

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**LIBERALIZACIJA VIZUMSKE UREDITVE
ZA DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA**

Robert Matjašič

Ljubljana, september 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**LIBERALIZACIJA VIZUMSKE UREDITVE
ZA DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA**

Kandidat: Robert Matjašič
Številka indeksa: 04034569

Mentor: višji predavatelj mag. Slavko Debelak

Ljubljana, september 2010

POVZETEK

Pojav migracije je značilen za vsa zgodovinska obdobja in postaja za Evropsko unijo vse pomembnejša tema. Evropa se je v nekaj desetletjih razvila iz območja emigracije v enega največjih namembnih krajev priseljevanja. EU se je na ta pojav odzvala s sprejemanjem ukrepov, s katerimi želi nadzorovati zakonite migracije ter preprečevati nezakonite. Temeljni element migracijske politike so vizumi. Pomemben del schengenskega prava je skupna vizumska politika in praksa. Vizumska ureditev, kot jo pozna Evropska unija, je v osnovi namenjena nadzoru in varnosti svojih državljanov pred potencialnimi grožnjami državljanov tretjih držav.

Leta 2003 se je EU zavezala, da bo začela pogovore z vladami držav Zahodnega Balkana glede reform, potrebnih za odpravo vizumske obveznosti za vstop v schengensko območje. Najprej je bilo treba preučiti, kako spremeniti vizumske postopke, da ti ne bi bili več tako velika ovira za zakonito potovanje državljanov teh držav v EU. Začelo se je s sodelovanjem EU in držav Zahodnega Balkana na področju boja proti nezakonitemu priseljevanju. Sporazumi o ponovnem sprejemu oseb ter uspešno vračanje nezakonitih priseljencev so bili pogoj za sklenitev sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov ter za začetek dialogov o liberalizaciji vizumskega režima. Pri tem je EU oblikovala vrsto strogih zahtev in smernic za vsako državo. Izpolnitev teh zahtev pomeni odpravo vizumske obveznosti.

Ključne besede: Evropska unija, Zahodni Balkan, schengen, vizumi, vizumska politika, vizumska ureditev, liberalizacija.

SUMMARY

The migration phenomenon has been present throughout history and is now becoming an increasingly important topic for the European Union. In the last decades Europe has evolved from an emigration area into one of the largest immigration destinations. The EU has reacted to this phenomenon by taking measures for monitoring legal migrations and preventing illegal ones. Visas are the fundamental element of the migration policy. An important element of the Schengen law is the common visa policy and practice. Visa arrangements as known in the EU are primarily intended for surveillance and security of the citizens against potential threats from third-country nationals.

In the 2003 the EU undertook an initiative to begin talks with the governments of the Western Balkans regarding the reforms needed for abolishing visas to enter the Schengen Area. Firstly, it was necessary to consider how to change the visa procedures in order to facilitate legal travelling for citizens of the Western Balkans to the EU. The EU and the Western Balkans started to cooperate to fight illegal immigration. Agreements on readmission of citizens and the successful returning of illegal immigrants were required to conclude the agreements to simplify visa procedures and begin discussions on liberalizing the visa regime. The EU formed a number of strict requirements and guidelines for each country. Meeting the requirements means abolishing visa obligations.

Key words: European Union, Western Balkans, schengen, visas, visa policy, visa arrangements, liberalisation.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
1.1 OBRAZLOŽITEV TEME IN PROBLEMA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA	3
1.3 DOLOČITEV DELOVNIH HIPOTEZ	3
1.4 METODE RAZISKOVANJA	4
1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	4
2 EU KOT OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE	5
2.1 ZAČETKI EVROPSKE UNIJE	5
2.2 PRAVNI RED EVROPSKE UNIJE.....	5
2.3 POGODBE	6
2.3.1 Maastrichtska pogodba.....	6
2.3.2 Amsterdamska pogodba	7
2.3.3 Lizbonska pogodba	7
2.4 OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE.....	9
2.4.1 Politike pravosodja in notranjih zadev	9
2.4.2 Določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije	10
2.4.3 Haaški program	11
2.4.4 Stockholmski program	12
3 SCHENGENSKI PRAVNI RED	14
3.1 OPREDELITEV	14
3.2 SCHENGENSKI SPORAZUM.....	15
3.3 SCHENGENSKA KONVENCIJA	16
3.4 DRŽAVE V SCHENGENSKEM OBMOČJU	17
3.5 ZAKONIK O SCHENGENSKIH MEJAH	17
3.6 INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJA	18
4 VIZUMSKA UREDITEV V EVROPSKI UNIJI.....	20
4.1 ENOTNA VIZUMSKA POLITIKA.....	20
4.2 SEZNAM VIZUMSKO OBVEZNIH DRŽAV.....	20
4.3 SPLOŠNO O VIZUMIH	21
4.4 VIZUMI ZA DOLGOROČNO PREBIVANJE.....	23
4.5 ENOTNA OBLIKA VIZUMA	24
4.6 ENOTNA OBLIKA DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE	25
4.7 VIZUMSKI INFORMACIJSKI SISTEM.....	26
4.8 VIZUMSKI ZAKONIK.....	27
4.8.1 Predstavitev in splošne določbe	27

4.8.2	Opredelitev pojmov	27
4.8.3	Postopki in pogoji za izdajo vizumov	28
4.8.4	Obravnavanje vlog in odločanje	29
4.8.5	Izdaja enotnega vizuma	30
4.8.6	Izdaja vizuma na mejnih prehodih	31
4.8.7	Razveljavitev in preklic vizuma	32
5	O ZAHODNEM BALKANU.....	34
5.1	OPREDELITEV POJMA ZAHODNI BALKAN	34
5.2	DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA	35
5.3	NOVA EVROPSKA DOKTRINA.....	36
5.4	POLITIKA EU DO ZAHODNEGA BALKANA	37
5.5	SOLUNSKA AGENDA	39
6	POSTOPEK LIBERALIZACIJE VIZUMSKE UREDITVE	40
6.1	KRONOLOGIJA DOGODKOV	40
6.2	SPORAZUM O POENOSTAVITVI VIZUMSKIH POSTOPKOV	41
6.3	SPORAZUM O PONOVNEM SPREJEMU OSEB.....	43
6.4	VIZUMSKA UREDITEV EU ZA DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA	45
6.5	DIALOG O LIBERALIZACIJI VIZUMSKEGA REŽIMA	46
6.6	POSTOPEK LIBERALIZACIJE	47
6.6.1	Generalni okvir	47
6.6.2	Vsebina časovnih načrtov	47
6.6.3	Področje varnosti dokumentov	48
6.6.4	Področje nezakonitih migracij	48
6.6.5	Področje javnega reda in varnosti	49
6.6.6	Področje zunanjih odnosov in temeljnih človekovih pravic.....	50
6.7	OCENA IZVAJANJA ČASOVNIH NAČRTOV	50
6.8	PREDLOG KOMISIJE EVROPSKEMU SVETU	52
6.9	SPREJEM ZAKONODAJNEGA PREDLOGA.....	53
6.10	POTOVANJE BREZ VIZUMOV	54
6.11	STATUS KOSOVA.....	55
6.12	VPLIV LIBERALIZACIJE NA EU	56
7	ZAKLJUČEK.....	58
	LITERATURA IN VIRI	62
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	66
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	67

1 UVOD

1.1 OBRAZLOŽITEV TEME IN PROBLEMA

Ideja prostega potovanja brez potrebe ustavljanja in kontrole na mejnih prehodih je stara skoraj toliko kot moderna civilizacija. Skozi zgodovino najdemo dokumente, ki so jih prebivalci kraljevin v starem in srednjem veku morali pokazati varuhom sosednjih kraljevin in s katerimi jih kralj poziva, da njegovim podanikom omogočijo prehod na njihovo ozemlje. Na teh dokumentih so bili podatki o potnikih, kot so njihovo ime, ime vasi, iz katere prihajajo, s čim se ukvarjajo in podobno. Seveda v tistih časih takšen sistem nadzora ni bil posebej učinkovit in so lahko meje prečkale tudi osebe, ki niso imele poštenih namenov. V srednjem veku se že začnejo pojavljati oblike dokumentov, ki bi jih lahko označili za predhodnike modernih potnih listin. Velik napredek na tem področju je bil dosežen v Otomanskem cesarstvu, kjer ni bilo mogoče dobiti potnega lista brez potrdila o plačanem davku.

Stvari v Evropi so se hitro in dramatično spremenile v zgodnji dobi industrijske revolucije. S hitrim razvojem železnic, kapitalizma, podjetništva in želje po potovanjih so kontrole potnih listin postale prepreka v duhu Evropejcev, ki jim ni bil všeč vzvišen in brezoseben odnos mejnih uradnikov, ki so jih kontrolirali. Zaradi tega so bili potni listi praktično ukinjeni in so lahko Evropejci prečkali meje brez vsakršne kontrole. Režim kontrole je tedanja Evropa zadržala samo na meji z Otomanskim cesarstvom in Rusijo, ki Evropejcem nista dopuščali prostega potovanja na njuno ozemlje. Zanimivo je omeniti, da so prebivalci takratnih držav, ki bi jih danes lahko uvrstili med države Zahodnega Balkana in niso bile del Turčije, lahko svobodno potovali po vsej Evropi, saj niso potrebovali niti potnega lista.

Prvi pravi togi sistem uporabe potnih listin, zelo podoben današnjemu, se je uveljavil v Evropi med prvo svetovno vojno. Vojskujoče države je skrbelo, da vohuni iz drugih držav ne bi prihajali v državo in poizvedovali, zaradi česar so nekatere države uvedle potne liste in podatkovne baze z imeni oseb, za katere so sumili, da bi lahko prišle v državo z nepoštenimi nameni. Sistem uporabe potnih listin je bil prvič zapisan in urejen leta 1920 v mednarodnem dokumentu, ki ga je izdala predhodnica današnje Organizacije združenih narodov – Liga narodov. Takšen sistem je ostal v veljavi vse do uveljavitve sporazuma, poznanega kot Schengen I.

To je sporazum, s katerim so se leta 1985 Francija, Nemčija in države Beneluksa dogovorile za postopno odpravo kontrol na skupnih mejah. Sporazum ni bil vzpostavljen z namenom, da državljanom ostalih držav omogoči prost vstop in prehod skozi te države, ampak predvsem zaradi boljše in lažje komunikacije državljanov zadevnih držav. Prosto gibanje tujcev je bilo le neizogibna posledica. Sporazum je predvidel tako kratkoročne ukrepe (odprava kontrol na notranjih mejah, usklajevanje vizumskih režimov in sodelovanje obmejnih policijskih organov) kot tudi dolgoročne (okrepljen nadzor na zunanjih mejah).

Leta 1990 je bil sporazum dopolnjen še s Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma (poznana tudi kot Schengen II), ki je prinesla natančnejše opredelitve na področjih, kot so izročanje oseb, posredovanje podatkov in azilna politika. S tem se je ustvaril skupni prostor za prost pretok oseb in za pospešitev prevoza in pretoka blaga ter uveljavilo načelo mejne kontrole ob vstopu v enotno schengensko območje.

S tem so bili vzpostavljeni tudi pogoji, da se v ta sistem vključijo še druge zainteresirane države. Ker danes schengensko območje zajema večje število držav, skozi katere osebe prosto potujejo, je želja ostalih evropskih držav, da postanejo del brezvizumskega režima in lahko njihovi državljani svobodno potujejo v te države. Kot naslednji korak pa si želijo, da bi tudi same postale del schengenskega območja.

V obdobju zloma komunizma je bilo na območju Evrope veliko političnih in vojaških konfliktov. EU se je soočila z milijoni priseljencev, od tega je bilo okrog pet milijonov beguncev z območja nekdanje Jugoslavije. Po politični spravi so se balkanske države soočile z uničenim gospodarstvom in socialno krizo. Da bi se rešili, so mnogi ljudje pobegnili v države EU (kot begunci, prosilci za azil, ekonomski migranti). Migracije so postale eno izmed najpomembnejših vprašanj na politični sceni EU. Vse to je pripeljalo do omejevalne migracijske in vizumske politike EU ter na drugi strani do povečanega števila nezakonitih migracij in organiziranega kriminala.

Liberalizacija vizumske ureditve za države Zahodnega Balkana je proces, ki se je začel med slovenskim predsedovanjem EU in ga je Slovenija ves čas dejavno podpirala. Kot države Zahodnega Balkana so v evropskih dokumentih navedene Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Albanija, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Črna gora, Srbija in Kosovo. Vse države razen Hrvaške so bile do nedavnega na seznamu držav, katerih državljani za vstop v Evropsko unijo potrebujejo vizum. Taka ureditev je ostala iz vojnih časov na tem območju in je odsev varnostnega stanja. Z ozemlja teh držav je prihajalo veliko nezakonitih priseljencev, nadzor meja med državami je bil slab, policijskega sodelovanja med njimi pa skorajda ni bilo.

Države Zahodnega Balkana so danes v popolnoma drugačnem položaju. Nezakonito priseljevanje s tega območja se je močno zmanjšalo, policijsko sodelovanje med državami in nadzor meja pa sta veliko boljša. Njihovi državljani zato ne predstavljajo več takšne varnostne ali migracijske grožnje. Ker so se vse države začele tudi gospodarsko razvijati, je vizumska ureditev postala ovira za večjo gospodarsko rast.

Evropski svet, ki ga sestavljajo predsedniki držav in vlad, je na svojem zasedanju junija 2003 v Solunu sklenil, da imajo države, ki so nastale na območju nekdanje Jugoslavije in Albanija evropsko perspektivo. Solunska agenda je potrdila, da je možnost liberalizacije vizumskega režima cilj, ki je povezan z napredkom zadevnih držav pri izvajanju reform na področjih, kot so krepitev načela pravne države, boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji in nezakonitim migracijam ter krepitev njihovih upravnih zmogljivosti pri nadzoru meja in varnosti dokumentov.

Liberalizacija vizumske ureditve za države Zahodnega Balkana pomeni, da državljani držav, za katere je odobrena liberalizacija in posedujejo biometrični potni list, ne potrebujejo vizuma za vstop v katerokoli državo schengenskega območja. Ti državljani lahko ostanejo na ozemlju držav schengenskega območja največ tri mesece v obdobju šestih mesecev iz turističnih, poslovnih ali zasebnih razlogov.

Tema je aktualna, ker ravno v tem času potekajo intenzivni postopki za odpravo vizumov v dveh državah (Albanija ter Bosna in Hercegovina), medtem ko je bila v treh državah (Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, Srbija in Črna gora) vizumska obveznost odpravljena konec lanskega leta. Te države so se vse od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja srečevale s problematiko potovanj njihovih državljanov v države razvitejše Evrope. Postopek oseb, ki so na diplomatsko-konzularnih predstavništvi zaprosile za schengenski vizum, je bil zamuden, drag in stresen, pogosto pa tudi neuspešen.

1.2 NAMEN IN CILJI RAZISKOVANJA

Namen raziskovanja je prikazati proces liberalizacije vizumske ureditve za države Zahodnega Balkana. Obenem želim prikazati pravno ureditev EU na področju vizumske ureditve ter politiko EU na področju pravosodja in notranjih zadev.

Cilji raziskovanja so preučiti schengenski pravni red, zakonodajo in predpise na področju vizumske politike, politiko EU na področju pravosodja in notranjih zadev ter zakonodajo in dokumente, ki so nastali med postopkom liberalizacije vizumske ureditve.

1.3 DOLOČITEV DELOVNIH HIPOTEZ

Hipoteza 1

Na območju Evropske unije je veliko nezakonitega priseljevanja in organiziranega kriminala, zato je nujno sodelovanje tako držav članic Evropske unije kot tudi tretjih držav ter njihovih institucij v boju proti tem pojavom.

Hipoteza 2

Po liberalizaciji vizumske ureditve ter preoblikovanju pravnega reda na področju pravosodja in notranjih zadev v državah Zahodnega Balkana se pričakuje zmanjšanje organiziranega kriminala in nezakonitega priseljevanja tujcev, ki so bivali na območju teh držav, zaradi česar bo varnejša celotna Evropska unija.

1.4 METODE RAZISKOVANJA

Pri pripravi diplomskega dela so bile uporabljene naslednje metode:

- študij knjižnih virov;
- študij elektronskih virov;
- analiza dokumentov in predpisov, ki so relevantni za to področje;
- metoda deskripcije, s katero bomo opisovali dejstva, procese in ugotovitve;
- komparativna metoda, s pomočjo katere bomo prišli do novih sklepov;
- metoda kompilacije, ki pomeni povzemanje spoznanj, stališč, sklepov in rezultatov drugih avtorjev.

1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz sedmih poglavij. Prvo poglavje zajema uvod, kjer so predstavljeni namen in cilji diplomskega dela ter opredelitev hipotez.

V drugem poglavju je predstavljena Evropska unija ter začetek njenega nastajanja s poudarkom na Maastrichtski in Amsterdamski pogodbi. V okviru EU je predstavljeno območje svobode, varnosti in pravice ter Haaški in Stockholmski program. Sledi tretje poglavje, v katerem je predstavljen schengenski pravni red.

V četrtem poglavju je predstavljena enotna vizumska politika EU, schengenski vizum, oblike vizumov, vizumski informacijski sistem ter Vizumski zakonik.

V petem poglavju so predstavljene države Zahodnega Balkana, politika EU do Zahodnega Balkana ter Solunska agenda. Sledi šesto poglavje, v katerem je predstavljen proces liberalizacije vizumske ureditve. Navedena je kronologija dogodkov, opisana sta sporazuma o ponovnem sprejemu oseb ter o poenostavitvi vizumskih postopkov, predstavljen je dialog o liberalizaciji ter postopek liberalizacije. Opisana so merila, ki jih morajo izpolniti posamezne države, ter njihova pot do odprave vizumske obveznosti.

V zadnjem poglavju so opisana pomembnejša spoznanja in informacije, dobljene med pisanjem diplomskega dela, prav tako pa so podani odgovori na postavljene hipoteze.

2 EU KOT OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

2.1 ZAČETKI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija se je razvila iz treh ločenih Skupnosti na temelju treh ustanovitvenih pogodb: Pariške pogodbe, ki je leta 1951 ustanovila Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ter Rimskih pogodb, ki sta leta 1957 ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Z ustanovitvijo ESPJ so se formalno začeli evropski integracijski procesi, katerih rezultat je današnja EU. EU je rezultat gospodarskega in političnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav, ki se je začelo s ciljem ustvariti skupni trg za premog in jeklo ter dozorelo v široko ekonomsko, socialno in politično regionalno integracijo, ki je razvila sklop skupnih institucij na nadnacionalni ravni in sklop skupnih politik. Čeprav se EU še vedno največkrat primerja z drugimi mednarodnimi organizacijami, se od njih močno razlikuje tako po obliki kot obsegu delovanja. Zato tudi ni presenetljivo, da se je v zadnjih letih za EU uveljavilo pojmovanje »nacionalna struktura *sui generis*«, saj po svojih lastnostih ne spada v nobeno izmed standardnih kategorij političnih ureditev bodisi z vidika nacionalnih političnih sistemov bodisi z vidika mednarodnih organizacij. V tej edinstveni strukturi je izvrševanje dela oblasti preneseno z nacionalne ravni držav članic na nadnacionalno raven EU.

Odločitve na ravni EU sprejemajo številni različni akterji, ki jih sestavljajo institucije z zakonodajno in izvršno močjo (Komisija, Svet in Parlament), institucije s posvetovalnimi pristojnostmi (Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor), raznovrstne agencije Skupnosti, nacionalne vlade, nacionalni parlamenti, nacionalne in transnacionalne politične stranke, regionalne in lokalne oblasti, nacionalne in transnacionalne interesne skupine, nevladne organizacije in lobiji. Postopki in pravila odločanja znotraj teh institucij in med njimi so zelo različni, saj vključujejo načela navadne, kvalificirane in absolutne večine ter soglasja. Vpletenost tako velike množice akterjev na različnih ravneh odločanja in večdimenzionalnost postopkov odločanja sta vsekakor velik in resen izziv za ustvarjanje demokratične podstat EU (glej Kajnič in Lajh, 2009, str. 17–22).

2.2 PRAVNI RED EVROPSKE UNIJE

EU je edinstvena nadnacionalna politično-gospodarska struktura. Pravo EU je zato poseben mednarodni pravni sistem, ki deluje vzporedno s pravom držav članic EU. Pri pravu EU velja načelo primarnosti, kar pomeni, da pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih držav članic. Pravo EU je avtonomno pravo, saj svoje veljavnosti ne črpa iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, temveč se opira na zakonodajne pristojnosti organov EU.

Pravni red EU (*acquis communautaire*) sestavljata predvsem primarna in sekundarna zakonodaja:

- Med primarno zakonodajo uvrščamo ustanovitvene pogodbe, na katerih temeljijo Evropska skupnost, Evropska skupnost za atomsko energijo in Evropska unija. Nadalje med primarno zakonodajo uvrščamo tudi vse spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb in pogodbe o pristopu k Evropski uniji.
- Sekundarno zakonodajo tvorijo pravni akti Evropske skupnosti, Evropske skupnosti za atomsko energijo in Evropske unije, ki jih sprejemajo institucije EU, kamor uvrščamo uredbe, direktive, odločbe, priporočila in mnenja.

Pomemben pravni vir so tudi mednarodni sporazumi in sodna praksa organov EU s pravosodnimi pooblastili (Sodišče Evropskih skupnosti in sodišča prve stopnje).

V okviru diplomskega dela so predstavljene Maastrichtska pogodba (sodelovanje med državami članicami na področju skupne zunanje in varnostne politike ter na področju pravosodja in notranjih zadev), Amsterdamska pogodba (schengenski pravni red postane del prava EU) ter trenutno veljavna Lizbonska pogodba s spremembami na področju svobode, varnosti in pravice.

2.3 POGODBE

2.3.1 Maastrichtska pogodba

»Maastrichtska pogodba ali uradno Pogodba o Evropski uniji (PEU) je mednarodna pogodba, ki so jo 7. februarja 1992 v nizozemskem Maastrichtu podpisale države članice Evropske skupnosti. Ko je 1. novembra 1993 stopila v veljavo, je politično in pravno združila države članice. Uvedla je tri stebre, na katerih temelji EU (skupnost za premog in jeklo, za gospodarstvo in za jedrsko energijo predstavljajo prvi steber, institucije za skupno zunanjo in varnostno politiko so drugi steber, tretji steber pa predstavlja sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev). Pri tem je bil steber skupne zunanje in varnostne politike zgrajen na utemeljitvi potrebe po evropskem političnem sodelovanju in je bil kot tak vključen v PEU in celo razširjen. Steber sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev je omogočil sodelovanje na področju kazenskega pregona, kazensko-sodnega prava, zadev civilnega prava, azila in migracij« (Cvikl, 2008, str. 33).

Burian (1999, str. 18) kot bistvene sestavine pogodbe s policijskega vidika navaja skupno varnostno politiko in sodelovanje na področju notranjih zadev med državami članicami. To so predvsem naslednja področja, ki jih pogodba navaja kot zadeve skupnega interesa:

- azilna politika;
- predpisi, ki urejajo prehajanje zunanjih meja držav članic in opravljanje ustreznih kontrol;
- priseljevalna politika in politika do državljanov tretjih držav;
- boj proti narkomaniji;

- boj proti goljufijam mednarodnih razsežnosti;
- pravosodno sodelovanje na področju civilnega prava;
- pravosodno sodelovanje na področju kazenskega prava;
- sodelovanje na področju carinskih zadev;
- policijsko sodelovanje pri preprečevanju in zatiranju terorizma, nedovoljene trgovine z mamili in drugih težjih oblik mednarodne kriminalitete, po potrebi tudi z določenimi oblikami carinskega sodelovanja, v povezavi z izgradnjo vseunijskega sistema za izmenjavo informacij v okviru Evropskega policijskega urada (Europol).

2.3.2 Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo pa je stopila 1. maja 1999. Pomembno je spremenila PEU, saj je v večji meri poudarila pomen državljanov in državljanov, človekove pravice in okrepila demokratična načela. Hkrati je okrepila in poudarila moč Evropskega parlamenta. Poleg tega je dodala novo poglavje o zaposlovanju ter okrepila vlogo Skupnosti na področju svobode, varnosti in pravosodja.

»Po novih določbah je bila EU sposobna uveljavljati zakonske določbe glede migracij, civilnega prava in pravnega postopka, če bi bilo to potrebno za zagotovitev prostega pretoka ljudi v EU. Hkrati se je okrepilo medvladno sodelovanje na področju policije in pregona kriminalnih dejanj, da bi države članice lahko bile doma učinkovitejše na tem področju. Cilj Unije je bilo oblikovati EU kot prostor svobode, varnosti in pravne svobode za državljane EU. Schengenski dogovor se je z Amsterdamsko pogodbo vključil v evropski pravni sistem (z Irsko in Veliko Britanijo, ki sta ostali izključeni iz Schengenskega dogovora). Pogodba je odprla možnost za tesnejše sodelovanje pod določenimi pogoji med posameznimi državami članicami, ki bi to želele« (Cvikl, 2008, str. 36–37).

Z Amsterdamsko pogodbo preidejo področja priseljevanja, azila in mejnih kontrol ter pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah kakor tudi carinske zadeve v okvir Skupnosti oz. skupnostnega prava. V okviru medvladnega sodelovanja tako ostane le še policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. S prenosom večine zadev skupnega interesa v prvi steber so ustvarjeni pogoji za odpravo obstoječih podvojenih pristojnosti in razmejitvenih problemov (kot npr. na področju vizumske politike) ter vključitev obstoječih struktur EU. Ena pomembnejših novosti je vključitev *schengen acquis* v okvir EU. Tako sta združeni vzporedno obstoječi ureditvi skupnostnega prava in schengna. S tem je vzpostavljen pogoj, da skupnostno pravo uredi popolno odpravo osebnih kontrol na notranjih mejah (glej Burian, 1999, str. 83–84).

2.3.3 Lizbonska pogodba

Lizbonska pogodba ali Reformna pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007 na evropskem vrhu v Lizboni. V veljavo je stopila 1. decembra 2009. Pred tem jo je ratificiralo vseh 27 držav članic. Pogodba predstavlja uspešen zaključek procesa

poglabljanja in širitve EU. Ta se je začel s padcem berlinskega zidu in nadaljeval z veliko širitvijo EU leta 2004, katere del je bila tudi Republika Slovenija. Nova pogodba naj bi omogočila nadaljnjo poglobitev, to je večjo integracijo EU. Unijo naj bi približala državljanom in državljanom.

Z Lizbonsko pogodbo Unija vzpostavlja območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic. Določeno je, da Unija oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Unija si prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za usklajevanje in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi, prav tako pa tudi z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb v kazenskih zadevah in po potrebi s približevanjem kazenskih zakonodaj.

Pogodba določa naloge Eurojusta, ki so podpirati in krepiti koordinacijo in sodelovanje nacionalnih organov, pristojnih za preiskave in pregon hudih oblik kriminala, ki se nanašajo na dve ali več držav članic ali terjajo skupni pregon, na podlagi postopkov, ki jih izvajajo, in informacij, ki jih pošljejo organi držav članic in Europol.

V tej zvezi Evropski parlament in Svet z uredbami, sprejetimi po rednem zakonodajnem postopku, določita strukturo, delovanje, področje ukrepanja in naloge Eurojusta. Te naloge lahko zajemajo:

- uvedbo kazenskih preiskav in tudi predlog uvedbe pregona, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi, zlasti v primeru kršitev finančnih interesov Unije;
- koordinacijo preiskav in pregona iz prejšnje točke;
- krepitev pravosodnega sodelovanja, skupaj z reševanjem sporov o pristojnosti in s tesnim sodelovanjem z Evropsko pravosodno mrežo.

Na področju policijskega sodelovanja Lizbonska pogodba določa, da Unija vzpostavi policijsko sodelovanje, ki vključuje vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi tovrstnimi specializiranimi službami kazenskega pregona, pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav. Pri tem je naloga Europolu podpirati in krepiti dejavnosti policijskih organov in drugih služb kazenskega pregona držav članic ter njihovo medsebojno sodelovanje pri preprečevanju hudih oblik kriminala, ki vplivajo na dve ali več držav članic, terorizma in oblik kriminala, ki vplivajo na skupni interes politike Unije, ter boju proti njim (po Cviklu, 2008, str. 88).

Prav tako na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ni več ločenih političnih področij oz. t. i. stebrov, ki so bili značilni za prejšnjo institucionalno strukturo EU. Zaradi tega bo tudi ukrepanje EU lažje.

2.4 OBMOČJE SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

2.4.1 Politike pravosodja in notranjih zadev

Vzpostavitev obsežnega območja brez meja znotraj EU lahko danes vsekakor postavimo ob bok dosežkom, kot sta bila uvedba skupne evropske valute ali vzpostavitev notranjega trga EU. Področje pravosodja in notranjih zadev je eden od temeljev prostega pretoka oseb in hkrati tudi tista politika, ki se je v zadnjih letih najhitreje razvijala. Še dodatno pa je pridobila pomen po terorističnih napadih v ZDA 11. septembra 2001 in v Madridu 11. marca 2004.

Začetek politike sega v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja, ko so države članice začele sodelovati na področju boja proti organiziranemu kriminalu. Z Maastrichtsko pogodbo je bilo področje pravosodja in notranjih zadev postavljeno v tretji steber¹, Amsterdamska pogodba pa je vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice opredelila kot enega od temeljnih ciljev EU ter obenem naredila pomemben korak naprej v smeri skupnostne metode odločanja². Pomembne mejnike razvoja politik pravosodja in notranjih zadev pa najdemo tudi zunaj klasičnih pogodbenih okvirov EU. Mednje lahko uvrstimo predvsem dva: sklepe Evropskega sveta leta 1999 v času finskega predsedovanja EU (program Tampere) ter sklepe Evropskega sveta leta 2004 v času nizozemskega predsedovanja (Haaški program).

Trenutno organiziranost področja svobode, varnosti in pravice lahko razdelimo na naslednje politike (Nusdorfer, 2009, str. 256):

- skupna politika mejnega nadzora (vključuje schengensko območje);
- skupna azilna politika;
- skupna politika priseljevanja;
- skupna politika glede boja proti terorizmu;
- sodelovanje v civilnih zadevah;
- policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah;
- državljanstvo Unije;
- temeljne svoboščine.

Lizbonska pogodba je na področje svobode, varnosti in pravice vnesla kar nekaj sprememb. Ukinila je tristebno strukturo EU, pri čemer so bili tudi pravni akti tretjega stebra ukinjeni. Poleg tega je pogodba uvedla zakonodajni postopek soodločanja (imenovan redni zakonodajni postopek) in glasovanje s kvalificirano večino kot standardni način sprejemanja odločitev, tudi na področjih, kjer prej to ni bilo prisotno (npr. pri sodelovanju v kazenskih zadevah, zakonitih migracijah in integraciji državljanov tretjih držav). S takšnim načinom sprejemanja odločitev je Lizbonska pogodba okrepila moč Evropskega parlamenta ter z njim tudi demokratičnost področja. Pogodba je tudi dodelila Sodišču ES splošno jurisdikcijo nad

¹ Sestavljale so ga naslednje politike: policijsko sodelovanje, azilna politika, zunanje meje, politika priseljevanja, boj proti odvisnosti od drog, boj proti goljufijam na mednarodni ravni, pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah ter carinsko sodelovanje.

² V prvi steber je uvrstila področje zunanjih meja, priseljevanja, azilne politike in pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah.

celotnim področjem območja svobode, varnosti in pravice ter uveljavila Listino o temeljnih pravicah EU kot pravno zavezujoč dokument.

2.4.2 Določbe Pogodbe o delovanju Evropske unije

Prenovljena Pogodba o delovanju Evropske unije³ med drugim določa tudi politike glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah ter policijskega sodelovanja. Določa, da Unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav. Osebe brez državljanstva se obravnavajo enako kot državljani tretjih držav. Unija si prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi, pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi.

Glede mejne kontrole, azila in priseljevanja Unija oblikuje politiko, da bi:

- zagotovila, da se ne izvaja kontrola oseb pri prehajanju notranjih meja ne glede na državljanstvo;
- izvajala kontrolo oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja;
- se postopno uvedel integriran sistem upravljanja zunanjih meja.

Za te namene Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe glede (Pogodba o delovanju EU, 77. člen):

- skupne politike vizumov in drugih dovoljenj za kratkotrajno prebivanje;
- kontrole oseb pri prehodu zunanjih meja;
- pogojev, pod katerimi se lahko državljani tretjih držav za krajše obdobje prosto gibajo znotraj Unije;
- vseh ukrepov, potrebnih za postopno uvedbo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja;
- odprave kontrole oseb pri prehajanju notranjih meja ne glede na državljanstvo.

Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

Za te namene Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe na naslednjih področjih (Pogodba o delovanju EU, 79. člen):

- pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine;
- opredelitev pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah;

³ Spremembe in dopolnitve Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa 2. člen Lizbonske pogodbe.

- nezakonito priseljevanje in nedovoljeno prebivanje, tudi odstranitev in vračanje oseb, ki prebivajo brez dovoljenja;
- boj proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroki.

Unija lahko s tretjimi državami sklene sporazume o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, zadrževanje ali bivanje na ozemlju ene od držav članic, v države, iz katerih izvirajo ali prihajajo.

2.4.3 Haaški program

Evropski svet za učinkovitejše delovanje na določenih področjih sprejema programe, s katerimi omogoča vodenje politike na tem področju z namenom zagotavljanja določenih ciljev. Na področju območja svobode, varnosti in pravice je Haaški program drugi večletni program, ki ga je novembra 2004 potrdil Evropski svet. Program potrjuje pomen, ki ga EU daje območju svobode, varnosti in pravice, in potrjuje, da Unija uvršča to področje med svoje najpomembnejše prednostne naloge.

Na podlagi Haaškega programa je Komisija pripravila in Svetu predložila akcijski načrt, v katerem je cilje in prednostne naloge iz programa operacionalizirala in jih spremenila v konkretne ukrepe. Načrt vsebuje tudi časovno komponento sprejetja in izvajanja vseh ukrepov. Podrobneje opredeljuje posamezne naloge za doseg ciljev iz Haaškega programa.

Akcijski načrt vsebuje štiri večje sklope (Janc in Šaloven, 2007, str. 30):

- *Splošne usmeritve* vsebujejo usmeritve za realizacijo nalog, s poudarkom na varovanju človekovih pravic.
- *Krepitev svobode* vsebuje ukrepe na področju državljanstva Unije, azila (skupni evropski azilni sistem), zakonite in nezakonite migracije (integracija tujcev, boj proti nezakoniti migraciji) ter politike mej (upravljanje meja, informacijski sistem, vizumi).
- *Krepitev varnosti* vsebuje ukrepe na področju izmenjave informacij med organi kazenskega pregona, vprašanje terorizma in organiziranega kriminala, sodelovanje med policijo in carino ter krizno upravljanje.
- *Krepitev pravice* vsebuje ukrepe na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih in civilnih zadevah.

Junija 2009 je Komisija podala oceno⁴ izvajanja Haaškega programa in akcijskega načrta. Komisija je pozorno spremljala izvajanje programa na ravni EU in držav članic. V oceni Komisija navaja, da je bil na področju vizumske politike leta 2008 sprejet zakonodajni okvir za izvajanje in delovanje vizumskega informacijskega sistema. Sistem naj bi olajšal kontrole na zunanjih mejah ter izmenjavo vizumskih podatkov med državami članicami. Komisija tudi navaja, da si je EU na področju migracij prizadevala za boljše upravljanje migracijskih tokov in usklajevanje

⁴ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Ocena Haaškega programa in akcijskega načrta; Bruselj, 10. 6. 2009.

nacionalnih politik vključevanja. Določeni so bili minimalni standardi poštenosti, skladnosti ter pravne varnosti in vložena prizadevanja, da bi se izrabil neizkoriščen zaposlitveni potencial državljanov tretjih držav, ki že prebivajo v EU, ter obenem preprečile škodljive posledice bega možganov v državah izvora. Komisija navaja, da je bila na področju upravljanja meja ustanovljena agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Frontex. Zakonik o schengenskih mejah je začel veljati v vseh državah članicah EU in določa standarde in postopke, ki jih je treba upoštevati pri kontroli gibanja oseb prek notranjih in zunanjih meja EU. Paket predlogov Komisije je postavil nove mejnike na poti k integriranemu upravljanju meja: sistem vstopa in izstopa s samodejnimi opozorili, ko nekdo preseže v vizumu dovoljeno obdobje bivanja, sistem za nadzor južne in vzhodne zunanje meje EU (znan pod imenom EUROSUR) ter ocena in prihodnji razvoj agencije Frontex. Direktiva o vračanju določa učinkovite in humane standarde za vračanje nezakonitih priseljencev.

Komisija navaja, da se pri razvoju sodobnega, integriranega sistema upravljanja meja uporabljajo nove tehnologije. Leta 2006 so bili uvedeni biometrični potni listi. Druga generacija schengenskega informacijskega sistema in vizumski informacijski sistem sta v fazi razvoja, njun pravni okvir pa je vzpostavljen. Ta sistema bosta omogočala večjo uporabo novih tehnologij, zlasti biometrije, in tako prispevala k varnosti na schengenskem območju ter obenem zagotovila, da se v celoti upoštevajo zahteve na področju varstva podatkov.

2.4.4 Stockholmski program

Stockholmski program novih politik s področja pravosodja in notranjih zadev za obdobje 2010–2014 je naslednik Haaškega programa in njegovega predhodnika, programa iz Tampereja. Decembra 2009 so ga potrdili predsedniki držav in vlad držav članic na zasedanju Evropskega sveta v Bruslju.

Novi program je osredotočen na štiri glavne prednostne naloge, na podlagi katerih so opredeljeni konkretni predlogi, kako državljanom približati prednosti, ki jim jih prinaša evropsko območje svobode, varnosti in pravice:

1. *Evropa, ki temelji na pravicah:* Območje svobode, varnosti in pravice mora biti predvsem enotno območje varstva temeljnih pravic, v okviru katerega je spoštovanje posameznika in človekovega dostojanstva ter drugih pravic, določenih v Listini o temeljnih pravicah, glavna vrednota.
2. *Evropa kot območje pravice:* Oblikovanje evropskega pravosodnega območja je treba poglobiti, da se premosti sedanja razdrobljenost. Prednost je treba dati vzpostavitvi mehanizmov za lažji dostop oseb do sodnega varstva, da bi te lahko svoje pravice uveljavljale po vsej Uniji.
3. *Evropa, ki varuje:* Oblikovati bi bilo treba strategijo o notranji varnosti, s katero bi se nadalje izboljšala varnost v Uniji ter tako zaščitilo življenje in integriteta državljanov. Strategija ukrepanja bo usmerjena v krepitev sodelovanja na področju policije in kazenskega prava ter zagotovitev varnejšega dostopa do evropskega ozemlja.

4. *Solidarna Evropa*: Pomembna prednostna naloga bo konsolidacija in dejanska vzpostavitev politike na področju priseljevanja in azila, ki bo zagotavljala solidarnost med državami članicami in partnerstvo s tretjimi državami. Zakonitim priseljencem bo morala zagotavljati jasen in enoten status. Izboljšati bo treba dejansko izvajanje razpoložljivih instrumentov za boj proti nezakonitemu priseljevanju.

Prihodnji izzivi so usmerjeni k temu, da se državljanom zagotovi najboljše možne storitve. Vse večja raznolikost Unije, sestavljene iz 27 ali več držav članic, se mora odražati v načinu upravljanja področij pravosodja, svobode in varnosti. Pravico do prostega prebivanja in gibanja v EU ima zdaj 500 milijonov oseb. Migracijski pritiski so močno narasli, zlasti na južni meji Unije. Po ocenah živi na ozemlju EU okrog 8 milijonov nezakonitih priseljencev, od katerih mnogi delajo v neformalni ekonomiji. V prihodnjih letih se bodo zlasti obravnavala vprašanja, kako odpraviti dejavnike, ki spodbujajo nezakonito priseljevanje, in zagotoviti učinkovitost politik za boj proti nezakoniti migraciji. Na tem mestu je potrebno omeniti tudi, da je v preteklih letih na ozemlju EU zakonito prebivalo okrog 18,5 milijona državljanov tretjih držav, kar pomeni skoraj 3,8 % skupnega prebivalstva. Migracijski pritiski se bodo v prihodnje še povečali. To je posledica rasti prebivalstva in revščine v številnih državah izvora, pa tudi staranja evropskega prebivalstva. Do leta 2060 bi se naj število za delo sposobnega prebivalstva znižalo za 15 %.

Na področju vizumske politike program predvideva, da mora Unija najprej učinkovito uveljaviti instrumente, ki jih ima na voljo. Začetek veljavnosti novega Vizumskega zakonika ter postopna širitev uporabe sistema VIS bosta omogočila večjo usklajenost in učinkovitost. Poleg tega je vizumska politika pomemben vzvod zunanje politike Unije. Postopni začetek delovanja sistema VIS bodo spremljali regionalni programi konzularnega sodelovanja. Ti bodo vključevali evropsko usposabljanje za konzularno osebje držav članic, sistematsko načrtovanje ustanavljanja skupnih središč za vlaganje prošenj za vizume ali sporazume o predstavnstvu med državami članicami, informacijske in ozaveščevalne kampanje v zadevnih državah ter vzpostavitev rednega dialoga s temi državami.

Na podlagi sistematskega ocenjevanja razmer v tretjih državah se bodo redno posodabljali pozitivni in negativni sezname. Ocenjevalna merila bodo varnost potnih listin, kakovost kontrole na mejah, ureditev področij azila in priseljevanja, učinkovitost boja proti organiziranemu kriminalu in spoštovanje človekovih pravic ter usklajenost z zunanjimi politikami EU do zadevne države.

V okviru strateškega načrtovanja bo treba oceniti priložnost, da se podpre sklepanje novih sporazumov o poenostavitvi izdajanja vizumov. Osnovni pogoj za pogajanje o takih sporazumih bo sposobnost izdajanja biometričnih potnih listov, sporazumi pa bodo morali zajemati tudi ureditev ponovnega sprejema oseb, ki nezakonito prebivajo na območju EU. Prav izpolnitev teh pogojev je bila ključna za začetek dialoga med EU ter državami Zahodnega Balkana glede liberalizacije vizumske ureditve.

3 SCHENGENSKI PRAVNI RED

3.1 OPREDELITEV

Schengenski pravni red je zbirka pravil, ki so bila sprejeta v okviru medvladne schengenske skupine in vključujejo: Schengenski sporazum, Schengensko konvencijo, pristopne protokole, sklenjene s posameznimi državami članicami, posebna sporazuma z Veliko Britanijo in Irsko ter sklepe in izjave, ki so jih sprejeli schengenski organi. Več teh določb so po potrebi nadomestili in spremenili naknadni zakonodajni instrumenti Evropske unije.

Schengenski pravni red (*schengen acquis*) je bil z Amsterdamsko pogodbo leta 1999 vključen v okvir pravnega reda EU in se od takrat naprej zelo hitro razvija. Vključuje vrsto podrobnih ukrepov, ki so kot protiutež odpravi kontrol na notranjih mejah namenjeni krepitvi varnosti na zunanjih mejah EU. Države na zunanjih mejah EU zagotavljajo ustrezne kontrole in učinkovit mejni nadzor. Ko oseba vstopi na schengensko območje, se lahko na njem nekaj časa prosto giblje, kjer koli želi. Zato je ključnega pomena, da so preverjanja in kontrole na zunanjih mejah dovolj stroge, da ustavijo nezakonito priseljevanje, tihotapljenje drog, čezmejno kriminaliteto ter druge nezakonite dejavnosti. V primeru resne grožnje javnemu redu ali javni varnosti lahko katera koli država članica na podlagi zaščitne klavzule ponovno vzpostavi kontrolo na notranjih mejah.

Protokol o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir prava Evropske unije je priloga Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Namen protokola je vključiti določene (poimensko naštete) predpise v pravo EU. Do uveljavitve Amsterdamske pogodbe so se predpisi, kot so Schengenska konvencija in drugi predpisi, navedeni v protokolu, sprejemali po načelu medvladnega sodelovanja.

Z Amsterdamsko pogodbo in protokolom na tem področju ne velja več načelo medvladnega sodelovanja, temveč pogajanja potekajo v institucionalnem in pravnem okviru EU. Spremenjen je bil tudi organ sprejemanja predpisov, in sicer je bil izvršni odbor, ustanovljen na podlagi Schengenske konvencije, nadomeščen s Svetom EU. Protokol določa, da pomenijo schengenski pravni red in vsi nadaljnji ukrepi sklop predpisov, ki jih morajo države kandidatke za sprejem prevzeti v celoti. To zavezo je imela tudi Republika Slovenija, ki je določila schengenskega pravnega reda prenesla v nacionalno zakonodajo (npr. Zakon o nadzoru državne meje).

Najpomembnejša dokumenta schengenskega pravnega reda sta:

- Sporazum, ki so ga 14. junija 1985 v Schengnu podpisale vlade držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na njihovih skupnih mejah (imenovan tudi Schengen I), ter
- Konvencija, ki so jo 19. junija 1990 podpisale Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Veliko vojvodstvo Luksemburg in Kraljevina

Nizozemska o izvajanju Sporazuma o postopni odpravi kontrol na njihovih skupnih mejah, podpisanega v Schengnu dne 14. junija 1985, s pripadajočo sklepno listino in skupnimi izjavami (imenovano tudi Schengenska konvencija ali Schengen II).

Poleg sporazuma in konvencije kot temeljnih aktov schengenski pravni red obsega tudi pristopne sporazume ter sklepe in izjave (schengenskega) izvršnega odbora. Svet EU je v skladu z ustreznimi določbami pogodb s Sklepom Sveta z dne 20. maja 1999 o opredelitvi schengenskega pravnega reda za namen določanja pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji določil pravno podlago za vsako določbo ali sklep, ki tvori schengenski pravni red (po Jancu in Šaloveni, 2007, str. 27–28).

3.2 SCHENGENSKI SPORAZUM

Schengenski sporazum je leta 1985 v luksemburškem kraju Schengen, na pobudo nemškega zveznega kanclerja Helmuta Kohla, podpisalo pet držav članic EU. Želele so okrepiti sodelovanje med policijskimi in carinskimi organi, predvsem pa zagotoviti hitrejši pretok blaga in ljudi oz. odpraviti dolge čakalne dobe na mejnih prehodih. Ime kraja je postalo sinonim za odpravo nadzora na notranjih mejah schengenskih držav.

Prvo poglavje Sporazuma obravnava kratkoročne ukrepe za olajšanje mejne kontrole. Določa, da naj države članice okrepijo sodelovanje med policijskimi in carinskimi organi v boju proti kriminalu, zlasti nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in orožjem, nedovoljenemu vstopu in prebivanju oseb, carinskim in davčnim goljufijam ter tihotapstvu. V ta namen in v skladu z nacionalnimi zakonodajami si države prizadevajo izboljšati izmenjavo informacij, ki bi lahko bile koristne v boju proti kriminalu. Drugo poglavje vsebuje katalog dolgoročnih izravnalnih ukrepov ob popolni odpravi mejne kontrole na notranjih mejah. Določa, da si države pri pretoku oseb prizadevajo odpraviti kontrole na skupnih mejah in jih prenesti na svoje zunanje meje. V ta namen si prizadevajo uskladiti zakone in druge predpise (zlasti o prepovedanih drogah, orožju in eksplozivih ter prijavi hotelskih gostov) ter sprejmejo dodatne ukrepe za varovanje notranje varnosti in preprečevanje nezakonitega priseljevanja državljanov tretjih držav.

Schengenski ukrepi vzpostavljajo skupna pravila za kontrole na zunanjih mejah, določajo skupno vizumsko politiko in uvajajo spremljevalne ukrepe, ki omogočajo odpravo kontrol na notranjih mejah (zlasti na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah). Ta pravila na državljane, kar zadeva prosti pretok ljudi, vplivajo neposredno, saj predvidevajo (glej MNZ, 2007):

- odpravo mejnega nadzora na skupnih notranjih mejah;
- skupno zbirko pravil za osebe, ki prehajajo zunanje meje držav članic, vključene v schengensko območje;

- ločevanje oseb, ki potujejo znotraj schengenskega območja, od tistih, ki prihajajo iz držav zunaj schengenskega območja, na letaliških terminalih in, kadar je mogoče, v pristaniščih;
- uskladitev pravil v zvezi s pogoji vstopa in vizumi za kratkoročno prebivanje.

Temeljna ideja schengna je torej zagotovitev pravice do prostega prehajanja notranjih meja (ukinitve mejne kontrole na notranjih mejah) na eni strani ter na drugi strani vrsta ukrepov, ki zagotavljajo, da ne pride do zmanjšanja varnosti v državah članicah. Imenujemo jih izravnalni ukrepi (izravnajo varnostni primanjkljaj, ki nastane ob ukinitvi mejnih kontrol na notranjih mejah).

3.3 SCHENGENSKA KONVENCIJA

Schengenska konvencija je poleg Schengenskega sporazuma temeljni prepis, na katerem temeljijo vsi drugi predpisi, zajeti v schengenskem pravnem redu. Namen Konvencije je zagotoviti učinkovito izvajanje v Sporazumu dane zaveze o odpravi kontrol na skupnih notranjih mejah ter o pospešitvi pretoka blaga na mejah. Konvencija omogoča izvedbo ciljev Schengenskega sporazuma. Sporazum je bil prvotno uveden kot deklaracija o nameri, ki je določala cilje, ki so jih postavile države podpisnice za vzpostavitev režima prostega pretoka. Leta 1990 je deklaracija o nameri dosegla vrhunec v izdelavi komplementarnih predpisov, znanih kot Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma. To dejstvo je vključevalo oblikovanje področja prostega pretoka oseb, blaga, kapitala in storitev.

Konvencija vključuje v vseh svojih členih niz pomembnih načel, med katerimi je vredno izpostaviti naslednja (MNZ, 2007):

- vpeljuje prost pretok oseb znotraj schengenskega območja;
- vzpostavlja nov pojem zunanje meje s poudarkom na pogojih, ki so potrebni za dopustitev vstopa za državljane tretjih držav;
- opredeljuje sistem skupnih schengenskih vizumov in uvaja enoten vizum, ki velja na celotnem ozemlju;
- kar zadeva begunce vključuje serijo proceduralnih pravil in nekaj kriterijev, ki jih je treba uporabiti za ugotavljanje države, ki je dolžna obravnavati prošnjo za azil, kadar iskalec azila ima ali je imel zvezo z več kot eno državo članico;
- na področju policijskega sodelovanja konvencija izkorišča celo vrsto specifičnih mehanizmov, kot sta čezmejno tajno sledenje in zasledovanje na ozemlju druge države članice;
- vzpostavlja računalniški sistem, ki je skupen za vse članice in se imenuje Schengenski informacijski sistem (SIS);
- in končno, vzpostavlja skupno nadzorno telo, odgovorno za zagotavljanje zaščite ljudi v zvezi z avtomatsko obdelavo osebnih podatkov.

3.4 DRŽAVE V SCHENGENSKEM OBMOČJU

Pet ustanovnih podpisnic Schengenskega sporazuma in Schengenske konvencije (Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg) je leta 1995 skupaj s Španijo in Portugalsko vzpostavilo schengensko območje. Leta 1997 so se pridružile Avstrija, Italija in Grčija, leta 2001 pa še Danska, Finska, Švedska ter dve državi, ki nista članici EU (Norveška in Islandija).

21. decembra 2007 se je v schengensko območje vključilo devet držav, ki so v EU vstopile 1. maja 2004: Češka, Slovaška, Poljska, Estonija, Litva, Latvija, Madžarska, Malta in Slovenija. 12. decembra 2008 je v schengensko območje vstopila še Švica, ki je s tem postala 25. članica območja. Švica ima enak pridružitveni status kot Norveška in Islandija, ki prav tako nista članici EU.

Državi članici EU, ki sta že od začetka izvzeti iz schengenskega območja, sta Velika Britanija in Irska, ki sta se odločili za ohranitev mejnih kontrol na mejah z drugimi državami članicami EU. Kljub temu državi izvajata nekatere določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah. Ko izpolnijo vse pogoje, bodo v schengensko območje vstopile še članice EU Bolgarija, Romunija in Ciper.

3.5 ZAKONIK O SCHENGENSKIH MEJAH

Zakonik o schengenskih mejah je najpomembnejša uredba, ki je posegla v vsebino Schengenske konvencije. Potrebo po spremembi zakonodaje je Komisija izrazila leta 2002 v sklopu integriranega upravljanja zunanjih meja držav članic EU. Kratkoročni cilj je bila sprememba in dopolnitev Skupnega priročnika (*Common Manual*), predvsem zaradi razjasnitve njegovega pravnega statusa. Skupni priročnik je bil v tistem času osnovni in najpomembnejši predpis poleg določil Konvencije in določb iz odločitev (schengenskega) izvršnega odbora, ki je urejal pravila za kontrolo na zunanjih mejah držav članic. Skupni priročnik je bil sprejet v okviru schengenskega medvladnega sodelovanja in je bil vključen v okvir pravnega reda EU. Kljub temu se je v določenih pogledih razlikoval od drugih določil skupnostnega prava. Prva takšna razlika je že sama vrsta predpisa, saj ni v obliki uredbe ali direktive in so se zato odpirala vprašanja o pravni veljavi določb priročnika. Naslednja razlika je bila v tem, da je bil priročnik sprejet v okviru medvladnega sodelovanja, torej brez sodelovanja institucij EU (predvsem Evropskega parlamenta).

Evropska komisija je junija 2004 podala predlog o prenovi priročnika v obliki uredbe. Predlog je vseboval nekatere določbe, ki so jim posamezne države članice ostro nasprotovale. Predvsem Nemčija je nasprotovala temu, da bi Zakonik o schengenskih mejah določal tudi pravila za nadzor notranjih meja, saj se tam mejna kontrola praviloma ne izvaja več. Kljub nasprotovanju so bile navedene določbe vključene v zakonik. Namen zakonika je bil temeljito prenoviti priročnik, ne samo oblikovno, temveč tudi vsebinsko, tudi iz zupustitvijo nekaterih odvečnih in prenovljenih določb.

Zakonik je celovit pravni predpis, ki v 40 členih temeljito ureja nadzor zunanjih meja (prehod zunanjih meja, pogoji za vstop, mejna kontrola, varovanje meje, zavrnitev vstopa in drugo) in notranjih meja (kontrola znotraj ozemlja, začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah).

V osmih prilogah zakonika so še podrobnejša pravila, ki so dober pripomoček pri vsakdanjem delu uslužbencev, ki opravljajo nadzor meje (npr. priloga V vsebuje natančna navodila, kaj vse mora storiti mejni policist v primeru zavrnitve vstopa). Hkrati so ta pravila zagotovilo, da se bo poenotila praksa služb, ki izvajajo nadzor zunanjih meja v vseh državah članicah.

Zakonik v celoti razveljavlja Skupni priročnik, Vsebina priročnika je prenesena v zakonik, zato je bilo treba priročnik v celoti razveljaviti, saj bi sicer hkrati obstajala dva predpisa, ki bi urejala isto problematiko. Zakonik razveljavlja tudi nekatera določila Schengenske konvencije, prilogo Skupnih konzularnih navodil, sklep Izvršnega odbora ter odločbe in uredbe Sveta EU. Zakonik je kakovosten in uporaben pravni instrument na področju varovanja meja za območje EU, saj je združil vsebino vseh predpisov, ki so pred tem urejali to področje, in jih uredil v vsebinsko logičnem zaporedju (glej Janc in Šaloven, 2007, str. 33–35).

3.6 INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJA

Integrirano upravljanje meja pomeni združevanje mehanizmov nadzora in uporabe orodij ob upoštevanju tokov ljudi v smeri EU. Zajema ukrepe na konzulatih držav članic v tretjih državah, ukrepe v okviru sodelovanja s sosednjimi tretjimi državami, ukrepe na sami meji in ukrepe, sprejete znotraj schengenskega območja. Ukrepi se uporabljajo za državljane tretjih držav, ki potujejo v državo članico schengenskega območja.

Pravo EU določa, da velja za potnike iz nekaterih tretjih držav vizumska obveznost. Za to kategorijo potnikov se prvo preverjanje, in sicer ali zadevne osebe izpolnjujejo pogoje za vstop in bivanje, opravi v povezavi s prošnjo za vizum na konzulatu držav članic v tretjih državah. Na konzulatih in tudi na mejah se v SIS preveri, ali je posamezna država članica morda izdala razpis za osebo zaradi zavrnitve vstopa. Kar zadeva državljane tretje države, so v SIS zabeleženi razpisi ukrepov za osebe, ki se jim zavrne vstop v schengensko območje ter za iskane osebe. Za vse državljane tretjih držav, ki vstopijo v EU, se opravi sistematično preverjanje v SIS ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznost ali ne.

V skladu z Zakonikom o schengenskih mejah je treba za državljane tretjih držav ob vstopu opraviti temeljito mejno kontrolo, ki poleg pregleda potne listine obsega preverjanje namena in trajanja bivanja ter dejstva, ali ima oseba zadostna sredstva za preživljanje, pa tudi preverjanje v SIS in nacionalnih podatkovnih bazah, s čimer se preveri, ali oseba pomeni grožnjo javnemu redu, notranji varnosti, javnemu

zdravju ter mednarodnim odnosom schengenskih držav. V okviru pregleda zato mejni organi preverijo številne pogoje, kar storijo z vprašanji, ki jih zastavijo potniku. Pregledi so enaki za vse osebe, ne glede na to, ali zanje velja vizumska obveznost. Mejni organi morajo ročno vtisniti žig mejne kontrole z navedbo datuma in mesta vstopa ali izstopa v potne listine državljanov tretjih držav, ki prečkajo zunanjo mejo.

Za kontrole znotraj schengenskega območja bodo imeli organi kazenskega pregona v prihodnje dostop do vizumskega informacijskega sistema, s čimer jim bo omogočeno prepoznati osebe, ki potujejo brez veljavnih dokumentov, če jim je bil predhodno že izdan vizum.

4 VIZUMSKA UREDITEV V EVROPSKI UNIJI

4.1 ENOTNA VIZUMSKA POLITIKA

Schengenski pravni red med drugim določa tudi skupno vizumsko politiko, kar pomeni tudi njeno enotno izvajanje. Pravila vizumskega poslovanja in vizumske postopke je morala ob vstopu v EU skladno s schengenskim pravnim redom poenotiti tudi Slovenija. Leta 2001 je Svet EU sprejel Uredbo št. 539/2001, ki vsebuje seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic posedovati vizume, in tretjih držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Omenjena uredba je bila od njenega sprejetja že večkrat dopolnjena in spremenjena.

Vse države članice schengenskega območja izdajajo schengenske vizume pod enakimi pogoji, pri čemer upoštevajo tudi interese drugih držav članic. Vizum, ki ga izda ena država članica, je veljaven tudi za druge države članice, kar koristi državljanom tretjih držav, ki želijo obiskati več kot eno državo. Ker so kontrole na notranjih mejah odpravljene, se lahko prosto gibljejo po celotnem schengenskem območju. Na podlagi schengenskega pravnega reda se lahko namesto vizuma enakovredno uporabljata dovoljenje za prebivanje, izdano s strani države članice, in potna listina. Tako se državljanu tretje države, ki predloži veljavni potni list in dovoljenje za prebivanje, dovoli vstop na schengensko območje.

Skupna vizumska politika in praksa obsega skupni vizumski režim, izdajanje enotnih vizumov, ki omogočajo gibanje po celotnem schengenskem ozemlju, ter usklajen postopek izdaje vizumov. Države so uskladile tudi pogoje za vstop in bivanje državljanov tretjih držav na schengenskem območju. Tako so se uskladile glede maksimalne dolžine bivanja na celotnem ozemlju držav članic, pravice do tranzita, obveznosti policijske prijave, obveznosti odstranitve tujcev, ki ne izpolnjujejo pogojev za bivanje ter kazni za nedovoljen prehod meje, še posebej za prevoznike.

4.2 SEZNAM VIZUMSKO OBVEZNIH DRŽAV

Seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, je določen z Uredbo (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001. Seznam je uvrščen med ukrepe, ki so neposredno povezani s prostim gibanjem oseb v območju svobode, varnosti in pravice. Uredba je nadaljevanje schengenskega pravnega reda v skladu s protokolom, ki ta pravni red vključuje v okvir Evropske unije.

Uredba vsebuje dve prilogi. Državljanom tretjih držav, navedenih na seznamu v Prilogi I (t. i. negativni seznam), morajo imeti ob prehodu zunanjih meja držav članic vizum.

Državljeni tretjih držav s seznama v Prilogi II (t. i. pozitivni seznam) so izvzeti iz vizumske obveznosti za bivanje, ki skupaj ne presega treh mesecev.

Določitev tretjih držav, katerih državljani potrebujejo vizum, je urejena s premišljeno, na konkretnih primerih utemeljeno presojo različnih meril, povezanih med drugim z ilegalnimi migracijami, javnim redom in varnostjo ter zunanji odnosi EU s tretjimi državami, pri čemer se upoštevajo tudi posledice za regionalno povezanost in vzajemnost. V posebnih primerih, ko so zagotovljena posebna pravila glede vizumov, lahko države članice nekatere skupine oseb izvzamejo iz vizumske obveznosti ali pa jim to obveznost naložijo v skladu z mednarodnim javnim pravom ali ustaljeno prakso.

V skladu z načelom sorazmernosti je uzakonitev uredbe potrebno in primerno sredstvo za zagotovitev učinkovitega delovanja skupne ureditve glede vizumov. Uredba predvideva popolno uskladitev glede vizumske obveznosti tretjih držav.

Vizum po tej uredbi pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica, ali odločitev te države članice, potrebno za naslednje namene:

- vstop zaradi načrtovanega bivanja v tej državi članici ali v več državah članicah, ki skupaj ne presega treh mesecev,
- vstop zaradi tranzita prek ozemlja te države članice ali več držav članic, razen tranzita na letališču.

Država članica lahko predvidi izjeme, za katere ne velja vizumska obveznost, za naslednje skupine oseb:

- imetnike diplomatskih potnih listov, službenih potnih listov in drugih uradnih potnih listov;
- civilno letalsko in ladijsko osebje;
- letalsko in spremno osebje na poletih, ki so namenjeni pomoči ali reševanju, ter druge reševalce ob nesrečah ali nezgodah;
- civilno osebje ladij, ki plujejo v mednarodnih vodah;
- imetnike prepustnic, ki jih nekatere medvladne organizacije izdajo svojim uslužbencem.

4.3 SPLOŠNO O VIZUMIH

Zakon o tujcih (ZTuj-1-UPB6) določa, da mora tujec za vstop v Republiko Slovenijo poleg veljavne potne listine imeti tudi vizum ali dovoljenje za prebivanje, razen če ni z zakonom drugače določeno. Seznam držav, katerih državljani za vstop v RS potrebujejo vizum, ureja pravni red EU, ki določa seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizum in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Rezident za daljši čas in njegovi ožji družinski člani, ki imajo v drugi državi članici EU dovoljenje za prebivanje, lahko vstopijo v RS z veljavnim potnim listom in dovoljenjem za prebivanje, izdanim v drugi državi članici.

Tujec lahko ostane v državi toliko časa, kolikor mu je to določeno z vizumom, dovoljenjem za prebivanje, sklepom Vlade RS ali zakonom oz. mednarodnim sporazumom. Tujec, ki na podlagi zakona, mednarodnega sporazuma ali sklepa Vlade RS za vstop v državo in bivanje ne potrebuje vizuma, lahko v RS vstopa in v njej biva največ 90 dni v šestih mesecih, računajoč od dneva prvega vstopa, z enakimi nameni kot so dovoljeni tujcem, ki morajo imeti vizum. Tujec, ki lahko tri mesece v obdobju šestih mesecev brez vizuma biva in se giblje na schengenskem območju, lahko v RS vstopi in v njej ostane največ toliko časa, da skupna dolžina bivanja v vseh državah članicah ne preseže treh mesecev v obdobju šestih mesecev, računajoč od dneva prvega vstopa v eno od držav članic.

Zakon opredeljuje vizum kot dovoljenje, ki ga izda pristojni organ tujcu, na podlagi katerega lahko, če ni razlogov za njegovo zavrnitev, vstopi v državo in v njej biva toliko časa, kolikor je določeno z vizumom, ali s katerim se mu omogoči tranzit preko državnega ozemlja, če izpolnjuje za tranzit določene pogoje. Vizum se lahko izda samo tujcu, ki ima veljavno potno listino, pri čemer mora biti veljavnost potne listine najmanj tri mesece daljša od veljavnosti vizuma. V izjemnih primerih se lahko vizum izda tujcu, katerega potna listina je veljavna krajši čas. Vizum tujcu ne daje pravice zaposlitve ali dela.

Vrsta vizuma se označi na vizumski nalepki v posebnem polju s črkami »A, B, C, D in D+C«. Izdajajo se naslednji tipi vizumov:

- *Letališki tranzitni vizum – vizum A*: Ta vizum dovoljuje tujcu, ki mora imeti tak vizum, da se med vmesnim pristankom lahko zadržuje v mednarodnem tranzitnem območju letališča, vendar pa mu ne dovoljuje vstopa v schengensko območje. Izjemoma lahko Vlada RS z uredbo določi, da zaradi interesov države, zatiranja organiziranega kriminala ali odnosov z drugimi državami, potrebujejo državljani določenih držav ali potniki na določenih potovalnih smereh za tranzit letališki tranzitni vizum. Tujcu se lahko na njegovo prošnjo izda vizum za določeno število tranzitnih potovanj preko mednarodnega območja letališča za čas trajanja tranzita.
- *Tranzitni vizum – vizum B*: Ta vizum dovoljuje tujcu, ki potuje iz ene države v drugo, da pri tem potovanju prečka schengensko območje. Tranzitni vizum se lahko izda samo, če tujec dokaže, da ima zagotovljen vstop v državo, v katero bo vstopil z schengenskega območja. Vizum se izda tujcu za enkratno ali dvakratno, izjemoma tudi večkratno potovanje preko državnega ozemlja, pri čemer lahko ob vsakem potovanju ostane na schengenskem območju največ pet dni, veljavnost vizuma pa ne sme biti daljša od šestih mesecev.
- *Vizum za kratkoročno bivanje – vizum C*: Vizum se izda za enkratni ali večkratni vstop v državo, pri čemer niti enkratno neprekinjeno bivanje niti skupno trajanje zaporednih bivanj ne sme biti daljše od 90 dni v šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa. Vizum za večkratni vstop se lahko izda z veljavnostjo največ do enega leta. Izjemoma se lahko vizum za večkratni vstop izda z veljavnostjo, daljšo od enega leta, vendar ne več kot za pet let. Vizum za enkratni ali večkratni vstop se izda za turistične, poslovne, osebne ali druge vrste obiskov oz. za tem primerljive namene. Namen se v vizumu razvidno navede.

- *Vizum za dolgoročno bivanje – vizum D in D+C*: Vlada RS z uredbo določi primere, v katerih se vizum tujcu lahko izda tudi za bivanje, daljše od 90 dni v šestih mesecih – vizum za dolgoročno bivanje (vizum D) in vizum za dolgoročno bivanje, ki hkrati velja tudi kot vizum za kratkoročno bivanje (vizum D+C). Določijo se tudi pogoji za izdajo vizuma, čas veljavnosti vizuma in razlogi, zaradi katerih veljavnost vizuma za dolgoročno bivanje preneha pred potekom časa, za katerega je bil izdan.

Posedovanje vizuma še ne pomeni samodejne pravice do vstopa. Na mejnih prehodih opravljajo pristojni organi mejno kontrolo, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ali izstop z ozemlja držav članic. Pogoji za vstop so določeni v Zakoniku o schengenskih mejah.

Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop (Zakonik o schengenskih mejah, 5. člen):

- posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje;
- posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje;
- upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;
- ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS zaradi zavrnitve vstopa;
- ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če ni bil razpisan noben ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi.

4.4 VIZUMI ZA DOLGOROČNO PREBIVANJE

Aprila 2010 je začela veljati uredba⁵, ki določa gibanje oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje. Vizumi za dolgoročno prebivanje (vizumi D) so vizumi, izdani državljanom tretjih držav za prebivanje, daljše od treh mesecev. Nove določbe zadevajo predvsem tri vidike: prosto gibanje, najdaljše obdobje veljavnosti vizumov za dolgoročno prebivanje in varnostni vidik.

Vizumi za dolgoročno prebivanje se izdajo z veljavnostjo največ enega leta. Če država članica tujcu dovoli, da na njenem ozemlju ostane več kot eno leto, se vizum za dolgoročno prebivanje pred koncem njegove veljavnosti nadomesti z dovoljenjem za prebivanje. Državljan tretjih držav z vizumom za dolgoročno prebivanje so po novem enakopravni imetnikom veljavnega dovoljenja za prebivanje. V kateremkoli

⁵ Uredba (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010.

obdobju šestih mesecev se lahko do tri mesece prosto gibljejo na ozemlju drugih držav schengenskega območja, če izpolnjujejo pogoje za vstop in niso na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov zadevne države članice.

V skladu s prejšnjimi predpisi je bilo državljanu tretje države z nacionalnim vizumom za dolgoročno prebivanje dovoljeno prebivanje le na ozemlju države schengenskega območja, ki je izdala vizum, in mu je bilo dovoljeno tranzitno potovanje prek drugih držav članic le z namenom, da doseže državo, ki mu je izdala vizum. Tej osebi med njenim prebivanjem ni bilo dovoljeno potovati v druge države schengenskega območja.

Nove določbe obvezujejo države članice, ki nameravajo državljanu tretje države izdati vizum za dolgoročno prebivanje, da opravijo poizvedbo v SIS. To morajo storiti tudi, če nameravajo izdati dovoljenje za prebivanje. Kadar država članica obravnava izdajo vizuma ali dovoljenja tujcu, za katerega je bil razpisan ukrep zavrnitve vstopa, se najprej posvetuje z državo, ki je ukrep razpisala, in upošteva njene interese. Dovoljenje ali vizum se izda samo iz tehtnih razlogov, zlasti humanitarnih ali takih, ki izhajajo iz mednarodnih obveznosti. Država, ki je razpisala ukrep, ukrep prekliče, vendar lahko tega tujca uvrsti na nacionalni seznam ukrepov. Na podlagi teh določb prosto gibanje imetnikov vizuma za dolgoročno prebivanje tako ne pomeni dodatnega tveganja za varnost v primerjavi z imetniki schengenskega dovoljenja za prebivanje ali vizuma za kratkoročno prebivanje.

4.5 ENOTNA OBLIKA VIZUMA

Vizumi, ki jih izdajajo države članice, so izdelani v obliki enotnega vizuma (nalepka). Uvedba enotnega vizuma, ki ga je z uredbo sprejel Svet EU, je bil pomemben korak k usklajevanju vizumske politike. Zelo pomembno je, da enotni vizum vsebuje vse potrebne podatke in zadovoljuje visoke tehnične standarde glede zaščite pred ponarejanjem in prenarejanjem dokumentov. Nalepka za vizum mora biti primerna za uporabo v vseh državah članicah in mora vsebovati vsem prepoznavne varnostne elemente, ki so vidni s prostim očesom. Da se prepreči ponarejanje dokumentov, morajo nekateri tehnični standardi ostati zaupne narave. Prav tako se morajo ti standardi ves čas dopolnjevati z novimi.

Vsaka država članica za tiskanje enotnega vizuma pooblasti samo enega izvajalca. S tem se zagotovi, da osebni podatki in tehnični standardi niso dostopni večjemu številu oseb. Posamezna država lahko izvajalca po svoji presoji zamenja, če je to potrebno. Zaradi varnostnih razlogov vsaka država Komisiji in drugim državam članicam sporoči naziv izvajalca, ki je pooblaščen za tiskanje enotnega vizuma.

Papir za izdelavo vizuma je naravne barve z rdečimi in modrimi oznakami. Oznake za posamezna polja so v angleškem in francoskem jeziku. Država, ki izda vizum, lahko

doda še tretji jezik, ki je uradni jezik EU. Beseda »VIZUM« v zgornji vrstici obrazca je lahko v katerem koli uradnem jeziku EU.

4.6 ENOTNA OBLIKA DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE

Zakon o tujcih opredeljuje dovoljenje za prebivanje kot dovoljenje za vstop v Republiko Slovenijo in bivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas. Dovoljenje za prebivanje morajo imeti tujci, ki želijo v RS prebivati dlje časa, kot je to mogoče na podlagi vizuma, ali ki želijo vstopiti in prebivati v RS iz drugačnih razlogov, kot je to mogoče na podlagi vizuma. Dovoljenje ni potrebno v primerih, določenih z zakonom ali mednarodnim sporazumom.

Dovoljenja za prebivanje, ki jih države članice izdajo državljanom tretjih držav, se izdelajo v enotni obliki. Enotno obliko dovoljenja je z uredbo določil Svet EU in mora nujno vsebovati vse potrebne informacije in izpolnjevati visoke tehnične standarde, zlasti v zvezi z zaščito pred ponarejanjem in prenarejanjem. To pripomore k preprečevanju in zmanjševanju nezakonitega priseljevanja in nezakonitega prebivanja. Oblika mora biti primerna za uporabo v vseh državah članicah in imeti univerzalno prepoznavne usklajene zaščite, ki so opazne na prvi pogled. Za izboljšanje zaščite dovoljenj morajo Komisija in države članice v rednih časovnih presledkih v skladu s tehnološkim razvojem preučiti, kakšne spremembe varnostnih zahtev so potrebne, zlasti pa uporabo novih biometričnih zahtev.

Dovoljenje za prebivanje, vključno z biometričnimi podatki, se izdelata kot samostojni dokument (nalepko je nadomestila kartična oblika). Izdelata se na podlagi tehničnih zahtev, določenih v dokumentih za strojno berljive vizume ali strojno berljive potne listine. Vsaka država članica lahko v ustrezni prostor enotne oblike doda pomembne podatke v zvezi z vrsto dovoljenja in pravnim statusom zadevne osebe, zlasti podatke o tem, ali ima oseba dovoljenje za delo ali ne. Enako kot pri vizumih vsaka država članica imenuje en sam organ za tiskanje in izdelavo enotnih dovoljenj za prebivanje. Nekatere tehnične zahteve so zaupne narave in se ne objavijo.

Enotna oblika dovoljenja za prebivanje vključuje nosilec za shranjevanje podatkov s podobo obraza in dvema podobama prstnih odtisov imetnika. Podatki so zaščiteni, nosilec za shranjevanje podatkov pa je primerno zmogljiv in lahko varuje neokrnjenost, verodostojnost in zaupnost podatkov. Biometrične značilnosti v dovoljenjih za prebivanje se uporabljajo samo za preverjanje verodostojnosti dokumenta ter istovetnosti imetnika, in sicer z neposredno razpoložljivimi primerljivimi značilnostmi v primeru, ko je predložitev dovoljenja predpisana z zakonodajo.

4.7 VIZUMSKI INFORMACIJSKI SISTEM

Vizumski informacijski sistem (VIS) bo v celoti deloval leta 2012 ali pozneje, potem ko bo uveden na konzulatih in mejnih prehodih. Trenutno poteka analiza sprejetega pravnega okvira in uspešnosti dejavnosti, ki so potrebne za vključitev sistema za ujemanje biometričnih podatkov v sistem VIS. Večji del prizadevanj se nanaša na dokončanje tehničnih specifikacij sistema. Izvajajo se tudi testiranja skladnosti z državami članicami.

Namen VIS je z olajšanjem izmenjave podatkov med državami članicami o vlogah za izdajo vizumov in s tem povezanih odločitvah izboljšati izvajanje skupne vizumske politike, konzularno sodelovanje in posvetovanje med centralnimi vizumskimi oblastmi za (Uredba VIS, 2. člen):

- olajšanje postopka za pridobitev vizuma;
- preprečevanje izkrivljanja meril za določanje države članice, ki je odgovorna za obravnavo vloge;
- olajšanje boja proti goljufijam;
- olajšanje preverjanja na mejnih prehodih in znotraj ozemlja držav članic;
- pomoč pri ugotavljanju istovetnosti vseh oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop na ozemlje držav članic ter začasno ali stalno prebivanje na tem ozemlju;
- prispevanje k preprečevanju groženj notranji varnosti katere koli države članice.

Ob predložitvi vloge za izdajo vizuma bodo pristojni organi v VIS vnesli naslednje podatke (Uredba VIS, 9. člen):

- številka vloge;
- informacija o statusu, ki nakazuje, da je bila podana vloga za izdajo vizuma;
- naziv pristojnega organa, kjer je bila vloga predložena, vključno z naslovom organa, in opomba v primeru, da je bila vloga predložena drugemu organu;
- podatki z obrazca za pridobitev vizuma;
- fotografija prosilca;
- prstni odtisi prosilca.

Vsaka država članica imenuje pristojne organe, katerih ustrezno pooblaščen osebje ima pravico do vnosa, spremembe, izbrisa ali uporabe podatkov znotraj VIS. Vsak pristojen organ, pooblaščen za dostop do VIS, mora zagotoviti, da je uporaba VIS nujna, primerna in sorazmerna z izpolnjevanjem nalog pristojnih organov. Obenem mora zagotoviti, da pri uporabi VIS ne diskriminira prosilcev in imetnikov vizumov na podlagi spola, rasnega ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti ter da v celoti spoštuje človekovo dostojanstvo in integriteto prosilca ali imetnika vizuma.

Lokacija centralnega VIS, ki opravlja funkcije tehničnega nadzora in upravljanja, je v Strasbourgu (Francija), varnostna kopija pa je v kraju Sankt Johann im Pongau (Avstrija). VIS je preko nacionalnega vmesnika zadevne države povezan z nacionalnim sistemom vsake države članice. Vsaka država imenuje nacionalni organ, ki zagotavlja dostop do VIS pristojnim organom ter povezuje nacionalni organ z

nacionalnim vmesnikom. Vsaka država zagotavlja zakonito obdelavo podatkov ter da ima le ustrezno pooblaščen osebje dostop do podatkov, obdelanih v VIS. Pred tem je osebje deležno ustreznega usposabljanja o pravilih varnosti in zaščite podatkov.

4.8 VIZUMSKI ZAKONIK

4.8.1 Predstavitev in splošne določbe

Vizumski zakonik v enem samem dokumentu opredeljuje skupna pravila glede pogojev in postopkov za izdajo vizumov za vstop v schengenski prostor. Namen zakonika je olajšati potovanje v schengensko območje državljanom tretjih držav, ki za vstop potrebujejo vizum. Države članice schengenskega območja so namreč do tedaj uporabljale različne postopke za izdajo vizumov. To predstavlja nov dosežek v skupni vizumski politiki.

Zakonik usklajuje pravila in prakse v skupni vizumski politiki schengenskih članic ter prvič uveljavlja enoten postopek za prošnjo za schengenski vizum. Uvaja tudi enotne roke za obravnavo prošnje ter enoten in krajši obrazec. Poleg tega prosilec zagotavlja pravico, da se v primeru zavrnitve prošnje pritožijo. Rok za obravnavo prošnje je dva tedna za pogovor s prosilcem in nadaljnjih 15 koledarskih dni za odločitev. Zakonik tudi krepi pravno varnost, saj je treba navesti razloge za zavrnitev prošnje. Ker zakonik zagotavlja enako obravnavo prosilcev, je bil pripravljen tudi priročnik za obravnavo vlog za izdajo vizumov, ki je na voljo konzularnemu osebju držav članic.

Določbe zakonika se uporabljajo za vse državljane tretjih držav, ki morajo pri prečkanju zunanjih meja držav članic imeti vizum, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve, brez poseganja v pravice do prostega gibanja, ki jih uživajo državljani tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Unije, ter poseganja v enakovredne pravice, ki jih uživajo državljani tretjih držav in njihovi družinski člani na podlagi pravice do prostega gibanja, ki je enakovredna pravicam državljanov Unije.

4.8.2 Opredelitev pojmov

Vizum pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica z namenom:

- tranzita čez ozemlje ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic;
- tranzita skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic.

Enotni vizum pomeni vizum, veljaven za celotno ozemlje držav članic.

Vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo pomeni vizum, ki velja na ozemlju ene ali več držav članic, vendar ne vseh držav članic.

Letališki tranzitni vizum pomeni vizum, ki velja za tranzit skozi mednarodna tranzitna območja enega ali več letališč držav članic.

Vizumska nalepka pomeni enotno obliko za vizume, kakor je opredeljena v Uredbi Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume.

Priznana potna listina pomeni potno listino, ki jo ena ali več držav članic priznava za namen pritrditve vizumov.

Poseben list za pritrnitev vizuma pomeni enotno obliko obrazcev za pritrnitev vizuma, ki jih izdajo države članice osebam, ki imajo potne listine, ki jih države članice, ki obrazec sestavijo, ne priznavajo, kot določa Uredba Sveta (ES) št. 333/2002 z dne 18. februarja 2002.

Konzulat pomeni diplomatsko ali konzularno predstavništvo države članice pod vodstvom poklicnega konzularnega funkcionarja v skladu z Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih z dne 24. aprila 1963, ki je pristojno za izdajo vizumov (Vizumski zakonik, 2. člen).

4.8.3 Postopki in pogoji za izdajo vizumov

Država članica, pristojna za obravnavo in sprejetje odločitve o vlogi za izdajo enotnega vizuma, je (Vizumski zakonik, 5. člen):

- država članica, ozemlje katere je edini cilj potovanja;
- država članica, ozemlje katere je glede na dolžino ali namen bivanja glavni cilj potovanja, če ima prosilec več kot en cilj, ali
- če ni mogoče določiti glavnega cilja, država članica, katere zunanjo mejo namerava prestopiti prosilec, da bi vstopil na ozemlje držav članic.

Vlogo obravnava in o njej odloči konzulat pristojne države članice, pod katere sodno pristojnost prosilec zakonito prebiva. Konzulat pristojne države članice obravnava vlogo, ki jo je vložil državljan tretje države, ki zakonito biva, vendar nima stalnega bivališča pod njeno sodno pristojnostjo, če je prosilec utemeljil, zakaj je vlogo oddal na tem konzulatu. Država članica lahko izrazi pripravljenost, da bo zastopala drugo državo članico, in sicer da bi v imenu te države obravnavala vloge in izdajala vizume. Poleg tega lahko ta država v omejenem obsegu zastopa drugo državo samo za sprejem vlog in vnos biometričnih identifikatorjev⁶. Sprejem dokumentov in podatkov ter njihov prenos zastopani državi članici se izvedeta ob spoštovanju ustreznih pravil o varstvu in zaščiti. Države članice, ki v tretji državi nimajo konzulatov, sklenejo sporazume o zastopanju z drugimi državami, ki imajo konzulate v tej državi.

Vloge se oddajo največ tri mesece pred začetkom načrtovanega obiska. Imetniki vizuma za večkratni vstop lahko vložijo vlogo pred iztekom vizuma, ki je veljaven

⁶ Ob predložitvi vloge se odvzame fotografija, skenirana ali narejena v času vloge, in deset prstnih odtisov, ploskih in digitalno odvzetih.

najmanj šest mesecev. Pri oddaji vloge prosilec predloži obrazec za vlogo, potno listino, fotografijo, po potrebi dovoli odvzem prstnih odtisov, plača vizumsko takso, priloži spremne dokumente⁷ in po potrebi predloži dokazilo, da ima ustrezno in veljavno potovalno zdravstveno zavarovanje.

Prosilec predloži veljavno potno listino, ki je veljavna še najmanj tri mesece po nameravanem odhodu z ozemlja držav članic. V upravičenih nujnih primerih se lahko ta zahteva opusti. Poleg tega mora imeti potna lista vsaj dve prosti strani in mora biti izdana v predhodnih desetih letih.

Pri oddaji vloge za izdajo enotnega vizuma prosilec predloži (Vizumski zakonik, 14. člen):

- a) dokumente, v katerih je naveden namen potovanja;
- b) dokumente v zvezi z nastanitvijo ali dokazila o zadostnih finančnih sredstvih za kritje stroškov in nastanitve;
- c) dokumente, da ima prosilec zadostna sredstva za preživetje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali državo stalnega prebivališča ali tranzit v tretjo državo, v katero bo nedvomno sprejet, ali da je sposoben zakonito pridobiti navedena sredstva, kot je določeno v Zakoniku o schengenskih mejah;
- d) podatke, na podlagi katerih se lahko preveri namen prosilca, da bo zapustil ozemlje države članice pred potekom zaprosenega vizuma.

Države članice lahko zahtevajo, da prosilci predložijo dokazilo o plačilu stroškov in dokazilo o zasebni nastanitvi z izpolnitvijo obrazca, ki ga sestavi vsaka država članica. Na tem obrazcu se navede zlasti (Vizumski zakonik, 14. člen):

- a) ali je to dokazilo o plačilu stroškov in nastanitvi;
- b) ali je gostitelj fizična oseba, podjetje ali organizacija;
- c) osebni in kontaktni podatki gostitelja;
- d) ime povabljenega prosilca;
- e) naslov nastanitve;
- f) trajanje in namen obiska;
- g) morebitne družinske vezi z gostiteljem.

4.8.4 Obravnavanje vlog in odločanje

Konzulat ob oddaji vloge preveri, ali je pristojen za njeno obravnavo in odločitev o njej. Če ugotovi, da ni pristojen, takoj vrne obrazec in vse dokumente, ki jih je prosilec predložil, povrne vizumsko takso in navede, kateri konzulat je pristojen za obravnavo vloge. Pristojni konzulat preveri, če je bila vloga oddana v roku, če vloga vsebuje vse potrebne dokumente, če so bili zajeti biometrični podatki prosilca in če je bila plačana vizumska taksa.

⁷ Spremeni dokumenti lahko vključujejo dokumentacijo v zvezi z namenom potovanja, dokumentacijo, na podlagi katere se lahko oceni namen prosilca, da bo zapustil ozemlje držav članic, in dokumentacijo v zvezi z družinskimi razmerami prosilca.

Pri preverjanju pogojev za vstop prosilca konzulat preveri (Vizumski zakonik, 21. člen):

- a) da predložena potna listina ni lažna, ponarejena ali prenarejena;
- b) dokazila prosilca o namenu in pogojih načrtovanega bivanja in ali ima zadostna sredstva za preživljanje⁸;
- c) ali je bil zanj razpisan ukrep v SIS zaradi zavrnitve vstopa;
- d) da prosilec ne predstavlja grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju⁹ ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če je bil razpisan ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa;
- e) ali ima prosilec ustrezno in veljavno potovalno zdravstveno zavarovanje, če je potrebno.

Po potrebi konzulat na podlagi trajanja predhodnih in načrtovanih bivanj preveri, ali prosilec ne presega najdaljšega trajanja dovoljenega bivanja na ozemlju držav članic, ne glede na morebitna zakonita bivanja na podlagi nacionalnih vizumov za dolgoročno bivanje ali dovoljenja za bivanje, ki ga je izdala druga država članica.

Obravnava vloge temelji zlasti na verodostojnosti in zanesljivosti predloženih dokumentov ter resničnosti in zanesljivosti izjav prosilca. Med obravnavo vloge lahko konzulati v utemeljenih primerih povabijo prosilca na razgovor in zahtevajo dodatne dokumente. Predhodna zavrnitev vizuma ne pomeni avtomatične zavrnitve nove vloge. Nova vloga se preuči na podlagi vseh razpoložljivih informacij.

4.8.5 Izdaja enotnega vizuma

Vizum se izda na prošnjo tujca, ki ima veljavno potno listino in ni z zakonodajo določenih razlogov za zavrnitev njegovega vstopa na schengensko območje. Tujec si mora pridobiti vizum pred vstopom v državo.

Vizum se lahko izda za enkratni, dvakratni ali večkratni vstop. Obdobje veljavnosti ne presega petih let. Bivanje je v primeru tranzita dovoljeno tako dolgo, kolikor časa je potrebno za tranzit. Samo posedovanje enotnega vizuma ali vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo še ne pomeni samodejne pravice do vstopa.

Izdani vizum za večkratni vstop velja od šest mesecev do petih let, če sta izpolnjena naslednja pogoja (Vizumski zakonik, 24. člen):

- prosilec dokaže, da mora predvsem zaradi poklicnih ali družinskih razlogov pogosto ali redno potovati, ali upraviči namen, da bo zaradi tega pogosto ali redno potoval,

⁸ Sredstva za preživljanje se preverijo v skladu s trajanjem in namenom predvidenega bivanja ter ob upoštevanju povprečnih cen za prehrano in poceni namestitvev v zadevnih državah članicah, kar se določi v znesku potrebnih sredstev za nastanitev, pomnoženem s številom dni bivanja (referenčni zneski).

⁹ Grožnja javnemu zdravju pomeni katero koli bolezen, ki lahko preraste v epidemijo, kakor je opredeljena v Mednarodnih zdravstvenih pravilih Svetovne zdravstvene organizacije, in druge nalezljive bolezni ali nalezljive parazitske bolezni, če so te predmet zaščitnih predpisov, ki se uporabljajo za državljane držav članic.

kot v primeru poslovnežev, uradnikov, ki redno potujejo na uradne obiske v države članice in institucije EU, predstavnikov organizacij civilne družbe, ki potujejo zaradi strokovnega izobraževanja, seminarjev in konferenc, družinskih članov državljanov EU, družinskih članov državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in pomorščakov, ter

- prosilec dokaže svojo poštenost in zanesljivost, zlasti z zakonito uporabo prejšnjih enotnih vizumov ali vizumov z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, s svojim ekonomskim položajem v matični državi in dejansko namero, da zapusti ozemlje države članice pred iztekom vizuma, za katerega zaproša.

Vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo se izjemoma izda v primeru, ko država članica meni, da ga je potrebno izdati zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnega interesa ali spoštovanja mednarodnih obveznosti, ali če se iz razlogov, ki so po mnenju konzulata upravičeni, novi vizum izda za isto obdobje šestih mesecev. Ponovno ga izda prosilcu, ki je v tem šestmesečnem obdobju že uporabil enotni vizum ali vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, v skladu s katerim je dovoljeno trimesečno bivanje. Vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo velja na ozemlju države članice, ki je vizum izdala. Izjemoma velja na ozemlju več kot ene države članice, če v to privoli vsaka taka država.

Izdaja vizuma se zavrne, če (Vizumski zakonik, 32. člen):

- prosilec predloži lažno, ponarejeno ali prenarejeno potno listino;
- prosilec ne upraviči namena in ne izpolni pogojev za načrtovano bivanje;
- prosilec ne predloži dokazila o zadostnih sredstvih za preživljanje;
- je prosilec v zadnjih šestih mesecih že tri mesece bival na ozemlju držav članic na podlagi enotnega vizuma ali vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo;
- je prosilec oseba, za katero je bil v SIS razpisan ukrep za zavrnitev vstopa;
- prosilec predstavlja grožnjo javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice;
- prosilec ne predloži dokazila, da ima ustrezno in veljavno potovalno zdravstveno zavarovanje, kjer je to potrebno, ali
- če obstaja upravičen dvom o verodostojnosti spremnih dokumentov, ki jih je predložil prosilec, ali resničnosti njegove vsebine, zanesljivosti izjav prosilca ali glede namena, da bo zapustil ozemlje držav članic pred potekom zaprosenega vizuma.

4.8.6 Izdaja vizuma na mejnih prehodih

Vizumi se lahko izjemoma izdajo tudi na mejnih prehodih, če so izpolnjeni naslednji pogoji (Vizumski zakonik, 35. člen):

- prosilec izpolnjuje pogoje za vstop iz Zakonika o schengenskih mejah;
- prosilec za vizum ni mogel zaprositi vnaprej in po potrebi predloži spremne dokumente, s katerimi utemelji nepredvidljive in nujne razloge za vstop, in
- ocenjeno je, da se bo prosilec zagotovo vrnil v matično državo ali državo stalnega prebivališča ali bo zagotovo prečkal države, ki niso države članice, ki v celoti izvajajo schengenski pravni red.

Pravilnik o zavrnitvi vstopa v RS državljanu tretje države, izdaji vizuma na mejnem prehodu in načinu označitve razveljavitve vizuma določa, da lahko organ mejne kontrole izjemoma izda vizum za enkratni vstop ali tranzit na mejnem prehodu¹⁰ iz nepredvidljivih in nujnih razlogov¹¹. Kot nepredvidljivi in nujni razlogi štejejo:

- nujni poslovni obiski zaradi storitev, vezanih z dobavo blaga, strojev in opreme, odprave nenadnih okvar in izvedbe nujnih servisnih ter vzdrževalnih del na strojih in opremi, če bi zaradi tega lahko nastala večja gospodarska škoda ali škodljive posledice za okolje;
- spremembe poti v letalskem ali pomorskem prometu zaradi tehničnih ali vremenskih pogojev;
- udeležba v postopkih pred državnimi organi;
- nenadni dogodki pri ožjih družinskih članih (bolezen, smrt);
- zagotavljanje nujne zdravniške pomoči zdravstvenih strokovnjakov;
- sprememba člana državne delegacije na uradnem ali delovnem obisku v RS, sprememba člana športne ekipe, udeležencev na seminarju, kongresu ali podobnih dogodkih ter na kulturnih prireditvah¹².

Če se vloga za izdajo vizuma predloži na zunanji meji, se lahko odstopi od zahteve po sklenitvi potovalnega zdravstvenega zavarovanja, če tovrstnega zavarovanja na tem mejnem prehodu ali zaradi humanitarnih razlogov ni mogoče skleniti. Vizum, izdan na zunanji meji, je enotni vizum, na podlagi katerega lahko imetnik – odvisno od namena in pogojev načrtovanega bivanja – biva največ 15 dni. Bivanje je v primeru tranzita dovoljeno tako dolgo, kolikor časa je potrebno za tranzit.

4.8.7 Razveljavitev in preklic vizuma

Vizumski zakonik opredeljuje, da se vizum razveljavi, če je očitno, da pogoji za izdajo vizuma ob izdaji le-tega niso bili izpolnjeni, zlasti če obstaja utemeljen razlog za domnevo, da je bil vizum pridobljen na goljufiv način. Vizum načeloma razveljavijo pristojni organi države članice, ki so ga izdali. Vizum lahko razveljavi tudi pristojni organ druge države članice, ki v tem primeru obvesti organ države članice, ki je vizum izdal.

Vizum se prekliče, če je očitno, da pogoji za izdajo niso več izpolnjeni. Enako kot pri razveljavitvi vizuma ga lahko prekliče organ, ki je vizum izdal, ter tudi pristojni organi drugih držav članic. Vizum se lahko prekliče tudi na zahtevo imetnika vizuma.

Zakon o tujcih določa, da se vizum razveljavi, če (ZTUj-1-UPB6, 22. člen):

¹⁰ Po tem pravilniku se lahko vizumi izdajajo samo na naslednjih mejnih prehodih za mednarodni promet: na cestnih mejnih prehodih Dragonja, Jelšane, Metlika, Obrežje in Gruškovje, na mejnih prehodih za letalski promet Brnik, Maribor in Portorož ter na mejnem prehodu za pomorski promet Koper.

¹¹ Ali gre za nepredvidljive in nujne razloge, ugotavlja organ mejne kontrole na podlagi dokumentacije, s katero tujec dokazuje namen vstopa v državo.

¹² Pri tem mora predhodno izkazati interes pristojno ministrstvo na podlagi prošnje organizatorja oz. gostitelja in utemeljiti razloge nujnosti in nepredvidljivosti.

- se naknadno ugotovi, da tujec ob izdaji vizuma ni izpolnjeval z zakonom določenih pogojev;
- se ugotovi, da tujec ne izpolnjuje več pogojev za izdajo vizuma;
- je tujec namenoma navedel napačne podatke o svoji istovetnosti ali druge netočne podatke, ali je namenoma prikril okoliščine, ki so pomembne za izdajo vizuma;
- tujec nima več veljavne potne oz. druge ustrezne listine;
- je zoper tujca odrejen izgon ali prisilna odstranitev iz države.

Če je vizum razveljavljen ali preklican, se nanj odtisne žig »RAZVELJAVLJENO« ali »PREKLICANO«, optično spremenljivi element vizumske nalepke, varnostni element z učinkom skrite podobe in beseda »vizum« pa se prečrtajo in tako uničijo. Prosilec je o sklepu o razveljavitvi ali preklicu vizuma obveščen s pomočjo standardnega obrazca.

Imetnik vizuma, čigar vizum je bil razveljavljen ali preklican, se lahko pritoži, razen če je bil vizum preklican na njegovo zahtevo. Pritožba se vloži zoper državo članico, ki je sprejela odločitev o razveljavitvi ali preklicu, v skladu z nacionalnim pravom te države. Države članice zagotovijo prosilcem informacije o postopku pritožbe.

5 O ZAHODNEM BALKANU

5.1 OPREDELITEV POJMA ZAHODNI BALKAN

V političnem smislu se je termin Zahodni Balkan začel uporabljati leta 1999. V uradnih dokumentih EU ga zasledimo v Zaključkih predsedstva Evropskega sveta na Dunaju¹³. Iz dokumenta je mogoče razbrati, da je Zahodni Balkan tisti del Jugovzhodne Evrope, ki ni del širitvenega procesa, pač pa je vključen v t. i. regionalni pristop EU in vključuje Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Albanijo, Makedonijo ter Srbijo in Črno goro (takrat še Zvezno republiko Jugoslavijo¹⁴). Vse države Zahodnega Balkana razen Hrvaške so bile v preteklosti na seznamu držav, katerih državljanji za vstop v EU potrebujejo vizum. Taka ureditev je ostala iz vojnih časov na tem območju in je odsev varnostnega stanja.

Pojem Balkan ima že od nekdaj večinoma negativni predznak. Vendar je izraz očitno preživel najbolj temne čase in danes se ga spet uporablja nekoliko več. Balkan je evropska periferija v skoraj vseh pogledih: tu se nahajajo najrevnejše države in najrevnejši predeli Evrope, v demografskih trendih že desetletja prevladuje odseljevanje, v tehnološkem in družbenem pogledu je viden zaostanek za ostalimi evropskimi državami. Zaradi še vedno prisotne grožnje s ponovnimi izbruhi konfliktov je manj vlaganj, zato so prisotne nižja produktivnost, zaposlenost in inovacije. Nekaterne države so doživele gospodarski zlom, zato potekajo reforme javne uprave, uresničevanje demokracije in drugi procesi zelo počasi. Počasnost in kaotičnost znižujeta že tako nizko socialno raven, obenem pa pogosto prilivajo olja na ogenj že tako napetim mednarodnim odnosom. Predvsem pa je to območje pod določenim mednarodnim skrbništvom različnih mirovnih sil. Od začetkov turške prevlade dalje, torej od 15. stoletja, so si območja Balkanskega polotoka neposredno lastile ali pa praktično obvladovale tuje sile: turška, nemška, avstrijska, ruska, francoska, angleška in na koncu ameriška. Evropska unija prihaja kot zadnja, združena sila, ki naj bi na podlagi političnih (pritisk, varnostne sile) in gospodarskih (pobude, programi, projekti) interesov skušala doseči večjo stopnjo sodelovanja med temi državami in jih v končni fazi vključiti v veliko združeno Evropo (po Zupančiču, 2008).

Države na območju Balkanskega polotoka so bile v preteklosti pogosto poimenovane s skupnim pojmom Jugovzhodna Evropa. Tudi to je bil sinonim za nerazvite države Evrope, pri čemer pa so mnogi iz tega izključevali Grčijo, predvsem zaradi njene vključenosti v zahodne vojaške, gospodarske in politične povezave. Z načrti nadaljnje širitve EU se je zdelo, da bo političnost regionalizacij v duhu evropske enotnosti vendarle prepustila mesto geografskim merilom. Toda namesto tega je zlasti po

¹³ 11. in 12. decembra 1998.

¹⁴ V Srbijo in Črno goro se je republika preimenovala 4. februarja 2003, z deklaracijama o neodvisnosti 3. julija 2006 (Črna gora) in 5. julija 2006 (Srbija) pa sta obe nekdanji jugoslovanski republikli postali samostojni in neodvisni državi.

ameriški zaslugi nastal pojem Zahodni Balkan, ki označuje območje nekdanje Jugoslavije (brez Slovenije) in Albanijo. Vzhodnega Balkana ne omenjajo.

Oblikovanje nacionalnih držav je na Balkanskem polotoku potekalo v treh fazah:

- V prvi sta se ob razkroju otomanskega imperija krepila rusko in avstrijsko cesarstvo, nastale so Romunija, Bolgarija, Grčija, Srbija in Črna gora. Poseben položaj pri tem ima nastanek Albanije. Albansko islamsko prebivalstvo (ne pa tudi katoliško in pravoslavno) je imelo v turškem obdobju precejšnjo moč in vpliv. A tudi pri Albancih so se javljale zahteve po neodvisni Albaniji, kar pa se je uresničilo šele po balkanskih vojnah na vztrajanje Nemčije in Avstrije, ki sta želeli s tem onemogočiti Srbiji dostop do morja.
- Druga faza je sledila s krepitvijo balkanskih držav, ki so s tem postale veliko bolj etnično mešane. Medtem ko so ostale težile k etnični homogenosti (kljub zelo številčnim manjšinam), je jugoslovanska federacija načeloma podpirala večetnično pluralnost. A vendar je prav jugoslovanski model sožitja razpadel v krvavih medetničnih spopadih in lokalnih vojnah, na pogorišču katerih so se oblikovale nove – današnje države.
- Po vojnah v devetdesetih letih 20. stoletja je politični zemljevid dobil današnje oblike. Toda procesi še niso končani, ne le zaradi teženj po evropskem združevanju, temveč primarno zaradi posledic, ki so jih vnesle krize in spopadi ob zatonu 20. stoletja (po Zupančiču, 2008).

Razreševanje kriz in konfliktov na območju Balkana je potekalo v vsaki izmed današnjih samostojnih držav na svoj način. Rešitve so bile unikatne, kar poudarja veliko individualnost kriznih območij. Toda posledice viharnega desetletja ob koncu 20. stoletja imajo mnoge skupne ali vsaj zelo podobne značilnosti. Za različnost mirovnih pristopov pa ne gre v prvi vrsti kriviti mednarodne skupnosti, predvsem EU, ki se v teh dinamičnih procesih ni najbolje znašla, temveč tudi naglo se spreminjajoče širše geopolitične dimenzije Balkana. Desetletje medetničnih spopadov in lokalnih vojn je na tem območju povzročilo vrsto posledic v fiziognomiji, strukturi in funkciji pokrajine. Medtem ko se nekatera območja (predvsem Kosovo z bližnjim zaledjem) še nahajajo v kriznem in konfliktnem stanju, moramo za druga območja govoriti o postkriznih stanjih, situacijah in okoliščinah.

5.2 DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA

Evropski svet je junija 2008 v svojih sklepih potrdil svojo popolno podporo evropski perspektivi Zahodnega Balkana, kot je opredeljena v Solunski agendi in Salzburški deklaraciji, saj je bistvenega pomena za stabilnost, spravo in prihodnost tega območja. Cilj Sveta je vzpostavitev miru, stanovitnosti in gospodarskega razvoja na tem območju in odpiranje možnosti za vključitev v Evropsko unijo.

Nekdanja Jugoslavija je uživala koristi sporazuma o sodelovanju z EU od leta 1980. Junija 1990 je Komisija predlagala ukrepe za izboljšanje odnosov, vendar so se razmere po razpadu države leta 1991, po vojni in številnih sporih popolnoma

spremenile. Kot posledica tedanjih nujnih potreb držav so bili politični, trgovinski in finančni odnosi EU s tem območjem osredotočeni na obvladovanje kriznih razmer in obnovo. Programi pomoči EU so skupaj znašali okrog 5 500 milijonov EUR. Ko se je na tem območju težavno obdobje končalo, je bil potreben dolgoročnejši razvojni pristop. Na pobudo EU je bil 10. junija 1999 v Kölnu sprejet pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo (zajema države Zahodnega Balkana, druge države na tem območju, Evropsko unijo in več drugih držav, mednarodne finančne ustanove in regionalne pobude). Kot svoj najpomembnejši prispevek k paktu stabilnosti je EU leta 1999 sprožila stabilizacijsko-pridružitveni proces v državah Zahodnega Balkana. Evropski svet je na srečanjih v Feiri in Nici (junija in decembra 2000) potrdil, da so države Zahodnega Balkana (takrat Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Zvezna republika Jugoslavija in Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija) možne kandidatke za članstvo v EU. Izraženo je bilo, da imajo te države možnosti za pristop, ko bodo izpolnjeni ustrezni pogoji. Na svojih naslednjih srečanjih je Evropski svet ponovno poudaril, da je prihodnost tega območja v EU. Solunska agenda, ki so jo države članice EU in države Zahodnega Balkana sprejele leta 2003, odraža razvoj teh odnosov. Te države so od stabilizacije in obnove postopoma prešle k utrjevanju stabilnosti, trajnostnemu razvoju ter pridruževanju in vključevanju v evropske strukture. EU je potrdila svojo odločenost, da jih bo podpirala pri njihovih prizadevanjih za izvajanje reform, potrebnih za utrditev demokracije in stabilnosti ter za spodbujanje gospodarskega razvoja in regionalnega sodelovanja. Evropska politika stabilizacije in pridruževanja, vključno s stabilizacijsko-pridružitvenimi sporazumi, obogatenimi z elementi iz procesa širitve, je torej celosten okvir evropske perspektive držav Zahodnega Balkana (po Evropskem parlamentu, 2010).

5.3 NOVA EVROPSKA DOKTRINA

Po letu 2004 se je izoblikovala nova evropska doktrina o strategiji na Balkanu, ki je ponovno govorila o treh povezanih segmentih: najprej o evropski širitvi, nato o regionalnem evropskem gospodarskem sodelovanju kot instrumentu, ki naj naredi te države privlačnejše za vlagatelje, ter o krepitvi civilne družbe. Sprejete deklaracije govorijo o velikih izzivih, s katerimi se je treba še spopasti in bi morali EU in regijo spodbuditi k odločilnemu koraku regije k tej povezavi. Večinoma se sklicujejo na tako imenovano Solunsko agendo iz leta 2003, ki predstavlja temeljni dokument določanja evropskega okvira Zahodnega Balkana. V omenjenih dokumentih so podprte uresničitve treh namer: širitvene, naložbene in vizumske. Pri tem ni šlo le za ponavljanje načelnega stališča, da je prihodnost Zahodnega Balkana ali Jugovzhodne Evrope, kot je regija v teh dokumentih tudi poimenovana, v EU. Na srečanju zunanjih ministrov EU v Salzburgu marca 2006 je bila poudarjena teza o potrebi po določitvi takšnih praktičnih ukrepov, ki bi naredili evropsko perspektivo čim realnejšo. Omenjena je bila tudi potreba po regionalnem sodelovanju, infrastrukturnih naložbah, svobodni trgovini, finančni pomoči ter tudi olajšavah pri vizumskem režimu (po Šukljetu, 2009).

»Solunska agenda in še bolj Salzburška deklaracija sta imeli in dosegli svoj namen. Evropska pomoč – politična, varnostna, gospodarska in tehnična – ter programi sodelovanja v regiji so neposredno vplivali na ureditev razmer na Balkanu, neposredno po obdobju vojn in diktatur. Videti je bilo, kot da bo ta drugi cikel, ko je bil neuspeh prvega zaključen z brutalnim in načrtovanim ubojem Zorana Đinđića, uspešen. Salzburška deklaracija je zatrjevala, da so države Zahodnega Balkana naredile pomemben napredek k stabilnosti, demokraciji in gospodarskemu napredku s polnopravnim članstvom v EU kot končnim ciljem. Vendar se je kmalu izkazalo, da ni povsem tako. Razmere v regiji so se spremenile po razglasitvi neodvisnosti Kosova. Posamezne države Zahodnega Balkana lahko danes zelo natančno ocenjujemo skozi dve načeli: popolnega spoštovanja mednarodnih pravnih zavez in sodelovanja s sodiščem v Haagu ter sposobnosti reformnega vodenja držav« (Šuklje, 2009).

V interesu EU in Evrope kot celote je, da se v tej regiji čim hitreje izvede politična in gospodarska reforma, doseže sprava med ljudmi ter napredek pri približevanju k EU. EU zato mobilizira vse razpoložljive instrumente politik, da bi podprla dosego teh ciljev. Komisija daje posebno prednost podpori za okrepitev pravne države, dobrega vodenja države, pravosodne in upravne reforme ter razvoja civilne družbe.

5.4 POLITIKA EU DO ZAHODNEGA BALKANA

Devetak (2010) meni, da se politika EU do zahodnobalkanskih držav sooča z zapletenimi vprašanji, pri čemer njeni rezultati niso vedno v skladu s pričakovanji ljudi v tej regiji, ali pa ne prispevajo k njeni stabilizaciji. Posebej je pri tem pomembnih nekaj vprašanj:

- *Pomanjkanje znanja in transparentnosti:* Mednarodni dejavniki, ki sodelujejo pri snovanju in uresničevanju politik EU, v določenih primerih ne premorejo nujnega znanja o zgodovinskih, psiholoških in podobnih značilnostih medčloveških razmerij na Zahodnem Balkanu, ki vplivajo na politične in gospodarske odnose v regiji ter tudi na varnostne razmere v tem delu Evrope. Poleg tega so politike EU predstavljene v velikem številu dokumentov, toda cilji teh politik in njihova interakcija velikokrat niso jasni in dovolj preprosti, da bi jih razumeli, sprejeli in podprli ljudje, katerim so namenjeni.
- *Odsotnost časovnega razporeda:* Politika EU zaradi pomanjkljivega institucionalnega sprejemanja odločitev in spornih interesov svojih držav članic ne vsebuje nespremenljivega, natančnega časovnega razporeda pridruževanja držav Zahodnega Balkana. To je glavni razlog za napačno razumevanje namer EU in dvome o njeni verodostojnosti. Že spričo dejstva, da pet držav članic EU še ni priznalo Kosova, ni mogoče govoriti o možnosti za začetek pogajanj o njegovem članstvu. Danes so državljani Kosova z vidika vizumskih zahtev bolj osamljeni kot kdajkoli prej. Državljanje Kosova lahko brez vizuma potujejo samo v pet držav.
- *Omejena finančna podpora:* Finančni viri, ki so zahodnobalkanskim državam med letoma 2007-2013 na voljo v okviru Mednarodne predpristopne pomoči (IPA), še zdaleč ne zadostujejo potrebam. V povprečju bodo v okviru IPA letno za Zahodni

Balkan do leta 2013 namenili 800 milijonov evrov. Za kako omejena sredstva gre, lahko ocenimo, če jih primerjamo s predpristopno pomočjo, ki so jo prejele denimo Slovenija ali v ustreznem razmerju Madžarska, Bolgarija in Romunija.

- *Izgradnja države in stabilnost:* Proces izgradnje države, tudi z odcepitvijo, na Zahodnem Balkanu nikakor ni izključen. Odcepitev Republike srbske, enega izmed sestavnih delov BiH, je nenehni »zakrinski« politični scenarij, ki ga najpogosteje uporabljajo kot grožnjo, češ da gre za nadomestilo za izgubo Kosova in namerno izločitev srbske skupnosti na Hrvaškem. Podobno bi bilo tudi v primeru odcepitve hrvaškega dela BiH. Improvizirani koraki EU brez dogovora o Kosovu, storjeni pod pritiskom ZDA in zaradi ambicij Nemčije v tem delu Evrope, so odprli Pandorino skrinjico s posledicami, ki jih ni mogoče zagotovo napovedati.
- *Brez ustreznih prizadevanj za rešitev mejnih sporov med državami Zahodnega Balkana:* Med vsemi državami, od Makedonije do Hrvaške, BiH, Črne gore, Srbije, Kosova in Slovenije, obstajajo odprta vprašanja. Reševanje mejnih sporov mora biti del procesa stabilizacije in vzpostavljanja varnosti. Temeljiti bi moralo tako na mednarodnem pravu kot na dejavnikih, ki bi morali zagotoviti pravično rešitev, ki bo sprejemljiva za vse vpletene države. Odnosi med državami in narodi, ki živijo na tem območju, so kljub dosedanjemu napredku še vedno prepredeni s političnim, etničnim in verskim sovraštvom.
- *Politični in varnostni vidiki sodelovanja v regiji:* Razvito sodelovanje v regiji je najpomembnejše sredstvo v boju zoper zahteve nacionalističnih gibanj po vzpostavitvi njihovih lastnih političnih enot, vključno z odcepitvijo in s spreminjanjem meja. Odnosi med matično državo in etnično manjšino, ki živi v sosednji državi, so osnovni dejavnik tega koncepta. Politika EU bi morala upoštevati tudi te vidike regijskega sodelovanja, ne le gospodarskih in infrastrukturnih vprašanj. Vključitev zahodnobalkanskih držav v EU in Nato je najbolj učinkovit način za ustvarjanje ustreznih pogojev za razvoj konceptov in njihovo uresničevanje, kakor tudi političnih konceptov skupnih kulturnih in jezikovnih čezmejnih skupnosti. Bruselj opozarja, da bi morale vpletene države izpolnjevati svoje obveze ter premagati zgodovinske etnične spore, če bi rade napredovale na poti do članstva v EU.
- *Socialne in gospodarske razmere:* Socialne in gospodarske razmere so v vseh državah Zahodnega Balkana zelo zapletene in jih ni mogoče izboljšati brez resnih reform ter razvoja regijskega in mednarodnega sodelovanja. Zahodni Balkan dosega le tretjino evropskega povprečja, kar zadeva življenjski standard (BDP na prebivalca). V prejšnjem desetletju so začele zahodnobalkanske države postopoma dohitevati EU. Da se zaostanek ne bi še povečal, bi moral BDP v tej regiji naraščati trikrat hitreje kot v EU (ob majhni rasti prebivalstva), in to se je v zadnjih letih dejansko dogajalo. Kljub določenemu napredku pa ostaja brezposelnost največja težava v regiji. Po ocenah EBRD imajo države Zahodnega Balkana zdaj za seboj dve tretjini tranzicijske poti. Zaostajajo zlasti pri izgradnji infrastrukture. Pod svetovnim povprečjem so tudi glede konkurenčnosti, administrativnega vodenja in zatiranja korupcije.

5.5 SOLUNSKA AGENDA

Evropski svet je v Solunu junija 2003 potrdil svojo odločenost, da v celoti in učinkovito podpre evropsko perspektivo držav Zahodnega Balkana s potrditvijo, da bodo postale sestavni del Evropske unije, ko izpolnijo uveljavljena merila. Solunska agenda opredeljuje načine in sredstva za okrepitev stabilizacijskega in pridružitvenega procesa, vključno s pripravo evropskih partnerstev. Obogaten stabilizacijski in pridružitveni proces ostaja celovit okvir za evropsko pot držav Zahodnega Balkana, vse do njihovega pristopa k EU. Evropska partnerstva so opredelila prednostne naloge za delovanje ter podprle prizadevanja za približevanje k EU. Prilagojena so posebnim potrebam držav in ustreznim stopnjam priprave, pa tudi posebnostim stabilizacijskega in pridružitvenega procesa, vključno z regionalnim sodelovanjem. Evropska partnerstva, ki se po potrebi dopolnijo, so nujna za pomoč državam Zahodnega Balkana pri pripravljanju na članstvo z jasnim okvirom in razvojnimi načrti s časovnim razporedom reform in podrobnosti v smislu ukrepov o tem, kako nameravajo obravnavati zahteve za nadaljnjo integracijo v EU.

Ena izmed glavnih prednostnih nalog evropskih partnerstev je nadaljnje utrjevanje miru ter spodbujanje stabilnosti in demokratičnega razvoja. Solunska agenda tako določa, da bo EU še naprej tesno sodelovala z državami Zahodnega Balkana z namenom utrditve miru ter pospeševanja stabilnosti, demokracije, pravne države, spoštovanja človekovih pravic in pravic manjšin. Izredno pomembna so načela nedotakljivosti mednarodnih meja, mirnega reševanja sporov in regionalnega sodelovanja. Obsoditi je potrebno etnično in politično motivirano nasilje, ekstremizem in terorizem. EU poziva vse države k sodelovanju z Mednarodnim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo. EU podpira dejavnosti in pobude v državah Zahodnega Balkana na področju spodbujanja socialne kohezije, etnične in verske strpnosti, večkulturnosti ter vrnitve beguncev in razseljenih oseb. Bistven element demokratične reforme je zagotavljanje civilnega nadzora nad vojsko.

6 POSTOPEK LIBERALIZACIJE VIZUMSKE UREDITVE

6.1 KRONOLOGIJA DOGODKOV

V nadaljevanju so podani pomembni mejniki na poti k liberalizaciji vizumske ureditve za države Zahodnega Balkana (po The Schengen White List Project Compendium, 2010):

- *21. junij 2003* – Vrh EU/Zahodni Balkan v Solunu prizna pomen okrepitve evropske perspektive Zahodnega Balkana in obljubi razpravo Komisije o potrebnih reformah in zahtevah za liberalizacijo vizumske ureditve.
- *5. november 2004* – Voditelji EU potrdijo Haaški program, nov petletni program za pravosodje in notranje zadeve, in se odločijo za preučitev možnosti o poenostavitvi vizumskih postopkov s tretjimi državami v zameno za sporazume o ponovnem sprejemu.
- *20. december 2005* – Svet EU se odloči, da ob upoštevanju splošnih odnosov EU z državami kandidatkami in državami z evropsko perspektivo ter ob začetku pogajanj o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu odpira pot za pogajanja o takih sporazumih tudi z državami Zahodnega Balkana.
- *Maj 2006* – Evropska komisija predlaga Svetu, da jo pooblasti za pogajanja o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu z Makedonijo.
- *20. julij 2006* – Komisija predlaga Svetu osnutek mandatov za pogajanja še z Albanijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro ter Srbijo.
- *13. november 2006* – Svet da zeleno luč za pogajanja o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu z vsemi petimi državami Zahodnega Balkana.
- *20. november 2006* – Pogajanja o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu se začnejo.
- *April–maj 2007* – Sporazumi so dogovorjeni z vsemi petimi državami Zahodnega Balkana.
- *September–november 2007* – Sporazumi so podpisani, odobreni s strani Evropskega parlamenta in ratificirani v vseh petih državah.
- *6. november 2007* – Komisija v svoji širitveni strategiji predlaga začetek dialogov o liberalizaciji vizumske ureditve.
- *1. januar 2008* – Sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov in ponovnem sprejemu začnejo veljati.
- *Januar–junij 2008* – Začetek dialogov o liberalizaciji ter predstavitev časovnih načrtov za liberalizacijo vizumske ureditve.
- *24. november 2008* – Komisija predstavi oceno izvajanja časovnih načrtov za liberalizacijo v državah Zahodnega Balkana.
- *Januar–marec 2009* – Strokovnjaki iz držav članic EU preverjajo razmere na terenu v državah Zahodnega Balkana.
- *18. maj 2009* – Komisija poda novo oceno izvajanja časovnih načrtov za liberalizacijo v posameznih državah.
- *25. maj 2009* – Komisija in predstavniki držav članic EU (vizumske delovne skupine) pričnejo razpravljati o oceni in prihodnjih predlogih Komisije.

- *15. julij 2009* – Komisija poda predlog za odpravo vizumov za Makedonijo ter tudi za Srbijo (brez Kosova) in Črno goro, če slednji izpolnita še nekaj nerešenih zahtev. Albanija ter Bosna in Hercegovina še ne izpolnjujeta vseh pogojev. Kosovo (ki ni bilo del procesa vizumske liberalizacije) se doda na seznam držav, ki potrebujejo vizum za vstop v EU.
- *25. september 2009* – Črna gora in Srbija predložita poročila o izpolnitvi preostalih zahtev.
- *4. november 2009* – Slovenija predlaga odpravo vizumov za Makedonijo, Črno goro in Srbijo z 19. decembrom 2009.
- *12. november 2009* – Evropski parlament na zasedanju sprejme mnenje o predlogu Komisije, ki potrjuje odpravo vizumov za državljane Makedonije, Črne gore in Srbije.
- *30. november 2009* – Svet za pravosodje in notranje zadeve glasuje o predlogu Komisije (glasovanje s kvalificirano večino) in potrdi odpravo vizumov za Makedonijo, Črno goro in Srbijo.
- *19. december 2009* – Odprava vizumske obveznosti za državljane Makedonije, Črne gore in Srbije.
- *19. april 2010* – Komisija izda novo oceno izpolnjevanja meril za Albanijo ter Bosno in Hercegovino. Ugotavlja, da sta obe dosegli bistveni napredek. Obstaja še nekaj nerešenih zahtev.
- *27. maj 2010* – Komisija izda zakonodajni predlog, ki ponuja odpravo vizumov za Albanijo ter Bosno in Hercegovino pod pogojem, da obe državi izpolnita preostale nerešene zahteve v prihodnjih tednih.

6.2 SPORAZUM O POENOSTAVITVI VIZUMSKIH POSTOPKOV

1. januarja 2008 so začeli veljati sporazumi o poenostavitvi vizumskih postopkov s petimi državami Zahodnega Balkana – Albanijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo ter Srbijo. To je bil prvi konkretni korak na poti, določeni v Solunski agendi, glede režima potovanja brez vizumov za državljane držav Zahodnega Balkana. Namenjen je bil tudi spodbujanju stikov med ljudmi, kar je pomemben pogoj za stabilen razvoj gospodarskih, humanitarnih, kulturnih, znanstvenih in drugih vezi. Namen sporazumov je bil poenostaviti izdajanje vizumov za načrtovano bivanje za največ 90 dni v obdobju 180 dni za državljane zadevnih držav.

V sporazumih je opredeljeno, da diplomatska in konzularna predstavništva držav članic izdajo vizume za večkratni vstop z veljavnostjo do pet let za naslednje kategorije oseb (Sporazum, 5. člen):

- za člane sodišča ter državnega tožilstva, če niso izvzeti iz vizumske obveznosti, pri izvajanju njihovih nalog, in sicer z veljavnostjo, omejeno na njihov mandat, če je ta krajši od pet let;

- za stalne člane uradnih delegacij, ki na podlagi uradnega povabila redno sodelujejo na srečanjih, posvetovanjih, pogajanjih ali v programih izmenjav ter na prireditvah, ki jih na ozemlju držav članic pripravijo medvladne organizacije;
- za bližnje sorodnike – zakonca, otroke (vključno s posvojenimi), starše (vključno s skrbniki) na obisku pri državljanih zadevnih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic, z veljavnostjo, omejeno na obdobje veljavnosti njihovega dovoljenja za zakonito prebivanje.

Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic izdajo vizume za večkratni vstop z veljavnostjo do enega leta za naslednje kategorije oseb, pod pogojem, da so te osebe v prejšnjem letu pridobile najmanj en vizum, ga uporabljale v skladu z zakoni o vstopu in bivanju na ozemlju obiskane države ter da obstajajo razlogi za prošnjo za izdajo vizuma za večkratni vstop (Sporazum, 5. člen):

- za člane uradnih delegacij, ki redno sodelujejo na srečanjih, posvetovanjih, pogajanjih, v programih izmenjav in na prireditvah, ki jih na ozemlju držav članic pripravijo medvladne organizacije;
- za poslovneže, ki redno potujejo v države članice;
- za voznike, ki opravljajo storitve mednarodnega prevoza na ozemlja držav članic;
- za člane osebja na vlakih in lokomotivah, ki potujejo na ozemlja držav članic;
- za novinarje;
- za udeležence znanstvenih, kulturnih in umetniških dejavnosti;
- za študente, ki redno potujejo v okviru študija ali strokovnega izobraževanja;
- za udeležence mednarodnih športnih prireditev;
- za udeležence uradnih programov izmenjav, ki jih organizirajo pobratena mesta;
- za osebe, ki morajo na redne obiske zaradi zdravljenja;
- za predstavnike tradicionalnih verskih skupnosti, ki redno potujejo v države članice;
- za predstavnike organizacij civilne družbe, ki potujejo zaradi strokovnega izobraževanja, seminarjev in konferenc;
- za predstavnike svobodnih poklicev, ki sodelujejo na mednarodnih sejmi, konferencah, simpozijih, seminarjih in drugih prireditvah.

Diplomatska in konzularna predstavništva držav članic sprejmejo odločitev o prošnji za izdajo vizuma v 10 koledarskih dneh od dneva prejema prošnje in dokumentov, potrebnih za izdajo vizuma. Rok za sprejetje odločitve o prošnji se lahko v posameznih primerih podaljša na največ 30 koledarskih dni, zlasti kadar je potrebna nadaljnja preučitev prošnje. V nujnih primerih se lahko ta rok skrajša na tri delovne dni ali manj.

Državljanom zadevnih držav, ki zaradi višje sile ne morejo zapustiti ozemelj držav članic do datuma, navedenega v njihovih vizumih, se veljavnost vizumov brezplačno podaljša v skladu z zakonodajo in za čas, ki je potreben za njihovo vrnitev v državo prebivališča. Osebe, ki so izgubile svoje osebne dokumente ali katerim so bili ti dokumenti ukradeni med bivanjem na ozemlju držav članic, lahko zapustijo to ozemlje z veljavnimi osebnimi dokumenti za prehod meje, ki jih izdajo diplomatska ali konzularna predstavništva držav članic, brez vsakršnega vizuma ali drugega dovoljenja.

6.3 SPORAZUM O PONOVNEM SPREJEMU OSEB

Zaradi okrepitve sodelovanja pri učinkovitejšem boju proti nezakonitemu priseljevanju je EU z Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro ter Srbijo sklenila sporazume o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja. S sporazumi je želela vzpostaviti hitre in učinkovite postopke za identifikacijo ter varno in urejeno vračanje oseb, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop ali prebivanje na ozemlju držav članic EU.

Zadevne države na prošnjo države članice EU in brez nadaljnjih formalnosti, razen tistih, določenih s sporazumom, ponovno sprejmejo vse osebe, ki ne izpolnjujejo pogojev za vstop, prisotnost ali prebivanje na ozemlju države članice prosilke, pod pogojem, da je dokazano ali se lahko utemeljeno domneva na podlagi zadostnih dokazil, da so te osebe državljani ene od zadevnih držav. Ponovno morajo sprejeti tudi njihove neporočene mladoletne otroke, ne glede na njihov kraj rojstva ali državljanstvo, razen če imajo neodvisno pravico prebivanja v državi članici prosilki. Prav tako morajo ponovno sprejeti tudi njihove zakonce, ki imajo drugo državljanstvo, pod pogojem, da imajo pravico vstopa in prebivanja na ozemlju zadevnih držav, razen če imajo neodvisno pravico prebivanja v državi članici prosilki. Zadevne države ponovno sprejmejo tudi osebe, ki jim je bilo po vstopu na ozemlje države članice odvzeto državljanstvo ali so se mu odpovedale, razen če je ta država članica vsaj obljubila takim osebam sprejem v državljanstvo.

Ko zadevne države ugodijo prošnji za ponovni sprejem, pristojno diplomatsko ali konzularno predstavništvo takoj in najpozneje v treh delovnih dneh izda potno listino, potrebno za vrnitev osebe, ki jo je treba ponovno sprejeti, z veljavnostjo 20 dni. Če zaradi pravnih ali dejanskih razlogov zadevne osebe ni mogoče premestiti v obdobju veljavnosti prvotno izdane potne listine, pristojno diplomatsko ali konzularno predstavništvo v 14 koledarskih dneh izda novo potno listino z enakim obdobjem veljavnosti. Če nova potna listina v 14 dneh ni izdana, mora država osebo sprejeti z uporabo standardne potne listine EU za namene izgona¹⁵. Če ima oseba, ki jo je treba ponovno sprejeti, več kot eno državljanstvo, država članica prosilka upošteva voljo osebe in se oseba ponovno sprejme v državo svoje izbire.

Zadevne države na prošnjo države članice in brez nadaljnjih formalnosti, razen tistih, določenih s sporazumom, ponovno sprejmejo vse državljane tretjih držav ali osebe brez državljanstva pod pogojem, da je dokazano, da te osebe (Sporazum, 3. člen):

- imajo ali so imele ob vstopu veljavni vizum ali dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ta država, ali
- so nezakonito in neposredno vstopile na ozemlje držav članic, zatem ko so se zadrževale na ozemlju ali potovale čez ozemlje te države.

¹⁵ V skladu z obrazcem iz Priporočila Sveta EU z dne 30. novembra 1994.

Prošnja za sprejem mora, kolikor je to mogoče, vsebovati naslednje informacije (Sporazum, 7. člen):

- podatke osebe, ki jo je treba ponovno sprejeti (npr. imena, priimki, datum rojstva, kraj rojstva ter zadnji kraj prebivanja) in, kjer je ustrezno, podatke o zakoncih in neporočenih mladoletnih otrocih;
- navedbo dokazil, na podlagi katerih se bo dokazalo ali utemeljeno domnevalo državljanstvo, tranzit, pogoji za ponovni sprejem državljanov tretjih držav in oseb brez državljanstva ter nezakonit vstop in prebivanje;
- fotografijo osebe, ki jo je treba ponovno sprejeti;
- izjavo, ki navaja, da bo oseba, ki jo je treba premestiti, morda potrebovala pomoč ali oskrbo, če se je zadevna oseba izrecno strinjala z izjavo;
- vsak drug zaščitni ali varnostni ukrep ali informacije o zdravju osebe, ki bi lahko bili potrebni pri posamični premestitvi.

Dokumenti, ki štejejo za dokaz o izpolnjevanju pogojev za ponovni sprejem, so (Priloga 3 k Sporazumu):

- vstopni/izstopni žig ali podoben zaznamek v potni listini zadevne osebe ali drug dokaz o vstopu/izstopu;
- dokumenti, potrdila in računi vseh vrst (npr. hotelski računi, kartice naročanja pri zdravnikih, pogodbe o najemu vozil, izpiski kreditnih kartic itd.), ki jasno kažejo, da se je zadevna oseba zadrževala na ozemlju zaprosene države;
- vozovnice ali seznam potnikov za potovanja z letalom, vlakom, avtobusom ali ladjo, ki kažejo na prisotnost in pot zadevne osebe na ozemlju zaprosene države;
- informacije, ki kažejo na to, da je zadevna oseba uporabila kurirske storitve ali storitve potovalne agencije;
- uradne izjave, zlasti osebja mejnega prehoda in drugih prič, ki lahko potrdijo, da je zadevna oseba prestopila mejo;
- uradna izjava zadevne osebe v sodnih ali upravnih postopkih.

Prošnjo za ponovni sprejem je potrebno predložiti pristojnemu organu zaprosene države v roku največ enega leta od datuma, ko je pristojni organ države prosilke izvedel, da državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ne izpolnjuje pogojev za vstop, prisotnost ali prebivanje. Če prošnja zaradi pravnih ali dejanskih ovir ne more biti predložena pravočasno, se rok na zahtevo države prosilke podaljša, vendar samo do prenehanja ovir. Na prošnjo za ponovni sprejem je treba v vseh primerih odgovoriti pisno v 10 koledarskih dneh. Na podlagi utemeljene zahteve se lahko rok podaljša za največ šest koledarskih dni. Ta rok začne teči z datumom prejema prošnje. Če v tem roku ni bilo odgovora, se šteje, da je bila premestitev dogovorjena. Zavrnitev prošnje za ponovni sprejem mora biti obrazložena. Po tem, ko je dano soglasje, se zadevna oseba premesti v treh mesecih. Na zahtevo države prosilke se ta rok lahko podaljša za obdobje, ki je potrebno za odpravo pravnih ali praktičnih ovir.

Pred vrnitvijo osebe se pristojni organi zadevnih držav vnaprej pisno dogovorijo o datumu premestitve, mestu vstopa, morebitnih spremljevalcih in drugih informacijah v zvezi s premestitvijo. Prevoz lahko poteka po zraku, morju ali kopnem. Vračanje po

zraku ni omejeno na uporabo nacionalnih prevoznikov in se lahko izvede z uporabo rednega ali čarterskega poleta. Brez poseganja v pravico pristojnih organov, da vse stroške izterjajo od osebe, ki jo je treba ponovno sprejeti, nosi vse stroške prevoza do meje končne namembne države država prosilka.

6.4 VIZUMSKA UREDITEV EU ZA DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA

Leta 1995 je Svet EU prvič sprejel uredbo¹⁶ s seznamom držav, katerih državljani potrebujejo vizum za vstop v EU. Na ta seznam so bile vključene Albanija, Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija ter Zvezna republika Jugoslavija (Srbija in Črna gora). Bosna in Hercegovina ni bila vključena na seznam, zato so se države članice lahko same odločile, ali bodo za državljane te države uporabljale vizumsko obveznost. Tako obveznost so uvedle vse razen ene države.

Ko je Svet po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejel Uredbo (ES) št. 539/2001, s katero je prvič določil negativni in pozitivni seznam, so bile vse države Zahodnega Balkana, razen Hrvaške, vključene na negativni seznam: Albanija, Bosna in Hercegovina, Zvezna republika Jugoslavija ter Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija. Po osamosvojitvi Črne gore sta bili tako Srbija kot Črna gora dodani na negativni seznam.

Predsedniki držav in vlad so pomen dialoga o vizumih za kratkoročno bivanje ponovno potrdili v sklepih z vrha EU-Zahodni Balkan, ki je junija 2003 potekal v Solunu in je prav tako potrdil evropsko perspektivo držav Zahodnega Balkana. Solunska agenda je potrdila zlasti, da je možnost liberalizacije vizumskega režima za države Zahodnega Balkana cilj, ki je povezan z napredkom zadevnih držav pri izvajanju glavnih reform na področjih, kot so krepitev načela pravne države, boj proti organiziranemu kriminalu, korupciji in nezakonitim migracijam ter krepitev njihovih upravnih zmogljivosti pri nadzoru meja in varnosti dokumentov.

EU je leta 2007 naredila prvi konkretni korak k vzpostavitvi brezvizumskega režima potovanja, pri čemer je upoštevala dejstvo, da je lajšanje medčloveških stikov pomemben pogoj za nemoten razvoj gospodarskih, humanitarnih, kulturnih, znanstvenih ter drugih vezi, s tem da je sklenila sporazume o poenostavitvi vizumskih postopkov z Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro ter Srbijo (vzporedno s sporazumi o ponovnem sprejemu). Komisija je v letih 2008 in 2009 pozorno spremljala izvajanje sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov. Na podlagi rezultatov je Komisija menila, da je ta novi pravni instrument pripomogel k izboljšanju postopka izdajanja vizumov za državljane Zahodnega Balkana.

¹⁶ Uredba (ES) št. 2317/95 z dne 25. septembra 1995 (UL L 234, 3. 10. 1995, str. 1).

6.5 DIALOG O LIBERALIZACIJI VIZUMSKEGA REŽIMA

Vzporedno z izvajanjem sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov je Evropska komisija izrazila namero, da začne dialoge o liberalizaciji vizumskega režima z Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro in Srbijo. V zvezi s tem je Komisija v svojem sporočilu o širitveni strategiji z dne 6. novembra 2007 naznanila svojo namero, da v odnosu z državami Zahodnega Balkana z nadaljnjimi konkretnimi koraki postopno preide k liberalizaciji vizumskega režima. V ta namen je predlagala odprt dialog z vsako od zadevnih držav, da bi se oblikoval časovni načrt glede pogojev, ki jih morajo posamezne države izpolnjevati.

Pri določanju metodologije za strukturiran proces liberalizacije vizumskih režimov z jasno zavezanostjo dialogu, ki je usmerjen v rezultate, je EU upoštevala evropsko perspektivo držav Zahodnega Balkana, politične zaveze glede liberalizacije obveznosti vizuma za kratkoročno bivanje, sklenitev sporazuma o ponovnem sprejemu med EU in vsemi petimi državami, pa tudi oprostitev vizumske obveznosti, ki jo zadevne države priznavajo za vse državljane EU.

Komisija je v svojem sporočilu o krepitvi evropske perspektive za države Zahodnega Balkana z dne 5. marca 2008 orisala proces, ki ga je predlagala za liberalizacijo vizumskega režima z državami Zahodnega Balkana. Pri tem je poudarila precejšen pomen brezvizumskega režima potovanj v EU za ljudi na Zahodnem Balkanu. Obenem je opozorila, da je postopna vzpostavitev brezvizumskega režima za vse države v regiji del njihovih priprav na članstvo v EU ter poudarila svojo namero, da bo pozorno spremljala izvajanje reform, potrebnih za doseg tega cilja.

Komisija je dialoge o liberalizaciji vizumskega režima formalno začela v prvi polovici leta 2008, in sicer s Srbijo (30. januarja 2008¹⁷), Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo (20. februarja 2008), Črno goro (21. februarja 2008), Albanijo (3. marca 2008) ter Bosno in Hercegovino (26. maja 2009).

Komisija je časovne načrte za vsako od teh petih držav določila v dogovoru z državami članicami in ob posvetovanju z zadevnimi državami. Namen časovnih načrtov je bil opredeliti vse ukrepe, ki jih mora sprejeti in izvajati vsaka zadevna država, ter določiti jasne zahteve, ki morajo biti izpolnjene. Ta proces je mišljen kot pomoč zadevnim državam pri izpolnjevanju meril iz uvodne izjave 5¹⁸ v preambuli Uredbe (ES) št. 539/2001. Časovni načrti so bili razdeljeni predvsem v štiri glavne tematske sklope: varnost dokumentov, nezakonito priseljevanje, javni red in varnost ter elementi zunanjih odnosov, ki so povezani s prostim gibanjem oseb. Dialogi in časovni načrti so bili posebej prilagojeni, tako da je vsaka zadevna država lahko

¹⁷ Ta dialog o liberalizaciji vizumskega režima ne zajema ozemlja Kosova v skladu z RVSZN 1244/99.

¹⁸ Določitev tistih tretjih držav, katerih državljani morajo imeti vizum, in tistih, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti, je urejena s preiščeno, na konkretnih primerih utemeljeno presojo različnih meril, povezanih med drugim z ilegalnimi migracijami, javnim redom in varnostjo ter zunanjimi odnosi EU s tretjimi državami, pri čemer se upoštevajo tudi posledice za regionalno povezanost in vzajemnost.

osredotočila svoja reformna prizadevanja in obravnavala zahteve EU. Hitrost napredovanja pri liberalizaciji vizumskega režima je bila odvisna od napredka, ki ga je vsaka od držav dosegla pri izpolnjevanju zastavljenih pogojev.

6.6 POSTOPEK LIBERALIZACIJE

6.6.1 Generalni okvir

Svet za splošne zadeve in zunanje odnose je v svojih sklepih z dne 28. januarja 2008 pozdravil namero Evropske komisije, da začne dialog o liberalizaciji vizumske ureditve z državami Zahodnega Balkana, in izrazil pripravljenost za nadaljnjo razpravo o tem vprašanju. Opredeljeni so bili časovni načrti, v katerih so za vse države določena jasna merila, na podlagi katerih bo omogočena postopna liberalizacija vizumske ureditve. Komisija se je obvezala, da bo redno obveščala Svet o izvajanju časovnih načrtov. Še posebej bo upoštevala poročila strokovnjakov iz držav članic EU, ki bodo izvajanje časovnih načrtov spremljali na terenu.

Pri določanju metodologije procesa vizumske liberalizacije je bilo potrebno upoštevati naslednje elemente:

- evropsko perspektivo držav Zahodnega Balkana;
- politične obveznosti, ki jih je EU prevzela za liberalizacijo vizumov za kratkoročno bivanje za državljane vseh držav Zahodnega Balkana v okviru Solunske agende;
- sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu med vsemi državami v regiji in EU;
- izzetje državljanov EU iz vizumske obveznosti v vseh državah Zahodnega Balkana.

Ob upoštevanju širokega nabora vprašanj, ki so pomembna za dialog o vizumski liberalizaciji in potrebo po vzpostavitvi dovolj varnega okvira za potovanje brez vizumov, je cilj postopka liberalizacije določitev vseh ukrepov, ki jih morajo države Zahodnega Balkana sprejeti in izvajati. Pri tem je treba določiti zahteve, ki jih morajo te države čim prej izpolniti.

Celoten dialog poteka v okviru struktur stabilizacijsko-pridružitvenega procesa. Postopek liberalizacije vodijo višji državni uradniki, ki se lahko odločijo za organizacijo srečanj na strokovni ravni za posamezna vprašanja. Celoten proces omogoča Komisiji, da v primernem trenutku predlaga Svetu ukinitve vizumov za posamezno državo s spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001. Na podlagi predloga Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom Svet odloči o spremembi uredbe s kvalificirano večino.

6.6.2 Vsebina časovnih načrtov

Časovni načrt je sestavljen iz štirih področij, ki se nanašajo na varnost dokumentov, nezakonite migracije, javni red in varnost ter zunanje odnose in temeljne človekove pravice. Opredeljene so tudi zahteve glede pravnega izvajanja sporazumov o vizumskih olajšavah in ponovnem sprejemu z EU.

Države Zahodnega Balkana morajo sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev učinkovitega izvajanja sporazumov o ponovnem sprejemu z EU. Sprejeti morajo ukrepe za delovanje ustrezne infrastrukture in zagotoviti dovolj številčno osebje, ki bo obravnavalo zahteve za ponovni sprejem. Spoštovati je potrebno roke, določene v sporazumu. Zavrnitev zahteve za ponovni sprejem lahko temelji samo na razlogih, določenih v sporazumu.

Zadevne države morajo tesno sodelovati z EU in podpirati države članice pri izvajanju sporazuma o vizumskih olajšavah. Spremljati in nadzorovati morajo institucije, agencije in organe v svojih državah, ki sodelujejo pri izvajanju sporazuma, zlasti v zvezi z izdajo vabil, spričeval in drugih dokumentov.

6.6.3 Področje varnosti dokumentov

Na področju varnosti dokumentov morajo zadevne države:

- izdajati strojno berljive biometrične potne listine v skladu z ICAO in drugimi standardi ter postopno uvajati biometrične podatke, vključno s fotografijami in prstnimi odtisi;
- sprejeti ustrezne administrativne ukrepe, s katerimi se zagotavlja celovitost in varnost posameznika ter varovanje osebnih podatkov;
- izvajati programe usposabljanja ter sprejeti etične kodekse za boj proti korupciji, namenjene uslužbencem organov, ki se ukvarjajo s potnimi listinami in vizumi;
- obvestiti Interpol o izgubljenih in ukradenih potnih listinah;
- zagotoviti visoko raven varnosti rojstnih listov in osebnih izkaznic ter določiti stroge postopke za njihovo izdajanje.

6.6.4 Področje nezakonitih migracij

Na področju upravljanja meja morajo zadevne države:

- sprejeti in izvajati zakone in predpise, ki urejajo gibanje oseb preko zunanjih meja ter izvajati zakonodajo mejnih organov in njihovo delovanje v skladu z Akcijskim načrtom za izvajanje celovite strategije upravljanja meja;
- sprejeti potrebne proračunske in druge ukrepe, potrebne za zagotovitev ustrezne infrastrukture, opreme in informacijske tehnologije na zunanjih mejah;
- vzpostaviti programe usposabljanja in sprejeti etične kodekse za boj proti korupciji, namenjene policistom, carinikom in drugim uradnikom, ki sodelujejo pri nadzoru meja;
- skleniti delovni dogovor z agencijo Frontex;
- sprejeti in izvajati zakonodajo v zvezi z določitvijo kazenskih sankcij za prevoznike.

Na področju azila morajo zadevne države:

- sprejeti in izvajati zakonodajo na področju azila v skladu z mednarodnimi standardi (Ženevska konvencija iz leta 1951 s Protokolom iz New Yorka) in pravnim okvirom in standardi EU;
- zagotoviti ustrezno infrastrukturo za sprejem oseb, ki so vložile prošnjo za azil;
- usposabljati pristojne organe, ki sodelujejo v azilnem postopku.

Na področju upravljanja migracij morajo zadevne države:

- vzpostaviti in uporabljati mehanizme za spremljanje migracijskih tokov, zbirati podatke tako o zakonitih kot nezakonitih migracijah ter ustanoviti organe, odgovorne za zbiranje in analizo teh podatkov;
- sprejeti in izvajati politiko vključevanja priseljencev, vključno s finančno in socialno podporo;
- opredeliti in uporabljati tehnologijo za odkrivanje ilegalnih migracij v državi ter sprejeti ukrepe za izboljšanje odkrivanja primerov organiziranih ilegalnih migracij;
- sprejeti in izvajati zakon, ki ureja sprejem in bivanje državljanov tretjih držav ter opredeljuje pravice in obveznosti zadevnih oseb (vključno z družinskimi člani državljanov tretjih držav);
- zagotoviti učinkovit izgon državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v zadevnih državah.

6.6.5 Področje javnega reda in varnosti

Na področju preprečevanja in boja proti organiziranemu kriminalu, terorizmu in korupciji morajo zadevne države:

- sprejeti in zagotoviti učinkovito izvajanje akcijskega načrta strategije za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu (zlasti v primeru čezmejne kriminalitete) ter zagotoviti dovolj finančnih in človeških virov;
- sprejeti in izvajati nacionalno strategijo za boj proti trgovini z ljudmi;
- sprejeti in zagotoviti učinkovito izvajanje zakonodaje na področju boja proti pranju denarja in financiranju terorizma;
- sprejeti in izvajati nacionalno strategijo in akcijski načrt za boj proti drogam, zagotoviti, da so informacije o zasegih drog in osebah, ki se s tem ukvarjajo, na voljo na mejnih prehodih, ter razvijati sodelovanje in izmenjavo informacij z ustreznimi mednarodnimi organi na področju drog;
- sprejeti in izvajati zakonodajo o preprečevanju in boju proti korupciji;
- izvajati ustrezne konvencije Združenih narodov in Sveta Evrope ter mednarodnih standardov na zgoraj omenjenih področjih, kot tudi za boj proti terorizmu.

Na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah morajo zadevne države:

- izvajati mednarodne konvencije, ki se nanašajo na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (zlasti konvencije Sveta Evrope);
- sprejeti ukrepe za izboljšanje učinkovitosti pravosodnega sodelovanja sodnikov in tožilcev z državami članicami EU ter drugimi državami v regiji;
- razviti delovne odnose z Eurojustom, predvsem preko kontaktne točke Eurojust.

Na področju sodelovanja z organi kazenskega pregona morajo zadevne države:

- izvesti potrebne korake za doseg učinkovitosti sodelovanja med pristojnimi organi kazenskega pregona (zlasti mejno policijo, policijo, carino in sodstvom);
- okrepiti regionalno sodelovanje služb kazenskega pregona ter izvajanje dvostranskih in večstranskih sporazumov o operativnem sodelovanju, vključno s pravočasno izmenjavo podatkov s pristojnimi organi kazenskega pregona držav članic EU;

- izboljšati operativne in posebne preiskovalne zmogljivosti organov pregona, da bi se ti učinkovito spopadli z čezmejno kriminaliteto;
- sprejeti potrebne ukrepe za pripravo sporazumov o operativnem sodelovanju z Europolom, s posebnim poudarkom na določbe o varstvu podatkov.

Na področju varstva podatkov morajo zadevne države:

- sprejeti potrebno zakonodajo o varstvu osebnih podatkov in izvajanju njenih določb, vključno z ustanovitvijo neodvisnega organa za nadzor varstva podatkov;
- ratificirati in izvajati ustrezne mednarodne konvencije, kot je Dodatni protokol h konvenciji o varstvu posameznikov v zvezi z avtomatsko obdelavo podatkov.

6.6.6 Področje zunanjih odnosov in temeljnih človekovih pravic

Na področju svobode gibanja morajo zadevne države zagotoviti, da svoboda gibanja državljanov ni predmet neupravičenih omejitev, kot so omejitve diskriminacijske narave na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali religije, političnega ali drugega prepričanja, pripadnosti narodni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

Na področju pogojev in postopkov za izdajo osebnih dokumentov morajo zadevne države:

- zagotoviti popoln in učinkovit dostop do potovalnih in osebnih dokumentov za vse državljane, vključno z ženskami, otroki, invalidi, pripadniki manjšin in drugih ranljivih skupin;
- zagotoviti popoln in učinkovit dostop do osebnih dokumentov za notranje razseljene osebe in begunce.

Na področju državljanskih pravic morajo zadevne države:

- sprejeti in izvajati zakonodajo, katere namen je zagotoviti učinkovito varstvo pred diskriminacijo;
- določiti pogoje in okoliščine za pridobitev državljanstva;
- zagotoviti preiskavo etnično motiviranih incidentov, ki so jih zagrešili pripadniki organov kazenskega pregona na področju prostega gibanja;
- zagotoviti spoštovanje ustavnih določb o varstvu manjšin;
- izvajati ustrezne politike do manjšin, vključno z Romi.

6.7 OCENA IZVAJANJA ČASOVNIH NAČRTOV

Komisija je objavila oceno napredka vseh petih držav Zahodnega Balkana pri izvajanju časovnih načrtov za liberalizacijo vizumske ureditve najprej novembra 2008 in nato še maja 2009. Novembra 2008 je Komisija na podlagi podrobnih poročil o pripravljenosti (*readiness reports*), ki so jih predložile zadevne države, Svetu predstavila prvo predhodno oceno o napredku teh petih držav pri izvajanju časovnih

načrtov. V skladu s to oceno so bile države razdeljene v tri skupine. Največji napredek je bil opažen pri Makedoniji, v drugo skupino sta bili glede na napredek uvrščeni Črna gora in Srbija, v tretjo skupino pa Albanija ter BiH.

Drugi sklop ocen iz maja 2009 je temeljil na posodobitvah in dodatnih informacijah, ki so jih posredovale vlade zadevnih držav, ter tudi na podlagi poročil misij na terenu, ki so jih opravili nacionalni strokovnjaki EU med januarjem in marcem 2009. V tem času je bilo 15 takšnih misij, po tri za vsako državo, ki so zajemale preverjanje stanja na terenu glede varnosti dokumentov, nadzora meja, upravljanja migracij ter boja proti organiziranemu kriminalu, korupciji in nezakonitim migracijam. To oceno je Komisija Svetu predložila 25. maja 2009, zadevnim državam pa je bila predložena 11. in 12. junija 2009.

V posodobljeni različici ocenjevalnih poročil je bilo ugotovljeno zlasti naslednje:

- Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija izpolnjuje vsa merila iz časovnega načrta;
- dve državi, tj. Črna gora in Srbija, sta prav tako dosegli pomemben napredek in le majhno število meril še ni izpolnjenih;
- drugi dve državi, tj. Albanija ter BiH, kljub pomembnemu napredku še vedno ne izpolnjujeta vrste meril.

Neizpolnjena merila v primeru Črne gore so se nanašala na:

- učinkovito izvajanje zakona o tujcih, ki velja od januarja 2009;
- določitev trajnostne rešitve glede statusa razseljenih oseb in notranje razseljenih oseb, vključno z dostopom do osebnih dokumentov;
- krepitev zmogljivosti na področju kazenskega pregona ter učinkovitega izvajanja pravnega okvira za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, vključno z dodeljevanjem ustreznih finančnih, človeških in tehničnih virov.

V primeru Srbije so se neizpolnjena merila nanašala na:

- izboljšanje čezmejnega nadzora, ki vključuje zlasti izmenjavo informacij z EULEX in kosovsko policijo;
- učinkovito izvajanje Zakona o tujcih, ki velja od aprila 2009, in sprejetje strategije za upravljanje migracij;
- učinkovito izvajanje pravnega okvira za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, vključno z dodeljevanjem ustreznih finančnih in človeških virov;
- celovitost in varnost postopkov pri izdajanju novih biometričnih potnih listov prebivalcem Kosova.

Svet za splošne zadeve in zunanje odnose je 15. junija 2009 po razpravah o ocenjevalnih poročilih v delovnih skupinah Sveta sklenil, da izraža podporo dialogu o liberalizaciji vizumskega režima s petimi zadevnimi državami, ki temelji na načrtih z jasnimi in uresničljivimi merili ter na oceni vsake posamezne države. Obenem opozarja, da bi se morale zadevne države še naprej usmerjati na celovito izpolnjevanje teh meril. Ob priznavanju pomembnosti liberalizacije vizumskega režima za Zahodni Balkan Svet poudarja, da mora vsaka zadevna država

brezvizumski režim doseči na podlagi lastnih dosežkov. Svet tudi poziva države v regiji, naj dodatno pospešijo izvajanje reform, da bodo čim prej izpolnile potrebna merila.

Na podlagi drugega sklopa ocen je Komisija julija 2009 predlagala odpravo vizumov za Makedonijo ter tudi za Črno goro in Srbijo pod pogojem, da obe državi izpolnita še preostale zahteve pred glasovanjem Sveta 30. novembra 2009. Obe državi sta to tudi pravočasno storili in si s tem zagotovili odpravo vizumske obveznosti.

Za Albanijo ter Bosno in Hercegovino se je proces nadaljeval. Julija 2009 je Komisija z dopisom zaprosila vladi teh dveh držav, da čim prej dosežeta napredek na preostalih področjih. Decembra 2009 in februarja 2010 je Komisija organizirala nacionalne strokovne misije na terenu. Ocena misij je bila poleg vladnih poročil podlaga za novo oceno izvajanja časovnih načrtov, ki jo je Komisija objavila aprila 2010. V skladu s to oceno sta državi dosegli bistven napredek s samo nekaj neizpolnjenimi merili. V kolikor bosta državi izpolnili še preostale pogoje, bo Komisija odpravo vizumov za ti dve državi verjetno predlagala še pred koncem leta 2010.

V primeru Albanije se neizpolnjena merila navezujejo na:

- pripravo strategije in politike v podporo ponovni vključitvi albanskih povratnikov;
- krepitev zmogljivosti kazenskega pregona ter učinkovito izvajanje pravnega okvira za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, vključno z dodeljevanjem ustreznih finančnih in človeških virov;
- učinkovito izvajanje pravnega okvira na področju zaplembe premoženja, pridobljenega z organiziranim kriminalom.

V primeru Bosne in Hercegovine se neizpolnjena merila navezujejo na:

- krepitev zmogljivosti kazenskega pregona ter učinkovito izvajanje pravnega okvira za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, vključno z dodeljevanjem ustreznih finančnih in človeških virov;
- postopno izvajanje akcijskega načrta iz marca 2010 o vzpostavitvi elektronske izmenjave podatkov med policijo in organi kazenskega pregona;
- uskladitev kazenskih zakonikov na ravni entitet in v okrožju Brčko s kazenskim zakonikom na državni ravni.

6.8 PREDLOG KOMISIJE EVROPSKEMU SVETU

Komisija je 15. julija 2009 predložila svoj predlog o ukinitvi vizumov za državljane držav Zahodnega Balkana.

Predlog zajema:

1. Potovanje brez vizumov za državljane Makedonije, saj je ta država izpolnila vse pogoje, navedene v časovnem načrtu. Tehnično je to potrebno storiti tako, da se Makedonijo prenese v Prilogo II (pozitivni seznam) k Uredbi (ES) št. 539/2001.

2. Potovanje brez vizumov za državljane Črne gore in Srbije, pod pogojem, da ti dve državi izpolnita preostale še neizpolnjene pogoje do datuma sprejema predloga s strani držav članic EU.
3. Izključitev iz brezvizumskega režima za državljane Srbije, ki prebivajo na Kosovu, in osebe, katerih potrdilo o državljanstvu je bilo izdano na Kosovu, zaradi varnostnih vprašanj, zlasti v zvezi z možnostjo nezakonitih migracij oseb, ki prebivajo na Kosovu. Za zbiranje vlog za potne liste ter izdajanje potnih listov tem osebam bo pristojen poseben usklajevalni urad na ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve.
4. Formalizacijo obstoječe vizumske obveznosti za državljane Kosova z dodajanjem Kosova (na podlagi Resolucije VS ZN 1244/99) v Prilogo I (negativni seznam) k Uredbi (ES) št. 539/2001.
5. Status Albanije ter Bosne in Hercegovine ostaja nespremenjen, saj še ne izpolnjujeta potrebnih pogojev iz časovnega načrta. Takoj ko ti državi izpolnita vse pogoje, namerava Komisija predlagati odpravo vizumske obveznosti.

6.9 SPREJEM ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

Več kot pol leta je minilo od začetka junija 2009, ko je Komisija začela pripravljati zakonodajni predlog, do 19. decembra 2009, ko se je sprememba uredbe začela uporabljati. Sprememba uredbe je zahtevala sodelovanje treh institucij EU: Evropske komisije, Evropskega parlamenta in Sveta. Zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 bo postopek odločanja v prihodnje nekoliko drugačen, kot je bil v primeru Makedonije, Srbije in Črne gore.

Evropska komisija je edina institucija, ki ima pravico predlagati spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001. To pomeni, da mora Komisija predložiti zakonodajni predlog za spremembo uredbe. V tem primeru je Komisija to storila 15. julija 2009, sam postopek pa se je seveda začel že veliko prej. Pri tem je imel vodilno vlogo Generalni direktorat za pravosodje, svobodo in varnost, saj je vizumska politika v njegovi pristojnosti. Ta je začel pripravo zakonodajnega predloga junija 2009, vzporedno z izvedbo končne razprave z državami članicami, ki so podale svoje mnenje k predlogu. Dejanski zakonodajni predlog je bil zelo kratek, saj je omenil samo črtanje treh držav iz Priloge I in njihovo vključitev v Prilogo II Uredbe št. 539/2001. Priložen je bil tudi obrazložitveni memorandum.

Zakonodajni predlog je bil posredovan Evropskemu parlamentu in Svetu 15. julija 2010. V skladu s t. i. postopkom posvetovanja je Parlament obravnaval predlog Komisije in svoje stališče posredoval Svetu. Mnenje Parlamenta ni zavezujoče. O predlogu Komisije je Parlament odločal na plenarnem glasovanju. Pred glasovanjem so bili poslanci s strani Komisije seznanjeni o napredku Črne gore in Srbije pri izpolnjevanju preostalih meril, ki so bila po mnenju Komisije izpolnjena. Razprava in glasovanje sta potekala 12. novembra 2009. Z veliko večino je bil predlog Komisije sprejet.

O končnem predlogu je odločal Svet za pravosodje in notranje zadeve, ki je sestavljen iz notranjih in pravosodnih ministrov 27 držav članic. Ta Svet se zbere približno šestkrat na leto. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bil Svet edini organ, ki je lahko sprejel predlagano spremembo, in sicer z glasovanjem s kvalificirano večino. Svet je spremembo uredbe sprejel na zasedanju 30. novembra 2009. Po glasovanju je sprejeti pravni akt objavljen v Uradnem listu EU. Sprememba uredbe je bila objavljena v Uradnem listu 18. decembra 2009, veljati pa je začela naslednji dan po objavi.

6.10 POTOVANJE BREZ VIZUMOV

Od decembra 2009, po skoraj dveh desetletjih izoliranosti, državljani Makedonije, Srbije in Črne gore, ki potujejo z novimi biometričnimi¹⁹ potnimi listi, ne potrebujejo več vizumov za potovanje v 28 evropskih držav²⁰. Ob prestopu meje se v njihove potne liste odtisne žig mejne kontrole, na območju pa lahko ostanejo največ tri mesece v obdobju šestih mesecev. To je posledica več pomembnih odločitev, ki so jih te tri države morale sprejeti na področjih nadzora meja, varnosti osebnih dokumentov, javnega reda in varnosti ter človekovih pravic, ter posledica kasnejše odločitve držav članic EU, da za te države ukinejo vizumsko obveznost. Na tehnični ravni je to rezultat spremembe Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001.

Seveda samo posedovanje biometričnega potnega lista še ne zadostuje za vstop navedenih državljanov na območje EU, temveč morajo izpolnjevati tudi splošne pogoje za vstop. Tako morajo na mejnih prehodih:

- izkazati namen in pogoje nameravanega bivanja in cilj potovanja (vstop brez vizuma je dovoljen za turistična potovanja, poslovne in zasebne obiske);
- posedovati zadostna sredstva za preživljanje glede na čas nameravanega bivanja, tranzita in vrnitve v matično državo²¹;
- v SIS zoper njih ne sme biti razpisan ukrep zavrnitve vstopa;
- pred nameranim vstopom ne smejo na schengenskem območju bivati že več kot tri mesece v obdobju zadnjih šestih mesecev;
- ne smejo predstavljati nevarnosti za javni red, notranjo varnost, javno zdravje ali mednarodne odnose katere koli države članice.

Če državljani tretjih držav ne izpolnjujejo naštetih pogojev, se jim vstop v schengenske države zavrne. Zavrnitev vstopa ne pomeni trajne prepovedi, temveč velja do izpolnitve vseh predpisanih pogojev za vstop.

¹⁹ Potni list z vključenim elektronskim medijem (brezkontaktnim čipom) z imetnikovo biometrijo.

²⁰ V vse države EU razen Irske in Združenega kraljestva, ki sta se odločili za ohranitev mejnih kontrol in tako nista del schengenskega območja ter tudi v Islandijo, Norveško in Švico, ki niso članice EU, so pa članice schengenskega območja.

²¹ Denarni zneski se razlikujejo med posameznimi državami članicami, pri čemer za Slovenijo znaša ta znesek 70 EUR za vsak dan bivanja.

6.11 STATUS KOSOVA

Januarja 2008, ko je EU začela postopek liberalizacije vizumske ureditve za pet držav Zahodnega Balkana, je bilo Kosovo še pod okriljem Srbije. Kosovo je neodvisnost razglasilo 17. februarja 2008, vendar je bila kljub temu ta država izključena iz procesa liberalizacije. Med pomembnimi razlogi za to so bila zlasti različna stališča držav članic EU o neodvisnosti Kosova. Medtem ko je 22 držav članic priznalo Kosovo v nekaj mesecih po razglasitvi neodvisnosti, pet držav²² EU Kosova še vedno ne prizna kot suverene države.

Evropski svet je na zasedanju junija 2008 poudaril pripravljenost EU, da pomaga pri gospodarskem in političnem razvoju Kosova, in sicer z jasno evropsko perspektivo, ki je skladna z evropsko perspektivo za celotno regijo. Potem, ko je kosovska skupščina razglasila neodvisnost, je Svet razglasil Kosovo za primer *sui generis* in državam članicam EU prepustil, da same določijo svoje odnose s Kosovom v skladu z mednarodnim pravom in nacionalno prakso.

Ena od posledic tega položaja je, da Kosovo ne more vstopiti v pogodbeno razmerje z EU, saj pet držav članic ne bi podpisalo nobenega dokumenta, na katerem bi bilo Kosovo navedeno kot država. Vendar pa ta status ne preprečuje EU, da prične s procesom liberalizacije vizumske ureditve za Kosovo ter odpravo vizumske obveznosti, ki bi jo EU potrdila kasneje. V prilogi I Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 je dodana navedba Kosova v skladu z RVSZN 1244/99²³, tako da za osebe, ki prebivajo na Kosovu, velja vizumska obveznost. Ta temelji na objektivno določenih varnostnih pomislekih, zlasti glede možnosti nezakonite migracije, ki bi izvirala iz Kosova in potekala čez njegovo ozemlje.

V letu 2009 je postalo jasno, da nerešeno vprašanje statusa Kosova EU ne zadeva samo v zvezi s potovanji državljanov Kosova brez vizumov. Ko je Komisija pripravila zakonodajni predlog za odpravo vizumske obveznosti za Srbijo, je več držav EU, zlasti Nemčija, vztrajalo, da to nikakor ne sme voditi do potovanj brez vizumov za prebivalce Kosova. Srbija jih namreč šteje za svoje državljane in jim izdaja nacionalne potne liste Srbije. Srbija vse od leta 1999 ni imela možnosti opravljanja preverjanj na kraju samem v zvezi z osebami, ki prebivajo na Kosovu v skladu z RVSZN 1244/99. Komisija in strokovnjaki držav članic tudi niso mogli preveriti izdajanja dokumentov ter celovitosti in varnosti postopkov, ki jih srbski organi uporabljajo pri preverjanju pravilnosti podatkov, ki jih predložijo osebe, ki prebivajo na Kosovu, ko zaprosijo za nov srbski biometrični potni list. Da bi preprečili zlorabo teh podatkov so srbski organi ustanovili poseben usklajevalni urad²⁴, ki je edini pristojen za obravnavo vseh vlog za potne liste, ki jih vložijo osebe, ki prebivajo na Kosovu, in osebe, katerih potrdilo o državljanstvu je bilo izdano z veljavnostjo za ozemlje Kosova. Zaradi varnostnih

²² Ciper, Grčija, Romunija, Slovaška in Španija.

²³ Resolucija varnostnega sveta Združenih narodov iz leta 1999.

²⁴ Koordinacionalna uprava s sedežem v Beogradu.

pomislekov so imetniki srbskih potnih listov, ki jih izda usklajevalni urad, izključeni iz brezvizumskega režima. Takšna rešitev je po eni strani protislovna in diskriminatorna.

Prva konkretna možnost vizumske liberalizacije za Kosovo se je pojavila oktobra 2009, ko je Komisija izdala strateški dokument o Kosovu, v katerem predlaga strukturiran pristop, ki bi državljanke Kosova približal EU skozi dialog o vizumih s perspektivo vizumske liberalizacije, ko bodo izvedene potrebne reforme. Na podlagi temeljite ocene Komisija predlaga osnutek celovite strategije za vodenje prizadevanja Kosova za izpolnjevanje zahtev EU za liberalizacijo vizumske ureditve. Ta strategija bo določila merila za merjenja napredka Kosova v okviru vizumskega dialoga. Pred dialogom bi moralo Kosovo poskrbeti predvsem za delovanje sporazuma o ponovnem sprejemu z EU.

Tudi Odbor LIBE²⁵ meni, da bi morala Komisija v mejah svojih pristojnosti in glede na RVSZN 1244/99 začeti dialog o vizumskem režimu s Kosovom. To bi bilo v skladu z izvajanjem Solunske agende ter kot del regionalnega pristopa Komisije. Oblikovati bi se moral časovni načrt za poenostavitev in liberalizacijo vizumskega režima, ki bi bil podoben načrtom drugih držav Zahodnega Balkana.

6.12 VPLIV LIBERALIZACIJE NA EU

V preteklem obdobju je pet držav Zahodnega Balkana izvedlo temeljite reforme, ki bodo pripomogle k njihovi varnosti ter tudi varnosti EU pred nezakonitim priseljevanjem in organiziranim kriminalom. Uvedle so biometrične potne liste, posodobile in opremile so mejne prehode, zgradile sprejemne centre za prosilce za azil ter vzpostavile tesnejše sodelovanje z Interpolom, Europolom, Eurojustom in agencijo Frontex. Okrepile so tudi boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Večina teh držav je potrebne ukrepe sprejemala z izjemno hitrostjo in odločnostjo. Za izpolnitev skoraj 50 pogojev, določenih v časovnih načrtih, ki jih je za vsako državo pripravila Evropska komisija, imajo dober razlog. Končna nagrada, privlačna za državljanke in voditelje teh držav, je potovanje v schengensko območje brez vizumov. Komisija, ki postopek liberalizacije ves čas budno spremlja in ocenjuje, je ugotovila, da so Makedonija, Srbija in Črna gora izpolnile vse zahtevane pogoje ter tako bile še pred koncem leta 2009 uvrščene na seznam držav, katerih državljanke za vstop v EU ne potrebujejo vizumov. Albanija ter Bosna in Hercegovina še morata izpolniti nekaj manjkajočih pogojev, da se tudi sami uvrstita na ta seznam.

Proces izvajanja časovnih načrtov je bil šolski primer pogojevanja. Vendar pa to pogojevanje ne obsega samo jasnih pogojev in primerne nagrade, temveč mora biti ob izpolnitvi pogojev nagrada tudi podana. Na ta način EU krepi svojo verodostojnost

²⁵ Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve pri Evropskem parlamentu.

v regiji, ustvarja plodna tla za širše reforme ter spodbuja čezmejno sodelovanje med vedno več pristojnimi institucijami v boju proti skupnim grožnjam.

Za kredibilnost postopka liberalizacije je pomembno, da temelji na zaslugah. Hkrati pa mora izpolniti pričakovanja celotne regije. Iz tega razloga je tudi pomembno, da voditelji EU zadevnim državam ves čas pošiljajo jasna sporočila, da je vizumska liberalizacija prednostna naloga ne le za regijo, temveč tudi za Unijo. Močan signal je trenutno pomemben za Albanijo ter Bosno in Hercegovino, da bi lahko za ti dve državi po izpolnitvi pogojev še pred koncem leta 2010 pričela veljati liberalizacija vizumske ureditve. Pomembno je tudi, da EU razpravlja o tem, kako pomagati Kosovu, ki je edina država, ki ni vključena v proces liberalizacije. To bi bila tej državi spodbuda za izvajanje daljnosežnih reform.

Voditelji EU veliko govorijo o pogojevanju na Balkanu. Pogojevanje se najbolje obnese tako dolgo, kot je verodostojno, dosledno in pošteno, ter tako dolgo, kot je povezava med reformami in koristmi jasno izražena ter se ve, kdo o njih odloča. Posledice tega zaenkrat koristijo vsem, tako Zahodnemu Balkanu kot tudi EU.

Na drugi strani je zaskrbljujoče dejstvo, da so se nekatere evropske države po odpravi vizumov soočile s številnimi prošnjami za azil. Predvsem Belgija je bila deležna številnih prošenj makedonskih in srbskih državljanov albanske narodnosti. Po podatkih belgijskih oblasti so samo januarja in februarja 2010 prejeli dvakrat več prošenj za azil kot lani v vsem letu. Evropska komisija ocenjuje, da je to posledica liberalizacije vizumske ureditve. Hkrati je Komisija Srbijo, Makedonijo in Črno goro pozvala, naj storijo vse, da se izognejo temu, da bi njihovi državljani narobe razumeli ali zlorabljali svobodo potovanja v EU brez vizumov.

7 ZAKLJUČEK

Vsako leto prečka zunanje meje EU več kot 300 milijonov potnikov, mednje pa spadajo tako državljani EU kot državljani tretjih držav. Evropa je in bo še naprej najpomembnejša turistična destinacija na svetu. To izraža pomen kulturne dediščine EU ter uspeh njenega političnega in socialnoekonomskega modela. Da bi EU svoje vrednote lahko delila z drugimi in podpirala gospodarsko rast, mora biti še naprej dostopna in odprta za druge.

Odprava nadzora na notranjih mejah EU je eden največjih dosežkov evropskega povezovanja. Območje brez notranjih meja se je s 7 držav leta 1995 razširilo na 25 držav konec leta 2009, kar je edinstven zgodovinski dosežek. Migracijski pritisk ter preprečevanje vstopa osebam, ki želijo vstopiti v EU iz neupravičenih razlogov, sta očitna izziva, s katerima se srečuje Unija ter s tem tudi njena politika glede mej in vizumov. Bistvene izzive na področju upravljanja migracij je treba obravnavati v okviru celovite politike priseljevanja (globalni pristop), pri čemer mora biti vključeno zlasti sodelovanje EU s tretjimi državami. Upravljanje meja mora gospodarsko rast v obmejnih regijah sosednjih držav podpirati in ne zatirati. Prav tako je potrebno olajšati neposredne stike med ljudmi v obmejnih regijah ter med družinskimi člani. V ta namen je EU pripravila sporazume o poenostavitvi vizumskih postopkov z osmimi sosednjimi državami (poleg petih držav Zahodnega Balkana še z Rusijo, Ukrajino in Moldavijo). Naslednji korak je dialog o odpravi vizumske obveznosti.

Na liberalizacijo vizumske ureditve so morale države Zahodnega Balkana zelo dolgo čakati. Vse od takrat, ko je bila vizumska obveznost uvedena za vse države v regiji razen Hrvaške, so se vlade teh držav obračale na EU z vprašanji, kaj morajo storiti, da se ta obveznost že enkrat ukine. Leta 2003 jim je bilo na vrhu v Solunu obljubljeni, da se bodo pričele razprave o potrebnih reformah, vendar nato ni bilo resnega napredka več let. Čeprav so vse države potencialne ali uradne kandidatke za vstop v EU, so morali njihovi državljani še naprej stati v vrsti za vizume. Postopek pridobitve vizuma je bil dolgotrajen, stresen in drag ter pogosto tudi brez pozitivnega rezultata. V glavah so se jim porajali resni dvomi o verodostojnosti evropske perspektive njihovih držav.

Ko se je proces liberalizacije končno pričel, so Komisija in številne države članice spoznale, da je bilo dotedanje stanje v škodo EU ne le zaradi političnih razlogov, temveč tudi z vidika kazenskega pregona. Unija se je začela zavedati, da mora izboljšati sodelovanje s pristojnimi organi kazenskega pregona v državah Zahodnega Balkana, ki so z vseh strani obdane z državami članicami EU. Samo na ta način je lahko boj proti nezakonitim migracijam in organiziranemu kriminalu bolj učinkovit.

Leta 2006 je EU ponudila državam Zahodnega Balkana vizumske olajšave (lažja pridobitev vizumov za državljane zadevnih držav) v zameno za sporazume o ponovnem sprejemu. Ti so članicam EU omogočili vračanje nezakonitih priseljencev v

državo izvora ali tranzita, kar je bil zelo pomemben dosežek za Unijo. Temu je leta 2008 sledil dialog o liberalizaciji v zvezi s časovnimi načrti. Komisija in države članice so nato v države Zahodnega Balkana poslale 15 misij strokovnjakov, ki so na terenu preverjali napredek posameznih držav, še posebej glede varnosti dokumentov, nadzora državnih meja, upravljanja migracij ter javne varnosti. Na podlagi poročil strokovnjakov je lahko Komisija pripravila podrobne ocene. Na presenečenje mnogih skeptikov je proces izvajanja reform obrodil sadove v celotni regiji.

Pozitivni učinek procesa vizumske liberalizacije je zlasti okrepitev podpore in navdušenja nad EU v regiji. Potovanje v EU brez vizumov daje državljanom držav Zahodnega Balkana občutek, da so zaželeni ter da EU čaka na njih. Prav tako je proces liberalizacije postal primer dobre prakse pogojevanja EU. Gre za strukturiran proces z jasno postavljenimi pogoji, opredeljenimi časovnimi roki, ocenjevanjem, ki temelji na enakih merilih, ter navsezadnje z jasno opredeljenimi cilji. Celoten proces se izvaja v pristopnih pogajanjih, predvsem v zvezi z zahtevami po preoblikovanju pravnega reda na področju pravosodja in notranjih zadev. Pri tem so bili konkretni elementi v državah Zahodnega Balkana vzpostavljeni na področju boja proti organiziranemu kriminalu, korupciji in nezakonitemu priseljevanju.

Proces je ustvaril tudi zelo zdravo konkurenco med petimi sodelujočimi državami. Ko sta Albanija ter Bosna in Hercegovina spoznali, da sta v zaostanku za svojimi sosedi, sta okrepili prizadevanja. Spoznanja, ki so nastala v procesu, pa se lahko uporabijo za širši proces pristopa držav Zahodnega Balkana v EU. Obravnavanje vseh držav enako v istem procesu ter pošteno nagrajevanje za objektivno izvajanje postopkov je najboljši način za spodbujanje nacionalnih prizadevanj za izpolnitev zahtevnih meril za pristop.

Med pisanjem diplomskega dela sem preverjal dve hipotezi, in sicer:

1. Na območju Evropske unije je veliko nezakonitega priseljevanja in organiziranega kriminala, zato je nujno sodelovanje tako držav članic Evropske unije kot tudi tretjih držav ter njihovih institucij v boju proti tem pojavom.
2. Po liberalizaciji vizumske ureditve ter preoblikovanju pravnega reda na področju pravosodja in notranjih zadev v državah Zahodnega Balkana se pričakuje zmanjšanje organiziranega kriminala in nezakonitega priseljevanja tujcev, ki so bivali na območju teh držav, zaradi česar bo varnejša celotna Evropska unija.

Prva hipoteza je potrjena, saj si države članice EU skupaj s sosednjimi tretjimi državami prizadevajo za boj proti kriminalu in nezakonitemu priseljevanju. Pomembno je tudi učinkovito policijsko in pravosodno sodelovanje na področju boja proti drogam, terorizmu in trgovini z ljudmi. Več kot je članic, ki si skupaj s sosednjimi državami prizadevajo za boj proti kriminalu in nezakonitim migracijam, bolje lahko zaščitijo evropske državljane. Če pogledamo države Zahodnega Balkana, ugotovimo, da sta bila kriminal in korupcija v regiji v preteklosti zelo razširjena. So pa v zadnjem času te države zelo napredovale, tudi zaradi pomoči EU pri vzpostavitvi boljše policije in pravosodnega sodelovanja. Proces liberalizacije vizumske ureditve jih je spodbudil, da so se spoprijele s kriminalom in korupcijo, ter jih obvezal, da pri

zaščiti državljanov tesno sodelujejo z EU. Države so morale sprejeti tudi standarde EU pri mejnih kontrolah in pri obravnavanju beguncev in priseljencev iz tretjih držav. S tem je več nadzora nad priseljevanjem. Na ta način je potrjeno, da je najboljši način za učinkovito zmanjšanje kriminala in nezakonitih migracij neposredno sodelovanje z državami iz zadevnih regij. Organi kazenskega pregona EU morajo sodelovati z organi tretjih držav, da bi dosegli dobre rezultate v današnjem svetu hitre komunikacije in množičnih potovanj.

Potrjena je tudi druga hipoteza, saj so na tehnični ravni sedaj Makedonija, Črna gora in Srbija, kmalu pa tudi Albanija ter Bosna in Hercegovina, del evropske strukture boja proti kriminalu in nezakonitemu priseljevanju ter aktivno sodelujejo v organizacijah, kot so Frontex, Interpol, Europol in Eurojust. Organi kazenskega pregona iz EU in držav Zahodnega Balkana sodelujejo skupaj z namenom zmanjševanja nezakonitih migracij, tihotapljenja drog, trgovanja z ljudmi, pranja denarja in drugih kaznivih dejanj. Države Zahodnega Balkana so okrepile svoja prizadevanja za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji. Ukvarjajo se z migranti iz tretjih držav, ki skušajo preko teh držav vstopiti v EU. Število teh migrantov je veliko večje, kot je bilo v preteklosti število nezakonitih priseljencev, državljanov držav Zahodnega Balkana v EU. Po sporazumu države Zahodnega Balkana sprejemajo nazaj svoje državljane in ljudi, ki so potovali preko njihovega ozemlja, za katere se ugotovi, da nezakonito prebivajo v EU. Zaradi vsega tega je EU varnejša. Na politični ravni se je kredibilnost EU na Balkanu povečala in države si vse bolj želijo, da bi postale polnopravne članice Unije. S tem je torej EU vsekakor veliko več pridobila, kot izgubila.

Na koncu je potrebno omeniti še negativno stran liberalizacije vizumske ureditve. Kot je znano, se je število prosilcev za azil iz Srbije in Makedonije predvsem v Belgiji močno povečalo. Gre za resno zlorabo zaupanja državljanov teh držav, ki bi lahko ogrozila proces liberalizacije za BiH in Albanijo. Po besedah poročevalke Evropskega parlamenta za vizumsko liberalizacijo Tanje Fajon je treba državljanom omenjenih držav jasno pojasniti, da potovanje brez vizumov ne pomeni tudi možnosti za pridobitev dovoljenja za prebivanje v EU in da ne smejo nasedati lažnim obljubam po boljši prihodnosti in upravičenosti do političnega azila. Evropska komisija je zato države Zahodnega Balkana opozorila, da so dolžne svoje državljane obvestiti ne samo o pravicah, temveč tudi o omejitvah vizumske liberalizacije.

S podobnim problemom se v zadnjem času sooča Francija. Po vstopu Romunije in Bolgarije v EU leta 2007 ni bilo več ovir za potovanje njihovih državljanov v ostale države EU. Še pred desetimi leti so za vstop v EU potrebovali vizum. Številni Romi so zato zapustili Romunijo in Bolgarijo ter si poiskali zatočišče v Franciji. Kot državljani EU so upravičeni do bivanja v Franciji in jih lahko izženejo le, če zagrešijo kaznivo dejanje. Francoski predsednik Nicolas Sarkozy je v okviru širše vojne proti kriminalu konec julija napovedal rušenje nezakonitih romskih naselij in izgon tujih Romov. Trdi, da s tem Francija le uresničuje svoj in evropski pravni red. Po njegovem mnenju pravica do svobode gibanja ne sme biti neomejena in brez pogojev, poleg tega pa nobena država ne sme prepustiti skrbi za svoje državljane drugim državam.

Francoska vlada je zapisala, da so romska naselja viri nezakonitega tihotapljenja, šokantnih življenjskih standardov, prostitucije, kriminala ter izkoriščanja otrok za prosjačenje. Novi ukrepi niso namenjeni stigmatiziranju katere koli skupnosti, temveč kaznovanju nezakonitega obnašanja. Tako so že teden dni po tem, ko je francoska vlada izdala ukaz, razdrli več kot 40 romskih naselij, njihove prebivalce pregnali, več kot 700 pa so jih s čarterskimi leti poslali nazaj v Romunijo in Bolgarijo. Francija trdi, da gre v tem primeru za prostovoljno zapustitev države, saj so vsakemu, ki se za to odloči, ob odhodu ponudili 300 evrov za odraslo osebo in 100 evrov za otroka.

V Franciji sedaj preučujejo pravne možnosti, kako izgnanim Romom preprečiti ponovno vrnitev v državo. Ker so romunski in bolgarski Romi državljani EU, lahko v Francijo pridejo kadar koli, ta pa jih lahko izžene, če zagrešijo kaznivo dejanje ali ne morejo poskrbeti zase oz. so breme družbi. Eden izmed predlogov je, da bi jim ob odhodu pobrali biometrične podatke.

O podobnih ukrepih razmišljajo tudi v drugih evropskih državah. Iz Italije je že prišel predlog, da bi na ta način iz države izgnali vse državljane EU, ki živijo od njihove državne pomoči. Vse to kaže, da bodo razvite države EU, ki so največja tarča revnih priseljencev, bodisi iz drugih članic EU bodisi iz tretjih držav, v prihodnosti storile vse, da preprečijo dolgotrajno bivanje teh priseljencev na ozemlju svojih držav. V kolikor se bo ta pojav v prihodnje nadaljeval, bo EU vsekakor morala temeljito premisliti, v katero smer naj se nadaljuje proces liberalizacije vizumske ureditve.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

- ACCETTO, Matej. Izgradnja Evrope: od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2006.
- BUFON, Milan. Zahodni Balkan, evropski izziv: ob desetletnici Daytonskega mirovnega sporazuma. Fakulteta za humanistične študije, Koper, 2006.
- BURIAN, Dušan. Schengen v praksi. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 1999.
- CVIKL, Milan. M. Prenovljeno pravo Evropske unije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2008.
- DEBELAK, Slavko. RAKOČEVIČ, Slobodan. Upravnopravne notranje zadeve. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
- JANC, Gregor. ŠALOVEN, Matjaž. Predpisi s področja državne meje, tujcev in schengenskega pravnega reda. GV založba, Ljubljana, 2007.
- KAJNČ, Sabina. Razvoj evropske zunanje politike: od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2008.
- PETROVIČ, Tanja. Dolga pot domov: Reprezentacije zahodnega Balkana v političnem in medijskem diskurzu. Mirovni inštitut, Ljubljana, 2009.
- STOPPA, Edgar. WESTPHAL, Volker. Evropsko pravo za mejno policijo. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 2004.
- TRATNIK, Matjaž. FERČIČ, Aleš. FERLINC, Maja. Osnove prava Evropske unije. Obzorja, založništvo in izobraževanje, Maribor, 2004.
- ZUPANČIČ, Jernej. Novejše geopolitične spremembe balkanskega polotoka. Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2008.

Prispevki v knjigah in zbornikih

- BIZJAK, Ivan. Prednosti, ki jih državljanom prinaša evropsko območje svobode, varnosti in pravice. V: Zbornik XVI. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 2009.
- KAJNČ, Sabina. LAJH, Damjan. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V: Evropska unija od A do Ž, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009, str. 17–28.
- NUSDORFER, Radica. Območje svobode, varnosti in pravice. V: KAJNČ, Sabina. LAJH, Damjan (ur.): Evropska unija od A do Ž. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009, str. 255–259.
- ŠUKLJE, Borut. Zahodni Balkan in Evropska unija. V: KAJNČ, Sabina. LAJH, Damjan (ur.): Evropska unija od A do Ž. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009, str. 431–436.

Članki v časopisih in revijah

- DEVETAK, Silvo. Politika EU do Zahodnega Balkana. Večer, Pogledi, 25. 3. 2010.
- LEDNIK, Aleš. Misija: Zahodni Balkan. Večer, Sobotna priloga, 13. 3. 2010.
- ZUPANČIČ, Jernej. Nemirni Balkan med lokalizacijo in globalizacijo. Geografski obzornik, letnik 54, številka 1, Ljubljana, 2007, str. 4–13.

Zakoni in predpisi

- Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma, z dne 14. junija 1985, med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah. Uradni list EU, št. 2000/A922.
- Navodilo o izdaji vizuma tujcu, ki ima potni list, katerega veljavnost je krajša od treh mesecev. Ur. list RS, št. 95, 12. 9. 2006.
- Navodilo o vsebini in formatu vizuma. Ur. list RS, št. 43, 26. 4. 2004.
- Pravilnik o zavrnitvi vstopa v Republiko Slovenijo državljanu tretje države, izdaji vizuma na mejnem prehodu in načinu označitve razveljavitve vizuma. Ur. list RS, št. 29, 30. 3. 2007.
- Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na notranjih mejah. UL L 239, 22. 9. 2000.
- Sporazum o poenostavitvi izdajanja vizumov med Evropsko skupnostjo ter Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Srbijo in Črno goro. Ur. list EU št. 334, 19. 12. 2007.
- Sporazum o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja med Evropsko skupnostjo ter Albanijo, Bosno in Hercegovino, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Srbijo in Črno goro. Ur. list EU št. 334, 19. 12. 2007.
- Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta (z dne 15. 3. 2006) o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah). UL L 105, 13. 4. 2006.
- Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta (z dne 9. 7. 2008) o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS). Ur. list EU, št. 218, 13. 8. 2008.
- Uredba Sveta (ES) št. 1030/2002 (z dne 13. 6. 2002) o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav. UL L 157, 15. 6. 2002.
- Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 (z dne 15. 3. 2001) o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. UL L 81, 21. 3. 2001.
- Uredba Sveta (ES) št. 1683/95 (z dne 29. 5. 1995) o enotni obliki za vizume. UL L 164, 14. 7. 1995.
- Uredba Sveta (ES) št. 415/2003 (z dne 27. 2. 2003) o izdaji vizumov na meji, vključno z izdajo takih vizumov pomorščakom v tranzitu. OJ L 064, 7. 3. 2003.
- Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik). Ur. list EU, št. 243, 15. 9. 2009.
- Uredba Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.
- Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS). Ur. list EU, št. 218, 13. 8. 2008.

- Uredba (EU) št. 265/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. marca 2010 o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z gibanjem oseb z vizumom za dolgoročno prebivanje. Ur. list EU, št. 85, 31. 3. 2010.
- Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) (ZTuj-1-UPB6). Ur. list RS št. 64, 10. 8. 2009.

Viri z interneta

- Portal Europa – Free movement of persons, asylum and immigration.
URL=«http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_en.htm«. 25. 7. 2010.
- European Stability Initiative – The Schengen White Liste Project.
URL=«<http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=342>«. 20. 7. 2010.
- Eur-lex – Dostop do zakonodaje Evropske unije.
URL=«<http://eur-lex.europa.eu/sl/index.htm>«. 14. 7. 2010.
- Evropski parlament – Države Zahodnega Balkana.
URL=«http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/relations/relations/article_7240_sl.htm«. 23. 7. 2010.
- Spletna stran evropske poslanke Tanje Fajon.
URL=«<http://www.tanja-fajon.eu/>«. 30. 7. 2010.
- MNZ – Vizumska liberalizacija za državljane Črne gore, Makedonije in Srbije.
URL=«<http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article//6526/>«. 20. 12. 2009.
- Portal Slovenija, doma v Evropi – Schengen in vizumska politika.
URL=«<http://www.evropa.gov.si/si/schengen/schengen-in-vizumska-politika/>«. 22. 7. 2010.
- Portal Siol – Fajonova zaskrbljena zaradi množice prosilcev azila.
URL=«http://www.siol.net/eu/novice/2010/03/fajonova_zaskrbljena_zaradi_mnozice_prosilcev_azila_iz_srbije_in_makedonije.aspx«. 5. 3. 2010.
- Portal RTV Slovenija – Francija ima novo misijo – izseliti čim več Romov.
URL=«<http://tvslovenija.si/svet/francija-ima-novo-misijo-izseliti-cim-vec-romov/236999>«. 16. 8. 2010.
- Portal RTV Slovenija – Izselitev Romov ni kolektivni izgon.
URL=«<http://tvslovenija.si/evropska-unija/francija-se-brani-izselitev-romov-ni-kolektivni-izgon/238202>«. 31. 8. 2010.

Ostali viri

- Akcijski načrt Sveta in Komisije o izvajanju Haaškega programa za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. UL C 198, 2005.
- Evropska komisija. Globalni pristop k vprašanju migracij: za celovito evropsko migracijsko politiko. Bruselj, 2006.
- Evropska komisija. Kosovo – Uresničevanje evropske perspektive. Bruselj, 2009.
- European Stability Initiative. Excerpts from EU policy documents. Berlin, 2009.
- European Stability Initiative. The EU visa liberalisation process with the Western Balkans countries at a glance. Bruselj, 2009.

- European Stability Initiative. The Schengen White List Project Compendium. Berlin, 2010.
- Haaški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. UL C 53, 3. 3. 2005.
- Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas. UL C(2010) 1620, 19. 3. 2010.
- MNZ. Pogosta vprašanja in odgovori o schengnu. Ljubljana, 2007.
- MNZ. Predsedovanje Slovenije Svetu EU. Ljubljana, 2008.
- Ocena Haaškega programa in akcijskega načrta. COM(2009) 263, 10. 6. 2009.
- Poročilo Evropskega parlamenta o predlogu Uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001. 27. 10. 2009.
- Stockholmski program: Območje svobode, varnosti in pravice za državljane. COM(2009) 262, 10. 6. 2009.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP	bruto domači proizvod
BiH	Bosna in Hercegovina
EBRD	<i>European Bank for Reconstruction and Development</i> (Evropska banka za obnovo in razvoj)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ES	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EULEX	<i>The European Union Rule of Law Mission in Kosovo</i> (Misija Evropske unije na Kosovu)
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
EUROJUST	<i>The European Union's Judicial Cooperation Unit</i> (Urad za evropsko pravosodno sodelovanje)
EUROPOL	<i>European Police Office</i> (Evropski policijski urad)
EUROSUR	<i>European External Border Surveillance System</i> (Skupni evropski sistem za nadzor zunanjih meja EU)
FRONTEX	Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organisation</i> (Mednarodna organizacija kriminalistične policije)
IPA	<i>The Investment Program Association</i> (Instrument predpristopne pomoči)
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
PEU	Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba
RS	Republika Slovenija
RVSZN	Resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov
SIS	Schengenski informacijski sistem
UL	Uradni list
VIS	Vizumski informacijski sistem
ZDA	Združene države Amerike
ZN	Združeni narodi

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisani Robert Matjašič izjavljam, da sem avtor diplomskega dela z naslovom LIBERALIZACIJA VIZUMSKE UREDITVE ZA DRŽAVE ZAHODNEGA BALKANA.

Delo sem napisal pod mentorstvom mag. Slavka Debelaka. Strinjam se z objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko delo je lektorirala Alenka Cizel, prof. slovenskega jezika.

Ljubljana, september 2010

Robert Matjašič