EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah, uvedenim z Uredbo (EU) 2017/458 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah, uvedenim z Uredbo (EU) 2017/458 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399

I. Uvod

Parlament in Svet sta v odziv na teroristične napade v Københavnu februarja 2015, v Parizu januarja in novembra 2015 ter v Bruslju marca 2016 sprejela Uredbo (EU) 2017/458 z dne 15. marca 2017[1] (v nadaljnjem besedilu: Uredba) o spremembi Uredbe (EU) 2016/399[2] (v nadaljnjem besedilu: zakonik o schengenskih mejah). S to spremembo, ki se je nanašala na člen 8 o mejni kontroli oseb, se je okrepila kontrola vseh oseb, ki vstopajo na schengensko območje ali izstopajo z njega brez nadzora na notranjih mejah (v nadaljnjem besedilu: schengensko območje).

V skladu z Uredbo morajo države članice in pridružene schengenske države (v nadaljnjem besedilu: države članice) v ustreznih zbirkah podatkov sistematično preverjati vse osebe, ki prehajajo zunanje meje EU. Ta obveznost je veljala že za kontrolo državljanov tretjih držav, ne pa tudi za osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU. V skladu s spremenjeno uredbo se tudi pri osebah, ki imajo pravico do prostega gibanja, opravi: (i) preverjanje njihove identitete in državljanstva ter verodostojnosti in veljavnosti njihovih potnih listin in (ii) preverjanje, da ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice. Zbirke podatkov, po katerih je treba iskati, vključujejo schengenski informacijski sistem (SIS), Interpolovo podatkovno zbirko o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih (SLTD) ter druge ustrezne nacionalne zbirke podatkov.

Sprememba je bila uvedena po tem, ko je postalo jasno, da so številni teroristični bojevniki državljani EU in uživajo pravico do prostega gibanja ter da so se zato pred tem na zunanjih mejah pri njih opravljale le omejene mejne kontrole (vizualno preverjanje identitete ni omogočalo, da bi jih morebiti identificirali kot varnostne grožnje, preverjanje zbirk podatkov pa se je izvajalo le nesistematično).

Uredba omogoča začasno omejitev sistematičnega preverjanja v zbirkah podatkov na le ciljno usmerjeno preverjanje v ustreznih zbirkah podatkov, če bi sistematično preverjanje „nesorazmerno vplivalo na pretok prometa“[3]. Taka odstopanja je treba priglasiti Komisiji in Evropski agenciji za mejno in obalno stražo, poleg tega je treba v zvezi z njimi Agenciji predložiti oceno tveganja in po potrebi njene naknadne posodobitve.

---

[1] Uredba (EU) 2017/458 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2017o 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).

[2] 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).

[3] Člen 8(2a) zakonika o schengenskih mejah.

Za letališke mejne prehode se je ta možnost uporabljala le v šestmesečnem prehodnem obdobju po začetku veljavnosti Uredbe. V utemeljenih primerih so lahko države članice to možnost podaljšale za največ 18 mesecev[4] (kar pomeni, da je skupno prehodno obdobje trajalo največ 24 mesecev).

To poročilo vsebuje pregled izvajanja in učinka uvedbe takih sistematičnih kontrol oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU, pri čemer se upoštevajo rezultati sistematičnih varnostnih preverjanj na schengenskem območju, zlasti v zvezi s terorističnimi bojevniki. V njem so upoštevani tudi skupni stroški za države članice in potnike, opredeljeni so izzivi in pomanjkljivosti pri izvajanju Uredbe ter analiziran je učinek na novo uvedenih pravil.

To poročilo naj bi bilo Parlamentu in Svetu predloženo do 8. aprila 2019[5]. Ker pa je Uredba državam članicam omogočala, da uvedbo takih sistematičnih kontrol na svojih zračnih mejah odložijo za največ 24 mesecev (tj. do roka za predložitev poročila)[6], in ker je to možnost izkoristilo 13 držav članic, bi razpoložljivi podatki ob roku za predložitev poročila zajemali obdobje, ko so le nekatere države članice Uredbo že v celoti uporabljale.

To poročilo temelji predvsem na študiji, ki jo je za Evropsko komisijo opravil zunanji izvajalec[7] in zajema prvi dve leti uporabe Uredbe, tj. obdobje od 7. aprila 2017 do 7. aprila 2019. Zaradi precejšnjih vrzeli v podatkih, ki so na voljo ali so jih države članice predložile izvajalcu, številke, ki so bile na voljo za študijo, delno temeljijo na ocenah in bi jih bilo treba razlagati tako, da prikazujejo splošne trende. Poleg študije je Komisija pri pripravi tega poročila uporabila tudi druge vire, ki zajemajo daljše obdobje. Ti vključujejo prvi večletni ocenjevalni program (2015–2019) o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma[8] ter nacionalna poročila, ki so jih Komisiji predložile države članice, ki so uporabile odstopanja.

Kot je bilo ugotovljeno v rednih ocenah Komisije in podatkih agencije Frontex, so se poleg tega čezmejna potovanja v letih 2020 in 2021 zaradi pandemije COVID-19 močno zmanjšala (za približno 69 % oziroma 67 % v primerjavi z letom 2019). Zaradi manjšega obsega potniškega prometa in poostrenega nadzora za zajezitev širjenja virusa so države članice po novem sistematične kontrole izvajale z manj odstopanji. Zato nobena država članica ni obvestila Komisije o svoji nameri, da bo v tem obdobju uporabila odstopanja.

Zaradi izvajanja kampanj cepljenja in uspešnega sprejetja digitalnega COVID potrdila EU[9] se je čezmejni potniški promet od začetka druge polovice leta 2021 postopoma povečeval.

---

4 Člen 8(2d) zakonika o schengenskih mejah.
5 Člen 8(2c) zakonika o schengenskih mejah.
6 Člen 8(2d) zakonika o schengenskih mejah.
7 Ocena izvajanja Uredbe (EU) 2017/458 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z okrepljenim preverjanjem v ustreznih zbirkah podatkov na zunanjih mejah, februar 2020.
8 Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s členom 22 Uredbe Sveta 1053/2013, COM(2020) 779 final z dne 25. novembra 2020.
9 Uredba (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19

Digitalno COVID potrdilo EU je imelo ključno vlogo pri lajšanju potovanj v EU, ob tem je bilo ključno pri ponovnem zagonu potovanj iz EU in v njo, čeprav so z njim le pravno urejena potovanja v EU iz tretjih držav. Ta trend naraščanja naj bi se nadaljeval, nov vrhunec pa naj bi bil dosežen v poletni počitniški sezoni leta 2022.

Glede na navedeno bo v tem poročilu pregledano stanje, pripravljeni bodo potrebni sklepi in priporočeni vsi ustrezni ukrepi v zvezi z uporabo člena 8 zakonika o schengenskih mejah.

II. Izvajanje člena 8(2) zakonika o schengenskih mejah

II.1 Praktične posledice Uredbe

Pred začetkom veljavnosti Uredbe so države članice ciljno usmerjena in nesistematična preverjanja podatkov v zbirkah podatkov v zvezi z osebami, ki imajo po pravu Unije pravico do prostega gibanja, izvajale neenakomerno. Na podlagi podatkov, zbranih v zunanji študiji, ki je podlaga za to poročilo, je sedem držav članic že pred začetkom veljavnosti Uredbe na vseh svojih mejah sistematično preverjalo take osebe. Druge države članice so sistematične kontrole oseb s pravico do prostega gibanja uporabljale omejeno, na primer le začasno, na nekaterih mejnih prehodih ali na nekaterih odsekih meje/mejah z nekaterimi tretjimi državami, pet držav članic pa je navedlo, da pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU) 2017/458 na nobenem mejnem prehodu nikoli niso izvajale sistematičnih pregledov.

Da bi države članice izpolnile obveznosti iz Uredbe, jih je večina posodobila svoje operativne smernice za mejne policiste. Ker so se sistematične kontrole državljanov tretjih držav že izvajale, v državah članicah ni bila potrebna večja sprememba organizacijske strukture, organizacije dela in postopkov. Približno deset držav članic je posodobilo tudi svoje smernice o določanju stopnje tveganja v zvezi s potniki za mejne policiste v prvi vrsti.

Med letoma 2017 in 2019 je 18 držav članic zaposlilo dodatno osebje, od tega enajst zaradi izpolnjevanja novih zahtev iz Uredbe. Nekatere države članice so to priložnost izkoristile za prerazporeditev in prekvalifikacijo obstoječega osebja. Večina držav članic je spremenila (in še naprej spreminja) že vzpostavljeno infrastrukturo na mejnih prehodih, da bi omogočila izvajanje sistematičnih kontrol. Po navedbah mejnih policistov, s katerimi so bili opravljeni razgovori v okviru zunanje študije, so bile posodobitve infrastrukture na splošno del širših reform, katerih cilj je bil pogosto izboljšati zmogljivost letališč, pristanišč in mejnih prehodov za obvladovanje povečanega obsega prometa, ki so ga številne države članice zaznale v letih pred pandemijo. Kljub temu so nekateri menili, da so te spremembe olajšale izvajanje sistematičnih kontrol.

(digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in Uredba (EU) 2021/954 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) v zvezi z državljani tretjih držav, ki se zakonito nahajajo ali prebivajo na ozemlju držav članic med pandemijo COVID-19.

Preglednica 1: Spremembe infrastrukture mejnih prehodov (2017–2019)[10]

	Spremembe, uvedene za izvajanje Uredbe	**Uvedene spremembe, ki niso povezane z Uredbo**
Dodatne potniške steze	**Letališki mejni prehodi:** Ciper, Španija **Kopenski mejni prehodi:** Litva (načrtovani), Latvija (načrtovani)	**Letališki mejni prehodi:** Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Slovaška **Kopenski mejni prehodi:** Hrvaška, Grčija
Dodatne kontrolne kabine	**Morski mejni prehodi:** Madžarska, Italija, Španija	**Letališki mejni prehodi:** Slovaška, Islandija **Vsi mejni prehodi:** Francija
Splošna širitev mejnih prehodov	**Letališki mejni prehodi:** Madžarska, Italija, Litva **Morski mejni prehodi:** Ciper	**Letališki mejni prehodi:** Hrvaška, Finska, Nemčija, Madžarska, Islandija **Morski mejni prehodi:** Nemčija **Kopenski mejni prehodi:** Hrvaška, Bolgarija **Vsi mejni prehodi:** Madžarska
Nova ureditev čakalnih vrst[11]	**Letališki mejni prehodi:** Bolgarija, Danska, Madžarska, Latvija **Kopenski mejni prehodi:** Bolgarija **Vsi mejni prehodi:** Italija, Španija	–
Strožja ločitev stez z avtomatiziranimi sistemi mejnega nadzora za državljane EU in tretjih držav	**Letališki mejni prehodi:** Avstrija, Ciper[12], Češka, Danska, Latvija **Morski mejni prehodi:** Ciper **Vsi mejni prehodi:** Hrvaška, Italija, Španija	–

Vir: Preglednica na podlagi raziskave med mejnimi stražami in razgovori z njihovim osebjem (poveljstvo in osebje mejne straže)

Večina držav članic je vlagala tudi v dodatno opremo, predvsem kot odziv na Uredbo, zlasti v dodatne izhode z avtomatiziranimi sistemi mejnega nadzora (ABC), ki so najučinkovitejši način za skrajšanje dodatnih čakalnih dob ob hkratnem zmanjšanju stroškov za osebje (ena usposobljena oseba lahko varuje do šest izhodov s sistemom ABC). Druge pridobitve so vključevale naprave za mobilne mejne kontrole, naprave za branje potnih listov in skenerje prstnih odtisov. Več držav članic je izvedlo tudi naložbe v svoje informacijske sisteme, da bi izpolnile potrebe, ki izhajajo iz Uredbe. Izvedene so bile tudi manjše prilagoditve postopkov

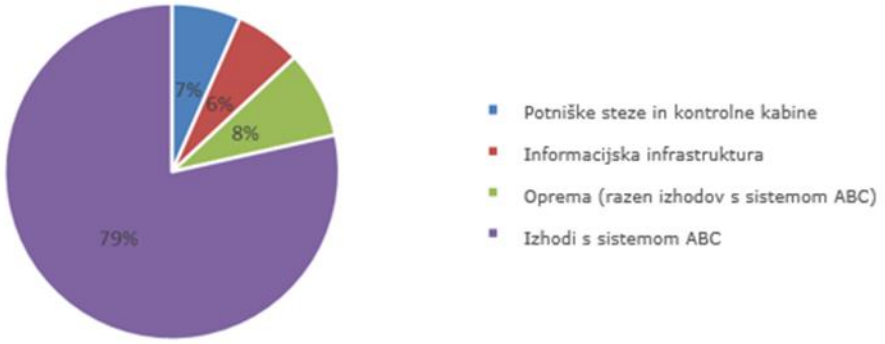
[10] Opazovano obdobje zajema prvi dve leti uporabe Uredbe, tj. od 7. aprila 2017 do 7. aprila 2019, ko so bila odstopanja od sistematičnih kontrol na zračnih mejah še vedno dovoljena.

[11] Vključno s tisto, ki je predvidena v členu 10(4) Uredbe (EU) 2016/399.

[12] V pristanišču Limassol se nova ureditev čakalnih vrst ne uporablja vedno.

in infrastrukture, na primer pri upravljanju pretoka potnikov, uvedene so bile dodatne potniške steze in kontrolne kabine ter uvedlo se je strožje ločevanje stez za državljane EU in tretjih držav.

Slika 1: Naložbe držav članic zaradi izvajanja Uredbe (2017–2019)



Vir: Izračun na podlagi raziskave med organi mejne straže.

Na podlagi podatkov in informacij, ki jih je zbrala Komisija, zlasti med schengenskimi ocenjevalnimi obiski, je bil kljub tem konkretnim izboljšavam sprejet naslednji sklep: „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.“[13] Ti izzivi so vključevali tudi infrastrukturne omejitve (npr. pomanjkanje kabin za mejne policiste na letališčih) v polovici držav članic, zlasti med poletnimi dopusti ter počitniškimi in prazničnimi sezonskimi konicami. Poleg tega v nekaterih državah članicah še vedno primanjkuje ustrezna oprema, zlasti za preverjanje prstnih odtisov potnikov glede na podatke v njihovih potnih listinah, kar je ključno za preverjanje identitete potnikov.

II.2 Časovno omejene izjeme

Odstopanja na podlagi člena 8 zakonika o schengenskih mejah

Člen 8(2d) Uredbe (EU) 2016/399 omogoča odstopanje od načela sistematičnega preverjanja v ustreznih zbirkah podatkov[14] v zvezi z osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja, če sta izpolnjena dva kumulativna pogoja: (i) preverjanje v ustreznih zbirkah podatkov na določenih mejnih prehodih bi nesorazmerno vplivalo na pretok prometa in (ii) zadevna država članica pripravi oceno tveganja, ki dokazuje, da ciljno usmerjeno preverjanje ne bi povzročilo varnostnega tveganja.

[13] Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s členom 22 Uredbe Sveta 1053/2013, COM(2020) 779 final z dne 25. novembra 2020 (stran 7).

[14] Člen 8(2a) in (2b) zakonika o schengenskih mejah.

Čeprav so odstopanja od sistematičnih kontrol na kopenskih in morskih mejah še vedno mogoča, so bila odstopanja na zračnih mejah omejena na največ šestmesečno prehodno obdobje od začetka veljavnosti Uredbe[15]. Države članice bi lahko zaradi izjemnih infrastrukturnih težav to obdobje podaljšale za dodatnih 18 mesecev, tj. do 7. aprila 2019[16].

Na podlagi uradnih obvestil, ki so jih države članice poslale Komisiji, se je za začasno šestmesečno odstopanje med aprilom in oktobrom 2017 odločilo 13 držav članic. Med njimi jih je sedem odstopanje podaljšalo za največ 18 dodatnih mesecev. Štiri države članice so Komisijo uradno obvestile še, da odstopanje uporabljajo na kopenskih mejah, od tega tri zaradi praznikov ob prehodu iz leta 2019 v leto 2020.

Preglednica 2: Uradna obvestila, ki so jih države članice poslale o odstopanjih od načela sistematičnega preverjanja v ustreznih zbirkah podatkov

	Uporabljena odstopanja v prvih šestih mesecih (enaka pravila za kopenske in zračne meje)	Uporabljena odstopanja za zračne meje dlje kot šest mesecev (do 7. 4. 2019)	Uporabljena odstopanja na kopenskih/morskih mejah po 7. 4. 2019	Trenutno uporabljana odstopanja na kopenskih/morskih mejah (od aprila 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Vir: Preglednica na podlagi uradnih obvestil, ki so jih države članice poslale Komisiji.

Države članice, ki se odločijo izvajati ciljno usmerjeno preverjanje na določenih mejnih prehodih, morajo Komisiji in Evropski agenciji za mejno in obalno stražo (v nadaljnjem besedilu: Agencija) vsakih šest mesecev poročati o uporabi preverjanja. Na podlagi poročil,

[15] Člen 8(2d) zakonika o schengenskih mejah.

[16] Člen 8(2d), drugi pododstavek, zakonika o schengenskih mejah.

[17] Od sprejetja Uredbe so Hrvaška, Finska, Grčija, Madžarska, Latvija in Norveška poslale uradna obvestila brez navedbe, do kdaj odstopanja veljajo. Komisija je na sestanku strokovne skupine za upravljanje zunanjih meja, ki je potekal 28. marca 2022, te države članice pozvala, naj potrdijo, ali so njihova uradna obvestila z odprtim rokom še vedno veljavna. Finska je odgovorila, da v zadnjem času ni uporabila možnosti iz člena 8(2a) zakonika o schengenskih mejah, da na nekaterih mejnih prehodih izvaja le ciljno usmerjene (ne pa sistematične) kontrole, vendar da njeno obvestilo z odprtim rokom še vedno velja in da bi ga lahko še vedno uporabljala. Hrvaška in Slovenija sta aprila 2022 Komisijo uradno obvestili, da nameravata možnost iz člena 8(2a) zakonika o schengenskih mejah uporabljati pet mesecev. Druge države članice do priprave tega poročila Komisiji še niso odgovorile.

ki jih je 13 držav članic predložilo Komisiji med letoma 2017 in 2020, je bilo ugotovljeno naslednje:

- osem držav članic je poročalo, da se ciljno usmerjeno preverjanje izvaja le v primeru povečanega pretoka potnikov ter za zagotovitev pravočasnega in nemotenega prehajanja meja ob hkratnem zagotavljanju ustrezne ravni varnosti;
- tri države članice so navedle, da se število zadetkov v sistemu SIS zaradi uvedenega ciljno usmerjenega preverjanja ni bistveno zmanjšalo;
- pet držav članic je poročalo, da začasna uvedba ciljno usmerjenega preverjanja v zbirkah podatkov ni povečala tveganj, povezanih z javnim redom, notranjo varnostjo, javnim zdravjem ali mednarodnimi odnosi katere koli države članice, ter da ni vplivala na varovanje zunanjih meja EU, in
- štiri države članice so navedle, da obseg in trajanje ciljno usmerjenega preverjanja v zbirkah podatkov nista presegla tistega, kar je bilo nujno potrebno.

Med pandemijo COVID-19 nobena država članica ni Komisiji priglasila svoje namere, da bo v tem obdobju uporabila odstopanja. Do 15. maja 2022 je sedem držav članic Komisijo uradno obvestilo o možnosti, da bodo po potrebi začasno opustile okrepljeno preverjanje v ustreznih zbirkah podatkov. Te države članice bodo lahko to možnost izkoristile le, če bi sistematično preverjanje nesorazmerno vplivalo na čakalne dobe na določenem mejnem prehodu ali na življenje lokalnega prebivalstva ob meji. Poleg tega se je to odstopanje uporabljalo le za osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU.

Delne opustitve (člen 9 zakonika o schengenskih mejah)

Zgoraj opisana možnost uporabe odstopanj še vedno ne vpliva na uporabo člena 9 zakonika o schengenskih mejah, ki omogoča **delno opustitev** mejne kontrole, če „je čakalna doba na mejnem prehodu predolga“ zaradi „izjemnih in nepredvidljivih okoliščin“. V primeru delnih opustitev se nadzor izvaja na podlagi vzorca in nesistematično, pri čemer se daje prednost nadzoru pri vstopu pred nadzorom pri izstopu. Čeprav ta člen ni bil del Uredbe, ga nekatere države članice razlagajo tako, da je tesno povezan s praktičnim izvajanjem sistematičnega preverjanja, čeprav se odstopanja in delne opustitve nanašajo na zelo različne scenarije.

V prvih dveh letih veljavnosti Uredbe države članice morda niso vedno jasno razlikovale med odstopanji in delnimi opustitvami na podlagi člena 8(2a) oziroma člena 9 zakonika o schengenskih mejah. To je verjetno zato, ker je osnovni scenarij za odstopanja od sistematičnega preverjanja na podlagi člena 8(2a) zakonika o schengenskih mejah („nesorazmeren vpliv na pretok prometa“) podoben osnovnemu scenariju za delne opustitve na mejah na podlagi člena 9 („tako gost promet, da je čakalna doba na mejnem prehodu predolga“) zakonika o schengenskih mejah.

Naslednji koraki v zvezi z odstopanji in delnimi opustitvami

Obe določbi sta osredotočeni na praktični učinek na promet, člen 9 pa določa še, da (a) morajo biti take razmere posledica *izjemnih in nepredvidljivih* dogodkov ter (b) so bila

uporabljena že vsa kadrovska in organizacijska sredstva. Delne opustitve so manj zavezujoče kot odstopanja, pri čemer je njihova uporaba prepuščena oceni poveljujočega mejnega policista na zadevnem mejnem prehodu, brez vsakršnega formalnega postopka. Komisiji je treba predložiti le letno naknadno poročilo o delnih opustitvah, ki so se uporabljale med letom.

V zvezi z odstopanji na podlagi člena 8(2a) zakonika o schengenskih mejah je Agenciji treba predložiti predhodno oceno tveganja, ki jo je treba tudi redno posodabljati, če se odstopanja nadalje uporabljajo, poleg tega je treba o njih takoj uradno obvestiti druge države članice, Komisijo in Agencijo ter v zvezi z njimi predložiti polletna poročila Komisiji in Agenciji.

Glede na informacije, zbrane za to poročilo, države članice odstopanja in delne opustitve uporabljajo nedosledno, pri čemer številne uporabljajo delne opustitve na mejah v skladu s členom 9 zakonika o schengenskih mejah v primerih, ko bi bilo ustrezno upoštevati člen 8(2a) zakonika o schengenskih mejah, ki vsebuje strožje formalne zahteve[18]. Tri države članice so se za delne opustitve odločile namerno, pri štirih drugih pa se zdi, da so bile delne opustitve posledica nejasnosti, kateri instrument je ustrezno uporabiti. Med izvajanjem študije so nacionalne določbe dveh držav članic tovrstna odstopanja (člen 8(2a)) izrecno prepovedovale zaradi povezanega velikega upravnega bremena.

Po tem, ko je Komisija prejela prva uradna obvestila o uporabi člena 8(2a), je zadevnim schengenskim državam poslala dopise, v katerih je dodatno pojasnila: (i) pogoje za tovrstna odstopanja; (ii) ukrepe, ki jih mora izvesti država članica, ki želi uporabiti ta instrument; (iii) posebna vprašanja, ki jih mora država članica obravnavati v uradnih obvestilih[19]. V zvezi z zahtevami za tovrstna odstopanja od sistematičnega preverjanja je bilo v študiji ugotovljeno, da v večini držav članic organi za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu niso bili vključeni v pripravo ocene tveganja ali so bili vanjo vključeni le posredno. Glede na cilj uvedbe sistematičnega preverjanja bi se lahko z večjo vključenostjo organov za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu izboljšala kakovost ocen tveganja.

Države članice so dosledno poudarjale, da je treba nacionalnim organom mejne straže držav članic zagotoviti dodatna pojasnila glede razlikovanja teh določb. V načrtovani reviziji *Praktičnega priročnika za mejne policiste*[20] bo pojasnjena razlika med delno opustitvijo in ciljno usmerjenim preverjanjem, da bi odpravili nedosledno uporabo obeh instrumentov v

[18] Ker se je aprila 2019 izteklo podaljšano prehodno obdobje, ki je v skladu s členom 8(2d) zakonika o schengenskih mejah omogočalo odstopanja na letaliških mejnih prehodih, so na navedenih mejnih prehodih možne le delne opustitve. Vendar ta potencialna zmeda še vedno zadeva tudi kopenske in morske mejne prehode.

[19] Komisija je aprila 2017 poslala dopise dvanajstim državam članicam, ki so se odločile za tovrstna odstopanja. Pet držav članic je ustrezno odgovorilo in zagotovilo potrebna nadaljnja pojasnila. Sedmim državam članicam, ki niso odgovorile na prvi dopis, je bil julija 2017 poslan dodatni dopis. Te izmenjave so bile upoštevane pri pripravi revidiranega Praktičnega priročnika za mejne policiste.

[20] Komisija se je s svojim priporočilom o Praktičnem priročniku za mejne policiste (C(2019) 7131) zavezala, da bo zagotavljala redne posodobitve priročnika. Ta prva posodobitev bo vključevala številne spremembe priročnika, ki izhajajo iz nedavne sodne prakse Sodišča Evropske unije, sprejetja nove zakonodaje in drugih pomembnih nedavnih dogodkov. Temeljila bo tudi na sestankih strokovne skupine za upravljanje zunanjih meja, ki so potekali v četrtem četrtletju leta 2021 in prvem četrtletju leta 2022.

državah članicah in preprečili, da bi države članice namesto odstopanj napačno uporabljale delno opustitev mejnih kontrol. Agencija Frontex je z oblikovanjem predloge za oceno tveganja izboljšala kakovost in vrednost ocene tveganja kot podlage za informirane odločitve zadevnih držav članic o odstopanjih. Navedena predloga zdaj Agenciji zagotavlja tudi trdno podlago za opredelitev morebitnih pomislekov. S temi dodatnimi navodili naj bi se zagotovilo še, da bodo podatki, ki jih bodo države članice predložile v prihodnosti, kakovostnejši in popolnejši.

Države članice so zaprosile tudi za smernice, kako oceniti predolgo čakalno dobo. Opredelitev predolge čakalne dobe je ocena, ki je odvisna od številnih dejavnikov, opravi pa jo poveljujoči mejni policist na mejnem prehodu. Ker so delne opustitve izjema od sistematičnega preverjanja in lahko ogrozijo cilje zakonika o schengenskih mejah, kar škoduje varnosti na schengenskem območju, bi morala ta ocena temeljiti na skupnih merilih. Komisija bo v okviru prihodnje revizije *Praktičnega priročnika za mejne policiste* priporočila praktične pristope za upoštevanje pravila, predvidenega v zakoniku o schengenskih mejah, da se delna opustitev lahko uporabi le, če so bila vsa razpoložljiva sredstva uporabljena v največji možni meri in če posledice nepredvidenega dogodka povzročijo (ali bi lahko povzročile) predolge čakalne dobe.

Poleg tega bi lahko bili koristni tudi preventivni zaščitni ukrepi za zagotovitev skladnosti z zadevnimi pravnimi zahtevami. V zvezi s tem delež držav članic, ki Komisiji ne poročajo o delnih opustitvah (dve tretjini v obdobju, ki ga zajema študija), kaže, da se obveznosti poročanja morda ne upoštevajo. Tudi temu vidiku je treba nameniti več pozornosti, zato bo obravnavan v prihodnji reviziji *Praktičnega priročnika za mejne policiste*.

III. Učinkovitost sistematičnih kontrol

Ker preprečenih groženj ni mogoče vedno prešteti in je o njih včasih mogoče le sklepati, je težko natančno določiti učinek uvedbe sistematičnih kontrol na vse osebe, ki vstopajo na schengensko območje in izstopajo z njega. Učinkovitost Uredbe pri preprečevanju groženj notranji varnosti schengenskega območja je zato treba oceniti na podlagi merljivih kazalnikov in strokovnih mnenj. Po mnenju mejnih policistov, s katerimi so potekala posvetovanja v okviru zunanje študije, so koristi uvedbe sistematičnih kontrol na zunanjih schengenskih mejah v zvezi s preprečevanjem kriminala naslednje:

— boljše in celovitejše zbiranje obveščevalnih podatkov o osebah, vpletenih v organizirani kriminal, zaradi večjega števila zadetkov na podlagi člena 36(2) Sklepa SIS II;
— pogostejše odkrivanje in izvajanje razpisov ukrepov v schengenskem informacijskem sistemu (SIS) za prijetje, izročitev in predajo na mejnih prehodih;
— pogostejše odkrivanje posameznikov, za katere velja prepoved vstopa zaradi kazenskih obtožb, v sistemu SIS in/ali nacionalnih zbirkah podatkov;
— pogostejše odkrivanje goljufive uporabe osebnih dokumentov (izgubljenih, ukradenih ali preklicanih) zaradi večjega števila zadetkov v Interpolovi podatkovni zbirki o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih (SLTD);

— boljša izmenjava informacij med državami članicami EU o zadevah v zvezi z organiziranim kriminalom.

V zvezi s politikami na področju boja proti terorizmu so koristi vključevale:

— boljše in celovitejše zbiranje obveščevalnih podatkov o terorističnih bojevnikih in osebah, vpletenih v dejavnosti, povezane s terorizmom, in sicer zaradi večjega števila zadetkov v zvezi z razpisi ukrepov na podlagi členov 24 in 26 ter člena 36(2) in (3) Sklepa SIS II;
— boljša uporaba sistema SIS v zadevah, povezanih s terorizmom;
— vsak od teh učinkov sistematičnih kontrol bi lahko olajšal delo organov kazenskega pregona v zadevah, povezanih s terorizmom, in s tem prispeval k preprečevanju terorističnih napadov.

III.1 Učinek Uredbe na boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu

Najprej je treba poudariti, da ni javno dostopnih podatkov o deležu razpisov ukrepov/zadetkov v zvezi z osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu Unije, v primerjavi z zadevnimi podatki o državljanih tretjih držav. Spodaj navedeni podatki se nanašajo na vse osebe, ki prehajajo zunanje meje. Ker se v statističnih podatkih[21] ne ločuje med osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja, in državljani tretjih držav, je seveda težko oblikovati zanesljive sklepe.

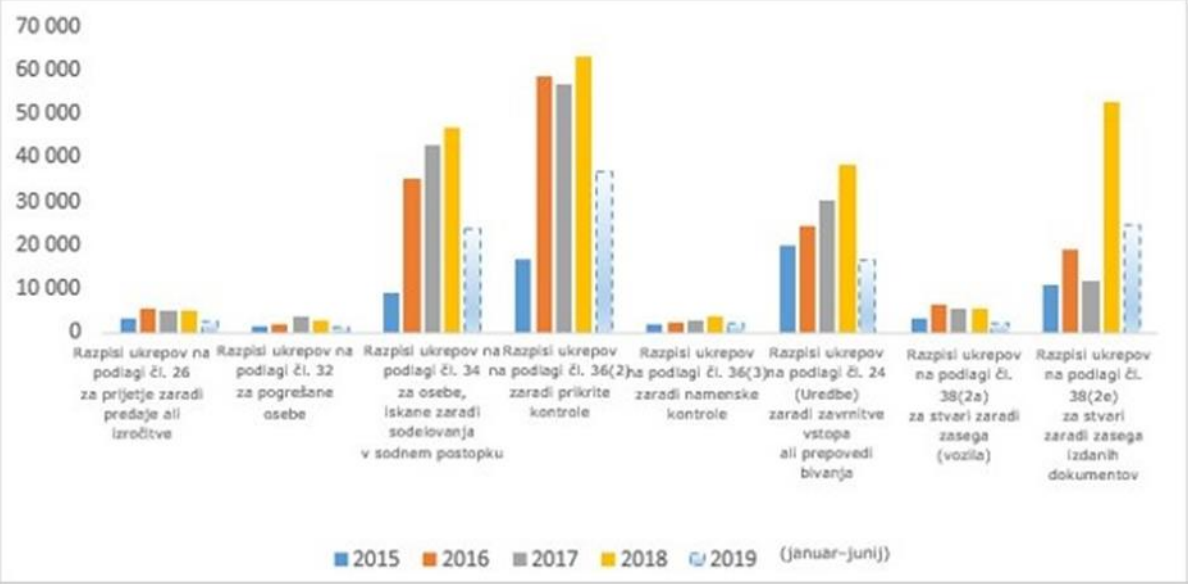
Glede na študijo, ki jo je izvedel zunanji izvajalec, se je med letoma 2016 in 2018 skupno število razpisov ukrepov za osebe v sistemu SIS povečalo za 13 %. Najbolj (za 63 %) se je povečalo število razpisov ukrepov zaradi prikrite ali namenske kontrole (člen 36 sklepa SIS II[22]). Podobno se je povečalo število zadetkov v sistemu SIS za 12 držav članic, ki so bile podrobno[23] analizirane v zunanji študiji.

[21] Poleg podatkov, zbranih v okviru zunanje študije, agencija eu-LISA zbira statistične podatke o uporabi sistema SIS po državah članicah na podlagi določb uredb o sistemu SIS in povezanih izvedbenih aktov. Podatki o številu iskanj in razpisov ukrepov v sistemu SIS se zbirajo po državah članicah, pri čemer niso ločeni po vrsti iskanja ali lokaciji zadetka (mejne kontrole, policijske kontrole itd.). V večini držav članic (ne pa v vseh) so bili v času priprave tega poročila delno na voljo tako podrobni nacionalni statistični podatki.

[22] Sklep Sveta 2007/533/PNZ z dne 12. junija 2007 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 205, 7.8.2007, str. 63).

[23] Čeprav so bile v zunanji študiji zajete vse države članice, so bile razmere podrobneje proučene v dvanajstih od njih: v Avstriji, Bolgariji, Estoniji, na Finskem, Hrvaškem, v Latviji, Litvi, Nemčiji, Romuniji, Sloveniji, Španiji in na Švedskem.

Slika 2: Število vseh zadetkov v sistemu SIS II, sporočenih na zunanjih mejnih prehodih (2015–2019)[24]



Vir: Podatki temeljijo na raziskavah med mejnimi policisti (podatki za Avstrijo, Estonijo, Finsko, Hrvaško, Latvijo, Litvo, Nemčijo, Romunijo, Slovenijo, Španijo in Švedsko), pri podatkih za Španijo so bili uporabljeni le podatki za letališče Madrid Barajas[25].

Po navedbah uradnikov za boj proti terorizmu, s katerimi so potekala posvetovanja med pripravo zunanje študije, se zdi, da je Uredba pozitivno vplivala na boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, predvsem s splošnim zbiranjem obveščevalnih podatkov, ki ga je olajšalo večje število zadetkov, to pa je neposredno povezano z večjim številom preverjanj v zbirkah podatkov. Poleg koristnosti večjega števila zadetkov se je z večjo učinkovitostjo mejnih kontrol okrepilo zaupanje organov kazenskega pregona in varnostnih služb v sisteme, kar jih je spodbudilo k vnosu razpisov ukrepov v sistem SIS ali Interpolovo podatkovno zbirko o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih (SLTD).

Ker je bila Uredba sprejeta za obravnavanje grožnje terorizma, zlasti terorističnih bojevnikov, so posebej zanimive spremembe pri zadetkih in razpisih ukrepov, povezanih s terorizmom. Po podatkih, obdelanih v okviru študije, se je število razpisov ukrepov, izdanih na zahtevo organov, pristojnih za nacionalno varnost (v zvezi s terorizmom), na podlagi člena 36(3)

[24] Člen 24 Uredbe (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) zadeva le državljane tretjih držav, zato razpisi ukrepov na podlagi tega člena niso nikoli pomembni za državljane Unije. Poleg tega lahko člen 24 zajema razpise ukrepov, ki ne temeljijo na varnosti, zato morda niso vsi taki zadetki pomembni za oceno preprečevanja groženj notranji varnosti schengenskega območja.

[25] Študijska skupina je podatke o zadetkih zaprosila od strukture za zahtevo za dopolnilne podatke pri vnosih držav članic (SIRENE) in v okviru raziskave med mejnimi stražami. V raziskavi med mejnimi stražami so se zahtevani podatki nanašali le na člene 26, 32 in 34 Sklepa Sveta 2007/533/PNZ, člen 24 Uredbe (ES) št. 1987/2006 ter člen 36(2) in (3) ter člen 38(2a) in (2e) Sklepa. Zahtevani so bili tudi podatki za specifične obiskane mejne prehode. V zvezi s podatki, zahtevanimi od uradov SIRENE, je bil storjen še korak dlje in so se zahtevali podatki o podkategorijah na podlagi posameznih členov in njihovih odstavkov. Te kategorije so vključevale tuje teroristične bojevnike in kazniva dejanja. Domnevalo se je, da uradi SIRENE zbirajo podatke in vzdržujejo podrobnejšo zbirko podatkov, saj morajo podatke sporočati tudi agenciji eu-LISA.

Sklepa SIS II med letoma 2016 in 2018 povečalo za 46 %. Po podatkih, ki jih je zagotovilo sedem nacionalnih uradov za zahtevo za dopolnilne podatke pri vnosih držav članic (SIRENE)[26], se je število zadetkov na podlagi istega člena, povezanih s terorizmom, v istem obdobju več kot podvojilo. Poleg statističnih podatkov o razpisih ukrepov in zadetkih je imela Uredba po mnenju uradnikov za boj proti terorizmu, s katerimi so bili opravljeni razgovori v okviru zunanje študije, še druge zaznane pozitivne učinke. Med temi so uradniki omenili izboljšave pri: (i) spremljanju gibanja terorističnih bojevnikov in sodelovanju med državami članicami pri sledenju tem gibanjem; (ii) splošnih obveščevalnih podatkih o terorizmu, ki olajšujejo izvajanje ocen tveganja in oblikovanje odzivov; (iii) lajšanju posredovanja v zvezi s terorističnimi bojevniki; (iv) učinkovitosti tajnega opazovanja in (v) sposobnosti odkrivanja.

V študiji, ki jo je izvedel zunanji izvajalec, je bilo ugotovljeno, da Uredba poleg boja proti terorizmu prispeva tudi k boju proti organiziranemu kriminalu, zlasti tihotapljenju migrantov, trgovini z ljudmi, nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami, čezmejnemu preusmerjanju sredstev, ponarejanju in kaznivim dejanjem zoper premoženje ter ponarejanju dokumentov. Podobno kot pri boju proti terorizmu so se na podlagi Uredbe zlasti izboljšali splošni obveščevalni podatki in analiza tveganja, s čimer se je povečala zmogljivost organov kazenskega pregona za boj proti organiziranemu kriminalu. Povečalo se je število zadetkov na podlagi ustreznih členov, zlasti na podlagi člena 36 (Razpisi ukrepov zaradi prikrite ali namenske kontrole). Poleg tega sta se glede na podatke, zbrane v okviru študije, število zadetkov v zvezi z razpisi ukrepov za prijetje in število zadetkov v zvezi z razpisi ukrepov za državljane tretjih držav zaradi zavrnitve vstopa in prepovedi bivanja (člen 24 Uredbe SIS II[27]) med aprilom 2017 in aprilom 2019 povečala za 30 % v 12 državah članicah, ki so bile dodatno proučene v zunanji študiji.

Poleg tega se je skupno število zadetkov v Interpolovi podatkovni zbirki o ukradenih in izgubljenih potovalnih dokumentih (SLTD) med letoma 2016 in 2018 več kot podvojilo, čeprav se to povečanje med državami članicami precej razlikuje.

III.2 Gospodarski učinek Uredbe

Koristi Uredbe je treba upoštevati skupaj s stroški, ki jih imajo razni deležniki z njenim izvajanjem.

Zunanja študija vključuje analizo ekonomskih stroškov, ki so deležnikom nastali pri izvajanju Uredbe v letu 2018, ki je leto z najbolj popolnimi podatki o ključnih gospodarskih dejavnikih. Ker so bili podatki omejeni, je to pomembno vplivalo na zmožnost oblikovanja jasnih zaključkov. Zlasti:

[26] Zahteva za dopolnilne podatke pri vnosih držav članic (SIRENE). Vsaka država EU, ki uporablja sistem SIS, je vzpostavila nacionalni urad SIRENE, ki deluje 24 ur na dan sedem dni v tednu ter je pristojen za izmenjavo dopolnilnih informacij in usklajevanje dejavnosti v zvezi z razpisi ukrepov v sistemu SIS.

[27] Uredba (ES) št. 1987/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II) (UL L 381, 28.12.2006, str. 4).

- analiza dodatne čakalne dobe za potnike je morala zaradi omejenih podatkov delno temeljiti na ocenah;
- pri ocenjevanju stroškov, ki so bili izračunani v okviru študije, se je pokazalo tudi, da se potniki srečujejo z zamudami iz različnih razlogov, kot so običajni prometni zastoji ali zamude v javnem prometu. Ti stroški se ne ocenjujejo po enakem pristopu in taki potniki zelo verjetno ne morejo razčleniti zamude, ki je nastala, glede na različne vzroke (npr. kontrole, promet, dela na cesti, vreme);
- ker vsi podatki niso na voljo, niso upoštevani stroški zasebnih subjektov, na primer stroški naložb, stroški zaradi zamud in odškodnine za potnike.
- Posredni prihranki so morda bili doseženi zaradi učinka Uredbe na terorizem in dejavnosti organiziranega kriminala, kar je tudi cilj Uredbe. Vendar so natančne ocene o takih prihrankih na voljo le v zelo omejenem obsegu. Tudi koristi, ki izhajajo iz preprečenega terorističnega napada, je izjemno težko, če ne nemogoče količinsko opredeliti in jih ni mogoče meriti le v ekonomskem smislu.

Zato ni mogoče vzpostaviti jasnega ravnovesja, na podlagi katerega bi lahko bila ugotovljena stroškovna učinkovitost Uredbe. Potniki vsekakor nosijo daleč največji del stroškov, in sicer s podaljšanjem čakalnih dob, ki pa se na potnika zdijo zelo omejene[28].

Poleg tega se potniki zaradi izvajanja takih kontrol počutijo varnejši[29] in so zato pripravljeni sprejeti daljše čakalne dobe, če se s tem zmanjša tveganje terorističnih napadov. To izboljšanje zaznane varnosti bi bilo treba obravnavati tudi kot splošen pozitiven učinek, vključno s pozitivnim multiplikatorjem za gospodarstvo. Poleg tega lahko kontrole na mejah potekajo nemoteno, če so dobro organizirane, zato so lahko čakalne dobe zanemarljive.

Čeprav bi se zaradi večjega podaljšanja čakalnih dob dejansko lahko zgodilo, da jih potniki ne bi več tolerirali, je z možnostjo delne opustitve mejnih kontrol v skladu s členom 9 zakoniku o schengenskih mejah zagotovljen mehanizem za odzivanje na nepredvidene predolge čakalne dobe.

Na podlagi tega in glede na splošne koristi sistematičnih kontrol za notranjo varnost schengenskega območja, zlasti pridobivanje celovitih obveščevalnih podatkov o terorizmu in organiziranem kriminalu z večjim številom razpisov ukrepov in zadetkov v sistemu SIS, se zdi, da so stroški, ki nastanejo zaradi izvajanja Uredbe, sorazmerni in upravičeni.

IV. Zunanji dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost sistematičnih kontrol

[28] Glede na študijo, ki jo je opravil zunanji izvajalec, so le štiri države članice predložile ocene podaljšanja čakalne dobe, izraženega v minutah. Zunanji izvajalec je na podlagi omejenih podatkov, zbranih od organov mejne straže, opredelil dva ekstremna scenarija – optimistični scenarij, po katerem se je čakalna doba na potnika zaradi uvedbe sistematičnih kontrol podaljšala za eno minuto, in pesimistični scenarij, po katerem se je čakalna doba na potnika zaradi uvedbe sistematičnih kontrol podaljšala za trinajst minut. Na podlagi podatkov, predloženih zunanjemu izvajalcu, se zdi, da se stroški na potnika gibljejo med 0,08 in 0,16 EUR.

[29] Izjava Urada Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC) med razgovori, ki jih je opravil zunanji izvajalec v okviru študije.

Zaradi precejšnjih pomanjkljivosti v tehničnih zmožnostih držav članic za preverjanje prstnih odtisov oseb glede na podatke v potnih listinah je ogrožena učinkovitost sistematičnih kontrol. Zato sta potrebna večja pozornost in ukrepanje Komisije in organov držav članic.

V primeru dvoma o verodostojnosti potne listine ali identiteti njenega imetnika morajo države članice preveriti vsaj enega od biometričnih identifikatorjev v pomnilniškem mediju potnih listov in potnih listin, izdanih v skladu z Uredbo (ES) št. 2252/2004[30], tj. podobo obraza ali prstne odtise. „Kadar je [takšno preverjanje] mogoče“, ta obveznost velja tudi za potne listine, ki niso izdane v skladu z navedeno uredbo. Najučinkovitejši, najzanesljivejši in cenovno najugodnejši biometrični identifikator za odkrivanje oseb, ki potujejo pod privzeto identiteto, so prstni odtisi, na primer če je goljuf zelo podoben zakonitemu imetniku predložene listine. Zato je preverjanje prstnih odtisov še toliko pomembnejše, saj ponaredbe listin postajajo vse bolj izpopolnjene in jih je težko odkriti, na primer ponaredbe s preobrazbo slike[31].

Da bi se Komisija zoperstavila tem vedno bolj uporabljanim tehnikam ponarejanja, se je odločila financirati raziskovalni projekt iMARS (image manipulation attack resolving solutions – rešitve za odkrivanje napadov z manipulacijo slik), katerega cilj je razviti orodja za odkrivanje manipuliranih slik obraza, zlasti preobraženih slik obraza v življenjskem ciklu osebnega dokumenta, in preverjanje verodostojnosti osebnih dokumentov, pa tudi zagotoviti, da se v Evropski uniji ne bodo več izdajali evropski potni listi s preobraženimi ali kako drugače manipuliranimi slikami[32].

Medtem ko čakamo na rezultate projekta iMARS, lahko dvome o identiteti osebe razjasnimo le s preverjanjem prstnih odtisov glede na biometrične identifikatorje, vgrajene v pomnilniški medij potnih listov in potnih listin. To trenutno[33] na zunanjih mejah izvaja le 13 držav članic, opravi pa se lahko le pri imetnikih potnih listov, ki jih je izdalo 15 držav članic, ki že uporabljajo potrebno tehnologijo. To je varnostna vrzel, ki jo je treba hitro zapolniti. Ta pomembno premajhna uporaba prstnih odtisov neposredno ogroža cilj sistematičnih kontrol. Ker se v zbirkah podatkov v osnovi preverjajo predvsem potna listina in osebni podatki v njej, ne pa oseba, ki vstopa na schengensko območje, bi brez zanesljivega preverjanja povezave med osebo in predloženo potno listino lahko teroristični bojevniki povratniki kljub sistematičnemu preverjanju še vedno neopaženo vstopili na schengensko območje.

V. Sklepne ugotovitve

[30] Uredba Sveta (ES) št. 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice (UL L 385, 29.12.2004, str. 1).

[31] Ta tehnika omogoča ustvarjanje nove podobe obraza z digitalno združitvijo podob obraza na dveh fotografijah. Znanih je več tehnik preobrazbe slike, od samodejne preobrazbe slike z uporabo aplikacij in programske opreme do ročne preobrazbe slike z uporabo široko dostopne programske opreme za urejanje fotografij.

[32] iMARS je raziskovalni projekt, ki ga financira Evropska komisija. Izvajati se je začel septembra 2020 in bo trajal 48 mesecev. https://imars-project.eu/.

[33] V času priprave tega poročila.

Terorizem, vključno z grožnjo, ki jo ustvarjajo teroristični bojevniki povratniki, je še vedno eno glavnih varnostnih vprašanj Evropske unije. Čeprav neposrednega učinka Uredbe na preprečevanje terorističnih napadov ali dejavnosti organiziranega kriminala ni mogoče natančno opredeliti, deležniki, s katerimi so potekala posvetovanja, navajajo, da je Uredba na splošno pozitivno vplivala na notranjo varnost na schengenskem območju, zlasti s splošnimi obveščevalnimi podatki, ki so na voljo organom kazenskega pregona, kar je razvidno tudi iz razpoložljivih statističnih podatkov.

Uredba je najbolj vplivala na osebe, ki imajo pravico do prostega gibanja po pravu EU, saj se je z njo zagotovilo, da se bodo varnostna preverjanja sistematično izvajala pri vseh osebah. Zato je mogoče v zvezi z njo šteti, da zapolnjuje pomembno vrzel v uporabi zbirk podatkov o osebah, ki imajo pravico do prostega gibanja, saj je v njej priznano, da lahko imajo nekateri teroristični bojevniki pravico do gibanja na schengenskem območju.

Čeprav **stroški izvajanja sistematičnih kontrol vseh oseb, ki vstopajo na schengensko območje in izstopajo z njega**, niso zanemarljivi in jih krijejo zlasti potniki zaradi daljših čakalnih dob, se zdijo **sorazmerni z učinkom Uredbe na notranjo varnost**, tudi če se ne upoštevajo morebitni prihranki stroškov, povezani s preprečevanjem terorističnih napadov in organiziranega kriminala. Pri oceni splošnega učinka Uredbe so organi mejne straže, s katerimi so potekala posvetovanja v okviru študije, skoraj soglasno menili, da Uredba omogoča ustrezen odziv na trenutne varnostne potrebe.

Vendar **je bilo mogoče v prvih letih njenega izvajanja opredeliti** velike **izzive**. Ti izzivi se nanašajo na razlikovanje med odstopanji na podlagi člena 8(2a) zakonika o schengenskih mejah in delnimi opustitvami na podlagi člena 9 zakonika o schengenskih mejah, razlago zahtev obeh določb in posledično njuno praktično uporabo, kakovost ocene tveganja, ki se zahteva za odstopanja, in poročanja, ki je potrebno za delno opustitev. Ker se obe določbi še naprej uporabljata za kopenske in morske mejne prehode, sta potrebna nadaljnja pojasnitev postopkov za začasno vrnitev k ciljno usmerjenim preverjanjem in strožje izvrševanje, da se zagotovi dosledno visoka raven varnosti na vseh zunanjih mejah. Uporaba delnih opustitev mora ostati omejena na izjemne in nepredvidljive okoliščine.

Državam članicam se pri uporabi odstopanja od načela sistematičnega preverjanja v ustreznih zbirkah podatkov močno priporoča, naj v pripravo ocene tveganja vključijo tudi organe za boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu. Namen predloge, ki jo je v ta namen pripravila agencija Frontex, je odpraviti pomanjkanje usklajenosti pri zbiranju podatkov in izboljšati njegovo kakovost, vendar ti cilji ne bodo doseženi, če ne bodo dejavno vključeni vsi ustrezni organi.

Proaktivnejši pristop, ki preprečuje predolge čakalne dobe zaradi predvidljivih dogodkov, bi bil pomemben korak za izboljšanje razmer na mejnih prehodih, ne da bi to oviralo cilj Uredbe. Številne države članice so uradno sporočile, da zaradi poletnih dopustov in božičnih praznikov nameravajo odstopiti od načela sistematičnega preverjanja v ustreznih zbirkah podatkov. Čeprav je uporaba odstopanj še vedno posebna pravica, ki jo države članice lahko še vedno uveljavijo na kopenskih in morskih mejah, bi morale biti države

članice raje pripravljene, da v teh znanih obdobjih prometnih konic povečajo število osebja in preuredijo infrastrukturo.

Podobno bi **enoten pristop k ocenjevanju nepredvidenih dogodkov in predolge čakalne dobe** zagotovil doslednost pri kritičnem vprašanju, ki lahko vpliva na varnost vseh schengenskih držav. V poročilu o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma[34] so bili na splošno potrjeni zgoraj opredeljeni izzive, vendar je bilo tudi priznano, da so jih v večini primerov nacionalni organi že obravnavali ali so to storili med ocenjevalnimi ponovnimi obiski v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma.

Iz navedenih razlogov je Komisija pri oblikovanju strategije o prihodnosti schengenskega območja[35] junija 2021, na podlagi katere je decembra 2021 predlagala spremembo zakonika o schengenskih mejah[36], ugotovila, da ni potrebe po zakonodajni spremembi obstoječega člena 8 za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Ta vprašanja namerava raje obravnavati z mehkim pravom, zlasti s prihodnjim pregledom *Praktičnega priročnika za mejne policiste*[37], ki ga bodo pristojni organi držav članic uporabljali pri izvajanju mejne kontrole oseb.

Komisija bo tudi v prihodnje spremljala uporabo člena 8 v okviru schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma.

[34] Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o delovanju schengenskega ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma v skladu s členom 22 Uredbe Sveta 1053/2013, COM(2020) 779 final z dne 25. novembra 2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_sl.

[36] Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (COM(2021) 891 final).

[37] C(2019) 7131 final z dne 8. oktobra 2019.