



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.11.2020
COM(2020) 779 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s
členom 22 Uredbe Sveta 1053/2013
Prvi večletni ocenjevalni program (2015–2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. UVOD

Francija, Nemčija in tri države Beneluksa so 14. junija 1985 podpisale schengenski sporazum, s katerim je bil odpravljen nadzor na notranjih mejah med temi državami članicami. Danes, torej 35 let pozneje, je schengensko območje med najpomembnejšimi dosežki Evropske unije. Povečala se je svoboda gibanja, saj se 400 milijonov državljanov EU in državljanov tretjih držav, ki so zakonito prisotni na ozemlju, ter tudi blago in storitve lahko gibajo¹ brez nadzora na notranjih mejah, kar je našim družbam prineslo velike družbene in gospodarske koristi².

Dobro delovanje schengenskega območja je odvisno od pravilnega in učinkovitega izvajanja schengenskega pravnega reda ter od vzajemnega zaupanja med državami članicami. Zanj je potrebno sodobno, enotno in zelo učinkovito upravljanje zunanjih meja ter veliko izravnalnih ukrepov (npr. uspešno sodelovanje organov kazenskega pregona, učinkovita vizumska politika in politika vračanja ter izčrpen schengenski informacijski sistem) za zagotovitev varnosti državljanov, zmanjšanje tveganja nedovoljenega gibanja med državami članicami in izboljšanje sinergij med nacionalnimi organi.

Ključen je zanesljiv sistem spremljanja za preverjanje, kako države članice izvajajo schengenski pravni red, in za oblikovanje priporočil o izboljšavah pri izvajanju. V ta namen so pogodbenice leta 1998 v okviru Schengenske konvencije ustanovile stalni odbor, pooblaščen za ugotavljanje pomanjkljivosti pri izvajanju Schengenskega sporazuma in predlaganje rešitev³. Po vključitvi Schengenske konvencije v pravni okvir EU je Svet prevzel usklajevalno vlogo, ekipe strokovnjakov iz držav članic, ki so vključevale tudi predstavnika Sveta in opazovalca Komisije, pa so redno izvajale ocenjevanja⁴.

V okviru novega schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma⁵ je bila leta 2015 odgovornost za usklajevanje in splošno organizacijo izvajanja prenesena na Komisijo. Kljub temu je mehanizem še vedno skupna odgovornost, saj Komisija izvaja ocenjevanja v sodelovanju s strokovnjaki iz držav članic. Ta element medsebojnega strokovnega pregleda je temelj schengenskih ocenjevanj, saj krepi odgovornost, lastništvo rezultatov in zaupanje. Svet na podlagi predloga Komisije izda ocenjenim državam priporočila v zvezi s tem, kako odpraviti morebitne pomanjkljivosti, ugotovljene pri ocenjevanju.

Mehanizem je še vedno enako pomemben kot prej. Od leta 2015 je schengensko območje pod stalnim pritiskom in danes se spoprijemamo z drugačno resničnostjo kot ob njegovi vzpostavitvi. Zaradi nestabilnosti v soseščini Evrope in zunaj nje, posledic zelo posebnih

¹ Schengensko območje poleg držav članic vključuje tudi Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn (t. i. pridružene schengenske države). Irska ni del schengenskega območja, vendar bo schengenski pravni red delno uporabljala od 1. januarja 2021. Združeno kraljestvo prav tako ni bilo del schengenskega območja, vendar je delno uporabljalo schengenski pravni red. Bolgarijo, Hrvaško, Ciper in Romunijo zavezuje schengenski pravni red, vendar nadzor na notranjih mejah teh držav članic še ni bil odpravljen. Države članice v poročilu se nanašajo na vse te države.

² Leta 2016 je bilo ocenjeno, da bi popolna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah povzročila takojšnje neposredne stroške v razponu med 5 in 18 milijardami EUR letno (COM(2016) 120 final).

³ Sklep Izvršnega odbora z dne 16. septembra 1998 o ustanovitvi stalnega odbora Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (SCH/Com-ex (98)26 def.) (UL L 239, 22.9.2000, str. 138).

⁴ Glej sklepe Sveta z dne 5. decembra 2014 o posledicah schengenskega ocenjevanja v Svetu ter njegovi prihodnji vlogi in odgovornostih v okviru novega mehanizma.

⁵ Uredba Sveta (EU) št. 1053/2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 27, v nadaljnjem besedilu: uredba o schengenskem ocenjevanju), ki je začela veljati leta 2015.

okolščin begunske krize leta 2015, krize zaradi pandemije COVID-19 in terorističnih groženj si je treba vzeti čas za razmislek in nadaljnje spremljanje.

Za dobro delujoče schengensko območje je med drugim potrebna vzpostavitev v celoti učinkovitega orodja za ocenjevanje delovanja območja in zagotavljanje učinkovitega izvajanja izboljšav. V okviru novega mehanizma so bile do zdaj v skladu s prvim večletnim ocenjevalnim programom ocenjene vse zadevne države članice. To poročilo v skladu z obveznostmi poročanja iz uredbe o schengenskem ocenjevanju⁶ vključuje informacije o stanju v zvezi z izvajanjem schengenskega pravnega reda, ki temeljijo na ugotovitvah ocenjevanj in izvedenih priporočilih. Poročilo se upošteva tudi pri razmisleku, potrebnem pri pregledu mehanizma za zagotovitev, da lahko ta v celoti doseže svoj potencial kot orodje za ocenjevanje delovanja schengenskega območja in zagotavljanje učinkovitega izvajanja izboljšav.

Ena od izkušenj, pridobljenih v preteklosti, je, da so za vzpostavitev in ohranjanje schengenskega območja potrebna vsakodnevna skupna prizadevanja držav članic in institucij EU, da bi se državljanom EU omogočilo, da v celoti izkoristijo območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih mej. Komisija je vzpostavila schengenski forum prav zato, da bi spodbudila konkretno sodelovanje vseh udeležencev pri vprašanjih v zvezi s schengenskim območjem in obnovila zaupanje. Cilj tega poročila je, da bi z informacijami o stanju izvajanja schengenskega pravnega reda ter delovanja schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma zagotovil potrebne temelje za razprave v okviru prvega schengenskega foruma dne 30. novembra.

2. POSTOPEK SCHENGENSKEGA OCENJEVANJA

2.1. *Postopek schengenskega ocenjevanja*

Schengenski pravni red vključuje raznovrsten in hitro razvijajoč se nabor pravil ter izravnalne ukrepe, ki nadomeščajo nadzor na notranjih mejah. V okviru schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma se spremlja, kako države, ki delno ali v celoti uporabljajo schengenski pravni red, izvajajo ta red⁷. Poleg tega se ocenjuje, ali so tiste države, v katerih nadzor na notranjih mejah še ni bil odpravljen, zmožne v celoti izvajati schengenski pravni red⁸. V okviru schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma se zlasti ocenjuje izvajanje ukrepov v zvezi z zunanjimi mejami, vračanjem, vizumsko politiko, policijskim sodelovanjem, schengenskim informacijskim sistemom (SIS), varovanjem podatkov in odsotnostjo nadzora na notranjih mejah.

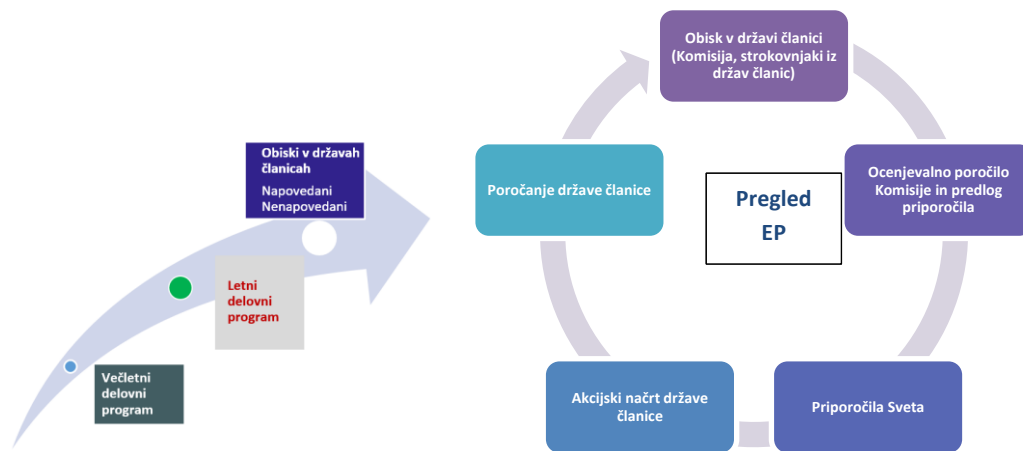
Komisija izvaja ocenjevanja v petletnem obdobju po večletnih in letnih programih, pri čemer sodeluje s strokovnjaki iz **držav članic in agencij EU**, ki so udeleženi kot opazovalci. Vsaka država je ocenjena vsaj enkrat vsakih pet let. Po potrebi se lahko organizirajo dodatna *ad hoc* ocenjevanja v obliki *nenapovedanih* ocenjevanj ali *ponovnih obiskov*. *Tematska ocenjevanja* so dodatno orodje za oceno izvajanja posebnih delov schengenskega pravnega reda v več državah članicah hkrati. Na sliki spodaj je prikazan petletni postopek ocenjevanja.

⁶ Člena 20 in 22 uredbe o schengenskem ocenjevanju.

⁷ Člen 1 uredbe o schengenskem ocenjevanju.

⁸ To velja za Ciper in Hrvaško. Kot je navedeno v uvodni izjavi 28 uredbe o schengenskem ocenjevanju, se je ocenjevanje za Bolgarijo in Romunijo že zaključilo v skladu s členom 4(2) Akta o pristopu iz leta 2005, zato se ocenjevanje iz člena 1(1)(b) uredbe o schengenskem ocenjevanju ne bo izvedlo.

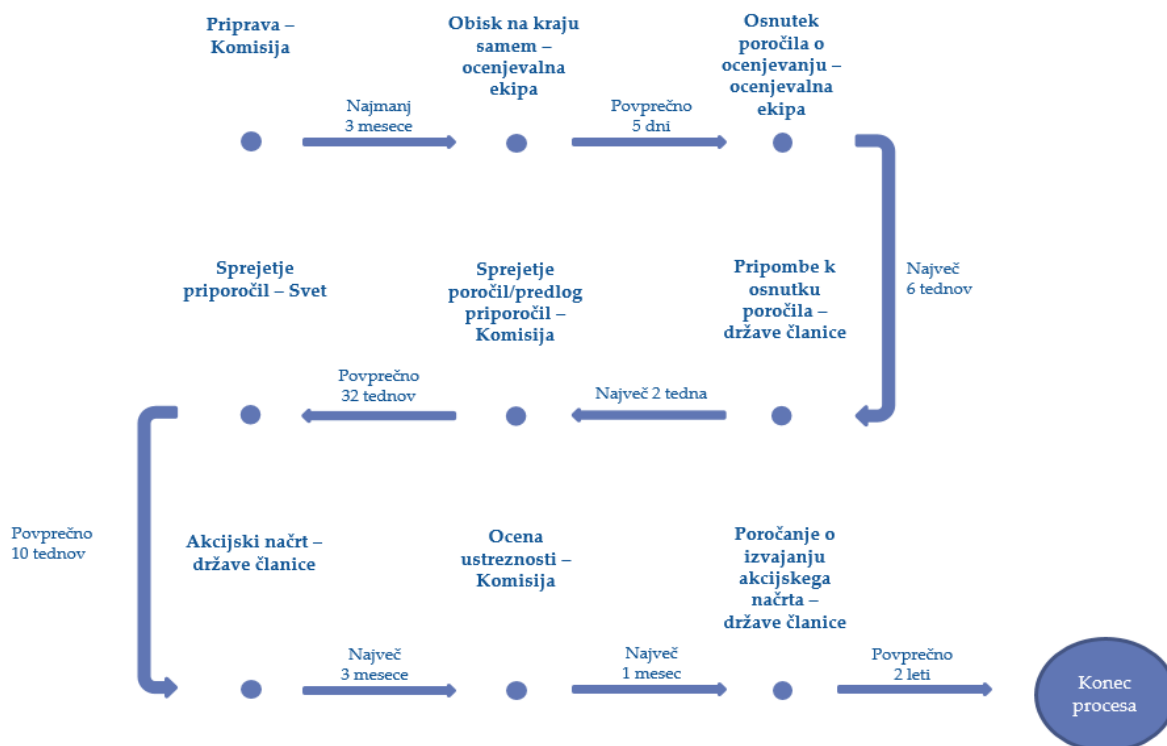
Cikel schengenskega ocenjevanja (5-letni)



Poročila o ocenjevanju se predložijo Schengenskememu odboru (v katerem so zastopane vse države članice), Komisija pa jih sprejme, če odbor poda pozitivno mnenje⁹. Svet na predlog Komisije sprejme priporočila o obravnavanju morebitnih pomanjkljivosti, opredeljenih v poročilih o ocenjevanju, in s tem konča **prvo fazo** ocenjevanja. Zadevna država mora po tem predložiti akcijski načrt, v katerem navede popravne ukrepe, s katerimi bo izvedla priporočila Sveta. Komisija v sodelovanju z ustreznimi strokovnjaki za ocenjevanje oceni akcijske načrte. Ocenjena država mora vsake tri mesece poročati o napredku. Ko so sprejeti vsi popravni ukrepi, Komisija zaključi ocenjevanje in s tem konča **drugo fazo**.

⁹ Uredba (EU) št. 182/2011 (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).

Schengenski ocenjevalni mehanizem – koraki



Če poročilo o ocenjevanju vključuje sklep o *hudih pomanjkljivostih*, mora Komisija o tem nemudoma obvestiti Svet, za nadaljnje ukrepanje pa veljajo krajši roki. Ocenjene države morajo akcijski načrt predložiti v enem mesecu od datuma priporočila Sveta. Komisija se lahko odloči za *ponovni obisk*, da bi preverila izvajanje ukrepov, sprejetih za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti. Poleg tega, če poročilo o ocenjevanju vključuje sklep, da ocenjena država resno krši svoje obveznosti, Komisija pa med spremljanjem ugotovi, da se razmere niso spremenile, lahko Komisija sproži postopek iz člena 29 Zakonika o schengenskih mejah, kar lahko nazadnje pripelje do priporočila o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, če so za to izpolnjeni vsi pogoji.

2.2. Prvi večletni program ocenjevanja

Med letoma 2015 in 2019 je bilo **več kot 200 ocenjevalnih obiskov**¹⁰ izvedenih na schengenskem območju¹¹ in v 27 tretjih državah¹², pri čemer se je v slednjih preverjalo izvajanje vizumske politike. V 15 državah je bilo izvedenih 29 *nenapovedanih obiskov* in 8 *ponovnih obiskov* v zvezi z vsemi glavnimi področji politike, razen v zvezi z varovanjem podatkov in policijskim sodelovanjem. Leta 2015 in v obdobju 2019–2020 sta bili izvedeni

¹⁰ V štirih primerih so ocenjevanja temeljila na samostojnih vprašalnikih in ne na vprašalnikih v kombinaciji z obiski na kraju samem, in sicer ocenjevanje Lihtenštajna v zvezi z vračanjem (2015), Malte v zvezi s SIS (2016) ter Hrvaške v zvezi s skladnostjo z zakonodajo o strelnem orožju (2016) in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah (2017). Pri ocenjevanjih v zvezi z zunanjimi mejami je bil v večini primerov potreben več kot en obisk na kraju samem.

¹¹ Poleg 26 držav schengenskega območja je bila v okviru mehanizma ocenjena tudi pripravljenost Hrvaške na izvajanje schengenskega pravnega reda v celoti. Ocenjevanje Cipra se je začelo leta 2019 in še vedno poteka. Irska in Združeno kraljestvo sta bila ocenjena v zvezi z varovanjem podatkov in SIS.

¹² Ocenjevanja v zvezi s skupno vizumsko politiko se po navadi izvajajo v tretjih državah, saj vloge za izdajo vizumov v schengenskem območju praviloma obravnavajo konzulati držav članic v tujini.

dve *tematski ocenjevanji* o lokalnem schengenskem sodelovanju na področju vizumske politike oziroma o nacionalnih strategijah za integrirano upravljanje meja.

Komisija je na podlagi teh ocenjevalnih obiskov sprejela **198 poročil o ocenjevanju**, Svet pa je državam članicam izdal več kot **4 500 priporočil**. Kljub temu je bilo zaključenih le 45 ocenjevanj, številna poročila o ocenjevanju in priporočila glede ocenjevanj, izvedenih v letu 2019, pa še niso bila sprejeta.

V teh prvih petih letih je bil velik poudarek na razvoju delovnih metod, ki povečujejo kakovost, učinkovitost in skladnost ocenjevanj. Zaradi osrednje vloge nacionalnih strokovnjakov je bil v središču pozornosti nadaljnji razvoj **prilagojenega usposabljanja**, ki se je izvajalo že v okviru prejšnjega sistema ocenjevanja. Usposabljanja za strokovnjake, ki sodelujejo v ekipah za ocenjevanje, trenutno zagotavljajo Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex) ter Agencija Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (CEPOL), pri čemer ju podpirajo izvajalci usposabljanj Komisije in Agencije Evropske unije za temeljne pravice (FRA). Usposabljanja vključujejo posebne module za zunanje meje, vračanje, policijsko sodelovanje in schengenski informacijski sistem. Za zagotovitev skladnega izvajanja so bili pripravljeni standardizirani **kontrolni sezname**.

Agencije EU¹³ so k procesu pomembno prispevale z organizacijo usposabljanj, opravljanjem analiz tveganja, na podlagi katerih so bili pripravljeni letni programi za schengenska ocenjevanja, in sodelovanjem pri ocenjevanjih kot opazovalke. Na področju upravljanja zunanjih meja je bilo leta 2016 sprejeto dodatno orodje za nadzor kakovosti na podlagi ocen ranljivosti v skladu z uredbo o Evropski agenciji za mejno in obalno stražo¹⁴. Te letne ocene ranljivosti, ki jih izvaja Frontex, dopolnjujejo schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem, saj pokažejo trenutno stanje operativne zmogljivosti držav za upravljanje zunanjih meja. Upoštevajo se pri ocenjevanju posamezne države.

Finančna podpora iz Sklada za notranjo varnost ter Sklada za azil, migracije in vključevanje je olajšala izvajanje priporočil. Države članice so bile pozvane, naj (pre)razporedijo sredstva v okviru svojih nacionalnih programov, tako da bodo dale prednost ukrepom za odpravljanje pomanjkljivosti, opredeljenih v poročilih o ocenjevanju¹⁵.

3. STANJE IZVAJANJA SCHENGenskega PRAVNEGA REDA

3.1. Glavne ugotovitve in napredek, dosežen med prvim večletnim programom ocenjevanja

Na podlagi ugotovitev ocenjevanj, izvedenih v zadnjih petih letih, je mogoče skleniti, da **države članice na splošno izpolnjujejo temeljne določbe schengenskega pravnega reda** na vseh ocenjenih področjih politike. **Vendar pa so bile pri ocenjevanjih v državah članicah ugotovljene nekatere ponavljajoče se pomanjkljivosti in tudi različne prakse** zaradi neskladnega izvajanja schengenskega pravnega reda. Te razlike znižujejo raven usklajenosti in doslednosti ter bi nazadnje lahko **vplivale na dobro delovanje schengenskega območja**.

¹³ Agencije, ki trenutno sodelujejo, so Frontex (upravljanje zunanjih meja, vizumi in vračanje), Europol in CEPOL (policijsko sodelovanje, SIS), eu-LISA (SIS) in Agencija za temeljne pravice (FRA) (vračanje). Kot opazovalec sodeluje tudi Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP), čeprav to ni agencija.

¹⁴ UL L 251, 16.9.2016, str. 1.

¹⁵ Glej člen 12 Uredbe (EU) št. 515/2014 (UL L 150, 20.5.2014, str. 143).

Ocenjevanja so omogočila opredelitev in obravnavo številnih ponavljajočih se pomanjkljivosti. Več držav članic je sprejelo pozitiven in proaktiven pristop k odpravljanju pomanjkljivosti, ugotovljenih pri ocenjevanjih. V nekaterih primerih so države članice začele pripravljati popravne ukrepe, še preden je Svet sprejel svoja priporočila. Poleg tega so *ponovni obiski* pokazali, da so države članice, za katere je bil v poročilu naveden obstoj hudih pomanjkljivosti, hitro sprejele ukrepe za odpravo najhujših pomanjkljivosti. To potrjuje, da sta tesno spremljanje obveznosti in odgovornosti držav članic ter njihovo hitro ukrepanje temeljna za pravilno in učinkovito izvajanje schengenskega pravnega reda.

Ponavljajoče se pomanjkljivosti in področja izboljšav

- nepopoln ali neskladen prenos, izvajanje in uporaba ustreznega schengenskega pravnega reda;
- nezadostno število zaposlenih in neustrezne kvalifikacije in/ali usposabljanje;
- različne in nedosledne nacionalne prakse zaradi neusklajenega izvajanja schengenskega pravnega reda;
- razdrobljene upravne strukture z nezadostnim usklajevanjem in vključevanjem različnih organov ter
- praktične, tehnološke in regulativne ovire za sodelovanje na schengenskem območju.

Ugotovitve na podlagi ocenjevanj so se v zadnjih letih uporabljale kot **podlaga za krepitev politike EU** in so tako **bistveno prispevale k nadaljnjemu razvoju schengenskega pravnega reda** ter zagotavljanju njegovega pravilnega in bolj usklajenega izvajanja. Ugotovitve so prispevale k oblikovanju priporočila Komisije z dne 7. marca 2017 v zvezi z učinkovitejšim vračanjem¹⁶ ter so se upoštevale pri prenovi direktive o vračanju in reviziji priročnika o vračanju¹⁷. Obsežno so se uporabile pri oblikovanju zakonodajnih predlogov na področju vizumske politike in za izboljšanje vizumskega zakonika. Bile so bistvene za izboljšanje pravnega okvira schengenskega informacijskega sistema in spremembo Zakonika o schengenskih mejah, pri kateri je bila uvedena obveznost sistematičnih preverjanj. Poleg tega se bo z rezultati tematskega ocenjevanja nacionalnih strategij držav članic za integrirano upravljanje meja podprla vzpostavitev večletnega evropskega cikla integriranega upravljanja meja za utrditev strateškega pristopa k upravljanju meja na nacionalni ravni in ravni EU.

3.2. Ugotovitve za posamezna področja politike

3.2.1. Upravljanje zunanjih meja

Za dobro delujoče območje brez nadzora na notranjih mejah je potrebno skupno, enotno in zelo učinkovito upravljanje zunanjih meja. Pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja ene države lahko vplivajo na vse države članice in posledično ogrozijo delovanje schengenskega območja. Ocenjevanja upravljanja zunanjih meja so zato ključni element schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma.

Glavni zakonodajni akt, ki ureja to področje, je Zakonik o schengenskih mejah¹⁸. V zadnjih petih letih so bile zaradi novih izzivov, s katerimi se je srečala EU, uvedene dodatne pobude za okrepitev tega zakonodajnega okvira, vključno s sistematičnimi preverjanji državljanov EU

¹⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2017/432 (UL L 66, 11.3.2017, str. 15).

¹⁷ C(2017) 6505.

¹⁸ Uredba (EU) 2016/399 (UL L 77, 23.3.2016, str. 1), kakor je bila spremenjena.

v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah¹⁹, sprejetjem nove uredbe o agenciji Frontex leta 2016²⁰ in njenim naknadnim pregledom leta 2019, ki je vključeval uredbo o sistemu EUROSUR²¹, ter postopnim razvojem integriranega sistema za upravljanje zunanjih meja EU (evropsko integrirano upravljanje meja).

Ocenjevanja upravljanja zunanjih meja vključujejo naslednje glavne elemente: preverjanja na zunanjih mejah na morskih mejnih prehodih, letališčih in kopenskih mejnih prehodih, nadzor na zunanjih mejah, nacionalne strategije in koncepte za evropsko integrirano upravljanje meja, analizo tveganja, medagencijsko in mednarodno sodelovanje, nacionalni mehanizem za nadzor kakovosti, zmogljivosti za upravljanje zunanjih meja (osebje in oprema) in infrastrukturo.

V skladu s členoma 21 in 29 Zakonika o schengenskih mejah lahko obstoj trajnih hudih pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja, opredeljenih v poročilu o schengenskem ocenjevanju, pripelje do ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. V tem prvem večletnem ocenjevalnem programu so se določbe uporabile enkrat. Pri nenapovedanem obisku ene države članice²² jeseni 2015 so bile ugotovljene hude pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja, za katere se je štelo, da ogrožajo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah²³. Zato je pet držav članic skupaj ponovno uvedlo nadzor na notranjih mejah²⁴. Svet je sprejel priporočila o potrebnih ukrepih, ki jih je morala izvesti zadevna država članica, ta pa je v skladu z uredbo o schengenskem ocenjevanju predložila akcijski načrt in poročila o napredku²⁵. Ocenjevanje, izvedeno leta 2016, je že pokazalo, da so bile hude pomanjkljivosti obravnavane.

Na podlagi 42 ocenjevanj, izvedenih v zvezi z upravljanjem zunanjih meja, je mogoče skleniti, da **države članice v veliki meri ustrezno izvajajo Zakonik o schengenskih mejah in upravlajo zunanje meje v skladu s pravnim redom**. S postopnim izvajanjem sistema integriranega upravljanja meja je bil odločilen napredek dosežen tudi pri usklajevanju strateških pristopov držav članic k upravljanju zunanjih meja. Čeprav so bile hude pomanjkljivosti ugotovljene v štirih državah članicah²⁶, so te države hitro sprejele potrebne ukrepe za obravnavanje najpomembnejših pomanjkljivosti. Danes v nobeni državi članici ni hudih pomanjkljivosti na tem področju, v nekaj državah pa so še vedno prisotni posebni izzivi, ki jih je treba hitro obravnavati. Kljub tem pozitivnim elementom upravljanje zunanjih meja držav članic še ne zagotavlja enotne ravni nadzora na zunanjih mejah EU, saj države pri številnih vprašanjih uporabljajo različne prakse in pristope k upravljanju zunanjih meja.

¹⁹ Uredba (EU) 2017/458 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah (UL L 74, 18.3.2017, str. 1). Uvedena so bila sistematska preverjanja potnih listin oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU, v ustreznih zbirkah podatkov.

²⁰ Uredba (EU) 2016/1624 (UL L 251, 16.9.2016, str. 1). Leta 2019 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2019/1896 (UL L 295, 14.11.2019, str. 1).

²¹ Uredba (EU) št. 1052/2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

²² Grčija.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/1989 (UL L 306, 15.11.2016, str. 13).

²⁵ COM(2017) 570.

²⁶ Poleg Grčije so bile hude pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja ugotovljene tudi pri ocenjevanjih v Španiji, na Švedskem in Islandiji leta 2017. Leta 2019 so bili na Švedskem in Islandiji izvedeni ponovni obiski.

V zvezi s tem so bile ugotovljene nekatere **ponavljajoče se pomanjkljivosti**. V več državah članicah je *strateško načrtovanje* integriranega upravljanja meja neustrezno, posledice pa so manjše medinstitucionalno sodelovanje, prekrivanje pristojnosti različnih organov za nadzor na zunanjih mejah in razpršeno dodeljevanje sredstev. Zaradi teh pomanjkljivosti bi se lahko zmanjšali operativna učinkovitost pri upravljanju zunanjih meja in zmogljivost odzivanja. Izvajanje *analiz tveganja*, ki je eno od glavnih upravljavskih orodij za upravljanje zunanjih meja, se med državami članicami še vedno razlikuje. Celovite ocene tveganja na podlagi obstoječega usklajenega skupnega integriranega modela analize tveganja ne izvajajo vse države članice. Ta model zagotavlja enotne produkte analize tveganja visokega standarda za namene upravljanja zunanjih meja in vračanja v vseh državah članicah.

Čeprav je splošna kakovost nadzora na zunanjih mejah dobra, se znotraj držav članic in med njimi še vedno razlikuje. Večina držav članic se še vedno srečuje z izzivi v zvezi z viri, usposabljanjem in operativnim načrtovanjem za zagotovitev enotnih in sistematičnih preverjanj na vseh mejnih prehodih na zunanjih mejah ter učinkovitega nadzora na zunanjih mejah. Vendar je večina držav članic ne glede na te izzive ohranila splošno kakovost nadzora na zunanjih mejah. Informacije pred prihodom, pridobljene v okviru izvajanja več informacijskih sistemov, in rezultati analize tveganja niso učinkovito integrirani v postopke nadzora na zunanjih mejah. Med ocenjevanji so bile ugotovljene tudi ponavljajoče se pomanjkljivosti pri *nadzoru na zunanjih mejah in spremljanju razmer*. Nadzorni sistemi številnih držav članic ne zajemajo celotne zunanje meje držav, ugotovljena pa sta bila tudi omejena izmenjava informacij med zadevnimi organi za nadzor na zunanjih mejah in omejeno izvajanje uredbe o sistemu EUROSUR²⁷. V nekaterih državah so skrb vzbujajoče domneve o *kršitvah temeljnih pravic*, ki jih je treba pozorno spremljati.

V zadnjih petih letih so bile uspešno obravnavane številne ugotovljene pomanjkljivosti, Komisija pa je kot učinkovito alternativo nadzoru na notranjih mejah spodbujala uporabo policijskih preverjanj ali sodelovanje organov kazenskega pregona na schengenskem območju²⁸. Kljub temu in kljub napredku so države članice večkrat ponovno vzpostavile nadzor na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 28 Zakonika o schengenskih mejah, ki omogočata takojšnjo ponovno vzpostavitev nadzora na notranjih mejah v primeru resne ogroženosti javne politike ali notranje varnosti. Nazadnje je bilo schengensko območje ponovno na preizkušnji zaradi izbruha pandemije COVID-19. V tem kontekstu je Komisija posredovala, da bi skupaj z državami članicami zagotovila usklajen odziv na krizo, pri čemer je med drugim organizirala videokonference z ministri za notranje zadeve in srečanja informativne skupine COVID-19 za notranje zadeve, objavila smernice²⁹ o ukrepih za upravljanje meja, zelenih vozniških pasovih in podpori obmejnim delavcem ter predložila predlog za priporočilo Sveta o začasni omejitvi nenujnih potovanj iz tretjih držav v EU³⁰. Ti nedavni primeri so ponovno potrdili pomembnost odpornejšega in učinkovitejšega schengenskega območja, ki bi moral vključevati tudi učinkovitejše upravljanje.

3.2.2. Skupna vizumska politika

Skupna vizumska politika, ki je neločljivo povezana z upravljanjem zunanjih meja, ima dva glavna cilja. Prvič, državam članicam omogoča izvedbo temeljite migracijske in varnostne ocene državljanov tretjih držav, ki potrebujejo vizum za potovanje na schengensko območje

²⁷ Uredba (EU) št. 1052/2013 (UL L 295, 6.11.2013, str. 11).

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

za namene kratkoročnega bivanja (do 90 dni v poljubnem 180-dnevem obdobju). Drugič, zagotavlja tudi pravna jamstva za prosilce za izdajo vizuma, da bi se zagotovil učinkovit in pošten vizumski postopek, s tem pa olajšali zakonito potovanje in medosebni stiki.

Glavni zakonodajni akti, ki urejajo to področje politike, so vizumski zakonik³¹, ki zagotavlja enotna in usklajena pravila za obravnavo vizumov, uredba o vizumskem informacijskem sistemu (VIS)³² in uredba o vizumih (EU) 2018/1806³³.

Na podlagi 29 ocenjevanj, izvedenih v zvezi s skupno vizumsko politiko, je mogoče skleniti, da **države članice v veliki meri ustrezno izvajajo skupno vizumsko politiko, pri čemer sprejemajo na splošno dobro utemeljene odločitve o tem, ali naj se vizumi izdajo ali ne.**

V dveh državah članicah³⁴ so bile pred kratkim ugotovljene hude pomanjkljivosti. Poleg tega se prakse izdajanja vizumov med državami članicami v več pogledih še vedno razlikujejo kljub skupnemu regulativnemu okviru. Konzularno osebje schengenske vizume včasih še vedno obravnava kot „nacionalne“ vizume. Konkurenca med državami članicami v privlačnosti trgov in trgovanju z vizumi slabi dojemanje schengenskega območja kot skupnega potovalnega območja.

V zvezi s tem so bile ugotovljene **ponavljajoče se pomanjkljivosti**. Čeprav je Komisija sprejela pravno zavezujoče usklajene sezname, imajo države članice še vedno različne prakse pri določanju *veljavnosti vizumov ali podpornih dokumentov*, ki se zahtevajo. V vseh primerih je bilo ugotovljeno, da *proučitev vlog* ni dovolj temeljita, zlasti pri centraliziranem sprejemanju odločitev. V številnih konzulatih je bilo ugotovljeno nezadostno *usposabljanje osebja in pomanjkanje osebja*, zaradi česar konzulati v nekaterih krajih ne morejo izpolnjevati rokov iz vizumskega zakonika. Uporaba *zunanjih ponudnikov storitev* je zelo razširjena, vendar se njihove dejavnosti niso vedno dovolj spremljale, pogodbe in prakse pa niso vedno izpolnjevale zakonskih zahtev. Še ena ponavljajoča se pomanjkljivost je bilo sistematično odvzemanje *prstnih odtisov*, čeprav so bili prosilcem odvzeti v predhodnih petih letih. V nekaterih primerih je bilo tudi ugotovljeno, da so *informacije o pogojih in postopkih, ki so bile dane na voljo javnosti*, nepopolne ali zastarele.

Uvedba *vizumskega informacijskega sistema (VIS)* – baze podatkov, ki podpira izmenjavo podatkov v zvezi z vlogami za izdajo vizumov – pomeni precejšen napredek za vizumski postopek. Poln potencial sistema pa je ogrožen, saj podatki, vneseni v vizumski informacijski sistem, včasih niso dovolj kakovostni, nacionalni sistemi za obravnavo zadev niso vedno prilagojeni vizumskemu zakoniku in delovnemu postopku vizumskega informacijskega sistema, primanjkuje ustreznega usposabljanja na področju IT, ozaveščenost o nekaterih funkcijah sistema pa je premajhna.

V zadnjih petih letih je bilo uspešno obravnavanih precej ugotovljenih pomanjkljivosti. Poleg tega je cilj sprememb vizumskega zakonika, ki so se začele uporabljati leta 2020³⁵,

³¹ Uredba (ES) št. 810/2009 (UL L 243, 15.9.2009, str. 1).

³² Uredba (ES) št. 767/2008 (UL L 218, 13.8.2008, str. 60).

³³ UL L 303, 28.11.2018, str. 39.

³⁴ Hude pomanjkljivosti so bile ugotovljene pri ocenjevanju Finske leta 2018 in nenapovedanem ocenjevanju Nizozemske leta 2019.

³⁵ Uredba (EU) 2019/1155 (UL L 188, 12.7.2019, str. 25).

obravnavati več teh vprašanj ter okrepiti usklajeno izvajanje skupne vizumske politike na podlagi hitrejših in jasnejših postopkov za zakonite potnike³⁶.

3.2.3. Vračanje

Pravičen in učinkovit sistem za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav je bistveni del dobro delujočega evropskega sistema za upravljanje azila in migracij.

Direktiva o vračanju³⁷ je **glavni zakonodajni akt**, ki ureja vračanje, pri čemer določa enotne standarde in postopke za učinkovito in pošteno vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Direktiva daje državam članicam precejšnjo prožnost glede konkretnih ukrepov, ki jih v okviru izvajanja direktive sprejmejo na nacionalni ravni, zaradi česar države članice uporabljajo različne sisteme in pristope.

Direktiva o vračanju je hibridni instrument, saj se uporablja, kadar je na ozemlju države članice prisoten državljan tretje države, ki ne izpolnjuje ali ne več izpolnjuje pogojev za vstop iz Zakonika o schengenskih mejah, in kadar niso izpolnjeni drugi pogoji za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v zadevni državi članici. Če se direktiva o vračanju uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne več izpolnjujejo pogojev za vstop iz Zakonika o schengenskih mejah, pomeni nadgradnjo določb schengenskega pravnega reda³⁸.

Zato so se za zagotovitev, da države članice pravilno izvajajo pravila direktive o vračanju³⁹, z novim schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom uvedla ocenjevanja tudi na področju vračanja.

Na podlagi 31 ocenjevanj, izvedenih v zvezi z vračanjem, je mogoče skleniti, da so **sistemi vračanja držav članic na splošno usklajeni z direktivo o vračanju**. Ugotovljene niso bile nobene hude pomanjkljivosti. Vendar so v nekaterih državah članicah prisotne praktične in normativne ovire, ki negativno vplivajo na izvrševanje vračanj. Poleg tega so bile pri ocenjevanjih ugotovljene posebne pomanjkljivosti in strukturne napake v sistemih vračanja ocenjenih držav članic, ki se spoprijemajo s pomembnimi izzivi zaradi velikega števila državljanov tretjih držav, ki nezakonito vstopijo vanje in v njih nezakonito prebivajo.

Ugotovljene so bile številne **ponavljajoče se pomanjkljivosti**. Velika težava je *splošno pomanjkanje zanesljivih statističnih informacij o dejavnostih v zvezi z vračanjem*, zaradi česar je težje oceniti učinkovitost nacionalnih sistemov vračanja. K obravnavanju tega vprašanja

³⁶ Zlasti je omogočeno, da se vloge vložijo do šest mesecev in najpozneje 15 dni pred potovanjem; omogočeno je, da se obrazec vloge izpolni in podpiše v elektronski obliki; uveden je usklajen pristop k izdajanju vizumov za večkratni vstop rednim potnikom s pozitivno zgodovino vizuma za obdobje, ki se postopno podaljšuje od enega do petih let.

³⁷ Direktiva 2008/115/ES (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

³⁸ Glej uvodne izjave 25–30.

³⁹ Direktiva o vračanju zavezuje vse države članice, razen Irske, ki je izvzeta na podlagi Protokola št. 19 o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije, ter Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, priloženih Pogodbama. Če se direktiva uporablja za državljane tretjih držav, ki ne izpolnjujejo ali ne več izpolnjujejo pogojev za vstop iz Zakonika o schengenskih mejah, vključuje Dansko na podlagi člena 4 Protokola št. 22, priloženega Pogodbama, ter zavezuje Islandijo, Norveško, Švico in Lihtenštajn na podlagi zadevnih sporazumov, ki jih povezujejo z izvajanjem, uporabo in razvojem schengenskega pravnega reda.

bosta prispevala sprememba uredbe o statistiki o migracijah⁴⁰ in začetek delovanja schengenskega informacijskega sistema za vračanje⁴¹.

Razlikujejo se tudi pristopi k izdajanju *odločb o vrnitvi*. Sistematično izdajanje odločb o vrnitvi nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav po negativni odločitvi o prošnji za azil ni praksa vseh držav članic. Poleg tega v nekaterih odločbah o vrnitvi ni jasno določeno, da mora državljan tretje države zapustiti ne le zadevno državo članico, ampak tudi EU in schengensko območje. Ta dvoumnost lahko pripelje do nedovoljenega gibanja iz ene države članice v drugo. Podobno se razlikujejo prakse glede *prepovedi vstopa*, ki niso sistematično izdane, ko državljani tretjih držav ne izpolnijo obveznosti vrnitve v obdobju za prostovoljni odhod, kot je določeno v direktivi o vračanju.

V zvezi s *pomočjo pri prostovoljni vrnitvi* so ocenjevanja pokazala, da obstajajo možnosti za povečanje pomoči migrantom brez urejenega statusa, ki so pripravljeni prostovoljno oditi, zlasti z zagotovitvijo širšega področja uporabe programov za pomoč pri prostovoljnem vračanju in reintegracijo (npr. brez omejitev le na zavrnjene prosilce za azil ali državljane tretjih držav, ki nimajo pravice ostati v EU).

Več držav članic ne izvaja ustreznih ukrepov za zagotovitev *izvrševanja odločb o vrnitvi*. Nekaterе države niso vzpostavile mehanizma za zagotovitev sistematičnega spremljanja operacij vračanja ali mehanizem ne ustreza namenu. Pogosto niso sprejeti ukrepi za sistematično določanje lokacije povratnikov, da bi se preprečil pobeg in zagotovilo izpolnjevanje odločb. Učinkoviti sistemi za spremljanje prisilnih vrnitev niso bili vzpostavljeni v vseh državah članicah.

Pristop k *mladoletnikom brez spremstva* se med državami članicami razlikuje. Opredelitev trajnih rešitev in proučitev vseh razpoložljivih možnosti, vključno z vrnitvijo v izvorno državo in združitvijo z družinskimi člani v tretji državi, sta ključna pri določanju največje koristi otroka, vendar tega ne izvajajo vse države članice. Zaradi tega se pri individualni oceni največje koristi otroka vrnitev ne obravnava kot možnost.

V zvezi s *priporom* je bilo ugotovljenih več težav. Razpoložljivost in uporaba učinkovitih alternativ priporu v državah članicah nista enakomerni. Nežadostne zmogljivosti za pridržanje in dejstvo, da nekatere države članice ne uporabljajo vseh možnosti iz Direktive v zvezi s trajanjem pripora, povečujejo tveganje pobega, kar vpliva na učinkovitost sistema vračanja. Težave pri zagotavljanju ustreznih materialnih pogojev v centrih za pridržanje so pogoste ter med drugim vključujejo pomanjkanje ustrezne zasebnosti pridržanih oseb in zaporniško okolje centrov za pridržanje, ki ne izraža v celoti upravne narave odvzema prostosti.

Izvajanje priporočil je počasno. Komisija je leta 2018 predložila predlog za prenovitev direktive o vračanju⁴², ki vsebuje **ciljne spremembe za povečanje učinkovitosti politike vračanja EU**, hkrati pa ščiti temeljne pravice nezakonitih migrantov in zagotavlja spoštovanje načela *nevračanja*. Predlagana prenovitev temelji na informacijah, zbranih pri ocenjevanjih, ter obravnava več navedenih pomanjkljivosti, kot sta določitev obveznosti za države članice, da vzpostavijo programe za pomoč pri prostovoljnem vračanju, in uvedba skupnega seznama objektivnih meril za določitev obstoja tveganja pobega. Poleg tega je v spremenjenem predlogu uredbe o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito⁴³

⁴⁰ Uredba (EU) 2020/851 (UL L 198, 22.6.2020, str. 1) o spremembi Uredbe (ES) št. 862/2007 (UL L 199, 31.7.2007, str. 23).

⁴¹ Uredba (EU) 2018/1860 (UL L 312, 7.12.2018, str. 1).

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

določeno, da je treba prosilcu za azil, katerega prošnja je zavrnjena, nemudoma izdati odločbo o vrnitvi⁴⁴.

3.2.4. Policijsko sodelovanje

S Schengensko konvencijo iz leta 1990 so bile kot izravnalni ukrep zaradi odprave nadzora na notranjih mejah uvedene določbe za povečanje sodelovanja in izmenjave informacij med policijskimi silami držav članic. Te določbe se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj, operativno sodelovanje, na primer možnost razširitve nadzora ali nadaljevanja kazenskega pregona storilcev kaznivega dejanja prek notranjih mej (t. i. zasledovanje), ter izmenjavo informacij za preprečevanje in zatiranje kaznivih dejanj ali groženj za javni red in varnost.

Zakonodajni okvir schengenskega policijskega sodelovanja je še vedno bolj razdrobljen kot drugi deli schengenskega pravnega reda in pogodbenicam omogoča veliko prožnosti pri tem, kako ga izvajajo. Velik del okvira za sodelovanje temelji na nezavezujočih dokumentih Sveta, kot so dobre prakse (Schengenski katalog) in smernice. Poleg tega se temeljne določbe Schengenske konvencije izvajajo predvsem na podlagi dvo- ali večstranskih sporazumov med državami članicami. Okvir EU na področju izmenjave informacij in dostopa do podatkov za namene kazenskega pregona se od leta 1990 stalno razvija. Čeprav del tega okvira uradno ni vključen v schengenski pravni red, je z njim tesno povezan. Zato se pri ocenjevanjih upošteva tudi izvajanje prümških sklepov, uredbe o Europolu in drugih pravnih instrumentov, ki niso povezani s schengenskim območjem. To prispeva k oceni tega, kako se države članice spoprijemajo s splošnimi zahtevami glede izmenjave informacij iz Schengenske konvencije.

Na podlagi 27 ocenjevanj, izvedenih v zvezi s policijskim sodelovanjem, je mogoče zaključiti, da **so države članice na splošno usklajene s schengenskim pravnim redom na področju policijskega sodelovanja**. Opredeljene niso bile nobene hude pomanjkljivosti in ugotovljenih je bilo le nekaj primerov neusklajenosti, predvsem v zvezi z izmenjavo informacij in zlasti dostopom do vizumskega informacijskega sistema za namene kazenskega pregona.

Vendar pa veliko **ponavljajočih se pomanjkljivosti** preprečuje, da bi se v celoti izkoristila nekatera obstoječa orodja policijskega sodelovanja in izmenjave informacij. Najnujnejše opredeljene izboljšave so se nanašale na *okrepitev izmenjave informacij na področju kazenskega pregona*, zlasti v zvezi z delovanjem enotnih kontaktnih točk⁴⁵ držav članic in mobilnim dostopom policistov na ulicah do policijskih zbirk podatkov. Druga pomembna področja izboljšav so se nanašala na razvoj in izmenjavo *strateških ocen ogroženosti zaradi kaznivih dejanj in analiz tveganja*, da bi se omogočila boljši skupni odziv na čezmejni kriminal in pregled dvo- ali večstranskih sporazumov med državami članicami za povečanje in spodbujanje možnosti operativnega čezmejnega sodelovanja (zlasti čezmejnega nadzora in zasledovanja).

⁴⁴ Glej uvodno izjavo 31a in člen 35a.

⁴⁵ Enotna kontaktna točka je nacionalna točka „vse na enem mestu“ za mednarodno sodelovanje na področju kazenskega pregona: Za vse prošnje za mednarodno sodelovanje na področju kazenskega pregona, ki se obravnavajo na nacionalni ravni, sta na voljo ena telefonska številka in en elektronski naslov. V okviru iste strukture upravljanja združuje različne nacionalne urade ali kontaktne točke za različne kanale sodelovanja ter predstavnike vseh agencij za kazenski pregon v državi. Sklic: „Single Points of Contact (SPOC) Guidelines“ (Smernice o enotnih kontaktnih točkah, dokument Sveta 10492/14 z dne 13. junija 2014).

3.2.5. Schengenski informacijski sistem (SIS)

Schengenski informacijski sistem je ključni izravnalni ukrep zaradi odprave nadzora na notranjih mejah, saj zagotavlja nujno podporo varnostni politiki na schengenskem območju. Je obsežen sistem IT, ki opozarja na osebe ali predmete, pomembne iz varnostnih razlogov. Podpira tudi preverjanja na zunanjih mejah ter sodelovanje na področju kazenskega pregona in pravosodja v Evropi.

Področje uporabe tega sistema je opredeljeno v treh **pravnih instrumentih** o sodelovanju na področju nadzora na mejah, sodelovanju na področju kazenskega pregona in sodelovanju na področju registracije vozil⁴⁶. Druga generacija SIS je 9. aprila 2013 začela delovati v 28 državah članicah, trenutno pa je z njim povezanih 30 držav članic⁴⁷. Evropski parlament in Svet sta 28. novembra 2018 sprejela tri nove uredbe, s katerimi se bo dodatno razširilo področje uporabe funkcij schengenskega informacijskega sistema in ki bodo do leta 2021 izvedene v treh fazah. Vsaka država članica, ki uporablja SIS, je odgovorna za vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje svojega nacionalnega sistema ter za določitev nacionalnega urada SIRENE⁴⁸, ki zagotavlja izmenjavo vseh dopolnilnih informacij v zvezi z opozorili SIS. Agencija EU za obsežne informacijske sisteme (eu-LISA) je odgovorna za operativno upravljanje centralnega sistema in komunikacijske infrastrukture.

Na podlagi 32 ocenjevanj, izvedenih v zvezi s schengenskim informacijskim sistemom, je mogoče skleniti, da **države članice na splošno učinkovito in enotno izvajajo in uporabljajo SIS**. Čeprav so bile v štirih državah članicah⁴⁹ ugotovljene hude pomanjkljivosti pri izvajanju SIS, si te države dejavno prizadevajo, da bi jih odpravile. Kljub temu se v enem primeru razmere niso izboljšale.

Pri ocenjevanjih so bile ugotovljene nekatere **ponavljajoče se pomanjkljivosti**, na primer pomanjkanje *tehničnih orodij ali obveznih postopkov* na ravni države za nalaganje prstnih odtisov in fotografij v sistem opozoril SIS, čeprav so taka orodja na voljo. Še ena ponavljajoča se ugotovitev se nanaša na funkcije, ki so bile leta 2013 uvedene z drugo generacijo SIS, zlasti da *končnemu uporabniku niso prikazane* vse informacije, vključene v opozorila SIS. Ugotovljeno je bilo tudi, da *uradi SIRENE* zaradi povečane izmenjave dopolnilnih informacij, ki je posledica obsežne uporabe sistema, pogosto delujejo na meji svojih zmogljivosti. Uradi SIRENE nimajo vedno dovolj osebja in tehničnih virov, vključno z avtomatiziranimi in integriranimi orodji za potek dela, ki bi jim omogočili učinkovito izmenjavo teh informacij. **V zadnjih petih letih so bile uspešno obravnavane številne ugotovljene pomanjkljivosti.**

3.2.6. Varstvo podatkov

⁴⁶ Uredba (ES) št. 1987/2006 (UL L 381, 28.12.2006, str. 4); Sklep Sveta 2007/533/PNZ (UL L 205, 7.8.2007, str. 63) in Uredba (ES) št. 1986/2006 (UL L 381, 28.12.2006, str. 1).

⁴⁷ Poleg 26 držav schengenskega območja so s SIS povezani tudi Bolgarija, Romunija, Združeno kraljestvo in Hrvaška, vendar za zadnji dve državi še vedno veljajo nekatere omejitve glede uporabe opozoril SIS na celotnem schengenskem območju za namene zavrnitve vstopa v to območje ali bivanja na njem.

⁴⁸ Kratica SIRENE pomeni „Supplementary Information Request at the National Entries“ (zahteva za dopolnilne podatke pri vnosih držav članic).

⁴⁹ Hude pomanjkljivosti so bile ugotovljene pri ocenjevanju Belgije leta 2015, Francije in Španije leta 2016 ter Združenega kraljestva leta 2017. Leta 2016 je bil opravljen ponovni obisk v Belgiji, leta 2019 pa v Franciji. Šteje se, da so Belgija, Francija in Španija obravnavale vse hude pomanjkljivosti.

Še en pomemben del schengenskega pravnega reda so pravila o varstvu osebnih podatkov. Leta 2016 je bila izvedena pomembna reforma pravnega okvira EU za varstvo podatkov, da bi se okrepile pravice državljanov v digitalni dobi. Splošna uredba o varstvu podatkov⁵⁰ in direktiva o varstvu podatkov pri kazenskem pregonu⁵¹ sta **glavna zakonodajna akta**, ki se na tem področju uporabljata v kombinaciji s posebnimi določbami o varstvu podatkov iz schengenskega pravnega reda, ki se nanašajo na schengenski informacijski sistem (SIS) in vizumski informacijski sistem (VIS).

Ta ocenjevanja so osredotočena na to, kako države članice izvajajo in uporabljajo schengenski pravni red, zlasti v zvezi s SIS in VIS, ob upoštevanju zahtev glede varstva podatkov. Vključujejo tudi vlogo organov za varstvo podatkov v zvezi z nadzorom organov, ki SIS in VIS upravljajo in uporabljajo.

Na podlagi 29 ocenjevanj, izvedenih v zvezi z varstvom podatkov, je mogoče skleniti, da **države članice na splošno izvajajo in uporabljajo zadevne določbe o SIS in VIS v skladu z zahtevami glede varstva podatkov**. Čeprav niso bile ugotovljene nobene hude pomanjkljivosti, je še vedno veliko ponavljajočih se težav, ki jih je treba obravnavati/se obravnavajo.

Ocenjevanja, izvedena po maju 2018 (datum začetka uporabe novega okvira za varstvo podatkov), so v nekaterih državah pokazala zamude pri izvajanju splošne uredbe o varstvu podatkov in/ali prenosu direktive o varstvu podatkov pri kazenskem pregonu v nacionalno zakonodajo ter ustreznem prilagajanju nacionalne zakonodaje v zvezi s SIS in VIS.

V nekaterih državah članicah so bile ugotovljene pomanjkljivosti v zvezi s popolno *neodvisnostjo* organov za varstvo podatkov, kar pomeni, da je vlada neposredno ali posredno vplivala na delo teh organov. Nekateri od teh težav so bile odpravljene pri nadaljnjih ukrepih na podlagi schengenskih ocenjevanj in med reformo nacionalne zakonodaje o varstvu podatkov, da bi se izvedla splošna uredba o varstvu podatkov in prenesla direktiva o varstvu podatkov pri kazenskem pregonu. Nekateri organi za varstvo podatkov tudi nimajo zadostnih človeških in finančnih *virov*, da bi opravili vse svoje naloge v zvezi s SIS in VIS.

V več državah članicah je bilo ugotovljeno, da morajo organi za varstvo podatkov opravljati pogostejše in celovitejše *inšpekcijske preglede*, da bi opravili svojo nalogo spremljanja zakonitosti obdelave podatkov iz sistemov SIS II in VIS. V nekaterih primerih se niso upoštevali roki za izvedbo prve revizije postopkov obdelave podatkov v sistemih SIS in VIS.

Na področju *pravic posameznikov*, na katere se nanašajo *osebni podatki*, v zvezi s SIS in VIS je bilo ugotovljeno, da pomanjkanje ustreznih informacij ovira učinkovito uveljavljanje teh pravic.

Obdobje vodenja *dnevnikov o poizvedbah v sistemih SIS in VIS* v nekaterih primerih ni bilo v skladu s schengenskim pravnim redom. Upravljalci podatkov pogosto niso dejavno izvajali samonadzora glede skladnosti z določbami o varstvu podatkov in niso redno pregledovali dnevnikov. Poleg tega pogosto ni jasno, katere so naloge različnih organov, ki sodelujejo pri postopku izdajanja vizumov in obdelavi povezanih podatkov, ter kako so mednje razdeljene odgovornosti za obdelavo osebnih podatkov. Še vedno so potrebne nekatere izboljšave v zvezi s fizičnimi, organizacijskimi in informacijskimi varnostnimi ukrepi glede podatkov v sistemu VIS. Pooblaščen osebe za varstvo podatkov bi morale v nekaterih primerih bolj sodelovati pri nadzoru obdelave osebnih podatkov v posebnem schengenskem okviru. Pogosto se niso

⁵⁰ Uredba (EU) 2016/679 (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

⁵¹ Direktiva (EU) 2016/680 (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

izvajala redna in stalna usposabljanja o varstvu in varnosti podatkov, namenjena vsemu operativnemu osebju z dostopom do SIS II.

Države članice na splošno sprejemajo potrebne nadaljnje ukrepe na podlagi ugotovitev in priporočil. Čeprav je bilo na splošno doseženega nekaj napredka pri odpravljanju pomanjkljivosti, je izvajanje priporočil počasno.

4. DELOVANJE SCHENGenskega OCENJEVALNEGA IN SPREMLJEVALNEGA MEHANIZMA V PRVEM VEČLETNEM PROGRAMU

4.1. Ugotovljene pomanjkljivosti

V zadnjih petih letih so bile s schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom dosežene precejšnje izboljšave pri izvajanju schengenskega pravnega reda v EU in mehanizem je že dokazal svojo dodano vrednost pri zagotavljanju uspešnega delovanja schengenskega območja. Kljub temu so izkušnje, pridobljene v prvem večletnem ocenjevalnem programu (2015–2019), pokazale več pomanjkljivosti, ki ovirajo izkoriščanje celotnega potenciala mehanizma. Potrebo po ponovni proučitvi nekaterih vidikov mehanizma je Evropski parlament navedel v svojem poročilu iz leta 2017⁵², države članice pa v okviru posvetovanja, ki se je pod finskim predsedstvom Sveta začelo leta 2019⁵³. Zato je pomembno, da se pri oceni, kako bi se lahko schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem izvajal učinkoviteje, tudi z vidika virov, upoštevajo izkušnje, pridobljene v prvem večletnem ocenjevalnem programu.

Ena od glavnih slabosti je **predolga prva faza postopka ocenjevanja (sprejetje poročila in priporočil)**, ki je močno vplivala na hitro in učinkovito obravnavanje pomanjkljivosti. V 25 % primerov je ta faza trajala več kot eno leto, v 12 primerih pa več kot 18 mesecev, pri čemer je bila zlasti dolga, kadar je ocenjevalna ekipa ugotovila hude pomanjkljivosti (ugotovitev, ki bi načeloma morala zagotoviti hitrejše nadaljnje ukrepanje). V povprečju je Komisija potrebovala približno 10 mesecev za sprejetje ocenjevalnega poročila, Svet pa še dva meseca in pol za sprejetje priporočil, ki določajo datum, po katerem morajo države predložiti akcijski načrt za odpravo pomanjkljivosti.

Strokovnjaki, ki so jih določile države članice, niso vedno ustrezali potrebam. Včasih ni bilo na voljo dovolj strokovnjakov, da bi se izpolnile potrebe sprotih ocenjevanj. Pri ocenjevanjih v zvezi z varstvom podatkov in vizumsko politiko so ekipe včasih vključevale le štiri ali pet strokovnjakov (optimalno število je osem strokovnjakov), ker jih države niso imenovalle dovolj. Poleg tega strokovnjaki niso vedno imeli potrebnih kvalifikacij ali ustreznih izkušenj na zadevnih področjih politike. Ugotovljeno je bilo tudi opazno geografsko neravnovesje. V petih letih je tretjino strokovnjakov določilo le pet držav.

Nenapovedani obiski se niso izkazali za tako učinkovite, kot je bilo prvotno mišljeno. Letni ocenjevalni program za nenapovedane obiske se zdaj določi v letu pred izvedbo obiskov na podlagi analize tveganja, izvedene eno leto pred obiskom. Ta ureditev ne omogoča hitrega prilagajanja novim izzivom. Poleg tega sta poziv k določitvi strokovnjakov dva tedna pred obiskom in obveznost, da je treba zadevno državo članico obvestiti 24 ur vnaprej, hkrati pa olajšati nemoteno organizacijo ocenjevanja, oslabila sam namen nenapovedanih obiskov.

⁵² Poročilo o letnem poročilu o delovanju schengenskega območja (2017/2256(INI)).

⁵³ Dokument Sveta 13244/2019.

Nadaljnje ukrepanje in izvajanje akcijskih načrtov je bilo na splošno počasno, spremljanje pa na splošno ni bilo celovito in dosledno. Od leta 2015 je bilo izvedeno približno 201 ocenjevanje in kljub znatnemu napredku je bilo približno 25 % akcijskih načrtov v povprečju zaključenih po 2,25 leta. Ocenjevanja na splošno niso bila osredotočena na učinkovito in dosledno izvajanje ključnih elementov na vsakem posameznem področju politike schengenskega pravnega reda v državah članicah, ki so nujni za zagotovitev dobro delujočega schengenskega območja. Zato so se priporočila namesto na temeljne elemente schengenskega pravnega reda preveč nanašala na zelo specifične in številne podrobnosti, pri čemer ni bil naveden jasen časovni okvir za izvedbo priporočil. Poleg tega **se niso dovolj uporabljala tematska ocenjevanja**, ki bi omogočila, da se določen vidik v zvezi s Schengnom oceni v več ali vseh državah članicah hkrati ter da se opredelijo trendi in skupne pomanjkljivosti, pa tudi dobre prakse. Poleg tega trenutne **obveznosti glede poročanja o schengenskem ocenjevanju povzročajo precejšnje upravno breme** za Komisijo in države članice. Zaradi vseh teh elementov ni bilo mogoče celovito in dosledno spremljanje izvajanja akcijskih načrtov.

Priporočila se niso izkazala kot dovolj učinkovito orodje za zagotovitev hitrega ukrepanja držav članic. Schengenski odbor je na splošno malo razpravljal o ugotovitvah ocenjevanj in povezanih priporočilih, ki jih je predlagala Komisija, tudi zato, ker je bila narava ocenjevanj preveč podrobna in specifična. Dejstvo, da priporočila sprejme Svet, nazadnje ni ustvarilo pričakovanega medsebojnega pritiska, s katerim bi se zagotovil visok standard izvajanja schengenskega pravnega reda. **Sistem ni zagotovil sicer primernih političnih razprav o stanju Schengna** na drugih zadevnih forumih in tudi sodelovanje Evropskega parlamenta ni bilo zelo redno.

Ocena spoštovanja **temeljnih pravic** pri izvajanju schengenskega pravnega reda ni bila ustrezno integrirana v ocenjevalni mehanizem.

4.2. Možni operativni ukrepi za izboljšanje delovanja schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma

4.2.1. Zagotovitev hitrejših, bolj ciljno usmerjenih in strateških ocenjevanj

Vsi akterji morajo nameniti dovolj finančnih in človeških virov ter sprejeti ustrezne ukrepe za hitro izvedbo svojih nalog med postopkom ocenjevanja. S poenostavitvijo notranjega **poteka dela in referenčnimi merili** bi se moral skrajšati čas izvedbe ocenjevanj.

Dokončanje prvega večletnega ocenjevalnega programa je Komisiji in Svetu omogočil dober pregled razmer v vseh državah članicah. Na podlagi rezultatov prejšnjih ocenjevanj bi se lahko ocenjevanja bolj prilagodila potrebam, ne da bi se ogrozila kakovost sedanjega postopka. Kot so poudarile države članice, so še vedno možne izboljšave glede **kakovosti poročil in priporočil** ter glede večje skladnosti ocenjevanj med različnimi področji politike. Pomanjkljivosti so bile ugotovljene v državah in na področjih politike. **Kontrolni seznam**, ki se zdaj uporablja pri izvajanju ocenjevanj, bi se lahko revidiral, tako da bi se osredotočil na glavne elemente, ki bi lahko vplivali na schengensko območje kot celoto.

Razpoložljiva analitična orodja je treba uporabljati bolj strateško in razumno. Tematska ocenjevanja bi se lahko sistematično uporabljala za oceno izvajanja pomembnih zakonodajnih sprememb po njihovem začetku veljavnosti. Omogočiti je treba tudi hitro organizacijo nenapovedanih obiskov, ko so potrebni. Ključno je **izboljšanje sinergij in sodelovanja** z drugimi akterji in ocenjevalnimi mehanizmi. Okrepiti bi bilo treba zlasti vlogo agencij EU (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), Evropskega nadzornika za varstvo podatkov in nacionalnih mehanizmov za nadzor kakovosti. To bi se lahko doseglo s širšim sodelovanjem

agencij pri ocenjevanjih ter z določitvijo bolj redne in sistematične izmenjave informacij med njimi in Komisijo. Zlasti pomembno je, da se povečajo sinergije z ocenami ranljivosti, ki jih izvaja Frontex, ter da FRA in Europol razvijeta bolj ciljno usmerjene ocene tveganja, ki bi prispevale k zasnovi boljših ocenjevanj.

Prav tako je pomembno zagotoviti, da države članice **določijo dovolj kvalificiranih strokovnjakov na vseh področjih politike**. Razmisliti bi bilo treba o vzpostavitvi mehanizma za boljše usklajevanje imenovanja strokovnjakov za vsa schengenska ocenjevanja. Komisija bo posodobila obstoječe učne načrte za usposabljanje in organizirala usposabljanja o vizumski politiki. Omogočila bi se lahko tudi redna osvežitvena usposabljanja.

Med ocenjevanjem in nadaljnjim ukrepanjem je treba posebno pozornost nameniti spoštovanju **temeljnih pravic** pri izvajanju schengenskega pravnega reda. Pomembno je razmisliti o tem, kako bi se temeljne pravice bolje vključile v oceno. V zvezi s tem bi lahko bili koristni posodobitev sedanjih kontrolnih seznamov, tako da bi boljše vključevali vprašanja temeljnih pravic, širše sodelovanje Agencije za temeljne pravice pri ocenjevanjih in širša uporaba njenih smernic.

4.2.2. Zagotovitev hitrejšega in učinkovitejšega izvajanja priporočil

Z racionalizacijo priporočil bi se olajšala razvoj učinkovitih akcijskih načrtov in njihova hitra izvedba. **Schengenski katalogi in priročniki** na zadevnih področjih politike so pomembno orodje, ki bi ga države članice morale upoštevati pri izvajanju posebnih priporočil na podlagi schengenskih ocenjevanj. Treba jih bo redno posodablјati in dodatno izboljšati. Države članice bi si morale izmenјati **dobre prakse**, navedene v poročilih o ocenjevanju, in jih uporabiti pri izvajanju priporočil. Glede na priporočila Računskega sodišča⁵⁴ bi se lahko proučila možnost, da se določijo **roki za izvedbo priporočil**.

Še en pomemben način za spodbuditev hitre izvedbe priporočil je zagotovitev **potrebne finančne podpore**. V skladu s predlaganim večletnim finančnim okvirom⁵⁵ ter instrumentom za upravljanje meja in vizume⁵⁶ se je ohranjala povezava med ocenjevalnim mehanizmom in opredeljevanjem nacionalnih prednostnih nalog. Predlagana okrepljena *tematska komponenta* omogoča večjo prožnost pri odzivanju na pomanjkljivosti, ki jih je nujno treba obravnavati, zlasti pri prednostnih ukrepih za takojšnjo izvedbo. Da bi se dodatno olajšala reprogramiranje in določitev obsega morebitnih dodatnih potreb po financiranju, bi lahko države v akcijskih načrtih sistematično navedle svoje ocene finančnega učinka popravilnih ukrepov.

Za povečanje medsebojnega pritiska je potrebno tudi zadostno obveščanje o ugotovljenih pomanjkljivostih na politični ravni. V obstoječi uredbi so predvidena **letna poročila** Komisije, ki ponujajo priložnost za predstavitev razmer na schengenskem območju, razširjanje dobrih praks in povečanje politične ozaveščenosti, saj omogočajo razpravo o skupnih izzivih na politični ravni.

Učinkovito in pravočasno nadaljnje ukrepanje za odpravljanje pomanjkljivosti, ugotovljenih na podlagi mehanizma, je ključno za verodostojnost celotnega postopka ocenjevanja in spremljanja ter za doseganje polnega potenciala tega postopka. Nazadnje je to nujno za zagotovitev dobro delujočega schengenskega območja. Praksa je pokazala, da v nekaterih

⁵⁴ Informacijski sistemi EU za podporo nadzoru meje – Močno orodje, toda potrebno je več osredotočenosti na pravočasne in popolne podatke. Posebno poročilo, št. 20/2019.

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

primerih nekatere države članice večkrat niso izvedle priporočil Sveta in obravnavale ugotovljenih pomanjkljivosti. V takih primerih se bo proučila možnost, da bi Komisija izvajala bolj sistematično spremljanje, tudi s **postopki za ugotavljanje kršitev**.

Možni operativni ukrepi za izboljšanje schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma:

- poenostavitev notranjega poteka dela in določitev referenčnih meril za skrajšanje časa;
- razvoj novih usposabljanj na področju vizumske politike in okrepitev obstoječih, da bi se spodbudila in povečala udeležba;
- posodobitev kontrolnih seznamov, tako da bodo osredotočeni na glavne elemente, ki bi lahko vplivali na schengensko območje kot celoto;
- bolj strateška uporaba nenapovedanih in tematskih ocenjevanj;
- izboljšanje sinergij in sodelovanja z agencijami EU in nacionalnimi mehanizmi za nadzor kakovosti;
- dodatna poenostavitev poročil in preusmeritev priporočil;
- izpopolnitev in posodobitev katalogov z dobrimi praksami ter
- sprejetje letnega poročila, da bi se olajšala politična razprava.

Nazadnje se je tudi pokazalo, da je za povsem učinkovito delovanje mehanizma v prihodnje nujno, da se operativne izboljšave dopolnijo z zakonodajnimi spremembami, potrebnimi za večjo jasnost ter okrepitev obstoječih pravil in postopkov. Ti elementi bodo vključeni v razmislek, ki se bo začel 30. novembra s prvim schengenskim forumom in končal z oblikovanjem predloga za revizijo mehanizma, ki ga namerava Komisija predstaviti naslednje leto.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Razvoj schengenskega območja je eden od glavnih pristopov, s katerim so se okrepile državljanske svoboščine ter zagotovila razcvet in razvoj notranjega trga. Schengensko območje je od leta 2015 pod pritiskom. Zaradi več terorističnih napadov, prihoda velikega števila nezakonitih migrantov na zunanje meje EU med begunsko krizo leta 2015 in nazadnje izbruha pandemije COVID-19 je bil ponovno vzpostavljen nadzor na notranjih mejah, ki v nekaterih primerih še vedno ni bil odpravljen. Komisija od leta 2016 dosledno poudarja, da se obstoječi izzivi ne bodo rešili z nadzorom na notranjih mejah, bo pa ta nadzor povzročil velike ekonomske, politične in socialne stroške za EU in posamezne države članice.

Schengenski pravni red vključuje obsežen sklop ukrepov, ki izravnavajo odsotnost nadzora na notranjih mejah in učinkovito zagotavljajo visoko stopnjo varnosti. Upravljanje zunanjih meja, izravnalni ukrepi (npr. uspešno sodelovanje organov kazenskega pregona, učinkovita vizumska politika in politika vračanja ter celovit schengenski informacijski sistem) in zanesljiv mehanizem spremljanja so trije temeljni stebri Schengna. Stabilnost te zapletene strukture je odvisna od trdnosti posameznega stebra ter od njihove skladnosti in povezanosti.

Izzivi, ki se obravnavajo od leta 2015, so v središče pozornosti postavili krhko zaupanje držav članic v schengenski sistem ter potrdili pomembnost tesnega usklajevanja s schengenskim območjem in potrebo po okrepitvi upravljanja območja, da bi se ti izzivi učinkovito obravnavali.

Učinkovit schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem je ključen za ponovno pridobitev zaupanja ter zagotovitev boljšega in skladnega izvajanja schengenskega pravnega

reda, s tem pa dobro delujočega schengenskega območja. Svet priznava dodano vrednost in nujnost vzpostavitve ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma schengenskega pravnega reda, ter je navedel: *[p]oleg tega, da je postopek ocenjevanja izpolnil svojo glavno vlogo spremljanja pravilne uporabe schengenskega pravnega reda, je večini držav članic prinesel dodatne koristi, vključno z okrepitvijo nacionalnega sodelovanja, izboljšanjem strokovnega znanja in povečanjem izmenjav prek strokovnjakov, udeleženih pri ocenjevanjih, ter vključevanjem priporočil v nacionalne načrte in strategije.*⁵⁷ Tudi Evropski parlament je poudaril veliko vrednost v prenovljenem schengenskem ocenjevalnem mehanizmu, saj spodbuja preglednost, medsebojno zaupanje in odgovornost med državami članicami z nadzorom izvajanja na različnih področjih schengenskega pravnega reda.⁵⁸

Mehanizem je že omogočil konkretne izboljšave. Na podlagi ugotovitev v okviru ocenjevanj, ki so jih v zadnjih petih letih v praksi izvedli strokovnjaki Komisije in držav članic, je mogoče skleniti, da so bile hude pomanjkljivosti hitro odpravljene. Države članice na splošno ustrezno izvajajo schengenski pravni red. Vendar so v državah članicah še vedno pomanjkljivosti in veliko je različnih praks, ki bi nazadnje lahko vplivale na celovitost in delovanje schengenskega območja. Za pravilno delovanje schengenskega območja bo treba v prihodnjih letih zagotoviti višjo raven usklajevanja.

V zvezi s tem bo še naprej pomembna vloga schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma. Vendar pa so izkušnje, pridobljene v prvem večletnem ocenjevalnem programu, razkrile številne pomanjkljivosti, ki mehanizmu preprečujejo, da bi bil tako učinkovit, kot bi lahko bil in kot bi moral biti. Glede na pomembnost schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v okviru strukture upravljanja schengenskega območja je treba sprejeti ukrepe za obravnavanje opredeljenih pomanjkljivosti in povečati učinkovitost mehanizma. Nekatere pomanjkljivosti bi se lahko odpravile že na operativni ravni, za druge pa bodo potrebne tudi zakonodajne spremembe.

Nujen je tudi bolj reden in strukturiran politični dialog med akterji, vpletenimi v delovanje schengenskega območja. Komisija je vzpostavila schengenski forum, da bi spodbudila konkretnije sodelovanje v zvezi s tem, kako okrepiti in povečati odpornost schengenskega območja na podlagi izboljšane političnega dialoga o potrebnih odzivih na sedanje izzive. Ta politična razprava bi se olajšala z obsežnejšim razširjanjem informacij o rezultatih ocenjevanj in izvajanju priporočil.

Kot je bilo poudarjeno v skupni izjavi ministrov in ministric EU za notranje zadeve z dne 13. novembra 2020, so za dobro delujoče schengensko območje potrebni sodobno in učinkovito upravljanje njegovih zunanjih mej ter zanesljivi izravnalni ukrepi za zagotovitev visoke ravni varnosti. Zato je ključno, da politična razprava celovito vključuje vse elemente zapletene strukture, ki podpira ustrezno delovanje schengenskega območja. Pomanjkljivosti se ne bi smele obravnavati ločeno, ampak z vidika medsebojnega vplivanja z drugimi področji, ki jih zajema schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem, ter njihove zmožnosti, da škodijo schengenskemu območju kot celoti.

V tem poročilu so predstavljeni možni operativni ukrepi za odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti in poudarjena je potreba po tem, da se ocenijo tudi zakonodajne spremembe, potrebne za zagotovitev, da bi ocenjevalni mehanizem v celoti ustrezal namenu. Razprave v okviru schengenskega foruma z dne 30. novembra 2020 bi bilo treba upoštevati v schengenski strategiji, ki jo Komisija namerava sprejeti leta 2021. V strategiji bo tudi ponovno obravnavan

⁵⁷ Dokument Sveta 13244/2019, točka 1.7.

⁵⁸ Poročilo o letnem poročilu o delovanju schengenskega območja (2017/2256(INI)), točka 7.

schengenski ocenjevalni mehanizem za zagotovitev, da lahko ta v celoti doseže svoj potencial kot orodje za ocenjevanje delovanja schengenskega območja in zagotovitev učinkovitega izvajanja izboljšav.