



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument zasedanja

A7-0185/2011

4.5.2011

*

POROČILO

o osnutku sklepa Sveta o uporabi določb schengenskega pravnega reda v
Republiki Bolgariji in Romuniji
(14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Carlos Coelho

Oznake postopkov

- * Postopek posvetovanja
- *** Postopek odobritve
- ***I Redni zakonodajni postopek (prva obravnava)
- ***II Redni zakonodajni postopek (druga obravnava)
- ***III Redni zakonodajni postopek (tretja obravnava)

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki je predlagana v osnutku akta.)

Spremembe osnutka akta

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo k osnutku akta označeno s *kreplekim poševnim tiskom*. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del osnutka akta s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

Glava vsakega predloga spremembe k obstoječemu aktu, ki se ga želi spremeniti z osnutkom akta, vsebuje še tretjo in četrto vrstico. Tretja vrstica navaja obstoječi akt, četrta pa zadevno določbo tega akta. Besedilo, ki povzema določbo obstoječega akta, ki jo Parlament želi spremeniti, medtem ko v osnutku akta ni bila spremenjena, je označeno s *kreplekim tiskom*. Morebitni izbrisi tovrstnega besedila so označeni z [...].

VSEBINA

	Stran
OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA	5
OBRAZLOŽITEV	7
IZID KONČNEGA GLASOVANJA V ODBORU	12

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

**o osnutku uredbe Sveta o uporabi določb schengenskega pravnega reda v Republiki Bolgariji in Romuniji
(14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))**

(Posvetovanje)

Evropski parlament,

- ob upoštevanju osnutka sklepa Sveta (14142/2010),
 - ob upoštevanju člena 4(2) Akta o pristopu iz leta 2005, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C7-0369/2010),
 - ob upoštevanju člena 55 svojega poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A7-0185/2011),
1. odobri osnutek sklepa Sveta, kakor je bil spremenjen;
 2. poziva Svet, naj obvesti Parlament, če namerava odstopati od besedila, ki ga je Parlament odobril;
 3. poziva Svet, naj se ponovno posvetuje s Parlamentom, če namerava bistveno spremeniti osnutek sklepa;
 4. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji.

Predlog spremembe 1

Osnutek sklepa

Uvodna izjava 4

Osnutek sklepa Sveta

(4) Svet je XXXXX 20XX [datum sprejetja zadevnih sklepov Sveta] sklenil, da Bolgarija in Romunija izpolnjujeta pogoje na vseh navedenih področjih.

Predlog spremembe

(4) Svet je XXXXX 20XX [datum sprejetja zadevnih sklepov Sveta] sklenil, da Bolgarija in Romunija izpolnjujeta pogoje na vseh navedenih področjih. ***Vsaka od teh držav članic bi morala v roku šestih mesecev od datuma začetka veljavnosti tega sklepa pisno obvestiti Evropski parlament in Svet o ukrepih, sprejetih v odziv na priporočila, ki so vključena v ocenjevalna poročila in omenjena v poročilih o nadaljnjem spremljanju, ki jih***

je še treba izvršiti.

OBRAZLOŽITEV

Ozadje Schengena

Schengensko sodelovanje se je začelo 14. junija 1985 s schengenskim sporazumom, ki je omogočil ukinitvev sistematičnih mejnih kontrol na mejah držav podpisnic in vzpostavitev skupnega območja med državami s prostim pretokom oseb ter enotne zunanje meje (s skupnimi pravili o kontrolah na zunanjih mejah, skupno vizumsko politiko, policijskim in pravosodnim sodelovanjem in ustanovitvijo Schengenskega informacijskega sistema (SIS)).

Petim prvotnim državam članicam (Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg in Nizozemska) so se sčasoma pridružile še druge. Sedaj schengensko območje vključuje 25 držav članic: med državami članicami EU so to Avstrija, Belgija, Danska, Francija, Finska, Nemčija, Grčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija, pridružene pa so tudi tri članice, ki niso članice EU, in sicer Norveška, Islandija in Švica (Liechtenstein naj bi postal četrta pridružena članica, ustrezeni protokol naj bi začel namreč veljati 7. aprila 2011, čemur bi sledili potrebni ocenjevalni obiski). Bolgarija, Romunija in Ciper trenutno le delno izvršujejo schengenski pravni red, zato se kontrole na mejah s temi tremi državami članicami še vedno opravljajo.

V tem trenutku je prosto gibanje zagotovljeno na ozemlju z 42.673 km zunanje morske meje in 7.721 km zunanje kopenske meje, kar vključuje 25 držav in 400 milijonov državljanov.

Schengenska ocenjevalna merila

Romunija in Bolgarija sta sprejeli schengenski pravni red, ko sta leta 2007 pristopili k EU. Glede na člen 4(2) Akta o pristopu je preveritev s postopki ocenjevanja, če nove države članice izpolnjujejo potrebne pogoje (varstvo podatkov, SIS, zračne meje, kopenske meje, policijsko sodelovanje in vizumi) za uporabo vseh delov schengenskega pravnega reda, osnovni pogoj za to, da Svet sprejme sklep o odpravi kontrol na notranjih mejah s temi državami članicami.

Ocenjevanje za novo državo članico bi se moralo začeti, potem ko ta država pošlje zahtevek (izjava o pripravljenosti). Za njegovo izvajanje bi morala biti odgovorna delovna skupina za schengensko ocenjevanje (SCH-EVAL), začeti pa bi se moralo z vprašalnikom državi članici o vseh delih schengenskega pravnega reda in nadaljevati z ocenjevalnimi obiski. Skupine strokovnjakov bi bilo treba napotiti do objektov in naprav SIS, uradov SIRENE, na konzulate, na meje itd. in te bi morale pripraviti izčrpna poročila z opisi dejanskega stanja, ocenami in priporočili, v katerih bi lahko zahtevale dodatne ukrepe in ponovne obiske. S končnim poročilom naj bi bilo ugotovljeno, če določena nova država članica po zaključku celovitega postopka ocenjevanja izpolnjuje vse pogoje za praktično izvedbo.

Sklep o vključitvi bi moral sprejeti Svet s soglasno odločitvijo vseh vlad držav, ki so že del schengenskega območja.

Zaključki v zvezi z Bolgarijo

Bolgarija je izjavo o pripravljenosti izdala 25. januarja 2008.

Ocenjevanje varstva podatkov je bilo pozitivno. Sklep je sprejel Svet, potem ko je prejel pozitivno mnenje Evropskega parlamenta, 5. novembra 2010 pa je bil priključen in je postal popolnoma operativen sistem SIS.

Ocenjevalni obisk sistema SIS je pokazal ustrezno izvajanje funkcij SIS in SIRENE, ki je bilo skladno s schengenskim pravnim redom. Vprašanja, ki jim je treba še naprej nameniti pozornost, so med drugim: izvajanje triizemskega modela za urad SIRENE; zagotavljanje dodatnega usposabljanja za končne uporabnike v zvezi z latinico; minimaliziranje ročnih posegov v uradu SIRENE.

Na področju policijskega sodelovanja je bila večina priprav za izvajanje schengenskega pravnega reda na ravni institucionalnih in operativnih struktur že opravljenih. Dokončno so bili izoblikovani sporazumi s sosednjimi državami (Romunija, Grčija, Srbija) o čezmejnem policijskem sodelovanju v kazenskih zadevah, v pripravi pa so dodatni sporazumi z drugimi državami članicami.

Ocena za izdajanje vizumov je bila v glavnem pozitivna, pri nekaterih vidikih je šlo za primer dobre prakse. Ob upoštevanju rezultatov nekaterih nadaljnjih ukrepov je bilo ocenjeno, da bo Bolgarija v ustreznem trenutku sposobna uveljaviti schengenski pravni red. Izdana priporočila so bila medtem udeležena. Res pa je, da bi se moralo osebje še naprej zavedati tveganja nezakonitega priseljevanja in drugih oblik zlorabe vizumov, pa tudi morebitnega pritiska na svoje člane, ko bodo začeli izdajati schengenske vizume.

Zračna meja: infrastruktura, ki se uporablja za mejne kontrole, ustreza zahtevam zakonika o schengenskih mejah, oprema za kontrolo v prvi in drugi vrsti pa je na splošno zadostna in sodobna. Pomanjkljivosti pa so bile odkrite na področju opreme, izvajanja mejnih kontrol in usposabljanja, popolnega fizičnega ločevanja na letališču Burgas, obveznega sporočanja podatkov o potnikih. Trenutno se trudijo izboljšati jezikovna znanja in spretnosti jezikov ter izvajanje odgovornosti prevoznikov.

Meje na morju: k dobri praksi na tem področju sodijo sistematična taktična analiza tveganja, kontrola ribiških plovil in mejna kontrola plovil, namenjenih za šport in rekreacijo. Sistem nadzora morske meje je v glavnem izpolnjeval zahteve zakonika o schengenskih mejah. Nadaljnje spremljanje je pokazalo, da je bil integrirani sistem nadzora obalnega območja nadgrajen, pomanjkljivosti, ki so bile odkrite na področju mejnih kontrol, nadzora meje, izdajanja vizumov, infrastrukture, osebja ter jezikovnih znanj in spretnosti, pa obravnavane.

Meje na kopnem: strokovna raven sodelovanja na meji, tako pri mejnih kontrolah kot pri nadzoru meje. Količina opreme, ki je na voljo v prvi in drugi vrsti, je tudi dobila pozitivno oceno, čeprav sta postopek zagotavljanja opreme in potrebno usposabljanje za to področje še v teku. Odkritih so še bile pomanjkljivosti na področju mejnih kontrol in nadzora meje, zlasti glede boljšega zavedanja o razmerah, sodelovanja znotraj agencije, zračnega nadzora in izbranega taktičnega pristopa. Rezultati ponovnega obiska v decembru 2010 še niso bili zadovoljivi, zato je od 21. do 23. marca 2011 potekal spremljevalni obisk kopenske meje. Ocenjevalni odbor je sklenil, da je Bolgarija dosegla dober napredek in da glede področja

mejne kontrole na zunanjih kopenskih mejah sedaj izpolnjuje schengenske zahteve.

Ocenjevalni odbor Bolgarijo poziva, naj zaradi okrepitve že sprejetih ukrepov in zato, da se ustrezno pripravi na morebitno povečanje migracijskega pritiska po polnem pristopu, pripravi „poseben sveženj“ spremljajočih ukrepov.

Zaključki v zvezi z Romunijo

Romunija je dala izjavo o pripravljenosti leta 2007 in 2008.

Ocenjevanje varstva podatkov je bilo pozitivno. Sklep je sprejel Svet, potem ko je prejel pozitivno mnenje Evropskega parlamenta, 5. novembra 2010 pa je bil priključen in je postal popolnoma operativen sistem SIS.

Ocenjevalni obisk sistema SIS je pokazal ustrezno izvajanje funkcij SIS in SIRENE, ki je bilo skladno s schengenskim pravnim redom. Oprema in naprave, uporabljene za sistema N.SIS in SIRENE, so bile ocenjene kot najsodobnejše. Dana so bila priporočila in sledilo je nadaljnje spremljanje v zvezi s številnimi drugimi vprašanji (nadaljnje usposabljanje, minimalizacija ročnih posegov, izboljšanje premičnih terminalov PDA).

Ratificiran je bil dvostranski sporazum o policijskem sodelovanju med Madžarsko in Bolgarijo. Vse pripravljeno delo za izvajanje schengenskega pravnega reda na področju policijskega sodelovanja lahko po nekaj nadaljnjih spremljanjih šteje za dokončano.

Preverjanja, ki so bila izvedena na oddelku za vizume v romunski ambasadi v Kišinjevu in na romunskem generalnem konzulatu v Carigradu, ter nadaljnji ukrepi, ki so bili sprejeti, kažejo, da je sedaj ta država sposobna v celoti uveljaviti schengenski pravni red. Vsi vidiki, ki jih je bilo treba obravnavati ali pregledati, so bili popravljene (boljše ocenjevanje tveganja, nadgraditev varnostnih lastnosti zgradb, izboljšanje postopka predložitve in obdelave vlog za izdajo vizumov itd.), nekateri vidiki tega pa lahko veljajo kot primer najboljše prakse.

Zračna meja: upravljanje meje v glavnem opravlja dobro strukturiran javni organ, mejni policijski uradniki in agenti so dobro strokovno usposobljeni, poznavanje zahtev zakonika o schengenskih mejah je zadovoljivo. Potreben je bil ponovni obisk, med katerim je bilo ocenjeno, da so bile odkrite pomanjkljivosti odpravljene (odgovornost prevoznikov, razpoložljiva infrastruktura za ločevanje schengenskih in neschengenskih potnikov, manjše pomanjkljivosti pri opremi za prvo in drugo vrsto).

Meja na morju: raven sodelovanja in komunikacije je dobra, dobra sta tudi zavedanje o razmerah, sposobnost odziva ter sposobnost analize tveganja. Pomanjkljivosti, ki so bile odkrite glede odgovornosti prevoznikov, izvajanja mejnih kontrol in usposabljanja, so bile odpravljene.

Meja na kopnem: zadovoljiva raven mejnih kontrol, strokoven splošen taktičen in operativen pristop pri nadzoru meje. Ugotovljeno je bilo, da sta razpoložljiva infrastruktura in število osebja na kraju samem zadostna. Manjše pomanjkljivosti, ki so bile odkrite, so bile v spremljevalnem postopku ustrezno obravnavane, priporočila pa v glavnem udejanjena (izvajanje mejnih kontrol, razpoložljiva oprema v prvi in drugi vrsti, povečanje števila

nenapovedanih inšpekcij kot način boja proti korupciji). Dve mejni kontrolni točki, za kateri je bil potreben ponovni obisk, sta sedaj v celoti operativni in opremljeni skladno z ustreznimi priporočili; tudi pomanjkljivosti v opremi za nadzor meje so bile ustrezno odpravljene.

Glede na ocenjevalno poročilo je Romunija na splošno pokazala zadostno pripravljenost, da bo zadovoljivo uporabljala tako določbe schengenskega pravnega reda, ki niso povezane s SIS, kot tudi tiste, ki so z njim povezane. Izpolnjeni so bili pogoji, da Svet sprejme sklep iz člena 4(2) Akta o pristopu iz leta 2005, ki omogoča odpravo kontrol na notranjih zračnih, kopenskih in morskih mejah.

Dostop Evropskega parlamenta do rezultatov ocenjevalnega postopka.

Svet je v pismu z dne 12. novembra 2010 poslal Evropskemu parlamentu osnutek sklepa Sveta o uporabi določb schengenskega pravnega reda v Republiki Bolgariji in Romuniji, da bi Parlament zaprosil za mnenje.

Glede na zbirno sodno prakso Sodišča o načelu lojalnega sodelovanja med institucijami, omenjeno v členu 13(2) PEU, je treba Parlamentu zagotoviti vse potrebne informacije, da lahko v tem postopku celovito opravi svojo nalogo.

Parlament je s pismom predsednika Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve Juana Fernanda Lópeza Aguilarja ministrici za notranje zadeve belgijskega predsedstva Sveta Annemie Turtelboom z dne 16. decembra 2010 zahteval ocenjevalna poročila o Bolgariji in Romuniji, poročila o ponovnih obiskih, priporočila, naslovljena na posamezno državo, ter informacije o aktualnem stanju izvajanja omenjenih priporočil v obeh državah članicah.

25. januarja je Parlament prejel odgovor Sveta, da bodo predsednik, koordinatorji političnih skupin in poročevalci lahko dobili na voljo zahtevane dokumente. Dostop bi bil omogočen v varni sobi v prostorih Sveta. V skladu z varnostnimi predpisi Sveta za varstvo tajnih podatkov EU bodo dokumenti ostali v lasti Sveta, naknadno neposredno sklicevanje na vsebino dokumentov na javnih sestankih pa ne bo mogoče.

Treba je poudariti, da je s tem odgovorom Svet naredil velik korak nazaj in se vrnil na svoje stališče iz leta 2007, ko je bil Parlament zaprosen za mnenje glede pristopa 9 držav k schengenskem območju (Češka republika, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija), kar je nesprejemljivo.

Romunski in bolgarski veleposlanik sta sočasno posredovala Svetu pismo, v katerem sta zahtevala, naj se z omenjenih dokumentov odstrani oznaka tajnosti in se jih da na voljo vsem poslancem. Odbor stalnih predstavnikov (Coreper) je zahtevo odobril z večino glasov svojih članov in dokumenti so bili 15. februarja 2011 končno poslani Parlamentu, s tem pa so vsi poslanci dobili možnost dostopa do vsebine ocen, priporočil in končnih sklepov.

Parlament pa se je vseeno odločil, da bo te dokumente zaradi njihove občutljive narave, povezane z varnostjo zunanjih meja dveh držav članic, obravnaval kot zaupne. Poslancem je bil zagotovljen dostop v „varni sobi“, pri čemer so veljala pravila Evropskega parlamenta za ravnanje z zaupnimi dokumenti.

Celovit dostop do ocenjevalnih poročil strokovnjakov glede napredka teh dveh držav je bistvenega pomena za jasno presojo na podlagi vseh elementov, ki jih Parlament potrebuje za oblikovanje mnenja, ali sta državi pripravljene za vključitev v schengensko območje.

Sklepi poročevalca

Glede na rezultate ocenjevanja in potrebnih ponovne obiske skupin strokovnjakov poročevalec ugotavlja, da je nekaj zadev resda še odprtih in bodo v prihodnosti zahtevale redno poročanje in nadaljnje spremljanje, vendar pa ne ovirajo polnopravnega članstva teh dveh držav članic v schengenskem območju.

Svet je že odobril zaključke strokovnjakov in jih posredoval Evropskemu Parlamentu, z izjemo zadnjega spremljevalnega poročila o ponovnem obisku kopenskih meja Bolgarije, ki še ni bilo uradno odobreno in poslano Evropskemu parlamentu (čeprav je poročevalec poročilo „neformalno“ že prejel).

Poročevalec in poročevalci v senci so tudi izkoristili možnost, da so obiskali obe državi (od 22. do 25. marca) in se na kraju samem seznanili z aktualnim stanjem in nujnimi izboljšavami, ki so bile izvedene. Zato poročevalec podpira odločitve o odprtju meja zgoraj navedenih držav.

Romunija in Bolgarija sta za sedaj dokazali, da sta dovolj pripravljene na zadovoljivo uporabo vseh določb schengenskega pravnega reda.

Upoštevati pa je vseeno treba, da je območje Bolgarije, Turčije in Grčije eno od najbolj občutljivih območij zunanjih meja EU glede nezakonite migracije. To pomeni, da mora Bolgarija sprejeti dodatne ukrepe, zlasti v smislu priprave posebnega načrta ukrepov, ki jih bo izvajala v trenutku vstopa v schengensko območje, ter skupnega pristopa (Grčije, Turčije in Bolgarije), ki bo omogočil odziv na morebitno znatno povečanje migracijskega pritiska.

Poročevalec v zvezi s tem predstavlja predlog spremembe, ki zahteva, da morajo zadevne države članice v obdobju šestih mesecev, ki se začne z datumom začetka veljavnosti tega sklepa, pisno obvestiti Evropski parlament in Svet o izvajanju omenjenih dodatnih ukrepov ter pomanjkljivosti.

Zelo pomembno se je spomniti, da odprava kontrol na notranjih mejah zahteva visoko raven medsebojnega zaupanja med državami članicami glede obstoja učinkovitega nadzora na zunanjih mejah, saj je varnost schengenskega območja odvisna od tega, kako dosledno in učinkovito vsaka posamezna država članica izvaja kontrolo na svojih zunanjih mejah.

IZID KONČNEGA GLASOVANJA V ODBORU

Datum sprejetja	2.5.2011
Izid končnega glasovanja	+: 31 -: 5 0: 0
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Jan Philipp Albrecht, Emine Bozkurt, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Anna Hedh, Sophia in 't Veld, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Louis Michel, Claude Moraes, Jan Mulder, Georgios Papanikolau (Georgios Papanikolaou), Birgit Sippel, Csaba Sógor, Wim van de Camp, Daniël van der Stoep, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Elena Oana Antonescu, Edit Bauer, Anna Maria Corazza Bildt, Ioan Enciu, Stanimir Ilčev (Stanimir Ilchev), Ilijana Malinova Jotova (Iliana Malinova Iotova), Franziska Keller, Marian-Jean Marinescu, Marija Nedelčeva (Mariya Nedelcheva), Jens Rohde, Cecilia Wikström
Namestniki (člen 187(2)), navzoči pri končnem glasovanju	Andrej Kovačev (Andrey Kovatchev), Traian Ungureanu, Pablo Zalba Bidegain