



UPRAVLJANJE ZUNANJIH MEJA

Politiko upravljanja meja Evropske unije je bilo treba prilagoditi velikim spremembam, kot so bili doslej najbolj množični prihodi beguncev in migrantov brez urejenega statusa, zlasti od sredine leta 2015, ko se je pokazala vrsta pomanjkljivosti politike Unije na področju zunanjih meja in migracij. Zaradi izzivov v zvezi s povečanjem mešanih migracijskih tokov v Unijo, pandemije covid-19 ter večjih varnostnih pomislekov se je začelo novo obdobje dejavnosti na področju varovanja zunanjih meja Unije, kar je vplivalo tudi na njene notranje meje.

PРАВNA PODLAGA

Člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

Člena 67 in 77 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

CILJI

Enotno območje brez kontrol na notranjih mejah – schengensko območje – zahteva tudi skupno politiko upravljanja zunanjih meja. Člen 3(2) PEU poziva k ustreznim ukrepom glede kontrole na zunanjih mejah. Unija si zato prizadeva za sprejetje skupnih standardov za nadzor na svojih zunanjih mejah in za postopno vzpostavitev celovitega sistema za upravljanje teh meja.

DOSEŽKI

Prvi korak k skupni politiki upravljanja zunanjih meja je bil storjen 14. junija 1985, ko je pet od takrat desetih držav članic Evropske gospodarske skupnosti blizu luksemburškega obmejnega mesta Schengen podpisalo mednarodni sporazum, t. i. schengenski sporazum, ki je bil pet let zatem dopolnjen s konvencijo o njegovem izvajanju^[1]. Schengensko območje, območje brez meja, ki je nastalo na podlagi schengenskega pravnega reda (kot skupaj imenujemo sporazume in predpise, ki urejajo to področje), trenutno vključuje 27 evropskih držav^[2].

[1][Schengenski pravni red](#): Konvencija z dne 19. junija 1990 o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, UL L 239, 22.9.2000, str. 19.

[2]Mednje ne spadajo države članice Unije Ciper, Irska, Bolgarija in Romunija, vključene pa so štiri države, ki niso članice Unije, in sicer Islandija, Švica, Norveška in Lihtenštajn. Danska je izkoristila možnost izvetja iz naslova V PDEU (protokol 22), vendar sodeluje na medvladni ravni.



A. Schengenski pravni red za zunanje meje

Današnji schengenski pravni red za zunanje meje temelji na prvotnem pravnem redu, vključenem v pravni red Evropske unije z Amsterdamsko pogodbo (1.1.3.). Določbe zajemajo široko paleto ukrepov, ki jih je mogoče razdeliti na pet področij:

1. Zakonik o schengenskih mejah

Zakonik o schengenskih mejah^[3] je osrednji steber upravljanja zunanjih meja. Določa pravila glede prečkanja zunanjih meja in pogoje, ki urejajo začasno ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah. Države članice so dolžne v ustreznih podatkovnih zbirkah sistematično preverjati podatke o vseh osebah, tudi tistih, ki imajo v skladu z zakonodajo Unije pri prehodu zunanjih meja pravico do prostega gibanja, torej državljani Unije in njihovi družinski člani, ki to niso. Med temi podatkovnimi zbirkami sta tudi schengenski informacijski sistem (SIS) in Interpolova podatkovna zbirka o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih. Te obveznosti veljajo za vse zunanje meje, torej zračne, morske in kopenske, tako za vstop kot za izstop. Schengenski ocenjevalni mehanizem, Uredba Sveta (EU) št. 1053/2013^[4], je začel veljati novembra 2014, z njim pa je bil vzpostavljen petletni večletni ocenjevalni program za obdobje do 31. decembra 2019. Namen tega mehanizma je bil preučiti vse dele schengenskega pravnega reda, vključno s pregledom in oceno načina, na katerega države članice izvajajo nadzor na zunanjih mejah ter vse ustrezne zakone in operacije. Mehanizem namenja posebno pozornost spoštovanju temeljnih pravic. Ocene lahko zajemajo tudi povezane ukrepe v zvezi z zunanjimi mejami, vizumsko politiko, policijskim in pravosodnim sodelovanjem (v kazenskih zadevah), schengenskim informacijskim sistemom (SIS) in varstvom podatkov.

2. Schengenski informacijski sistem (SIS)

SIS je sistem za izmenjavo informacij in podatkovna zbirka, ki pomaga zagotavljati mednarodno varnost na schengenskem območju, kjer ni kontrol na notranjih mejah. Gre za najbolj razširjen in učinkovit informacijski sistem Evropske unije na področja svobode, varnosti in pravice (4.2.1.). Organi po vsej Uniji v sistem vnašajo ali v njem pregledujejo obvestila v zvezi z iskanimi ali pogrešanimi osebami in predmeti. Sistem vsebuje več kot 80 milijonov obvestil, v letu 2017 pa so organi opravili več kot 5 milijard poizvedb. V obvestilih iz tujine, to so obvestila, ki jih izdajo druge države, so našli več kot 240.000 zadetkov. Nedavno je bil SIS okrepljen s posodobljenimi pravili, ki odpravljajo morebitne vrzeli v sistemu in uvajajo več bistvenih sprememb glede vrst obvestil, ki se vnašajo v sistem.

Po zadnji reformi iz leta 2018 področje uporabe sistema zdaj opredeljujejo trije pravni instrumenti v obliki treh ločenih uredb, ki nadomeščajo SIS II, in sicer:

[3] [Uredba \(EU\) 2016/399](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), UL L 77, 23.3.2016, str. 1, spremenjen z Uredbo (EU) 2017/458 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017 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.

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



- policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah^[5];
- mejne kontrole^[6];
- vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav^[7].

Te tri uredbe uvajajo kategorije obvestil v sistemu, kot so obvestila o neznanih osumljenih ali iskanih osebah, preventivna obvestila za otroke, pri katerih obstaja tveganje ugrabitve s strani enega od staršev, obvestila za namene vračanja in obvestila v zvezi z odločbami o vrnitvi, ki se izdajo nezakonito prebivajočim državljanom tretjih držav.

3. Sklad za notranjo varnost: meje in vizumi

Zunanje meje imajo le nekatere države članice Unije, čezmejni prometni tokovi pa nanje ne vplivajo enako. Zato Unija namenja sredstva za izravnavo nekaterih stroškov, ki jih imajo države članice z zunanjo mejo Unije. Za sedemletno obdobje finančnega načrtovanja 2014–2020 je bilo za mehanizem porazdelitve bremena skupaj namenjenih 3,8 milijarde EUR. Glavni cilj tega sklada je prispevati k zagotavljanju visoke ravni varnosti v Uniji in hkrati omogočati zakonita potovanja. Upravičenci programov, ki se izvajajo v okviru tega sklada, so lahko državni in zvezni organi, lokalni javni organi, nevladne organizacije, humanitarne organizacije, podjetja zasebnega in javnega prava ter izobraževalne in raziskovalne ustanove.

4. Sistem vstopa/izstopa (SVI)

Sistem vstopa/izstopa (SVI)^[8] je informacijski sistem, ki pospešuje in krepi mejne kontrole za državljane tretjih držav, ki potujejo v Unijo. Ta sistem je nadomestil ročno žigosanje potnih listov na mejnih prehodih z elektronsko registracijo v podatkovno zbirko.

Glavni cilji sistema vstopa/izstopa (SVI) so:

- krajši čakalni čas pri mejnih kontrolah in izboljšanje kakovosti teh kontrol, saj bo sistem samodejno izračunal obdobje dovoljenega bivanja posameznih potnikov;
- sistematično in zanesljivo odkrivanje oseb, ki prekoračijo obdobje dovoljenega bivanja;
- okrepitev notranje varnosti in pomoč v boju proti terorizmu, saj bodo imeli organi kazenskega pregona dostop do evidenc o potovalni zgodovini.

[5][Uredba \(EU\) 2018/1862](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, o spremembi in razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/533/PNZ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1986/2006 Evropskega parlamenta in Sveta in Sklepa Komisije 2010/261/EU, UL L 312, 7.12.2018, str. 56.

[6][Uredba \(EU\) 2018/1861](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju mejnih kontrol, o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma ter o spremembi in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1987/2006, UL L 312, 7.12.2018, str. 14.

[7][Uredba \(EU\) 2018/1860](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o uporabi schengenskega informacijskega sistema za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 312, 7.12.2018, str. 1.

[8][Uredba \(EU\) 2017/2226](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011, UL L 327, 9.12.2017, str. 20.



Dostop do sistema SVI se odobri nacionalnim organom pregona in Europolu, ne pa tudi azilnim organom. Prenos podatkov za namene kazenskega pregona ali za namene vračanja v tretje države in države članice Unije, ki ne sodelujejo v sistemu SVI, je mogoč pod določenimi pogoji. V tem sistemu se bodo pri prehodu zunanjih schengenskih meja registrirali podatki o potnikih, kot so ime, vrsta potne listine, prstni odtisi, vizualna podoba ter datum in kraj vstopa in izstopa. Uporabljal se bo za vse državljane držav, ki niso članice Unije, in sicer tako za tiste, ki potrebujejo vizum, kot za tiste, ki so oproščeni vizumske obveznosti. Uporabljali ga bodo tudi konzularni in mejni organi.

5. Evropska agencija za mejno in obalno stražo (Frontex)

Evropska mejna in obalna straža združuje Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (Frontex) in nacionalne organe^[9].

Evropska mejna in obalna straža je začela delovati oktobra 2016. Ta [decentralizirana agencija](#) je zadolžena, da spremlja zunanje meje Unije in z državami članicami sodeluje pri prepoznavanju in obravnavanju morebitnih varnostnih groženj za te meje. Parlament je pred letom 2015 večkrat pozval, naj se agenciji Frontex dodeli vidnejša vloga, da bi se povečala njena zmožnost učinkovitejšega odziva na spreminjajoče se migracijske tokove. V [resoluciji z dne 2. aprila 2014 o vmesnem pregledu stockholmskega programa](#)^[10] je na primer izrazil mnenje, da bi morale schengenske zunanje meje varovati evropske mejne straže. Evropski svet je v svojih sklepih oktobra 2015 izrazil podporo postopni uvedbi integriranega sistema upravljanja zunanjih meja. Parlament je vztrajal, da se morajo nove pristojnosti posredovanja agencije aktivirati z odločitvijo držav članic v Svetu in ne z odločitvijo Komisije, kot je bilo prvotno predlagano. Uredba razširja področje dejavnosti Evropske mejne in obalne straže/agencije Frontex na zagotavljanje okrepljene podpore državam članicam na področjih upravljanja migracij, boja proti čezmejnemu kriminalu ter operacij iskanja in reševanja. Agenciji Frontex zagotavlja večjo vlogo pri vračanju migrantov v njihove države izvora, saj deluje v skladu s sklepom nacionalnih organov. Svet lahko na podlagi predloga Komisije agencijo zaprosi, da posreduje in pomaga državam članicam v izrednih okoliščinah. To velja v primeru, ko:

- država članica (v določenem roku) ne ravna v skladu z zavezujočo odločitvijo upravnega odbora agencije, da odpravi pomanjkljivosti pri svojem upravljanju meja, ter
- obstaja specifičen in nesorazmeren pritisk na zunanjo mejo, ki ogroža delovanje schengenskega območja. Če država članica nasprotuje odločitvi Sveta o zagotavljanju pomoči, lahko druge države članice Unije začasno ponovno uvedejo kontrole na notranjih mejah.

Agencija je novembra 2019 dobila nov mandat ter lastna sredstva in pooblastila za varovanje zunanjih meja, vračanje in sodelovanje z državami, ki niso članice Unije^[11], pa je postalo učinkovitejše. Najpomembnejši element te okrepljene agencije

[9] [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.

[10] Odstavek 74 [resolucije Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2017 o vmesnem pregledu stockholmskega programa](#), UL C 408, 30.11.2017, str. 8.

[11] [Uredba \(EU\) 2019/1896](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2019 o evropski mejni in obalni straži.



bo stalna enota 10.000 mejnih policistov z izvršilnimi pooblastili, ki bodo vedno lahko podprli države članice. Imela bo tudi trdnejši mandat za vračanje migrantov ter bo tesneje sodelovala z državami, ki niso članice Unije, tudi s tistimi, ki niso njene neposredne sosede. Stalna enota Evropske mejne in obalne straže je postala popolnoma operativna leta 2021, polno število 10.000 mejnih policistov pa bo dosegla do leta 2024.

B. Razvoj dogodkov na področju upravljanja zunanjih meja Unije

Zaradi številnih smrtnih žrtev v Sredozemlju v zadnjih nekaj letih in velikega pritoka beguncev in migrantov od septembra 2015 se spremembe uvajajo hitreje.

Pred begunsko krizo so se le tri države odločile za gradnjo ograj na zunanjih mejah, da bi migrantom in beguncem preprečile vstop na svoje ozemlje, in sicer Španija (gradnja se je zaključila leta 2005 in nadaljevala leta 2009), Grčija (zaključeno leta 2012) in Bolgarija (v odziv na Grčijo, zaključeno leta 2014). V nasprotju s členom 14(2) zakonika o schengenskih mejah, ki določa, da se vstop lahko zavrne le z utemeljeno odločitvijo, ki določa natančne razloge za zavrnitev, **je vse več držav članic postopoma začelo graditi mejne zidove ali ograje**, da bi migrantom in prosilcem za azil brez razlikovanja preprečile dostop do svojih ozemelj. Čeprav ni izrecnih pravil Unije o gradnji ograj na zunanjih schengenskih mejah in pri tem niso bila upoštevana pravila o azilu, so države članice zgradile tudi ograje na mejah s tretjimi državami (predvsem Belorusijo, Marokom in Rusijo), vključno s predpristopnimi državami kandidatkami (Republiko Severno Makedonijo, Srbijo in Turčijo). Ograje so bile zgrajene celo znotraj schengenskega območja, na primer med Avstrijo in Slovenijo, medtem ko so španske prakse v Melilli prišle pod drobnogled Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourg. Organizacije za človekove pravice [dokumentirajo](#) grozodejstva, storjena na območjih, kjer so postavljene ograje^[12].

V okviru projekta Mednarodne organizacije za migracije o pogrešanih migrantih [je bilo zabeleženo](#), da je od leta 2014 med migracijskimi potovanji v Evropo umrlo več kot 29.000 ljudi.

1. Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS)

Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) je bil vzpostavljen septembra 2018.

Namen tega centraliziranega informacijskega sistema je zbiranje informacij o državljanih tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma za vstop v schengensko območje, in prepoznavanje morebitnih varnostnih tveganj ali tveganj nedovoljenih migracij. Podatkovna zbirka bo izvajala predhodno preverjanje o potnikih, ki so izvzeti iz vizumske obveznosti, in jim odrekla dovoljenje za potovanje, če se bo zanje domnevalo, da predstavljajo tveganje. Podatkovna zbirka bo podobna sistemom, ki že obstajajo, med drugim v ZDA (ESTA), Kanadi in Avstraliji.

Prednosti sistema ETIAS so zmanjšanje zamud na mejah, večja notranja varnost, boljše preprečevanje nezakonitega priseljevanja in manjše tveganje za javno zdravje. Četudi bo sistem opravljal predhodna preverjanja, bo končno odločitev o odobritvi ali zavrnitvi vstopa, tudi v primerih, ko ima oseba veljavno dovoljenje za potovanje,

[12][Helsinška fundacija za človekove pravice](#).



sprejela nacionalna mejna policija, ki opravlja kontrolo na meji, v skladu z zakonikom o schengenskih mejah. Glavne tri funkcije sistema ETIAS so:

- preverjanje informacij, ki jih pred potovanjem v Unijo prek spleta posredujejo državljani tretjih držav, ki ne potrebujejo vizuma;
- obdelava prošenj s preverjanjem glede na informacije iz drugih sistemov (kot so SIS, VIS, podatkovna zbirka Europol, podatkovna zbirka Interpol, sistem vstopa/izstopa in Eurodac, evropski sistem za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil);
- izdajanje dovoljenj za potovanje v primerih, ko ni zadetkov oziroma elementov, zaradi katerih bi bila potrebna dodatna analiza.

Dovoljenje za potovanje bi moralo biti izdano v nekaj minutah. Svet je junija 2017 sklenil, da bo predlog razdelil na dva ločena pravna akta^[13], ker schengenska pravna podlaga predloga ne more služiti kot pravna podlaga za spremembe uredbe o Europolu. Sistem ETIAS bo razvila agencija eu-LISA, delovati pa bo začel leta 2025.

2. Agencija eu-LISA

[Agencija eu-LISA](#) je bila ustanovljena leta 2011 in je odgovorna za operativno upravljanje treh centraliziranih informacijskih sistemov Evropske unije, in sicer SIS, VIS in Eurodac^[14]. Njena vloga je uveljaviti novo informacijsko tehnologijo na področju pravosodja in notranjih zadev. Mandat te agencije je bil ponovno pregledan novembra 2019, nadalje pa se je razvila zmožnost agencije za prispevanje k upravljanju meja, sodelovanju pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kazenskih zadev in k upravljanju migracij v Unijo.

3. Interoperabilnost informacijskih sistemov Evropske unije na področju meja

Unija razvija obsežne centralizirane sisteme IT (SIS, VIS, Eurodac, sistem vstopa/izstopa (SVI) in ETIAS) za zbiranje, obdelavo in izmenjavo informacij, ki so bistvene za varnostno sodelovanje, pa tudi za upravljanje zunanjih meja in migracij. Od leta 2019 so ti sistemi interoperabilni na ravni Unije, torej omogočajo izmenjavo in delitev informacij, da bi organi imeli vse potrebne informacije, kadar in kjer jih potrebujejo. Interoperabilnost pomeni zmožnost sistemov IT, da izmenjujejo podatke in znanje ter tako preprečujejo vrzeli v informiranosti, do katerih bi lahko prišlo zaradi kompleksnosti in razdrobljenosti teh sistemov^[15].

Veljavni uredbi omogočata medsebojno dopolnjevanje sistemov, lajšata pravilno identifikacijo posameznikov in prispevata k boju proti identitetnim prevaram. Ne

[13] [Uredba \(EU\) 2018/1240](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. septembra 2018 o vzpostavitvi Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter spremembi uredb (EU) št. 1077/2011, (EU) št. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 in (EU) 2017/2226, UL L 236, 19.9.2018, str. 1, in [Uredba \(EU\) 2018/1241](#) z dne 12. septembra 2018 o spremembi Uredbe (EU) 2016/794 za namene vzpostavitve Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS), UL L 236, 19.9.2018, str. 72.

[14] [Uredba \(EU\) 2018/1726](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o Agenciji Evropske unije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA), o spremembi Uredbe (ES) št. 1987/2006 in Sklepa Sveta 2007/533/PNZ ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1077/2011, UL L 295, 21.11.2018, str. 99.

[15] [Uredba \(EU\) 2019/817](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju meja in vizumov ter spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 in (EU) 2018/1861 Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2004/512/ES in Sklepa Sveta 2008/633/PNZ, UL L 135, 22.5.2019, str. 27 in [Uredba \(EU\) 2019/818](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o vzpostavitvi okvira za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja, azila ter migracij in spremembi uredb (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ter (EU) 2019/816, UL L 135, 22.5.2019, str. 85.



spreminjata pravic do dostopa, ki so bile opredeljene v pravni podlagi vsakega od evropskih informacijskih sistemov, določata pa:

- evropski iskalni portal, ki pristojnim organom omogoča sočasno iskanje po več informacijskih sistemih na podlagi biografskih in biometričnih podatkov;
- skupno storitev za ugotavljanje ujemanja biometričnih podatkov, ki omogoča iskanje in primerjavo biometričnih podatkov (prstnih odtisov in podob obraza) iz različnih sistemov;
- skupno odložišče podatkov o identiteti, ki vsebuje biografske in biometrične podatke državljanov tretjih držav, ki so zdaj shranjeni v različnih informacijskih sistemih Evropske unije;
- detektor več identitet, ki preverja, ali biografski podatki o identiteti, pridobljeni med iskanjem, obstajajo v drugih sistemih, da omogoči odkrivanje več identitet, povezanih z istim nizom biometričnih podatkov.

4. Pandemija covida-19 v letu 2020

Omejitve gibanja oseb tako znotraj Unije kot na mednarodni ravni so bile od začetka marca 2020 eden najvidnejših političnih odzivov na pandemijo covida-19. Več držav članic Unije je ustavilo mednarodni potniški promet. Sledile so dodatne omejitve mednarodnih potovanj, ki so vključevale delno zaprtje zunanjih meja Unije in omejitve vstopa vanjo iz tretjih držav^[16] ter omejitve prostega gibanja oseb znotraj Unije^[17]. To je bilo v številnih primerih samovoljno, neučinkovito in diskriminatorno ter je bilo v nasprotju z zakonodajo o zasebnosti in azilu, kot je razvidno iz [študij](#), ki jih je naročil Evropski parlament^[18].

5. Kriza v Ukrajini

Po ruski invaziji na Ukrajino februarja 2022 je bilo več kot 6 milijonov ljudi prisiljenih poiskati zatočišče, večinoma v sosednjih državah^[19]. Evropska unija se je odločila, da osebam, ki prihajajo iz Ukrajine^[20], odobri začasno zaščito na ravni Unije. [Direktiva Unije o začasni zaščiti](#)^[21] državam članicam Unije omogoča, da hitro ukrepajo in ljudem, ki potrebujejo takojšnjo zaščito, zagotovijo zaščito in pravice.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

V preteklosti so bili odzivi Parlamenta na razvoj politike upravljanja zunanjih meja mešani. Podprl je nadgrajeno organizacijsko vlogo agencije Frontex in drugih agencij Unije, ki jih zadeva to področje, ter večkrat pozval k nadaljnji krepitvi njihove vloge,

[16]Glej skupno izjavo članov in članic Evropskega sveta, Bruselj, 26. marec 2020.

[17]Tell Cremades, M., *Studies with a 'Covid 19 angle'* (Študije z vidika covida-19), Generalni direktorat Evropskega parlamenta za notranjo politiko, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, junij 2021.

[18]Carrera S. in drugi, *In the name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* (V imenu covida-19: ocena nadzora na notranjih mejah v schengenskem območju in omejitve potovanj v Evropsko unijo), Generalni direktorat Evropskega parlamenta za notranjo politiko, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, Evropski parlament, september 2020.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

[20]Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite.

[21]Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, UL L 212, 7.8.2001, str. 12.



saj se Unija spopada z migracijsko krizo v Sredozemlju. Čeprav Parlament razvoj evropske mejne in obalne straže v glavnem odobrava, je glede koncepta „pametnih meja“ previdnejši. Po predlogu Komisije leta 2013 je izrazil pomisleke o obsežnih tehnoloških zmogljivostih in množični obdelavi osebnih podatkov, predlaganih v zvezi z zunanjimi mejami. Poleg tega ima Parlament številne pomisleke zaradi pričakovanih stroškov tehnologije za izvajanje pametnih meja, ki jih spremljajo dvomi glede njenih koristi. V [resoluciji z dne 12. septembra 2013 o drugem poročilu o izvajanju strategije notranje varnosti EU](#) je zato poudaril, da bi bilo treba natančno analizirati nove sisteme IT na področju preseljevanja in upravljanja meja, kot je na primer pobuda o pametnih mejah, zlasti glede na načeli nujnosti in sorazmernosti. Temu je [septembra 2015 sledilo vprašanje za ustni odgovor za Komisijo in Svet](#), v katerem sta bila vprašana, kaj menita o dostopu do sistema za namene kazenskega pregona in o pomenu sodbe Sodišča Evropske unije iz aprila 2014 o direktivi o hrambi podatkov (4.2.8.). Parlament je v resoluciji o letnem poročilu o delovanju schengenskega območja^[22] pozval države članice, tudi tiste, ki nimajo zunanjih kopenskih meja, naj zagotovijo visoko raven nadzora na svojih zunanjih mejah, dodelijo zadostna sredstva (zaposlovanje, oprema in strokovno znanje) ter zagotovijo potrebno poveljevanje in nadzor, da bo prehod meje varen, urejen in tekoč.

Parlament je tudi vztrajal, da je treba pri ukrepanju na tem področju ustrezno upoštevati pravni red Unije o mejah in azilu ter Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. Zato že nekaj časa poziva k zanesljivim in pravičnim postopkom in celovitemu pristopu do migracij na ravni Unije^[23]. Dejavno sodeluje pri spremljanju uporabe in skladnosti s schengenskim pravnim redom. Delovna skupina za nadzor nad schengensko ureditvijo pri Odboru Evropskega parlamenta za državljske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve se povezuje z Evropsko komisijo in Svetom v ustreznih fazah postopka ocenjevanja in spremljanja, kot so končno ocenjevalno poročilo, sprejeta priporočila in akcijski načrt.

Kar zadeva pandemijo covid-19, je Parlament [junija 2020 sprejel resolucijo](#) o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19, v kateri obžaluje, da se ga ni ustrezno obveščalo. Opozoril je, da morajo biti vse začasne omejitve potovanj za vsa nenujna potovanja iz tretjih držav na schengensko območje in vse odločitve o zavrnitvi vstopa na zunanjih mejah skladne z določbami zakonika o schengenskih mejah^[24]. V študiji, ki jo je naročil Parlament, je bilo poudarjeno, da so se omejitve, uvedene kot odziv na pandemijo, zelo hitro spreminjale, kar je povzročilo globoko pravno negotovost za posameznike in je imelo negativne posledice za pravice in svoboščine Unije^[25]. Druga nedavna študija kaže, da države članice široko uporabljajo biometrične tehnologije umetne inteligence za namene obsežnega nadzora migrantov^[26].

[22][Resolucija Evropskega parlamenta z dne 30. maja 2018](#) o letnem poročilu o delovanju schengenskega območja, UL C 76, 9.3.2020, str. 106.

[23][Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. aprila 2016](#) o razmerah v Sredozemlju in potrebi po celostnem pristopu EU k migraciji, UL C 58, 15.2.2018, str. 9.

[24][Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2020](#) o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19, UL C 362, 8.9.2021, str. 77.

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* (V imenu covid-19: ocena nadzora na notranjih mejah v schengenskem območju in omejitve potovanj v Evropsko unijo), Generalni direktorat Evropskega parlamenta za notranjo politiko, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, september 2020.



Parlament je v [resoluciji z dne 1. marca 2022](#) pozdravil uporabo direktive o začasni zaščiti prvič od začetka njene veljavnosti leta 2001^[27]. Poslanci Parlamenta so 9. marca 2022 [pozvali](#) Unijo, naj uvede ustrezen migracijski sistem za delitev odgovornosti za begunce. Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) je 4. aprila 2023 sprejel [poročilo](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ravnanju v kriznih razmerah na področju migracij in azila, 14. aprila 2023 pa [poročilo](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah ter [poročilo](#) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij.

Ta informativni pregled je pripravil Tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve.

Za več informacij obiščite [domačo stran](#) Evropskega parlamenta o schengenskem območju.

Mariusz Maciejewski
11/2023

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection*, (Biometrično prepoznavanje in zaznavanje vedenja), Generalni direktorat Evropskega parlamenta za notranjo politiko, Tematski sektor za pravice državljanov in ustavne zadeve, avgust 2021.

[27]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 1. marca 2022 o ruski agresiji proti Ukrajini, UL C 125, 18.3.2022, str. 2.

