



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.5.2014
COM(2014) 292 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Peto polletno poročilo o delovanju schengenskega območja za obdobje od 1. novembra
2013 do 30. aprila 2014**

1. UVOD

Komisija v skladu s svojo napovedjo iz Sporočila o krepitvi upravljanja schengenskega območja z dne 16. septembra 2011¹ in ob podpori Sveta z dne 8. marca 2012 Evropskemu parlamentu in Svetu pošilja polletna poročila o delovanju schengenskega območja. Peto poročilo obsega obdobje od 1. novembra 2013 do 30. aprila 2014.

2. PRIKAZ RAZMER

2.1 Razmere na zunanjih mejah schengenskega območja

Od novembra 2013 do februarja 2014 (meseči, za katere so bili ob pisanju poročila na voljo podatki) se je število odkritih nedovoljenih prehodov meje zmanjšalo v primerjavi s štirimi meseci pred obdobjem poročanja (julij–oktober 2013). To se lahko šteje za običajno zaradi sezonskih nihanj nezakonitih migracijskih tokov. Vendar pa se je število odkritih nedovoljenih prehodov v primerjavi z obdobjem od novembra 2012 do februarja 2013 povečalo za 96 %, tj. na 25 936 odkritih primerov². Število prijetih oseb je bilo v obdobju od novembra 2013 do februarja 2014 največje v Italiji, Grčiji, na Madžarskem, v Španiji in Bolgariji. Skupno število odkritih nedovoljenih prehodov meje je leta 2013 znašalo 107 365, tj. 48 % več kot leta 2012. Število odkritih nedovoljenih prehodov meje in posledični pritisk na meji zato ostajata velika ter se lahko še povečata, saj je bilo v običajno mirnih mesecih tega obdobja poročanja doseženo eno največjih števil nezakonitih migrantov do zdaj za to obdobje leta. Skupno število za leto 2013 je primerljivo s stopnjami v obdobju 2009–2010, vendar je še vedno manjše od števila, sporočenega med arabsko pomladjo leta 2011. Odkrite osebe (za celotno leto 2013) so bili večinoma državljani Sirije, Eritreje, Afganistana in Albanije.

Osrednje Sredozemlje je bilo leta 2013 glavna uporabljana pot, saj se je število odkritih nedovoljenih prehodov v primerjavi z letom 2012 skoraj štirikratno povečalo (na več kot 40 000)³. V prvih štirih mesecih obdobja poročanja, za katero so na voljo statistični podatki (november 2013–februar 2014), je bilo povečanje štirikratno v primerjavi z enakim obdobjem v preteklem letu (9 175 odkritih primerov v primerjavi z 2 177). Medtem ko je bilo novembra 2013 odkritih manj nedovoljenih prehodov meje kot leta 2012, je bilo decembra 2013 v primerjavi z enakim mesecem leta 2012 to število skoraj petkrat večje, številke za januar in februar 2014 pa so bile 58- oziroma 61-krat večje kot za enaka meseca v preteklem letu⁴.

Komisija je kot predsednica delovne skupine za Sredozemlje 4. decembra 2013 objavila sporočilo⁵, v katerem so predstavljene vrste ukrepov, ki jih morajo sprejeti države članice,

¹ COM(2011) 561 final.

² Če ni navedeno drugače, so podatki v oddelku 2 pridobljeni iz sistema za izmenjavo informacij v okviru mreže za analizo tveganja Frontex ter vključujejo schengensko območje in države kandidatke za vstop v schengensko območje. Podatki se nanašajo le na državljane tretjih držav, ki so bili odkriti na zunanjih mejah (razen začasnih zunanjih meja) pri nedovoljenem vstopanju ali poskusu nedovoljenega vstopa med mejnimi prehodi. Številke za Hrvaško so vključene od dneva pristopa k EU.

³ Treba je upoštevati, da številke za to pot tukaj in v nadaljevanju ne vključujejo Apulije in Kalabrije.

⁴ Večje število odkritih primerov je mogoče pripisati operaciji italijanske mornarice Mare Nostrum, ki se je začela oktobra 2013.

⁵ Sporočilo Komisije o delu projektne skupine za Sredozemlje, 4. december 2013, COM(2013) 869 final.

institucije EU in drugi organi EU. To vključuje tudi ukrepe za okrepljen nadzor na mejah, ki bi prispevali k izboljšanju razmer na področju pomorstva ter k zaščiti in reševanju življenj migrantov. Izvajanje ukrepov bi moralo zagotoviti ohranjanje celovitosti zunanjih meja EU v Sredozemlju.

Vzhodna sredozemska pot je bila leta 2013 druga najpogostejše uporabljena pot. Medtem ko je bilo leta 2013 število odkritih nedovoljenih prehodov na bolgarskih mejah na tej poti skoraj sedemkrat večje kot leta 2012, se je letna stopnja odkritih nedovoljenih prehodov meje na vzhodni sredozemski poti zmanjšala za eno tretjino zaradi upada števila na kopenskih mejah na tej poti med Grčijo in Turčijo, ki ga je mogoče pripisati stalnim prizadevanjem in operacijam na grških mejah⁶. Število odkritih nedovoljenih prehodov meje na bolgarski meji se je v zadnjem mesecu leta 2013 in na začetku leta 2014 močno zmanjšalo, kar je mogoče pripisati sezonskim učinkom in tudi uporabi dodatnih sredstev v Bolgariji.

Kljub temu je bilo v vsakem od prvih štirih mesecev tega obdobja poročanja število odkritih nedovoljenih prehodov meje na vzhodni sredozemski poti večje kot pred letom dni. V prihodnosti se bo pokazalo, ali se bo ta trend nadaljeval in ali bodo za ureditev razmer potrebni dodatni ukrepi.

Komisija načrtuje izdajo priporočil za Bolgarijo in Italijo, s čimer bo sprožila mehanizem za zgodnje opozarjanje, pripravljenost in krizno upravljanje na podlagi člena 33 Uredbe Dublin III⁷, da bi podprla ti dve državi članici pri pripravi na obvladovanje pritiskov, ki sta jim izpostavljeni, izrazila solidarnost in pomagala prosilcem za azil, ki potrebujejo pomoč.

Zahodna balkanska pot je bila tretja najbolj uporabljena pot, pri čemer je bilo število nedovoljenih prehodov meje leta 2013 trikrat večje kot leta 2012. Največji pritisk na tej poti je bil še vedno na madžarski meji. Glede na razpoložljive podatke za obdobje poročanja se je število odkritih nedovoljenih prehodov meje na zahodni balkanski poti v primerjavi z letom prej skoraj podvojilo.

2.2 Razmere znotraj schengenskega območja

V prvih štirih mesecih obdobja poročanja, za katere so bili podatki na voljo, je bilo število odkritih primerov nezakonitega bivanja⁸ nekoliko večje kot v enakem obdobju med letoma 2012 in 2013 (109 712 odkritih primerov, kar je približno 9 % več). Največ primerov je bilo v tem obdobju odkritih v Nemčiji, sledile so ji Švedska, Francija, Španija in Belgija.

Kot je načrtovano, bo agencija Frontex na pobudo Komisije in na podlagi razpoložljivih informacij držav članic pripravila prilagojeno analizo tveganja glede migracijskih gibanj znotraj EU/schengenskega območja. Rezultati kažejo, da večina nezakonitih migrantov ne

⁶ Število nedovoljenih prehodov grških meja je leta 2013 znašalo dobro polovico števila iz leta 2012, medtem ko se je na zadevni poti zmanjšalo za 12 %.

⁷ Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva.

⁸ Kot je navedeno zgoraj, podatki vključujejo schengensko območje in države kandidatke za vstop v schengensko območje.

zaključi svojega potovanja po prečkanju zunanjih meja, temveč nadaljuje pot do namembnih krajev drugje na schengenskem območju. Zato je analiza osredotočena na države, iz katerih prihaja največ nezakonitih migrantov⁹. V zvezi z nezakonitimi migranti je pri vseh državljanih teh držav opazen značilen vzorec glede sekundarnih gibanj.

Poleg tega se je v okviru mreže za analizo tveganja agencije Frontex začelo redno zbiranje kazalnikov teh gibanj od januarja 2014. Dvanajst držav članic še ni poslalo svojih števil, za večino drugih držav članic pa podatki niso bili popolni. Zato v tej fazi ni mogoče sprejeti nobenega zaključka glede podatkov.

V tem okviru je treba omeniti tudi, da se nekaterim migrantom ne odvzamejo prstni odtisi, kot to določa uredba Eurodac. S tem se lahko hočejo izogniti možnosti, da bi jih pozneje iz drugega dela schengenskega območja poslali nazaj v državo članico prvega vstopa v skladu z dublinskimi postopki. V takih primerih je treba migrantom pojasniti, da je njihova zakonska obveznost, da dovolijo odvzem prstnih odtisov in da iz zavrnitve izhajajo določene pravne posledice. Zlasti če zaprosijo za azil, dejstvo, da so zavrnili odvzem prstnih odtisov, pomeni, da se lahko obravnava njihovega zahtevka pospeši. Če ne zaprosijo za azil, jih je treba obravnavati kot nezakonite migrante in uporabi se direktiva o vračanju. Dejstvo, da so zavrnili odvzem prstnih odtisov, je lahko znak, da bi lahko pobegnili, kar lahko upraviči pridržanje po individualni preučitvi okoliščin vsakega migranta.

3. UPORABA SCHENGenskega PRAVNEGA REDA

3.1 Primeri začasno ponovno uvedenega nadzora na notranjih mejah

V členu 23 Zakonika o schengenskih mejah¹⁰ je določeno, da lahko v primeru resnih groženj javnemu redu ali notranji varnosti država članica izjemoma ponovno uvede nadzor na svojih notranjih mejah. V obdobju od 1. novembra 2013 do 30. aprila 2014 sta bila dva primera ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah: na Poljskem od 8. do 23. novembra (zaradi 19. zasedanja konference pogodbenic Okvirne konvencije ZN o podnebnih spremembah (UNFCCC), 9. zasedanja konference pogodbenic, ki je bilo namenjeno srečanju pogodbenic Kjotskega protokola, in 39. zasedanja pomožnih organov) ter na Nizozemskem od 14. do 28. marca 2014 (zaradi vrha o jedrski varnosti v Haagu). Trenutno so rezultati začasne ponovne uvedbe na voljo za Poljsko, v kateri je bilo preverjenih 38 491 oseb, 65 so zavrnili vstop, 54 pa so jih pridržali. Nobena zavrnitev vstopa ni bila povezana z zadevnimi dogodki ZN.

3.2 Ohranjanje neizvajanja nadzora na notranjih mejah

Dve področji schengenskega pravnega reda, ki se domnevno pogosto kršita, sta vprašanje, ali ima izvrševanje policijskih pooblastil v bližini notranjih meja dejansko enakovreden učinek kot mejne kontrole (člen 21 Zakonika o schengenskih mejah), ter obveznost, da se odpravijo

⁹ To so Sirija, Eritreja in Somalija, Afganistan in Pakistan, Alžirija in Maroko, Zahodni Balkan in Ukrajina.

¹⁰ Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013.

ovire za tekoč pretok prometa, kot so omejitve hitrosti na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah (člen 22 Zakonika o schengenskih mejah). Komisija je v obdobju od 1. novembra 2013 do 30. aprila 2014 zaprosila za informacije o morebitnih kršitvah členov 21 in/ali 22 Zakonika o schengenskih mejah v dveh novih zadevah (v zvezi z Italijo in Slovenijo), dve zadevi je zaključila (v zvezi s Španijo in Švedsko), v treh tekočih zadevah pa nadaljuje preiskavo (v zvezi z Avstrijo, Belgijo in Nemčijo).

V istem obdobju je Komisija, potem ko so avstrijski in slovaški organi sprejeli ukrepe, zaključila dva primera kršitev proti Avstriji in Slovaški zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz člena 22 Zakonika o schengenskih mejah. Potem ko sta Avstrija in Slovaška odpravili preostale ovire za tekoč pretok prometa, zlasti omejitve hitrosti, ki niso temeljile izključno na upoštevanju cestne varnosti, Komisija zdaj meni, da je stanje na mejnem prehodu Kittsee-Jarovce v skladu s pravom Unije.

Komisija je 20. februarja 2014 izdala obrazloženo mnenje, s katerim je Češko pozvala, naj spremeni svojo zakonodajo in s tem zagotovi, da se prevoznikom, ki prevažajo tuje državljane brez ustreznih potnih listin na letih znotraj schengenskega območja, ne naložijo kazni. Uvedba teh pravil (ki so bila namenjena letom, ki prečkajo zunanjo mejo¹¹) za lete znotraj schengenskega območja obvezuje prevoznike k izvajanju sistematičnih kontrol oseb pri prehajanju notranjih meja, kar ni v skladu z zakonodajo EU o odpravi kontrol na notranjih mejah.

3.3 Razvoj evropskega sistema varovanja meja (Eurosur)

Evropski sistem nadzorovanja meja je 2. decembra 2013 začel delovati v 19 schengenskih državah članicah na južnih in vzhodnih zunanjih mejah. Eurosur bo izboljšal sposobnost držav članic, da izmenjujejo in usklajujejo sredstva ter se odzivajo na izredne dogodke in razmere na zunanjih mejah. Vse države članice, ki so se sistemu Eurosur pridružile leta 2013, so v celoti vzpostavile nacionalne koordinacijske centre. Agencija Frontex je te centre povezala s komunikacijskim omrežjem sistema Eurosur, centre preostalih 11 držav pa bo povezala leta 2014. Agencija Frontex je začela sodelovati tudi z Evropsko agencijo za pomorsko varnost (EMSA) in Satelitskim centrom EU pri zagotavljanju storitev in informacij na ravni EU, kot so sistemi poročanja z ladij in satelitski posnetki.

3.4 Domnevne kršitve drugih delov schengenskega pravnega reda

Zakonik schengenskih meja zahteva, da so ukrepi mejnega nadzora sorazmerni z zastavljenimi cilji in nediskriminatorni. Mejna policija mora svoje naloge izvajati ob polnem spoštovanju človekovega dostojanstva ter delovati popolnoma v skladu z Listino o temeljnih pravicah in veljavnim mednarodnim pravom, vključno z dostopom do mednarodne zaščite in načelom nevračanja. Komisija je decembra 2013 začela preiskavo v zvezi z Grčijo o domnevnem zelo slabem ravnanju med operacijami varovanja meje in praksah vračanja na zunanji meji. Podobno je februarja 2014 stopila v stik z Bolgarijo, da bi ocenila domnevne prakse vračanja s strani bolgarskih organov. Prav tako je aprila 2014 stopila v stik z Grčijo in

¹¹ Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 in Direktiva Sveta 2001/51/ES.

Bolgarijo v zvezi z delovanjem mejnega prehoda na grško-bolgarski meji, ki naj domnevno ne bi izpolnjeval potrebnih zahtev iz Zakonika o schengenskih mejah.

Švicarski organi bodo po izvedbi referendumu v Švici 9. februarja 2014 o uvedbi količinskih omejitev glede priseljavanja predstavili svoje predloge za uveljavitev izidov tega referendumu. Komisija bo nato analizirala morebitne posledice za sodelovanje Švice v schengenskem območju.

Komisija je leta 2013 prejela pritožbe o predolgi čakalni dobi zaradi kontrol, ki jih izvajajo španski organi na meji z Gibraltarjem. Glede na veliko število pritožb je objavila potrdilo o prejemu v Uradnem listu EU (2013/C 246/07). Po obisku na kraju samem in ob ugotovitvi, da je upravljanje mejnega prehoda La Línea de la Concepción zahtevno, je 15. novembra 2013 izdala priporočila Španiji in Združenemu kraljestvu za obravnavanje prometnih razmer na tej meji in tihotapljenja tobaka. Združeno kraljestvo in Gibraltar sta bila zlasti pozvana, naj sprejmeta ukrepe za učinkovitejši boj proti tihotapljenju tobaka, vključno z razvojem profiliranja na podlagi tveganja in uvedbo nesistematičnih kontrol, ki temeljijo na analizi tveganja, ob izstopu iz Gibraltarja ter optimizacijo gibraltarske zakonodaje. Španija je bila pozvana k sprejetju ukrepov za izboljšanje organizacije prometa, vključno s posodobitvijo mejnega prehoda, optimizacijo profiliranja na podlagi tveganja in razvojem izmenjave informacij o tihotapljenju tobaka z gibraltarskimi organi. Komisija je zavezana k nadaljnjemu spremljanju stanja na tej meji, vključno v zvezi s tem, kako obe državi članici izvajata priporočila v praksi.

Prenos Direktive o vračanju (2008/115/ES) v nacionalno zakonodajo

Rok za prenos Direktive o vračanju (2008/115/ES) v nacionalno zakonodajo je potekel 24. decembra 2010. Vse zadevne države razen Islandije so priglasile njen popoln prenos v nacionalno zakonodajo. Večina ugotovljenih težav v zvezi s prenosom je bila rešenih s spremembo ustreznih pravnih določb zadevnih držav članic. Komisija še naprej sistematično spremlja vse ugotovljene pomanjkljivosti in po potrebi začne preiskavo.

Komisija je 27. marca 2014 predstavila svoje prvo poročilo o uporabi v okviru sporočila o politiki vračanja EU, v katerem ugotavlja, da je Direktiva prispevala k spodbujanju polnega spoštovanja temeljnih pravic pri poštenih in dostojanstvenih ter učinkovitih postopkih vračanja. Zmanjšalo se je število primerov, ko migranti nimajo jasnega pravnega statusa, prostovoljna vrnitev pa je bila splošno sprejeta kot primarna oblika vrnitve. Trajnost vrnitev se je povečala z vedno večjim zagotavljanjem ukrepov za ponovno vključevanje.

Te pozitivne spremembe potrjujejo akterji civilne družbe (nevladne organizacije na področju migracij) in tudi mednarodni organi (vključno s poročili Komisije Združenih narodov za mednarodno pravo).

Izvajanje Uredbe o obmejnem prometu (ES št. 1931/2006)

Komisija spremlja izvajanje režima obmejnega prometa od začetka njegove veljavnosti v letu 2006. V povezavi s prejšnjim poročilom je po prejetju pojasnil zadevnih držav članic

zaključila svoje preiskave v zvezi s štirimi državami članicami (Madžarska, Slovaška, Latvija in Poljska) glede dvostranskih sporazumov, ki so jih te države sklenile s svojimi sosednjimi tretjimi državami, pri čemer je zadevne države članice pozvala, naj zagotovijo informacije o nadaljnjem dogajanju. Hkrati je nadaljevala preiskavo v zvezi s Slovenijo ter dva primera kršitev, enega v zvezi z Latvijo in drugega v zvezi s Poljsko.

Komisija je 17. februarja 2014 sprejela poročilo o izvajanju izredne razširitve območja režima obmejnega prometa v regiji Kaliningrad Ruske federacije in v določenih poljskih upravnih okrožjih¹². V poročilu je opisano praktično izvajanje tega dogovora, vključno s številom prevozov v okviru režima obmejnega prometa, organizacijsko ureditvijo in izzivi. Poročilo ugotavlja, da režim deluje dobro, hkrati pa poudarja, da je zaradi kratkega obdobja od začetka njegove veljavnosti kakršna koli ocena omejena. Svet je pozitivno sprejel poročilo in z zanimanjem pričakuje naslednje poročilo, ki ga je treba pripraviti čez dve leti, ko bi moralo biti na voljo več podatkov.

3.5 Pomanjkljivosti, ugotovljene v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma

V okviru sedanjega schengenskega ocenjevalnega mehanizma¹³ uporabo schengenskega pravnega reda v državah članicah redno ocenjujejo strokovnjaki iz držav članic, Generalnega sekretariata Sveta in Komisije.

V obdobju od 1. novembra 2013 do 30. aprila 2014 so bila schengenska ocenjevanja opravljena glede policijskega sodelovanja v Švici ter glede SIS/Sirene v Estoniji, Latviji, Litvi, na Madžarskem in Poljskem. Kar zadeva SIS/Sirene, so ocenjene države članice na splošno dosegle zadovoljiv napredek pri izvajanju SIS II. Poročila še niso dokončana, vendar bodo vključevala pozitivne ter tudi negativne komentarje in priporočila, vključno o celovitejši uporabi novih kategorij ukrepov in funkcij. Posebna pozornost je namenjena učinkovitejši uporabi SIS II na zunanjih mejah.

Potekajo priprave v zvezi z novim schengenskim ocenjevalnim mehanizmom. V skladu z Uredbo 1053/2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda¹⁴ je bil ustanovljen Schengenski odbor, ki se je prvič sestel 17. januarja 2014, ko je razpravljal o praktičnem izvajanju novega schengenskega ocenjevalnega mehanizma. V skladu z navedeno uredbo se načrtuje, da bo večletni ocenjevalni program vzpostavljen do 27. maja 2014. Prva ocenjevanja v okviru novega mehanizma je mogoče pričakovati januarja 2015.

3.6 Odprava nadzora na notranjih mejah z Bolgarijo in Romunijo

Svet še ni odobril odprave nadzora na notranjih mejah s tema državama. Komisija še naprej v celoti podpira pristop Bolgarije in Romunije k schengenskemu območju.

¹² COM(2014) 74 final, 17.2.2014, Poročilo o izvajanju in delovanju Uredbe (EU) št. 1342/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Uredbe (ES) št. 1931/2006 v zvezi z vključitvijo Kaliningrajske oblasti in določenih poljskih upravnih okrožij v obmejno območje ter o dvostranskem sporazumu, sklenjenem o tem med Poljsko in Rusko federacijo.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹⁴ UL L 295, 6.11.2013, str. 27.

4. SPREMLJEVALNI UKREPI

4.1 Uporaba schengenskega informacijskega sistema

V številnih državah članicah je bil začetek delovanja SIS II povezan z razvojem novih sistemov, namenjenih končnim uporabnikom, ali z obsežnimi posodobitvami obstoječih sistemov, kar je pripeljalo do splošnega izboljšanja nacionalnih aplikacij za uslužbence organov pregona. Številne države članice so izvedle rešitve, ki omogočajo več vzporednih poizvedb v SIS II glede na različna merila (npr. v primeru ukradenega traktorja, vozila in industrijske opreme se poizvedbe sprožijo istočasno). V zvezi s številom zadetkov (pozitiven rezultat poizvedbe v SIS II) po obdobju uvajanja v državah članicah trenutni vzorec kaže splošen pozitiven trend, pri čemer stopnja zadetkov presega stopnjo, ki jo je dosegel sistem SIS 1, in sicer za 3,5 %.

Čeprav se je hekerski napad na danski sistem N.SIS leta 2011 zgodil v okviru sistema, ki je bil predhoden SIS II, je Komisija izvedla celovito oceno učinkovitosti nacionalnih varnostnih ukrepov skupaj s strokovnjaki agencije eu-LISA, državami članicami in evropskim nadzornikom za varstvo podatkov. Priporočila bodo na voljo v drugem četrtletju leta 2014.

Komisija še naprej skrbno spremlja izvajanje SIS II v državah članicah, pri čemer daje poseben poudarek novim kategorijam ukrepov in funkcijam, saj številne države članice še niso v celoti uvedle teh elementov v svoje sisteme, namenjene končnim uporabnikom. Komisija se osredotoča zlasti na pravočasen izbris ukrepov iz SIS II s strani držav članic, saj lahko ukrepi, ki niso več ustrezni, povzročijo nevšečnosti in škodo za zadevne posameznike. Glavna razloga za zamudo sta pomanjkanje postopkov in nadzora odgovornih nacionalnih organov ter pomanjkanje jasnih pravnih določb o tem, kdaj je treba ukrep izbrisati. Poleg tega je Komisija ugotovila, da nekatere države članice ne povezujejo sistematično evropskega naloga za prijetje z ukrepi za prijetje, kot bi to morale storiti. To lahko ogrozi veljavnost ukrepa. Zato je Komisija obravnavala zadevo z zadevnimi državami članicami, da bi izboljšala stanje. Kjer je to potrebno, bo Komisija tudi začela preiskave proti državam članicam, ki ne izpolnjujejo pravnih zahtev.

SIS II se je izkazal za pomembno orodje za odkrivanje poti teroristov in potujočih kriminalnih združb tudi pri spremenjeni identiteti ali ponarejenih osebnih dokumentih. Komisija in države članice tesno sodelujejo, da bi v celoti izkoristile možnosti, ki jih ponuja posebna kategorija ukrepov v SIS II, ki omogoča prikrito in posebno preverjanje posameznikov in določenih vrst predmetov. Po učinkovitem posredovanju Komisije pri predlaganju rešitev za intenzivnejšo uporabo te kategorije ukrepov se je število takih ukrepov glede na statistične podatke povečalo za več kot 30 %.

4.2 Uporaba vizumskega informacijskega sistema

Od konca zadnjega obdobja poročanja (31. oktobra 2013) je vizumski informacijski sistem 14. novembra 2013 začel delovati v deveti (Srednja Azija), deseti (Jugovzhodna Azija) in enajsti (zasedeno palestinsko ozemlje) regiji¹⁵.

Zaporedje uvajanja VIS v tretji skupini regij je bilo določeno septembra 2013¹⁶. VIS naj bi se v dvanajsti, trinajsti, štirinajsti in petnajsti regiji (Srednja Amerika, Severna Amerika, Karibi in Avstralazija) predvidoma začel uporabljati 15. maja 2014, v šestnajsti regiji (Zahodni Balkan in Turčija) pa 25. septembra 2014.

VIS dobro deluje in do 1. oktobra 2013 je bilo z njim obdelanih 4,8 milijona vlog za izdajo vizumov v schengenskem območju, pri čemer je bilo izdanih skoraj štiri milijone vizumov. Kljub nenehnim prizadevanjem držav članic glavni problem ostajajo srednje- do dolgoročne posledice ne najboljše kakovosti podatkov (biometričnih in alfanumeričnih), ki jih konzularni organi držav članic vnašajo v VIS. To je lahko posledica nepopolnih (npr. različne vizumske vloge za isto osebo ali družinske člane, ki potujejo z njo, niso povezane) ali nestrukturiranih podatkov (niso vneseni v ustrezni obliki), pa tudi nezadostne kakovosti prstnih odtisov. To lahko privede do nezanesljivih informacij za nosilce odločanja in poveča težave pri izvajanju predhodnih posvetovanj z drugimi državami članicami pri izdajanju vizumov.

Uporaba prstnih odtisov za izvajanje preverjanj imetnikov vizumov na schengenskih mejnih prehodih bo oktobra 2014 postala obvezna. Čeprav nekatere države članice že izvajajo vrsto takih preverjanj, je ključno, da vse države članice upoštevajo ta rok. Podatki, ki so na voljo pri agenciji eu-LISA, kažejo, da je bilo v obdobju od novembra 2013 do januarja 2014 v VIS skupaj izvedenih 152 262 preverjanj s prstnimi odtisi na točkah, ki ležijo na zunanji meji¹⁷.

4.3 Vizumska politika in sporazumi o ponovnem sprejemu

Sprememba Uredbe 539/2001 o uvedbi novega mehanizma začasne prekinitve in spremenjenega mehanizma vzajemnosti

Evropski parlament in Svet sta 11. decembra 2013 sprejela spremembo Uredbe 539/2001, ki med drugim predvideva nov mehanizem začasne prekinitve in spremenjen mehanizem vzajemnosti¹⁸. Sprememba je začela veljati 9. januarja 2014.

Novi mehanizem začasne prekinitve

¹⁵ Izvedbeni sklep Komisije z dne 8. novembra 2013 o določitvi datuma začetka delovanja vizumskega informacijskega sistema (VIS) v deveti, deseti in enajsti regiji (2013/642/EU).

¹⁶ Izvedbeni sklep Komisije z dne 30. septembra 2013 o določitvi tretje in hkrati zadnje skupine regij za začetek uporabe vizumskega informacijskega sistema (VIS) (2013)493/EU).

¹⁷ Ta preverjanja je prvotno izvajalo 6 držav članic, druge pa takih preverjanj niso izvajale, ali pa je bilo število primerov na mesec manjše od 100. Za primerjavo je bilo v enakem obdobju na celotnem schengenskem območju 6 159 564 preverjanj v VIS izvedenih z uporabo alfanumeričnih podatkov (številka vizumske nalepke).

¹⁸ Uredba (EU) št. 1289/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, UL L 347, 20.12.2013.

V skladu z določbami bi se lahko novi mehanizem začasne prekinitve uporabljal kot zadnja možnost v primerih, kjer se je zaradi brezvizumskega režima s tretjo državo močno povečalo število nezakonitih migrantov ali zavrženih prosilcev za azil iz te tretje države, kar povzroča določene pritiske na azilni sistem države članice. Mehanizem se ne uporablja samodejno: v primeru zahtevka katere koli države članice po sprožitvi mehanizma začasne prekinitve na podlagi jasnih in strogih meril bo Komisija preučila vse pomembne dejavnike, vključno z možnim vplivom na odnose EU z zadevno tretjo državo. Če Komisija po preučitvi vseh dejstev in zadevnih elementov ugotovi, da bi bilo treba odpravo vizumske obveznosti za državljane določene tretje države začasno prekiniti, predloži odboru, v katerem so zastopane vse države članice, osnutek sklepa o začasni prekinitvi odprave vizumske obveznosti, na katerega mora odbor dati svoje mnenje. Komisija se je tudi zavezala, da bo pred predlaganjem kakršnega koli ukrepa za začasno prekinitve organizirala politično razpravo z Evropskim parlamentom.

Spremenjeni mehanizem vzajemnosti

Evropski parlament in nekatere države članice so med zakonodajnimi pogajanji pozvali k okrepljenemu mehanizmu vzajemnosti, ki naj bi se uporabljal, če tretja država, za katero ne velja vizumska obveznost, uvede ali ohranja vizumsko obveznost za državljane ene ali več držav članic, da bi povečala učinkovitost mehanizma in zagotovila večjo solidarnost med državami članicami.

Glavne spremembe, uvedene s spremenjenim mehanizmom vzajemnosti, so, da lahko Komisija v obdobju dveh let od priglasitve stanja nevzajemnosti kadar koli sprejme izvedbeni akt za začasno prekinitve brezvizumskega režima za določene kategorije državljanov zadevne tretje države za obdobje do šest mesecev, z možnostjo podaljšanja za nadaljnjih šest mesecev; če se Komisija odloči, da takega akta ne bo sprejela, mora predložiti poročilo, v katerem so pojasnjeni razlogi, zakaj ne predlaga ukrepa. Poleg tega, če tretja država po dveh letih od priglasitve nevzajemnosti od državljanov ene ali več držav članic še vedno zahteva vizume, Komisija sprejme delegirani akt za ponovno uvedbo vizumske obveznosti za vse državljane tretje države za obdobje 12 mesecev; Evropski parlament ali Svet lahko nasprotujeta uveljavitvi tega delegiranega akta.

Komisija sicer pozdravlja sprejetje spremembe, namenjene povečanju verodostojnosti skupne vizumske politike in zagotavljanju večje solidarnosti med državami članicami, vendar meni, da pooblastila, podeljena Komisiji v zvezi s spremenjenim mehanizmom vzajemnosti, niso skladna s členoma 290 in 291 PDEU, zato je vložila zahtevek za razveljavitev nekaterih določb Uredbe 1289/2013, v skladu z izjavami Komisije, danimi med sprejetjem spremembe s strani Evropskega parlamenta¹⁹ in Sveta.

Mehanizem za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti za države Zahodnega Balkana

¹⁹ Glej <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

Glede na podatke Eurostata je bilo leta 2013 skupno število prošenj za azil iz petih držav Zahodnega Balkana, za katere velja brezvizumski režim²⁰, na schengenskem območju in v državah kandidatkah za vstop v schengensko območje za približno 12,5 % večje kot leta 2012²¹. Zato stanje še naprej vpliva na delovanje režima potovanj brez vizumov med Zahodnim Balkanom in EU. Glede pritoka prosilcev za azil je leta 2013 mogoče opaziti podoben trend kot leta 2012.

Državljeni petih držav Zahodnega Balkana, za katere velja brezvizumski režim, so leta 2013 predstavljali skoraj 12 % vseh prosilcev za azil v schengenskih državah in državah kandidatkah za vstop v schengensko območje, medtem ko jih je bilo leta 2012 13,4 %. Približno 93 % teh prošenj v letu 2013 je bilo vloženih v šestih najbolj prizadetih schengenskih državah, tj. v Nemčiji, Franciji, na Švedskem, v Belgiji, Švici in Luksemburgu. Splošna stopnja ugodno rešenih prošenj²² vlog za mednarodno zaščito na prvi stopnji, ki so jih vložili državljani petih držav Zahodnega Balkana na schengenskem območju in v državah kandidatkah za vstop v schengensko območje, je leta 2013 znašala manj kot 2 %.

Državljeni Srbije so daleč največja skupina prosilcev, medtem ko se je delež državljanov Albanije močno povečal. Med državami z največjim številom prošenj je še vedno vodilna Nemčija (njen delež se še naprej povečuje), sledita pa ji Francija in Švedska.

Komisija je 28. novembra 2013 predstavila četrto poročilo o spremljanju liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti za države Zahodnega Balkana²³, v katerem podaja oceno izvedenih ukrepov, pregled delovanja in predloge z zvezi z režimom potovanj brez vizumov.

Sporazumi o ponovnem sprejemu in poenostavitvi vizumskih postopkov ter liberalizacija vizumskega režima

Za olajšanje ponovnega sprejema v državo izvora za osebe brez dovoljenja za prebivanje v državi članici je bil 16. decembra 2013 podpisan sporazum o ponovnem sprejemu s Turčijo. Ob isti priložnosti se je začel dialog o liberalizaciji vizumskega režima. Evropski parlament je 26. februarja 2014 dal soglasje za sporazum o ponovnem sprejemu in Svet je zdaj pripravljen na sprejetje sklepa o sklenitvi sporazuma.

Za začetek veljavnosti sporazumov o ponovnem sprejemu in poenostavitvi vizumskih postopkov z Zelenortskimi otoki morajo Zelenortski otoki poslati obvestilo o zaključku postopkov ratifikacije (postopki ratifikacije na strani EU so končani). Soglasje Evropskega parlamenta za sporazuma o ponovnem sprejemu in poenostavitvi vizumskih postopkov z Armenijo je bilo prejet 9. oktobra 2013, sporazuma pa sta začela veljati 1. januarja 2014.

²⁰ V skladu z Uredbo 539/2001 lahko državljani Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, Črne gore in Srbije, ki imajo biometrični potni list, od konca leta 2009 v države članice EU potujejo brez vizuma. Državljeni Albanije ter Bosne in Hercegovine lahko pod enakimi pogoji potujejo v države članice EU brez vizuma od 15. decembra 2010.

²¹ Upoštevajte, da podatki Eurostata za leto 2012 niso vključevali Hrvaške, saj še ni bila članica EU.

²² Stopnja ugodno rešenih prošenj se izračuna kot delež odločb prve stopnje o dodelitvi statusa po Ženevski konvenciji ali statusa subsidiarne zaščite v skupnem številu izdanih odločb prve stopnje (skupno število odločb prve stopnje vključuje odločbe o dodelitvi statusa po Ženevski konvenciji ali statusa subsidiarne zaščite, pa tudi odločbe o dodelitvi drugega statusa (npr. humanitarnega) in zavrnitve vlog).

²³ COM(2013) 836 final.

Sporazum o ponovnem sprejemu z Azerbajdžanom je bil podpisan 28. februarja 2014 (sporazum o poenostavitvi vizumskih postopkov je bil podpisan že novembra 2013). Evropski parlament je dal soglasje 12. marca 2014 in sporazuma naj bi po pričakovanjih začela veljati pred poletjem. Z Belorusijo so se pogajanja o ponovnem sprejemu in poenostavitvi vizumskih postopkov uradno začela 29. januarja 2014 po prvotnem pozivu k začetku pogajanj leta 2011. Prvi krog tehničnih pogajanj naj bi potekal v sredini junija 2014. Pogajanja o ponovnem sprejemu z Marokom se bodo ponovno začela 11.–12. junija, vzporedno s pogajanjem o sporazumu o poenostavitvi vizumskih postopkov.

Sozakonodajalca sta se decembra 2013 dogovorila o odpravi vizumske obveznosti za državljane Republike Moldavije, ki imajo biometrični potni list. Od 28. aprila 2014 lahko v schengensko območje potujejo brez vizuma. Sozakonodajalca sta se februarja 2014 dogovorila glede spremembe Uredbe 539/2001 o odpravi vizumske obveznosti za državljane 16 majhnih karibskih in pacifiških otoških držav ter Združenih arabskih emiratov, Peruja in Kolumbije. Ta sprememba bo začela veljati pred sredino junija, vendar bodo dejanska potovanja brez vizumov za državljane teh držav postala resničnost šele po začetku veljavnosti sporazumov med EU in vsako od držav. Poleg tega bo morala Komisija za Kolumbijo in Peru pred zahtevanjem pooblastila za pogajanja o takšnih sporazumih predložiti oceno njunega izpolnjevanja relevantnih meril.