

Bruselj, 2.6.2021
COM(2021) 277 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

„Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje“

„Obnoviti moramo štiri svoboščine – v celoti in čim prej. Jedro tega je v celoti delujoče schengensko območje prostega gibanja. S Parlamentom in državami članicami si bomo prizadevali, da bi temu dali prednost na svoji politični agendi, in predlagali bomo novo strategijo za prihodnost Schengena.“
Predsednica von der Leyen, Govor o stanju v Uniji 2020

1. UVOD: SCHENGEN – NEPOGREŠLJIV DOSEŽEK EU

Območje brez nadzora na notranjih mejah (v nadaljnjem besedilu: schengensko območje) je največje območje prostega gibanja na svetu. Več kot 420 milijonom ljudem omogoča, da se v njem prosto gibajo, prav tako pa zagotavlja neoviran pretok blaga in storitev. Z odpravo nadzora na mejah med državami članicami je schengensko območje postalo del evropskega načina življenja. Schengensko območje je simbol notranje povezanosti Evrope in sodelovanja med narodi Evrope¹. Prispeva tudi k učinkovitemu delovanju enotnega trga in s tem k rasti gospodarstva Unije.

Schengensko območje je eden največjih dosežkov evropskega povezovanja, njegova temeljna vloga pri izgradnji Evropske unije pa je nesporna². Vendar pa ga je v zadnjih letih vrsta kriz in izzivov postavila na preizkušnjo. Begunska kriza brez primere leta 2015 je razkrila pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja in migracij v Uniji, kar je privedlo do ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah v več državah članicah. Nadzor na notranjih mejah je bil ponovno uveden tudi v odziv na trajno teroristično grožnjo po pogostih napadih na evropskih tleh. Vse to je spodkopalo ozračje zaupanja, ki je potrebno za ohranitev območja brez nadzora na notranjih mejah.

Preteklo leto je izpostavilo dejstvo, da čeprav ni mogoče zanikati, da schengenski temelji tvorijo del evropskega DNK, pa schengenskega območja ni mogoče šteti za samoumevno. Pandemija COVID-19 je izziv brez primere in močno obremenjuje schengensko območje, številne države članice pa so zaradi nje ponovno uvedle nadzor na notranjih mejah, kar je občasno ogrozilo pravilno delovanje enotnega trga. Učinek teh kontrol je bil zlasti občuten pri pomanjkanju usklajevanja, zlasti na čezmejnih območjih. Po ponovni vzpostavitvi nadzora na notranjih mejah so tovarnjaki dolgo čakali na prehod iz ene države članice v drugo, kar je povzročilo resne motnje v dobavnih verigah v EU. Pandemija COVID-19 je tako izpostavila gospodarske učinke schengenskega območja in njegovo privzeto razmerje do notranjega trga. Poleg tega zaprtje meja povzroča resnične težave državljanom, zlasti v obmejnih regijah, saj je občutno vplivalo na njihovo vsakdanje življenje.

¹ Posebna raziskava Eurobarometra št. 474: Schengensko območje, na voljo na https://data.europa.eu/data/datasets/s2218_89_3_474_eng?locale=sl.

² Da mora Unija svojim državljanom ponuditi območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, je določeno v Pogodbah, in sicer v členu 3 Pogodbe o Evropski uniji in členu 67 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Ključna dejstva glede schengenskega območja:

- V schengensko območje je vključenih 26 evropskih držav³ s približno 420 milijoni prebivalcev⁴.
- Schengensko območje je obkroženo z 42 673 km morskih meja in 7 721 km kopenskih meja⁵.
- Skoraj 1,7 milijona ljudi prebiva v eni schengenski državi in dela v drugi, notranje meje schengenskega območja pa vsak dan prečka približno 3,5 milijona ljudi⁶.
- Znotraj schengenskega območja se vsako leto opravi približno 24 milijonov poslovnih potovanj⁷.
- Prebivalci schengenskega območja vsako leto opravijo več kot 1,25 milijarde potovanj znotraj schengenskega območja⁸.
- Približno 150 milijonov prebivalcev schengenskega območja živi v obmejnih regijah, kar je 30 % prebivalstva EU⁹.
- Obmejne regije zajemajo 40 % ozemlja EU¹⁰.

Sčasoma so bila vložena znatna prizadevanja za ublažitev učinka nadzora na notranjih mejah, Komisija pa je izdala dve priporočili¹¹, pri čemer je kot alternativo nadzoru, povezanemu z migracijami in varnostjo, zlasti spodbujala uporabo okrepljenih policijskih kontrol v obmejnih regijah. V zvezi s pandemijo COVID-19 je bil pred kratkim pripravljen nadaljnji niz smernic in priporočil¹², vključno z vzpostavitvijo sistema „zelenih voznih pasov“, da ostanejo mejni prehodi odprti za vsa tovorna vozila, s čimer se ljudem in podjetjem zagotavlja oskrba z blagom in storitvami. Komisija je priporočila sistem usklajevanja na ravni Unije in ukrepe, ki naj bodo sorazmerni, da se prepreči razdrobljenost pristopov k potovanju znotraj Unije in vanjo.

Enostranski in neusklajeni ukrepi lahko državljanke prikrajšajo za njihove pravice in zavirajo okrevanje Evrope. V skladu z analizo Komisije o neposrednih stroških za gospodarstvo, ki jih

³ Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Islandija, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Švica. Bolgarija, Hrvaška, Ciper in Romunija so pravno zavezani, da se območju pridružijo v prihodnosti; Irska se je odločila za možnost izvetja, vendar sodeluje pri delih schengenskega pravnega reda, povezanih s schengenskim informacijskim sistemom ter policijskim in pravosodnim sodelovanjem.

⁴ The Schengen area (Schengensko območje), <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125>.

⁵ Prav tam.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf).

⁷ Prav tam.

⁸ The Schengen area (Schengensko območje), <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125>.

⁹ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU, (COM(2017) 534 final) z dne 20. septembra 2017.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Priporočilo Komisije (EU) 2017/820 z dne 12. maja 2017 o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju (UL L 122, 13.5.2017, str. 79) in Priporočilo Komisije (EU) 2017/1804 z dne 3. oktobra 2017 o izvajanju določb Zakonika o schengenskih mejah o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju (UL L 259, 7.10.2017, str. 25).

¹² Npr. Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev (COM(2020) 1753), o prostem pretoku delavcev (COM(2017) 571) in o nujni pomoči za čezmejno zdravstveno varstvo (C(2020) 2153), ter Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 in njegove spremembe (EU) 2021/119.

povzroči opustitev schengenske ureditve¹³, bi zamude na mejah imele velik učinek na opravljanje čezmejnih storitev, promet, turizem, javne uprave ter čezmejne delavce in potnike. Za te kategorije se neposredni stroški ocenjujejo na 5 do 18 milijard EUR na leto. Srednjeročni posredni stroški opustitve schengenske ureditve bi lahko bili precej višji od neposrednih ocen, saj bi bili učinki na trgovino, naložbe in mobilnost znotraj EU brez primere.

Ponovna vzpostavitev schengenskega območja brez nadzora na notranjih mejah je bistvenega pomena za Evropsko unijo kot celoto. To sta priznala tudi Evropski parlament¹⁴ in Evropski svet¹⁵, ki sta pozvala k ponovni vzpostavitvi normalnega delovanja schengenskega območja.

Strategija odraža intenzivna posvetovanja Komisije z Evropskim parlamentom, državami članicami in drugimi ključnimi deležniki v zadnjem letu ter temelji na sklepih schengenskih forumov, ki sta potekala novembra 2020 in maja 2021. Ali se bo uspešno izvajala bo odvisno od večje politične zavezanosti in dialoga za vzpostavitev še tesnejšega sodelovanja.

Potreba po celoviti strategiji za ohranjanje območja svobode, varnosti in pravice

Schengensko območje je eden od najbolj očitnih izrazov vse tesnejše Unije med državami članicami in državljani. Leta 1985 se je začelo kot medvladni projekt zgolj petih držav članic. Kljub izzivom je stalno raslo in se poglobljalo ter se razširilo na 26 držav. Je sestavni del pravnega okvira EU, s katerim se morajo uskladiti vse nove članice. Prihodnost schengenskega območja mora biti v znamenju nadaljnje zavezanosti ohranjanju in utrjevanju te temeljne svoboščine in gonilne sile gospodarske rasti. Njegovo bližnjo prihodnost pa mora zaznamovati tudi razširitev na tiste države članice EU, ki še niso del območja brez nadzora na notranjih mejah.

Za ohranjanje koristi schengenskega območja so potrebni skupno ukrepanje na ravni Unije in stalna prizadevanja vseh držav članic. Predvsem pa sta potrebna zavezanost in medsebojno zaupanje. V zadnjih 36 letih so bili za boljšo zaščito območja brez nadzora na notranjih mejah postopoma razviti celovit schengenski pravni okvir in skupna operativna orodja. Na splošno so temelji schengenskega območja trdni, države članice pa večinoma spoštujejo bistvene določbe, na katerih temelji dobro delovanje schengenskega območja, od učinkovitega

¹³ Tj. če bi bil nadzor na mejah ponovno uveden za daljše obdobje. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu: Vrnitev k schengenski ureditvi – časovni načrt (COM(2016) 120 final) z dne 4. marca 2016.

¹⁴ Glej npr. Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2020 o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_SL.html; Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 20. januarja 2021 o spremljanju uporabe prava Evropske unije za leta 2017, 2018 in 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_SL.html ter Poročilo o spremljanju uporabe prava Evropske unije za leta 2017, 2018 in 2019, 17. december 2020, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_SL.html.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

upravljanja zunanjih meja prek skupnih vizumske politike in politike vračanja do policijskega sodelovanja in schengenskega informacijskega sistema, pa tudi zahteve glede varstva podatkov¹⁶. Evropa je ena od najbolj obiskanih regij na svetu, saj je samo leta 2019 izdala več kot 17 milijonov schengenskih vizumov. Da ti sistemi to zmorejo brez težav kaže na to, kako dobro utečeno deluje Unija.

Noben sistem pa ne more prestati preskusa časa brez obnove. Schengenski pravni okvir je treba nenehno piliti in krepiti, da bi se lahko soočal z razmerami in izzivi današnjega in jutrišnjega dne. Schengensko območje temelji na treh ključnih stebrih: na (1) **učinkovitem upravljanju zunanjih meja**, (2) **ukrepih za nadomestitev odsotnosti nadzora na notranjih mejah** (skupni vizumska politika in politika vračanja, ustrezni instrumenti policijskega sodelovanja ter različni informacijski sistemi in s tem povezane zahteve glede varstva podatkov) ter (3) **trdnem okviru upravljanja**, vključno z učinkovitim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom, in večji pripravljenosti. **Za zaščito celovitosti schengenskega območja in nadaljnje izboljšanje njegovega delovanja je treba ukrepati na vseh treh področjih.** Poleg tega so za ohranjanje območja svobode, varnosti in pravice potrebni učinkoviti ukrepi na področjih varnosti, policijskega in pravosodnega sodelovanja ter migracij. Čeprav formalno niso del schengenskega pravnega reda, pa so ta področja temeljnega pomena za spodbujanje medsebojnega zaupanja in varovanje učinkovitega uveljavljanja temeljnih svoboščin v Uniji.

Ta strategija ocenjuje napredek v zvezi s temi temeljnimi stebri in drugimi ključnimi ukrepi za ohranjanje območja svobode, varnosti in pravice ter predlaga nadaljnje ukrepe, da bi območje brez nadzora na notranjih mejah v celoti delovalo in postalo odpornejše.

2. SODOBNO IN UČINKOVITO UPRAVLJANJE ZUNANJIH MEJA UNIJE

Schengensko območje v svojem bistvu pomeni odsotnost nadzora na notranjih mejah. Ker pa lahko vsakdo, ki prečka zunanje meje – po zraku, kopnem ali morju – prosto potuje v druge države članice in znotraj njih, obstoj schengenskega območja predpostavlja visoko stopnjo zaupanja v zanesljivo upravljanje zunanjih meja. Za vzpostavitev schengenskega območja je bilo zato treba razviti celovit sklop pravil Unije, ki zagotavljajo skupno in zelo učinkovito upravljanje naših skupnih zunanjih meja pod skupno odgovornostjo vseh držav članic in pridruženih schengenskih držav ter EU, da se s tem nadomesti nadzor na notranjih mejah.

To je potekalo ob tesnem sodelovanju z našimi partnerskimi državami na Zahodnem Balkanu in v širšem sosedstvu Unije, s čimer sta se izboljšala raven izmenjave informacij ter policijsko in pravosodno sodelovanje z državami članicami ter agencijami na področju pravosodja in notranjih zadev. V prihodnje moramo še naprej krepiti zaupanje v zanesljivost upravljanja zunanjih meja Unije.

¹⁶ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s členom 22 Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 – Prvi večletni ocenjevalni program (2015–2019) (COM(2020) 779 final).

To zahteva celosten in strateški pristop k upravljanju zunanjih meja, sistematično varovanje meja, sodobne in medsebojno povezane informacijske sisteme, vse bolj digitalizirane postopke in stalno sodelovanje s tretjimi državami.

Integriran pristop k upravljanju zunanjih meja

Učinkovito in usklajeno upravljanje zunanjih meja je ključno za zagotavljanje zaupanja med državami članicami, da bi dosegli cilj odprtih, vendar dobro nadzorovanih in varnih meja. Nove skupne zmogljivosti, informacijski sistemi in sodobne tehnologije lahko svoj polni učinek dosežejo le, če je splošni pristop k upravljanju zunanjih meja strateški ter če se v celoti integrirajo in izvajajo vsi vidiki upravljanja meja, varnosti in migracij. Unija in države članice si morajo skupaj prizadevati, da se v praksi doseže popolnoma učinkovito evropsko integrirano upravljanje meja, ki združuje vse ustrezne akterje na evropski in nacionalni ravni. Cilj je zagotoviti strateški okvir in operativne elemente, ki so potrebni za boljšo povezanost naših politik in s tem odpravo vrzeli med varovanjem meja, varnostjo, vračanjem in migracijami, pri čemer je treba stalno zagotavljati varstvo temeljnih pravic¹⁷.

V ta namen bo Komisija kmalu začela razprave z Evropskim parlamentom in Svetom o **večletni strateški politiki za evropsko integrirano upravljanje meja**¹⁸. Ta proces se bo nadalje izvajal s tehnično in operativno strategijo, ki jo je sprejel upravni odbor agencije Frontex, ter nacionalnimi strategijami držav članic.

Sistematično varovanje zunanjih meja

Da bi v celoti izpolnila zahteve schengenskega pravnega reda ter se odzvala na nedavne izzive in možnosti, ki jih prinašajo novosti v tehnološkem razvoju, je Evropska unija v zadnjih letih sprejela prelomne odločitve za okrepitev zunanjih meja, da bi upravljanje zunanjih meja Unije preoblikovala v enega najuspešnejših sistemov na svetu. V letu 2019 okrepljen mandat agencije Frontex in ustanovitev **stalne enote evropske mejne in obalne straže** sta pravi primer evropskega povezovanja na področju upravljanja zunanjih meja. Unija ima prvič lastno uniformirano službo za podporo evropskemu upravljanju skupnih zunanjih meja in učinkoviti politiki EU na področju vračanja. Ta nova stalna enota, ki jo bo sestavljalo 10 000 uradnikov agencije Frontex in nacionalnih uradnikov, bo lahko kadar koli podprla države članice, ki se soočajo z izzivi na skupnih zunanjih mejah, in povečala učinkovitost vračanja.

Komisija je zavezana k zagotavljanju popolnega in pravočasnega izvajanja novega mandata agencije Frontex in pozdravlja dejstvo, da so prve skupine stalne enote pripravljene za

¹⁷ Uredba (EU) 2019/1896 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži ter razveljavitvi uredb (EU) št. 1052/2013 in (EU) 2016/1624 (UL L 295, 14.11.2019, str. 1) (v nadaljnjem besedilu: uredba o evropski mejni in obalni straži).

¹⁸ Uredba (EU) 2019/1896, člen 8. Učinkovito izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja s strani evropske mejne in obalne straže bi bilo treba zagotoviti prek cikla večletne strateške politike.

napotitev, celotna enota pa naj bi bila zapolnjena do konca leta 2027. Komisija bo sodelovala z agencijo Frontex, da bi še naprej spremljala ter skupaj z državami članicami zagotovila izvajanje notranje dogovorjenega časovnega načrta za izvajanje uredbe o evropski mejni in obalni straži iz leta 2019.

Zakonik o schengenskih mejah od leta 2017¹⁹ zahteva, da se vse osebe, ne glede na njihovo državljanstvo, **pri vstopu v schengensko območje in izstopu iz njega sistematično preverjajo v ustreznih zbirkah podatkov**, da ne predstavljajo grožnje javnemu redu in notranji varnosti. Vendar je bilo pri izvajanju teh novih pravil ugotovljenih več izzivov, ki jih je treba obravnavati. Medtem ko nova pravila določajo odstopanja od sistematičnih pregledov pod določenimi pogoji, pa lahko nedosledno izvajanje teh izjem ogrozi učinkovitost instrumenta. Za izpolnjevanje najvišjih varnostnih standardov je bistveno, da države članice na zunanjih mejah sistematično preverjajo vse potnike v ustreznih zbirkah podatkov in odstopanja uporabljajo enotno. Poleg tega je treba pri mejnih kontrolah v prvi vrsti izboljšati vpogled v obvestila in razpise ukrepov Interpola, ki so pomembni za boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. Komisija bo v podporo tema ciljema do konca leta 2021 v sodelovanju z državami članicami pripravila smernice, s katerimi se bo zagotovilo, da se pravila uporabljajo enotno in da se morebitna odstopanja uporabljajo omejeno.

Komisija je poleg tega predstavila dodatne ukrepe za okrepitev upravljanja zunanjih meja, zlasti s predlogom iz septembra 2020 za **preverjanje pred vstopom** državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopajo prek zunanje meje²⁰. Po sprejetju se bodo ta pravila uporabljala za vse državljane tretjih držav, ki prečkajo zunanjo mejo brez dovoljenja. To bo prva faza v celotnem azilnem sistemu in sistemu vračanja ter bo pospešilo postopek ugotavljanja statusa osebe in določanja vrste postopka, ki naj se uporabi v njenih okoliščinah. Preverjanje pred vstopom bo dodatno okrepilo upravljanje zunanjih meja Unije ob polnem spoštovanju vseh obveznosti v zvezi s temeljnimi pravicami. Komisija zato Evropski parlament in Svet poziva, naj nadaljujeta pogajanja in hitro sprejmeta uredbo.

Sestavni del najsodobnejšega upravljanja meja je tudi **polno spoštovanje temeljnih pravic**, vključno z otrokovimi pravicami, s strani vseh udeleženih akterjev in na vseh mejah. Glede na okrepljeno vlogo agencije Frontex nova uredba znatno krepi tudi njen okvir temeljnih pravic. Nedavno je bil imenovan nov **uradnik agencije Frontex za temeljne pravice**, njegovo delo pa bo podpiralo 40 opazovalcev spoštovanja temeljnih pravic na terenu, ki bodo popolnoma neodvisni. Temeljne pravice bodo tudi ključni element večletnega cikla strateške politike za evropsko integrirano upravljanje meja. Poleg tega naj bi agencija Frontex v sodelovanju z Agencijo za temeljne pravice in na podlagi njenega dela zagotovila **nadaljnje smernice o izvajanju mejnih kontrol in varovanja meja**, zlasti na morju.

¹⁹ Uredba (EU) 2017/458 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 (zakonik o schengenskih mejah) v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah (UL L 74, 18.3.2017, str. 1).

²⁰ Predlog uredbe o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah (COM(2020) 612 z dne 23. septembra 2020).

Na podlagi predloga Komisije za preverjanje pred vstopom državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopajo prek zunanje meje, naj bi vse države članice vzpostavile nacionalni mehanizem za spremljanje, da bi okrepile varstvo temeljnih pravic in zagotovile učinkovito preiskavo vseh kršitev. Agencija za temeljne pravice bo pripravila **smernice za ta mehanizem za spremljanje** in bo države članice na njihovo zahtevo podpirala pri razvoju nacionalnih mehanizmov spremljanja.

Izvajanje enega od tehnološko najnaprednejših sistemov upravljanja meja na svetu

V zvezi z informacijskimi sistemi Unije, ki so potrebni za namene notranje varnosti, migracij in zdravja tako na zunanjih mejah kot znotraj schengenskega območja, je bil dosežen ogromen napredek. Unija je iz enega samega začetnega informacijskega sistema, tj. schengenskega informacijskega sistema, ustvarila skupno evropsko informacijsko arhitekturo z novimi medsebojno povezanimi sistemi za namene upravljanja meja, migracij ter preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj. Leto 2021 je ključno za razvoj teh novih informacijskih sistemov in splošne informacijske arhitekture.

Marca letos se je začelo preskušanje sistema vstopa/izstopa (SVI)²¹, ki se bo nadaljevalo do konca leta 2021, sistem vstopa/izstopa pa naj bi v celoti deloval od drugega četrtertletja leta 2022. Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS)²² bo začel delovati konec leta 2022. Poleg tega naj bi do konca leta 2021 dokončana uvedba spremenjenega schengenskega informacijskega sistema (SIS)²³, do konca leta 2023 pa spremenjenega vizumskega informacijskega sistema. Popolna interoperabilnost nove informacijske arhitekture naj bi bila vzpostavljena do konca leta 2023. Interoperabilnost bo povezala vse evropske sisteme za meje, migracije, varnost in pravico ter zagotovila, da vsi ti sistemi med sabo komunicirajo, da se zaradi nedosegljivosti informacij ne izpusti nobena kontrola ter da imajo nacionalni organi potrebne popolne, zanesljive in točne informacije, vse to ob polnem izpolnjevanju zahtev glede varstva podatkov. Bo tudi pomemben dejavnik, ki bo omogočal dobroverna potovanja.

Celotna uvedba vseh novih in posodobljenih informacijskih sistemov ter njihova interoperabilnost v predvidenih rokih še zdaleč nista lahka naloga. Države članice, Komisija in agencija eu-LISA so pokazale popolno predanost doseganju tega cilja. Poleg tega je

²¹ Sistem vstopa/izstopa (SVI) bo avtomatiziran informacijski sistem, ki bo potnike iz tretjih držav, tako imetnike vizumov za kratkoročno bivanje kot potnike, izvzete iz vizumske obveznosti, registriral ob vsakem prečkanju zunanje meje EU. Glej https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² Sistem ETIAS bo večinoma avtomatiziran informacijski sistem za odkrivanje varnostnih tveganj, tveganj nedovoljenih migracij oziroma visokih epidemioloških tveganj, ki jih predstavljajo potniki, ki so izvzeti iz vizumske obveznosti in potujejo v schengenske države, hkrati pa bo olajšal prehod meja veliki večini potnikov, ki takih tveganj ne predstavljajo. Glej https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ Schengenski informacijski sistem (SIS) je najpogosteje uporabljan in največji sistem za izmenjavo informacij za varnost in upravljanje meja v Evropi. Glej https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

Komisija skupaj z agencijo eu-LISA zagotovila operativno podporo državam članicam, to pa bo počela še naprej. Napredek se pozorno spremlja s sistemom za sledenje stanju, na voljo pa so tudi orodja za hiter odziv na morebitne nove izzive. Informacijski sistemi lahko začnejo delovati le, če so hkrati pripravljene vse države članice in pridružene schengenske države. Vsaka zamuda v zgolj eni državi bi preprečila zagon sistemov kjer koli v schengenskem območju. Poleg tega bi lahko zamuda pri uvedbi enega sistema zaradi odvisnosti med sistemi ogrozila splošni časovni okvir za celotno arhitekturo informacijskih sistemov. Skupno smo odgovorni za pravočasno uresničitev tega ambicioznega projekta, da bi zagotovili popolnoma delujoča orodja, pripravljena za odzivanje na nenadne in nenehno spreminjajoče se izzive.

Prav tako je treba čim prej dokončati informacijsko arhitekturo, zlasti z vključitvijo spremenjenega sistema Eurodac. Komisija je septembra 2020 v okviru novega pakta o migracijah in azilu predlagala posodobitev sistema **Eurodac**²⁴, ki bo med drugim prispeval k sledenju nedovoljenim gibanjem, boju proti nedovoljenim migracijam in izboljšanju vračanja. Komisija Evropski parlament in Svet poziva, naj nadaljujeta pogajanja in predlog čim prej sprejmeta.

Na poti k digitalizaciji postopkov na zunanjih mejah

Ko si bodo svetovna potovanja po pandemiji COVID-19 opomogla, je mogoče pričakovati močno povečanje pretoka potnikov. To bo dalo nov zagon procesu digitalizacije, ki se je začel že pred pandemijo, potrebni pa bodo inovativni načini za olajšanje in pospešitev nadzora meje na mednarodnih vstopnih točkah. Digitalna dokumentacija je učinkovitejša in varnejša. Komisija bo do konca leta 2021 **predlagala uredbo o digitalizaciji vizumskega postopka**, da bi se schengenski vizumski postopek v celoti digitaliziral. Kot naslednji korak namerava leta 2023 po poglobljeni oceni in potrebnih posvetovanjih predstaviti **predlog uredbe o digitalizaciji potovalnih dokumentov in olajšanju potovanja**.

Sodelovanje s tretjimi državami

Varovanje zunanjih meja Unije zahteva tudi tesno sodelovanje in partnerstvo s sosednjimi in partnerskimi državami. Tako sodelovanje je sestavni del integriranega upravljanja meja EU. Trdna, celovita, vzajemno koristna in prilagojena partnerstva v skladu z novim paktom o migracijah in azilu prispevajo k boljšemu upravljanju migracij in tesnejšemu sodelovanju pri upravljanju meja. Kot je poudarjeno tudi v Skupnem sporočilu o prenovljenem partnerstvu z južnim sosedstvom²⁵, je ključna močna vzajemna zavezanost zlasti **krepitevi zmogljivosti tretjih držav za upravljanje meja in večjim prizadevanjem proti kriminalnim mrežam, ki tihotapijo migrante in trgujejo z ljudmi**. To prednostno nalogo bo še okrepil prihodnji akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov za obdobje 2021–2025.

²⁴ Spremenjeni predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo biometričnih podatkov (COM(2020)614 final).

²⁵ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prenovljeno partnerstvo z južnim sosedstvom – Nova agenda za Sredozemlje (JOIN(2021) 2 final) z dne 9. februarja 2021.

Novi pakt določa, da bi EU morala uporabiti vsa razpoložljiva orodja, da bi zagotovila operativno podporo novim partnerstvom, med drugim tudi s precej tesnejšim sodelovanjem agencij EU. Evropska unija je odgovorna tudi za podpiranje in spodbujanje visokih standardov varovanja meja, tudi glede temeljnih pravic, v tretjih državah. Agencije EU bi morale tudi intenzivneje sodelovati s partnerskimi državami. Okrepljeni mandat agencije Frontex omogoča posebno operativno in tehnično podporo ter sodelovanje s tretjimi državami. Sodelovanje z Zahodnim Balkanom, med drugim tudi v okviru sporazumov EU o statusu z zahodnobalkanskimi partnericami²⁶, bo mejnim policistom agencije Frontex omogočilo, da sodelujejo z nacionalnimi mejnimi policisti na ozemlju partnerske države. Agencija Frontex lahko zdaj zagotovi tudi praktično podporo za razvoj zmogljivosti partneric za upravljanje meja in sodelovanje s partnericami za optimizacijo prostovoljnega vračanja. Poleg tega bo Komisija podprla izmenjavo informacij med državami članicami in sosednjimi partnerskimi državami, tako da bo državam članicam predložila **priporočilo za vzorčne določbe o izmenjavi informacij** o situacijskem zavedanju, ki naj se uporabljajo v dvostranskih in večstranskih sporazumih s tretjimi državami. Pripravila bo tudi nov **model sporazuma o statusu**, ki bo agenciji Frontex zagotovil podlago za izvajanje skupnih operacij v tretjih državah, in **model delovnega dogovora** za uskladitev okvira za praktično sodelovanje s temi državami. To bo pomagalo zagotoviti enoten način sodelovanja z zunanjimi partnerji EU.

Ključni ukrepi za izboljšanje upravljanja zunanjih meja

Komisija bo predložila:

- dokument o politiki (četrto četrletje 2021), ki mu bo sledilo sporočilo o večletni strateški politiki za evropsko integrirano upravljanje meja (2022);
- predlog uredbe o digitalizaciji vizumskega postopka (četrto četrletje 2021);
- predlog uredbe o digitalizaciji potovalnih dokumentov in olajšanju potovanja (2023);
- poročilo o izvajanju sistematičnega preverjanja v zbirkah podatkov (četrto četrletje 2021);
- smernice o sistematičnem preverjanju v ustreznih zbirkah podatkov ob vstopu v schengensko območje in izstopu iz njega (četrto četrletje 2021);
- akcijski načrt EU za boj proti tihotapljenju migrantov za obdobje 2021–2025 (tretje četrletje 2021);
- priporočilo državam članicam za vzorčne določbe o izmenjavi informacij o situacijskem zavedanju, ki naj se uporabljajo v dvostranskih in večstranskih sporazumih s tretjimi državami (tretje četrletje 2021);

²⁶

Sporazum o statusu z Albanijo je začel veljati 1. maja 2019, 22. maja 2019 pa so bile napotene skupine agencije Frontex. Sporazum s Črno goro, ki je bil podpisan oktobra 2019, je začel veljati 1. julija 2020. Skupna operacija se je začela 15. julija 2020. Sporazum s Srbijo je bil podpisan novembra 2019 in ratificiran na izrednem zasedanju parlamenta 25. februarja 2021. Evropski parlament in Svet sta dogovor odobrila 11. oziroma 25. maja 2020. Operacije naj bi se začele izvajati 16. junija 2021. Sporazum o statusu, ki bi omogočil napotitev skupin evropskih mejnih policistov na mejo med Hrvaško in Bosno in Hercegovino, je bil parafiran pred dvema letoma, januarja 2019, čaka pa se podpis Bosne in Hercegovine. Na podpis čaka tudi sporazum s Severno Makedonijo.

- model sporazuma o statusu in model delovnega dogovora s tretjimi državami (tretje četrletje 2021).

Evropska agencija za mejno in obalno stražo bi morala:

- sprejeti tehnično in operativno strategijo za integrirano upravljanje meja;
- še naprej sprejemati vse potrebne ukrepe za vzpostavitev stalne enote evropske mejne in obalne straže do leta 2027;
- razviti nadaljnje smernice o izvajanju mejnih kontrol in varovanja meja.

Države članice bi morale:

- v tesnem sodelovanju s Komisijo in agencijo eu-LISA še naprej sprejemati vse potrebne ukrepe za izpolnitev zakonskih rokov za uvedbo nove informacijske arhitekture.

Evropski parlament in Svet sta pozvana, naj nadaljujeta pogajanja in hitro sprejmeta:

- predlog uredbe o preverjanju pred vstopom;
- predlog uredbe Eurodac.

3. UKREPI ZA NOTRANJO OKREPITEV SCHENGenskega OBMOČJA IN DOPOLNILNI UKREPI ZA OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Schengensko območje temelji na trdnem pravnem okviru ukrepov, ki podpirajo operativno sodelovanje in izmenjavo informacij med policijskimi in pravosodnimi organi v kazenskih zadevah, ter ukrepov na področju vizumske politike in politike vračanja, ki so bili razviti za nadomestitev odsotnosti nadzora na notranjih mejah. Ti ukrepi so skupaj znani kot schengenski pravni red in vzdržujejo območje svobode, varnosti in pravice²⁷ s spodbujanjem medsebojnega zaupanja med državami članicami in varovanjem učinkovitega uveljavljanja temeljnih svoboščin v Evropski uniji.

Poleg tega morajo države članice na območju brez nadzora na notranjih mejah tesno sodelovati ne le pri ukrepih, povezanih s schengenskim pravnim redom, temveč tudi pri drugih dopolnilnih ukrepih na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja ter migracij in azila. Tudi carinski zakonik Unije z oceno varnostnega tveganja in režimom kontrole na zunanji meji, ki podpira prosti pretok blaga, prispeva k varnosti na schengenskem območju.

Preprečevanje varnostnih groženj, vključno s hudimi kaznivimi dejanji in organiziranim kriminalom ter terorizmom, in boj proti njim

V zadnjih letih je bilo na ravni Unije sprejetih veliko konkretnih ukrepov za nadaljevanje učinkovitega boja proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu ter terorizmu, s čimer se krepi varnost na schengenskem območju, hkrati pa se zagotavlja in ohranja možnost prostega gibanja brez mejnih kontrol. Komisija sodeluje z Evropskim parlamentom, Svetom, državami članicami in drugimi deležniki, da bi v celoti izvedla ukrepe iz glavnih

²⁷ Člen 67 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

strateških varnostnih pobud, predstavljenih julija 2020 kot del **strategije EU za varnostno unijo za obdobje 2020–2025**²⁸. Navedena strategija se osredotoča na prednostna področja za nadaljnje spodbujanje varnosti za vse, ki živijo v Evropi, zlasti z zaščito Evropejcev pred terorizmom in organiziranim kriminalom. Med temi so:

- **Agenda EU za boj proti terorizmu**²⁹, ki opozarja na različna tveganja za našo notranjo varnost in predlaga ukrepe za njihovo odpravo, zlasti glede grožnje, ki jo predstavlja vračanje tujih terorističnih bojnikov;
- **strategija EU za boj proti organiziranemu kriminalu**³⁰, ki opredeljuje številne ukrepe za okrepitev sodelovanja na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter pravosodnega sodelovanja ter za boj proti strukturam organiziranega kriminala in visoko prednostno obravnavanim kaznivim dejanjem ali kaznivim dejanjem v porastu, vključno s tihotapljenjem drog, strelnim orožjem ali okoljskim kriminalom ali ponarejanjem, ter
- **Strategija EU za boj proti trgovini z ljudmi**³¹, ki se osredotoča na preprečevanje tega kaznivega dejanja, privedbo trgovcev z ljudmi pred sodišče ter zaščito in opolnomočenje žrtev.

Vsi ukrepi iz teh strategij so pomembni gradniki območja svobode, varnosti in pravice. So ključnega pomena za izboljšanje varnosti v schengenskem območju. Učinkovito izvajanje je nujno za preprečevanje varnostnih groženj in boj proti njim ter posledično za krepitev zaupanja med državami članicami. Poleg tega je pri izvajanju in uporabi teh ukrepov bistveno, da države članice v celoti spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami otroka in ustreznimi zahtevami glede varstva podatkov.

Učinkovito izvajanje ključnih prednostnih nalog strategije EU za varnostno unijo je odvisno tudi od nadaljnjega tesnega sodelovanja z Zahodnim Balkanom in širšim sosedstvom Unije.

Krepitev policijskega in pravosodnega sodelovanja

Na območju brez nadzora na notranjih mejah bi morali imeti policisti v eni državi članici dostop do istih informacij, ki so na voljo njihovim sodelavcem v drugi državi članici. Morali bi učinkovito in privzeto sodelovati po vsej Evropi. Zato je **policijsko sodelovanje** pomemben element ukrepov, ki podpirajo varnost na soodvisnem območju brez nadzora na notranjih mejah, ki pa se med državami članicami in na mednarodni ravni še vedno zelo razlikuje. Tako storilci kaznivih dejanj in njihove skupine v državah članicah še naprej

²⁸ Sporočilo Komisije o strategiji EU za varnostno unijo (COM(2020) 605 final) z dne 24. julija 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM (2021) 170 final.

³¹ COM (2021) 171 final.

delujejo z nezmanjšano intenzivnostjo, pri čemer izkoriščajo različne nacionalne jurisdikcije³².

Da bi bili kot Unija učinkoviti pri boju proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu, se moramo premakniti od sodelovanja na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, ki v veliki meri temelji na instrumentih mehkega prava, k zavezujočim sistematičnim partnerstvom. Boljše policijsko sodelovanje lahko razširi tudi nabor alternativ nadzoru na notranjih mejah, ki so na voljo državam članicam. V ta namen bo Komisija proti koncu tega leta predstavila zakonodajni predlog za **kodeks EU o policijskem sodelovanju**. Prihodnji kodeks bo vzpostavil skladen pravni okvir EU za zagotovitev, da imajo organi kazenskega pregona enak dostop do informacij drugih držav članic, kadar jih potrebujejo za boj proti kaznivim dejanjem in terorizmu.

Za boljšo **izmenjavo informacij** bo kodeks EU o policijskem sodelovanju formaliziral in pojasnil postopke za izmenjavo informacij med državami članicami, zlasti za namene preiskav, pa tudi vlogo „enotne kontaktne točke“ pri takih izmenjavah, ter v celoti izkoristil Europolov kanal za izmenjavo informacij³³. Kodeks bo dopolnjen s predlogom za okrepitev avtomatizirane izmenjave pomembnih kategorij podatkov v skladu s sklepoma Sveta k **Prümski pogodbi**³⁴. Novi pravni okvir bo omogočil učinkovitejšo in hitrejšo izmenjavo podatkov o DNK in prstnih odtisih ter registracijah vozil med državami članicami, da bodo nacionalni organi lahko ugotovili, ali so podatki na voljo v drugih državah članicah, in do njih pridobili hiter dostop. Komisija tudi preučuje, ali je treba v to izmenjavo vključiti nove kategorije podatkov, kot so fotografije, vozniška dovoljenja, policijske evidence in balistični podatki.

Kar zadeva **operativno sodelovanje po vsej EU**, bo kodeks EU o policijskem sodelovanju obravnaval potrebo po skupnih standardih, ki bodo policistom omogočili učinkovito sodelovanje s kolegi v sosednjih državah. Na podlagi dobrih praks pri dvostranskem ali večstranskem sodelovanju med državami članicami bi bilo treba policistom omogočiti, da na obmejnih območjih izvajajo skupne operacije in opravljajo skupne patrulje. Ker storilci kaznivih dejanj in teroristi delujejo v več državah članicah, bi morali imeti policijski organi možnost, da jih po potrebi spremljajo in aretirajo pri zasledovanju prek nacionalnih ozemelj. Cilj kodeksa EU o policijskem sodelovanju bo ob upoštevanju vloge držav članic na področju notranje varnosti in potrebne prožnosti za regionalno sodelovanje pojasniti in uskladiti pravila delovanja pri čezmejnih operacijah kazenskega pregona. Za okrepitev operativnega policijskega sodelovanja v Uniji bo potrebno intenzivno politično sodelovanje vseh zadevnih akterjev.

³² Glej Europolovo oceno ogroženosti zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v EU (12. april 2021): „Kriminalne dejavnosti v obmejnih regijah izkoriščajo naravne razmejitve med posameznimi jurisdikcijami na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj, ki ustvarjajo možnosti za izogibanje preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj in zagotavljajo bližino več trgov.“ Po podatkih Eurola je preko 70 % organiziranih kriminalnih združb prisotnih v več kot treh državah članicah.

³³ Europolova mrežna aplikacija za varno izmenjavo informacij.

³⁴ Sklep Sveta 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu, ter Sklep Sveta 2008/616/PNZ o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ.

Komisija je decembra 2020 predstavila tudi predlog za **okrepitev mandata Europol**³⁵, med drugim z omogočanjem agenciji, da podpre nacionalne preiskave z analizo velepodatkov. Komisija Evropski parlament in Svet poziva, naj nadaljujeta pogajanja, da bi hitro sprejela novo uredbo.

Bistveno je tudi, da organi kazenskega pregona še naprej razvijajo nedavno sprejeta orodja. Z večjo uporabo predhodnih informacij o potnikih (API) v kombinaciji z evidencami podatkov o potnikih (PNR) bi se lahko znatno izboljšala varnost ob razmeroma majhnih stroških in brez poseganja v potovalne tokove. V skladu z uredbo PNR države članice zbirajo imena potnikov za vse lete, vključno z leti znotraj EU. Nasprotno pa se v skladu z direktivo API³⁶ podatki API sistematično zbirajo le za lete, ki v Unijo prihajajo iz tretjih držav. Komisija zato pripravlja zakonodajni predlog za razširitev uporabe **predhodnih informacij o potnikih (API) na lete znotraj schengenskega območja**. Ta sprememba bi razširila nabor ukrepov, ki so državam članicam na voljo za nadomestitev odsotnosti nadzora na notranjih mejah, kar bi organom kazenskega pregona omogočilo, da v schengenskem območju uporabijo podatkovno voden pristop, ki temelji na tveganju.

Poleg okrepljenega policijskega sodelovanja je zaupanje med državami članicami odvisno tudi od tesnega pravosodnega sodelovanja. Evropski nalog za prijetje je pomembno orodje za hitrejšo in lažjo predajo v EU in je ključni instrument pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Za okrepitev delovanja evropskega naloga za prijetje je bistvenega pomena polno izvajanje ključnih ukrepov iz sklepov Sveta o evropskem nalogu za prijetje iz decembra 2020³⁷ in poročila Evropskega parlamenta o evropskem nalogu za prijetje iz januarja 2021³⁸. Komisija bo **posodobila priročnik o evropskem nalogu za prijetje** in zagotovila smernice za delavce v praksi o tem, kako obravnavati morebitne zlorabe prošenj za iskanje in izročitev iz tretjih držav. Z delavci v pravni stroki sodeluje prek novoustanovljene usklajevalne skupine, da bi pospešila izmenjavo informacij o evropskem nalogu za prijetje. Komisija tudi pozorno spremlja pravilno izvajanje okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje, pri čemer po potrebi uporablja postopke za ugotavljanje kršitev.

Poleg tega so pomembna tudi področja pravosodnega sodelovanja, ki se osredotočajo na usklajevanje čezmejnega pregona, na katerih je Unija razvila vrsto zakonodajnih orodij, kot je evropski preiskovalni nalog, in ustanovila Eurojust kot agencijo Unije za olajševanje takega usklajevanja. Bistveno je, da Eurojust še naprej razvija svoje zmogljivosti za pomoč nacionalnim organom pri čezmejnih preiskavah in pregonu z uporabo sodobne informacijske tehnologije in varne komunikacije, tudi prek sistema E-Codex, ter vzpostavitev povezav „zadetkov/nizadetkov“ z drugimi agencijami PNZ. Podobno bi morale tudi skupne preiskovalne skupine izkoristiti digitalna orodja in obdelovati informacije prek varne

³⁵ COM(2019) 796 final z dne 9. decembra 2020.

³⁶ Direktiva Sveta 2004/82/ES z dne 29. aprila 2004 o obveznosti prevoznikov, da sporočajo podatke o potnikih (UL L 261, 6.8.2004, str. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/sl/pdf>.

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_SL.html.

informacijske platforme za sodelovanje. Komisija si prizadeva zagotoviti splošnejšo digitalizacijo instrumentov pravosodnega sodelovanja, da bi dodatno olajšala ta razvoj³⁹.

Potreba po sistemih, ki bodo kos izzivom prihodnosti: čim boljša uporaba obstoječih in prihodnjih tehnologij

Uporaba tehnologije v podporo čezmejnemu policijskemu sodelovanju in kazenskemu pregonu se je v zadnjih letih hitro razvijala, kar ponuja nove možnosti za preprečevanje in odkrivanje čezmejnih in potencialnih groženj ter boj proti njim po več državah. Poleg tega so sodobne tehnologije zlasti cenejše, lahko pa bi se izkazale za učinkovite pri doseganju podobnih ciljev kot začasne fizične mejne kontrole. Poleg policijskih kontrol, ki jih lahko države članice izvajajo na obmejnih območjih (ob odsotnosti nadzora na notranjih mejah), se lahko take tehnologije uporabijo tudi na letališčih ali železniških postajah kot območjih z večjim tveganjem.

Nadaljnji razvoj, uvedba in uporaba umetne inteligence so bistvenega pomena tudi za to, da bi organi kazenskega pregonu lahko sledili količini in kompleksnosti podatkov pri današnjih preiskavah ter uporabi sodobnih tehnologij s strani storilcev kaznivih dejanj. Eden od ciljev predloga Komisije za uredbo o umetni inteligenci⁴⁰ je spodbujanje razvoja varne in zakonite umetne inteligence, ki spoštuje temeljne pravice. Za umetno inteligenco je potreben dostop do visokokakovostnih naborov podatkov. Pravočasna vzpostavitev evropskih podatkovnih prostorov bo pripomogla k oblikovanju, učenju in ocenjevanju orodij umetne inteligence za namene kazenskega pregonu.

V zadnjih letih so bile na ravni EU in držav članic izvedene znatne naložbe v raziskave in inovacije za varnost in poenostavitev potovanj⁴¹, številne države članice pa imajo take uspešne sisteme⁴². Komisija bo še naprej podpirala države članice pri uvajanju in uporabi novih tehnologij. Hkrati pa je ključno, da se še naprej vlaga v raziskave za iskanje priložnosti, ki bi jih lahko ponudile nove prihodnje tehnologije. Komisija bo spodbujala tehnične in politične razprave o teh zadevah, da bi se preučil celoten potencial sodobnih tehnologij ob hkratnem zagotavljanju polnega spoštovanja temeljnih pravic ter zagotovila izmenjava najboljših praks in znanja med državami članicami.

³⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Digitalizacija pravosodja v Evropski uniji – Zbirka orodij za izkoriščanje priložnosti (COM(2020)710 final) z dne 2. decembra 2020.

⁴⁰ Predlog Komisije z dne 21. aprila 2021 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi usklajenih pravil o umetni inteligenci (akt o umetni inteligenci) in spremembi nekaterih zakonodajnih aktov Unije (COM(2021)206 final). V tem predlogu so številne uporabe umetne inteligence za namene migracij in kazenskega pregonu opredeljene kot zelo tvegane.

⁴¹ Komisija to raziskovalno delo podpira prek delovnega programa na področju civilne varnosti za družbo v okviru programa Obzorje Evropa: EU je med letoma 2007 in 2020 vložila skoraj 3 milijarde EUR v raziskave na področju varnosti, pri čemer se je v tem obdobju začelo izvajati približno 700 projektov, ki pokrivajo širok spekter varnostnih tem, tudi upravljanje meja in poenostavitev potovanj.

⁴² Tak sistem je na primer nizozemski vodilni ukrep, in sicer sistem @MIGO-BORAS. Ta sistem omogoča elektronsko prepoznavanje registrskih tablic, poizvedbo v ustreznih podatkovnih zbirkah in pošiljanje patrolj kraljeve žandarmerije za izvajanje pregledov na kraju samem.

Skupna migracijska in azilna politika

Zaradi zelo izjemnih okoliščin begunske krize leta 2015 se je območje brez nadzora na notranjih mejah znašlo pod pritiskom, kar je razkrilo pomembne pomanjkljivosti v sistemu Unije za upravljanje migracij, zlasti glede solidarnosti in odgovornosti. Vse rešitve, predlagane v **novem paktu o migracijah in azilu**, bodo prispevale k učinkovitemu upravljanju migracij, tesnejšemu sodelovanju in delitvi odgovornosti med državami članicami ter tako okrepile schengensko območje. Cilj novega pakta je odpraviti vrzeli med kontrolami na zunanjih mejah, azilnimi postopki in postopki vračanja v državah članicah z uvedbo **integriranega postopka na meji, ki se bo uporabljal za vse državljane tretjih držav, ki prečkajo mejo brez dovoljenja**. Ta pakt skupaj s predlogom o preverjanju pred vstopom krepí povezave med azilnim postopkom in postopkom vračanja na zunanjih mejah. Novi postopki na meji in drugi ukrepi iz pakta naj bi prispevali h krepitvi upravljanja zunanjih meja ter preprečevanju in zmanjšanju pobegov in nedovoljenega gibanja znotraj schengenskega območja.

Hkrati pakt predlaga **stalni solidarnostni mehanizem** za podporo državam članicam, ki se soočajo z največjimi izzivi glede nedovoljenih prihodov na zunanje meje. Solidarnost naj bi bila obvezna in prilagojena potrebam na terenu. Možnosti solidarnosti bi zajemale premestitev, dopolnjeno s programi prevzema vračanja, v okviru katerih se država članica zaveže, da bo podpirala vračanje; poleg tega lahko v posebnih okoliščinah solidarnost vključuje tudi druge prispevke, kot so prispevki h krepitvi zmogljivosti na področju azila, sprejemni zmogljivosti, operativni podpori ali sodelovanju z zadevnimi državami izvora ali tranzita, ki niso članice EU. Skupni migracijski in azilni sistem kot celota ter zagotovilo, da je za obravnavanje nedovoljenih prihodov vzpostavljen trden sistem, bosta okrepila medsebojno zaupanje in posledično podprla schengensko območje.

Ključni ukrepi za notranjo okrepitev schengenskega območja

Komisija bo:

- predložila zakonodajni predlog za kodeks EU o policijskem sodelovanju (četrto četrletje 2021);
- predložila predlog uredbe o obveznosti sporočanja predhodnih informacij o potnikih (API) (2022);
- začela posebna posvetovanja za proučitev uporabe tehnologij kot alternative nadzoru na mejah (tretje četrletje 2021);
- posodobila priročnik o evropskem nalogu za prijetje (četrto četrletje 2021).

Države članice bi morale:

- v celoti izvajati obstoječe varnostne pobude in popolnoma izkoristiti že razpoložljiva orodja kazenskega pregona.

Evropski parlament in Svet sta pozvana, naj nadaljujeta pogajanja in hitro sprejmeta:

- predlog za okrepitev mandata Evropaia;

- predloge v okviru novega pakta o migracijah in azilu.

4. VEČJA PRIPRAVLJENOST IN OKREPLJENO UPRAVLJANJE ZA SPODBUJANJE ZAUPANJA

Schengensko območje je podprto z znatnim naborom ukrepov, ki nadomeščajo odsotnost nadzora na notranjih mejah, vendar so ti ukrepi uspešni le, kolikor se dobro izvajajo. V ta namen potrebujemo trden sistem upravljanja, ki bo omogočal spopadanje s prihodnjimi izzivi na celotnem schengenskem območju, ter okrepljene politični dialog, spremljanje in izvrševanje.

Politični dialog za soglasje in sodelovanje

Komisija je vzpostavila schengenski forum za spodbujanje rednega in strukturiranega političnega dialoga med akterji, ki so vključeni v zagotavljanje pravilnega delovanja schengenskega območja. Dva tovrstna dogodka sta se že zgodila 30. novembra 2020 in 17. maja 2021, udeležili pa so se ju poslanci Evropskega parlamenta in ministri za notranje zadeve. Izkazalo se je, da je forum uporabna platforma za politično usmerjanje v glavne elemente te strategije in za krepitev zaupanja.

Na podlagi teh izkušenj **bo Komisija še naprej organizirala redne schengenske forume** za razpravljanje o stanju schengenskega območja na politični ravni ter spodbujanje nadaljnjih razmislekov in sodelovanja pri odzivih na sedanje in prihodnje izzive. Naslednji forum bo predvidoma še pred koncem leta 2021.

Pomembno je, da politična razprava celovito zajame vse elemente zapletene arhitekture, ki podpira pravilno delovanje schengenskega območja. V ta namen bo Komisija ponovno začela sprejemati „**poročila o stanju schengenske ureditve**“, ki bodo podlaga za razprave na letnem forumu. V teh poročilih bodo povzete razmere v zvezi z odsotnostjo nadzora na notranjih mejah, rezultati schengenskih ocenjevanj in stanje izvajanja priporočil. Komisija bo v ta poročila vključila „pregled stanja schengenske ureditve“, da bi na medsebojno povezan način ocenila izvajanje schengenskega pravnega reda na različnih področjih politike in bolje podprla države članice pri spopadanju z morebitnimi izzivi.

Pripravljenost: posodobitev in prilagoditev naših sistemov

Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah predstavlja težavo že več let, in sicer jo je predstavljala že precej pred začetkom pandemije COVID-19. Več držav članic od leta 2015 stalno izvaja nadzor na notranjih mejah. To je izpostavilo potrebo po več usklajevanja na evropski ravni v zvezi s tem nadzorom na notranjih mejah, da se zagotovi njegova sorazmernost. Komisija je v odziv leta 2017 predložila spremembo Zakonika o schengenskih mejah⁴³, ki pa kljub soglasju deležnikov, da je treba to vprašanje obravnavati, ni prejela zadostne podpore, da bi sozakonodajalca uspešno nadaljevala pogajanja.

⁴³ COM(2017) 571 final.

Izkušnje s pandemijo COVID-19 so pokazale tudi, da je potreben stabilen okvir za usklajevanje in odločanje na zunanjih mejah in v schengenskem območju v kriznih razmerah. Zmožnost povsem usklajenega obravnavanja morebitnih prihodnjih pandemij ali podobnih groženj, ki hkrati prizadenejo več držav članic ali vse države članice, izkazuje odpornost schengenskega območja. Ukrepi ene države članice na skupni zunanji meji Unije ali znotraj schengenskega območja namreč vplivajo na vse druge.

Evropska komisija se je v mejah svojih pristojnosti hitro odzvala in hitro odprla „zelene koridorje“ za tranzit osnovnega blaga ter sprejela dva sklopa smernic o prostem gibanju delavcev⁴⁴ in nujni pomoči za čezmejno zdravstveno varstvo⁴⁵ ter številne druge smernice in priporočila v zvezi z upravljanjem zunanjih in notranjih meja, ko se je kriza začela⁴⁶. Poleg tega je bil na podlagi predloga Komisije s Priporočilom Sveta (EU) 2020/1475⁴⁷ in njegovimi spremembami (EU) 2021/119⁴⁸ sprejet usklajen pristop k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19, Priporočilo Sveta (EU) 2020/912 pa je obravnavalo omejitve nenujnih potovanj v Evropsko unijo⁴⁹.

Na podlagi tako pridobljenih izkušenj namerava Komisija do konca tega leta predložiti **nov predlog za spremembo Zakonika o schengenskih mejah**. V novem predlogu bo treba upoštevati izkušnje, pridobljene s krizo zaradi COVID-19, in nadgraditi razprave v zvezi s predlogom iz leta 2017, zlasti glede ohranitve možnosti držav članic, da ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah, ob ponovni potrditvi načela, da bi moral biti to le skrajni ukrep, ki se uporabi v primeru groženj.

Za spopadanje z morebitnimi prihodnjimi izzivi na celotnem schengenskem območju bi spremenjeni Zakonik o schengenskih mejah obravnaval okoliščine, ki bi nastale ob resnih grožnjah, tudi grožnjah za javno zdravje, kot se je zgodilo ob pandemiji COVID-19. V takih

⁴⁴ Sporočilo Komisije: Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19 (C(2020) 2051);

⁴⁵ Sporočilo Komisije: Smernice o nujni pomoči EU pri čezmejnem sodelovanju na področju zdravstvenega varstva v povezavi s krizo zaradi COVID-19 (C(2020) 2153).

⁴⁶ Npr. Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev (COM(2020) 1753 final), Smernice za varovanje zdravja, repatriacijo in ureditev potovanj za pomorščake, potnike in druge osebe na ladjah (C(2020) 3100 final) ter sporočilo COVID-19: Začasna omejitev nenujnih potovanj v EU (COM(2020) 115).

⁴⁷ Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14.10.2020, str. 3). Svet je 1. februarja 2021 na predlog Komisije sprejel spremembe Priporočila (EU) 2020/1475 zaradi zelo visoke ravni prenosa v skupnosti po vsej EU, morda povezane s povečano prenosljivostjo novih različic SARS-CoV-2, ki vzbujajo zaskrbljenost. Komisija je 31. maja 2021 predložila predlog za spremembo tega priporočila zaradi izboljšanja epidemioloških razmer in prihodnje uvedbe digitalnega potrdila EU o COVID-19.

⁴⁸ Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 36I, 2.2.2021, str. 1).

⁴⁹ Priporočilo Sveta (EU) 2020/912 z dne 30. junija 2020 o začasni omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve (UL L 208I, 1.7.2020, str. 1).

primerih je pomembno zagotoviti usklajevanje in tesno sodelovanje na ravni Unije s potrebnimi zaščitnimi ukrepi, da bi ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah ostala skrajni ukrep. Tako bi imele Komisija in države članice pregled nad okoliščinami, zaradi katerih bi bilo treba ponovno uvesti nadzor na mejah. Spremenjeni zakonik bi obravnaval tudi potrebo po usklajevanju ukrepov, ki omejujejo potovanja v EU, zlasti na podlagi izkušenj pri odzivu na resno grožnjo za javno zdravje, ki jo predstavlja pandemija, ko so države članice različno izvajale Priporočilo Sveta (EU) 2020/912, in omogočanju prožnega okvira za odzivanje na krize.

Kriza zaradi COVID-19 je pokazala, kako krhko je lahko polno delovanje enotnega trga. Komisija bo junija predstavila sporočilo o izkušnjah, pridobljenih med krizo zaradi COVID-19, da bi razmislila o tem, kako bi se lahko bolje pripravili, bili odpornejši in se bolje odzivali na javnozdravstvene krize v prihodnosti. Sedanji pravni okvir enotnega trga ni dovolj prilagojen kriznim razmeram. Komisija je v sporočilu o posodobitvi nove industrijske strategije iz leta 2020⁵⁰ napovedala predlog instrumenta enotnega trga za izredne razmere. Pomenil bo strukturno rešitev za zagotovitev prostega pretoka oseb, blaga in storitev v primeru prihodnjih kriz. Ta instrument bi moral zagotoviti boljšo izmenjavo informacij in usklajevanje ter večjo solidarnost med državami članicami pri sprejemanju ukrepov, povezanih s krizo.

Komisija je med celotnim nizom smernic in priporočil, sprejetih v odziv na pandemijo COVID-19, marca 2020 sprejela tudi **sistem zelenih vozniških pasov** v odziv na zastoje tovornega prometa na notranjih mejah⁵¹, ki ga je oktobra 2020 nadgradila na podlagi sčasoma pridobljenih izkušenj⁵². Cilj je bil zagotoviti, da dobavne verige po vsej EU še naprej delujejo v vseh okoliščinah. V skladu z načeli zelenih vozniških pasov so bile države članice pozvane, naj vse ustrezne notranje mejne prehode v vseevropskem prometnem omrežju (TEN-T) določijo kot mejne prehode z „zelenimi vozniškimi pasovi“, ki so odprti za vsa tovorna vozila, ne glede na blago, ki ga prevažajo. Prečkanje meje, vključno z morebitnimi kontrolami in zdravstvenimi pregledi, ne bi smelo trajati več kot 15 minut, brez poseganja v potrebo nacionalnih organov, da sprejmejo sorazmerne in posebej prilagojene ukrepe za zmanjšanje tveganja okužbe, pa bi bilo treba opustiti omejitve, kot sta obvezna karantena ali testiranje delavcev v prevozništvu. Da bi bila boljše pripravljena na prihodnje krize in če bi bil nadzor na notranjih mejah kljub sprejetim ukrepom spet neizogiben, bo Komisija ustrezne **blažilne ukrepe** iz smernic in priporočil, pripravljenih v zvezi s COVID-19, kodificirala v **Praktičnem priročniku za mejne policiste**, ki bi moral postati prva referenca za mejne policiste v kriznih razmerah. Tako bi se zagotovili tudi prosto gibanje zaposlenih in zaščitni

⁵⁰ Sporočilo Komisije: Posodobitev nove industrijske strategije iz leta 2020: močnejši enotni trg za okrevanje Evrope (COM(2021) 350 final), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Sporočilo Komisije o izvajanju zelenih vozniških pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev (2020/C 96 I/01), (C(2020)1897), (UL C 96I, 24.3.2020, str. 1).

⁵² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu: Posodobitev zelenih pasov za ohranitev delovanja gospodarstva v času ponovnega izbruha pandemije COVID-19 (COM(2020)685 final).

ukrepi za čezmejno napotitev delavcev v času krize (vključno z delavci v prevozništvu in zdravstvenimi delavci).

Poleg tega bi bilo treba **sistem zelenih vozniških pasov zdaj konsolidirati** v okvir, ki ga je mogoče sprožiti kot odziv na morebitne nove krize. Komisija namerava v ta namen do konca leta 2021 v skladu s širšo pobudo za instrument enotnega trga za izredne razmere predložiti načrt ukrepov ob nepredvidenih dogodkih. Ta pobuda bo z vidika prevoza in mobilnosti upoštevala izkušnje, pridobljene med trenutno pandemijo, in obravnavala potrebe evropskega tovornega in potniškega prometa v primeru pandemije. Osredotočila se bo na zagotavljanje prostega pretoka delavcev v prevozništvu in tovornega prometa ter na zagotavljanje jasnosti v potniškem prometu. Njen cilj bo boljša priprava prometnega sistema EU na dogodke, podobne pandemiji, in ohranjanje celovitosti notranjega trga.

Priporočilo Komisije o **načrtu EU za pripravljenost na migracije in migracijske krize**⁵³, sprejeto kot del novega pakta o migracijah in azilu, bo prav tako pomagalo zagotoviti pripravljenost na težke migracijske razmere, ki bi lahko vplivale na Unijo, in odzivanje nanje. Načrt zagotavlja stalno spremljanje razmer na področju migracij na zunanjih mejah EU in v zadevnih tretjih državah ter pravočasno izmenjavo informacij med vsemi zadevnimi akterji. Za delo mreže EU za pripravljenost na migracije in migracijske krize je zdaj potrebno polno izvajanje z dejavnim sodelovanjem vseh akterjev, zlasti držav članic in zadevnih agencij.

Okrepljeno spremljanje in izvrševanje

Dobro delujoče schengensko območje je odvisno od medsebojnega zaupanja med državami članicami, navsezadnje pa tudi od pravilnega in učinkovitega izvajanja schengenskega pravnega okvira. To je ključnega pomena, saj lahko pomanjkljivosti in neizvajanje v eni državi članici vplivajo na vse države članice in posledično ogrozijo schengensko območje.

Schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem (v nadaljnjem besedilu: mehanizem) kot instrument medsebojnega sodelovanja podpira izgradnjo medsebojnega zaupanja med državami članicami. Je pa tudi bistvenega pomena za učinkovito delovanje schengenskega območja, saj ugotavlja in odpravlja težave ter izboljšuje izvajanje pravnega okvira s strani držav članic.

Za trdnjši in odpornejši schengenski sistem je potreben mehanizem, ki v celoti ustreza svojemu namenu. Pri petletnem pregledu mehanizma so bile razkrite pomanjkljivosti, ki mu preprečujejo, da bi deloval tako učinkovito, kot bi moral. Komisija na podlagi obsežnih posvetovanj z vsemi zadevnimi deležniki, na katerih je bilo doseženo široko splošno soglasje, **predlaga spremembo schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma**. Cilj predloga je povečati učinkovitost in strateškost mehanizma ter ga bolje opremiti za soočanje z

⁵³ Priporočilo Komisije o mehanizmu EU za pripravljenost na krize v zvezi z migracijami in upravljanje takšnih kriz (načrt za pripravljenost na migracije in migracijske krize) (C(2020) 6469 final) z dne 23. septembra 2020.

novimi razmerami in izzivi. Povečal naj bi tudi zmogljivost mehanizma za spodbujanje političnega dialoga o stanju schengenske ureditve, pri čemer bi se osredotočil na področja, ki bi lahko ogrozila delovanje schengenskega območja kot celote.

Predlog znatno pospešuje postopek ocenjevanja, da se pomanjkljivosti pravočasno ugotovijo in odpravijo. Uvaja hitri postopek, kadar se pri ocenjevanju ugotovijo pomanjkljivosti, ki bi lahko ogrozile delovanje schengenskega območja. V skladu s tem postopkom bo morala ocenjevana država članica še pred sprejetjem ocenjevalnega poročila takoj začeti odpravljati pomanjkljivost ter o sprejetih ukrepih brez odlašanja obvestiti Komisijo in države članice. Predlog tudi osredotoča pristojnost Sveta za odločanja na politično najbolj relevantne primere ter povečuje nadzorno vlogo Evropskega parlamenta in Sveta v tem procesu.

Vzpostavlja prožen okvir, ki bo v ocene v celoti vključil nedavni zakonodajni razvoj, kot sta nova informacijska arhitektura in sistem vstopa/izstopa, ter okrepljeno vlogo zadevnih agencij EU. Prav tako krepi ocene na podlagi tveganja, kar omogoča boljši pregled nad uspešnostjo držav članic in delovanjem schengenskega območja kot celote. Prinaša zelo potrebno prožnost za odzivanje na nove izzive, hkrati pa poenostavlja obstoječe postopkovne obveznosti in odpravlja birokracijo. Pojasnjuje obstoječa orodja, ustvarja nova in cikel ocenjevanja podaljšuje s petih na sedem let, da se zagotovi natančnejše, prilagojeno in strateško spremljanje držav članic.

Sedanji mehanizem bo še naprej ocenjeval, kako države članice izvajajo in uporabljajo zahteve glede varstva podatkov. Poleg tega predlog, da bi obravnaval vprašanje omejenih zmogljivosti sedanjega mehanizma za ugotavljanje posebnih vrst kršitev temeljnih pravic, krepi vlogo Agencije za temeljne pravice in njeno sistematično sodelovanje pri ocenjevanju, pa tudi vlogo tretjih strani, kot so varuhi človekovih pravic, in organov, ki spremljajo spoštovanje temeljnih pravic. Za večjo učinkovitost nenapovedanih obiskov predlog predvideva odpravo njihovega sistematičnega napovedovanja 24 ur vnaprej.

V zadnjih letih so bili na ravni EU in nacionalni ravni vzpostavljeni drugi mehanizmi za nadzor kakovosti in spremljanje, ki lahko dopolnjujejo schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem. Predlog zagotavlja **več sinergij z navedenimi instrumenti, zlasti s postopkom ocene ranljivosti, ki ga izvaja Frontex**. Cilj je doseči kar največjo uporabo informacij, zbranih z oceno ranljivosti, ter v največji možni meri preprečiti podvajanje prizadevanj in nasprotujoča si priporočila. Upoštevna primera na drugih področjih politike, na katerih bo mogoče povečati sinergije, sta na primer Evropska večdisciplinarna platforma proti grožnjam kriminala (EMPACT) in nadzor, ki ga ob podpori agencije eu-LISA izvaja Komisija glede uvedbe zadevnih informacijskih sistemov. Pri ocenjevanju bi se upoštevali tudi rezultati nacionalnih mehanizmov za nadzor kakovosti (ki jih spodbuja uredba o evropski mejni in obalni straži) in neodvisnega mehanizma spremljanja, ki bo razvit na podlagi predloga za preverjanje pred vstopom državljanz tretjih držav na zunanjih mejah.

Mehanizem je odvisen od pripravljenosti držav članic za izvajanje priporočil. Vendar pa če ena država članica ustrezne zakonodaje ne izvaja pravilno in ne upošteva danih priporočil, to

vpliva na celotno schengensko območje. Komisija bo po potrebi in ko bo ustrezno **bolj sistematično uporabljala sinergije med schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom ter postopki za ugotavljanje kršitev**. Temu bo pristopila strukturirano, pri čemer bo uporabljala prožnejša in preglednejša merila za odločanje o okoliščinah, zaradi katerih bi se lahko začel postopek za ugotavljanje kršitev v skladu s splošno politiko Komisije o izvrševanju in izvajanju prava EU⁵⁴. Primeri, v katerih bi se lahko ugotavljale kršitve, vključujejo pomembne ugotovitve neskladnosti, ki bi lahko imele znaten in takojšen učinek na pravilno delovanje schengenskega območja, če država članica sistematično ne upošteva priporočil za odpravo „neskladnih“ pomanjkljivosti ali če obstajajo „trajne pomanjkljivosti“, ker se z mehanizmom ni uspelo zagotoviti, da bi jih država članica do konca cikla odpravila.

Komisija bo začela tesen politični in tehnični dialog z državami članicami z dolgotrajnim nadzorom na notranjih mejah, da bi razumela razmere in skupaj z njimi preučila možnosti za posebne ukrepe sodelovanja med sosednjimi državami članicami ali za okrepljeno čezmejno policijsko sodelovanje. Če bi ta posvetovanja potrdila, da države članice nesorazmerno podaljšujejo nadzor na notranjih mejah, ne da bi nameravale ukrepe spremeniti, je Komisija pripravljena uporabiti pravna sredstva, ki jih ima na voljo. Komisija bo še naprej tudi ocenjevala uvedbo nadzora na notranjih mejah zaradi COVID-19, da bi zagotovila njegovo odpravo takoj, ko bodo epidemiološke razmere to dopuščale.

Dokončanje schengenskega območja

Komisija meni, da dokončanje schengenskega območja zahteva sprejetje potrebnih korakov za nadaljnje ukrepanje v skladu z legitimnimi pričakovanji in pravno obveznostjo tistih držav članic EU, ki še niso v celoti del območja brez nadzora na notranjih mejah, da se mu pridružijo. Bolgarija in Romunija sta v okviru schengenskega ocenjevalnega postopka dobili pozitivno oceno že v obdobju 2010–2011. Kar zadeva Hrvaško, je Komisija 22. oktobra 2019 sprejela sporočilo⁵⁵, v katerem je navedla, da je Hrvaška sprejela potrebne ukrepe, s katerimi je izpolnila potrebne pogoje za uporabo schengenskega pravnega reda, to pa je bilo ponovno potrjeno po ciljnem ponovnem obisku na hrvaških zunanjih mejah.

Komisija meni, da je zdaj skrajni čas za nadaljnje ukrepanje na podlagi teh pozitivnih ocen, zato Svet poziva, naj sprejme potrebne ukrepe, da bi **Bolgarija, Romunija in Hrvaška postale del območja brez nadzora na notranjih mejah med državami članicami**. Te države članice dejansko izvajajo večino schengenskega pravnega reda, nimajo pa vseh koristi, ki jih prinaša schengensko območje, kar je treba popraviti.

Komisija je ob tem, da pristop k schengenskemu območju za te države pomeni legitimno pričakovanje in pravno obveznost, tudi prepričana, da se bo s polno pridružitvijo teh treh

⁵⁴ Sporočilo Komisije – Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov. (C(2016) 8600 final, UL C 18, 19.1.2017, str. 10).

⁵⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu o preverjanju celovite uporabe schengenskega pravnega reda na Hrvaškem (COM(2019) 497 final) z dne 22. oktobra 2019.

držav schengenskemu območju povečala varnost v EU kot celoti, saj bodo te države lahko v celoti izkoristile razpoložljiva orodja, kakršna so orodja, povezana z vizumskim informacijskim sistemom in interoperabilnostjo. Njihov pristop pa je tudi ključnega pomena za okrepitev medsebojnega zaupanja v schengenskem območju.

Po uspešnem zaključku postopka schengenskega ocenjevanja, ki trenutno poteka, bo isto veljalo za **Ciper**. S tehničnega vidika je ciprski nacionalni sistem pripravljen za vključitev v schengenski informacijski sistem, zato bi se Svet lahko kmalu odločil, da Cipru odobri delni dostop do schengenskega informacijskega sistema, kar je pomemben prvi korak.

Irska sicer ni del schengenskega območja, vendar ima zaradi svoje odločitve o vključitvi dela schengenskega pravnega reda v zvezi s schengenskim informacijskim sistemom v svojo zakonodajo od marca 2021 dostop do sistema. To je še en element, ki prispeva k večji varnosti po vsej EU.

Ključni ukrepi za okrepitev pripravljenosti in upravljanja schengenskega območja

Komisija:

- predstavlja predlog uredbe o spremembi schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma.

Komisija bo:

- organizirala redne schengenske forume in predložila letna poročila o stanju schengenske ureditve;
- predložila sporočilo o izkušnjah, pridobljenih med krizo zaradi COVID-19 (drugo četrtoletje 2021);
- začela politični in tehnični dialog z državami članicami z dolgotrajnim nadzorom na notranjih mejah (tretje četrtoletje 2021);
- predložila predlog uredbe o spremembi Zakonika o schengenskih mejah (četrto četrtoletje 2021);
- kodificirala smernice in priporočila, pripravljene v zvezi s COVID-19, v Praktičnem priročniku za mejne policiste (četrto četrtoletje 2021);
- predložila načrt ukrepov ob nepredvidenih dogodkih, ki vključuje ponovno vzpostavitev sistema zelenih vozniških pasov kot odziv na morebitne nove krize, če bi bilo ogroženo pravilno delovanje prostega pretoka blaga na enotnem trgu (četrto četrtoletje 2021);
- predlagala instrument enotnega trga za izredne razmere (2022).

Komisija, države članice in agencije bi morale:

- v okviru načrta za pripravljenost na migracije in migracijske krize stalno spremljati razmere na področju migracij na zunanjih mejah EU in v zadevnih tretjih državah.

Svet se poziva, naj:

- sprejme potrebne ukrepe, da bi Bolgarija, Romunija in Hrvaška (ter Ciper po uspešnem zaključku postopka schengenskega ocenjevanja, ki trenutno poteka) postale del območja brez nadzora na notranjih mejah.

5. ZAKLJUČEK

Pred 36 leti se je pet držav članic dogovorilo o odpravi nadzora na skupnih mejah. Odprava nadzora na notranjih mejah je prinesla skupno odgovornost za evropsko notranjo varnost, ko še ni bilo sistemov, na katere se zanašamo danes. Bila pa sta zaupanje in zavezanost vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja. Zaupanje in zavezanost sta bistvena za delovanje območja svobode, varnosti in pravice. In sicer sta to zaupanje, da bodo posamezne države članice izvajale pravila za ohranitev Unije kot varnega območja prostega gibanja brez mejnega nadzora, in zavezanost vseh vključenih deležnikov k ohranitvi in okrepitvi strukture, na kateri temelji schengensko območje.

Komisija namerava z ukrepi, predlaganimi v tej strategiji, dopolniti niz orodij, ki so potrebna za zagotovitev pravilnega delovanja schengenskega območja kot območja svobode, varnosti in pravice. To bi moralo ponovno uravnotežiti sistem pravil in okrepiti medsebojno zaupanje med državami članicami, da bi lahko vsi prebivalci schengenskega območja in naše gospodarstvo ponovno v celoti izkoristili to območje brez nadzora na notranjih mejah.

Bistvenega pomena je tudi nadaljnje sodelovanje pri iskanju rešitev za takojšnje krize, kakršna je pandemija COVID-19, in sicer z izvajanjem dogovorjenih priporočil o potovanju v EU in digitalnega potrdila EU o COVID-19 brez odlašanja in usklajeno. Prav tako je ključno nadaljnje sodelovanje z našimi partnerji v tretjih državah, da bi obravnavali pritiske na naših zunanjih mejah in zagotovili mednarodno sodelovanje – tudi z ustreznimi mednarodnimi organizacijami, zlasti s Svetovno zdravstveno organizacijo in Mednarodno organizacijo za civilno letalstvo (ICAO) – v boju proti pandemiji COVID-19 ter bi se lahko vrnili k normalnemu stanju.

Komisija bo predstavila predloge in pobude iz te strategije ter bo po potrebi finančno in operativno podpirala države članice, da se zagotovi pravilno izvajanje zakonodaje. Hkrati pa poziva Evropski parlament in Svet, naj sprejmeta predloge, ki so še v obravnavi, kot so tisti v okviru novega pakta o migracijah in azilu, ter predlog reforme schengenskega ocenjevalnega mehanizma, ki je bil predložen skupaj s to strategijo.

Nazadnje Komisija poziva države članice, naj hitro izvedejo vse že sprejete pobude, zlasti novo informacijsko arhitekturo ter uredbo o evropski mejni in obalni straži. S tem bi se dokončalo delo, opravljeno na področju zunanjih meja in notranje varnosti, kjer je treba ustrezno izvajati vse že dogovorjene ukrepe in pobude. Komisija bo v prihodnjem predlogu za spremembo Zakonika o schengenskih mejah obravnavala tudi potrebo po usklajevanju v primeru groženj, ki zadevajo celotno schengensko območje. Predlagala bo tudi načrt ukrepov ob nepredvidenih dogodkih, ki vključuje ponovno vzpostavitev sistema zelenih vozniških pasov kot odziv na morebitne nove krize, če bi bilo ogroženo pravilno delovanje prostega pretoka blaga na enotnem trgu. Vse navedeno bi moralo utrditi zaupanje v vseevropsko območje svobode, varnosti in pravice, kjer se lahko naši državljani prosto in varno gibljejo in kjer bo uporaba nadzora na notranjih mejah še naprej resnično skrajni ukrep.