

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Brigita BAJUK

Mentor: redni profesor dr. Bojko BUČAR

**ZUNANJA MEJA EVROPSKE UNIJE:
IZZIV ZA DRŽAVE KANDIDATKE ZA ČLANSTVO V EVROPSKI
UNIJI**

Diplomska naloga

Mala Loka, 2003

KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC

UVOD	1
I. ZGODOVINA SVOBODNEGA GIBANJA OSEB	9
I.1 ZAČETKI SODELOVANJA	10
I.2 ENOTNA EVROPSKA LISTINA	11
I.3 NASTANEK SCHENGENSKEGA SPORAZUMA	12
I.4 POGODBA O EU IN NASLOV VI	13
I.5 DOPOLNILA, KI JIH JE VNESLA AMSTERDAMSKA POGODBA	15
II. SCHENGENSKI SPORAZUM	17
II.1 VSEBINA SCHENGENSKEGA SPORAZUMA	19
II.1.2.1 Enotna vizna politika	21
II.1.2.2 Sodelovanje policijskih organov	22
II.1.2.3 Izravnalni ukrepi	22
II.2 ZAČETNE TEŽAVE DRŽAV PODPISNIC Z UPORABO SCHENGNA II	23
II.3 VKLJUČITEV SCHENGENSKEGA SISTEMA V PRAVNI RED EU	24
II.3.2.1 Proces komunitarizacije	25
II.3.2.2 Protokol k Amsterdamski pogodbi, ki schengenski acquis integrira v okvir EU	26
II.3.2.3 Protokoli, ki določajo poseben položaj Združenega kraljestva, Irske in Danske v odnosu do Schengenskega sporazuma	27
II.3.2.4 Fleksibilnost sodelovanja držav po Amsterdamski pogodbi	28
II.4 VLOGA SCHENGENSKEGA PRAVNEGA REDA V DRŽAVAH ČLANICAH	29
II.5 SESTAVA SCHENGENSKEGA PRAVNEGA REDA	29
II.6 NAČIN UVELJAVITVE SCHENGENSKEGA SPORAZUMA	31
II.7 VLOGA SCHENGENSKEGA SPORAZUMA V DRŽAVAH	32
II.7.1 DRŽAVE ČLANICE EU	32
II.7.1.1 Velika Britanija in Republika Irska	32
II.7.1.2 GRČIJA - omejeno izvajanje schengenskega režima	33
II.7.1.3 Nordijske države	33
II.7.1.4 Kraljevina Danska	35

II.7.2 DRŽAVA NEČLANICA EU IN NEČLANICA SCHENGenskega SPORAZUMA - ŠVICA	35
III. DRŽAVE KANDIDATKE ZA ČLANSTVO V EU IN SCHENGENSKI SISTEM.	38
III. 1 POSEBNOSTI NASLEDNJE ŠIRITVE EU	38
III.1.1 POMEN ŠIRITVE NA VZHOD ZA DRŽAVE ČLANICE EU	39
III.1.2 POMEN VKLJUČITVE V EU ZA DRŽAVE KANDIDATKE	39
III.2 POGAJANJA O ČLANSTVU V EU	40
III.3 DRŽAVE KANDIDATKE IN SCHENGENSKI SISTEM	41
III.3.1 NAČIN UVELJAVLJANJA SCHENGNA V DRŽAVAH KANDIDATKAH	41
III.3.2 NOVE ZUNANJE MEJE EU PO ŠIRITVI NA NOVE ČLANICE	42
III.3.2.1 Politika odprtih meja v Srednji in Vzhodni Evropi	42
III.3.2.2 Ustrezna vizna politika EU?	43
III.3.3 TEŽAVE DRŽAV KANDIDATK	43
III.3.3.1 Vključitev v schengenski sistem	44
III.3.3.2 Težave s schengenskim informacijskim sistemom	44
III.3.3.3 Nadzor meja med novimi državami članicami EU	45
III.3.3.4 Zunanja meja EU - skrb vseh držav članic EU?	46
III.3.3.5 Primer Madžarske narodne manjšine	47
IV. SLOVENIJA IN SCHENGENSKI SISTEM	49
IV.1 DRŽAVNA MEJA REPUBLIKE SLOVENIJE	49
IV.2 SLOVENIJA IN ZUNANJA MEJA EU	50
IV.2.1 ZAČETEK IZVAJANJA SCHENGNA V AVSTRIJI IN ITALIJI	51
IV.2.2 PRIPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE NA VZPOSTAVITEV SCHENGENSKE MEJE	52
IV.2.2.1 Proces pogajanj za članstvo v EU	52
IV.2.2.2 Nadzor na meji	53
IV.2.2.3 Vizni režim	55
IV.3 BODOČA ZUNANJA MEJA EU - MEJA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO	56
IV.3.1 POGODBA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN REPUBLIKO HRVAŠKO O MEJI	57
IV.3.2 SPORAZUM MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN REPUBLIKO HRVAŠKO O OBMEJNEM PROMETU IN SODELOVANJU (SOPS)	57

<i>IV.3.3 RAZMERJA MED SOPS-om, POGODBO O MEJI IN SCHENGENSKIM SPORAZUMOM</i>	59
IV.4 OBLIKE IN NAČINI FINANČNE POMOČI EU ZA VZPOSTAVITEV ZUNANJE (SCHENGENSKE) MEJE EU	60
<i>IV.4.1 PHARE program kot inštrument pristopanja k EU</i>	61
<i>IV.4.2 TWINNING</i>	62
IV.4.2.1 Twinning v Sloveniji.....	62
<i>IV.4.3 SODELOVANJE Z AVSTRIJO: MEJNA KONTROLA IN POLICIJSKO SODELOVANJE</i>	63
<i>IV.4.4 PROGRAMI ČEZMEJNEGA SODELOVANJA (Phare Cross-Border Co-operation Programmes)</i>	64
IV.4.4.1 Slovenija in Phare CBC	65
ZAKLJUČEK	67
VIRI	70
KAZALO VSEBINE	1

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

BIP – Border Inspection Posts

C.SIS – Centralni Schengenski informacijski sistem

CBC – Cross-Border Co-operation

CELAD – The European Committee to Combat Drugs

EEL – Enotna evropska listina

EFTA – European Free Trade Association

EGP – Evropski gospodarski prostor

EGS – Evropska gospodarska skupnost

ES – Evropske skupnosti

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

EURATOM – Evropska skupnost za atomsko energijo

MAG – Mutual Assistance Group

MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve

N.SIS – Nacionalni Schengenski informacijski sistem

NDR – Nemška demokratična republika

OJ – Official Journal

PHARE – Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy

PNZ – Pravosodje in notranje zadeve

PPS – predpristopni svetovalec

RH – Republika Hrvaška

RS – Republika Slovenija

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SIS – Schengenski informacijski sistem

Sl.I. FNRJ – Službeni list Federativne narodne republike Jugoslavije

SOPS – Sporazum o obmejnem prometu in sodelovanju

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

Ur.I. RS – Uradni list Republike Slovenije

ZDA - Združene države Amerike

ZRN – Zvezna republika Nemčija

UVOD

Republika Slovenija bo morala z vstopom v Evropsko unijo (EU) med drugimi prilagoditvami na pravni red EU sprejeti tudi *schengenski acquis*; le-ta se nanaša na odpravo nadzora na notranjih mejah EU, obenem pa predvideva poostren nadzor na mejah z državami nečlanicami EU. Na podlagi dosedanjih izkušenj z delovanjem schengenskega sistema se je pokazala potreba po dinamičnem prilagajanju omenjenega sistema spremembam v okolju, v katerem deluje. Naslednja velika sprememba bo širitev EU leta 2004. Ob tem se postavlja vprašanje ali EU (s poostrenim nadzorom zunanjih meja, enotno vizno in azilno politiko) postaja »trdnjava Evropa«, ki bo vzpostavila (po vključitvi novih držav članic) nove zidove med sosednjimi državami Srednje in Vzhodne Evrope.

Pojavljajo se neke vrste bojzani glede prihodnjega izvajanja nadzora na mejah. Varnost, predvsem meja med notranjo in zunanjo varnostjo, je doživela konceptualne spremembe. Najpomembnejša je konec neposredne vojaške grožnje za države članice EU, ki jo je v preteklosti predstavljala Sovjetska zveza. Nevarnost državam članicam EU v sedanosti predstavljajo organiziran kriminal, trgovina z drogami, ilegalni priseljenci, prekupčevanje s človeškimi življenji, trgovina z ilegalnim blagom (kot so orožje, otroška pornografija, jedrske snovi), pa tudi grožnje javnemu redu, ki jih predstavljajo nasilni elementi iz sosednjih držav (nogometni huligani, politični demonstranti). Pomembno grožnjo predstavljajo tudi konflikti, ki v drugih državah povzročijo begunske krize in možnost terorističnih dejanj. Koncept varnosti se je razširil na »societalno« varnost, tako da se v sodobnosti preučujejo tudi ogrožanje človekovih pravic, okolja in kultur. Ukinitev nadzora na notranjih mejah držav članic schengenskega sistema je tako povzročila pojav »varnostnega deficita« v teh državah, kar so skušali omiliti s serijo novih ukrepov varnostnega sodelovanja. Obdobje 1990-1996, v katerem je schengenski sistem stopal v veljavo, je bilo obdobje velikih sprememb; prišlo je do združitve obeh Nemčij, naraslo je število prosilcev za azil, teroristična dejavnost se je prenesla iz Alžirije v Francijo. Do izraza so prišle teme kot so omejitve priseljevanja, omejevanje števila podeljenih dovoljenj za azil, narejene so bile vzročne povezave med varnostjo, številom kaznivih dejanj in priseljevanjem. Pojavila so se opažanja o »trdnjavi Evropa«, kar pomeni, da se je skozi tak sistem oblikovala Evropa, ki tujce izključuje. Na drugi strani pa so govorili o »Evropi, preluknjani kot sito« zaradi zelo prepustne zunanje meje EU. V sedanjem času pa glavne težave za sistem predstavljajo sosednje države EU, saj se schengenski sistem iz perspektive

Vzhodno in Srednjeevropskih držav že ima za novo »železno zaveso«, saj strogo nadzorovana meja ločuje države znotraj sistema od držav, ki so zunaj.

Taka ločitev se je v tistem času nanašala predvsem na države, ki so se pogajale za članstvo v EU. Madžarska in Slovenija sta bili državi, ki jih je vzpostavitev schengenskega sistema najbolj prizadela. Obe državi z večjim delom mejita na državi članici schengenskega območja. Pred popolno uveljavitvijo Schengenskega sporazuma sta bili avstrijsko-madžarska in italijansko-slovenska meja relativno odprti in neproblematični. Ko se je leta 1997 začela uveljavitev schengenskih standardov na omenjenih mejah, je bilo veliko negotovanja in vznemirjenja. Po uveljavitvi nadzora na mejah leta 1998 so bile narejene določene spremembe za lokalni promet, tako da se je uporabila določena fleksibilnost pri interpretaciji Schengna. Glavni problem uvajanja strogega pregleda oseb in vseh vozil so bili novi stroški za podjetja (vse države kandidatke imajo sicer odprt dostop na trg EU za industrijske proizvode), motenje lokalne gospodarske dejavnosti in trgov, preprečevanje normalnih družbenih odnosov preko meja, temeljito pregledovanje pa je tudi simbolično predstavljalo neke vrste izključitev.

Ko so se Srednje- in Vzhodnoevropske države začele pripravljati na članstvo v EU, je bil potreben celovit pregled obstoječe zakonodaje v državah kandidatkah in oblikovanje državnih programov za izvajanje pravnega reda EU. V pogajalskem procesu, so si države kandidatke skušale omiliti oz. prilagoditi pogoje, ki jih je na določenem področju od njih zahtevala Komisija EU. Task Force za širitev pri Evropski komisiji pregleduje (screens) pravne določbe in praktične ukrepe, ki jih izvajajo v državah kandidatkah.¹ Čeprav ta proces v 24. poglavju vključuje pravosodje in notranje zadeve kot celoto, so določeni poudarki dani tudi schengenskemu sistemu in z njim povezanimi dejavnostmi: politika azila, zunanjih meja, nadzor priseljevanja, organiziran kriminal, prekupčevanje z mamili, terorizem, ter sodelovanje policijskih, carinskih in pravosodnih organov. Od tega, koliko so države kandidatke pripravljene uveljaviti schengenske norme na svojih mejah, je odvisna stopnja sprostitev nadzora, ki ga sedanje države članice EU izvajajo na vzhodnih zunanjih mejah. Zdi se, da problem predstavljajo meje EU z državami kandidatkami na eni strani in meje z drugimi državami Vzhodne Evrope na drugi strani.

Za države kandidatke za članstvo v EU pomeni sprejem *schengenskega acquisa* določeno spremembo v odnosu do sosednjih držav, ki niso članice EU. V diplomski nalogi

¹ Pogajanja za članstvo prve skupine držav kandidatk so se začele spomladi 1998; v prvo skupino držav kandidatk za članstvo v EU spadajo: Ciper, Češka, Estonija, Litva, Latvija, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

bom tako poskušala odgovoriti na vprašanje: Ali uveljavitev poostrelega nadzora na zunanji meji EU pomeni postavitev zidu med državami »v klubu« in državami, ki vanj ne spadajo? Skušala bom pojasniti, kakšno vlogo imajo pri tem bilateralni sporazumi med sosednjima mejnima (EU - neEU) državama. Glede na to, da morajo države kandidatke za članstvo v EU sprejeti schengenski sistem v celoti nas bo zanimalo tudi, ali so možna odstopanja od pravil schengenskega sistema.

V svoji diplomski nalogi bom najprej definirala sam schengenski sistem. Navedla bom vzroke za njegov nastanek ter vsebino in pomen sistema. Predstavila bom spremembe po vključitvi schengenskega pravnega reda v pravni okvir EU ter (specifične) položaje posameznih držav članic EU znotraj schengenskega sistema. V 2. poglavju bom opisala postopek prilagajanja držav kandidatk za članstvo v EU na področju schengenskega sistema. Izpostavila bom določene probleme, ki so se pojavili pri usklajevanju pravnega reda držav kandidatk za članstvo v EU s pravnim redom EU. V 3. poglavju se bom osredotočila na Slovenijo kot eno izmed držav kandidatk za članstvo v EU. Predstavila bom bilateralne sporazume Republike Slovenije s sosednjimi državami, ki se nanašajo na posebne ugodnosti pri prehajanju meja. Opisala bom različne mejne režime, ki jih izvaja Republika Slovenija na svojih mejah in poskušala predstaviti spremembe, ki bodo nastale z vključitvijo Republike Slovenije v EU. V zaključku bom poskušala oceniti rezultate analize in podala oceno preverjanja hipotez.

V svojem diplomskem delu bom uporabljala sledečo metodologijo: analizo in interpretacijo primarnih (zakonodaje) in sekundarnih (knjig, člankov, raziskovalnih poročil, ipd.) virov; zgodovinskorazvojno analizo ter primerjalno raziskovanje.

I. ZGODOVINA SVOBODNEGA GIBANJA OSEB

Na začetku naloge naj pojasnimo zgodovinski okvir uveljavitve svobode gibanja za državljane držav članic EU. Nadzor meje je del *mejnega režima*;² različnost mejnih režimov pa se kaže v razumevanju funkcij, ki naj bi jih meje uresničevale, ter v pomenu meja, ki jim ga pripisujejo politične elite, prebivalstvo obmejnih regij ali celotno prebivalstvo države. V novejši zgodovini je prišlo do velikega zasuka glede funkcije meja: zaprte meje med evropskimi državami v zadnjih 40-ih letih 20. stoletja so se spremenile v relativno odprte meje ob koncu stoletja. V preteklosti so meje predstavljale velike gospodarske in politične ovire. V zahodni Evropi je bilo to očitno pri samih postopkih na mejnih prehodih, saj so bili osebe in njihova lastnina natančno pregledani. Meje so bile strogo nadzorovane, jasno označene in ograjene, na mejnem področju je bilo velika vojaška prisotnost. Potne listine in vize so bile obvezne za začasne obiskovalce iz drugih držav, za daljše obdobje bivanja je bilo potrebno pridobiti dovoljenje za bivanje in dovoljenje za delo. Kršenje pravil je pomenilo, da mora tuja oseba nemudoma in brez možnosti pritožbe zapustiti ozemlje te države. Izvršilna oblast v državi je imela največjo moč, kar je odražalo poseben pogled na suverenost države, v kateri imajo pravice le njeni državljani (Anderson: 2000).

V novejši zgodovini Evrope (to je po 2. svetovni vojni) najdemo najbolj zaprte meje v Srednji Evropi. »Železna zavesa« je predstavljala značilnosti zaprtih meja tako na simbolni kot praktični ravni: simbolno je predstavljala mejo med dobrim in zlim, resnico in zmoto, pravico in zatiranjem, demokracijo in diktaturo; na praktični ravni pa je bila meja strogo varovana, na njej so bili opazovalni stolpi, nadzorovali so jo stražarji in psi. Komunistične države so do konca 1980-ih omejevale potovanje v zahodne države; dovoljenje za potovanje so dobile le organizirane skupine ali v primeru, da je šlo za uradne obiske. Državni organi so zahtevali vize za izstop, emigracija ponavadi ni bila dovoljena, včasih pa je bil instrument politike tudi izgon.³

² Mejni režim sestavljajo: a) sporazumi o mejah s sosednjimi državami (bilateralni ali multilateralni), b) prakse, ki so se razvile z izvajanjem teh sporazumov, c) administracija in uprava mejnega nadzora, d) sistemi policijskega in carinskega sodelovanja, e) institucije in sporazumi o čezmejnem sodelovanju (Anderson:2000).

³ Seveda so obstajale variacije glede na čas in glede na državo sovjetskega bloka. Vzhodni Nemci so preko obvoznih poti tudi po letu 1961 (ko so zgradili Berlinski zid, ki naj bi zaprl zadnje možnosti za beg) prehajali na zahod. Na drugi strani je bila Poljska meja na morju s Skandinavskimi državami ves čas relativno odprta; poljska vlada je želela ohraniti stike s poljsko diasporo (zaradi domačih političnih in tudi ekonomskih razlogov) (Anderson:2000).

Podobne primere nadzora meja najdemo tudi v zgodovini. Jasno razmejene in vojaško nadzorovane meje poznamo že od antičnih časov dalje. V času Bizantinskega imperija (7. - 12. stoletje) je bila razvita mreža mejnih kontrolnih mest, na katerih je bil pregled potnih listin in viz. V notranjosti imperija so bila mesta, na katerih se je moral tujec registrirati. Kasneje, v 19. stoletju, je široko sprejeta doktrina nacionalne suverenosti uvedla posebno vrsto mejnega nadzora: s pojavom moderne nacionalne države je postalo jasno, da imajo države pravico in legitimno oblast nadzirati sleherno aktivnost na svojem ozemlju; za to pa so potrebovale absoluten nadzor nad prehajanjem meja. Države so si tako privzele pravico, da nadzorujejo vsakršno gibanje na svojem ozemlju (Anderson: 2000).

V nasprotju z zgoraj navedenimi primeri so države Zahodne Evrope v 50-ih letih prejšnjega stoletja, po koncu 2. svetovne vojne, ki jih je gospodarsko in politično izčrpala, prišle do spoznanja, da je nujno potrebno vzajemno graditi skupno prihodnost.

I.1 ZAČETKI SODELOVANJA

Leta 1957 se je začelo obdobje, ko se je rodil proces nove zahodnoevropske ureditve. Države podpisnice **Rimske pogodbe** (podpisana 25. marca 1957), s katero je bila ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (EGS), so si za poglobljen cilj postavile vzpostavitev skupnega trga.⁴ To pomeni vzpostavitev carinske unije (kar bi povzročilo odpravo carinskih dajatev, uvoznih kvot in drugih trgovinskih ovir med državami članicami EGS) in uresničevanje štirih svobod, in sicer prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala. Države članice so ustanovitev carinske unije uresničile v treh fazah od leta 1961 do 1968. Prost pretok kapitala, oseb in storitev, ki so prav tako pomembne za vzpostavitev skupnega trga, pa je med državami članicami naletel na več ovir. Sama pogodba še ni posegala na področja prečkanja meja, imigracije ali vizne politike (Justice and Home Affairs, http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm (16.10.01)). Svoboda gibanja oseb je bila opredeljena izključno v ekonomskem smislu in se je nanašala le na delovno silo. V 1970-ih so se začele pojavljati težnje, da se ta svoboda razširi na vse ljudi; po drugi strani

⁴ Med temeljne pogodbe, ki označujejo nastanek evropskih integracijskih procesov, uvrščamo: Pariško pogodbo, podpisano 18. aprila 1952, o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) ter Rimski pogodbi, podpisani 25. marca 1957, o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM). Pogodba o ustanovitvi EGS je zaradi svoje narave in obsega najbolj bistvena in je tudi prevladala nad drugima dvema. Pogodba o EGS je okvirna pogodba, ki poleg cilja ustanovitve skupnega trga s carinsko unijo vsebuje tudi splošne smernice, za skupne politike na nekaterih področjih in dopušča možnost, da države članice s soglasjem uvedejo nekatere nove skupne politike (Ješovnik, 1999: 13-14).

so se istočasno postavila v ospredje problematika čezmejnega organiziranega kriminala, trgovina z drogo, ilegalno priseljevanje in terorizem. Vse to je spodbudilo države k povečanju sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev.

Beneluška konvencija je prva pomembna pogodba, ki zagotavlja svobodo gibanja oseb. Belgija, Luksemburg in Nizozemska so jo podpisale 11. 4. 1960. Z njo je bil odpravljen nadzor notranjih meja, ohranil pa se je nadzor na zunanjih mejah. Konvencija je zelo kratka (vsebuje le 18 členov) in od podpisnic zahteva uveljavitev enotnega viznega režima, kasneje pa je služila kot dober primer za oblikovanje schengenskega sporazuma, čeprav so v njej sodelovale le tri države članice EGS.

Prvi širši okvir za sodelovanje držav EGS predstavlja **Neapeljska konvencija o sodelovanju in medsebojni pomoči med carinskimi organi** iz leta 1967. Medvladno sodelovanje med državami na področju imigracij, pravice do azila ter policijskega in pravosodnega sodelovanja pa se je od leta 1975 naprej razvijalo zunaj pravnega okvira EGS. Oblikovali so se različni neformalni dogovori (*arrangements*), ki so služili za izmenjavo izkušenj, informacij in strokovnjakov med ustreznimi organi sodelujočih držav. Ravno tako so se oblikovale različne delovne skupine (na primer *skupina Trevi*), v katerih so sodelovali uradniki ustreznih institucij sodelujočih držav.⁵ Od leta 1984 dalje so se na rednih sestankih (vsakih 6 mesecev) srečevali ministri za pravosodje in notranje zadeve; vsako srečanje je obravnavalo specifično temo (kot npr. policijsko, pravosodno in carinsko sodelovanje ali svobodno gibanje oseb) (Justice and Home Affairs, http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm (16.10.01)).

1.2 ENOTNA EVROPSKA LISTINA

Članice Evropskih skupnosti (ES)⁶ so v **Enotni evropski listini - EEL** (podpisana v Luksemburgu decembra 1985, v veljavo stopila 1. julija 1987) ponovno zapisale isti cilj, za katerega so se zavzemale že od začetka povezovanja, to je vzpostavitev

⁵ Prvotna naloga skupine Trevi sta bila terorizem in notranja varnost, vendar se je v nadaljevanju razvilo sodelovanje tudi na področju imigracije in organiziranega kriminala (Joubert, Bevers: 1996, 32-33).

⁶ Evropske skupnosti (European Communities) je pravilno skupno ime za: Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Maastrichtska pogodba pa je leta 1991 uvedla izraz Evropska unija kot kolektivno ime za: vse tri Skupnosti, ki predstavljajo prvi steber EU, ter za drugi (Skupna zunanja in varnostna politika - SVZP) in tretji steber (Pravosodje in notranje zadeve - PNZ).

notranjega trga. V 8. členu⁷ dokumenta je »notranji trg« opredeljen kot »*prostor brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala v skladu z določili te pogodbe*«. Za doseg tega cilja so si države podpisnice zastavile okvirni rok do konca leta 1992. Ukrepe, ki so potrebni za vzpostavitev notranjega trga, je Komisija ES leta 1985 predstavila v *Beli knjigi o vzpostavitvi notranjega trga*; naslovlila jo je na Svet ministrov kot časovni načrt uresničevanja ciljev in nalog iz EEL (Dinan, 2000: 313).

Vse države članice so se strinjale s ciljem prostega pretoka blaga, storitev in kapitala. Do tistega časa je bilo dobro razvito tudi že svobodno gibanje delovne sile (še posebej pravica do bivanja v drugi državi članici ES). Drugačno pa je bilo stališče Velike Britanije, da načelo prostega gibanja velja le za določene osebe (to je za državljane držav članic ES). Istočasno so se začele razprave o tem, da morajo svobodno gibanje oseb spremljati izravnalni (t.i. kompenzatorni) ukrepi - kot so povečan nadzor na zunanjih mejah ter definiranje evropske azilne in vizne politike (Dinan, 2000: 314). V skladu z EEL in glede na potrebe so države članice ustanovile različne delovne skupine, ki pa so bile še vedno izven pravnega okvira ES.⁸

Za zagotovitev prostega pretoka blaga, ljudi, kapitala in storitev je bila potrebna odprava notranjih meja med državami članicami ES. Ukinitev nadzora na notranjih mejah je imela predvsem **gospodarski pomen**. Odprava mejnega nadzora naj bi zagotovila predvsem *hitrejši in učinkovitejši pretok blaga znotraj držav članic*. Največ težav na tem področju pa je predstavljal prost pretok oseb. Pred tem je namreč obstajala bojazen, da se bo z odpravo nadzora na notranjih mejah omogočilo prosto pot teroristom, tihotapcem mamil in ilegalnim priseljencem. Zato je bilo potrebno temeljito razmisliti, na kakšen način bi zagotovili državljanom zadovoljivo stopnjo varnosti. **Vendar pa se je znotraj okvira ES izkazalo, da bo težko doseči soglasje o različnih temah, ki so vezane na to problematiko (npr. ali ukinitve notranjih meja velja le za državljane ES ali tudi za državljane tretjih držav).**

1.3 NASTANEK SCHENGenskega SPORAZUMA

⁷ Z Amsterdamsko pogodbo spremenjeni člen 14.

⁸ Tako so bile oblikovane: leta 1986 »ad hoc immigration group«, »the European Committee to Combat Drugs« (CELAD) leta 1989 in »Mutual Assistance Group« (MAG), ki je bila ustanovljena za obravnavo carinskih zadev. Sama struktura teh skupin je že odsevala spremembe, ki jih je vnesla EEL: v skupinah so sodelovali tudi opazovalci iz Evropske komisije, nekatere so imele svoje prostore v poslopiju Sveta ES.

Vodilno vlogo na področju nadaljnega sodelovanja sta prevzeli Francija in Nemčija, ki sta 13. julija 1984 v Saarbrücknu podpisali bilateralni Sporazum o postopni odpravi mejnih kontrol na nemško-francoski meji. Omenjeni sporazum je predvideval postopno ukinitvev osebne kontrole za državljane držav članic ES kot tudi poenostavitev čezmejnega prometa blaga; zato velja kot predhodnik schengenskih sporazumov. Simbol tega sporazuma je bil “**zeleni E**”, kar je bistveno olajšalo mejno kontrolo na avtocestah in deželnih cestah. Istega leta so ministri za promet Nemčije in držav Beneluksa sprejeli **tehnični Sporazum za omejitev mejnih zastojev v avtomobilskem prometu blaga**⁹ (11. december 1984). Dan kasneje pa je bila s t.i. **beneluškim manifestom** ustanovljena “skupina petih”, ki so jo sestavljale Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg in Nizozemska. Ta skupina je v nadaljevanju pripravila sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, ki so ga 14. junija 1985 v luksemburškem kraju Schengen (na pobudo nemškega zveznega kanclerja dr. Helmuta Kohla) podpisali šefi vlad sodelujočih držav. To je bil t.i. schengenski sporazum ali Schengen I. Cilj sporazuma je bila ukinitvev nadzora na notranjih mejah in istočasno povečan nadzor na zunanjih mejah ter uskladitev različnih ureditev v sodelujočih državah, ki so se nanašale na vize, azil ter policijsko in pravosodno sodelovanje. Reforme, načrtovane z Enotno evropsko listino, so bile časovno vezane na leto 1992, vendar pa snovalci teh reform v letih 1985-87 niso mogli napovedati, kako se bodo države članice opredelile glede posameznih nalog, prav tako ne sprememb v Srednji in Vzhodni Evropi po padcu berlinskega zidu in zlomu komunističnih družbenogospodarskih sistemov. Zaradi novih razmer je bil leta 1992 čas za novo reformo, ki bi morala predvsem poudariti politično stabilnost in enotnost tega dela Evrope. V tem duhu je bila 7. 2. 1992 v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji (*»Treaty on European Union«*).

I.4 POGODBA O EU IN NASLOV VI

⁹Vozniki tovornjakov v mednarodnem prometu so v začetku leta 1984 za 12 dni blokirali nekatere mejne prehode v znak protesta proti dolgotrajnemu čakanju na notranjih mejah v ES. Na drugi strani so se na vrhu Evropskega sveta v Fontainebleau (junija 1984) šefi držav in vlad ukvarjali z idejo o »Evropi državljanov«. Kot reakcija na protest in v skladu z zaključki Evropskega sveta v Fontainebleau so nekatere države izrazile politično pripravljenost za tesnejše sodelovanje. Tako so na srečanju ministrov za promet Nemčije, Belgije, Nizozemske in Luksemburga (31.5.1984) dosegli dogovor o nizu ukrepov glede ukinitvev kontrole za prevoz blaga na skupnih mejah. Ministri za promet so 11. decembra določili še tehnične ukrepe za zmanjšanje nadzora na mejah. (Lopandić, Janjević, 1996: 224-225).

Pogodba o EU (Maastrichtska pogodba) je postavila nove temelje za sodelovanje med državami članicami na področju pravosodja in notranjih zadev. Strukturi Evropskih skupnosti je bil dodan tretji steber (imenovan tudi Naslov VI Pogodbe o EU) - pravosodje in notranje zadeve. Nova oblika sodelovanja pokriva devet področij, ki so jih označili za zadeve skupnega interesa: politika azila, prehod zunanjih meja, imigracija, boj proti drogam, boj proti mednarodnim goljufijam, pravno sodelovanje v civilnih zadevah, pravno sodelovanje v kazenskih zadevah ter policijsko in carinsko sodelovanje. Že obstoječe delovne skupine so vključili v petvrstno strukturo.¹⁰ Schengenski sporazum je ostal nespremenjen, saj vse države članice niso sprejele vseh njegovih ciljev.

Naslov VI Pogodbe o EU je uvedel tri pravne instrumente: skupna stališča (joint positions), skupne akcije (joint actions) in konvencije (conventions).¹¹ Znotraj tretjega stebra EU imajo institucije skupnosti le omejeno vlogo in nikakršnih pravih možnosti za nadzor nad odločitvami, ki jih sprejmejo države članice. V povezavi s tem so bili najpogosteje omenjeni naslednji problemi:

1. Sodišče EU je lahko le delno opravljalo pravni nadzor; lahko je interpretiralo pogodbe in reševalo spore med državami članicami v tistih primerih, ki so bili opredeljeni v pogodbah;
2. Evropski parlament je dobil le malo informacij; največkrat je bil o sklepih le naknadno obveščen in zato ni mogel dati mnenja neposredno na razpravah;
3. Pravica dajanja pobud je bila Evropski komisiji omejena na 6 (od 9) področij, pa še to si je delila z državami članicami (države so lahko same dale pobude za ukrepe na področju sodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, policijskih in carinskih zadevah);

¹⁰ Nova organiziranost skupin je vsebovala naslednje oblike: *specifične delovne skupine*, *usmerjevalni odbori* (Steering Committees), *usklajevalni odbor* (Coordinating Committee - oblikovan v skladu s členom K.4 Pogodbe o EU), *odbor stalnih predstavnikov* (Committee of Permanent Representatives) in *Svet ministrov za pravosodje in notranje zadeve* (Council of Ministers for Justice and Home Affairs).

¹¹ Pomen omenjenih pojmov je naslednji:

1. **Skupna stališča:** oblikovanje stališča EU do določenega vprašanja. Prvo skupno stališče EU se je nanašalo na definicijo pojma »begunec«, kot ga uporablja Ženevska konvencija (iz leta 1951) z namenom zagotoviti, da bi se enaki kriteriji uporabljali v vseh državah članicah EU.

2. **Skupne akcije:** uporabijo se v primerih, ko se cilje EU lažje in bolje doseže s skupnim delovanjem, kot pa če bi države članice delovale posamezno (bivši člen K.3 Pogodbe o EU). Omogočile so sprejem številnih programov, namenjenih sodelovanju med policijskimi organi, pravosodnimi organi, carinskimi uslužbenci ter letno načrtovanje sprejemanja beguncev.

Problem teh dveh instrumentov je v tem, da nimata prave pravne osnove v pogodbah, zato jih nekatere države ne obravnavajo kot obvezujoče.

3. **Konvencije:** so klasičen instrument mednarodnega prava. Postopek sprejema in njena implementacija vzame veliko časa (naj navedem ilustrativen primer: na zasedanju Evropskega Sveta v Luksemburgu junija 1991 so sprejeli sklep o ustanovitvi EUROPOLa - *European Police Office* - vendar je bila konvencija podpisana šele leta 1995, v veljavo je stopila leta 1998, implementira pa se od 1. julija 1999; to pomeni, da so morali čakati 8 let na začetek delovanja tega organa, ki je bistveno orodje v boju proti organiziranemu kriminalu v Evropi).

4. Odločitve Sveta ministrov so se sprejemale s soglasjem, kar je včasih paraliziralo postopek sprejemanja odločitev.

Vse te težave so pripomogle h kritičnemu nastopu Evropske komisije in parlamenta na medvladni konferenci v letih 1996-97, katere rezultat je bila Amsterdamska pogodba.

1.5 DOPOLNILA, KI JIH JE VNESLA AMSTERDAMSKA POGODBA

Amsterdamska pogodba je definirala novo ***Območje svobode, varnosti in pravice*** in spremenila naravo sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev: izboljšala je učinkovitost, povečala demokratičnost delovanja in zagotovila večje ravnovesje med vlogami različnih institucij.¹² Cilj nove pogodbe je bil zagotoviti svobodo gibanja državljanov EU in državljanov tretjih držav na celotnem ozemlju EU v naslednjih petih letih. Istočasno je bilo potrebno zagotoviti varnost in se spopasti z vsemi oblikami organiziranega kriminala (kot je trgovanje s človeškimi življenji, spolna zloraba otrok, trgovanje z vozili, orožjem in prepovedanimi drogami, korupcija, zastraševanje in terorizem).

Zadeve skupnega interesa so bile razširjene in razdeljene na dve kategoriji:

1. dodan je bil nov naslov v Pogodbi o Evropskih skupnostih: »***Vize, azil, priseljevanje in druge politike, povezane s svobodnim gibanjem oseb***«; ta pokriva področja in ukrepe v zvezi z nadzorom zunanje meje, azilom, imigracijo ter sodnim sodelovanjem v civilnih

¹² Amsterdamska pogodba (ali Pogodba o EU II, polno ime je »Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and certain related Acts«) je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo je stopila maja 1999. Temelji na treh stebrih (prav tako kot Maastrichtska), ki jih bolj konsolidira in v veliki meri poudari predvsem spoštovanje človekovih pravic in demokratična načela v državah članicah. Pogodba o EU II temelji na štirih temeljnih kamnih:

1. *zaposlovanje, socialna listina in državljanske pravice* postanejo prednostna naloga evropskih integracijskih procesov;
2. **države članice se obvežejo, da bodo odpravile še zadnje ovire pri prostem gibanju ljudi.** Tako bodo države članice EU povečale varnost in okrepile sodelovanje znotraj Schengenskega sporazuma v naslednjih petih letih. Vse odločitve, povezane s Schengenskim sporazumom, morajo biti v Svetu EU sprejete enoglasno;
3. poseben pomen se da izgradnji *skupne evropske identitete*; države članice se dogovorijo, da je odločitev o sodelovanju v skupni zunanji in varnostni politiki v rokah držav članic in ne institucij Skupnosti;
4. države članice pričakujejo in spodbujajo nadaljnje *širjenje EU*; v ta namen morajo institucije in organi EU postati učinkovitejši; države članice se dogovorijo o določenih spremembah, ki se bodo zgodile znotraj institucij EU po priključitvi novih članic; (Ješovnik, 1999: 35-36).

zadevah. Vse to se torej prenese v 1. steber EU in postane predmet direktiv, regulativ, odločitev, priporočil in mnenj Skupnosti.¹³

2. policijsko in pravosodno sodelovanje ostane v okviru tretjega stebra, z Amsterdamsko pogodbo mu je bilo dodano še »preprečevanje in boj zoper rasizem in ksenofobijo«. Nekaj sprememb je bilo vnesenih v postopek sprejemanja odločitev.¹⁴ Vse konvencije lahko stopijo v veljavo že ko jih ratificira polovica držav podpisnic, kar proces implementacije bistveno pospeši. Evropska komisija ima pravico do vlaganja pobud na vseh področjih tretjega stebra, vloga Evropskega parlamenta v postopku posvetovanja se je bolj definirala.

3. **Schengenski sporazum se inkorporira v pravni okvir EU** (bodisi pod Naslov IV Pogodbe o Evropskih Skupnostih, bodisi pod Naslov VI Pogodbe o EU).

Vse pobude, ki se tičejo pravosodja in notranjih zadev, so postale zadeva EU; to naj bi pomagalo razviti jasne in konsistentne evropske politike. Naslov VI Pogodbe o EU dopušča možnost, da lahko določene države poglobijo sodelovanje na zelenih področjih tudi v okviru EU. Velika Britanija, Irska in Danska so z različnimi protokoli k Amsterdamski pogodbi pokazale, da v vseh ukrepih ne želijo polno sodelovati. Cilj tega je bil oblikovati odprto in hkrati varno EU.

¹³ Vendar pa bodo prvih pet let po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe (torej do leta 2004) le delno pod okriljem Skupnosti: Komisija si še naprej deli z državami pravico do dajanja pobud, odločitve Sveta se še vedno sprejemajo s soglasjem, Parlament pa tudi še ni neposredno vključen v sam postopek odločanja.

¹⁴ Instrument skupnih akcij so zamenjale »okvirne odločitve« (framework decisions) in odločitve, ki so pravni instrument, podoben direktivam.

II. SCHENGENSKI SPORAZUM

V luksemburškem mestu Schengen ob reki Mosel sta bila sklenjena dva meddržavna sporazuma, ki se nanašata na odpravo nadzora na mejah med državami podpisnicami, obenem pa predvidevata poostren nadzor na zunanjih mejah z državami nečlanicami. **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** je bil podpisan 14. junija 1985.¹⁵ Ta sporazum se pogovorno imenuje tudi schengenski sporazum ali Schengen I. Uradni naziv drugega sporazuma je **Konvencija, ki so jo 19. junija 1990 podpisali 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.**¹⁶ Zanj se uporabljajo tudi nazivi Schengenski izvedbeni sporazum, Schengenska pogodba ali Schengen II.

Schengen II naj bi po prvotnih načrtih podpisali 15. decembra 1989, v veljavo pa naj bi stopil 1. januarja 1990 (tri leta pred tem, ko naj bi se začelo uporabljati načelo odprtih meja po celotnem ozemlju ES leta 1992). Do zapletov je prišlo 14. decembra 1989, ko je Nemčija odpovedala podpisno slovesnost; v razlagi je podala zahtevo, da rabi več časa za proučitev vpliva sporazuma na pravice državljanov Vzhodne Nemčije, ki bi želeli potovati v druge štiri države, podpisnice Schengenskega sporazuma (to je bilo manj kot leto dni pred združitvijo obeh Nemčij).¹⁷ Očitno je bilo, da je nemška vlada le javno izrazila tisto, kar so ostale štiri podpisnice neuradno premišljevale: namreč nobena izmed držav podpisnic sporazuma ni bila v danem trenutku pripravljena popolnoma ukiniti nadzora na meji (Dinan, 2000: 412).

¹⁵ The Agreement, signed in Schengen on 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders.

¹⁶ The Convention, signed in Schengen on 19 June 1990, between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg and the Kingdom of the Netherlands, implementing the Agreement on the gradual abolition of checks at their common borders, signed in Schengen on 14 June 1985.

¹⁷ Proces združitve Zvezne republike Nemčije in Nemške demokratične republike je potekal leta 1990 (t.i. padec berlinskega zidu). V začetku maja so se začeli prvi pogovori med zunanjimi ministri ZRN in NDR, Francije, Sovjetske zveze, ZDA in Velike Britanije; nekaj dni kasneje sta vzhodnonemški in zahodnonemški finančni minister podpisala pogodbo, ki je določala ustanovitev monetarne, ekonomske in socialne unije med državama in 1. julij kot datum za valutno unijo. Popolna politična združitve se je uradno zgodila opolnoči 2. oktobra. (Wenborn, 1993:544).

Omenjeni zadržki so postavili pod vprašaj verjetnost uresničitve cilja »odprtih meja« v letu 1992. Nizozemska je npr. izjavila, da ne more sprejeti vztrajanja Luksemburga na tem, da se področje finančnih prevar izključi iz načrta policijskega sodelovanja (predstavniki Nizozemske so trdili, da hoče luksemburška vlada zaščititi svojo bančno dejavnost v tujini). Stališče Luksemburga pa je bilo, da bi bili pripravljene dati podrobnejše podatke iz bančne dejavnosti nacionalnim oblastem v drugih državah le v primeru, da so osumljenci davčnih prevar že uradno obtoženi in v postopku pred sodiščem. Luksemburg preprosto ni sprejemal načina izmenjave osebnih finančnih podatkov kot samoumevnega. Belgija je izrazila nezadovoljstvo z napovedano policijsko računalniško mrežo, saj je obstajala možnost kršitve pravice posameznika do zasebnosti. Francozi pa niso bili zadovoljni z določili, ki se nanašajo na svobodo gibanja delavcev: s prostim pretokom ljudi iz Vzhodne v Zahodno Nemčijo in naprej po *schengenskem območju* bi lahko turški priseljenci svobodno vstopili na ozemlje Francije. Države Beneluksa so bile pozorne na odprto mejo med obema Nemčijama, ki bi skupaj z določbami Schengenskega sporazuma pomenila prost prehod tudi ljudi drugih nacionalnosti iz Vzhodne Nemčije (še posebej Poljakov), ki bi imeli odprto pot proti zahodu (Dinan, 2000: 412). Tako ni bilo presenetljivo, da Schengen II ni stopil v veljavo s 1. januarjem 1990, temveč so se predstavniki petih držav podpisnic dogovorili, da ponovno odprejo pogajanja. Končno so **Schengen II podpisali 15. junija 1990**. V določenih državah podpisnicah je bilo potrebno **dopolniti nacionalno zakonodajo v določenih členih**. Sporazum so morali **ratificirati tudi v parlamentih držav podpisnic**. Po podpisu Schengna II s strani petih držav ustanoviteljic so k pogodbi naknadno pristopile še sledeče države: **Italija** (novembra 1990), **Španija** in **Portugalska** (novembra 1991), **Grčija** (novembra 1992) in **Avstrija** (aprila 1995).

Schengen II naj bi po predhodnih načrtih stopil v veljavo 1. januarja 1993, vendar je bil odvisen od poteka ratifikacije v posameznih državah. Le v Franciji in Luksemburgu so ga uspeli ratificirati do 1. januarja 1993; ratifikacija je bila uspešna še v Španiji in na Portugalskem, medtem ko sporazuma niso uspeli ratificirati v Belgiji, Nemčiji, na Nizozemskem in v Italiji. Trimesečno »poskusno izvajanje« Schengna I in II se je pričelo 1. aprila 1995; nato se je sporazum polno izvajal. Nadzor na notranjih mejah med šestimi državami podpisnicami Schengna je bil takrat dokončno umaknjen; oblikovalo se je območje prostega potovanja in gibanja za milijone ljudi pri prehajanju notranjih meja. **Šest sodelujočih držav je bilo: Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Nemčija, Portugalska in Španija. Francija** se je sklicevala na zaskrbljenost glede notranje varnosti in se je zato

odločila izkoristiti *zaščitno klavzulo*, ki začasno dopušča nadaljnje izvajanje pregleda potnih listin. Vendar pa je sosednjim državam Francije ostala pravica do policijskega zasledovanja na francoskem ozemlju.

II.1 VSEBINA SCHENGenskega SPORAZUMA

Schengen I je medvladni sporazum, ki vsebuje 33 členov, le-ti pa so razdeljeni v dve poglavji. **Prvo poglavje** (členi od 1 do 16) obravnava kratkoročne ukrepe za olajšanje mejne kontrole. V tem poglavju so pomembnejše določbe 2., 3. in 5. člena; na njihovi podlagi lahko policijski in carinski organi osebna vozila, ki prestopajo skupno mejo z zmanjšano hitrostjo, kontrolirajo le vizualno, ne da bi jih ustavili. Pri državljanih ES, ki imajo na vozilu nalepko "E", se izvaja blažja oz. pospešena mejna kontrola (Burian, 1999:22). 9. člen izraža namen *krepitve sodelovanja med carinskimi in policijskimi organi držav članic*, še posebej na področju boja proti kriminalu. V tem poglavju je v nadaljevanju predvidena tudi vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. **Drugo poglavje** (členi od 17 do 33) vsebuje katalog *dolgoročnih izravnalnih ukrepov ob popolni odpravi mejne kontrole na notranjih mejah* (členi 17 do 27). Tako določbe 18. člena predvidevajo dogovore o policijskem sodelovanju, vključno z uvedbo pravice do čezmejnega zasledovanja (Burian, 1999:22). Ukrepi iz prvega poglavja **naj bi bili** izvedeni do 1. januarja 1986, iz drugega pa predvidoma do 1. januarja 1990.

Na osnovi kataloga izravnalnih ukrepov iz drugega poglavja schengenskega sporazuma je "skupina petih" skoraj pet let pripravljala poseben izvedbeni sporazum. Za ta sporazum vsebinsko ni bilo nobenega bi- ali multilateralnega vzorca, nastajal pa je v času velikih političnih sprememb v Evropi, ki so bile posledica padca "železne zaves", ponovne združitve Nemčije in balkanske krize.

Schengen II je razdeljen na 8 poglavij in obsega 142 členov, v katerih so navedeni pogoji in garancije za izvajanje ukrepov za prost pretok oseb.¹⁸ Schengenski sistem po eni strani omogoča svobodo gibanja oseb znotraj schengenskega prostora, po drugi strani pa vsebuje ukrepe, mehanizme in tehnične rešitve, ki preprečujejo pojav kriminala in ureja prehajanje zunanjih schengenskih meja in kratkotrajno bivanje tujcev v državah članicah. Nadzor na notranjih mejah držav podpisnic se je z uveljavitvijo Schengenskega sporazuma ukinitil, hkrati s tem pa so poostri nadzor zunanjih meja schengenskega območja. Uvedeni so bili t.i. izravnalni ukrepi (kot so *čezmejno zasledovanje* in *čezmejno opazovanje*), povečalo se je mednarodno policijsko sodelovanje in začeli so uporabljati **schengenski informacijski sistem (SIS)**. Ta sistem s tehničnega vidika omogoča medsebojno komunikacijo in vsebuje naslednje baze podatkov: zaprosila za aretacijo, prepoved vstopa, pogrešane osebe in zaščita pred ogrožanjem javne varnosti in reda, ugotavljanje bivališča ter register stvari. Informacijski sistem vsebuje informacije o iskanih osebah pod policijskim nadzorstvom ali osebah, ki jih je potrebno zaščititi, o osebah iz neschengenskih držav, katerim je prepovedan vstop v države schengenskega sporazuma, o osebah, katerih lažno identiteto uporabljajo druge osebe, ter pogrešanih vozilih in drugih predmetih. Te baze podatkov uporabljajo vse države članice schengenskega sporazuma (Dovžan, 2000: 9).

Osnovno pravilo za prehajanje zunanjih meja je zapisano v 1. odstavku 3. člena. Praviloma se zunanje meje lahko prestopajo le na mejnih prehodih v času, ko obratujejo. Nadzor na vseh zunanjih mejah opravljajo po enotnem standardu pristojni organi posamezne države (1. odstavek 6. člena). Nadalje veljata dve stopnji pregleda na meji: prva stopnja zajema ugotavljanje identitete na podlagi potnih listin in se mora izvajati pri vseh osebah, ne glede na njihovo državljanstvo; na drugi stopnji pa se državljanje tretjih držav¹⁹ preverja, ali izpolnjujejo pogoje za vstop in bivanje v schengenskem prostoru, pregled v SIS in nacionalnih informacijskih sistemih. Za izvajanje omenjenih postopkov sta na mejnih prehodih potrebni najmanj dve med seboj ločeni koloni, in sicer ena za državljanje držav članic ES in druga za državljanje tretjih držav.

¹⁸ Poglavja Schengna II so naslednja: I. Pojemovne določbe (1. člen), II. Predpisi o mejnem nadzoru, tujcih in azilu (členi 2 do 38), III. Policijsko in pravosodno sodelovanje, mamila in pravila o orožju (členi 39 do 91), IV. schengenski informacijski sistem (členi 91 do 119), V. Policijsko in carinsko pravo (členi 120 do 125), VI. Splošno varstvo podatkov (členi 126 do 130), VII. Institucionalne določbe (členi 131 do 133) ter VIII. Končne določbe (členi 134 do 142).

¹⁹ Državljan tretje države je oseba, ki ni državljan države članice ES.

Poostren nadzor zunanjih meja je eden najpomembnejših delov schengenskega sistema in vključuje tudi varovanje zelene ter modre meje.²⁰ Pravno podlago za mejni nadzor sicer še vedno predstavlja nacionalna zakonodaja, Schengenski sporazum določa le minimalne kriterije in obseg izvajanja mejne kontrole, v organizacijo služb in način dela pa se sporazum ne spušča. Le-to je potrebno prilagoditi dejanskemu stanju na meji, upoštevajoč geografske značilnosti in prehodnost območja. Cilj Schengenskega sporazuma je uvedba popolnega nadzora na zunanjih mejah, vendar pa v tem primeru ne gre za pravno zahtevo. Mejni nadzor zajema pregled oseb, pogrešanih vozil, dokumentov, »bianco« ukradenih dokumentov in orožja ter preverjanje pogojev za vstop v schengenski prostor (Dovžan, 2000: 9). S tem je neposredno povezan tudi enotni režim in enotni pogoji za pristop k Schengenskemu sporazumu. Enotni režim pa temelji na enotni vizni politiki, ki je sestavni del prava EU.

II.1.2.1 Enotna vizna politika

Amsterdamska pogodba razvrsti države, ki niso članice EU v tri skupine, in sicer na *države negativne liste* (katerih državljani morajo imeti vizum za vstop v vse države članice Schengenskega sporazuma), na *države sive liste* (glede katerih imajo države članice pravico same vzpostaviti vizni režim s posamezno državo nečlanico), in *države pozitivne liste* (katerih državljani ne potrebujejo vizuma za vstop v schengenski prostor). Enotna vizna politika je bila sprejeta v prvi polovici leta 2001.²¹ Del te politike je enotni format vizuma (t.i. schengenski vizum), ki predpisuje podatkovne, tehnične in varnostne standarde.²² Vizum, ki ga izda ena država članica schengenskega sporazuma, velja v vseh ostalih državah članicah. Postopek izdajanja vizuma je opredeljen v »*Skupnih konzularnih navodilih za diplomatska in konzularna predstavništva držav pogodbenic schengenskega izvedbenega sporazuma*«.

²⁰ Države morajo (poleg mejnih prehodov) nadzorovati tudi zunanje meje izven mejnih prehodov. To izvajajo s patroliranjem. Ustrezen nadzor zelene meje je potreben predvsem zato, da ne omogoča izogibanje rednemu nadzoru pri prestopu meje na mejnih prehodih in da se preprečijo nedovoljene migracije.

²¹ Uredba Evropskega sveta 539/2001 z dne 15. 3. 2001.

²² Določen z Uredbo Sveta EU št. 1683/95 z dne 29. 5. 1995.

II.1.2.2 Sodelovanje policijskih organov

Velikega pomena je sodelovanje policijskih organov držav članic Schengenskega sporazuma. Policijske službe so si dolžne med seboj pomagati v skladu z nacionalnimi zakonodajami in svojimi pristojnostmi. Interes sodelovanja je preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj. Sodelovanje se vzpostavi na prošnjo države pogodbenice, sporazum pa izrecno predvideva tudi sklenitev bilateralnih dogovorov za sodelovanje na obmejnih območjih. Sodelovanje zajema izmenjavo informacij v pisni ali ustni obliki, izmenjavo in usposabljanje osebja ter uvedbo t.i. *policijske pravne pomoči* in je usmerjeno v preventivne kakor tudi represivne namene. Omejeno pa je le na tiste zadeve, ki terjajo reševanje s prisilnimi sredstvi. Temeljno vodilo policijskega sodelovanja sta *načelo solidarnosti* in *načelo recipročnosti*.

II.1.2.3 Izravnalni ukrepi

Bistveni del Schengenskega sporazuma, ki posega v suverenost držav članic, je uvedba izravnalnih ukrepov. **Čezmejno opazovanje** in **čezmejno zasledovanje**, kot ju sporazum imenuje, omogočata, da varnostni organi svoje dejavnosti opravljajo na ozemlju druge države. Pri čezmejnem opazovanju gre za tajno opazovanje kriminalnih združb v drugi državi. Cilj takega opazovanja ni prijetje oziroma aretacija oseb, bistveno je zaznavanje in evidentiranje določenih dogodkov in ravnanj opazovanih oseb. Aretacijo oseb praviloma lahko opravijo le organi države, v kateri postopek poteka. Prijetje in aretacija se izvedeta izključno po nacionalni zakonodaji. Preventivno čezmejno opazovanje je omejeno na točno določen spisek kaznivih dejanj in je lahko načrtovano ali pa ne (Dovžan, 2000: 9). Pri čezmejnem zasledovanju gre za zasledovanje storilca kaznivega dejanja čez državno mejo, vendar sledilci osebe nimajo pravice aretirati. Lahko pa organi tuje države osebo zadržijo, dokler predstavniki države ne ugotovijo identitete ali izvršijo aretacije in drugih procesnih dejanj. Čezmejno zasledovanje je dovoljeno, če gre za kaznivo dejanje, ki se je ravnokar zgodilo (in v tem območju ni organov države, v kateri se zasledovanje vrši), dopustno je le prek kopenskih meja (ne pa s helikopterjem ali plovilom). Schengenski sporazum določa (41. člen, 9. odstavek), da država članica z enostransko izjavo opredeli način in pogoje izvajanja čezmejnega zasledovanja na njenem ozemlju. Izjava posamezne države lahko

izravnalni ukrep omeji po času izvajanja, po ozemlju oziroma kilometrski omejitvi, države lahko definirajo za katera kazniva dejanja se zasledovanje lahko izvaja, z izjavo pa država tudi določi, ali dovoli da varnostni organi druge države opravijo aretacijo (Dovžan, 2000: 10).

II.2 ZAČETNE TEŽAVE DRŽAV PODPISNIC Z UPORABO SCHENGNA II

Schengen II naj bi po načrtih stopil v veljavo že decembra 1993, vendar je bila njegova uveljavitev prestavljena najmanj trikrat. Uradna razlaga je bila, da je največ tehničnih težav povzročil osrednji računalnik SIS; bolj vsebinski pa so bili očitki Nemčije in Francije nekaterim pogodbenicam, da izvajajo pomanjkljive ukrepe: in sicer Nizozemska na področju preprečevanja trgovine z mamili ter Portugalska in Španija pri zastojih v potniškem prometu na mejah.

Nemčija in Francija sta morali prilagoditi svoje ustavne določbe v zvezi z azilnim pravom. Francija je zaradi bombnih napadov alžirskih teroristov na obmejnem ozemlju leta 1995 vztrajala, da bo mejno kontrolo opravljala tudi v bodoče (kljub sporazumu o ukinitvi osebnega pregleda na notranjih mejah). Pri tem se je sklicevala na t.i. »zaščitno klavzulo« iz 2. odstavka 2. člena Schengenskega izvedbenega sporazuma. Z začetkom delovanja mobilnih mejnih kontrol je Francija na zasedanju Izvršnega odbora 18. aprila 1995 napovedala ukinitve mejne kontrole na meji z Nemčijo. Hkrati pa je ohranila nadzor na meji z Belgijo in Luksemburgom, saj naj bi bili ti dve pomembni tranzitni državi za tihotapljenje mamil iz Nizozemske. Predstavniki nizozemske vlade so na istem zasedanju očitke Francije glede liberalne politike v zvezi z drogami zavrnil. Predstavili so tudi deklaracijo, v kateri so poudarili, da schengenski sporazum ne zahteva usklajene politike na področju mamil. Belgijski notranji minister Delanotte je kritiziral francoske statične kontrole na skupni meji in poudaril večjo učinkovitost mobilnih kontrol, ki delujejo na načelu presenečenja. Italija in Grčija sta morali pred ratifikacijo sporazuma sprejeti ustrezno zakonodajo za varstvo osebnih podatkov (Dinan, 2000: 413).

II.3 VKLJUČITEV SCHENGenskega SISTEMA V PRAVNI RED EU

Čeprav t.i. »Schengenland« sestavljajo države, ki pripadajo tudi EU, Schengenski sporazum originalno ni bil sporazum EU. **Komisija EU si je zato prizadevala za vključitev načel Schengenskega sporazuma v pravni sistem EU.** Tako je Komisija predložila tri predloge z namenom doseči končni cilj prostega pretoka (Dinan, 2000: 413).

V prvem predlogu je Komisija opisala obseg napovedanih sprememb pri prehodu meje – to je ukinitve nadzora in formalnosti pri prehodu notranjih meja za vse osebe, ne glede na njihovo državljanstvo. Omenjeni predlog prav tako predvideva ukinitve pregleda potnih listin na letališčih in pristaniščih znotraj območja skupnega trga (kar se je nanašalo predvsem na Veliko Britanijo). Drugi predlog Komisije se je nanašal na koordinacijo nacionalnih zakonodaj; namen je bil, da se državljanom tretjih držav omogoči pravno zaščito pri potovanjih po državah znotraj območja skupnega trga. Pomemben je bil socialni vidik tega ukrepa: nekaj milijonov tujih prebivalcev (vključno s člani družin) bi imeli možnost potovati v druge države članice, ne da bi se od njih zahteval kakršenkoli pregled na meji. To naj bi v veliki meri spodbudilo turizem, povečalo čezmejne nakupe blaga in storitev in izboljšalo javno zavest o obstoju EU. Tretji predlog pa se je zavzemal za ukinitve kakršnihkoli zahtev (v nacionalnih zakonodajah držav članic) po pregledu potnih listin pri prehodu notranjih meja EU. Vsi trije omenjeni predlogi so bili predmet težkih in dolgotrajnih postopkov sprejemanja odločitev. **Končno pa jih je povzela Amsterdamska pogodba, ki je inkorporirala schengenski pravni red v pravni sistem EU** in »obvezala« države celinskega dela EU, da odprejo notranje meje do leta 2004.

Do začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe je bilo vključevanje v EU in v schengenski sistem neodvisno. Amsterdamska pogodba²³ oziroma **Protokol o vključevanju schengenskega pravnega reda v okvir EU** pa schengenski pravni red (*schengenski acquis*) vključuje v t.i. evropski pravni red (*EU acquis* ali *acquis communautaire*). Prav vključitev schengenskega sistema v sistem EU je bila ena izmed največjih sprememb, ki jih je Amsterdamska pogodba uvedla. To pomeni, da morajo nove kandidatke za vstop v EU izpolnjevati tudi vse kriterije, ki jih postavlja schengenski pravni red. Z drugimi besedami, država kandidatka z vstopom v EU vstopa tudi v schengenski sistem.

II.3.2.1 Proces komunitarizacije

Amsterdamska pogodba je prenesla pomembna vsebinska področja iz naslova VI Pogodbe o EU pod nov naslov (iz tretjega v prvi stebel EU).²⁴ Ukrepi, ki se nanašajo na *nadzor zunanje meje, podeljevanje azila, priseljevanje, pravice državljanov tretjih držav ter pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah* je bilo zbrano pod naslov »**Svobodno gibanje oseb, azil in priseljevanje**«. Prenos političnih področji iz tretjega v prvi stebel EU je predstavljal osnovno spremembo. Zaradi same narave posameznega stebra in značilnih načinov odločanja rečemo tem spremembam tudi proces komunitarizacije. **Sodelovanje držav v tretjem stebri je v okviru medvladnega sodelovanja; v prvem stebri pa gre za delovanje Skupnosti na podlagi nadnacionalne (skupnostne) zakonodaje.** V tem smislu lahko naštejemo tiste značilnosti vsakega stebra, ki pomenijo očitno razliko v delovanju znotraj enega stebra (Hailbronner, 1997:202):

- v tretjem stebri EU so akterji države članice; Maastrichtska pogodba je zagotovila le enoten institucionalni okvir, ki državam članicam omogoča, da uporabljajo institucije Skupnosti za olajšanje njihovega sodelovanja.
- instrumenti sodelovanja v tretjem stebri so instrumenti mednarodnega javnega prava; ti instrumenti nimajo neposrednega pravnega učinka na nacionalne zakonodaje. Instrumenti zakonodaje Skupnosti v prvem stebri so nadnacionalne narave; imajo neposreden vpliv in prednost pred nacionalnimi zakonodajami.²⁵

²³ Polno ime je »Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and certain related Acts«, v veljavo je stopila 1. maja 1999.

²⁴ Po sklenitvi Maastrichtske pogodbe je EU tritebna struktura. Prvi stebel tvorijo tri skupnosti (ESPJ, EGS in EURATOM), njegovo jedro je EGS; drugi stebel se imenuje Skupna zunanja in varnostna politika (SVZP); tretji stebel pa se imenuje Pravosodje in notranje zadeve (PNZ). Drugi stebel (SVZP) je meddržavne narave in je izključno domena držav članic in ne ustanov EU; cilj sodelovanja je povečati vlogo EU na mednarodnem prizorišču ter zaščititi skupne vrednote in temeljne interese. EU uresničuje SVZP prek smernic in strategij, ki jih določa Evropski svet. Na podlagi tega zunanji ministri (Svet EU) sprejemajo skupne pobude in mnenja. V okviru Sveta EU deluje tudi visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko. Ta je poleg zunanjega ministra predsedujoče države in komisarja za zunanje odnose član »trojke«, prek katere EU največkrat uresničuje svojo zunanjo politiko. Po odločitvi o tesnejšem sodelovanju na področju obrambne politike sta bila v okviru Sveta EU ustanovljena vojaški in varnostnopolitični odbor. Njuna glavna naloga je priprava na začetek delovanja evropske enote za hitro posredovanje.

²⁵ Status pravnega reda ES ter razmerje med tem pravnim sistemom in pravnimi redi držav članic določajo tri načela: avtonomnost, primarnost in neposredna uporabnost prava ES.

- vloga Evropskega parlamenta in Komisije EU je veliko šibkejša v tretjem kot v prvem stebru. Sodišče EU v tretjem stebru skorajda nima veljave, medtem ko je njegova vloga v prvem stebru obsežna.

Nekatere države članice so na Medvladni konferenci v Amsterdamu odločno nasprotovale procesu komunitarizacije katerega izmed bistvenih področij, ki je bil do takrat pod okriljem tretjega stebra. Zato je bila kot kompromisna rešitev, da se doseže določena komunitarizacija, ponujena možnost, da države iz določenih delov optirajo. Tako je bilo Amsterdamski pogodbi dodano nekaj protokolov, ki so določali položaje tistih držav članic EU, ki so zahtevale izjeme (Hailbronner, 1997:203-204).

II.3.2.2 Protokol k Amsterdamski pogodbi, ki schengenski *acquis* integrira v okvir EU

Schengenski acquis je v Prilogi k Protokolu definiran kot naslednji dokumenti (Hailbronner, 1997:206):

1. 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.
2. 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 sklepni listino in skupnimi izjavami.
3. Pristopni protokoli (accession protocols) in sporazumi k sporazumu iz leta 1985 in h konvenciji o izvajanju iz leta 1990 z Italijo (podpisano v Parizu dne 27. novembra 1990), Španijo in Portugalsko (podpisani v Bonnu dne 25. junija 1991), Grčijo (podpisani v Madridu dne 6. novembra 1992), Avstrijo (podpisani v Bruslju dne 28. aprila 1995), ter Dansko, Finsko in Švedsko (podpisani v Luxembourgju dne 19. decembra 1996), s pripadajočimi sklepnimi listinami in izjavami.
4. Sklepi in izjave, ki jih je sprejel Izvršni odbor, ustanovljen s Konvencijo o izvajanju iz leta 1990, ter akti, ki so jih za izvajanje te konvencije sprejeli organi, na katere je Izvršni odbor prenesel pristojnosti odločanja.

II.3.2.3 Protokoli, ki določajo poseben položaj Združenega kraljestva, Irske in Danske v odnosu do Schengenskega sporazuma

S *Protokolom o stališču Združenega kraljestva in Irske* je bilo določeno, da ti dve državi ne bosta vključeni v delo Sveta EU, ko le-ta sprejema predlagane ukrepe. Tako ti ukrepi ne bodo niti obvezujoči niti uporabni v teh dveh državah. Če pa državi želita, lahko sodelujeta pri sprejemanju določenih ukrepov in jih seveda skladno s tem tudi izvajata. Lahko se odločita in sprejmeta tiste ukrepe, ki so jih same države članice že sprejele. Irska lahko pisno obvesti predsednika Sveta o svoji želji, da zanjo ta protokol ne bi več veljal. V tem primeru se zanjo uporabljajo običajne pogodbene določbe.²⁶

Izvem Velike Britanije in Irske iz novega naslova Pogodbe o EU dopolnjuje *Protokol o uporabi nekaterih vidikov člena 7a Pogodbe o ustanovitvi ES za Združeno Kraljestvo in Irsko*. Ta protokol upošteva dolgoletni obstoj skupnega potovalnega območja med Združenim kraljestvom in Irsko ter državam dopušča, da ohranita nadzor nad vstopom oseb (ki prihajajo iz drugih držav članic EU) na njuno ozemlje. Tudi druge države članice EU lahko ohranijo nadzor nad osebami, ki prihajajo iz Velike Britanije ali Irske, vendar se nadzor izvaja z določenim namenom in v skladu z interpretacijo, ki jo je Velika Britanija dala za razumevanje člena 7a Pogodbe o ES.²⁷

Protokol o stališču Danske pa določa, da Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih na podlagi naslova IIIa Pogodbe o ustanovitvi ES. Le-ti zanjo ne bodo obvezujoči in se v njej ne bodo izvajali.

²⁶ To zadnje določilo odraža dejstvo, da Irska sama ni nasprotovala komunitarizaciji; njena udeležba v Protokolu odraža le njeno željo, da ohrani skupno potovalno območje z Veliko Britanijo.

²⁷ Izjava Irske o členu 3 Protokola o stališču Združenega kraljestva in Irske.

II.3.2.4 Fleksibilnost sodelovanja držav po Amsterdamski pogodbi

Sočasno z vključitvijo schengenskega sistema v pravni red EU so se uvedli tudi izjemni primeri, ki vnašajo v sistem EU določeno stopnjo **fleksibilnosti**. Amsterdamska pogodba tako omogoča fleksibilnost (ali »closer cooperation«) držav, kar pomeni, da gre EU v smer »diferencirane integracije«; posebni protokoli in izjave določenih držav k pogodbi so instrumenti, s katerimi se skušajo prebroditi situacije, v katerih: a) nekatere države članice EU nočejo sodelovati (ali nočejo nadaljevati procesa poglobljanja integracije na določenem političnem področju) ali b) nekatere države članice EU ne izpolnjujejo potrebnih pogojev za polno sodelovanje na določenem političnem področju (Monar, 1997:9-10).

Na medvladni konferenci v Amsterdamu so ugotovili, da se lahko glede na dotedanje izkušnje sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev sklepa naslednje:²⁸ velika večina držav članic EU je pripravljena na poglobljeno sodelovanje v »zadevah skupnega interesa« in jih po možnosti razviti v skupno politiko; vendar so jih pri tem ovirale države »v opoziciji« - in sicer manjšina držav, ki so bile nasprotnega mnenja (med njimi je bila pogosto najpomembnejša Velika Britanija). Načeloma lahko fleksibilnost znotraj okvira EU odpravi večino teh slabosti. Zato so bila Amsterdamski pogodbi oz. protokolu, ki integrira schengenski sistem v EU, dodana posebna določila (Monar, 1997: 21-22). **Protokol k Amsterdamski pogodbi vsebuje posebna določila, ki se nanašajo na Veliko Britanijo, Irsko, Islandijo, Norveško in Dansko.** V skladu z njim Velika Britanija in Irska, ki nista podpisali Schengenskega sporazuma, lahko kadarkoli zahtevata za sodelovanje v delu ali v celoti *schengenskega acquisa*. Svet bo o zahtevi odločal s soglasjem tistih držav članic, ki so podpisnice Schengenskega sporazuma ter predstavnika tozadevne države. Islandija in Norveška, ki nista državi članici EU, sta sporazum o pridružitvi k Schengnu podpisali decembra 1996. Spremembe tega po integraciji *schengenskega acquisa* v okvir EU so zavedene z novim sporazumom. Danska, ki je podpisnica Schengenskega

²⁸ V obdobju, ko je veljala Maastrichtska pogodba, se je zdela edina učinkovita možnost sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev izven okvira EU; in taka »zunanja rešitev« je bil prav schengenski sistem. Izkušnje z njim pa kažejo, da ima sodelovanje, ki se izvaja zunaj sistema EU, naslednje posledice (Monar, 1997:10-12):

a) napredek in razvoj sodelovanja na medvladni ravni pomeni oblikovanje in sklepanje le sporazumov »z najnižjim skupnim imenovalcem«; za pravno obvezujoče ukrepe (pogodbe) so predvideni dolgi ratifikacijski postopki; na evropski ravni ni pravega demokratičnega nadzora.

b) tovrstno sodelovanje vodi v *multiplikacijo* (množitev) organov in postopkov za sprejemanje odločitev; to pomeni zmanjšanje transparentnosti in dodatne stroške za nacionalne administracije (državne organe).

sporazuma, pa je optirala iz dela Sporazuma po procesu komunitarizacije; tako je Danska ohranila vse pravice in dolžnosti v odnosu do drugih držav podpisnic Schengna, z izjemo tistih delov *schengenskega acquisa*, ki spadajo v nov naslov Pogodbe o EU.

II.4 VLOGA SCHENGENSKEGA PRAVNEGA REDA V DRŽAVAH ČLANICAH

Schengenski pravni red sestavljajo različni pravni akti, ki imajo seveda različno moč veljave. Schengensko pravo je po svoji naravi mednarodno pravo. Države članice ga s posebnim aktom sprejmejo v notranji pravni red in s tem postane zavezujoč. Odnos schengenskega prava do notranjega prava je odvisen od ureditve posamezne države, vendar pa je v vseh državah njegova pravna moč enaka ali celo večja od moči zakona (Dovžan, 2000:8). Uveljavitev schengenskega prava v pravnem redu držav lahko povzroči tudi nekatere negativne posledice. Ena od teh je na primer odrekanje suverenosti držav članic, ki se kaže v spremembah obstoječih zakonov ali sprejemanju novih zakonov, lahko pa celo v spremembah ustavnih določb. Države članice so v skladu z določbami Schengenskega sporazuma dolžne dopustiti tudi druge posege v ozemeljsko in personalno sfero. Schengenski sporazum namreč uvaja institute, kot sta čezmejno zasledovanje in čezmejno opazovanje. Odrekanje suverenosti na drugi strani tako državi kot njenim državljanom prinaša že omenjene ugodnosti, na ta račun pa so posamezni elementi suverenosti držav usmerjeni predvsem v zagotovitev varnosti v širšem prostoru (Dovžan, 2000:9).

II.5 SESTAVA SCHENGENSKEGA PRAVNEGA REDA

Schengenski pravni red je zbirka predpisov, ki jo sestavljajo **Schengenski sporazum iz leta 1985, Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma iz leta 1990, pristopni protokoli, sporazumi s posameznimi državami ter odločitve in deklaracije Izvršnega odbora Schengenskega sporazuma.**²⁹ Schengenski pravni red sestavljajo tudi druge odločitve pristojnih organov za izvajanje Konvencije (glej Protokol k Amsterdamski pogodbi) o vključevanju schengenskega pravnega reda v okvir EU. Schengenski pravni red

c) vzporedna struktura EU dopušča, da države članice zaobidejo instrumente in postopke EU, kar slabi proces integracije in sam sistem EU.

²⁹ Temeljni akti Evropskih skupnosti, 2002: 140-141.

torej sestavlja temeljni Schengenski sporazum in drugi predpisi, ki natančneje določajo in izvajajo določbe sporazuma.³⁰ Manjši del schengenskega pravnega reda je zaupne narave in zaradi tega ni na razpolago državam nečlanicam.

Ena izmed pomembnih posledic Schengenskega sporazuma je **sklepanje številnih bilateralnih sporazumov in dogovorov** (Zanders, 1997:44), predvsem s sosednjimi in tudi drugimi državami članicami Schengenskega sporazuma. »Schengensko materijo« obravnavajo tudi bilateralne pogodbe med državami članicami Schengenskega sporazuma. S takimi sporazumi se države dogovarjajo o specifični ureditvi posameznih vprašanj in veljajo le za države pogodbenice. Seveda pa bilateralno urejanje posameznih vprašanj ni obvezno. Temeljna načela so namreč urejena v Schengenskem sporazumu, odločitev o bilateralni nadgradnji pa je v rokah držav članic. Narava stvari narekuje tudi ureditev odnosov z državami, ki mejijo na zunanjo schengensko mejo, torej z državami nečlanicami schengenskega sistema. Ti sporazumi urejajo oblike sodelovanja pri varovanju zunanje meje in služijo tudi postopnemu uvajanju in prilagajanju držav nečlanic schengenskim standardom. Schengenski sporazum namreč določa le »minimalne standarde«, ki jih mora država spoštovati. Sicer pa velja načelo popolne avtonomije držav članic, ki lahko z bilateralnimi sporazumi posamezen sklop vprašanj uredijo na svoj način. Da pa je to načelo lahko uresničljivo in pravilno izvedeno, je treba upoštevati duh Schengenskega sporazuma.³¹ Zato je določbe Schengenskega sporazuma z bilateralnimi sporazumi možno spreminjati le v smeri zagotavljanja večje varnosti in intenzivnejšega boja proti kriminalu (Dovžan, 2000:8).

Sporazum izrecno predvideva sklenitev dveh vrst sporazumov, ki so povezani s Schengenskim sporazumom. **Načelo subsidiarne uporabe Schengenskega sporazuma** pravi, da se določbe Schengenskega sporazuma uporabljajo, če materija ni urejena s sporazumi med posameznimi državami. Ti bilateralni sporazumi³² načeloma lahko urejajo materijo, ki

³⁰ Med te spada **Skupni schengenski priročnik**, ki vsebuje praktične napotke o izvajanju nadzora na zunanjih mejah. Namen teh pravil je zagotoviti enotne schengenske standarde pri izvajanju postopkov na celotnem schengenskem območju. Določbe imajo značaj upravnih predpisov in so obvezujoči le za pristojne organe in uradnike.

³¹ »Sporazum ni mednarodni pravni akt, ki varuje človekove pravice, pač pa gre za sporazum, ki odpravlja mejno kontrolo na notranjih državnih mejah in zaradi tega več pozornosti posveča ohranjanju varnosti in preprečevanju kriminalitete.« (Dovžan, 2000:7).

³² Govorimo o sporazumih po 40. členu, 6. odstavka Schengenskega sporazuma, ki obravnavajo tematiko čezmejnega sodelovanja, in sporazumih po 41. členu, 10. odstavka, ki obravnavajo tematiko čezmejnega zasledovanja.

jo že pokriva Schengenski sporazum, lahko pa zajema tudi druga področja.³³ Ti sporazumi so meddržavni sporazumi in niso v celoti vezani na Schengenski sporazum. Upoštevati morajo le predpisane minimalne standarde, služijo pa nadgrajevanju in konkretizaciji schengenskih določb. Druga vrsta sporazumov³⁴ so izvedbeni bilateralni medresorski dogovori, ki jih Schengenski sporazum izrecno določa in so namenjeni zgolj konkretizaciji schengenskih določb, ki jih ne smejo širiti. To so dogovori, s katerimi pristojni ministri uredijo policijsko sodelovanje na obmejnih območjih.

II.6 NAČIN UVELJAVITVE SCHENGenskega SPORAZUMA

Za popolno uveljavitev schengenskega pravnega reda je značilen dvostopenjski postopek. Država s podpisom sporazuma postane polnopravna članica, vendar v celoti prične izvajati določbe šele po preteku določenega obdobja. Čas od podpisa do uveljavitve sporazuma je *prehodno obdobje*, v katerem država zagotovi in ustvari pravne pogoje, v katerih bo lahko v celoti izvajala določila Schengenskega sporazuma. Istočasno pa je to prehodno obdobje namenjeno tudi postopkom ratifikacije sporazuma. Mejna kontrola na notranjih mejah je v celoti odpravljena šele na dan začetka popolne uveljavitve sporazuma, ki je odvisen od pripravljenosti države in od odločitve pristojnega organa EU.

Odločitev pristojnega organa, konkretno Sveta ministrov za pravosodje in notranje zadeve, je odvisna od mnenja posebne ocenjevalne skupine, ki je sestavljena iz visokih uradnikov. Ocenjevalna skupina v državi članici ugotavlja razmere in ocenjuje, v kakšni meri so pogoji že izpolnjeni. Smisel delovanja odbora ni v nadziranju, pač pa v svetovanju in odpravljanju morebitnih pomanjkljivosti. Ocenjevalna skupina s tem namenom poleg kandidatk obiskuje tudi države članice Schengenskega sporazuma, po končani misiji pa sestavi končno poročilo.³⁵ To predstavlja podlago za odločitev o usposobljenosti za izvajanje in začetek uveljavitve schengenskega pravnega reda.

Glede na to, da se schengenski sistem neprestano spreminja in dopolnjuje, je na mestu vprašanje, kateri je ključni trenutek za presojo, ali država kandidatka izpolnjuje

³³ Tak sporazum lahko konkretno kot Schengenski sporazum uredi postopek čezmejnega zasledovanja, lahko pa doda in razširi ta institut tudi z drugimi načini zasledovanja, kot so zasledovanje s helikopterjem, plovili, itd., ki jih Schengenski sporazum ne predvideva.

³⁴ Gre za sporazume po 39. členu, 4. odstavka Schengenskega sporazuma.

³⁵ Leto 2000 je bilo npr. namenjeno ugotavljanju in ocenjevanju razmer na Danskem, Švedskem, Finskem, v Islandiji in Norveški.

predpisane obveznosti. Velja načelo, da mora država kandidatka izpolnjevati pogoje, ki veljajo na dan vstopa v EU in schengenski sistem.

II.7 VLOGA SCHENGENSKEGA SPORAZUMA V DRŽAVAH

Pravila Schengenskega sporazuma so na določen način posegla v že obstoječe ureditve prehajanja meja med sosednjimi državami. Zato bomo na tem mestu poskušali prikazati različne vloge in izjeme od pravil Schengenskega sporazuma.

II.7.1 DRŽAVE ČLANICE EU

Schengenski sporazum je, kot smo že omenili zgoraj, postal del pravnega reda EU šele z Amsterdamsko pogodbo leta 1997. Zato ima v državah, ki so se v Evropske integracije vključile pred tem, različno vlogo. V nadaljevanju bomo obširneje predstavili, katere so posebnosti njegove uporabe v nekaterih državah članicah EU.

II.7.1.1 Velika Britanija in Republika Irska

Velika Britanija in Republika Irska sta postali članici ES januarja 1973. Velika Britanija še danes nasprotuje pristopu k Schengenskemu sporazumu in ostaja pri svoji razlagi člena 7a Pogodbe o ustanovitvi ES, ter odločno nasprotuje ukinitvi mejnega nadzora na notranjih mejah. To vedenje Velike Britanije je pogojeno z njeno ureditvijo, saj bi morala v nasprotnem primeru uvesti obveznost nošenja identifikacijskih dokumentov za svoje državljane, ki sedaj ne velja. Velika Britanija in Irska tvorita skupno potovalno območje. Irska je tako v veliki meri odvisna od stališč Velike Britanije, zato tudi ona ni pristopila k Schengenskemu sporazumu. Velika Britanija je nato marca 1999 zaprosila za sodelovanje v nekaterih dejavnostih schengenskega sistema, natančneje za sodelovanje policijskih in pravosodnih organov v kazenskih zadevah, v boju proti drogam ter v schengenskem

informacijskem sistemu.³⁶ Vendar je spor med Španijo in Veliko Britanijo glede Gibraltarja odložil sprejem Odločitve Sveta ministrov. Končno je Svet njeno prošnjo odobril 29. maja 2000 (Incorporating the Schengen into the EU Framework, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> (16.10.01)).

II.7.1.2 GRČIJA - omejeno izvajanje schengenskega režima

Grčija je država podpisnica Schengenskega sporazuma, vendar ga zaradi tehničnih in političnih problemov le delno izvaja. Schengenski režim velja le na atenskem letališču od 1. 12. 1997 dalje (Anderson, 1998:20). Značilnost Grčije je, da si kopenske meje ne deli z drugimi državami članicami EU. Njeno morsko mejo (obala je izredno razčlenjena, saj ima več kot 400 otokov) je težko nadzorovati. Standardi njene mejne kontrole še ne dosegajo ravni tehničnih zahtev schengenskega sistema. Na drugi strani ima velik pritok ilegalnih priseljencev iz Albanije in držav Vzhodne Evrope, kar je v Grčiji že povzročilo resne socialne probleme. Leta 1998 je Grčija poskušala te težave zmanjšati z ureditvijo statusa priseljencev in z njihovo vključitvijo v sistem socialne varnosti. Grčija si prizadeva ohranjati stik z drugimi državami schengenskega sistema.

II.7.1.3 Nordijske države

Nordijske države (poleg članic EU Švedske, Finske in Danske, tudi še članici Evropskega gospodarskega prostora Norveška in Islandija) so v schengenski prostor vstopile v skupini, in sicer 25. marca 2001. Danska, Finska, Norveška in Švedska so 12. julija 1957 podpisale dogovor o ustanovitvi *Nordijske unije potnih listin*. K dogovoru je 24. septembra 1965 pristopila tudi Islandija. V praksi je ta unija pomenila, da v skandinavskem prostoru ni bilo organiziranega obmejnega nadzora potnih listin (razen kontrol tujih državljanov); za potovanje v nordijskem prostoru državljani skandinavskih držav niso potrebovali potnega lista, saj so za identifikacijo zadoščali tudi ostali osebni dokumenti (Rijt, 1997: 29-30). Prvi stiki med državami nordijske unije potnih listin in Predsedstvom Schengenskega sporazuma

³⁶ V skladu s Protokolom k Amsterdamski pogodbi lahko Republika Irska in Velika Britanija sodelujeta v delu ali v celoti Schengenskega sporazuma. Pogoj je, da v Svetu ministrov trinajst držav članic schengenske skupine in predstavnik vlade zadevne države soglasno podprejo prošnjo.

so se začeli leta 1991. V tistem času je bila edino Danska članica EU; pri obravnavi prošnje nordijskih držav za članstvo v Schengenskem sporazumu so države članice EU izpostavile problem kompatibilnosti (združljivosti) članstva Danske tako v Schengnu kot v Nordijski uniji. Druga faza procesa je predstavljal sestanek predsednikov vlad držav nordijske unije 27. februarja 1995 v Reykjaviku. Poudarili so, da bodo tri države, ki so hkrati članice nordijske unije in EU (Danska, Švedska, Finska), lahko pristopile k Schengnu pod pogojem, da bo še naprej veljalo svobodno gibanje ljudi med državami nordijske unije³⁷ (sklicevali so se na 40-letno izvajanje omenjene prakse med državami nordijske unije) (Rijt, 1997: 32).

Nordijske države so s 1. majem 1996 dobile status opazovalk v Schengnu. Pristopne pogodbe z Dansko, Švedsko in Finsko niso predstavljale problemov z institucionalnega vidika;³⁸ zagotoviti pa je bilo potrebno novo institucionalno podlago za sodelovanje med državami članicami Schengna ter Norveško in Islandijo (Pogodba o sodelovanju, ki obsega le 10. členov) (Rijt:1997, 29-37). Tako omenjeni državi sodelujeta v schengenskem sistemu v okviru posebnega sporazuma o implementaciji in razvoju schengenskega pravnega reda. Priprave na vstop so potekale vse od pristopa k sporazumu leta 1996, in sicer v treh korakih: podpis sporazuma in njegova ratifikacija v parlamentih, sprememba zakonodaje in njeno izvajanje v praksi.

Od 19. decembra 1996 dalje sta bili Islandija in Norveška pridruženi članici, brez pravice glasovanja v schengenskem Izvršnem odboru, vendar s pravico izražanja mnenj in oblikovanja predlogov. Islandija, Norveška in EU so 18. maja 1999 podpisali sporazum,³⁹ ki naj bi sodelovanje razširil. Še naprej sta lahko sodelovale pri oblikovanju novih zakonodajnih instrumentov schengenskega *acquisa*, čeprav so jih na koncu sprejemale le polnopravne države članice. Te odločitve so za Islandijo in Norveško obvezujoče. V praksi to sodelovanje poteka zunaj okvira EU v *Skupnih odborih*, ki jih sestavljajo predstavniki vlad Islandije in Norveške ter člani Sveta EU in Komisije. Svet EU je 28. junija 1999 sprejel sporazum,⁴⁰ ki določa razmerja med Islandijo in Norveško na eni strani ter Republiko Irsko in Veliko Britanijo na drugi strani, na področjih, kjer se *schengenski acquis* uporablja tudi v Islandiji in Veliki Britaniji.

³⁷ Nordijske države so pri pogajanjih z ostalimi pogodbenicami Schengna izhajale iz stališča, da ukinitve mejnih kontrol v okviru EU ne sme ustvarjati novih (arbitrarnih) meja v skandinavskem prostoru.

³⁸ Problem sta predstavljali Islandija in Norveška kot nečlanici EU; člen 140 Schengna II namreč pravi, da je Pogodba načeloma odprta za vse države članice EU; v tem primeru bi morali omenjeni člen razlagati v takem duhu, da ne preprečuje tudi drugim državam, da pristopijo k sporazumu.

³⁹ *Official Journal L 176, 10.07.1999.*

⁴⁰ *Official Journal L 15, 20.01.2000.*

Svet EU je 1. decembra 2000 sprejel Odločitev o uveljavitvi *schengenskega acquisa* v Danski, Finski in Švedski ter Islandiji in Norveški.⁴¹ Ta sporazum je določil, da se bo 25. marca 2001 Schengenski sporazum uveljavil v petih državah Nordijske unije potnih listin. Zato so SIS začeli uporabljati 1. januarja 2000, poleg tega so bili v vseh nordijskih državah obiski ocenjevalnih skupin, ki so preverjali delovanje SIS-a in njegovo pravilno uporabo. Obiski ocenjevalnih skupin so potrdili pravilnost uporabe SIS-a ter usklajenost kontrol na zunanjih mejah s pravili.

II.7.1.4 Kraljevina Danska

Vključevanje Danske v schengenski sistem je opredeljevala tesna povezanost z ostalimi nordijskimi državami (predvsem v okviru nordijske unije potnih listin). Pogodbenice Schengenskega sporazuma so opredelile tudi položaj avtonomnih območij, ki se formalno nahajata v okviru Kraljevine Danske (ne pa tudi v okviru EU). Posebni člen v pridružitvenem sporazumu Danske k EU tako določa, da se režim prostega pretoka oseb nanaša tudi na Grenlandijo in Ferske otoke (čeprav se Schengenski sporazum formalno ne nanaša na avtonomni ozemlji, ki nista integrirani v EU).

II.7.2 DRŽAVA NEČLANICA EU IN NEČLANICA SCHENGENSKEGA SPORAZUMA - ŠVICA

Švico danes velikokrat imenujejo »bela lisa« ali »otok« v Evropi, saj je obdana izključno z državami članicami EU in podpisnicami Schengenskega sporazuma. Švica ni članica EU; zaradi negativnega izzida referendumu, ki je bil decembra 1992, tudi ni članica Evropskega gospodarskega prostora.⁴² Na drugi strani pa z EU vodi različna bilateralna

⁴¹ *Official Journal*, L 309, 9.12.2000.

⁴² Evropski gospodarski prostor – EGP (European Economic Area) je razširil področje skupnega evropskega trga tudi na tri države, članice Evropskega območja proste trgovine - EFTA (European Free Trade Association): Norveško, Islandijo in Liechtenstein. Sporazum o EGP je bil podpisan leta 1992 na Portugalskem, v veljavo pa je stopil 1. januarja 1994. Z njim je bilo oblikovano integrirano gospodarsko območje - največje na svetu, saj zavzema 18 držav s 370 milijoni prebivalcev. Islandiji, Norveški in Liechtensteinu omogoča prost dostop do (zanje najpomembnejšega) trga Evropskih skupnosti, ne da bi od njih zahtevali, da pristopijo k EU. EGP se nanaša le na prvi steber EU, to je na področje Evropske skupnosti, in se ne razširja na SZVP in PNZ EU (Dinan, 2000: 189).

EGP je svoj namen polno uresničeval do tistega trenutka, ko je Švica zavrnila vstop v EGP in ko so se Avstrija,

pogajanja. Je izrazito turistična in tranzitna dežela, delež stalno bivajočih tujcev znaša okrog 19 % vsega prebivalstva; izredno veliko je število prosilcev za azil. Skupna dolžina meja Švice meri 1941 km. Tako njena centralna lega v Evropi in vsestransko razvito sodelovanje (zlasti s sosednjimi državami) Švici ne dovoljujeta, da bi ostala zunaj evropskega sistema.

Švicarska vlada in parlament od leta 1995 dalje vodita številna pogajanja z vsemi sosednjimi državami. Temeljni namen teh pogajanj je nadgradnja in okrepitev čezmejnega sodelovanja.⁴³ Z Zvezno republiko Nemčijo je Švica leta 1997 podpisala Memorandum o soglasju, ki predvideva ocenjevanje stanja in načrtovanje skupnih dejavnosti, izgradnjo čezmejnega komunikacijskega omrežja, izboljšanje izmenjave informacij ter sodelovanje pri akcijah, preiskovanju in preventivno-varnostnih ukrepih. Z Republiko Avstrijo je Švica ravno tako leta 1997 sklenila Memorandum o soglasju, katerega namen je izboljšati sodelovanje pri akcijah in preiskovanju, enotno analiziranje stanja in izboljšanje izmenjave informacij. S Francijo je Švica maja 1998 podpisala sporazum o čezmejnem policijskem, pravosodnem in carinskem sodelovanju. Ta na bilateralni ravni v grobem (»grosso modo«) prevzema schengenska določila o policijskem sodelovanju. Temelji na podobnih sporazumih, ki jih je Francija oktobra 1997 sklenila z Nemčijo in Italijo. Ta sporazum predvideva čezmejno opazovanje in zasledovanje in celo vzpostavitev skupnih centrov za sodelovanje. S Francijo je Švica sklenila tudi nov sporazum o vračanju oseb na skupni meji (Burian, 1999: 75). Z Italijo je Švica septembra 1998 podpisala tri sporazume: o policijskem sodelovanju, o vračanju oseb na skupni meji in dodatni sporazum k evropskemu sporazumu o pravni pomoči. Medtem ko sporazum o vračanju oseb v mnogočem ustreza standardom EU, na drugi strani sporazum o policijskem sodelovanju ne dosega ravni tovrstnih sporazumov s Francijo in Nemčijo.

Med bilateralnimi sporazumi so določene vsebinske razlike, ki izhajajo predvsem iz različnih interesov in pravnih sistemov v posameznih državah; razhajanja schengenskih držav glede integracije Švice v evropski sistem notranje varnosti; in različne intenzivnosti dosedanjega sodelovanja. Omenjeni bilateralni sporazumi, ki jih je Švica sklenila s sosednjimi državami, ne zajemajo celotnega področja notranje varnosti; ne

Finska in Švedska priključile EU. EGP je namreč olajšal prehod teh držav (bivših članic EFTE) do polnopravnega članstva v EU.

⁴³ V ilustracijo naj omenimo, da bi na švicarskih mejah, kjer je frekvenca prometa zelo visoka, prihajalo do stalnih zastojev, če bi sosednje države mejno kontrolo na zunanjih mejah izvajale po schengenskih standardih. Do tega do sedaj še ni prišlo na meji s Francijo in Nemčijo, na meji z Avstrijo in Italijo pa le v manjšem obsegu po uveljavitvi schengenskega sistema v teh dveh državah.

urejajo na primer azilne politike, vizne politike ter mejnega nadzora na švicarskih letališčih, ki so dejansko zunanje meje EU (Burian, 1999:77).

III. DRŽAVE KANDIDATKE ZA ČLANSTVO V EU IN SCHENGENSKI SISTEM

Po členu O Pogodbe o EU lahko za članstvo zaprosi katerakoli evropska država. Sprejem prošnje določa pogoje in prilagoditve za članstvo, ki so različni za vsako državo posebej. ES se je s prvotno šestih članic (leta 1957 so bile članice Francija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Italija in Nemčija) v dosedanjih štirih širitvah povečala na petnajsterico; zadnje nove članice so bile sprejete leta 1995.⁴⁴ Naslednja širitev EU bo na države Srednje in Vzhodne Evrope.⁴⁵

V primerjavi s prejšnjimi se bodo prihodnje širitve močno razlikovale; cilj procesa širitve EU je namreč podpreti proces gospodarske in politične preobrazbe v državah kandidatkah, ki so predvsem nove demokracije iz Srednje in Vzhodne Evrope, ter zagotoviti njihovo trajno vključitev v EU. Nove kandidatke morajo biti na vstop, če primerjamo s prejšnjimi širitvami, bistveno bolj pripravljene.

III. 1 POSEBNOSTI NASLEDNJE ŠIRITVE EU

V proces širitve EU so vključene razmeroma mlade države, ki v veliki večini niso nastale v okviru nacionalnih meja. Politične strukture in javnost v državah Srednje in Vzhodne Evrope razumejo članstvo v bogati in vplivni EU kot jamstvo trajne pomoči in varnosti; to naj bi prispevalo k večji blaginji, modernizaciji in večji notranji stabilnosti teh držav. Po drugi strani bo vključitev članic nekdanjega vzhodnega bloka spremenila dosedanje ravnotežje v Evropi ter dokončno omejila vpliv Rusije na tem delu evropskega kontinenta. Širitev EU na vzhod po drugi strani za EU pomeni določeno tveganje, saj politična tranzicija v državah Srednje in Vzhodne Evrope še ni končana. Probleme bi lahko

⁴⁴ Širitev članstva leta 1973: Danska, Irska, Velika Britanija; leta 1981: Grčija, leta 1986: Portugalska in Španija; leta 1995: Avstrija, Finska in Švedska.

⁴⁵ Države kandidatke iz Srednje in Vzhodne Evrope, ki so zaprosile za članstvo v EU so: Madžarska, Poljska, Romunija, Slovaška, Latvija, Estonija, Litva, Bolgarija, Češka in Slovenija. Med države kandidatke spadata tudi Malta in Ciper.

predstavljali nerazrešeni spori glede meja in zaščita narodnih manjšin.⁴⁶ Integracija se bo tako soočila s temeljnimi sistemskimi razlikami med ekonomijami sedanjih in novih članic.

III.1.1 POMEN ŠIRITVE NA VZHOD ZA DRŽAVE ČLANICE EU

Proces vključevanja držav Srednje in Vzhodne Evrope v EU je dolgotrajen in zapleten proces predvsem zato, ker so te države v ekonomskem smislu ter v stopnji razvoja demokracije in politične kulture slabše razvite. Razlogi, da ima Unija kljub temu interes za širitev na vzhod pa so (Brinar, 1996):

- EU ima zgodovinsko nalogo združiti vse evropske države (zapisano v Preambuli Rimske pogodbe);
- Unija od širitve pričakuje nadaljnje koristi ekonomske in politične integracije; nadaljnja liberalizacija pretoka blaga in storitev naj bi spodbudilo gospodarsko rast;
- EU ima močan interes za uvajanje demokratičnih političnih sistemov, ki so utemeljeni na tržnem gospodarstvu; s tem širi svoje izvozne trge in povečuje lastne investicijske možnosti;
- integriranje t.i. novih demokracij je najlažja pot za zagotovitev miru in stabilnosti v Evropi;
- tesnejše sodelovanje na področju sodstva in notranjih zadev bi povečalo tudi notranjo varnost prebivalcev Unije, saj bi prispevalo k uspešnejšemu boju proti organiziranemu kriminalu.
- zaradi višjih okoljevarstvenih standardov, ki bi jih morale z vključitvijo v EU spoštovati države Srednje in Vzhodne Evrope, bi imela korist vsa Evropa (to bi omejilo čezmejno in globalno onesnaževanje).

III.1.2 POMEN VKLJUČITVE V EU ZA DRŽAVE KANDIDATKE

Evropski svet je na zasedanju v Kopenhagenu junija 1993 določil seznam pogojev, ki naj bi jih izpolnjevale nove članice Unije. Pogoji EU za bodoče države članice so: **a) politični:** stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, varstvo

⁴⁶ Le pet držav od t.i. novih demokracij je po letu 1990 ohranilo dotedanje meje: Poljska, Madžarska, Romunija,

človekovih pravic ter spoštovanje in varovanje pravic manjšin, **b) gospodarski**: delujoče tržno gospodarstvo in njegova sposobnost soočenja s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami v EU in **c) sposobnost izpolnjevanja obveznosti članstva**: sposobnost prevzeti obveznosti članstva, vključno s prizadevanji za doseganje ciljev politične, ekonomske in denarne unije. Pri vsem tem je poudarek na obveznosti držav kandidatk, da v celoti prevzamejo *acquis communautaire*. Kljub obsežnim pripravam, ki so potrebne za vstop v EU, pa imajo države kandidatke interes za članstvo v EU predvsem zaradi teh razlogov:

- ekonomska moč EU privlači predvsem majhne in srednje velike države, ki imajo razmeroma šibka gospodarstva, ki še niso končala obdobja tranzicije;
- države kandidatke, ki veliko izvažajo v EU, so v depriviligiranem položaju v primerjavi s članicami, saj morajo izpolnjevati pogoje in standarde, nimajo pa vpliva na njihovo sprejemanje; s članstvom bi poleg popolne liberalizacije (ki vključuje prost pretok blaga, storitev, oseb in kapitala) pridobile tudi možnosti vplivanja na oblikovanje politik;
- po spremembah v tem delu Evrope ni bilo več smiselno opredeljevati se za položaj nevtralnosti, pa tudi druge alternativne vključevanja v evropske integracije (npr. EFTA) po ocenah držav kandidatk niso ponujale večjih koristi.

III.2 POGAJANJA O ČLANSTVU V EU

Po oddaji prošelj držav kandidatk za članstvo je Evropska komisija o njih pripravila mnenja ter države razdelila v dve skupini. V prvi je bilo deset držav kandidatk: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija; te so se konec marca 1998 uradno začele pogajati za članstvo. Aprila 1998 so stekli postopki pregledovanja usklajenosti zakonodaje s pravnim redom EU (t.i. screeningi). Na podlagi teh pregledov je vsaka država kandidatka predala svoja pogajalska izhodišča (pravni red EU je razdeljen na 31 področij), v katerih je opisala stanje na posameznem področju, stopnjo usklajenosti in način, na katerega se bo še dodatno uskladila, ali pa glede posameznih problemov izrazila svoje zahteve in pričakovanja.

Na zasedanju Sveta EU v Kopenhavnu 13. decembra 2002 so se zaključila pogajanja o vstopu desetih zgoraj naštetih držav kandidatk za članstvo v EU. Države

kandidatke so tako postale države pristopnice v EU hkrati je bil določen 1. maj 2004 kot datum vstopa teh držav v EU. Slovesen podpis pristopnih dokumentov z desetimi novimi članicami bo na posebnem srečanju Sveta EU, 16. aprila 2003, kar na ostankih atenske Akropole.⁴⁷ Pogodbe o pristopu bo nato potrebno, po soglasju v Evropskem parlamentu, ratificirati tudi v vseh 25 nacionalnih parlamentih. Pogodba o pristopu bo obsežen dokument (saj bo obsegala kar tisoč strani), zajemala bo tudi vsa začasna odstopanja (t.i. prehodna obdobja) ali trajna odstopanja (t.i. izjeme) od veljavne pravne ureditve v EU.

III.3 DRŽAVE KANDIDATKE IN SCHENGENSKI SISTEM

Do začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe je bilo vključevanje v EU in v schengenski sistem neodvisno. Amsterdamska pogodba oziroma Protokol o vključevanju schengenskega pravnega reda v okvir EU pa schengenski pravni red vključuje v evropski pravni red (*acquis communautaire*), kar pomeni, da morajo nove kandidatke za vstop v EU izpolnjevati tudi vse kriterije, ki jih postavlja schengenski pravni red.⁴⁸ Z drugimi besedami, država kandidatka z vstopom v EU vstopa tudi v schengenski sistem, pri tem pa nova država članica ne more zahtevati izjem (t.i. opt-outs). Vse države kandidatke za članstvo so tudi pristale na sprejem schengenskega pravnega reda.

III.3.1 NAČIN UVELJAVLJANJA SCHENGNA V DRŽAVAH KANDIDATKAH

Proces implementacije schengenskega pravnega reda je dvostopenjski: prvi korak je povečanje nadzora na zunanjih mejah ter izvajanje pomembnejših delov schengenskega pravnega reda še pred članstvom v EU; druga faza pa je ukinitvev nadzora na notranjih mejah. Pravila Schengenskih sporazumov določajo, da mora biti odločitev o polnem izvajanju schengenskega pravnega reda v novi državi članici (kar se nanaša predvsem na ukinitvev nadzora na notranjih mejah - to je na mejah med samimi državami

⁴⁷ V prvi polovici leta 2003 je predsedovanje Svetu EU prevzela Grčija.

⁴⁸ V procesu pogajanj kandidatke za članstvo v EU se schengenski sistem obravnava v sklopu poglavja 24: pravosodje in notranje zadeve.

članicami EU) sprejeta ločeno in s soglasjem držav članic.⁴⁹ Zato polno izvajanje schengenskega sistema v novih državah članicah ne bo možno takoj po vstopu v EU.

III.3.2 NOVE ZUNANJE MEJE EU PO ŠIRITVI NA NOVE ČLANICE

Širitev EU v maju 2004 bo oblikovala nove zunanje meje EU; meja se bo pomaknila proti vzhodu in bo imela velik simbolni in praktični pomen za države (tako za članice kot nečlanice EU) ter njihove medsebojne odnose. V skladu s Schengenskim sporazumom bodo tako Finska, Estonija, Latvija, Litva, Poljska in Švedska varovale zunanjo mejo EU z **Rusijo**, Latvija, Litva in Poljska zunanjo mejo EU z **Belorusijo**, Poljska, Slovaška in Madžarska zunanjo mejo EU z **Ukrajino**, Madžarska zunanjo mejo EU z **Romunijo**, Slovenija, Madžarska in Italija zunanjo mejo EU s **Hrvaško**, Italija zunanjo mejo EU z **Bosno in Hercegovino**, Grčija zunanjo mejo EU z **Bolgarijo** in **Makedonijo**, Madžarska zunanjo mejo EU **Jugoslavijo**, Italija, Grčija in Malta zunanjo mejo EU z **Albanijo**, Malta in Italija zunanjo mejo EU s **Tunizijo**, Italija, Francija in Španija zunanjo mejo EU z **Alžirijo**, Španija in Portugalska pa zunanjo mejo EU z **Marokom**. Nova zunanja meja bo potekala med naslednjimi državami: Estonija - Rusija; Latvija, Litva in Poljska - Belorusija; Poljska, Slovaška in Madžarska - Ukrajina; Romunija - Moldavija in Ukrajina; Madžarska - Hrvaška in ZRJ ter Slovenija - Hrvaška. Tu bo še ruska eksklava Kaliningrad, obkrožena s Poljsko in Litvo.

III.3.2.1 Politika odprtih meja v Srednji in Vzhodni Evropi

V 1990-ih letih so se zrušili »zidovi«, ki so delili Evropsko ozemlje vse od 2. svetovne vojne naprej. Na eni strani je bila to meja med blokom socialističnih držav in Zahodno Evropo, na drugi pa zelo nadzorovana meja med Sovjetsko zvezo in njenimi satelitskimi državami. Po razpadu blokofske delitve je prišlo do pojava *območja svobodnega gibanja ljudi* v Srednji Evropi. Državljeni držav, ki so postale države kandidatke za članstvo v EU (izjema so bili Romunski in Bolgarski državljani), so lahko vstopili v EU brez vize. Na

⁴⁹ Odločitev sprejme Svet ministrov za pravosodje in notranje zadeve potem, ko svoje mnenje in ugotovitve predstavi ocenjevalna skupina; le-ta v določeni državi ugotavlja razmere in ocenjuje, v kakšni meri so pogoji izpolnjeni.

drugi strani se je sprostilo potovanje za prebivalce Rusije, Ukrajine in Belorusije v države Srednje in Vzhodne Evrope. Politika odprtih meja je bila del širše strategije držav Srednje Evrope, ki je temeljila na vzdrževanju dobrih odnosov s sosednjimi državami. To regionalno in bilateralno odpiranje omenjenih držav je vseskozi podpirala tudi sama EU. Odprte meje so spodbudile tudi stike med narodnimi manjšinami ter matično državo (Apap idr., 2001).⁵⁰

V kontekstu vključitve držav Srednje in Vzhodne Evrope (Poljske, Slovaške in Madžarske) v EU je na mestu bojazen, da bo prišlo do ukinitve tega *območja svobodnega gibanja ljudi*. Po uveljavitvi *schengenskega acquisa* v državah kandidatkah za članstvo v EU, bodo le-te morale poenotiti vizni režim z obstoječim režimom EU ter v določenih primerih uveljaviti obveznost viz tudi za državljane sosednjih držav.

III.3.2.2 Ustrezna vizna politika EU?

Konec hladne vojne se je drugače izrazil v bivši Jugoslaviji. Ena izmed razlik med jugoslovanskim komunizmom in sovjetskim režimom je bila, da je v Jugoslaviji veljalo splošno svobodno gibanje oseb. Vendar pa je EU po vojni v BIH, na Kosovem in v Makedoniji, uvedla vizni režim, da bi omejila število beguncev, ki so se zatekali v države EU. Tako je na začetku 21. stoletja prišlo do tega, da hrvaški državljani ne potrebujejo vize za vstop v države članice EU, na drugi strani pa je viza obvezna za vstop v EU za državljane Makedonije, BIH in Jugoslavije.

Implementacija Schengenskega sporazuma v državah kandidatkah pa ima vendarle naslednje prednosti: ukinitve nadzora na mejah med sedanjimi državami članicami EU in državami kandidatkami, skupno delovanje v boju proti mednarodnemu kriminalu, učinkovitejši nadzor meja v boju proti trgovini s človeškimi življenji in tihotapljenjem blaga.

III.3.3 TEŽAVE DRŽAV KANDIDATK

Države kandidatke se srečujejo s številnimi problemi pri doseganju zahtev, ki jih morajo izpolnjevati na področju politike pravosodja in notranjih zadev. Najbolj

⁵⁰ To velja za belorusko manjšino na Poljskem ter za pripadnike madžarske manjšine v Ukrajini, ZRJ in Romuniji (Apap idr., 2001).

problematična področja so: pomanjkljiva zakonodaja,⁵¹ administracija, necelovit pristop k mejni varnosti,⁵² organizacijske pomanjkljivosti, neprofesionalno in premalo izobraženo osebje ter pomanjkanje moderne opreme. EU prek posebnih programov strokovno in finančno pomaga kandidatkam. Strokovnjaki svetujejo pristojnim organom v kandidatkah, kako uresničevati skupna pravila.⁵³ Finančna pomoč je namenjena predvsem za vzpostavitev in pravilno delovanje informacijskega sistema.

III.3.3.1 Vključitev v schengenski sistem

Kot smo že omenili, bo s strani EU največ pozornosti namenjene ocenjevanju kakovosti nadzora na zunanjih mejah. Skupno stališče EU definira dva bistvena elementa visoke stopnje nadzora na zunanjih mejah;⁵⁴ to sta: a) vse osebe, ki prečkajo zunanjo mejo, so deležni sistematičnega pregleda, in b) med posameznimi mejnimi prehodi se mora izvajati učinkovit nadzor meje (t.i. nadzor zelene meje).

Schengenski sporazum je edina pravna podlaga, ki jo ima EU na področju varovanja meje. Osnovne zahteve glede nadzora meja določata 2. poglavje (2. člen) Schengenskega sporazuma ter Skupni priročnik o zunanjih mejah. Poleg tega **delovna skupina za vrednotenje Schengna (Schengen Evaluation working group)** natančneje določi kriterije in zahteve, ki naj se izpolnjujejo pred dvigom nadzora na notranjih mejah. Pri tem mora omenjena delovna skupina upoštevati specifične značilnosti vsake države in ji v skladu s tem priporočiti ustrezno obliko praktičnega izvajanja nadzora.

III.3.3.2 Težave s schengenskim informacijskim sistemom

⁵¹ Zakonodajo na področju pravosodja in notranjih zadev obravnavajo zakoni: o nadzoru državne meje, o tujcih, o azilu, o policiji.

⁵² Sodobni sistem mejne varnosti, ki naj bi ga operacionalizirale bodoče članice EU, vsebuje različne cone oz. filtre: 1. cona deluje v tujini - na konzularnih predstavništvihi; 2. cono predstavlja mednarodno sodelovanje med sosednjimi državami in vključuje pridružitvene sporazume, sodelovanje med mejnimi organi; 3. cona je dejanski nadzor in pregled na mejnih prehodih; 4. cona pa predstavlja sodelovanje policijskih in mejnih organov na področju nadzora priseljevanja in boja proti nezakonitemu priseljevanju. Sodoben sistem mejne varnosti tako ne vsebuje le pregleda potnih listin na mejnem prehodu, temveč je povezan tudi z vizno in azilno politiko (Boer, Kerchoue: 2001).

⁵³ Strokovnjaki v večini primerov prihajajo iz Finske, Nemčije, Avstrije in Italije.

Nove države članice EU se bodo v **schengenski informacijski sistem (SIS)** polno vključile šele po odpravi samega nadzora na notranjih mejah. Tako bodo države članice sodelovanje uresničevale na podlagi mednarodnih sporazumov o izmenjavi podatkov in informacij ter na podlagi *acquis communautaire*, to je določil Europola in določil o policijskem sodelovanju (39. in 46. člen Schengenskega sporazuma).

SIS sedaj deluje v 13. državah članicah EU ter na Norveškem in Irskem; vendar pa njegove zmogljivosti ne bodo dopustile sprejema novih držav članic EU. Za sprejem držav Srednje in Vzhodne Evrope bo potrebno sistem dograditi in spremeniti. Zato je v pripravi druga generacija schengenskega informacijskega sistema (SIS II),⁵⁵ ki pa po dosedanjih napovedih ne bo oblikovan do leta 2005. Države kandidatke naj bi v fazi priprav na članstvo oblikovale nacionalne baze podatkov, ki se nanašajo na člene 95-100 Schengenskega sporazuma (policijski register in zavrnitev vstopa); te naj bi se potem vključile v nacionalno bazo podatkov (N.SIS).⁵⁶

III.3.3.3 Nadzor meja med novimi državami članicami EU

Takoj po vključitvi držav kandidatk v EU se bo zahtevala visoka stopnja nadzora na začasnih zunanjih mejah - to je na medsebojnih mejah med novimi članicami.⁵⁷ Dovoljeno bo izvajanje posebnih dogovorov med temi državami; le-ti naj bi izboljšali sodelovanje med bodočimi partnerji v schengenskem sistemu ter olajšali prehod v obdobje, ko bo nadzor na njihovih skupnih mejah ukinjen. S tem naj bi se tudi izognili nepotrebnim investicijam v infrastrukturo. Tako naj bi sistem mejnega nadzora temeljil na sodelovanju med organi z obeh strani meje; modeli sodelovanja na meji naj bi bili: pregled oseb na meji le s strani ene države (obmejni organi obeh držav bi si potem izmenjali podatke), skupna infrastruktura in oprema na mejnih prehodih, skupne patrulje na mejah, ipd. Na mednarodnih

⁵⁴ Dokument, ki ga je pripravila Evropska komisija s sodelovanjem delovne skupine za širitev v Svetu EU, določa katere dele *Schengenskega acquisa* morajo kandidatke sprejeti in začeti izvajati še pred samo širitvijo in članstvom v EU.

⁵⁵ Na pobudo Belgije in Švedske glede razvoja druge generacije SIS je Svet EU sprejel odločbo (OJ L 439, 19.06.2001).

⁵⁶ N.SIS je nacionalna baza podatkov vsake pogodbenice Schengenskega sporazuma; vsi N.SIS pa so povezani s centralno enoto (C.SIS) v Strassbourgu.

⁵⁷ Pri tem je potrebno omeniti tudi javno mnenje v EU, ki je osredotočeno na problematiko notranje varnosti in na nevarnost, ki jo predstavljajo nezakonito priseljevanje in druga kazniva dejanja, ki bi se lahko prenesle iz bodočih sosednjih držav EU. Za ohranitev visoke stopnje notranje varnosti bo zato zelo pomemben nadzor na zunanjih mejah (iz govora komisarja Vittorina na konferenci CEPS, Bruselj, 6.7.2001).

letališčih in pristaniščih ne bo potrebe po delitvi na potovanje znotraj in potovanje izven držav schengenskega sistema, dokler ne bo ukinjen nadzor na notranjih mejah.

Prav tu pa se pojavijo pomisleki s strani držav kandidatk, ki na schengenski sistem gledajo kot na vsiljen sistem, ki brani le interese sedanjih članic EU in ne upošteva posebnih potreb in interesov bodočih članic. Poostren nadzor na mejah držav kandidatk naj bi predvsem preprečil tok nezakonitega priseljevanja.⁵⁸ Zato s temi problemi prizadete države opozarjajo, da bi morala problematika ilegalnega priseljevanja in breme upravljanja z vali beguncev postati vseevropska odgovornost, ki potrebuje oblikovanje skupnih ukrepov za njegovo reševanje. To pomeni tudi tesno sodelovanje med državami članicami EU, državami kandidatkami iz Srednje in Vzhodne Evrope ter njihovimi sosedomi na vzhodu.

III.3.3.4 Zunanja meja EU - skrb vseh držav članic EU?

Vzpostavitev učinkovitega nadzora na zunanjih mejah EU je zahteven in drag proces. Do sedaj so nekatere članice EU (Italija, Grčija) že izrazile negotovanje glede stroškov, ki jih tak nadzor zahteva. Čeprav je varovanje zunanjih meja EU pomembno za varnost celotne EU, pa je breme le na določenih državah (predvsem na tistih, ki imajo dolge meje s sosednjimi državami nečlanicami EU). Schengenski režim nalaga vso odgovornost državi, da učinkovito nadzoruje svoj del meje. Bodoča zunanja meja EU je zelo zahtevna za izvajanje policijskega nadzora, breme njenega nadzora pa leži na državah, ki so ekonomsko in administrativno najšibkejše (v primerjavi z ostalimi državami EU). V tem pogledu se izvajajo številni projekti (financirani preko programa Phare), ki pokrivajo določen vidik tega problema. Poleg zgoraj omenjenih projektov se ponekod izvajajo primeri poglobljenega bilateralnega sodelovanja med državami članicami EU in državami kandidatkami (na primer »skupne patrolje na nemško-poljski meji«).

Z namenom da bi se vse države EU dejavnejše vključile v varovanje zunanje meje EU, so bili predstavljeni tudi naslednji načrti: 1) multilateralne mejne patrolje EU na vzhodni in južni meji ter 2) skupne carinske službe in službe za priseljevanje (v katerih bi bilo narodnostno mešano osebje).

⁵⁸ Srednje- in vzhodnoevropske države so v zadnjem času postale t.i. »tamponske cone«, ker so postale destinacija za ilegalne priseljence, ki so na poti na zahod, se je pojavil problem prevelikega števila prosilcev za azil. Ko te ilegalne priseljence (ki večinoma potujejo v organiziranih konvojih) na mejah odkrijejo, le-ti ponavadi zaprosijo za zatočišče.

III.3.3.5 Primer Madžarske narodne manjšine

Madžarska ima svoje manjšine v naslednjih sosednjih državah: Slovaški, Romuniji, Ukrajini, Srbiji in Sloveniji; med njimi bo samo Slovenija hkrati z Madžarsko vstopila v EU. Madžarska je od leta 1990 dalje sklenila 19 sporazumov s sosednjimi državami ter državami v bližnji okolici, ki se nanašajo na krepitev medsebojnih odnosov, izboljšanje komunikacije med državljani, kulturnem sodelovanju ter na spoštovanje človekovih pravic in pravic manjšin. Med njimi je najodmevnejša Konvencija med Madžarsko in Romunijo, ki omogoča svobodne čezmejne stike madžarske manjšine⁵⁹ z matično državo; sklenjena je bila leta 1996 po dolgotrajnih pogajanjih in z veliko podporo EU. Dobila je mednarodno podporo, saj je predstavljala velik korak pri izboljšanju meddržavnih odnosov.

Vendar pa vključitev Madžarske v EU terja podreditev njenim standardom in pravilom. V tem kontekstu predstavlja največji problem enotna vizna politika EU do sosednjih držav Madžarske. Na seznamu držav, ki potrebujejo vize za vstop v EU so med drugimi tudi ZRJ in Ukrajina. Pripadniki madžarske narodne manjšine v sosednjih državah (predvsem v Romuniji, Ukrajini in ZRJ) bodo po vstopu Madžarske v EU obravnavani kot ostali tujci in podvrženi ukrepom, ki zanje veljajo po merilih EU.

Od Madžarske se zahteva izvajanje nadzora na zunanjih mejah (to je sistematičen pregled vseh oseb pri prehajanju meje) s sosednjimi državami, s katerimi ima sicer sklenjene sporazume o olajšanem prehodu meja.⁶⁰ Povečana skrb s strani EU za skrben nadzor Madžarske meje izvira predvsem iz dejstva, da je ta država postala eno izmed glavnih središč ilegalne imigracije v Zahodno Evropo. V zadnjem Rednem poročilu Evropske komisije o napredku držav kandidatk v pristopnem procesu k EU je bila podana pozitivna ocena glede napredka, ki ga je Madžarska dosegla na področju pravosodja in notranjih zadev. K temu je pripomoglo predvsem dejstvo, da je Madžarska sprejela potrebno notranjo zakonodajo in ustanovila ustrezne institucije za učinkovito izvajanje pravnega reda EU na tem področju.

⁵⁹ Po ocenah naj bi bilo v Romuniji 1,620.000 pripadnikov madžarske narodne manjšine (Wohlfeld (ur.), 1997).
⁶⁰ Chapter 24: Co-operation in the fields of Justice and Home Affairs, European Common Position, Conference on Accession to the European Union - Hungary, Brussels, 24 May 2000 (Conf-H 28/00).

IV. SLOVENIJA IN SCHENGENSKI SISTEM

Vzpostavitev schengenskega režima in s tem izvajanje nadzora na zunanji meji EU je ena od predpristopnih obvez Slovenije, saj je sestavni del *acquis communautaire*. Ko bo Slovenija postala članica EU, bo varovala zunanjo mejo EU, ki bo predvidoma potekala po slovensko-hrvaški meji. Za celovito razumevanje kompleksnosti vzpostavitve primerne režima na meji med EU in tretjimi državami je potrebno omeniti, da v Evropi istočasno delujejo trije mednarodnopravni in politični instrumenti:

1. *Meddržavne meje*, ki razmejujejo države.
2. *Maloobmejni sporazumi*, ki pomenijo liberalizacijo mejnega režima in olajšujejo življenje ljudem ob meji; to so sporazumi, ki jih sklepajo države članice EU z državami kandidatki ali jih sklepajo države kandidatke med seboj.
3. *Schengenski sporazum*, ki omogoča prost pretok oseb in harmonizira nadzor nad potniki znotraj schengenskega prostora.

Tako se Slovenija sooča s procesom sočasnega uveljavljanja treh režimov (maloobmejnega, schengenskega in režima, ki ga predvideva osnutek pogodbe o skupni državni meji s Hrvaško) in vsi se nanašajo na slovensko-hrvaško mejo.

IV.1 DRŽAVNA MEJA REPUBLIKE SLOVENIJE

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 1 - 4/1991 - 1) v točki 2 navaja, da so državne meje Republike Slovenije mednarodno priznane državne meje bivše SFRJ z Republiko Avstrijo, Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško (RH) v okviru dotedanje SFRJ.

Skupna dolžina celotne slovenske državne meje je 1382 km. Osnovna delitev meja je delitev na kopno (zelena meja) in rečno ter morsko mejo (modra meja). Na slovenski državni meji je 163 mejnih prehodov različnih kategorij. Mejne prehode glede na lokacijo in vrsto prometa delimo na: cestne, železniške, letališke in pomorske; glede na strukturo prometa pa na: mejni prehodi za mednarodni promet, za meddržavni promet, za obmejni promet in na prehodna mesta po posebnih meddržavnih sporazumih.

Na severu Slovenija meji z **Republiko Avstrijo**, kjer je tudi *zunanja meja EU* in

schengenska zunanja meja. Meja je bila določena s Saintgermansko pogodbo (10. 9. 1919) in z Avstrijsko državno pogodbo (15. 5. 1955). Skupna dolžina kopne in rečne meje je 330 km, na njej pa je 55 mejnih prehodov različnih kategorij. Na zahodu Slovenija meji na **Republiko Italijo**, ki je prav tako država članica EU. Ta meja je bila določena s Pariško mirovno pogodbo (10. 2. 1947), z Londonskim memorandumom (5. 10. 1954) ter Osimskimi sporazumi (10. 11. 1975). Kopna meja je dolga 232 km, morska 48 km. Na meji je 60 mejnih prehodov različnih kategorij. Na vzhodu Slovenija meji na **Republiko Madžarsko**, s katero imamo 102 km meje s šestimi mejnimi prehodi različnih kategorij. Ta meja je bila določena s Trianonsko mirovno pogodbo (4. 6. 1920). Na jugu je najdaljša meja med slovenskimi mejami s sosednjimi državami - meja z **Republiko Hrvaško**; kopna in rečna meja je dolga 670 km ter ima 34 mejnih prehodov različnih kategorij. Meja med RS in RH na kopnem je že določena,⁶¹ vendar v naravi ni označena.⁶² Meja na morju med omenjenima državama še nikoli ni bila določena in se v sedanjem času določa prvič.

IV.2 SLOVENIJA IN ZUNANJA MEJA EU

Slovenija meji na zunanjo mejo EU od začetka izvajanja Schengenskega sporazuma v Italiji (27. 11. 1997) in Avstriji (1. 4. 1998). Že pred začetkom izvajanja Schengenskega sporazuma v Avstriji in Italiji je Slovenija skušala zagotoviti slovenskim državljanom lažje prehajanje schengenskih zunanjih meja. Tako lahko slovenski državljani mejo z Italijo in Avstrijo prestopajo samo z osebno izkaznico. Z Avstrijo in Italijo ima Slovenija sklenjena tudi *sporazuma o vračanju oziroma prevzemu oseb, ki ilegalno prestopijo skupno državno mejo*.⁶³ Izvajanje sporazumov temelji na medsebojnem zaupanju in je do sedaj potekalo brez večjih težav.

Najpomembnejša oblika obmejnega sodelovanja med Italijo in Slovenijo pa je Videmski sporazum, ki sta ga Italija in takratna SFR Jugoslavija podpisali leta 1955.⁶⁴ To je

⁶¹ Določa jo Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije v II. točki.

⁶² Pri označitvi meje v naravi gre za tehnični problem, do katerega prihaja zaradi dvojnih evidenc v geodetskih dokumentacijah upravnih organov, kot tudi za problem nerazvidnih območij v katastrskih pregledih (Simoniti, Sotlar 1995: 159-160).

⁶³ Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Avstrije o prevzemu oseb na skupni meji (Ur.l. RS, št.4/93, Mednarodne pogodbe) in Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Italije o prevzemu oseb na državni meji (Ur.l. RS, št. 10/97, Mednarodne pogodbe).

⁶⁴ Sporazum med Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo in Republiko Italijo o lokalni izmenjavi med obmejnima območjema Gorica – Videm in Sežana – Nova Gorica – Tolmin, z dne 31. marca 1955 (Sl.l. FNRJ, št. 11/56, Mednarodne pogodbe)

bil prvi tovrstni sporazum med sosednjima državama. Njegov cilj je bil oblikovanje posebnega režima olajšav za obmejno prebivalstvo pri prehajanju meje, to so: maloobmejne prepustnice, maloobmejni prehodi, carinske olajšave za imetnike maloobmejnih prepustnic, dodatne avtobusne in pomorske povezave.⁶⁵ Nadzor nad uresničevanjem določb Videmskega sporazuma izvaja stalna mešana slovensko-italijanska komisija.⁶⁶

IV.2.1 ZAČETEK IZVAJANJA SCHENGNA V AVSTRIJI IN ITALIJI

Slovenija je z Avstrijo sklenila nekaj bilateralnih pogodb, ki slovenskim državljanom zagotavlja privilegiran status v primerjavi s statusom državljanov tretjih držav na podlagi Schengenskega sporazuma. Z Avstrijo je Slovenija leta 1995 ratificirala *Sporazum o planinskem turističnem prometu na mejnem območju* (Ur.l. RS, št. 13/95, Mednarodne pogodbe) in leta 1996 *Protokol o predvidenih ukrepih za zagotavljanje tekočega prometa na mejnih prehodih* (Ur.l. RS, št. 10/96, Mednarodne pogodbe). Leta 1999 je stopil v veljavo *Sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o enostavnejšem opravljanju mejne kontrole v železniškem in cestnem prometu* (Ur.l. RS, št. 08/99-10/1 str. 212), ki bo omogočal in mednarodnopravno uredil sodelovanje pri opravljanju mejne kontrole z avstrijskimi mejnimi organi na skupni meji; predvideva vse oblike sodelovanja (od skupne do delegirane mejne kontrole).⁶⁷

Za učinkovit nadzor državne meje in preprečevanje čezmejnega kriminala je pomembno tudi sodelovanje med varnostnimi organi sosednjih držav. Tako je Slovenija z Avstrijo leta 1996 sklenila *Dogovor o sodelovanju pri zatiranju mednarodno organiziranega kriminala, mednarodnega ilegalnega trgovanja z mamili in mednarodnega terorizma* (Ur.l. RS, št. 4/96, Mednarodne pogodbe). Ta dogovor omogoča intenzivno sodelovanje na tem področju v obliki izmenjave informacij, podatkov, izvedenskih mnenj, izkušenj in strokovnjakov.

Na obmejnem področju med Slovenijo in Italijo je tudi po uvedbi schengenskega režima v Italiji ostal v veljavi poseben obmejni režim, ki ga določa zgoraj omenjeni

⁶⁵ Medmestna avtobusna povezava med Novo Gorico in Gorico, ladijska povezava med Piranom, Izolo, Koprom in Trstom.

⁶⁶ Mešana slovensko-italijanska komisija se je nazadnje sestala 7. 3. 2002 v Kopru, pred tem pa se je srečala še štirikrat, in sicer leta 1992, 1994, 1997 in 1999.

⁶⁷ Delegirana pomeni tista mejna kontrola, ki jo mejni organi ene pogodbenice izvajajo v imenu druge pogodbenice.

Videmski sporazum (glej naslov IV.2). Poleg tega je bil z Italijo leta 1993 ratificiran *Sporazum o sodelovanju med ministrstvi za notranje zadeve v boju proti nezakonitim trgovanju z opojnimi in psihotropnimi snovmi ter proti organiziranemu kriminalu* (Ur.l. RS, št.2/94, Mednarodne pogodbe); sporazum predvideva podobne oblike sodelovanja kot tovrstni sporazum z Avstrijo.

Leta 1998 pa je bil podpisan *Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Italijanske republike o sodelovanju med policijami* (Ur.l. RS, št.30/99, Mednarodne pogodbe). Predvideva predvsem sodelovanje v boju proti nezakonitemu priseljevanju in kriminalnim združbam, ki se s tem ukvarjajo.⁶⁸ Omogoča izmenjavo podatkov in informacij, izmenjavo oficirjev za zvezo, pošiljanje policijskih strokovnjakov na strokovne obiske, izmenjavo informacij o izobraževanju ter usposabljanju kadrov in neposredno sodelovanje pri varovanju državne meje. Z omenjenim sporazumom so poskušali izboljšati hitrost prehajanja meje; v ta namen so na pomembnejših mejnih prehodih postavili več prehodnih mest: za državljane EU, državljane tretjih držav ter za državljane Slovenije. Za slednje se izvede enostavnejši pregled potnih listin in zanje ni potrebno preverjanje v schengenskem informacijskem sistemu (Leo, 1998:111).

IV.2.2 PRIPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE NA VZPOSTAVITEV SCHENGENSKE MEJE

Formalnopravna podlaga za izvajanje nalog pri varovanju državne meje in mejni kontroli na mejnih prehodih je bila podana v osamosvojitveni zakonodaji iz leta 1991; zakonodajo s tega področja sestavljajo: Zakon o nadzoru državne meje (Ur.l. RS, št.1/91), Zakon o tujcih (Ur.l. RS, št.61/99 in 9/01), Zakon o potnih listinah državljanov RS (Ur.l. RS, št. 66/00) ter Zakon o državljanstvu s pripadajočimi podzakonskimi predpisi. Pomembno pa je opozoriti na dejstvo, da mora Slovenija še pred vstopom v EU svojo zakonodajo uskladiti s pravnim redom EU.

IV.2.2.1 Proces pogajanj za članstvo v EU

⁶⁸ Večkrat so bile izvedene skupne akcije - t.i. mešane (italijansko-slovenske) patrolje so nadzorovale mejo bodisi na kopnem, v zraku ali na morju (Leo, 1998:110-111).

Preverjanje usklajenosti pravnega reda države kandidatke s pravnim redom EU se imenuje »*screening*« (analitični pregled zakonodaje). Za področje pravosodja in notranjih zadev (področje 24, Državni program za prevzem pravnega reda EU do konca leta 2002) je bilateralni »*screening*« za Slovenijo potekal v Bruslju od 2. do 4. marca 1999 (Pogajanja, <http://www.gov.si/slo/organizacija/index.html> (28.01.02)).⁶⁹ Bilateralni »*screening*« se je začel neposredno po zaključku multilateralnega, na katerem so sodelovale tudi Estonija, Poljska, Češka, Madžarska in Ciper.⁷⁰ Analitični pregled usklajenosti slovenske zakonodaje je obsegal obstoječi pravni red EU za področje III. stebra, kakor tudi schengenski pravni red, čeprav takrat še ni bil del pravnega reda EU.⁷¹

Na podlagi pregleda usklajenosti in ocene realne možnosti za izvajanje pravnega reda v Sloveniji so strokovnjaki pripravili pogajalsko izhodišče za področje 24 - pravosodje in notranje zadeve ter ga posredovali organom EU. Delovna skupina za širitev pri Svetu EU je nato pripravila skupno stališče EU za obravnavo na konferenci. Formalni del pogajanj za posamezna pogajalska področja je potekal na medvladnih konferencah o pristopu RS k EU. Ko v okviru posameznega poglavja ni bilo več problematičnih vsebin in razhajanj, so se pogajanja za to področje zaprla (Pogajanja, <http://www.gov.si/slo/organizacija/index.html> (28.01.02)). Del schengenskega pravnega reda bo morala Slovenija začeti uveljavljati takoj po vključitvi v EU, in sicer v tistem delu, ki se nanaša na usklajeno vizno politiko EU, standarde nadzora zunanjih meja EU in na boj zoper ilegalno priseljevanje. Drugi del schengenskega pravnega reda, ki pomeni zlasti opustitev kontrol na notranjih mejah članic EU, izdajanje skupnih vizumov in čezmejno sodelovanje, pa je vezan na vključitev v schengenski informacijski sistem II.

IV.2.2.2 Nadzor na meji

Zakon o nadzoru državne meje in Zakon o tujcih določata pogoje za prehajanje državne meje, standarde mejne kontrole, priporočila o opremi za odkrivanje zlorab

⁶⁹Na sestanku so sodelovali: predstavniki Evropske komisije, predsedstva Sveta EU in Schengna ter predstavniki sekretariata na strani EU; v slovenski delegaciji pa so bili predstavniki Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za zunanje zadeve in Carinske uprave RS. Kot zanimivost naj omenimo, da je šlo za prvi bilateralni »*screening*« na tem področju v zgodovini EU ter da je Slovenija postavila temelje za nadaljnje »*screeninge*« za to poglavje.

⁷⁰ Večstranski pregledi so namenjeni skupnemu obveščanju vseh držav kandidatk o vseh predpisih EU za posamezno področje. Strokovnjaki Komisije predstavijo vse predpise in njihovo izvajanje v praksi.

⁷¹ Amsterdamska pogodba, ki schengenski pravni red vključuje v pravni red EU, je začela veljati 1. maja 1999.

dokumentov ob vstopu v EU in postopki nadzora državne meje izven mejnih prehodov. Za nadzor prehajanja državne meje je pristojna policija, ki je organ Ministrstva za notranje zadeve.⁷² Za kontrolo blaga je pristojna carinska služba, ki je organ Ministrstva za finance. Na tistih mejnih prehodih, preko katerih se opravlja prevoz določenih vrsta blaga, pa svoje pristojnosti izvajajo tudi inšpekcijske službe Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za zdravje.

Na državni meji opravlja policija **temeljno** (kontrola veljavnosti potne listine in identitete potnika na osnovi dokumenta) in **temeljito** (preverjanje vseh pogojev za vstop, kot jih določa Zakon o tujcih: namen potovanja, finančna sredstva, veljavnost vizuma itd.) **mejno kontrolo**. Temeljita mejna kontrola je obvezna za vse državljane rizičnih držav in vseh potnikov, ki potrebujejo vizum za vstop v Slovenijo ali schengenski vizum (tudi, če gre samo za tranzit). Policija ima na vseh mejnih prehodih na razpolago določeno tehnično opremo, ki omogoča kontrolo dokumentov.⁷³ Vsi mejni prehodi so priključeni na informacijski sistem Ministrstva za notranje zadeve, na katerem je možen pregled potiraličnih registrih. V okviru informacijskega sistema policije za področje meje je zagotovljen sproten vnos podatkov o zavrjenih osebah na mejnih prehodih in o osebah, ki so v postopku zaradi ilegalnega prehoda meje. Sicer pa je državna meja razdeljena na odseke, sektorje in sekcije (Burian, 1999:87). Za vsak sektor in sekcijo v odseku so se opravile analize; kriteriji za analizo so geografski podatki, podatki o infrastrukturi, poseljenosti, podatki o ilegalnih kanalih ter o prehodnosti meje. Na osnovi tega se določi stopnja kritičnosti, ki je lahko:

1. stopnje: območje posebnega pomena za varovanje državne meje;
2. stopnje: območje, ki je pomembno za varovanje državne meje;
3. stopnje: območje manjšega pomena za varovanje državne meje.

Stopnja kritičnosti je lahko tudi vmesna stopnja. Glede na stopnjo se določijo povprečni standardi varovanja meje; ti določajo čas prisotnosti policistov, ki opravljajo naloge varovanja državne meje.⁷⁴ **Varovanje »zelene« in »modre« meje** opravlja policija v skladu

⁷² Delovanje in pristojnosti policije na državni meji določata Zakon o policiji (Ur.l. RS, št.49/98 in 66/98) in Strategija dela Policije na državni meji (Usmeritveni dokument, št. 213-1-71/156-96, MNZ RS, Uprava policije, Ljubljana, 19. 9. 1996).

⁷³ Raven opremljenosti je sicer odvisna od vrste mejnega prehoda, števila in strukture potnikov.

⁷⁴ Za posamezne stopnje kritičnosti so določeni naslednji standardi:

- na delu meje 1. stopnje kritičnosti se zahteva stalna prisotnost policije;
- na delu meje 1. – 2. stopnje kritičnosti se zahteva 12-urna prisotnost policije na dan;
- na delu meje 2. stopnje kritičnosti se zahteva 8-urna prisotnost policije na dan;
- na delu meje 2. – 3. stopnje kritičnosti se zahteva 32-urna prisotnost policije na teden;

z določili Zakona o nadzoru državne meje, Zakona o tujcih in Zakona o policiji.⁷⁵ Koncept varovanja meje temelji na pooblastilih policije, ki ji omogočajo preverjanje dokumentov tako neposredno na mejnih prehodih kot na ozemlju celotne države.

Leta 1996 je bila sprejeta Strategija dela policije na državni meji, ki za slovensko policijo pomeni osnovno vodilo pri izvajanju nalog na državni meji in ima podobno vlogo kot Skupni schengenski priročnik za mejne organe držav članic schengenskega sporazuma. Oba dokumenta imata veliko stičnih točk, zato bi lahko rekli, da je Slovenija že dlje časa sledila schengenskim standardom varovanja državne meje (Burian, 1999:88).⁷⁶

IV.2.2.3 Vizni režim

Slovenija je v skladu z novo vizno ureditvijo že uskladila vizni režim na obeh seznamih: tako na seznamu držav, katerih državljani potrebujejo vizum, kot na seznamu držav, katerih državljani vizuma ne potrebujejo.⁷⁷ Slovenija ima tako sklenjene sporazume o ukinitvi vizumov s številnimi državami. Vlada RS je 5. 7. 2001 z uredbo sprejela tudi seznam držav, katerih državljani potrebujejo letališke tranzitne vizume za tranzit na letališčih v RS.⁷⁸

Novi formati vizuma, ki so usklajeni z Uredbo Evropskega sveta 1683/95 z dne 29. 5. 1995, se v Sloveniji uporabljajo od julija 2000. Do konca leta 2002 naj bi se dokončno vzpostavil informacijski sistem med veleposlaništvi in konzulati, Ministrstvom za zunanje zadeve in Ministrstvom za notranje zadeve za podporo postopkom pri izdaji vizumov. Ravno tako se na slovenskih diplomatskih in konzularnih predstavništvih že uporabljajo Konzularna navodila za izdajanje vizumov. Navodila so že usklajena z Zakonom o tujcih in s Skupnimi konzularnimi navodili schengenskih držav za izdajanje vizumov, razen tistih določb, ki se lahko uveljavijo šele ob pristopu (kot je posvetovanje z drugimi schengenskimi državami).

-
- na delu meje 3. stopnje kritičnosti pa se zahteva 12-urna prisotnost policije na teden.

⁷⁵ Zakon o nadzoru državne meje (Ur.l. RS, št.1/91), Zakon o tujcih (Ur.l. RS, št.61/99 in 9/01).

⁷⁶ Primerjavo med schengenskimi standardi in danes uveljavljenimi standardi varovanja državne meje v Sloveniji lahko strnemo v naslednje točke (Burian, 1999:88-89):

1. Schengenski sistem pozna dve intenzivnosti stopnji mejnega nadzora, v Sloveniji pa so opredeljene tri faze; 2. slovenski obmejni organi dajejo prednost vstopnemu pregledu na meji pred izstopnemu (prav tako kot mejni organi držav Schengenskega sporazuma); in 3. slovenski koncept nadzora državne meje zunaj mejnih prehodov temelji na aktivnosti policije na meji in v njeni neposredni bližini, v obmejnem področju in tudi v notranjosti, kar je zelo podobno schengenskemu načinu.

⁷⁷ Sklep Vlade RS z dne 10. 5. 2001 o državah, katerih državljani so oproščeni vizuma za vstop v Slovenijo.

⁷⁸ Uredba je začela veljati 28. 7. 2001 in je usklajena z ureditvijo v EU, ki ga predstavlja Skupni program ukrepov, ki ga je sprejel Evropski svet 4. 3. 1996 na podlagi člena K. 3 Pogodbe o EU (Oberstar, 2001:VI).

Postopek in pogoji za izdajo vizumov so enaki. Izdajanje vizumov na mejnih prehodih ureja *Navodilo o zavrnitvi vstopa tujcu, pogojih za izdajo vizuma iz humanitarnih razlogov in načinu razveljavitve vizuma* (Ur.l. RS, št. 2/01). V Navodilu so navedeni tisti mejni prehodi, na katerih policija lahko izda vizume za enkraten vstop ali tranzit, če se izkaže, da tujec zaradi nepredvidljivih oz. nujnih razlogov ni mogel pridobiti vizuma na diplomatsko konzularnem predstavništvu RS v tujini in izpolnjuje vse ostale z zakonom določene pogoje za vstop v RS.⁷⁹

IV.3 BODOČA ZUNANJA MEJA EU - MEJA MED SLOVENIJO IN HRVAŠKO

Bodoča zunanja meja EU bo predvidoma potekala po državni meji Republike Slovenije z Republiko Hrvaško. Na slovensko-hrvaški meji je kategoriziranih 16 *mednarodnih cestnih*, 8 *mednarodnih železniških*, 12 *meddržavnih cestnih* in v skladu s Prilogo C Sporazuma o obmejnem prometu in sodelovanju (SOPS) 27 bodočih mejnih prehodov za *obmejni cestni promet*. Vsi ti prehodi so bili postavljeni v letu 1991, ko sta Slovenija in Hrvaška postali samostojni državi; prej državne meje in mejne kontrole med obema republikama nekdanje države Jugoslavije ni bilo. Od meddržavnih mejnih prehodov dva (Meje in Podgorje) še nista zgrajena, trije (Razkrižje, Zgornji Leskovec in Podplanina) pa naj bi bili v skladu z določili SOPS-a v prihodnje prekategoriizirani v prehode za obmejni promet. V luči vzpostavljanja zunanje meje EU je potrebno upoštevati tudi (že obstoječih) 8 železniških mejnih prehodov z RH, 3 mejne prehode za mednarodni letališki promet (letališča Ljubljana (Brnik), Maribor (Slivnica) in Portorož (Sečovelje)) ter 3 mejne prehode za mednarodni pomorski promet (Koper, Izola, Piran).

Vse oblike mejnega nadzora (policijski, carinski in inšpekcijski) se bodo na slovensko-hrvaški meji opravljale le na določenih »**mejnih nadzornih točkah**« **oziroma BIP (Border Inspection Posts)**, na vseh ostalih pa le policijska in carinska.⁸⁰ Kontrola prehoda čez mejo se bo opravljala tudi na železniških, letaliških in pristaniških mejnih

⁷⁹ Kot nepredvidljivi razlogi (ki jih mora tujec dokazovati z ustrežno dokumentacijo) se štejejo nujni poslovni obiski vezani na dobavo blaga ali storitve, nenadni dogodki pri ožjih družinskih članih (bolezen, smrt), spremembe v letalskem oz. drugem prometu, udeležba v postopkih pred državnimi organi, vstop mornarjev. Izjemoma se tujcu lahko izda vizum na meji zaradi humanitarnih razlogov (nujna medicinska pomoč, darovanje organov, naravne in druge nesreče) (Oberstar, 2001:VI).

⁸⁰ BIP za cestne mejne prehode so bili določeni s sklepi Vlade RS (sprejeti na 57. seji, dne 9. 4. 1998); to so: Obrežje (kombiniran veterinarski prehod za živali in živila), Jelšane (mejni prehod za živila) in Gruškovje (mejni prehod za živila).

prehodih.⁸¹ Direkcija RS za ceste je leta 1998 opravila celovito študijo vseh možnih prehodnih mest na meji z Republiko Hrvaško, v kateri je poleg kategoriziranih mejnih prehodov evidentiranih še 244 možnih prehodnih mest (na primer kolovozi, gozdne ceste, brvi ipd.). Tudi ta prehodna mesta so pomembna tako z vidika SOPS-a,⁸² kot tudi z vidika celovitega uvajanja in izvajanja schengenskega režima. Ureditev (postavitve fizičnih ovir) teh prehodnih mest je (prav tako kot vzpostavitev mejnih prehodov) nujno potrebna za učinkovit in celovit nadzor ter varovanje bodoče zunanje meje EU in z njim povezano odpravo nadzora notranjih meja z Avstrijo in Italijo.

IV.3.1 POGODBA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN REPUBLIKO HRVAŠKO O MEJI

Pogodba med RS in RH o skupni državni meji do sedaj še ni podpisana in ratificirana s strani obeh držav. Pogodba bo sicer dokončno določila slovensko ozemeljsko suverenost na kopnem in na morju. Vendar pa delno nedefinirana meja z RH ne more vplivati na odložitev slovenskega prevzema obveznosti varovanja zunanje meje EU: Schengenski sporazum kot pravni okvir namreč nikjer ne predpostavlja »de iure« priznane meje kot pogoja za pristop k temu sporazumu in prevzem nadzora zunanje meje v imenu držav članic. Pomembno je to, da država, ki prevzame varovanje zunanje meje, izpolnjuje vse varnostne in nadzorstvene kriterije in da je nadzor učinkovit ter v skladu s schengenskim izvedbenim sporazumom.

IV.3.2 SPORAZUM MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN REPUBLIKO HRVAŠKO O OBMEJNEM PROMETU IN SODELOVANJU (SOPS)

SOPS kot meddržavna pogodba formalno-pravno ureja režim prehajanja meje med Slovenijo in Hrvaško, ki je do sedaj temeljil na zapisniških dogovorih policijskih organov obeh držav. Iz omenjenega zornega kota SOPS vnaša večjo varnost in boljši nadzor na meji z RH. Osnovni cilj SOPS-a je olajšati življenje in delo obmejnemu prebivalstvu,

⁸¹ Vlada RS je (na seji dne 29.11.2000) kot mejne nadzorne točke (BIP) določila: Dobova (železniški mejni prehod), Letališče Ljubljana-Brnik (letališki mejni prehod) ter Luka Koper (pristaniški mejni prehod).

⁸² SOPS v 12. členu omogoča tudi prehode državne meje izven mejnih prehodov za obmejni promet.

predvsem po uveljavitvi schengenskega režima na slovensko-hrvaški meji. Državi sta v sporazumu zapisali, da se zavedata dejstva, »da so obmejne lokalne skupnosti temelj dobrega sodelovanja med sosednjima državama« (Preambula SOPS-a). Državi sta s SOPS-om želeli »omogočiti čim bolj prosto gospodarsko sodelovanje med subjekti pogodbenic na obmejnem območju«.

Sporazum predstavlja tudi formalno-pravno podlago za krepitev razvoja obmejnega in čezmejnega sodelovanja, za katerega sta se Slovenija in Hrvaška okvirno dogovorili že leta 2000. Vse to lahko pomembno prispeva tudi h kasnejšemu oblikovanju regionalnega razvoja, ki ga EU predvideva in podpira. Potrebno je poudariti, da maloobmejni sporazum s Hrvaško ne vpliva na bodočo zunanjo mejo EU in bodočo schengensko mejo. V zvezi s tem je bil pripravljen in s strani Vlade RS potrjen tudi t.i. *schengenski izvedbeni načrt*. Obstaja pa tudi ustrezno mnenje Ministrstva za zunanje zadeve RS.

SOPS je bil podpisan 28. 4. 1997, Državni zbor Republike Slovenije ga je ratificiral 19. 7. 2001, **z dne 5. 9. 2001 pa je sporazum začel veljati**. V splošnih določbah je navedeno, da se SOPS sklene za tri leta; sporazum pa se nato molče podaljšuje za vsako naslednje leto (če ga nobena od pogodbenic ne odpove pisno po diplomatski poti šest mesecev pred iztekom njegove veljavnosti).

SOPS v I. poglavju definira obmejno območje (na kopnem in na morju) uporabe sporazuma. V prilogah sporazuma so navedena naselja v obeh državah, ki spadajo v obmejno območje. V II. poglavju je predvidena možnost prehajanje meje v okviru t.i. poenostavljenega postopka (simplified border crossing regime); tak prehod je možen na osnovi treh dokumentov:

- **obmejne prepustnice:** dokument se lahko izda v upravnem postopku državljanom pogodbenic s stalnim bivališčem na obmejnem območju, dvolastniki pa dobijo vpisano v dovolilnico tudi t.i. kmetijski vložek.⁸³ Ta dokument zadošča po sporazumu za prehod meje. Zaščitni elementi ustrezajo nivoju zaščite dokumentov, ki se izdajo na osnovi istovetnih sporazumov z Republiko Avstrijo in Republiko Slovenijo;
- **dovolilnice za enkratni prehod meje:** dokument se izda na mejnem prehodu za obmejni promet samo na podlagi veljavne potne listine ali drugega identifikacijskega dokumenta, ki je potreben za prehod meje;

⁸³ Dvolastniki so lastniki, najemniki, zakupniki, uživalci nepremičnin, ki jih deli mejna črta ali so v celoti na sosednjem obmejnem območju (11.člen točka a) SOPS).

- **turistične dovolilnice:** dokument se izda državljanom držav pogodbenic in tretjih držav (če v nobeni od držav pogodbenic ne potrebuje vizuma za vstop v državo), za prestopanje mej znotraj (posebej določenih in označenih) turističnih con, za gibanje v vodah mejnih vodotokov in na obmejnem območju na morju ter za prehajanje meje na pešpoteh in kolesarskih poteh v obmejnem območju na podlagi potne listine ali drugega identifikacijskega dokumenta, ki je potreben za prehod meje. Prehod meje je dovoljen samo ob posedovanju dovolilnice in identifikacijskega dokumenta.

Organ za izvajanje sporazuma je **Stalna mešana** (slovensko - hrvaška) **komisija** (54.člen SOPS-a), ki skrbi za razvijanje obmejnega prometa in pravilno uporabo sporazuma.⁸⁴ Med njene pristojnosti pa se šteje tudi: sprememba odpiralnih časov mejnih prehodov za obmejni promet, določitev obsega turističnih con, določitev pešpoti in kolesarskih poti.

IV.3.3 RAZMERJA MED SOPS-om, POGODBO O MEJI IN SCHENGENSKIM SPORAZUMOM

Nobena določba schengenskega pravnega reda ne prepoveduje bilateralnih maloobmejnih sporazumov držav članic EU s sosednjimi državami, ki niso članice EU. Zato je možno sočasno delovanje schengenskega in maloobmejnega režima (čeprav sta si v interesnem nasprotju). Slovenija mora (kot kandidatka za polnopravno članstvo) o sklenitvi takšnega sporazuma obvestiti EU. Tako eden od temeljnih dokumentov schengenskega pravnega reda (Dogovor o izvedbi Schengenskega sporazuma) v 3. členu poglavja 2 »Prestop zunanjih meja« določa, da *»se zunanje meje načeloma sme prestopati na mejnih prehodih v določenem časovnem okviru. Izvršni odbor določa podrobnosti kot tudi izjeme in modalitete obmejnega prometa...«*. V Skupnem priročniku, ki je prav tako del schengenskega pravnega reda, je v točki 1.3. »Prestop meje izven dovoljenih mejnih prehodov« določeno, da *»smejo izjemoma zunanje meje izven za to dovoljenih mejnih prehodov in izven uradnih ur prestopati osebe, ki jim je dodeljeno dovoljenje za prestop meje; državljani pogodbenih strank, če je to predvideno v zakonodaji posamezne države; osebe, za katere so v dvostranskih sporazumih o obmejnem prometu, navedenih v **Prilogi 3***

⁸⁴ Komisijo sestavljata delegaciji pogodbenic. Sklepi Stalne mešane komisije se sprejemajo s soglasjem obeh delegacij, veljati pa začnejo po odobritvi obeh vlad pogodbenic. Komisija redno zaseda enkrat letno. Stalna mešana komisija lahko ustanovi specializirana delovna telesa za usklajevanje interesov na posameznih področjih, ki so predmet tega sporazuma.

Priročnika, dogovorjene posebne pravice; pomorščaki, ki imajo v skladu s točko 6.5.2. Priročnika izhod na kopno».

Spreminjanje aktov schengenskega pravnega reda, v tem primeru uvrstitev SOPS v prilogo Skupnega priročnika, mora soglasno potrditi Svet ministrov. Tako je dovoljenje za **ohranitev veljavnosti** sporazumov o obmejnem prometu na zunanjih schengenskih mejah odvisna od soglasja vseh schengenskih držav. **Do sedaj z uvrščanjem tovrstnih sporazumov v prilogo priročnika ni bilo težav.**⁸⁵ **SOPS torej sam po sebi ni nezdružljiv z določili schengenskega *acquisa*, vendar pa ga mora Slovenija polno izvajati že pred vstopom v EU.** Le na tak način ga bo lahko kot veljavno mednarodno pogodbo oz. obveznost prenesla v EU. Po vstopu Slovenije v EU bi o uveljavljanju SOPS-a izrecno odločale države članice v Svetu ministrov. Po letu 2003 (po koncu prehodnega obdobja za IV. Poglavje Pogodbe o ES, ki ureja prehod zunanjih meja) pa bo postopek še bolj zapleten, saj bodo taki sporazumi posegali v pravni red skupnosti (I. steber EU).

Schengenski sporazum natančno določa načine varovanja in nadzora na zunanjih mejah EU. Vprašanje določenosti meje pri tem ni izrecno izpostavljeno, ker se predvideva, da meja med državo članico Schengna ter ostalimi državami obstaja in je priznana. Zato lahko sklepamo, da je v interesu Slovenije, da se čimprej podpiše in ratificira Pogodba med RS in RH o skupni državni meji. S tem bi se odpravili možni zapleti pri učinkovitem in celostnem izvajanju varovanja bodoče zunanje meje EU z RH.

S podpisom in ratifikacijo Pogodbe med RS in RH o skupni državni meji bo izvajanje SOPS-a olajšano, saj se bodo s tem odpravile nejasnosti ter lažje določili novi mejni prehodi za obmejni promet.

IV.4 OBLIKE IN NAČINI FINANČNE POMOČI EU ZA VZPOSTAVITEV ZUNANJE (SCHENGENSKE) MEJE EU

Uresničitev določil Schengenskega sporazuma ter vzpostavitev nadzora nad bodočo zunanjo mejo EU je pri pripravah na članstvo Slovenije v EU eden najboljšežnejših in tudi finančno najzahtevnejših projektov. Predpostavke za vzpostavitev nadzora državne meje

⁸⁵ Obstajajo precedenčni primeri tovrstnih pogodbenih razmerij med državami članicami in nečlanicami EU: **Norveške in Islandije** z Nordijskimi državami ter **Švice, Liechtensteina, Andore in San Marina** s svojimi sosedami. Precedenčni je tudi tovrstni maloobmejni sporazum **Italije** s Slovenijo – Videmski sporazum (saj prav tako povezuje državi, od katerih je ena članica EU in Schengenskega sporazuma, druga pa ne). Videmski sporazum je ostal v veljavi tudi po vzpostavitvi schengenskega sporazuma v Italiji. Ob tem je morala Slovenija okrepiti dialog z EU na področju pravosodja in notranjih zadev ter preprečevanja ilegalnih migracij.

so podrobno opredeljene in to so: tehnični standardi za varovanje državne meje, mejnih prehodov, tehnična oprema za vzpostavitev informacijskega sistema, kadrovska struktura in programi strokovnega izobraževanja za doseg te standardov (poteka pa tudi priprava novega zakona o nadzoru državne meje in drugih predpisov ter usposabljanje izvajalcev izobraževanja). Vse te naloge so operacionalizirane v **Schengenskem akcijskem načrtu**.⁸⁶

Schengenski pravni red zahteva visoke standarde mejnega nadzora in varovanja zunanje meje ter visoko usposobljene kadre. Tako je za Slovenijo zelo pomembno, da usposobi zadostno število ljudi za izvajanje nalog na področju notranjih zadev po evropskih (schengenskih) predpisih, ki bodo deloma nadomestili dosedanje nacionalne zakonodaje. Prav tako bo morala Slovenija svojo policijo ustrezno opremiti, prilagoditi informacijsko-telekomunikacijski sistem ter gradbeno prilagoditi mednarodna letališča za ločitev nadzora notranjih od zunanjih letov. Posebno zahteven finančni projekt je zagotovitev potrebnih infrastrukturnih pogojev na mejnih prehodih z RH, saj večina ne izpolnjuje niti minimalnih kriterijev. Po zaključku pogajanj o včlanitvi RS v EU se je le-ta obvezala, da bo prevzela del stroškov vzpostavitve in vzdrževanja schengenske meje v državah kandidatkah. EU bo Sloveniji v ta namen v obdobju 2004 – 2006 namenila skupno 107 milijonov evrov, kar predstavlja 45 odstotkov vseh stroškov, ki naj bi jih po ocenah Slovenija imela s tem projektom. Vzpostavitev schengenske meje kot posebne postavke v proračunu EU predstavlja tudi dobro osnovo za prihodnost, saj naj bi kot posebna postavka bruseljskega proračuna ostala tudi v obdobju naslednje finančne perspektive (sedemletno obdobje 2007 – 2013). Za to so zainteresirane tudi tiste »stare« članice, ki sedaj same nosijo stroške vzdrževanja schengenskega režima na svojih mejah.

Dejavnost prilagajanja slovenskih organov poteka bodisi na podlagi bilateralnih sporazumov med policijami držav članic EU bodisi preko nacionalnega programa Phare oz. s pomočjo drugih programov EU.⁸⁷

IV.4.1 PHARE program kot inštrument pristopanja k EU

Program Phare je najpomembnejši predpristopni program, ki pomaga državam kandidatkam, da sprejmejo in uskladijo *acquis communautaire*, se pripravijo na konkurenčni

⁸⁶ Ali t.i. izvedbeni načrt za uveljavitev schengenskih standardov nadzora bodoče zunanje meje EU, ki ga je Vlada RS sprejela 24. 5. 2001.

boj na trgu EU in postopno dosežejo ekonomsko in socialno kohezijo. Naloga programa Phare je tudi, da bodoče članice seznanjeni z načinom izvajanja strukturne politike v sistemu strukturnih skladov EU.

IV.4.2 TWINNING

Twinning je instrument EU za institucionalno izgradnjo, ki se financira iz programa Phare. Državam kandidatkam pomaga pri izvajanju evropskega pravnega reda in pri krepitevi njihove upravne usposobljenosti. Pri twinningu gre za dolgoročno partnerstvo in prav v tem se razlikuje od klasičnih razpisnih postopkov pomoči. Strokovnjaki iz uprav držav članic EU postanejo partnerji kolegom iz uprav držav kandidatk in tako uresničujejo vnaprej dogovorjene dele evropskega pravnega reda. Država kandidatka izbere eno državo članico EU kot glavnega partnerja, lahko pa se odloči tudi za dodatne države članice EU kot pridružene partnerice. V vsaki (izbrani) državi članici EU je nato imenovana nacionalna kontaktna oseba, ki skrbi za odnose med upravo države članice EU, vključene v twinning, in Evropsko komisijo. Nacionalna kontaktna oseba je imenovana tudi v državi kandidatki. Poleg teh je imenovan najmanj en glavni dolgoročni strokovnjak (t.i. predpristopni svetovalec - PPS), ki v državi kandidatki deluje ves čas trajanja projekta. S pomočjo svojega poznavanja zakonodaje in upravnih sistemov države članice EU ter s pomočjo strokovne podpore PPS uresničuje zahteve iz zaveze.⁸⁸ V Sloveniji velja twinning za učinkovit mehanizem (Hegarty, 2001:1-3).⁸⁹

IV.4.2.1 Twinning v Sloveniji

Instrument twinninga se najpogosteje uporablja na področjih, kjer bi bila klasična tehnična pomoč neustrezna, na primer v pravosodju in notranjih zadevah.

⁸⁷ Tehnična pomoč EU (iz programov PHARE) za uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev. <http://www.mnz.si/si/index.html> (12.11.01).

⁸⁸ V zavezi so določene dejavnosti za vsak twinning; oblikujeta jo država kandidatka in sodelujoča država. Zaveza je zakonska podlaga, ki zavezuje partnerje v twinningu in vsebuje opis projekta in rezultate, ki jih je potrebno doseči, dele evropskega pravnega reda, ki jih je treba uskladiti, dejavnosti ter sredstva, namenjena za projekt (Hegarty, 2001:2).

⁸⁹ Januarja 2001 je Delegacija Evropske komisije v Sloveniji sklenila pogodbo z dvema neodvisnima ocenjevalcema iz državnih uprav držav članic (Švedske in Velike Britanije), katerih naloga je bila oceniti

Tako je potekal projekt twinning (končal se je 1. 9. 2000) s partnerskima državama Nemčijo in Avstrijo, katerega cilj je bil vzpostavitev učinkovitega sistema nadzora nad državnimi mejnimi prehodi.⁹⁰ Da pri twinningu ne gre za vsiljevanje celotnih modelov, ampak da je pri izvajanju potrebna prožnost, lahko potrди primer: Slovenija se je, drugače kot Avstrija in Nemčija, odločila, da bo obmejno policijo pustila v okviru splošne policije ter da bo vzpostavila ločene postaje obmejne policije, kjer bodo zaposleni posebej usposobljeni policisti. To naj bi bila - zaradi konfiguracije terena Slovenije - najboljša rešitev.

Omenjeni twinning se je takoj podaljšal še za eno leto; poudarki novega projekta so bili na področju usposabljanja policije, nadgradnje informacijsko-telekomunikacijskega sistema, priprave novega zakona o nadzoru državne meje in potrebnih mednarodnih pogodb ter izravnalnih ukrepih (Hegarty, 2001:2-3).

IV.4.3 SODELOVANJE Z AVSTRIJO: MEJNA KONTROLA IN POLICIJSKO SODELOVANJE

Slovenija v pripravah za članstvo v EU daje velik poudarek čezmejnemu policijskemu sodelovanju, predvsem s sosednjima državama Avstrijo in Italijo. V praksi se med Slovenijo in omenjenima državama izvajajo nekatere oblike sodelovanja, ki je uveljavljeno v EU (npr. mešane patrolje za nadzor meje, skupna mejna kontrola).

Julija 2001 so ministri za notranje zadeve Avstrije, Slovenije, Madžarske, Češke in Slovaške podpisali t.i. **Salzburško deklaracijo** z izjavo o varnostnem partnerstvu, ki predvideva krepitev sodelovanja na področju notranjih zadev in policije z vidika širitve EU.⁹¹ Na podlagi Salzburške deklaracije se načrtuje program partnerskega sodelovanja med Slovenijo in Avstrijo. Program omogoča konkretne oblike policijskega sodelovanja in pomoči Avstrije slovenski policiji pri doseganju kriterijev za članstvo v EU in izvajanju schengenskega sporazuma. Policijsko sodelovanje med državama naj bi pripomoglo tudi k večji varnosti v obeh državah in v regiji.

Slovenija je na temo mejne kontrole sodelovala s strokovnjaki avstrijskega zveznega notranjega ministrstva pri dveh enoletnih Twinning projektih, ki so potekali od leta 1999 do leta 2001. Cilj projektov je bil zagotoviti nadzor meje po schengenskih kriterijih.

delovanje twinninga v Sloveniji. Njuno poročilo navaja, da so bili rezultati večine opravljenih twinningov v Sloveniji pozitivni in kažejo na zgledno stanje pripravljenosti uprave (Hegarty, 2001:3).

⁹⁰ Sodelovali so strokovnjaki in Nemške zvezne mejne policije in Avstrijskega zveznega notranjega ministrstva.

Izdelani so bili konkretni načrti prilagajanja, potrebni ukrepi na področju kadrov, opreme, predpisov, usposabljanja, informacijsko-telekomunikacijske strukture, vzpostavljanja koncepta policijskega dela na bodoči notranji meji po ukinitvi mejnih kontrol, specifični ukrepi prilagajanja na letališčih in v pristaniščih ter sklepanje potrebnih mednarodnih pogodb, ki bodo omogočile izvajanje čezmejnega policijskega sodelovanja po schengenskih določbah.

IV.4.4 PROGRAMI ČEZMEJNEGA SODELOVANJA (Phare Cross-Border Co-operation Programmes)

Phare Cross-Border Co-operation Programme (Phare CBC) je bil osnovan leta 1994 na podlagi spoznanja, da se obmejne regije soočajo s specifičnimi problemi. Cilj programa je spodbujanje sodelovanja med mejnimi regijami Srednje in Vzhodne Evrope s sosednjimi regijami EU ter tudi drugih držav kandidatk Srednje in Vzhodne Evrope. Programi CBC predstavljajo 10 % celotnega proračuna Phare. Na začetku so bili programi CBC usmerjeni na regije z razvojnimi težavami ali na območja, kjer so se pojavili konflikti na mejah (mejni spori). Komplementarno financiranje obmejnih območij znotraj EU je zagotovljeno preko **programa INTERREG**. Program spodbuja sodelovanje med mejnimi regijami v različnih državah članicah EU. Pomen programa Phare CBC je v tem, da prispeva h gospodarskemu razvoju v obmejnih regijah in k hitrejšemu doseganju stopnje razvoja, ki je dosežena na strani držav EU. To je pomembno predvsem zaradi oblikovanja zunanjih meja EU v odnosu do sosednjih držav Srednje in Vzhodne Evrope. **Z novo uredbo Sveta EU** je prišlo do sledečih sprememb:

- program se je geografsko razširil: poleg obmejnih regij, ki so sosednje EU, so postale upravičene za koriščenje tudi obmejne regije med državami kandidatkami;
- priprava enotnega skupnega dokumenta za izvedbo programa, ki ga pripravi *skupni odbor (joint committee)*; dokument zadeva obe strani meje in je dolgoročno naravnani (večletni);
- posebna določila, ki se nanašajo na *Skupne sklade za majhne projekte (Joint Small Project Funds)*; to dopušča možnost za izvedbo manjših projektov na lokalni ravni.

⁹¹ Minister Bohinc podpisal Salzburško deklaracijo. <http://www.mnz.si/si/index.html> (12.11.01).

Leta 1999 je bilo za CBC programe namenjenih 180 milijonov evrov. Od tega je bilo 118 milijonov porabljenih za programe na mejah med državami kandidatkami in EU, 34 milijonov za meje med državami kandidatkami, 21 milijonov za meje med državami nekandidatkami in EU ter 7 milijonov za države kandidatke, ki mejijo na Baltsko morje. Projekte, ki so se prijaviili za izvedbo v okviru omenjenega programa, so izbrali na podlagi prioritete. Največ projektov je povezanih z razvojem infrastrukture na področju prometa in okolja.

IV.4.4.1 Slovenija in Phare CBC

Kar polovico ozemlja Slovenije lahko uvrstimo na območja, na katerih se čutijo čezmejni vplivi. Tak položaj Sloveniji narekuje večjo naravnost v čezmejno sodelovanje med obmejnimi regijami. Sodelovanje Slovenije s čezmejnimi regijami v Avstriji, Italiji in na Madžarskem omogoča obmejnimi regijam v Sloveniji učinkovitejše odpravljanje razvojnih ovir (**ki so posledica obstoja mej**) in izkoriščanje prednosti, ki jih takšno sodelovanje prinaša. Tako se je Phare CBC leta 1994 začel izvajati z Italijo. Leta 1995 se je program razširil na Avstrijo in na Madžarsko. V tem obdobju je bilo odobrenih več kot 150 projektov (od tega jih je trenutno 77 v izvajanju). Leta 1995 so bili izdelani trije večletni programski dokumenti (*Multi Annual Indicative Programme*) za program z Avstrijo, Madžarsko in Italijo za obdobje 1995-1999. Dokumenti so predstavljali strateško osnovo za implementacijo Phare CBC v tem obdobju. Za obdobje 2000-2006 je Slovenija skupaj s čezmejnimi partnerji pripravila Skupni programski dokument (*Joint Programming Document*) za program z Avstrijo, Italijo in Madžarsko. Dokument predvideva skupne bilateralne organe, postopno skupno izvajanje Phare CBC/INTERREG programov in prehod na sistem, ki velja za članice EU v programu INTERREG.

Zdi se, da se Komisija kot tudi druge institucije EU zavedajo **specifičnih problemov**, s katerimi se srečujejo obmejne regije, kot tudi **pomembnosti čezmejnega sodelovanja** po naslednji širitvi EU. Komisija trenutno namenja približno 10 % celotnega PHARE proračuna za CBC. V tem kontekstu je zanimiva primerjava z 2-3 % sredstev iz proračuna strukturnih skladov, ki so namenjeni programom INTERREG in se porabijo znotraj EU.

ZAKLJUČEK

Države članice EU na medsebojnih mejah ne opravljajo nobenega nadzora nad pretokom blaga, ljudi, storitev in kapitala. Zato je razumljivo, da so te države skušale čimbolj poostri nadzor nad pretokom omenjenih stvari iz »zunanjega sveta«, torej na svojih zunanjih mejah. Tako za državljane tretjih držav pri vstopu na ozemlje držav EU predstavlja najtežji del prehod zunanje meje EU, nato pa se lahko nemoteno giblje na celotnem ozemlju EU.

Nadzor zunanje meje v imenu celotne EU opravljajo pristojni organi posamezne države članice EU. Postopki pregleda so poenoteni in natančno določeni v Skupnem priročniku. Baze podatkov (SIS) o iskanih osebah, ukradenih avtomobilih in drugih predmetih, se sproti obnavljajo in so dostopne vsem organom, ki opravljajo nadzor zunanje meje.

Nadzor vstopa na območje EU pa se ne izvaja zgolj na mejnih prehodih, temveč je potrebno ustrezno nadzorovati celotno mejno območje (zeleno in modro mejo). Ta nadzor je potrebno ustrezno prilagoditi geografskim značilnostim določene države ter drugim dejavnikom, ki definirajo ustrezno zaščito določenega dela meje (predvsem tokovi ilegalnih migracij).

Poseben nadzor vstopa na ozemlje EU opravljajo diplomatsko konzularna predstavništva držav članic EU v tretjih državah, katerih državljani potrebujejo vizume za vstop v EU. Ti državljani si morajo že pred odhodom na pot zagotoviti vizum za vstop na območje EU, zato morajo zadostiti določenim kriterijem za pridobitev schengenskega vizuma. Seveda celotna vizna politika EU odraža kvaliteto političnih odnosov med EU in določeno tretjo državo, tako da se seznam držav, katerih državljani potrebujejo vizume za vstop v EU, spreminja skladno s spremembo odnosov. Odnos EU do tretjih držav vse bolj zadeva tudi države kandidatke za članstvo v EU. V procesu usklajevanja morajo države kandidatke uskladiti svojo zakonodajo z *acquis communautaire*, v katerega spada tudi vizna politika. Prilagoditve politiki celotne EU pa lahko za določeno državo kandidatko pomeni precejšen odmik od dosedanje politike, ki jo je vodila s svojimi sosedi.

V svoji diplomski nalogi sem skušala preveriti, kakšen vpliv ima na države kandidatke sprejem *schengenskega acquisa*, še posebej na njihove odnose do sosednjih držav, ki niso kandidatke za članstvo v EU. Na eni strani Schengenski sporazum spodbuja

sodelovanje med pristojnimi organi posameznih držav članic, po drugi strani pa je podrejen skupni politiki EU; kar pomeni, da se morajo države članice nujno podrežati odločitvam, ki jih sprejme Svet EU.

Na začetku diplomske naloge sem si zastavila vprašanje: Ali uveljavitev poostrelega nadzora na zunanji meji EU pomeni postavitev zidu med državami v »klubu« in državami, ki vanj ne spadajo? Glede na to, da ima zunanja meja funkcijo »filtriranja« in izbiranja med ljudmi, ki skušajo vstopiti na ozemlje EU, lahko to tezo delno potrdim. Predvsem zato, ker države članice EU na zunanji meji uporabljajo enotne, kakovostne in informacijsko podprte instrumente, ki služijo preverjanju oseb na meji.

Kljub temu imajo države članice sklenjene posebne sporazume s sosednjimi državami, ki državljanom držav nečlanic omogočajo olajšan prehod schengenskih meja. Za primer smo vzeli Slovenijo, ki ima sklenjena sporazuma z obema sosedama (Avstrijo in Italijo), ki sta članici EU, in omogočata prehod meje le z osebno izkaznico. Tako imamo slovenski državljani razmeroma lahek dostop na ozemlje EU.

Slovenija kot država kandidatka za vstop v EU na področju prilagajanja zakonodaje za poglavje 24 pravnega reda EU (pravosodje in notranje zadeve) nima težav. Pravni red RS na tem področju je v veliki meri usklajen z *acquis communautaire*. Večje težave se pojavljajo pri pripravi novega mejnega režima na (bodoči) zunanji meji EU. Slovenija bo morala zadostiti visokim standardom nadzora meje, kar pomeni, da bo morala povečati število zaposlenih, jih strokovno izobraziti, zgraditi mejne prehode tako, da bodo ustrezali skupnim standardom ter vzpostaviti sodobne informacijske sisteme, ki bodo povezani s centralnim schengenskim informacijskim sistemom. Popolna odprava nadzora na notranjih mejah po vstopu Slovenije v EU pa bo na koncu še vedno odvisna od odločitve pristojnega organa EU. Šele s tem bo postala meja med Slovenijo in Hrvaško zunanja meja EU.

Posledice ostrejšega nadzora na meji skušata Slovenija in Hrvaška omiliti že v sedanosti. Maloobmejni sporazum (t.i. SOPS) omogoča olajšan prehod meje za prebivalce ob meji, saj bi bili le-ti najbolj prizadeti z uvedbo schengenskega režima na omenjeni meji. Pomembna značilnost tega sporazuma je, da se mora začeti izvajati pred sprejemom Slovenije v EU in da ga bo Slovenija v EU prenesla kot že veljavno mednarodno pogodbo. V nasprotnem primeru bi o uveljavljanju SOPS-a odločale države članice v Svetu ministrov, kar bi verjetno predstavljalo določene težave. Podoben primer maloobmejnega sporazuma

predstavlja že leta 1955 podpisani Videmski sporazum, ki ureja problematiko na meji Slovenije z Italijo in je v veljavi še danes.

Druge države kandidatke za članstvo v EU iz Vzhodne in Srednje Evrope poskušajo na podobne načine urejati tovrstne težave s sosednjimi državami. Omenila sem predvsem Madžarsko, ki skuša za pripadnike svoje manjšine v sosednjih državah uvesti poseben režim vstopa na Madžarsko. Poseben maloobmejni režim bi omogočal pridobitev brezplačnega vizuma za večkratni prestop meje ali za nekajdnevne obiske. Na splošno pa naj bi uvedli dodatne konzularne storitve za ljudi, ki živijo na obmejnih področjih ter v glavnih mestih, tako da bi bil postopek za pridobitev vizuma lažji in hitrejši.

Države kandidatke za članstvo v EU morajo v celoti sprejeti *schengenski acquis*, poleg tega pa morajo na področju vizne politike, politike priseljevanja in politike azila uskladiti svoj pravni red z *acquis communautaire*. Pri tem zase ne morejo zahtevati izjem, kakršne so si lahko izbrale nekatere države članice in so še danes v veljavi na Danskem, v Veliki Britaniji in Irski. Države kandidatke pa lahko sklenejo določene sporazume s sosednjimi državami nečlanicami EU in tako na poseben način uredijo prehajanje meja za državljane držav, ki bodo po vključitvi kandidatke v EU mejili na zunanjo mejo EU.

VIRI

1. Amato, Giuliano, Judy Batt (1999) »The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border«. Florence: European University Institute.
2. Anderson, Malcolm (1998) *The Mediterranean Countries and Schengen*. V: Anderson, Bort (ur.) *Schengen and The Southern Frontier of the European Union*, 15-24. Edinburgh: International Social Science Institute.
3. Anderson, Malcolm (2000) »The Transformation of Border Control. A European Precedent?« Brussels: Centre for European Policy Studies.
4. Anderson, Malcolm, Eberhard Bort, ur. (1998) *Schengen and The Southern Frontier of the European Union*. Edinburgh: International Social Science Institute.
5. Andrassy, Juraj (1984) *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.
6. Apap, Joanna, Jakub Boratynski, Michael Emerson, Grzegorz Gromadzki, Marius Vahl, Nicholas Whyte (2001) »Friendly Schengen Borderland Policy on the New Borders of an Enlarged EU and its Neighbours«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
7. Area of Freedom, Security and Justice, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133080.htm> (16.10.01).
8. Boer, Monica den, Gilles de Kerchove (2001) *A Hurdled Admission: The Integration of the Candidate Countries into the area of Freedom, Security and Justice*. V: Vincent Kronenberger (ur.) *The European Union and the International Legal Order - Discord and Harmony*. The Hague, T.M.C. Asser Institute. (še neobjavljeno)
9. Boratynski, Jakub, Grzegorz Gromadzki (2001) »The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged European Union«. Warsaw: Stefan Batory Foundation.
10. Borko, Yuri (2001) »Russia and the EU: the Kaliningrad Dilemma«. Russia: Institute of Europe.
11. Burian, Dušan (1999) *Schengen v praksi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
12. Caharijas, Domen (2001) Schengen še ni pripravljen na nas. *Dnevnik*, 18.5.: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=2183> (22.12.01)

13. Chantal Joubert, Hans Bevers (1996) *Schengen Investigated. A comparative interpretation of the Schengen provisions on international police cooperation in the light of the European Convention on Human Rights*. Kluwer Law International.
14. Cholewinski, Ryszard, Erikas Slavenas (2001) »Foreign Policy Implications of JHA: the case of the Baltic States«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
15. Cooperation in the Field of Justice and Home Affairs, <http://ue.eu.int/jai/pres.asp?lang=en> (16.10.01).
16. Cross-Border Co-operation Programmes, http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm (26.01.02)
17. Cruz, Antonio (1997) Visa Policy under the First Pillar: A Meaningless Compromise. V Monica den Boer (ur.) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, 213-239. The Netherlands: European Institute of Public Administration.
18. Debelak, Slavko: Delovanje uprave pri vzpostavljanju zunanje meje EU. Predavanje v Centru Evropa, Informacijskem centru Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 23.10.2002.
19. Dinan, Desmond (2000) *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, London: Macmillan Press Ltd, European Union Series.
20. Dovžan, Matjaž (2000) Uveljavitev Schengenskega sporazuma v slovenskem pravnem redu. Pravna praksa, št.35, VII-XIV.
21. Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/index.html> (28.01.02)
22. Dunay, Pal, Oleksandr Pavliuk, Wojciech Zajaczkowski »The Effects of Enlargement on Bilateral Relations in Central and Eastern Europe«. *Columbia International Affairs Online*, Columbia University Press. October 1999. <https://ciaonet.org/wps/ewi24/ewi24.pdf> (14.01.02)
23. Espace de liberté et de sécurité: politique des visas et controles aux frontieres extérieures, Schengen, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/libre_circulation_fr.htm (10.02.02)
24. Fink Hafner, Danica, Terry Cox, ur. (1996) *Into Europe? Perspectives from Britain and Slovenia*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede.
25. Glavič, Bojan (2001) Meja je zalogaj za vso Evropsko unijo. *Dnevnik*, 20.4.: <http://www.dnevnik.si/clanek.asp?id=483> (22.12.01)

26. Guicherd, Catherine (2001) »Balancing Security and Freedom: Border Regimes in an Enlarged European Union«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
27. Hailbronner, Kay (1997) The New Title on Free Movement of Persons. V: Monica den Boer (ur.) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, 201-212. The Netherlands: European Institute of Public Administration.
28. Hegarty, Michael (2001) Pospeševanje priprav Slovenije na članstvo s pomočjo twinninga. EU Novice, Delegacija Evropske komisije v Republiki Sloveniji, št. 42, 1-3.
29. Hills, Alice »Securing Europe's Peripheries: Border Guard Services in East-Central Europe«. *Columbia International Affairs Online*, Columbia University Press. July 2000. <https://ciaonet.org/isa/hia01/hia01.html> (14.01.02)
30. Incorporating the Schengen into the EU Framework, <http://europaeu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> (16.10.01)
31. Ješovnik, Peter (1999) *Evropska unija. Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
32. Justice and Home Affairs, http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm (oktober-februar)
33. Kicker, Renate, Joseph Marko, Michael Steiner, ur. (1998) *Changing Borders: Legal and Economic Aspects of European Enlargement*. Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften.
34. Kovacs, Peter (2001) »The Schengen Challenge and its Balkan Dimensions«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
35. Leo, Roberto (1998) Schengen and its Daily Practice on the Borders: The Particular Situation of the Borders in Friuli Venezia Giulia. V: Anderson, Bort (ur.) *Schengen and The Southern Frontier of the European Union*, 109-112. Edinburgh: International Social Science Institute.
36. Lopandić, Duško, Milutin Janjević (ur.) (1996) *Sporazum iz Šengena - za Evropu bez granica*. Beograd: Službeni glasnik.
37. Lykke Friis (1998) »Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that... Tracing the EU's »Internal Security Policy« towards Central and Eastern Europe«. *Columbia International Affairs Online*, Columbia University Press. January 1998. <https://ciaonet.org/wps/frl02/frl02.html> (05.10.01)

38. Minister Bohinc podpisal Salzburško deklaracijo. <http://www.mnz.si/si/index.html> (12.11.01)
39. Monar, Jörg (1997) Schengen and Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs. V Monica den Boer (ur.) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, 9-28. The Netherlands: European Institute of Public Administration.
40. Oberstar, Jože (2001) Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila. Pravna praksa, št.37, I-XII.
41. Pastore, Ferruccio (2001) »Perceptions and realities of the EU External Frontiers of an Enlarged Union. The Italian Perspective«. Brussels: Centre for European Policy Studies. (prispevek na konferenci »New European Borders and Security Co-operation. Promoting Trust in an Enlarged European Union«)
42. Peers, Steve (2000) *EU Justice and Home Affairs Law*. Essex: Longman, European Law Series.
43. Pertti Joenniemi, Stephen Dewar, Lyndelle D. Fairlie »The Kaliningrad Puzzle: A Russian Region within the European Union.« *Columbia International Affairs Online*, Columbia University Press. June 2000. <https://ciaonet.org/wps/jop06/index.html> (05.10.01)
44. Pogajalsko izhodišče za poglavje 24, <http://www.gov.si/ops/datoteke/pi/slo/24priloga1.doc> (10.01.02)
45. Pogajanja, <http://www.gov.si/slo/organizacija/index.html> (28.01.02)
46. Police and Customs Co-operation, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/police_en.htm (10.02.02)
47. Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo (junij 2001), <http://www.gov.si/svez/slo/mainmenu.htm>, (10.01.02)
48. Preston, Christopher (1997) *Enlargement and Integration in the European Union*. London, New York: Routledge.
49. Rijt, Wouter van de (1997) Schengen et les pays nordiques. V: Monica den Boer (ur.) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, 29-37. The Netherlands: European Institute of Public Administration.
50. Rijt, Wouter van de (2001) »How to Evaluate the Application of Schengen and its Effectiveness?«. Brussels: Centre for European Policy Studies.

51. Sečen, Ernest (2001) Najprej se bo začelo na Obrežju. *Dnevnik*, 22.6.: <http://www.dnevnik.si/clanek.asp?id=4513> (22.12.01)
52. Simoniti, Iztok, Marko Sotlar (1995) Meja na kopnem med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško ter pogajanja o določitvi meje na morju. V: *I. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 159-166. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
53. Tehnična pomoč Evropske unije (iz programov PHARE) za uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev. <http://www.mnz.si/si/index.html> (12.11.01)
54. Toth, Judit (2001) »The Application of JHA and the Position of Minorities - The Case of Hungarian Minorities«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
55. Uresničevanje pristopne strategije na področju notranjih zadev - dosežena raven usklajenosti s pravnim redom in standardi Evropske unije. <http://www.mnz.si/si/index.html> (12.11.01)
56. Walker, Neil (2001) »The Problem of Trust in an Enlarged Area of Freedom, Security and Justice: A Conceptual Analysis«. Brussels: Centre for European Policy Studies.
57. Watson, Rory (2000) Zunanje meje. *Evropski dialog*, 1/2000 (januar-februar), 2-7.
58. Wenborn, Neil (gl. sodel.) (1993) *Kronika XX. Stoletja.dogodki in osebnosti*. Ljubljana: Založba Mladinska knjiga.
59. Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU: Zaključena pogajanja o včlanitvi Republike Slovenije v EU: predstavitev in ocena finančnega svežnja.
60. Zanders, Patrick (1997) Schengen: les accords bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de la coopération policière. V: Monica den Boer (ur.) *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination* 39-59. The Netherlands: European Institute of Public Administration.

DOKUMENTI

1. Action plan for the adoption of the Schengen *acquis*. <http://www.mvr-eng/schengen/schengenen.htm>
2. Convention from June 1990 applying the Schengen agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux Economic Union, the federal republic of Germany and the French republic, on the gradual abolition of checks at their common borders. <http://www.spjelkavik.priv.no/henning/ifi/schengen>
3. Sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju. Uradni list Republike Slovenije, št. 20, Mednarodne pogodbe, 31.7.2001
4. Temeljni akti Evropskih skupnosti (2002). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

