izvorne države. Ustrezno upravljanje meja je podprto tudi s številnimi drugimi elementi, kot so zanesljive in redne analize tveganja, izboljšano sodelovanje med agencijami ter uporabo najsodobnejše tehnologije.

Kot prvi korak je treba zagotoviti, da se veljavna skupna pravila EU v celoti in ustrezno izvajajo. Izvajanje teh pravil je bistvenega pomena tudi v običajnih okolihčinah, ko sicer ni povečanega pritiska, območje prostega gibanja pa mora biti prav tako zavarovano.

Komisija za zagotovitev stalnega spremljanja upravljanja zunanjih meja v državah članicah predlaga, da se okrepi obveznost sodelovanja in izmenjave informacij med novo Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo in nacionalnimi organi. Natančneje, v okviru Agencije bo vzpostavljen center za spremljanje in analizo tveganja, ki bo spremljal migracijske tokove v smeri Evropske unije in znotraj nje. To orodje bo tesno povezano z zanesljivo in aktualno **analizo tveganja**. Obvezna bo uporaba skupne celovite analize tveganja (CIRAM), ki jo bo razvila Agencija v tesnem sodelovanju z državami članicami.

Za podporo razvoju integriranega pristopa in nadaljnjo krepitev rednega spremljanja upravljanja zunanjih meja s strani držav članic bo Agencija v posamezne države članice, določene na podlagi analize tveganja in po posvetovanju z upravnim odborom, napotila **uradnike za zvezo**. Ti uradniki za zvezo, ki bodo sodelovali z nacionalnimi organi mejne straže (in obalnimi stražami v obsegu, v katerem te izvajajo naloge, povezane z nadzorom meje) ter delovali kot posredniki med temi organi in Agencijo, bodo v celoti vključeni v delo in informacijske sisteme nacionalnih organov in bodo lahko zagotavljali celovito obveščanje Agencije v realnem času. Opredelili bodo morebitne pomanjkljivosti v nacionalnih sistemih upravljanja meja in pripravili priporočila za njihovo odpravo. To bo pomagalo opredeliti potrebne preprečevalne ukrepe na skupen in proaktiven način ter preprečevati to, da bi morebitne pomanjkljivosti prerasle v težave.

Agencija bo za zagotovitev učinkovitega izvajanja evropskega integriranega upravljanja meja oblikovala širok pregled zmogljivosti držav članic, tudi glede dodeljevanja osebja in opreme na zunanjo mejo. Komisija v pomoč pri opredeljevanju in odpravljanju pomanjkljivosti predlaga znatno okrepitev „preskusa ranljivosti“ Agencije (v primerjavi s sedanjim stanjem v zvezi z agencijo Frontex), in sicer s preoblikovanjem tega preskusa v obvezni mehanizem **ocene ranljivosti**. Ta bo oblikovan tako, da bo dopolnjeval schengenski ocenjevalni mehanizem⁸, zagotavljal pa bo ustrezno zadovoljevanje specifičnih potreb na tistih delih zunanje meje, ki so izpostavljeni grožnjam, kot so nesorazmerni migracijski pritiski. Informacije, potrebne za izvedbo te ocene ranljivosti, bodo dopolnjevali napoteni uradniki za zvezo, ki bodo vnašali podatke, zbrane med njihovim delom na terenu.

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Sklepa Izvršnega odbora z dne 16. septembra 1998 o ustanovitvi stalnega odbora o ocenjevanju in izvajanju Schengenskega sporazuma (UL L 295, 6.11.2013, str. 27).

Agencija bo z oceno sredstev in opreme držav članic ter njihovega načrtovanja obvladovanja nepredvidljivih razmer ugotovila, ali so dobro pripravljene za soočanje z morebitnimi izzivi in opredeljevanje obstoječih pomanjkljivosti. Agencija bo na podlagi rezultatov te ocene po potrebi opredelila morebitne popravne ukrepe, potrebne za odpravo nastajajočih ali obstoječih vrzeli. Odločitve agencije bodo za zadevne države članice zavezujoče. Če v roku, ki ga bo določila Agencija, potrebni popravni ukrepi ne bodo sprejeti, bo lahko Evropska komisija agenciji dovolila dodatno ukrepanje, vključno z napotitvijo evropskih skupin mejne in obalne straže (glej spodaj).

2. PREPREČEVANJE KRIZ IN POSREDOVANJE NA ZUNANJIH MEJAH

Ne sme se dovoliti, da bi se razmere na zunanjih mejah poslabšale do te mere, da bi ogrozile delovanje schengenskega območja.

Države članice lahko v primeru nenadnega ali izrednega migracijskega pritiska že zdaj izkoristijo možnost, da zaprosijo za napotitev virov Agencije⁹. **Države članice lahko zaprosijo za skupne operacije in hitro posredovanje na mejah** ter napotitev evropskih skupin mejne in obalne straže v njihovo podporo.

Vendar je begunska kriza razkrila dve temeljni težavi obstoječih struktur. Tako je namreč, ker je napotitev sredstev Agencije odvisna od, prvič, pripravljenosti držav članic za napotitev sredstev za zunanje meje v danem trenutku in, drugič, uradne prošnje države članice na prvi črti. Struktura in pooblastila nove evropske mejne in obalne straže so oblikovani tako, da blažijo učinke obeh navedenih vprašanj. Na eni strani so bile te slabosti izpostavljene zlasti v primeru Grčije, ko je agencija Frontex države članice prosila za 743 gostujočih uradnikov, ki bi delali na zunanji meji v Grčiji, do danes pa je bilo zagotovljenih le 447. Po drugi strani pa nekatere države članice kljub številnim političnim pozivom niso aktivirale razpoložljivih mehanizmov za posredovanje na mejah, zaradi česar agencija Frontex ni mogla posredovati.

Rezervna sestava evropske mejne policije

Zato mora imeti Agencija takoj in neposredno na razpolago zadostno število usposobljenih strokovnjakov ustreznih profilov ter ustrezno tehnično opremo. Zdaj se prispevki sredstev in strokovnjakov v agencijo Frontex načeloma zagotavljajo prostovoljno. Ta metoda dela je v povezavi s sedanjo migracijsko krizo v zadnjem času privedla do pomanjkanj, ki so agenciji Frontex preprečila opravljanje operativnih nalog v polni zmogljivosti. Take pomanjkljivosti je treba odpraviti.

Za zagotovitev zmožnosti Agencije za opravljanje njenih nalog pri odzivanju na izredne razmere bo oblikovana **hitra rezervna sestava** strokovnjakov kot stalna enota na razpolago Agenciji. Agencija bo kot organ, namenjen izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja, lahko v zelo **omejenem časovnem okviru** v okoliščinah, ki zahtevajo **takojšen odziv**, vpoklicala to sestavo. Države članice bodo morale v nekaj dneh dati Agenciji na voljo vsaj 1 500 mejnih policistov za napotitev na hitro posredovanje na mejah. Agencija bo prav tako imela na razpolago **nabor tehnične opreme**, za namene katerega bodo morale države članice na zahtevo nemudoma dati na voljo operativno opremo, pridobljeno z 90-odstotnim sofinanciranjem v okviru dodelitve dodatnih sredstev za **posebne ukrepe**¹⁰ iz Sklada za notranjo varnost. S tem se bo zagotovila odprava trenutnega položaja, ko se države

⁹ Uredba (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o vzpostavitvi mehanizma za ustanovitev skupin za hitro posredovanje na mejah in o spremembah Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 glede tega mehanizma ter o ureditvi nalog in pooblastil gostujočih uradnikov.

¹⁰ V skladu z Uredbo (EU) št. 515/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo na področju zunanjih meja in vizumov v okviru Sklada za notranjo varnost (UL L 150, 20.5.2014, str. 143) so posebni ukrepi zasnovani kot „dodatna sredstva“, tj. dodatni zneski k osnovnim sedemletnim nacionalnim dodelitvam za države članice na konkurenčni podlagi, odvisno od njihove pripravljenosti za izvajanje ukrepov, ki ustrezajo posebnim prednostnim nalogam EU, v okviru njihovih nacionalnih programov.

članice na prvi črti soočajo s pomanjkanjem najbolj bistvene opreme za odvzem prstnih odtisov, agencija Frontex pa te opreme ne more dobaviti, saj se za njeno zagotovitev opira na države članice.

Pravica do posredovanja

V nujnih razmerah mora biti Agenciji omogočeno posredovanje, da se zagotovi ukrepanje na terenu, čeprav zadevna država članica ne zaprosi za pomoč ali pa meni, da dodatno posredovanje ni potrebno.

Po eni strani bi bili taki ukrepi lahko potrebni zaradi nesorazmernega povečanja pritiska na navedeni odsek zunanje meje, če nacionalni organi mejne straže (in obalna straža v obsegu, v katerem opravlja naloge nadzora na meji) ne zmorejo obvladovati krize, ki je nastala. Po drugi strani pa bi potreba po nujnem ukrepanju na določenem odseku zunanje meje lahko nastala zaradi pomanjkljivosti v sistemu države članice za upravljanje meja, ki jih je Agencija ugotovila na podlagi ocene ranljivosti in je zanje priporočila popravne ukrepe, ki pa jih zadevna država članica ni izvedla v določenem roku.

Agencija bo na prvi stopnji pooblaščenca, da v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti zato, da se sprejmejo **pravočasni popravni ukrepi** in prepreči nastanek kriznih razmer, državam članicam **priporoči** začetek skupnih operacij ali hitrega posredovanja na mejah.

Če se pomanjkljivosti ne odpravijo in nacionalni ukrepi izostanejo, bo lahko Komisija sprejela izvedbeni sklep, s katerim bo ugotovila, da razmere na določenem odseku zunanje meje zahtevajo nujno ukrepanje, in Agenciji poverila nalogo izvajanja ustreznih operativnih ukrepov. To bo Agenciji omogočilo **takojšnje posredovanje v kriznih razmerah** z napotitvijo evropskih skupin mejne in obalne straže na zunanjo mejo.

Izvajanje pristopa žariščnih točk in sodelovanje s tretjimi državami

Razvoj pristopa žariščnih točk, ki je bil prvotno uveden z evropsko agendo o migracijah, bo postal ključna naloga Agencije, ki bo lahko v okviru skupin za upravljanje migracij na žariščne točke napotila evropske skupine mejne in obalne straže.

Poleg tega predlog Komisije predvideva okrepitev vloge Agencije pri **sodelovanju s tretjimi državami**, v okviru katerega bo lahko Agencija usklajevala operativno sodelovanje med državami članicami in sosednjimi tretjimi državami na področju upravljanja meja, vključno z napotitvijo uradnikov za zvezo v tretje države ali začetkom izvajanja skupnih operacij na ozemlju Unije ali na ozemlju tretjih držav. To bo med drugim izboljšalo trenutno stanje pri sodelovanju z državami Zahodnega Balkana, kjer agencija Frontex kljub strinjanju zadevnih tretjih držav ne more zagotoviti operativne pomoči, saj nima pooblastil za napotitev skupin mejne straže v države, kot so Srbija in nekdanja jugoslovanska republika Makedonija.

3. FUNKCIJE OBALNE STRAŽE

Obalne straže imajo ključno vlogo pri varovanju pomorske meje in pri reševanju na morju. Sedanja kriza je pokazala, da je potreben bolj usklajen odziv ustreznih agencij Unije in številnih nacionalnih organov, ki opravljajo naloge obalne straže. Z boljšim usklajevanjem je mogoče izboljšati rezultate tako z vidika reševanja kriz na morju kot z vidika pomoči tem organom za učinkovito delo. To bi moralo vključevati boljše usklajevanje in združevanje ustreznih funkcij obalne straže na ravni EU.

Države članice imajo trenutno več kot 300 civilnih in vojaških organov, odgovornih za izvajanje funkcij obalne straže na številnih področjih, kot so pomorska varnost, varovanje, iskanje in reševanje, nadzor meje, nadzor ribištva, carinski nadzor, splošni kazenski pregon in varstvo okolja. Ustrezne agencije EU nacionalne organe podpirajo pri izvajanju večine teh funkcij. Potreben je **funkcionalni pristop**, tako da bodo nacionalne obalne straže del evropske mejne in obalne straže v obsegu, v

katerem izvajajo naloge nadzora meje. Komisija zato predlaga tesnejše povezovanje obstoječih organov in agencij, ki izvajajo naloge obalne straže. Na ravni EU se bo to doseglo z uskladitvijo pristojnosti Evropske agencije za pomorsko varnost in Evropske agencije za nadzor ribištva z določbami o novi Agenciji ter krepitvijo njunih zmogljivosti, zlasti s skupno načrtovanimi operacijami spremljanja in poenostavitvijo izmenjave informacij ter racionalizacijo krepitve zmogljivosti in z zagotavljanjem nadzornih in komunikacijskih storitev, ki temeljijo na naj sodobnejši tehnologiji, kot so sistemi daljinsko pilotiranih zrakoplovov (droni).

To pomeni, da bo Agencija lahko, na primer, dostopala do novih informacij o plovilih, ki se uporabljajo za nezakonite migracije in čezmejna kazniva dejanja in so bila odkrita v okviru operacij pomorskega nadzora, katerih glavna naloga ni nadzor meje, temveč nadzor ribištva ali zaznavanje razlitij nafte. To pragmatično medsektorsko sodelovanje za združevanje virov in informacij bo omogočilo, da se za upravljanje meja črpa iz zmogljivosti, ki niso strogo povezane z nadzorom meja.

4. OKREPLJENA VLOGA AGENCIJE NA PODROČJU VRAČANJA

Izboljšanje učinkovitosti postopkov vračanja je bilo opredeljeno kot ključni cilj upravljanja migracij. Okrepljena vloga Evropske agencije za mejno in obalno stražo na področju vračanja bo izboljšala zmogljivost EU za uspešno vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU. Kot je določeno v akcijskem načrtu EU o vračanju¹¹, mora biti Agencija sposobna začeti operacije vrnitve in državam članicam pomagati pri pridobivanju potovalnih dokumentov.

Agencija bo usklajevala vse naloge v zvezi z vračanjem in bo državam članicam zagotavljala vse potrebne tehnične in operativne okrepitve za učinkovito vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. V ta namen bo v okviru Agencije vzpostavljen namenski **urad za vračanje**, ki bo z državami članicami sodeloval pri izvajanju postopkov identifikacije in vračanja, vključno prek financiranja in sofinanciranja, usklajevanja in organizacije operacij vračanja ter sodelovanja z zadevnimi organi tretjih držav na področju vračanja.

Agencija bo imela tudi ključno in neposredno vlogo pri posredovanjih za vračanje. V države članice, izpostavljene posebnim pritiskom na njihove sisteme vračanja, bo mogoče napotiti **evropske intervencijske skupine za vračanje**, sestavljene iz spremljevalcev, nadzornikov in specialistov za vrnitev. V nujnih primerih bo bodisi na zahtevo države članice bodisi na lastno pobudo Agencije mogoče napotiti hitre evropske intervencijske skupine za vračanje.

5. TEMELJNE PRAVICE IN PRITOŽBENI MEHANIZEM ZA AGENCIJO

Glede na večjo vlogo in okrepljene operativne naloge Agencije je pomembno vzpostaviti ustrezen pritožbeni mehanizem za primere, ko oseba meni, da je prišlo v okviru operativnega delovanja Agencije do kršitve njenih temeljnih pravic. Evropski parlament in Evropski varuh človekovih pravic sta poudarila pomen takšnega mehanizma.

V okviru tega mehanizma bo poseben uradnik za temeljne pravice pri Agenciji sprejemal pritožbe na strukturiran način ter jih posredoval izvršnemu direktorju in zadevnim državam članicam. Države članice bodo morale predložiti informacije o izidu pritožbe in nadaljnjem ukrepanju. Ta upravni postopek ne bo posegal v morebitno sodno varstvo. Poleg tega bo lahko izvršni direktor Agencije v primeru kršitev temeljnih pravic ali obveznosti v zvezi z mednarodno zaščito, ki bi bile resne ali ki verjetno ne bodo odpravljene, odločil ne le o začasni ali dokončni prekinitvi operativnih dejavnostih, ki jih izvaja Agencija, temveč tudi o odvzemu finančne podpore za zadevno operacijo.

¹¹ COM (2015) 453 final.

IV. ENOTNO IZVAJANJE SCHENGENSKIH PRAVIL

Treba je redno spremljati enotno izvajanje vseh pravil na področju upravljanja meja. Z ustanovitvijo evropske mejne in obalne straže bosta skladna uporaba schengenskih pravil in harmonizirano izvajanje nalog upravljanja meja v državah članicah še toliko bolj pomembna.

Zakoni, ki urejajo schengensko območje, so dinamičen sklop pravil, ki so se oblikovala postopoma in so vključena v pravne akte ter v številne dokumente „mehkega prava“, kot so priročniki, smernice, katalogi in najboljše prakse. Njihovo polno in pravilno izvajanje s strani držav članic se redno preverja s schengenskim ocenjevalnim mehanizmom, ki služi kot orodje za nadzor kakovosti. Schengenska ocenjevanja se izvajajo na podlagi večletnih in letnih programov, ki jih sprejme Komisija. Po opravljenih ocenjevalnih misijah skupine, odgovorne za ta ocenjevanja¹² („v nadaljnjem besedilu: skupine za schengensko ocenjevanje“) državam članicam predstavijo priporočila za odpravo morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti v njihovih nacionalnih sistemih upravljanja meja.

V zvezi s tem je bilo v schengenskih ocenjevalnih poročilih kot slabost pri postopku izvajanja večkrat navedeno dejstvo, da je velik del schengenskih pravil vključen v nezavezujoče dokumente. Združevanje ukrepov „mehkega prava“ in pravno zavezujočih pravil se ni vedno izkazalo za učinkovito, zlasti ker se „mehko pravo“ pogosto lahko različno razlaga in izvaja.

Za preprečitev morebitnih razhajanj in zagotovitev, da bo evropska mejna in obalna straža svoje naloge opravljala dosledno, je pomembno zagotoviti enako uporabo schengenskih pravil po vsej EU. Komisija si želi doseči enotno in bolj harmonizirano izvajanje obstoječih pravil in večjo utrditev schengenskega pravnega reda kot „enotne zbirke pravil“ o ukrepih za upravljanje meja, zato si bo prizadevala za nadomestitev določb „mehkega prava“ s pravno zavezujočimi ukrepi.

V. CILJNO USMERJENA SPREMEMBA ZAKONIKA O SCHENGENSKIH MEJAH

Nadzor na zunanjih mejah ostaja ena od glavnih zaščit območja brez nadzora na notranjih mejah. Eden od namenov tega nadzora je preprečiti vsakršno grožnjo notranji varnosti in javnemu redu držav članic. Kot so pokazali nedavni teroristični napadi, pa grožnjo lahko predstavljajo tudi osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja v skladu s pravom Unije. Da bi se lahko take osebe identificirale in bi se zmanjšala tveganja za notranjo varnost schengenskega območja, je treba nadzor na zunanjih mejah EU okrepiti. To je potrjeno tudi v zaključkih osmega polletnega poročila o delovanju schengenskega območja.

Komisija za obravnavanje te potrebe predlaga ciljno usmerjeno spremembo zakonika o schengenskih mejah¹³ glede **preverjanja državljanov EU** v podatkovnih bazah, kot so schengenski informacijski sistem, podatkovna zbirka ukradenih in izgubljenih potnih listin ter ustrezni nacionalnimi sistemi. Kot je zahteval Svet za pravosodje in notranje zadeve z dne 9. in z dne 20. novembra 2015, bo ta pobuda zagotovila „sistematične kontrole državljanov EU, vključno s preverjanjem biometričnih podatkov, na podlagi ustreznih zbirk podatkov na zunanjih mejah schengenskega območja, pri čemer naj se v celoti uporabijo tehnične rešitve, s katerimi gibanje ne bo ovirano“¹⁴.

S predlaganimi spremembami bodo sistematična preverjanja državljanov EU v zbirkah podatkov na vseh zunanjih mejah (zračnih, morskih in kopenskih), ki so danes mogoča na podlagi ocene tveganja, postala obvezna. S sistematičnimi preverjanji se bodo preverili identiteta in državljanstvo osebe ter

¹² Te skupine so bile ustanovljene s členom 10 Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 z dne 7. oktobra 2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda in razveljavitvi Sklepa Izvršnega odbora z dne 16. septembra 1998 o ustanovitvi stalnega odbora o ocenjevanju in izvajanju Schengenskega sporazuma.

¹³ Člen 7(2) zakonika o schengenskih mejah.

¹⁴ Sklepi Sveta EU in držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o boju proti terorizmu z dne 20. novembra 2015.

veljavnost in verodostojnost potne listine. Poleg se bo preverjalo, ali osebe, ki vstopajo v schengensko območje, ne pomenijo grožnje za javni red ali notranjo varnost. V novih pravilih je tudi element prožnosti – če bi na kopenskih in morskih mejah sistematične kontrole državljanov EU lahko imele nesorazmeren učinek na pretok prometa, bi jih lahko države članice izvajale ciljno usmerjeno na podlagi ocene tveganja.

VI. EVROPSKA POTNA LISTINA ZA VRNITEV

Zagotavljanje učinkovitega vračanja državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v Evropi, je bistven del celovite, trajnostne in verodostojne migracijske politike EU.

Sedanji sistem EU za vračanje migrantov z neurejenim statusom ni dovolj učinkovit, pomanjkanje veljavnih potovalnih dokumentov, ki bi jih izdajale namembne države povratnikov, pa je ena od glavnih ovir za uspešno vračanje in ponovni sprejem. Trenutno lahko države članice izdajo evropski nadomestni dokument¹⁵ za nezakonito prebivajoče državljane tretjih držav, ki nimajo veljavnega potovalnega dokumenta. Vendar ga med drugim zaradi neustreznih varnostnih lastnosti in standardov tega dokumenta tretje države ne priznavajo v zadovoljivem obsegu. Jasno je, da je treba izboljšati priznavanje potne listine EU s strani tretjih držav, da bi se zagotovilo uspešno vračanje ob hkratnem zmanjševanju upravnih obremenitev pristojnih konzularnih organov tretjih držav.

Komisija v skladu z napovedjo iz akcijskega načrta EU o vračanju predlaga uvedbo nove evropske potne listine za vrnitev državljanov tretjih držav, ki temelji na enotnem formatu in ima okrepljene tehnične in varnostne lastnosti, ki lahko zagotovijo širše sprejemanje s strani tretjih držav. V okviru sporazumov o ponovnem sprejemu in drugih dogovorov s tretjimi državami ter v okviru sodelovanja s tretjimi državami v zvezi z vračanjem, ki ni zajeto v uradnih sporazumih, bi bilo treba spodbujati priznanje tega potovalnega dokumenta.

Predlagana Uredba o evropski potni listini za vrnitev določa obliko in varnostne lastnosti tega dokumenta, medtem ko skupne standarde in postopke za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav ureja direktiva vračanju¹⁶, izvajajo pa se ob polnem spoštovanju temeljnih pravic, zlasti načela nevračanja.

VII. EUROSUR

Sistem EUROSUR je skupni okvir za izmenjavo informacij ter sodelovanje med vsemi nacionalnimi organi, pristojnimi za varovanje zunanjih kopenskih in morskih meja. Odkar je konec leta 2013 začel delovati, je občutno izboljšal spremljanje razmer na zunanjih mejah in območju pred mejo ter je v številnih primerih prispeval k reševanju življenj migrantov. Zahvala za to gre zlati prizadevanjem agencije Frontex, kot je opisano tudi v poročilu, ki ga je agencija Frontex ta mesec predstavila Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju sestavnih delov sistema EUROSUR, ki spadajo v njeno pristojnost.

Komisija je danes sprejela **priročnik EUROSUR**, ki organom držav članic zagotavlja smernice za izvajanje sistema EUROSUR in upravljanje z njim¹⁷.

¹⁵ UL C 274, 19.9.1996, str. 18.

¹⁶ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

¹⁷ Uredba (EU) št. 1052/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o vzpostavitvi Evropskega sistema varovanja meja (EUROSUR) (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

Ker na nekatere odseke zunanje meje dnevno prispejo tisoči, je jasno, da morajo biti države članice sposobne odzvati se hitro in usklajeno. Čeprav zakonodajni predlog za evropsko mejno in obalno stražo vzpostavlja močnejšo Agencijo, pa imajo nacionalni koordinacijski centri za nadzorovanje meja, vzpostavljeni v skladu z uredbo EUROSUR, ključno vlogo in države članice bi jih morale boljše izkoristiti za krepitev svojih zmogljivosti za odzivanje.

V priročniku EUROSUR so podrobno opisane naloge teh nacionalnih koordinacijskih centrov, vključno z njihovim sodelovanjem z drugimi nacionalnimi organi in načini za upravljanje virov in osebja ter nacionalnih sistemov varovanja meja. V priročniku je opredeljeno, kako nacionalni koordinacijski centri in agencija Frontex izmenjujejo informacije o incidentih, patroljah in obveščevalnih podatkih ter usklajujejo svoje odzive na različnih odsekih meje. Priročnik zagotavlja tudi tehnične smernice za upravljanje s komunikacijskim omrežjem sistema EUROSUR in zaupnih informacij.

VIII. ZAKLJUČEK

Danes sprejeti ukrepi pomenijo nujen korak v smeri učinkovitega **evropskega integriranega upravljanja meja**.

Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj te predloge, zlasti predlog Uredbe o **evropski mejni in obalni straži**, obravnavata prednostno, da bi se hitro povrnilo zaupanje državljanov v evropske zunanje meje in zagotovila celovitost schengenskega območja prostega gibanja brez notranjih meja.