

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ksenja Podpečan

ANALIZA RAZVOJA SKUPNE VIZNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ksenja Podpečan

Mentor: doc. dr. Milan Brglez

ANALIZA RAZVOJA SKUPNE VIZNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2008

*“There is no man living
that can not do more
than he thinks he can.
Failure is simply
the opportunity to begin again.
This time more intelligently.”*

Henry Ford

*Mamici in očiju,
ker sta me naučila verjeti vase in stati za svojimi odločitvami
ter za moralno in finančno podporo na moji življenjski in študijski poti.
Iskrena hvala!*

*Hvala vsem tistim, ki ste z menoj na travniku iskali štiriperesne deteljice
ter se pravtako iskreno veselili najdenih triperesnih deteljc.*

ANALIZA RAZVOJA SKUPNE VIZNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Evropske države so s povezovanjem v Evropsko skupnost oz. Evropsko unijo (EU) najprej uresničile povezovanje na gospodarskem področju in kasneje tudi na političnem. S Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti leta 1957 so si za glavni cilj postavile vzpostavitev notranjega trga, tj. prostor brez notranjih meja, v katerem se uresničujejo štiri osnovne svoboščine: prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb. Uveljavitev notranjega trga in s tem uresničevanje štirih svoboščin je bila dobrodošla in zaželena. Vendar pa se je pri izvajanju svobode gibanja oseb zataknilo. Zato je EU namenjala vedno več pozornosti oblikovanju skupne vizne politike. Saj je edino tako lahko popolnoma uresničila svoj glavni cilj, tj. vzpostavitev notranjega trga. Naloga analizira razvoj skupne vizne politike EU. Prvi temelji za njen razvoj, izven ustavnega okvira EU, so bili postavljeni s podpisom Schengenskega sporazuma leta 1985, ter Schengenske izvedbene konvencije leta 1990. Z vstopom Amsterdamske pogodbe v veljavo leta 1999 je sestavni del pravnega sistema EU postal tudi schengenski pravni red. Svet je na podlagi tega sprejel dva različna seznama tretjih držav, katerih državljani ob prehodu zunanjih meja EU oz. schengenskega območja vizum potrebujejo in tistih katerih državljani vizuma ne potrebujejo. Sprejel je tudi enotni postopek za izdajanje vizumov ter enotno obliko vizuma.

Ključne besede: skupna vizna politika, Evropska unija, schengensko območje, prosto gibanje oseb, Skupna konzularna navodila (CCI).

ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF EUROPEAN UNION COMMON VISA POLICY

European countries have had with the process of the European integration firstly achieved economic and then political integration. With the Treaty on European Economic Community in 1957 they set up as a main goal establishment of internal market i.e. place without internal frontiers where four fundamental liberties come true: free flow of goods, service, capital and free movement of persons. Establishment of internal market and realization of all four liberties was welcomed and wished for. Free movement of persons was however hindered. Therefore European Union gave more attention to the establishment of Common visa policy. That was the only way to achieve her main goal i.e. establishment of internal market. The thesis analyses development of European Union Common visa policy. First foundations for development of European Union Common visa policy were set up with signing the Schengen Agreement in 1985 and the Schengen Convention in 1990. However Schengen acquis has been part of Community law since the Treaty of Amsterdam entered into force in 1999. The Council of European Union has adopted regulations on two separate lists of countries whose nationals must have visas and those who do not, the common procedure for issuing visas and uniform visa format.

Key words: Common visa policy, European Union, Schengen area, free movement of persons, Common Consular Instruction (CCI).

KAZALO

KAZALO	5
UVOD	10
1. KONCEPTUALNI OKVIR	13
1.1 Pristojnost za izdajanje vizumov ter namen vizumske politike	13
1.2 Definicija in tipi viz oz. vizumov	17
1.2.1 Viza oz. vizum.....	17
1.2.2 Tipi viz oz. vrste vizumov	18
2. NASTANEK EVROPSKE UNIJE IN RAZVOJ SKUPNE VIZNE POLITIKE EU	22
2.1 Kratek oris nastanka Evropske Skupnosti in Evropske Unije do Schengenskih sporazumov	22
2.1.1 Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ).....	22
2.1.2 Evropska skupnost za jedrsko energijo (ESJE) in Evropska gospodarska skupnost (EGS).....	23
2.1.3 Beneluška konvencija.....	25
2.1.4 Pogodba o združitvi in Enotni evropski akt (EEA).....	25
2.2 Razvoj skupne vizne politike EU	26
2.2.1 Schengenski sporazum (SCHENGEN I).....	26
2.2.2 Schengenski izvedbeni sporazum (Schengenska izvedbena konvencija oz. SCHENGEN II).....	28
2.2.3 Maastrichtska pogodba (PEU)	30
2.2.4 Amsterdamska pogodba	34
2.2.5 Pogodba iz Nice, Pogodba o ustavi za Evropo (PUE)	39
2.2.6 Lizbonska pogodba	40
3. VIZNI REŽIM EVROPSKE UNIJE OZ. VIZUMI V PRAVNEM REDU EVROPSKE UNIJE IN SCHENGENSKEM PRAVNEM REDU	43
3.1 Splošno o pravnem redu EU.....	43
3.2 Schengenski pravni red (Schengen acquis)	44
3.3 Schengenski informacijski sistem (SIS).....	48
3.4 Vizumski informacijski sistem (VIS).....	51

3.5 Poenotenje konzularne prakse na področju izdajanja vizumov v tretjih državah	53
3.5.1 Enotna vizna politika.....	54
3.5.2 Vstopni pogoji za državljane tretjih držav	55
3.5.3 Vrste vizumov, ki jih izdajajo pogodbenice Schengenskega sporazuma.....	55
3.5.4 Kdo je pristojen za izdajanje vizumov	57
3.5.5 Država, ki je pristojna za obravnavanje vloge za izdajo vizuma	57
3.5.6 Predhodno posvetovanje z nacionalnim centralnim organom.....	58
3.5.7 Vloga za izdajo vizuma	59
3.5.8 Obravnavanje vloge za izdajo vizuma	59
3.5.8.1 Postopki, ki potekajo pri obravnavi vlog za izdajo vizuma	60
3.5.9 Postopek odločanja o vlogi za izdajo vizuma	62
3.5.10 Zavrnitev obravnavanja vloge ali izdaje vizuma.....	64
3.5.11 Konzularno sodelovanje na lokalni ravni.....	66
ZAKLJUČEK	68
LITERATURA	72
Sekundarni viri	72
Primarni viri	75

SEZNAM SLIK

Slika 2.1:	Države, za katere se danes uporabljajo schengenska pravila	30
Slika 3.1:	SIS – Schengenski informacijski sistem	50

SEZNAM KRATIC

CAP	Skupna kmetijska politika
CCI	Skupna konzularna navodila o vizumih za diplomatsko-konzularna predstavništva
C.SIS	Centralni sistem schengenskega informacijskega sistema
CS-VIS	Centralni informacijski sistem vizumskega informacijskega sistema
DKP	Diplomatsko-konzularno predstavništvo
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ES	Evropska skupnost
ESJE	Evropska skupnost za jedrsko energijo
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EURO 2008	Evropsko prvenstvo v nogometu
EUROJUST	<i>The European Union's Judicial Cooperation Unit</i> (Urad za evropsko pravosodno sodelovanje)
EUROPOL	<i>European Police Office</i> (Urad evropske policije)
FRONTEX	Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic
MMC	Multimedijski center
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
N.SIS	Nacionalni sistem schengenskega informacijskega sistema
NI-VIS	Nacionalni sistem vizumskega informacijskega sistema
PEU	Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
RTV SLO	Radio in televizija Slovenija
SCHENGEN I	Schengenski sporazum iz leta 1985

SCHENGEN II	Schengenski izvedbeni sporazum oz. Schengenska izvedbena konvencija iz leta 1990
SIRENE	<i>Supplementary Information Request at National Entry</i> (Zahteve po dodatnih informacijah pri nacionalnih vnosih)
SIS	Schengenski informacijski sistem
SIZ	Schengenska izvedbena konvencija
UL RS	Uradni list Republike Slovenije
VIS	Vizumski informacijski sistem

UVOD

Večna misel o poenoteni Evropi je bila prisotna že skozi stoletja in se je skozi zgodovino izražala v poskusih nasilnega združevanja, vse od rimskega imperialnega obdobja, preko Napoleona in Hitlerja. Nekateri poskusi so propadli, nekateri so delno uspeli le za krajši ali daljši čas, nobeden pa ni pripeljal do trajnega miru in blagostanja na evropskih tleh.

Svojo pravo priložnost za uresničitev je ideja o postopni gospodarski in politični združitvi evropskih držav dobila šele po drugi svetovni vojni. Temelji za njeno uresničitev so bili ustvarjeni 9. maja 1950 z govorom francoskega ministra za zunanje zadeve Roberta Schumana o vzpostavitvi skupnega trga za premog in jeklo v zahodni Evropi. Francija, Zahodna Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg so leta 1951 podpisale Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. S tem se je začelo obdobje povezovanja držav na evropskih tleh s primarno željo ohranitve trajnega miru med evropskimi narodi. Nihče si namreč ni želel ponovitve grozot druge svetovne vojne.

Najprej so si države za cilj postavile povezovanje na gospodarskem področju. Politični integraciji pa so se dalj časa izogibale. V začetku leta 1980 je stopnja gospodarskega sodelovanja med državami članicami Evropsko unijo pripeljala na križpotje. Države članice so si namreč v samem začetku povezovanja, predvsem s Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti leta 1957, postavile za poglobljen cilj vzpostavitev skupnega trga oz. notranjega trga, tj. prostora brez notranjih meja, v katerem se uresničujejo štiri osnovne svoboščine, in sicer prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb.

Nedvomno je bila uveljavitev notranjega trga in s tem uresničitev omenjenih štirih svoboščin dobrodošla in zaželena. Vendar se je pri izvajanju svobode gibanja oseb zataknilo, porajalo se je namreč mnogo vprašanj in dvomov.

Odprava mejne kontrole na notranjih mejah je namreč predstavljala bojazen, da bo omogočena prosta pot teroristom, tihotapcem mamil, kriminalcem ter ilegalnim priseljencem. Potrebno je bilo zagotoviti, da odprava notranjih meja ne bi povzročila t.i. varnostnega deficita, temveč bi državljanom EU zagotavljala več varnosti (Burian 1999: 21).

Prvi koraki na medvladni ravni v smeri zagotavljanja svobode gibanja oseb so se začeli izven pravnega okvira EU s podpisom Schengenskega sporazuma leta 1985, ki ga je podpisalo pet ustanovnih članic EU (Francija, Zahodna Nemčija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg). Nadalje je leta 1987 stopil v veljavo Enotni evropski akt, s katerim so se podpisnice zavezale za sprejetje vseh ukrepov, potrebnih za postopno vzpostavitev skupnega

notranjega trga do 31. decembra 1992. Svoboda gibanja oseb se je resnično začela uresničevati šele po tem datumu.

Leta 1990 je istih pet ustanovnih članic EU podpisalo Schengensko izvedbeno konvencijo h kateri so postopoma pristopile druge države članice EU. V veljavo je Konvencija stopila marca 1995. Istega leta je bilo vzpostavljeno območje Schengna. Od leta 2001 pa je določbe schengenskega pravnega reda v celoti izvajalo 15 držav, tudi Norveška in Islandija, ki pa nista državi članici EU. Iz schengenskega območja sta bili izvzeti Velika Britanija in Irska, kar ostajata tudi danes. Danes pa schengensko območje sestavlja že 24 držav.

Z Maastrichtsko pogodbo, ki je leta 1993 stopila v veljavo, so države članice uvedle državljanstvo Unije, kar pomeni, da so državljani Unije vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Določile so skupne interese na področju problematike migracij ter problematike organiziranega kriminala v okviru tretjega stebra – področje pravosodja in notranjih zadev – na medvladni ravni in postavile temelje za postopen prehod politik iz omenjenega področja na raven politike Skupnosti – prvi steber.

Svoboda gibanja oseb je temeljna pravica državljanov EU. Iz tega naslova so se porajala različna mnenja. Eni so menili, da bi se morala ta svoboda nanašati le na državljane EU, drugi pa so bili mnenja, da se mora ta svoboda z odpravo mejnih kontrol na notranjih mejah razširiti tudi na vse posameznike, ki vstopajo na ozemlje EU, t.i. državljane tretjih držav. Pri urejanju in izvajanju svobode gibanja oseb so upoštevali drugo možnost, tj. svoboda gibanja oseb za vse posameznike znotraj meja EU ne glede na državljanstvo posameznika.

Na področju izvajanja svobode gibanja oseb so se začeli temeljni premiki v okviru Amsterdamske pogodbe iz leta 1999, ki je vključila v pravo EU "schengen aquis" in prenesla politike s področja viz, azila, migracij in drugih politik iz področja medvladnega sodelovanja (tretji steber) v prvi steber (zakonodaja Komisije in Evropskega parlamenta).

V diplomski nalogi bom raziskovala in analizirala razvoj popolnega izvrševanja pravice svobode gibanja oseb znotraj ozemlja EU, torej v okviru skupne vizne politike EU, ki je različna od drugih skupnih politik EU, saj vključuje vzpostavitev in ohranjanje notranje in zunanje dimenzije varnosti EU. To se nanaša predvsem na popolno odpravo kontrol na notranjih mejah in večjo kontrolo na zunanjih oz. vstopnih mejah EU, ter sprejetje vrste zaščitnih ukrepov za vstop državljanov tretjih držav na območje EU.

Prva teza: Skupna vizna politika EU je posledica popolne vzpostavitve skupnega notranjega trga EU, kjer se v celoti uresničujejo štiri temeljne svoboščine prosti pretok blaga, storitev, kapitala ter prosto gibanje oseb. Ukinitvev notranjih meja na podlagi vzpostavitve

notranjega trga ima za posledico okrepljen nadzor na zunanjih mejah EU ter s tem v okviru skupne vizne politike EU poenotenje pogojev vstopa državljanov tretjih držav na ozemlje EU.

Druga teza: Namen uvedbe skupne vizne politike EU je uravnavanje migracij oz. priseljevanja državljanov tretjih držav na ozemlja razvitih evropskih držav, preprečevanje kriminala ter mednarodnega terorizma, slednjega zlasti po 11. septembru 2001, z namenom vzpostavitve območja svobode, varnosti in pravice, kjer mora biti zagotovljen prost pretok oseb ter visoka stopnja varnosti.

Diplomska naloga je razdeljena na tri sklope. Prvi sklop predstavlja konceptualni del. Drugi sklop predstavlja razvoj nastanka Evropske skupnosti in Evropske unije ter posledično s tem razvoj nastanka skupne vizne politike EU. Tretji sklop pa je namenjen analizi dokumentov in s tem ukrepov, ki so jih države članice EU sprejele na področju urejanja skupne vizne politike. V konceptualnem delu so predstavljeni pojmi, ki urejajo vizni sistem: konzularne naloge, namen vzpostavitve viznega sistema na splošno, kdo je pristojen za izdajanje vizumov, kdo sprejema vizno politiko na državni ravni ter definicija pojma viza oz. vizum in tipi vizumov, ki se v okviru viznega sistema na splošno izdajajo.

V drugem sklopu bom predstavila razvoj skupne vizne politike EU, s tem da se bom omejila na analizo razvoja Evropske skupnosti in EU od podpisa Schengenskega sporazuma o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah leta 1985 dalje, saj le-ta danes predstavlja pomembno izhodišče za urejanje varnostno – vizumske politike držav podpisnic (Jazbec 1997: 64). Razvoj Evropske skupnosti in EU bom do tega sporazuma le na kratko pojasnila zaradi lažjega razumevanja nastanka skupne vizne politike EU.

V tretjem sklopu bom predstavila, kaj so države članice v okviru skupne vizne politike že naredile in kaj nameravajo na tem področju narediti v prihodnosti. V ta namen bom definirala pojem pravo EU, t.i. *acquis communautaire*, definirala schengenski pravni red, pojasnila namen Schengenskega informacijskega sistema (SIS), ter namen vzpostavitve Vizumskega informacijskega sistema (VIS). Analizirala bom tudi Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma, ki je leta 1995 stopila v veljavo ter Skupna konzularna navodila o vizumih za diplomatsko-konzularna predstavništva iz leta 2005.

V svojem diplomskem delu bom uporabila naslednjo metodologijo: analizo in interpretacijo pisnih virov – primarnih (zakonodaja) in sekundarnih virov (knjige, strokovni in znanstveni članki, raziskovalna poročila, prispevki, gradivo in analize iz medmrežja, itd.).

1. KONCEPTUALNI OKVIR

V prvem poglavju nameravam predstaviti temeljne elemente konzularnih nalog v tretjih državah, predvsem bom izpostavila izdajanje viz. V okviru vizne politike bom opredelila kdo je pristojen za izdajanje vizuma, pomen viznega sistema na splošno in kaj vse vizni sistem oz. režim obsega. Podala bom definicijo vizuma in navedla ter razložila, kateri tipi vizumov na splošno se na področju viznega sistema izdajajo.

1.1 Pristojnost za izdajanje vizumov ter namen vizumske politike

Izdajanje vizumov sodi med najpogostejše in najpomembnejše konzularne funkcije (Lee 1991: 206). Te so »/.../ predpisane z običajnim pravom, mednarodnimi pogodbami, notranjim pravom in s konzularnimi navodili posameznih držav¹« (Bohte in Sancin 2006: 215). Mednarodnopravno so bile opredeljene s sprejetjem Dunajske konvencije o konzularnih odnosih² (DKKO) (Berković 2006: 319). Vendar pa njihov točen obseg ni definiran z občim mednarodnim pravom, temveč se spreminja v skladu z zahtevami časa in kraja (Lee 1991: 115).

Peti člen³ DKKO določa trinajst konzularnih funkcij (DKKO), med katerimi je v členu 5(d) DKKO določeno »izdajanje potnih listov in potnih dokumentov državljanov pošiljateljice

¹ Lee, L.T.: *Consular Law and Practise*, Second Edition, Oxford, 1991, str. 115.

² Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, podpisana 24. aprila 1963, v veljavi od 19. marca 1967.

³ DKKO (1963) člen 5: »*Konzularne funkcije*. Konzularne funkcije so:

- a) varstvo interesov države pošiljateljice in njenih državljanov, fizičnih in pravnih oseb, v državi sprejemnici v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- b) pomoč pri razvijanju trgovskega, gospodarskega, kulturnega in znanstvenega sodelovanja med državo sprejemnico ter kakršno koli pospeševanje prijateljskih odnosov med njima v skladu z določbami te konvencije;
- c) ugotavljanje z vsemi dovoljenimi sredstvi razmer in razvoja trgovskega, gospodarskega, kulturnega in znanstvenega življenja države sprejemnice, poročanje o tem državi pošiljateljici in posredovanje informacij tistim, ki jih to zanima;
- d) izdajanje potnih listov in potnih dokumentov državljanov pošiljateljice ter vizumov in drugih ustreznih dokumentov osebam, ki želijo potovati v državo pošiljateljico;
- e) pomoč in podpora državljanom, fizičnim in pravnim osebam države pošiljateljice;
- f) opravljanje notarskih in matičnih ter podobnih opravil kot tudi opravljanje določenih administrativnih nalog, če to ni v nasprotju z zakoni in predpisi države sprejemnice;
- g) varstvo interesov državljanov, fizičnih in pravnih oseb države pošiljateljice v zapuščinskih zadevah na ozemlju države sprejemnice v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;
- h) varstvo v mejah, ki jih določajo zakoni in predpisi države sprejemnice, varstvo interesov mladoletnih in drugih opravično nesposobnih oseb, državljanov države pošiljateljice, posebej kadar je zanje potrebno skrbništvo ali rejništvo;

ter vizumov in drugih ustreznih dokumentov osebam, ki želijo potovati v državo pošiljateljico«. Člen 7 Evropske konvencije o konzularnih funkcijah⁴ pravi, da je konzularni funkcionar⁵ (uradnik) pooblaščen za:

- (a) prijavo državljanov države pošiljateljice;
- (b) izdajo in podaljšanje naslednjih dokumentov državljanom države pošiljateljice ter ostalim osebam, ki so do njih upravičeni:
 - osebnih izkaznic oz. identifikacijskih dokumentov;
 - potnih listov in potnih dokumentov;
- (c) izdajo in podaljšanje vizumov za vstop v državo pošiljateljico (Evropska konvencija o konzularnih funkcijah).

Obe DKKO in Evropska konvencija o konzularnih funkcijah izražata dolgo prakso držav na konzularnem področju skozi zgodovino (Lee 1991: 206–207).

Pristojnost izdajanja vizumov oz. pristojnost opravljanja konzularnih funkcij ni poverjena le konzularnim misijam (Fernández 2006: 3), temveč kot določa sedemdeseti člen⁶ DKKO,

-
- i) ob pridržku veljavne prakse in postopkov v državi sprejemnici zastopanje državljanov države pošiljateljice ali sprejemanje ukrepov za zagotovitev ustreznega zastopanja pred sodišči ali drugimi organi države sprejemnice, da bi se v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice zagotovilo sprejetje začasnih ukrepov zaradi varstva pravic in interesov teh državljanov, kadar ti zaradi odsotnosti ali zaradi drugih razlogov ne morejo pravočasno braniti svojih pravic in interesov;
 - j) dostavljanje sodnih in zunajsodnih dokumentov ali uradnih zahtevkov v skladu z veljavnimi mednarodnimi sporazumi ali, če takih sporazumov ni, na vsak drug način, ki je v skladu z zakoni in predpisi države sprejemnice;
 - k) uresničevanje pravice do kontrole in inšpekcije, predvidenih v zakonih in predpisih države sprejemnice, nad pomorskimi in rečnimi ladjami, ki plovejo pod zastavo države pošiljateljice, in nad letali, registriranimi v državi pošiljateljici, kot tudi nad njihovo posadko;
 - l) pomoč ladjam in letalom, omenjenim v točki k) tega člena, kot tudi njihovim posadkam, sprejemanje izjav o potovanju teh ladij, pregledovanje in viziranje ladijskih dokumentov in, ne posegajoč v pristojnost organov države sprejemnice, vodenje preiskav o vseh nesrečah med njihovim potovanjem in reševanje vseh sporov med kapitanom ladje, oficirji in mornarji, če jih za to pooblaščajo zakoni in predpisi države pošiljateljice;
 - m) opravljanje vseh drugih funkcij, ki jih država pošiljateljica zaupa konzulatu in jih zakoni in predpisi države sprejemnice ne prepovedujejo ali jim država sprejemnica ne nasprotuje, ali tistih, ki izhajajo iz veljavnih mednarodnih sporazumov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico«.

⁴ Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, podpisana 11. decembra 1967.

⁵ »Konzularni funkcionar je vsaka oseba, vključno z vodjo misije, ki je pooblaščen, za opravljanje konzularnih funkcij« (DKKO: člen 1(d)).

⁶ DKKO (1963) člen 70: »Konzularne funkcije, ki jih opravlja diplomatska misija

1. Določbe te Konvencije se prav tako uporabljajo, če to kontekst dopušča, za konzularne funkcije, ki jih opravlja diplomatska misija.
2. Imena članov diplomatske misije, ki so določeni za konzularni oddelek ali so kako drugače določeni za opravljanje konzularne funkcije misije, se sporočijo ministrstvu za zunanje zadeve države sprejemnice ali organu, ki ga to ministrstvo določi.
3. Pri opravljanju konzularnih funkcij diplomatska misija lahko komunicira:
 - a) z lokalnimi oblastmi konzularnega območja;
 - b) s centralnimi oblastmi države sprejemnice, če to dopuščajo zakoni, predpisi in običaji države sprejemnice ali ustrezni mednarodni sporazumi.
4. Privilegiji in imunitete članov diplomatske misije, omenjeni v drugem odstavku tega člena, se določajo v skladu s pravili mednarodnega prava o diplomatskih odnosih«.

tudi diplomatskim misijam v okviru njihovih konzularnih oddelkov (DKKO). V tretjem členu⁷ Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih⁸ (DKDO), kjer so v prvem odstavku našteje funkcije diplomatske misije, je v drugem odstavku izrecno zapisano, da se nobena določba te konvencije ne sme razlagati kot prepoved diplomatski misiji, da bi opravljala konzularne funkcije (DKDO). Vizumi torej, kot pravi Jazbec (1997: 86), sodijo med funkcije diplomatsko-konzularnih predstavništev na področju opravljanja konzularnih funkcij.

V sedmem⁹ in osmem¹⁰ členu DKKO je določeno, da lahko država pošiljateljica s soglasjem države sprejemnice pooblasti svoje konzularno predstavništvo za opravljanje konzularnih funkcij v korist tretje države, ki v državi sprejemnici nima svojega konzularnega predstavništva (DKKO). Evropska unija (EU) je z 8.(c) členom Maastrichtske pogodbe leta 1992, oz. kasnejšim 20. členom Amsterdamske pogodbe leta 1997, predvidela, da vsak državljan države članice EU, ki nima diplomatsko-konzularnega predstavništva ali konzulata v tretji državi, uživa konzularno zaščito s strani diplomatsko-konzularnega predstavništva oz. konzulata katerekoli druge države članice EU pod enakimi pogoji kot njeni državljani (Bohte in Sancin 2006: 220).

Medtem ko je obravnavanje vlog za izdajo vizumov in izdaja vizumov primarna naloga konzulov, nekatere države to nalogo zaupajo posebnim uradnikom. To so uradniki za priseljevanje, uradniki za preseljevanje, predstavniki za priseljevanje, atašeji za priseljevanje. Ne glede na to, kdo je pristojen za izdajo vizumov, mora pri izdaji vizuma strogo upoštevati nacionalno zakonodajo in navodila (Lee 1991: 207).

Vizumsko politiko, kot ugotavlja Jazbec (1997: 90), izvaja tudi organ obmejne vstopne kontrole, saj lahko le-ta vizum, ki ga je tujcu izdalo diplomatsko-konzularno predstavništvo,

⁷ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (1961) člen 3:

»1. Funkcije diplomatske misije so med drugim:

- a) predstavjanje države pošiljateljice v državi sprejemnici;
- b) v državi sprejemnici zaščita interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo;
- c) pogajanja z vlado države sprejemnice;
- d) ugotavljanje razmer in razvoja dogodkov v državi sprejemnici z vsemi dovoljenimi sredstvi in poročanje o tem vladi države pošiljateljice;
- e) pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

2. Nobena določba te Konvencije se ne more razlagati kot prepoved diplomatski misiji, da opravlja konzularne funkcije«.

⁸ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, podpisana 18. aprila 1961, v veljavi od 24. aprila 1964.

⁹ DKKO (1963): člen 7: »Opravljanje konzularnih funkcij v tretji državi. Država pošiljateljica lahko po notifikaciji zainteresiranim državam pooblasti konzulat, odprt v kakšni državi, da prevzame opravljanje konzularnih funkcij v kakšni drugi državi, če nobena od njih temu izrecno ne nasprotuje«.

¹⁰ DKKO (1963): člen 8: »Opravljanje konzularnih funkcij za tretjo državo. Potem ko o tem ustrezno obvesti državo sprejemnico in če ta temu ne nasprotuje, lahko konzulat države pošiljateljice opravlja konzularne funkcije v državi sprejemnici v korist kakšne druge države«.

razveljavi. S tem tujcu zavrne vstop v državo. Takšno odločitev označi v potnem listu in je s tem dokončna. To lahko naredi v primeru, če razpolaga z dodatnimi informacijami o tujcu, s katerimi konzul pri obravnavanju vloge za izdajo vizuma ni bil seznanjen, oz. so ti razlogi nastopili šele po izdaji vizuma, oz. če se ugotovi, da so bili v postopku obravnavanja vloge posredovani napačni podatki ali zamolčana pomembna dejstva.

Namen izdajanja vizumov je uravnavanje, kontrola priseljevanja in onemogočanje vstopa tujim osebam ali "nezaželenim" imigrantom v državo, s tem pa je tujcem, ki bi jim bil na mejnem prehodu zavrnjen vstop v državo, prihranjeno nepotrebno in jalovo potovanje (Lee 1991: 206). Uvedbi vizumov so botrovali gospodarski razlogi, organizirani kriminal, varnost državljanov države, ki vizume uvede. Dandanes, po napadu 11. septembra 2001, spada med razloge tudi nevarnost mednarodnega terorizma (International Crisis Group 2005: 1–3).

Vsaka država sama zase, seveda v skladu z mednarodnimi konvencijami in bilateralnimi pogodbami ter s sporazumi, zakonsko določa pogoje za vstop tujcev in s tem svojo vizumsko politiko. Le-ta se zato razlikuje od države do države, predvsem glede postopka in dokumentov, ki jih morajo prosilci za izdajo vizuma priložiti vlogi. Nekatere države za izdajo vizuma zahtevajo le izpolnitev ustreznega obrazca z osnovnimi podatki, kot so ime in priimek, državljanstvo in stalno prebivališče tujca oz. prosilca ter cilj in namen potovanja. Nekatere pa zahtevajo poleg omenjenih podatkov tudi podrobnejše podatke, kot so podatki o statusu, poklicu oz. izobrazbi ter materialnem stanju prosilca. Npr. za vstopno vizo za Združene države Amerike se zahteva tudi podatek o politični aktivnosti prosilca ter njegovi pripadnosti politični stranki. Poleg tega nekatere države zahtevajo tudi garantno pismo, potrdilo o zaposlitvi, zdravstvenem stanju prosilca ter njegove fotografije (Đorđević in Mitić 2000: 189).

Vizumska politika je odvisna od številnih dejavnikov in se zaradi spreminjanja mednarodnih odnosov in razmer nenehno spreminja (Jazbec 1997: 86). V zadnjih letih je veliko držav ukinilo medsebojne vizne režime, predvsem evropske države, države pogodbenice Schengenskega sporazuma. S tem je olajšano potovanje državljanom tretjih držav na ozemlja držav Schengena. Schengenski vizum namreč velja za vse schengenske države in ni več potrebno za vstop v vsako schengensko državo posebej zaprositi za vizum (Đorđević in Mitić 2000: 189).

Vizni režim določa vlada na predlog zunanjega ter notranjega ministra. Izvajata pa ga zunanje in notranje ministrstvo skupaj z diplomatsko-konzularnimi predstavništvi ter delno organi za notranje zadeve (Jazbec 1997: 90). Vizni režim vsake države obsega:

- navedbo vstopnih pogojev za tujce;

- seznam držav, katerih državljani potrebujejo vizum za vstop v državo, in seznam držav, katerih državljani za vstop v državo vizuma ne potrebujejo;
- vrste vizumov, ki jih država izdaja;
- seznam dokumentov oz. dokazil, ki jih morajo tujci priložiti k vlogi za izdajo vizuma;
- postopek obravnavanja vlog za izdajo vizuma;
- tehnika in postopek izdajanja vizumov;
- kdo je pristojen za obravnavanje vlog za izdajo vizuma in kje je vlogo potrebno vložiti ter na kakšen način;
- razlogi za zavrnitev izdaje vizuma;
- kdo je pristojen za sprejemanje zakonodaje, ki ureja področje vizumov oz. glede vstopa tujcev na ozemlje države (Jazbec 1997: 86–107).

Kot pravi Lee (1991: 222–223), pritožba zoper zavrnitve izdaje vizuma ni možna, saj pravica do pritožbe ni in ne more biti pravno sredstvo prosilca v primeru zavrnitve. Npr. tujec nima pravice vstopa v ZDA in zavrnitev izdaje vizuma v takšnem primeru ni poseganje v njegove pravice. Dovolitev pritožbe bi tujcu omogočila, da se pritoži na sodišču, kar bi imelo negativne posledice v administraciji in migracijskem pravu. Torej pritožba zoper zavrnitve izdaje vizuma ni mogoča, je pa v tem primeru potrebna utemeljitev zavrnitve.

1.2 Definicija in tipi viz oz. vizumov

1.2.1 Viza oz. vizum

Vizum je dovoljenje za prehod čez mejo določene države. Izda ga pristojno diplomatsko-konzularno predstavništvo te države v tujini tujcu, ki ima veljavno potno listino, kamor se vizum tudi vpiše. S tem je tujcu dovoljen vstop v državo in bivanje v njej toliko časa, kot je z vizumom določeno (Lee 1991: 205). Vendar pa vizum sam po sebi tujcu ne omogoča vstopa v državo, saj lahko mejni organi v primeru spremembe dejstev, ki so bila razlog za izdajo vizuma, vstop zavrnejo in razveljavijo vizum. Lahko se vizum razveljavi tudi, če se naknadno izkaže, da so bila v postopku izdaje vizuma zamolčana pomembna dejstva ali posredovani napačni podatki (MZZ 2007a). Nekatere države, kot je npr. Velika Britanija, imajo prakso, da mejni organi ponovno preverjajo osebe, ki jim je diplomatsko-konzularno predstavništvo že

izdalo vizum, in lahko se zgodi, da jim je vstop v državo zavržen (Đorđević in Mitić 2000: 189).

1.2.2 Tipi viz oz. vrste vizumov

Splošno obstajajo trije tipi vizumov: diplomatski, uradniški in navadni. Diplomatski vizumi se izdajajo diplomatskim in konzularnim uradnikom, njihovim družinskim članom ter določenim visokim predstavnikom vlad za namene uradnih obiskov. Ti vizumi so vpisani v diplomatske potne listine. Uradni, nediplomatski vizumi se izdajajo tujim vladnim uslužbencem za namene uradnih obiskov ter osebju delegacij in uradnikom določenih mednarodnih organizacij, kot so npr. Združeni narodi ter njihove specializirane agencije. Vsem ostalim, tj. tistim, ki ne spadajo v zgoraj omenjeni kategoriji oseb, pa se izdajajo navadni vizumi. Le-ti se izdajajo tudi zgoraj omenjenim kategorijam oseb v primeru, kadar te osebe ne potujejo zaradi uradnih obiskov temveč kot turisti (Lee 1991: 207).

Jazbec (1997: 87) navaja naslednje vrste vizumov: vstopni (vhodni), izstopni (izhodni), tranzitni, diplomatski, službeni, delovni, poslovni. Berković (2006: 365–368) pa poleg tranzitnega, diplomatskega, službenega, poslovnega, delovnega vizuma omenja še naslednje: potovalni, letališki tranzitni, skupinski, vstopno-izstopni, izstopno-vstopni, turistični, kurtoazni. Obstaja torej več vrst vizumov in se le ti razlikujejo od države do države. Japonski konzulati npr. izdajajo naslednje vrste vizumov: diplomatski, uradniški, tranzitni, vizum za kratkoročno prebivanje, službeni, delovni, posebni oz. specialni. Konzulati Združenih držav Amerike pa izdajajo vizume glede na naslednji dve kategoriji prosilcev: nepriseljenci ter priseljenci (Lee 1991: 208–209). Pogodbenice Schengenskega sporazuma izdajajo naslednje vrste vizumov: letališki tranzitni vizum, tranzitni vizum, vizum za kratkoročno prebivanje, nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje, nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje, ki velja hkrati z vizumom za kratkoročno prebivanje, vizume z ozemeljsko omejeno veljavnostjo in skupinske vizume (Skupna konzularna navodila (CCI) 2005: VI, 1.7).

Vizume ločimo še na enkratne in večkratne vizume. Enkratni je namenjen za enkratni vstop ali tranzit, večkratni pa za večkratni vstop v državo ali tranzit čez njo. Enkratni se torej izda za krajše časovno obdobje, tj. za največ dva tedna, oz. enkratni tranzitni vizum z veljavnostjo do sedem dni. Smisel enkratnega vizuma je, da omogoči tujcu en vstop v državo, oz. en tranzit skozi državo, in to za krajše časovno obdobje. Ko oseba s takim vizumom vstopi

v državo in pozneje iz nje izstopi, s tem istim vizumom ne more več ponovno vstopiti vanjo. Pridobiti mora namreč nov vizum, saj je prejšnjega že uporabila (Jazbec 1997: 87– 88).

Diplomatski in službeni vizum ter uradniški vizum, ki ga omenja Lee (1991: 207), spadajo v kategorijo večkratnega vizuma, vsi ostali pa so lahko enkratni ali večkratni vizumi (Jazbec 1997: 87). Večkratni vizumi se torej izdajajo z namenom večkratnega vstopa v državo ter tranzita čez njo. Tujcu omogoča neprekinjeno prebivanje ali več zaporednih prebivanj v državi, ki je časovno omejeno. Oseba s takšnim vizumom lahko torej v določenem časovnem obdobju vstopi v državo, katere vizum je pridobila, kolikokrat želi, brez omejitve vstopov (CCI 2005: I, 2, 2.1.3). Jazbec (1997: 88) pravi, da je čas, v katerem lahko opravi ta oseba neomejeno število vstopov omejen, običajno na dva do tri mesece, v CCI (2005: I, 2, 2.1.3) pa je določeno, da trajanje teh prebivanj ne sme preseči treh mesecev v naslednjih šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa na ozemlje pogodbenic Schengenskega sporazuma. V to kategorijo vizumov CCI uvršča tudi vizum za kratkoročno bivanje, ki se ga izdaja tujcu za vstop in bivanje v schengenskem območju za namene turističnega potovanja, poslovne in osebne obiske ali druge vrste obiskov.

Letališki tranzitni vizum se izda tujcu, ki potrebuje vizum za enkratni ali večkratni tranzit (Berković 2006: 366). Omogoča mu, da se med vmesnim postankom mednarodnega leta zadržuje v mednarodnem tranzitnem območju letališča, ne daje pa mu pravice vstopa na ozemlje te države (CCI 2005: I, 2, 2.1.1; MZZ 2007a).

Potovalni ter turistični vizum sta najpogostejši vrsti vizumov, ki jih tujcem izdajajo diplomatsko-konzularna predstavništva. Izdaja se ju za enkratni ali večkratni vstop v državo z namenom turističnega, poslovnega, osebnega ali drugačnega potovanja (Berković 2006: 366).

Skupinski vizum je tranzitni vizum ali vizum, ki velja največ trideset dni in se izda skupini tujcev, ki lahko šteje najmanj 5 in največ 50 oseb za enkratni vstop ali tranzit. Vpiše se v skupinski potni list, ki je izdan skupini tujcev, državljanom tretje države. Oseba, ki skupino vodi, pa mora imeti individualni potni list in individualni vizum (Berković 2006: 366; CCI 2005: I, 2, 2.1.4).

Delovni vizum se izdaja osebam, ki želijo v neki državi delati in izpolnjujejo za to z zakonom te države predpisane pogoje ter posedujejo listine, s katerimi to tudi dokazujejo. Prvi delovni vizum izda tujcu konzul oz. diplomatsko-konzularno predstavništvo. Drugega in vse nadaljnje pa si je možno pridobiti pri pristojnem upravnem organu ali na Ministrstvu za zunanje zadeve (Berković 2006: 367; Jazbec 1997: 88–89).

Poslovni vizum za vstop v državo si pridobijo tujci, ki so v tej državi lastniki oz. solastniki podjetij. Pogoji pridobitve poslovnega vizuma so drugačni in zahtevnejši od pridobitve

delovnega vizuma. Izdaja se ga tujcu izključno za poslovne namene. To pomeni zaradi njegovih gospodarskih in drugih dejavnosti, ki jih vsebujejo predpisi glede tujih investicij in opravljanja zunanjetrgovinskega poslovanja ter za opravljanje strokovno-tehničnih del na podlagi strokovno-tehničnega sodelovanja, predvsem pri dolgoročnem sodelovanju na področju proizvodnje in prenosa tehnologije ter tujih investicij. Obe vrsti vizumov sta izdani za časovno omejeno obdobje. Le-to je namreč odvisno od dolžine veljavnosti delovnega dovoljenja oz. dovoljenja za delovanje podjetja in od dolžine veljavnosti potnega lista (Berković 2006: 366–367; Jazbec 1997: 89).

Izstopni oz. izstopno-vstopni vizum pa je v tem sklopu poseben, saj ga dobijo tujci pri pristojnih teritorialnih upravnih organih v državi, npr. na Ministrstvu za notranje zadeve, in ne na diplomatsko-konzularnem predstavništvu. Takšen vizum se izda tujemu državljanu z namenom odhoda iz države in vrnitve vanjo. Ta oseba ima stalno bivališče v tej državi in potuje v tujino s tujim potnim listom ali s potnim listom za tujce, ki ga je izdala država njegovega stalnega bivališča (Berković 2006: 366; Jazbec 1997: 88).

Kurtoazni vizum je naziv za vizum, ki ga nekatere države izdajajo tujcem, ki jim želijo izkazati posebno čast (Berković 2006: 367).

Nacionalni vizum je vizum, ki ga izda država ali ena od držav članic v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in velja le na ozemlju države, ki je vizum izdala. V okviru Schengenskega območja je ta vizum prav tako veljaven samo na ozemlju te države članice, ki je vizum izdala, t.i. nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje. Sem uvrščamo tudi nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje, ki velja hkrati z vizumom za kratkoročno prebivanje. Tujec mora imeti za prebivanje, daljše od treh mesecev, nacionalni vizum. Ta vizum izda v okviru Schengenskega območja ena od držav članic v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in mora biti za obdobje, ki ne presega treh mesecev od svojega začetnega datuma veljavnosti, veljaven hkrati kot enotni vizum za kratkoročno bivanje. Izdan mora biti torej v skladu s skupnimi pogoji in merili Schengenske izvedbene konvencije (SIZ) in Skupnimi konzularnimi navodili (CCI). V nasprotnem primeru takšen vizum velja le za tranzit preko ozemelj drugih pogodbenic za namen vstopa v državo članico, ki je vizum izdala (CCI 2005: I, 2, 2.2). Vizum za dolgoročno bivanje se lahko izda tujcu, ki si bo npr. v državi članici Evropske unije uredil dovoljenje za prebivanje z namenom združitve družine (MZZ 2007a).

Veljavnost vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo je omejena na nacionalno ozemlje ene ali več pogodbenic. Izdaja se ga zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnih interesov ali mednarodne obveznosti ter v primeru, ko se diplomatsko-konzularno predstavništvo zaradi nujnosti v omenjenih primerih ni posvetovalo z nacionalnimi centralnimi organi, oz. ko je ta

postopek povzročil ugovore nacionalnih centralnih organov. Izda se ga tudi, ko vizuma ni mogoče vpisati v potno listino, zaradi nepriznavanja veljavnosti te potne listine s strani nekaterih pogodbenic (CCI 2005: V, 3).

Burian (1999: 38) pravi, da se skupna vizna politika EU navzven manifestira s t.i. enotnim vizumom, t.i. schengenskim vizumom. Izda ga ena država pogodbenica Schengenskega sporazuma in velja na celotnem schengenskem območju. Zato pa mora biti izdan po usklajenem postopku, kajti le tako se zagotovi, da vsaka država pogodbenica enako obravnava državljana tretje države, ki mu je bil izdan enotni vizum.

2. NASTANEK EVROPSKE UNIJE IN RAZVOJ SKUPNE VIZNE POLITIKE EU

2.1 Kratek oris nastanka Evropske Skupnosti in Evropske Unije do Schengenskih sporazumov

Evropska integracija je od svojih začetkov, ki segajo v leto 1950, dosegla visoko stopnjo povezovanja. Iz omejenega sodelovanja na gospodarskem področju je prerasla v politično povezovanje držav z zelo kompleksno mrežo institucij in nadnacionalnih politik. Proces integracije je imel velik vpliv tako na države članice kot tudi na države nečlanice, predvsem na sosede držav članic. Potrebno pa je poudariti, da se je "vseevropska enotnost", t.i. "ever closer Europe", razvijala vzporedno z naraščajočim vplivom in pomembnostjo EU v svetu. Skozi proces integracije so države članice razvijale nova področja sodelovanja in s tem na nadnacionalni ravni nove skupne politike. V primerjavi s področjem, kot je skupna kmetijska politika (CAP) (Lavenex in Uçarer 2003: 1), je področje skupne vizne politike relativno novo.

Z orisom nastanka Evropske unije bom v tem delu ponazorila razvoj skupne vizne politike EU oz. evropeizacijo konzularnih nalog na področju izdajanja viz v tretjih državah. Kot pravi Fernándezova (2006: 1–2), proces evropske integracije izziva koncept suverenosti držav. Vestfalski model oblasti, ki predstavlja politično pristojnost nacionalne države na geografsko opredeljene meje, je bil postopno nadomeščen s sistemom, ki je bolj razpršen in multilateralen. Ta sistem temelji na ravni skupnosti in sodelovanju med vladami držav članic, torej na nadnacionalni in medvladni ravni. Politika izdajanja viz je namreč del zunanje politike držav članic, ki pa postopno prehaja na področje sodelovanja med vladami držav članic v okviru skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev EU.

2.1.1 Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)

9. maja 1950 je francoski minister za zunanje zadeve Robert Schuman v svojem govoru predlagal vzpostavitev skupnega trga za premog in jeklo v zahodni Evropi. To je vodilo do podpisa prve Evropske pogodbe v Parizu 18. aprila 1951, s katero je bila ustanovljena **Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)** (Moussis 1999: 30–31). Skupnost je bila sprva mišljena kot združitev nemške in francoske industrije za premog in jeklo, h kateri pa naj

bi pristopile še druge evropske države (Šinkovec 1996: 15). To pogodbo so podpisale Francija, Zahodna Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg (Moussis 1999: 31). Z dnem, 25. julija 1952, ko je Pogodba ESPJ stopila v veljavo, se je kot pravi Moussis (1999: 31) začela izgradnja "male Evrope šestih".

Coronna (2005: 9) meni, da je bil temeljni razlog za ustanovitev te Skupnosti želja po zagotovitvi večnega miru med evropskimi državami in s tem preprečitev ponovitve grozot druge svetovne vojne. Cilj te skupnosti je bil odpraviti različne trgovinske ovire in ustvariti skupni trg za premog in jeklo, tj. v dveh pomembnih gospodarskih panogah, ki sta bili za takratno vojaško industrijo strateškega pomena (Moussis 1999: 33; Coronna 2005: 9). Predvidevala pa je tudi prosto kroženje kapitala in delavcev iz obeh sektorjev, brez diskriminacije na osnovi narodnosti (Moussis 1999: 34).

Skupnost za premog in jeklo ni bila pomembna samo zaradi dosežkov na svojem področju, temveč zato, ker je predstavljala prvi korak pri procesu integracije Evrope. Njena institucionalna struktura je namreč služila kot model za kasnejšo mnogo širšo in gospodarsko pomembnejšo Evropsko gospodarsko skupnost (Coronna 2005: 9).

2.1.2 Evropska skupnost za jedrsko energijo (ESJE) in Evropska gospodarska skupnost (EGS)

Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg so v Rimu 25. marca 1957 istočasno podpisale dve mednarodni pogodbi, s katerima sta bili ustanovljeni **Evropska skupnost za jedrsko energijo (ESJE)**, znana tudi kot **EURATOM** in **Evropska gospodarska skupnost (EGS)**. Obe sta stopili v veljavo 1. januarja 1958 (Moussis 1999: 34).

Namen ustanovitve ESJE je bil ustvariti skupni trg za jedrske materiale in opremo, oblikovati skupno jedrsko zakonodajo, uvesti skupni sistem za zaloge cepljivih materialov, uvesti sistem za nadzorovanje miroljubne uporabe jedrske energije, skupne standarde za varnost in zaščito zdravja in varnosti prebivalstva pred ionizirajočim sevanjem. Z današnje perspektive je bil ključni element Pogodbe o ESJE skupni raziskovalni program, ki ga izvaja Skupni raziskovalni center, ki spodbuja jedrsko proizvodnjo v Evropi in razvoj jedrske tehnologije (Moussis 1999: 34; Ješovnik 2000: 18).

Pojem "Rimska pogodba" se predvsem nanaša na Pogodbo o EGS (Moussis 1999: 34). »Zaradi svoje narave in obsega je ta Pogodba prevladala nad vsemi drugimi evropskimi pogodbami (vse dokler tudi sama ni bila nadgrajena z Maastrichtsko pogodbo)« (Moussis

1999: 34). ESJE in ESPJ sta bili namreč ozko specializirani skupnosti, kajti zajeli sta le določen sektor gospodarstva. Medtem ko je bil namen ESJE oblikovati in razviti jedrsko energijo in oskrbo z materialom, namen ESPJ pa organizirati skupni trg za premog in jeklo, je bil cilj EGS zajeti celotno gospodarsko področje in ustanoviti enotno tržišče (Coronna 2005: 9; Šinkovec 1996: 16).

Države članice so si z "Rimsko pogodbo" za poglavitni cilj postavile vzpostavitev skupnega trga¹¹. To pomeni vzpostavitev carinske unije in s tem po eni strani odpravo carinskih dajatev, uvoznih kvot in drugih trgovinskih ovir med državami članicami Skupnosti, ter uvedbo skupne carinske tarife v odnosu do držav nečlanic. Po drugi strani pa se preko usklajevanja politik držav članic uresničujejo štiri osnovne svoboščine: prosti pretok blaga, storitev in kapitala ter delovne sile (Ješovnik 2000: 20; Moussis 1999: 34-35).

Države članice so uresničile ustanovitev carinske unije do leta 1968. Naslednje tri svoboščine – prosti pretok kapitala, oseb in storitev, ki so prav tako potrebne za vzpostavitev skupnega trga, pa so med državami članicami naletele iz različnih razlogov na več ovir (Ješovnik 2000: 20). Pogodba določa tudi enotno konkurenčno politiko, sprejem skupne kmetijske politike in skupne transportne politike, ureja davčno politiko, kontrolira državne pomoči in antidumpinške ukrepe. Z namenom izgradnje notranjega trga, pogodba ureja tudi harmonizacijo nacionalnih zakonodaj ter zahteva sodelovanje in usklajevanje ekonomske in skupne trgovinske politike med državami članicami (Arah 1995: 75; Coronna 2005: 10). Brigita Bajuk (2003: 10) ugotavlja, da Pogodba o EGS ne posega na področja prečkanja meja,

¹¹ Pogodba o EGS (1957): »Člen 8

1. Skupni trg se ustanovi postopno v prehodnem obdobju dvanajstih let (podčrtala K. P.). To prehodno obdobje se razdeli v tri štiriletne faze; trajanje vsake faze se lahko spremeni v skladu s spodaj navedenimi določbami.
2. Za vsako fazo se določi vrsta ukrepov, ki se morajo začeti in izpeljati sočasno.
3. Pogoji za prehod iz prve faze v drugo je, da se ugotovi, ali so bili cilji, ki jih ta pogodba posebej določa za prvo fazo, po vsebini dejansko doseženi in ali so bile, ob upoštevanju izjem in postopkov iz te pogodbe, obveznosti izpolnjene. Tako ugotovitev na koncu četrtega leta soglasno sprejme Svet na podlagi poročila Komisije. Posamezna država članica ne more preprečiti soglasja s sklicevanjem na neizpolnitev svojih obveznosti. Če soglasje ni doseženo, se prva faza samodejno podaljša za eno leto. Na koncu petega leta sprejme Svet ugotovitev pod enakimi pogoji. Če soglasje ni doseženo, se prva faza samodejno podaljša še za nadaljnje leto. Na koncu šestega leta sprejme Svet ugotovitev na podlagi poročila Komisije s kvalificirano večino.
4. V enem mesecu od zadnjega navedenega glasovanja lahko vsaka država članica, ki je bila v manjšini, ali katera koli država članica, če zahtevana večina ni bila dosežena, od Sveta zahteva, da imenuje razsodišče, katerega odločitev je zavezujoča za vse države članice in institucije Skupnosti. Razsodišče sestavljajo trije člani, ki jih Svet imenuje soglasno na predlog Komisije. Če Svet ne imenuje članov razsodišča v enem mesecu po predložitvi zahteve, jih v nadaljnjem obdobju enega meseca imenuje Sodišče. Razsodišče izvoli svojega predsednika. Razsodišče izda razsodbo v šestih mesecih od datuma glasovanja Sveta, omenjenega v zadnjem pododstavku odstavka 3.
5. Druga in tretja faza se lahko podaljšata ali skrajšata le s soglasno odločitvijo Sveta na predlog Komisije.
6. Nobena določba iz prejšnjih odstavkov ne more povzročiti, da bi prehodno obdobje trajalo dlje kakor petnajst let od začetka veljavnosti te pogodbe.
7. Razen za izjeme ali odstopanja, določena v tej pogodbi, je konec prehodnega obdobja zadnji datum, ko morajo začeti veljati vsi predvideni predpisi in biti izvršeni vsi ukrepi, nujni za ustanovitev skupnega trga«.

imigracije ali vizne politike. Svoboda gibanja oseb je bila namreč opredeljena izključno v ekonomskem smislu in se je nanašala le na delovno silo.

2.1.3 Beneluška konvencija

Prvi pomembnejši dokument, ki zagotavlja svobodo gibanja oseb, je **Beneluška konvencija**, ki so jo sprejele Nizozemska, Belgija in Luksemburg 11. aprila 1960. S to konvencijo je bil odpravljen notranji nadzor meja, ohranili pa so nadzor zunanjih meja. Konvencija je zelo kratka, saj vsebuje samo 18 členov. Od podpisnic zahteva uveljavitev enotnega vizumskega režima. Kljub nekaterim pomanjkljivostim je ta konvencija uspešna in je služila kot dober primer za oblikovanje kasnejšega Schengenskega sporazuma. Je tudi prvi pomembnejši dokument s področja urejanja vizumske politike znotraj držav članic Evropske unije (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008e).

2.1.4 Pogodba o združitvi in Enotni evropski akt (EEA)

S **Pogodbo o združitvi**, ki je bila podpisana v Bruslju 8. aprila 1965, veljati pa je začela 1. julija 1967 (Europa – Kratka predstavitev EU 2008), so ustanovili **Evropsko skupnost (ES)** (Burian 1999:14). ES je rezultat povezovanja do tedaj obstoječih treh integracij. To združitve države članice danes pojmujejo kot prvo predhodno stopnjo politične združitve Evrope, čeprav je bil njen prvoten cilj gospodarsko sodelovanje (Burian 1999: 14). Vse tri skupnosti so še nadalje obstajale kot samostojne enote. Rezultat združitve pa je bilo njihovo skupno delovanje pod enotnimi institucijami (Coronna 2005: 10). Pogodba je namreč določila enotno komisijo in enoten svet za tedanje tri Evropske skupnosti (Europa – Kratka predstavitev EU 2008).

1. januarja 1973 so se ES pridružile Velika Britanija, Irska in Danska. 1. januarja 1981 se je pridružila še Grčija. Španija in Portugalska pa sta pristopili 1. januarja 1986 (Moussis 2007: 15).

Članice ES so 28. februarja 1986 podpisale **Enotni evropski akt (EEA)**, ki je stopil v veljavo 1. julija 1987 (Burian 1999: 15). Ta akt je s členom 13¹², ki je poslej vrinjen v

¹² EEA (1986): »ODDELEK II, Določbe o temeljih in politiki skupnosti, PODODDELEK I – *Notranji trg*, Člen 13 Pogodba EGS se dopolni z naslednjimi določbami:
Člen 8a

Pogodbo o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti kot člen 8a, Skupnost obvezal, da do 31. decembra 1992 sprejme vse ukrepe za postopno vzpostavitev skupnega notranjega trga. Notranji trg obsega prostor brez notranjih meja, tj. zagotovitev prostega prometa blaga, storitev, kapitala in oseb znotraj ES (EEA 1986: člen 13). Prav tako je ta akt potrdil tudi pristojnost Skupnosti na številnih področjih: gospodarska in denarna politika, socialna politika, skupna politika na področju raziskav in visoke tehnologije ter varstva okolja (Moussis 1999: 36).

2.2 Razvoj skupne vizne politike EU

2.2.1 Schengenski sporazum (SCHENGEN I)

Uveljavitev notranjega trga v Evropski skupnosti, tj. prost promet blaga, storitev in kapitala, je bila zelo dobrodošla in zaželena. Odprava mejne kontrole na notranjih mejah pa je predstavljala bojazen, da bo omogočena prosta pot teroristom, tihotapcem mamil in ilegalnim priseljencem. Zato je bilo potrebno zagotoviti, da odprava notranjih meja ne bi povzročila t.i. varnostnega deficita, temveč bi državljanom EU zagotavljala več varnosti. Vodilno vlogo v tej smeri sta prevzeli Francija in Nemčija s podpisom **bilateralnega Sporazuma o postopni odpravi osebnih mejnih kontrol na nemško-francoski meji** za državljane držav članic Evropske skupnosti in poenostavitvi čezmejnega prometa blaga na skupnih mejah, 13. julija 1948 v Saarbrücknu. T.i. Saarbrüški sporazum predstavlja izjemen dosežek na področju meddržavnih odnosov in velja kot predhodnik Schengenskih sporazumov (Burian 1999: 21).

Vzpostavitev skupne vizne politike EU izziva koncept državne suverenosti, saj se mora ta, na zanjo zelo pomembnem področju kontroliranja migracijskih tokov in kontrole, komu je vstop v državo dovoljen in komu ne, odpovedati avtonomnosti odločanja. Nasprotovanje temu se kaže tudi v majhnem številu držav¹³, ki so 14. junija 1985 na medvladni ravni, podpisale

Skupnost sprejme ukrepe za postopno vzpostavitev notranjega trga v obdobju, ki se izteče 31. decembra 1992, v skladu z določbami tega člena in členov 8b, 8c, 28, 57(2), 59, 70(1), 84, 99, 100a in 100b, ne da bi posegala v druge določbe te pogodbe.

Notranji trg zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami te pogodbe zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala«.

¹³ 12. decembra 1948 so s t.i. beneluškim manifestom ustanovili "skupino petih", ki so jo sestavljale Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg in Nizozemska. Ta skupina je pripravila Schengenski sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, ki so ga šefi vlad podpisali 14. junija 1985, na pobudo nemškega zveznega kanclerja dr. Helmuta Kohla (Burian 1999: 21).

Schengenski sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah¹⁴. Te države so Zvezna republika Nemčija, Republika Francija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg (Fernández 2006: 6). S tem sporazumom, ki je bil sprejet izven pravnega okvira EU (International Crisis Group 2005: 4), so bili postavljeni temelji za skupno vizno politiko EU (European Parliament 2005).

Fernándezova (2006: 6) poudarja, da je bil osnovni cilj tega sporazuma vzpostavljanje enotnega notranjega trga s postopno ukinitvijo meja med državami ter kontrol na njihovih notranjih mejah. Posledica tega, kot ugotavljata Jileva (2003: 76), je istočasno izvajanje nadzora na njihovih zunanjih mejah ter določitev skupnih pogojev vstopa za državljane tretjih držav. Vse to pa predpostavlja skupno vizumsko politiko, skupno reguliranje zaposlovanja državljanov tretjih držav ter skupen nadzor migracijskih tokov (Fernándezova 2006: 6; Jazbec 1997: 64).

Schengenski sporazum obsega 33 členov. Razdeljen je na dve poglavji. Prvo poglavje (členi 1 do 16) obravnava kratkoročne ukrepe za olajšanje mejne kontrole, izraža namen okrepitve sodelovanja med carinskimi in policijskimi organi držav članic, predvsem pri boju zoper kriminaliteto ter predvideva vzpostavitev skupnih kontrolnih mest. Drugo poglavje (členi 17 do 33) vsebuje katalog dolgoročnih kompenzatornih ukrepov ob popolni odpravi mejne kontrole na notranjih mejah držav članic EU (Burian 1999: 21 – 22; Schengenski sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah 1985). Burian (1999: 22) navaja naslednje kompenzatorne ukrepe, ki naj bi bili predpogoj za ukinitvev mejnih kontrol:

- izboljšanje policijskega sodelovanja, še posebej izmenjave informacij /.../,
- poenostavitev pravne pomoči z neposrednim sodelovanjem sodnih organov in medsebojno priznanje vseh procesnih predpisov v državah članicah,
- skrajšanje in poenostavitev izročitvenega postopka med državami članicami,
- dogovor o čezmejnem zasledovanju med državami članicami,
- spoštovanje prepovedi vstopa na območju celotne ES,
- prilagoditev predpisov na področju narkotikov, orožja in eksplozivov,
- poenotenje vizne politike in pogojev za vstop kot dogovor o skupnih prepovedih prevozov in obveznostih v zvezi z vračanjem za preprečevanje nedovoljenih migracij iz tretjih držav (podčrtala K. P.),
- prenos kontrol na zunanje meje ES ob upoštevanju interesov drugih držav članic.

¹⁴ Uradni naziv tega sporazuma je *Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluxa* (Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska, Nadvojvodstvo Luksemburg), *Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah*. Podpisan je bil 14. junija 1985 (Burian 1999: 13). Kasneje je postal znan kot Schengenski sporazum (Jazbec 1997: 64) ali kot pravi Burian (1999: 13) SCHENGEN I.

Ukrepi iz prvega poglavja naj bi bili izvedeni do 1. januarja 1986, iz drugega pa do 1. januarja 1990. "Skupina petih" je na osnovi kataloga kompenzatornih dolgoročnih ukrepov iz drugega poglavja Schengenskega sporazuma skoraj pet let pripravljala poseben izvedbeni sporazum (Burian 1999: 22 – 23).

2.2.2 Schengenski izvedbeni sporazum (Schengenska izvedbena konvencija oz. SCHENGEN II)

Na podlagi Schengenskega sporazuma, so 19. junija 1990 v kraju Schengen države članice "skupine petih" (Belgija, Nemčija, Francija, Luksemburg in Nizozemska) podpisale Schengenski izvedbeni sporazum (SIZ)¹⁵, Veljati je začel 1. septembra 1993 za pet omenjenih držav ustanoviteljic, v polno veljavo pa je stopil 26. marca 1995. Ta sporazum je za razliko od Schengenskega sporazuma državna pogodba in jo mora vsaka država, ki želi pristopiti k njemu ratificirati¹⁶ (Burian 1999: 23).

Jileva (2003: 76–77) pravi, da so se schengenske države s tem sporazumom zavezale, da bodo sprejele skupno vizno politiko do tretjih držav ter nadaljevale z uskladitvijo enotnega vizuma¹⁷. Skupna vizna politika je predvidevala sprejem skupnega seznama držav, katerih državljani vizum potrebujejo, in skupni seznam držav, katerih državljani za vstop v schengensko območje vizum ne potrebujejo. Schengenski izvršni odbor¹⁸ je odobril seznam tretjih držav, katerih državljani vizum potrebujejo, ki je obsegal 126 držav. Schengenske države so se s tem sporazumom zavezale, kot navaja Jazbec (1997: 64), tudi za skupen nadzor na zunanjih mejah držav članic¹⁹, sodelovanje policijskih in pravosodnih organov pri zatiranju

¹⁵ Za Schengenski izvedbeni sporazum (SIZ) se uporabljajo tudi naslednji nazivi Schengenska konvencija ali SCHENGEN II (Burian 1999: 13).

¹⁶ SIZ (1990), »Člen 140

1. Pogodbenica te konvencije lahko postane katera koli država članica Evropske skupnosti. Za pristop je treba skleniti sporazum med to državo in pogodbenicami.

2. Takšen sporazum morajo ratificirati, sprejeti ali potrditi država, ki pristopi, ter vse pogodbenice. Sporazum začne veljati prvi dan drugega meseca po deponiranju zadnje listine o ratifikaciji, sprejetju ali potrditvi«.

¹⁷ SIZ (1990), člen 9/1 in člen 10.

¹⁸ Izvršni odbor je bil ustanovljen s členom 131 SIZ (1990), »Člen 131

1. Za namene izvajanja te konvencije se ustanovi Izvršni odbor.

2. Ne glede na posebna pooblastila, ki jih ima Izvršni odbor po tej konvenciji, je njegova splošna naloga, da zagotavlja pravilno izvajanje te konvencije«.

¹⁹ SIZ (1990), člen 6 in člen 7.

organiziranega kriminala, trgovine z mamili in orožjem²⁰ ter vzpostavitev enotnega schengenskega informacijskega sistema²¹ (SIS).

Izvajanje Schengenskega sporazuma, kot ugotavlja Jazbec (1997: 65), se je pričelo 26. marca 1995, v praksi pa je pomenilo predvsem troje:

- Uvedbo enotnega t.im. schengenskega vizuma za državljane tistih držav, s katerimi države podpisnice sporazuma nimajo odpravljenih vizumov (približno 126 držav). Ta vizum velja od enega do devetdeset dni v roku pol leta. Imetnik schengenskega vizuma lahko potuje v in skozi vse schengenske države ter se v njih prosto giblje (kar pomeni ukinitve osebne kontrole na notranjih mejah tudi za državljane tretjih držav, o.p. K. P.).
- Skrajšan čas bivanja za vse državljane neschengenskih držav, ki so sicer oproščeni obveznosti pridobitve vizumov za potovanja v schengenske države /.../.
- Okrepljen nadzor na zunanjih mejah schengenskih držav, kar je med drugim opazno tudi s povečanimi zastoji na teh mejah. Okrepljen je tako nadzor nad vstopom v območje schengenskih držav kot nadzor nad izstopom /.../.

Schengensko območje se je postopoma razširilo na skoraj vse države članice EU. Italija je k sporazumu pristopila 27. novembra 1990, Španija in Portugalska 25. junija 1991, Grčija 6. novembra 1992, Avstrija 28. aprila 1995 in še Danska, Finska in Švedska 19. decembra 1996 (SCADPlus 2008). Skupaj z njimi sta v Schengen vstopili še dve državi, ki nista članici EU, in sicer Norveška in Islandija, ki sta postali kooperativni članici (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008b; Jazbec 1997: 65).

21. decembra 2007 se je v schengensko območje vključilo tudi devet držav članic, ki so postale članice EU 1. maja 2004. Te države so: Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Za vstop v Schengen se je odločila tudi Švica, ki bo imela enak pridružen status kakor Norveška in Islandija, ki prav tako nista članici EU. Bodoče članice schengenskega območja so Ciper, Romunija, Bolgarija in Švica (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008b).

Velika Britanija in Irska sta državi članici EU, ki sta še vedno izvzeti iz schengenskega območja. Odločili sta se za ohranitev mejnih kontrol na mejah z drugimi državami članicami EU. Kljub temu pa državi izvajata nekatere določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008b).

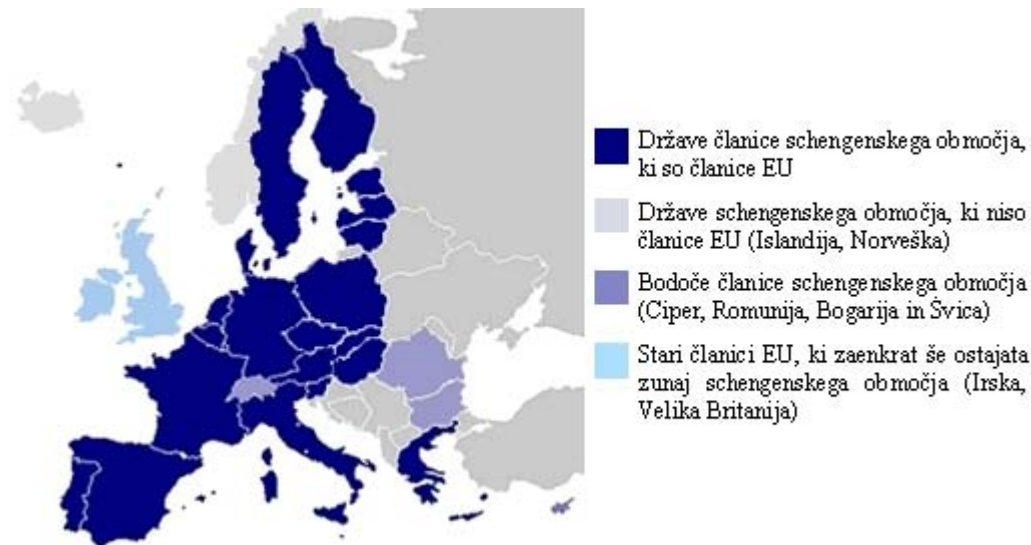
Določbe schengenskega pravnega reda tako od 21. decembra 2007 v celoti izvajajo naslednje države (glej sliko 2.1): Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija,

²⁰ SIZ (1990), Naslov III Policija in varnost.

²¹ SIZ (1990), Naslov IV Schengenski informacijski sistem.

Grčija, Nemčija, Italija, Islandija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008b).

Slika 2.1: Države, za katere se danes uporabljajo schengenska pravila



Vir: Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008b

Schengenska izvedbena konvencija je najobsežnejši regulacijski mehanizem za vzpostavitev prostega pretoka ljudi (Burian 1999: 31). Razdeljena je na osem naslovov²² in obsega 142 členov (SIZ 1990). Njen namen pa je uresničitev t.i. notranjega prostora, v katerem je zagotovljen prost in neodvisen promet brez osebne kontrole, kar seveda ne sme negativno vplivati na varnostne standarde držav članic. Dosedanje notranje mejne kontrole se prenesejo na zunanje meje držav pogodbenic "Schengna" in se na zunanjih mejah izvaja kontrola po principu "eden za vse" (Burian 1999: 33 – 34).

2.2.3 Maastrichtska pogodba (PEU)

Pogodba o Evropski uniji (PEU ali Maastrichtska pogodba), podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, je stopila v veljavo 1. novembra 1993 (Burian 1999: 16; Moussis 1999: 36). Z njo je ustanovljena Evropska unija (PEU 1992: člen A). Zaznamovala je novo fazo v

²² Naslovi Schengenske izvedbene konvencije (1990) so: I. Opredelitve pojmov (člen 1), II. Odprava kontrol na notranjih mejah in gibanje oseb (členi 2 do 38), III. Policijsko in pravosodno sodelovanje, mamila in orožno pravo (členi 39 do 91), IV. Schengenski informacijski sistem (členi 92 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), VIII. Končne določbe (členi 134 do 142) (Burian 1999: 31).

procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, saj je evropska integracija z njo prerasla v politično nadgradnjo (Burian 1999: 16; Moussis 1999: 36).

Ime "Evropska gospodarska skupnost" je skrajšala v "Evropska skupnost" (PEU 1992: člen G, A., 1.; Europa – Kratka predstavitev EU 2008). PEU loči zgradbo Evropske unije na tri stebre, ki se med seboj ločijo na osnovi procesa sprejemanja odločitev. Glavni steber (prvi steber) je Evropska skupnost, ki še vedno predstavlja jedro Evropske unije. S PEU je razširjena tako, da vključuje carinsko unijo, notranji trg, skupno kmetijsko politiko in ekonomsko ter monetarno unijo. Dodane pa so ji tudi nove politike in oblike sodelovanja med vladami držav članic, predvsem sodelovanje na področju skupne zunanje in varnostne politike (drugi steber) ter sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev (tretji steber) (Burian 1999: 16; Moussis 1999: 36).

Fernándezova (2006: 3) ugotavlja, da je imela EU posreden vpliv na treh področjih konzularnih nalog v tretjih državah, in sicer na področju varstva in pomoči svojim državljanom na ozemlju tretje države ter izdajanja vizumov. Evropeizacija konzularne zaščite in pomoči državljanom izhaja iz ustanovitve koncepta državljanstva EU. S členom 8 PEU (1992) so države članice namreč uvedle državljanstvo Evropske unije. Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic, ki jim je s tem členom poverjena vrsta pravic. Z ustanovitvijo državljanstva jim je med drugim s členom 8(a) PEU (1992) dana temeljna pravica prostega gibanja in prebivanja na celotnem ozemlju Unije. Za uresničevanje omenjene temeljne pravice Svet sprejema določbe na predlog Komisije in po privolitvi Evropskega parlamenta soglasno. Fernándezova (2006: 3) poudarja, da se omenjeni pravici izvajata znotraj meja EU, medtem ko se zunaj njenih meja, v okviru konzularnih nalog, izvaja pravica, določena s členom 8(c) PEU (1992), ki pravi:

Vsak državljan Unije ima na ozemlju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, pravico do zaščite diplomatskih ali konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane tiste države.

Pravica zastopanja druge države, ki v tretji državi nima svojega konzularnega predstavništva, na področju konzularnih nalog je določena v sedmem²³ in osmem²⁴ členu DKKO (DKKO).

²³ DKKO (1963): člen 7: »Opravljanje konzularnih funkcij v tretji državi. Država pošiljateljica lahko po notifikaciji zainteresiranim državam pooblasti konzulat, odprt v kakšni državi, da prevzame opravljanje konzularnih funkcij v kakšni drugi državi, če nobena od njih temu izrecno ne nasprotuje«.

²⁴ DKKO (1963): člen 8: »Opravljanje konzularnih funkcij za tretjo državo. Potem ko ustrežno o tem obvesti državo sprejemnico in če ta temu ne nasprotuje, lahko konzulat države pošiljateljice opravlja konzularne funkcije v državi sprejemnici v korist kakšne druge države«.

Fernándezova (2006: 3–4) navaja, da je 19. decembra 1995 Svet sprejel sklep št. 553/1995²⁵, ki po eni strani določa pravila za zagotovitev izvajanja takšne zaščite državljanov EU, po drugi strani pa določa, na kakšen način naj bi se takšna pomoč oz. zaščita izvrševala.

V tem času so države Evrope že čutile povečan pritisk priseljevanja, in zato več prošenj za odobritev azila. Pojavljali so se tudi problemi trgovanja z mamili in drugimi oblikami organiziranega mednarodnega kriminala (Burian 1999: 17; Rakočević 1999: 15). Rakočević (1999: 15) ugotavlja, da se je v ekonomsko najbolj razvitih državah Evropske unije utrdilo prepričanje, da učinkovite migracijske politike ni mogoče zagotoviti znotraj posamezne države. Gre namreč za vprašanja, ki zahtevajo jasno in kompatibilno mednarodno koordinacijo in sodelovanje, kar seveda zahteva tudi čimbolj usklajeno zakonodajo na tem področju. Z namenom uresničevanja in izvajanja temeljne pravice prostega gibanja oseb ter popolne vzpostavitve notranjega trga se, predvsem zaradi omenjenih problemov priseljevanja, kriminala, organiziranega kriminala, itd., kot pravita Lavenex in Uçarer (2003: 2) skupni migracijski prostor EU ureja s skupnimi pravili gleda prehoda zunanjih meja. Jileva (2003: 75) pa ugotavlja, da je del širšega migracijskega režima EU prav njena skupna vizna politika.

PEU določa skupne interese držav članic EU na področju pravosodja in notranjih zadev. Področja, ki spadajo med zadeve skupnega interesa, po členu K.1 omenjene pogodbe so (PEU 1992: člen K.1):

1. azilna politika;
2. predpisi, ki urejajo prehod oseb prek zunanjih meja držav članic in izvajanje nadzora tega prehoda;
3. politika priseljevanja in politika glede državljanov tretjih držav:
 - a) pogoji za vstop državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic in za njihovo gibanje na tem ozemlju;
 - b) pogoji za bivanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic, vključno s ponovnim združevanjem družin in dostopom do zaposlitve;
 - c) boj proti nedovoljenemu priseljevanju, bivanju in delu državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic;
4. boj proti odvisnosti od drog, kolikor to ni že zajeto v točkah 7 do 9;
5. boj proti goljufijam na mednarodni ravni, kolikor to ni že zajeto v točkah 7 do 9;
6. pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah;
7. pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah;
8. carinsko sodelovanje;
9. policijsko sodelovanje za preprečevanje terorizma in boj proti njemu, nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in drugim hudim oblikam mednarodnega kriminala in po potrebi tudi z vključitvijo določenih vidikov carinskega sodelovanja v povezavi z vzpostavitvijo sistema na ravni celotne

²⁵ Sklep Sveta (ES) št. 553/1995 z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije v tretjih državah s strani diplomatsko-konzularnih predstavništev držav članic Evropske unije.

Unije za izmenjavo informacij v okviru Evropskega policijskega urada (Europol).

Države članice so v okviru PEU, s prvotnim namenom uresničitve skupnega trga, katerega del je prosti pretok oseb, spremenile besedilo člena 3 Pogodbe o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti. Določbe, ki jih ta spremenjeni člen 3 vsebuje in so ključnega pomena za vzpostavitev skupne vizne politike so (PEU 1992: člen G, B., 3.):

- c) notranji trg, za katerega je značilna odprava ovir pri prostem pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala med državami članicami;
- d) ukrepe, ki se nanašajo na vstop in gibanje oseb na notranjem trgu, kot predvideva člen 100c;
- h) približevanje zakonodaj držav članic v obsegu, ki zagotavlja delovanje skupnega trga;

V Pogodbo o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti PEU (1992) vstavi v tretji del – Politike skupnosti, v katerem sta sedaj združena drugi in tretji del, naslednji naslov: Naslov V – Skupna pravila o konkurenci, obdavčitvi in približevanju zakonodaje, ki prav tako vsebuje določbe, pomembne za vzpostavitev skupne vizne politike. V ta namen vstavijo člen 100c²⁶, ki predstavlja, kot ugotavlja Jileva (2003: 76), znotraj okvira Skupnosti dva vidika skupne vizne politike EU: določitev seznama tretjih držav, katerih državljani pri prehodu zunanjih meja držav članic potrebujejo vizum²⁷, ter sprejetje enotne oblike vizuma²⁸.

S PEU z namenom ureditve področja skupne vizne politike, ki ga ureja člen 100c (spremenjena Pogodba o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti), oz. ureditve področij skupnega interesa, naštetih v členu K. 1 PEU, ustanovijo tudi Usklajevalni odbor, ki sodeluje

²⁶ PEU (1992: člen G, D., 23., člen 100c), »Člen 100c

1. Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno določi tiste tretje države, katerih državljani pri prehodu zunanjih meja držav članic potrebujejo vizum.

2. Ob izrednih razmerah v tretji državi, ki bi lahko povzročile nenaden dotok državljanov iz te države v Skupnost, pa lahko Svet na priporočilo Komisije s kvalificirano večino uvede obvezni vizum za državljane te države za obdobje, ki ni daljše od šestih mesecev. Vizumska obveznost, uvedena po tem odstavku, se lahko podaljša v skladu s postopkom iz odstavka 1.

3. Od 1. januarja 1996 Svet sprejema odločitve iz odstavka 1 s kvalificirano večino. Pred tem datumom Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejme ukrepe, ki se nanašajo na enotno obliko vizuma.

4. Na področjih iz tega člena Komisija pregleda vsako prošnjo države članice naj Svetu predloži predlog.

5. Ta člen ne posega v izpolnjevanje obveznosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti.

6. Ta člen se uporablja tudi za druga področja, če se tako sklene v skladu s členom K 9 določb Pogodbe o Evropski uniji o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev pod pogojem, da so sočasno določeni pogoji glasovanja.

7. Določbe veljavnih konvencij med državami članicami, ki urejajo področja tega člena, veljajo tako dolgo, dokler jih vsebinsko ne nadomestijo direktive ali ukrepi, sprejeti v skladu s tem členom.

²⁷ PEU 1992: člen G, D., 23., člen 100c/1.

²⁸ PEU 1992: člen G, D., 23., člen 100c/3.

pri pripravi postopkov Sveta na omenjenih področjih (PEU 1992: člen G, D., 24., člen 100d; člen K).

Leta 1995 je Svet sprejel uredbo št. 2317/95²⁹ o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. Skupni seznam tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume, je določal 101 tretjo državo (Fernández 2006: 7; Jileva 2003: 76). Svet je sprejel tudi uredbo št. 1683/95³⁰ o enotni obliki vizuma (Fernández 2006: 7).

V primerjavi s sodelovanjem v okviru Schengenskega sporazuma, ki ima medvladni značaj, je področje urejanja vizne politike v PEU razdeljeno med tretji steber (medvladno sodelovanje držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev) in prvi steber (Evropska skupnost) (European Parliament 2005). PEU s tem ustvarja temelje za široko medvladno sodelovanje držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev ter njegov postopen prehod na raven politike skupnosti. Osrednji cilj medvladnega sodelovanja držav članic na področju pravosodja in notranjih zadev je oblikovanje politike do tretjih držav oz. držav nečlanic glede priseljevanja, azila in boja proti trgovini z mamili in drugimi oblikami organiziranega kriminala. PEU določa tudi tesnejše sodelovanje med dvema ali več državami članicami, s čimer je dana formalna osnova za sodelovanje na podlagi Schengenskih sporazumov (Burian 1999: 17–18).

1. januarja 1995 se je število članic Evropske unije povečalo na petnajst. Pridružile so se Avstrija, Švedska in Finska (Moussis 1999: 37).

2.2.4 Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je nadgradila in dopolnila Maastrichtsko pogodbo (PEU) in Pogodbo ES (Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti) (Ješovnik 2000: 35; Europa – Kratka predstavitev EU 2008). Podpisana je bila 17. junija 1997 v Amsterdamu in stopila v veljavo 1. maja 1999. Podobno kot Maastrichtska temelji na treh stebrih, ki pa jih neprimerno bolj konsolidira. Predvsem poudarja spoštovanje človekovih pravic in demokratična načela v državah (Ješovnik 2000: 35).

²⁹ Uredba Sveta (ES) št. 2317/95, z dne 25. septembra 1995 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. *Uradni list L 234*, 03/10/1995 str. 0001 – 0003. To uredbo je razveljavilo Evropsko sodišče in danes ni več v veljavi.

³⁰ Uredba Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume. *Uradni list L 164*, 14/07/1995 str. 0001 – 000.

Temelji na naslednjih štirih ciljih:

- Prednostne naloge evropskih integracijskih procesov postanejo zaposlovanje, socialna listina in državljske pravice.

- Države članice se obvežejo olajšati prosto gibanje oseb in hkrati zagotovijo varnost svojih narodov z vzpostavitvijo območja svobode in varnosti³¹ (podčrtala K. P.).

- Omogočiti večjo vlogo Evropske unije pri reševanju in urejanju svetovnih problemov.

- Doseči večjo učinkovitost institucionalne strukture zaradi namena nadaljnje širitve Evropske unije (Ješovnik 2000: 35–36; Moussis 1999: 37).

Amsterdamska pogodba predstavlja pomemben korak k skupni vizni politiki EU, saj je v okvir Skupnosti vključila vizume, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb v novem naslovu IV³². Hkrati pa je postal sestavni del pravnega sistema EU s posebnim protokolom k Amsterdamski pogodbi tudi Schengenski pravni red, t.i. "Schengen Aquis" (Jileva 2003: 77), ki obsega Schengenski sporazum o odpravi nadzora na notranjih mejah v EU (sklenjen 14. junija 1985) in Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma (sklenjena 19. junija 1990), ter z njima povezanih sporazumov in predpisov, sprejetih na njuni podlagi (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008e; Burian 1999: 83). Fernándezova (2006: 5) ugotavlja, da je vključitev Shengenskega pravnega reda v pravni red EU pomemben napredek k evropeizaciji pravosodja in notranjih zadev. S tem dejanjem so države članice namreč hotele okrepiti evropsko povezovanje in predvsem Evropski uniji omogočiti, da se hitreje razvije v območje svobode, varnosti in pravice (Fernández 2006: 5; Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999³³).

Člen 8 in člen 8a, ki sta v okviru Maastrichtske pogodbe uvedla državljanstvo unije ostajata nespremenjena, edina novost je nova označitev teh dveh členov, in sicer člen 17 in člen 18 (Amsterdamska pogodba 1999: člen 17, člen 18).

S členom 61 (prej člen 73i³⁴) se je EU zavezala, da bo za postopno vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice Svet sprejel v petih letih, po začetku veljavnosti Amsterdamske

³¹ V Amsterdamski pogodbi je ta cilj določen v členu 3 ter členu 61.

³² V tretji del Pogodbe o ES vstavijo nov naslov IIIa (IV). V Amsterdamski pogodbi v prečiščenem besedilu Pogodbe o ustanovitvi evropske skupnosti (Pogodba o ES) je ta naslov IIIa označen kot naslov IV - Vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb. V nadaljevanju analize Amsterdamske pogodbe uporabljam oba načina označevanja členov (Amsterdamska pogodba 1999: člen 2, 15.).

³³ V nadaljevanju bom pri navajanju določb oz. členov Protokola o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije z Amsterdamsko pogodbo, uporabljala samo besedo Protokol.

³⁴ V oklepaju je oznaka spremenjenega člena Pogodbe o ES v okviru Amsterdamske pogodbe. Pred oklepajem pa je oznaka spremenjenega člena v okviru Amsterdamske pogodbe po novem označevanju v prečiščeni različici besedila Pogodbe o ES.

pogodbe, ukrepe za zagotovitev prostega gibanja oseb v skladu s členom 14. Ti ukrepi morajo biti povezani z dodatnimi ukrepi glede kontrole zunanjih meja, azila in priseljevanja ter ukrepi za preprečevanje kriminala. Sprejeti mora tudi druge ukrepe za področje splošnega azilnega prava, priseljevanja ter pravic državljanov tretjih držav kakor tudi ukrepe za področje pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah (Amsterdamska pogodba 1999: člen 61; Burian 1999: 81; Fernández 2006: 5). Oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice predstavlja dokončno uveljavitev načela prostega gibanja oseb znotraj EU. To pa zahteva oblikovanje enotne politike vseh članic do državljanov tretjih držav (Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004).

Člen 14 (prej člen 7a) namreč določa, da skupnost sprejme ukrepe za postopno vzpostavitev notranjega trga, ki zajema območje brez notranjih meja, kjer je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala (Amsterdamska pogodba 1999: člen 14).

Za uveljavitev skupne vizne politike je izrednega pomena naslednji člen Amsterdamske pogodbe (1999):

Člen 62 (prej člen 73j)

Svet v skladu s postopkom iz člena 67 v petletnem obdobju po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejme:

- (1) ukrepe, ki v skladu s členom 14 zagotavljajo, da se osebe, bodisi državljanji Unije ali državljanji tretjih držav, pri prehajanju notranjih meja ne kontrolirajo;
- (2) ukrepe glede prehajanja zunanjih meja držav članic, ki določajo:
 - a) standarde in postopke, po katerih se morajo ravnati države članice pri izvajanju osebne kontrole na teh mejah;
 - b) predpise o vizumih, kjer predvideno bivanje ni daljše od treh mesecev, skupaj s:
 - (i) seznamom tretjih držav, katerih državljanji morajo imeti ob prehodu zunanjih meja vizum, in držav, katerih državljanji so te obveznosti oproščeni;
 - (ii) postopki in pogoji, v skladu s katerimi države članice izdajajo vizume;
 - (iii) enotno obliko vizuma;
 - (iv) predpisi o enotnih vizumih;
- (3) ukrepe, ki določajo pogoje za svobodno potovanje državljanov tretjih držav na ozemlju držav članic med bivanjem, ki ni daljše od treh mesecev.

Novosti so pri določanju dveh različnih seznamov tretjih držav, katerih državljanji morajo ob prehodu zunanjih meja imeti vizum, in držav, katerih državljanji tega ne potrebujejo. Nova ureditev namreč jasno predvideva dva različna seznama, kar prej seveda ni bilo določeno (Burian 1999: 82). Odločitve o teh dveh seznamih ter o enotni obliki vizuma Svet od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejema na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino (Amsterdamska pogodba 1999: člen 67, 3.;

Burian 1999: 82). Predpise glede postopkov in pogojev, v skladu s katerimi države članice izdajajo vizume ter predpise o enotnih vizumih, pa Svet po preteku petletnega obdobja od veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejema po postopku odločanja s soglasjem (Amsterdamska pogodba 1999: člen 67, 4.; Burian 1999: 82).

Svet mora od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe sprejeti ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja in urejajo pogoje vstopa in prebivanja ter standarde glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas. Sem spadajo tudi dovoljenja za prebivanje za daljši čas z namenom združitve družine (Amsterdamska pogodba 1999: člen 63, 3.a). V primeru izrednih razmer npr. zaradi nenadnega dotoka državljanov iz tretjih držav v eni ali več državah članicah, lahko Svet na predlog Komisije sprejme s kvalificirano večino začasne ukrepe za največ šest mesecev v korist teh držav članic (Amsterdamska pogodba 1999: člen 64, 2.).

Razveljavita se člen 100c³⁵ in člen 100d³⁶, ki sta imela pomembno vlogo za urejanje skupne vizne politike EU v okviru PEU (Amsterdamska pogodba 1999: člen 2, 18.).

Svet je 12. marca 1999 sprejel uredbo št. 574/1999³⁷ o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. S to uredbo je bila popravljena oz. dopolnjena izvorna uredba št. 2317/95 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. 26. januarja 2000 je Komisija poslala Svetu predlog za novo vizno ureditev. Namen osnutka uredbe Komisije je bil sprejem seznama tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume in seznama tretjih držav, katerih državljani vizuma ne potrebujejo. Predlog Komisije je torej predvideval združitev Seznama EU, ki vsebuje 101 tretjo državo, katerih državljani vizum potrebujejo, s seznamom schengenskih držav, ki je vseboval 134 tretjih držav. Svet je 15. marca 2001 sprejel uredbo št. 539/2001³⁸ o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. S to uredbo so vse države članice zavezane, da zahtevajo vizume za

³⁵ Celotna vsebina člena 100c je vsebovana v tej diplomski nalogi pod poglavjem 2.2.2 Maastrichtska pogodba (PEU).

³⁶ »Člen 100d

Usklajevalni odbor, ki je sestavljen iz visokih uradnikov in ustanovljen v skladu s členom K.4 Pogodbe o Evropski uniji, sodeluje pri pripravi postopkov Sveta na področjih iz člena 100c, ne da bi to posegalo v določbe člena 151« (PEU 1992: člen G, D., 24., člen 100d).

³⁷ Uredba Sveta (ES) št. 574/1999, z dne 12. marca 1999 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. *Uradni list L 072*, 18/03/1999 str. 0002 – 0005. Ta uredba je bila razveljavljena z Uredbo 539/2001 in danes ni več v veljavi.

³⁸ Uredba Sveta (ES) št. 539/2001, z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. *Uradni list L 081*, 21/03/2001 str. 0001 – 000.

prehod zunanje meje od državljanov tretjih držav, ki so na t.i. "črnem seznamu"³⁹. Z vsemi omenjenimi uredbami so se države članice zavezale uporabljati te skupne sezname tretjih držav, katerih državljani potrebujejo vizum, in katerih državljani ne potrebujejo vizuma za prebivanje na schengenskem ozemlju za obdobje, ki je krajše od treh mesecev oz. 90 dni (Jileva 2003: 77).

V Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije je določeno, da se začne schengenski pravni red, vključno s sklepi Izvršnega odbora, ustanovljenega s schengenskimi sporazumi, od dneva veljavnosti Amsterdamske pogodbe, takoj uporabljati v trinajstih državah članicah. Te države so: Zvezna republika Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Italija, Španija, Portugalska, Grčija, Avstrija, Danska, Finska in Švedska (Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999: člen 1, člen 2). Prav tako med države, ki izvajajo Schengenski pravni red, prištevajo Islandijo in Norveško, ki pa nista državi članici EU (Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999: člen 6). Vlogo izvršnega odbora pa bo prevzel Svet (Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999: člen 2).

Vse nadaljnje nove članice Evropske unije morajo sprejeti Schengenski pravni red, saj se le-ta šteje v okvir pravnega reda EU, ki ga morajo države kandidatke za sprejem prevzeti v celoti (Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999: člen 8). Jileva (2003: 77) ugotavlja, da kandidatkam za sprejem v EU, predvsem državam Srednje in Vzhodne Evrope, ni dana nobena možnost, da bi same odločale glede sprejetja Schengenskega pravnega reda⁴⁰, čeprav je po drugi strani ta možnost dana Veliki Britaniji, Irski in Danski, ki so stare članice EU⁴¹.

³⁹ Za "črni seznam" se uporablja tudi izraz "črna lista" ter v originalu "negative list".

⁴⁰ oz. "viza acquis-a", ki so ga te države morale sprejeti kot prvega v okviru politik pravosodja in notranjih zadev EU (Jileva 2004: 16).

⁴¹ Amsterdamska pogodba priznava poseben status Velike Britanije in Irske, ki ne želita biti članici Schengenskega območja. Zagotovljena jima je možnost kontrole svojih meja ter skupnega potovalnega območja, kar se nanaša na njune dogovore o gibanju oseb med njunima ozemljema. Kadarkoli lahko zaprosita za članstvo v Schengenskem območju. Prav tako pa jima je zagotovljena tudi možnost, da lahko uporabita posamezne ali vse določbe Schengenskega pravnega reda. Njun status v in izven okvira schengenskega območja urejajo: Amsterdamska pogodba s členom 69, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije od člena 4 do člena 6, ter Protokol o uporabi nekaterih vidikov člena 7a Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za Združeno kraljestvo in Irsko in Protokol o stališču Združenega kraljestva in Irske (Amsterdamska pogodba 1999; Burian 1999: 82, 84). Amsterdamska pogodba prav tako priznava poseben status Danske s posebnim protokolom, ki je bil oblikovan za premostitev pričakovanih ustavnih zapletov po zavrnitvi Maastrichtske pogodbe na prvem danskem referendumu (Burian 1999: 82).

2.2.5 Pogodba iz Nice, Pogodba o ustavi za Evropo (PUE)

Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001 in je začela veljati šele 1. februarja 2003 (Europa – Kratka predstavitev EU 2008). V glavnem je zadevala reformo institucij ter pripravo le-teh na razširjeno članstvo (Coronna 2005: 16). Predstavlja enega izmed temeljev širitve in povezanosti EU. Z njo so omogočili širitev le-te s 15 na 27 članic. Pri ratifikaciji te pogodbe so se pojavile težave, saj je Irska na referendumu zavrnila ratifikacijo. Na drugem referendumu so Irci le podprli pogodbo in s tem odprli vrata 10 novim članicam, ki so se Evropski uniji pridružile 1. maja 2004. Te nove članice so: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija (RTV SLO, MMC 1999–2008). Pogodba iz Nice ne vsebuje nobenih določb o spremembah na področju urejanja skupne vizne politike EU.

Pogodbo o Ustavi za Evropo (PUE) so države članice EU podpisale 29. oktobra 2004 v Rimu (Coronna 2005: 22). Ta pogodba je izredno pomemben dokument, saj je bil njen namen približati EU njenim državljanom, vzpostaviti preglednejši odnos med njimi in Unijo, ter prenoviti njene ustanove in jih narediti učinkovitejše pri sprejemanju dokumentov in političnih odločitev. Ponovno je izpostavljena vzpostavitev Unije kot prostora svobode, varnosti, blaginje in pravice za vse. S tem naj bi bilo omogočeno, da bi se Unija osredotočala predvsem na vprašanja, ki so pomembna za njene državljane (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008i). Njen glavni namen pa je bil močnejša politična integracija EU in ustvarjanje pogojev za njeno nadaljnjo širitev. Pogodba iz Nice je namreč predvidevala 27 članic, PUE pa to mejo presega (RTV SLO, MMC 1999–2008).

»Pogodba o Ustavi za Evropo med drugim poenostavlja in nadomešča sedanje pogodbe, priznava Evropsko unijo kot pravno osebo, poenostavlja njeno ukrepanje, odpravlja njeno stebrno delitev, natančneje razmejuje pristojnosti med Unijo in državami članicami, poudarja vlogo nacionalnih parlamentov v evropski arhitekturi in daje pravni status Listini o temeljnih pravicah Evropske unije« (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008i).

PUE ni stopila v veljavo, saj je za njeno veljavo potrebna njena ratifikacija v vseh državah članicah Evropske unije (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008i). Iz tega razloga nisem naredila podrobne analize njene vsebine na področju urejanja skupne vizne politike EU, saj ni vitalnega pomena za mojo diplomsko nalogo. Omenjam le, da področje skupne vizne politike ureja v III. delu, v IV. poglavju – Območje svobode, varnosti in pravice, v okviru 1. oddelka – Splošne določbe, ter v okviru 2. oddelka – Politika glede mejne kontrole, azila in priseljavanja, in to s členom 265 in členom 267 (PUE 2004: III. del, IV.

Poglavje, 1., 2. oddelek). V okviru evropeizacije konzularnih nalog, kot omenjata Bohte in Sancin (2006: 215), ta pogodba ohranja s členom I-10(c)⁴² pravico vseh državljanov do konzularne zaščite v okviru diplomatsko-konzularnega predstavništva katere koli države članice na ozemlju tretje države, kjer njegova država nima svojega diplomatsko-konzularnega predstavništva.

2.2.6 Lizbonska pogodba

Po zavrnitvi PUE na Nizozemskem in v Franciji leta 2005 ter po dveletnem premisleku so se voditelji EU 23. junija 2007 dogovorili o medvladni konferenci, katere naloga je bila, da do konca leta 2007 pripravi novo reformno pogodbo. Svet je na neuradnem zasedanju v Lizboni 19. oktobra 2007 sprejel končno besedilo Pogodbe, ki jo je ta medvladna konferenca pripravila (Europa – Pomembni koraki institucionalne reforme Evropske unije 2008). Voditelji držav članic EU so nato 13. decembra 2007 v Lizboni podpisali **Lizbonsko pogodbo** in s tem končali večletna pogajanja o institucionalnih zadevah. Gre za pogodbo, ki ne nadomešča sedanji pogodbi o Evropski uniji in Evropski skupnosti, temveč ju le spreminja in dopolnjuje. EU naj bi z njo dobila potrebni pravni okvir ter orodja za spopadanje s prihodnjimi izzivi za uresničevanje zahtev državljanov (Europa – Lizbonska pogodba 2008). V veljavo naj bi stopila še pred volitvami v Evropski parlament leta 2009, če bo postopek ratifikacij v vseh 27 državah članicah zaključen do konca leta 2008 (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008j).

Vsebuje večino novosti, ki jih je vsebovala neuveljavljena PUE. Prinaša pa spremembe na področju sprejemanja odločitev, večjo vlogo nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta, ter nove skupne politike, predvsem na področju pravosodja in notranjih zadev, okolja, mednarodnega kriznega upravljanja in energije. Pristojnost Unije naj bi se med drugim širila tudi na področje zdravja, zaposlenosti, trajnostnega razvoja in varstva okolja. Delovanje Unije bo s to pogodbo postalo bolj pregledno in Unija bo postala pravna oseba. Pogodba določa jasno razmejitev med pristojnostmi Unije in njenimi članicami, ter loči med izključno in deljeno pristojnostjo. S to pogodbo je ukinjena tristebna struktura Unije. Prav tako je

⁴² Pogodba o ustavi za Evropo (2004) »I-10. ČLEN Državljanstvo Unije

(2) Državljanji Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v ustavi. Imajo:

c) pravico na območju tretje države, v kateri država članica, katere državljan je, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice pod enakimi pogoji, kakršni veljajo za državljane te države«.

poenostavljen postopek sprejemanja zakonodaje. Pomembna novost pogodbe pa je pravica do izstopa (MZZ 2007c).

V spremenjenem členu 2 PEU, EU ponovno poudarja, da svojim državljanom nudi območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja. Prosto gibanje oseb je zagotovljeno z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu (Lizbonska pogodba 2007: člen 1, 4., člen 2).

V spremenjenem členu 17 Pogodbe o ES, ponovno poudari, da imajo državljani EU pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ter pravico do konzularne zaščite v okviru diplomatsko-konzularnega predstavništva katere koli države članice na ozemlju tretje države, kjer njegova država nima svojega diplomatsko-konzularnega predstavništva. (Lizbonska pogodba 2007: člen 2, 34., člen 17, b in c).

V Pogodbi o ES se Naslov IV o vizumih, azilu, priseljevanju in drugih politikah v zvezi s prostim gibanjem oseb nadomesti z Naslovom IV "Območje svobode, varnosti in pravice" (Lizbonska pogodba 2007: člen 2, 63.).

Za urejanje skupne vizne politike sta pomembna člen 62 in člen 63a iz Poglavlja 2 – Politika glede mejne kontrole, azila in priseljevanja, v okviru zgoraj omenjenega Naslova IV (Lizbonska pogodba 2007: člen 2, 65.). V primerjavi z Amsterdamsko pogodbo ta pogodba ne uvaja posebnih novosti na področju skupne vizne politike. Člen 63 Amsterdamske pogodbe ter člen 63a Lizbonske pogodbe vsebujeta enaka določila glede urejanja vizne politike na podlagi skupne politike priseljevanja. Členu 62 Lizbonske pogodbe pa so dodane določbe, ki jih člen 62 Amsterdamske pogodbe ne vsebuje. Te dodane določbe sem podčrtala v samem členu 62 (Lizbonska pogodba 2007: člen 2, 65., člen 2):

Člen 62

1. Unija oblikuje politiko, da bi:

- (a) zagotovila, da se osebe, ne glede na državljanstvo, pri prehajanju notranjih meja ne preverjajo;
- (b) izvajala kontrola oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja;
- (c) se postopno uvedel integriran sistem upravljanja zunanjih meja (podčrtala K. P.).

2. Za namene iz odstavka 1 Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe glede:

- (a) skupne politike vizumov in drugih dovoljenj za kratkotrajno prebivanje;
- (b) kontrolo oseb pri prehodu zunanjih meja (podčrtala K. P.);
- (c) pogojev za svobodno potovanje državljanov tretjih držav znotraj Unije za krajše obdobje;
- (d) vseh ukrepov, potrebnih za postopno uvedbo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja (podčrtala K. P.);

(e) odprave preverjanj oseb pri prehajanju notranjih meja ne glede na njihovo državljanstvo.

3. Če je ukrepanje Unije potrebno za lažje uresničevanje pravice iz člena 17(2)(a) in če v Pogodbah niso predvidena potrebna pooblastila za tako ukrepanje, lahko Svet po posebnem zakonodajnem postopku sprejme določbe o potnih listinah, osebnih izkaznicah, dovoljenjih za prebivanje ali drugih takih listinah. Svet odloča s soglasjem po posvetovanju z Evropskim parlamentom.

4. Ta člen ne vpliva na pristojnost držav članic glede geografske razmejitve njihovih meja v skladu z mednarodnim pravom.

1. januarja 2007 sta se Evropski uniji pridružili še Bolgarija in Romunija. Danes torej Evropska unija obsega 27 držav članic (Europa – The EU at the glance 2008).

3. VIZNI REŽIM EVROPSKE UNIJE OZ. VIZUMI V PRAVNEM REDU EVROPSKE UNIJE IN SCHENGENSKEM PRAVNEM REDU

3.1 Splošno o pravnem redu EU

Evropska unija je edinstvena "supranacionalna" oz. nadsupranacionalna politično-gospodarska struktura (Državni zbor 2008), ter je več kot navadna mednarodna organizacija in hkrati manj kot federalna država (Grilc in Ilešič 2004: 101). Pravo EU je neodvisno, samostojno v odnosu do držav članic EU. Pravne norme, sprejete na ravni EU, pa imajo v razmerju do nacionalnih pravnih sistemov samostojen, superiorni položaj (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2002). Razmerje med pravom EU in pravnimi redi držav članic temelji na treh osnovnih načelih: avtonomnost pravnega reda EU, primarnost oz. prevlada predpisov EU nad predpisi držav članic in neposredna uporabnost prava EU v državah članicah (McCormick 2002: 8; Grilc in Ilešič 2004: 101).

Avtonomnost pravnega reda EU pomeni, da pravo EU svoje veljavnosti ne črpa iz morebitne poznejše odobritve nacionalnih organov držav članic, ampak se opira na zakonodajne pristojnosti organov Evropske unije (Državni zbor 2008). Veljavnost predpisa, ki ga v okviru svojih funkcij sprejme kateri od organov EU, se avtomatično razširi na ozemlje vseh držav članic ter ne potrebuje poznejše odobritve nacionalnega parlamenta (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2002).

Načelo primarnosti prava EU pomeni, da pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili, vsebovanimi v pravnih redih držav članic ter tudi nad njihovimi ustavami (Grilc in Ilešič 2004: 102–103). Pravo EU je enotno in v celoti veljavno v vsej EU in ga posamično pravo ene države članice ne more izničiti (Moussis 1999: 47).

Načelo neposredne uporabnosti prava EU pomeni, kot razlaga Boštjan Turk (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2002), da:

/.../ pravila evropskega prava že sama ustvarjajo pravice in obveznosti subjektov pravnega reda. Načelo neposredne uporabnosti je pomembno tudi z vidika uveljavitve primarnosti pravnega reda EU, saj je primarnost mogoče uveljaviti le, če je naddržavnim normam priznana tudi neposredna uporabnost v državah članicah. Da bi bile določbe evropske ustanovitvene pogodbe v resnici neposredno uporabne, morajo seveda izpolnjevati določene pogoje:

- Določbe morajo biti take, da vsebujejo jasno obveznost države članice.

- Vsebina norme mora biti takšna, da lahko povzroči t.i. neposredne učinke.
- Ne sme obstajati potreba po dodatnem normativnem urejanju organa EU ali države članice glede istega vprašanja.
- Norma mora biti nepogojna oziroma morajo biti pogoji že izpolnjeni - državam članicam ne sme biti prepuščena nikaršna diskrecija glede izpolnjevanja obveznosti te norme.

Pravni red Evropske unije (*acquis communautaire*) sestavljata primarna in sekundarna zakonodaja ter mednarodni sporazumi in sodna praksa (Državni zbor 2008).

1. Med **primarne pravne vire oz. primarno zakonodajo** uvrščamo ustanovitvene pogodbe in njihove kasnejše spremembe in dopolnitve ter pogodbe držav članic o pristopu k Evropski uniji in pogodbe, ki so jih Skupnosti same ali pa skupno z državami članicami sklenile s tretjimi državami (Grilc in Ilešič 2004: 81– 84).

2. Med **sekundarno zakonodajo** štejemo pravne akte (splošne in individualne), ki jih v okviru svojih funkcij sprejemajo institucije EU. Sem uvrščamo uredbe, direktive, odločbe, priporočila in mnenja (Learning Space 2008).

3. Pomemben pravni vir so še sodna praksa organov Evropske unije s pravosodnimi pooblastili, to je Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje ter mednarodni sporazumi (Državni zbor 2008). Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje s svojo prakso, ki kot vir prava zavezuje tako institucije EU kot tudi države članice, zagotavljata enotno razumevanje in izvajanje prava EU ter spoštovanje prava Skupnosti. Pristojna sta za interpretacijo primarne in sekundarne zakonodaje (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008f).

3.2 Schengenski pravni red (Schengen acquis)

Schengenski pravni red oz. Schengen *acquis* je postal del pravnega reda EU s posebnim protokolom, t.i. Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije k Amsterdamski pogodbi, ki je stopila v veljavo 1. maja 1999 (Amsterdamska pogodba, Protokol o vključitvi Schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije 1999). Schengen *acquis* obsega Schengenski sporazum iz leta 1985 in Schengensko konvencijo iz leta 1990, ter pristopne protokole in sporazume držav EU, ki so pristopile po podpisu. Obsega tudi sklepe in deklaracije izvršnega odbora, sprejete po določbah Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in pravne akte za izvajanje sporazuma, ki so jih izdali ustrezni organi po

pooblastilu odbora (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008e; Burian 1999: 83).

Pravila Schengenskega pravnega reda na državljane vplivajo neposredno, saj predvidevajo v okviru prostega pretoka ljudi:

- odpravo mejnega nadzora na notranjih mejah EU;
- oblikovanje skupnih in enotnih pravil za osebe tretjih držav, ki prehajajo zunanje meje držav članic schengenskega območja;
- ločevanje oseb na letaliških terminalih in v pristaniščih na tiste, ki potujejo znotraj schengenskega območja, in tiste, ki prihajajo iz držav zunaj schengenskega območja;
- uskladitev pravil glede pogojev vstopa državljanov tretjih držav v države schengenskega območja in poenotenje pogojev za pridobitev vizuma za kratkoročno prebivanje (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008h);
- okrepitev sodelovanja obmejnih organov med državami članicami, kar pomeni poenotenje navodil in načina izobraževanja;
- izboljšanje policijskega sodelovanja med državami članicami;
- okrepitev sodelovanja na področju sodstva med državami članicami;
- vzpostavitev Schengenskega informacijskega sistema (SIS) (Europa – Justice and Home Affairs 2005).

Schengenski pravni red vsebuje tudi zaščitno klavzulo, kar pomeni, da lahko katera koli država članica v primeru resne grožnje varnosti javnemu redu, ponovno vzpostavi kontrole na svojih mejah znotraj EU. Takšen ukrep je seveda le začasne narave (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008h). Primera ponovne vzpostavitve kontrole na svojih mejah znotraj EU sta: Grčija leta 2004 v času Olimpijskih iger in Avstrija 2008 v času Evropskega prvenstva v nogometu (EURO 2008).

V okvir prava Evropske unije spada tudi vizumska politika, ki je zelo pomembna za zagotavljanje varnosti držav EU in preprečevanja ilegalnih migracij (Fernández 2006: 10; Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008g). Kot pravi Fernándezova (2006: 7–8) sta Schengenska sporazuma mejnika v zgodovini evropske integracije. Pomenita pa začetek sodelovanja na področju izvajanja kontrole na zunanjih mejah EU, ki se bo čez čas iz izvorno medvladnega sodelovanja preneslo v okvir Skupnosti. Že od začetka leta 1990 se je želja po poenotenju pravil glede prehajanja zunanjih meja EU izrazila skozi povečano aktivnost institucij EU na področju združitve nacionalnih politik glede izdajanja viz. Leta

1995 je Svet sprejel dve uredbi. Prva, sprejeta 29. maja 1995, je uredba o enotni obliki za vizume⁴³, ki je veljavna za celotno schengensko območje. Schengenske države lahko na podlagi te uredbe izdajajo vizume za kratkoročno prebivanje, tj. za obdobje, ki ni daljše od treh mesecev, ter tranzitne vizume za namen tranzita skozi schengenske države. Druga uredba, sprejeta 25. septembra 1995, je sprejela seznam tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume⁴⁴. Kasneje sta bili obe uredbi večkrat spremenjeni in dopolnjeni z različnimi dopolnitvami, npr. prva glede tehničnih ukrepov na področju varnosti in poenotenja skupnih pogojev za izdajo vizuma⁴⁵, druga pa je bila večkrat spremenjena, prav tako zaradi varnosti, še posebej po napadu 11. septembra 2001, ki je narekoval nove pristope za zagotavljanje varnosti (Fernández 2006: 7–8).

Od leta 1995, ko so sprejeli prvi seznam tretjih držav, katerih državljani za prehod zunanjih meja potrebujejo vizum, je bil ta seznam do danes dopolnjen že petkrat⁴⁶. Danes sta, kot objavlja Ministrstvo za zunanje zadeve (2008) na svoji strani glede viznih informacij, za urejanje področja viz v veljavi naslednji dve uredbi:

⁴³ Uredba Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume. *Uradni list L 164*, 14/07/1995 str. 0001 – 000.

⁴⁴ Uredba Sveta (ES) št. 2317/95, z dne 25. septembra 1995 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. *Uradni list L 234*, 03/10/1995 str. 0001 – 0003. To uredba je razveljavilo Evropsko sodišče in danes ni več v veljavi.

⁴⁵ - Uredba Sveta (ES) št. 789/2001, z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki preverjanja prošenj za vizume. *Uradni list L 116*, 26/04/2001 str. 0002 – 0004.

- Uredba Sveta (ES) št. 1091/2001, z dne 28. maja 2001 o prostem gibanju za državljane tretjih držav z vizumom za daljše prebivanje. *Uradni list L 150*, 06/06/2001 str. 0004 – 0005.

- Uredba Sveta (ES) št. 333/2002, z dne 18. februarja 2002 o enotni obliki obrazcev, na katere se nalepi vizum, ki ga je izdala država članica imetnikom potnih listin, ki jih država članica, ki je obrazec izdala, ne priznava. *Uradni list L 053*, 23/02/2002 str. 0004 – 0006.

- Uredba Sveta (ES) št. 334/2002, z dne 18. februarja 2002 o spremembi Uredbe (ES) št. 1683/95 o enotni obliki za vizume. *Uradni list L 053*, 23/02/2002 str. 0007 – 0008.

- Skupni priročnik za kontrolo na zunanjih mejah (Common manual on checks at external borders), z dne 16. decembra 2002. *Uradni list C 313*, 16/12/2002. Večkrat spremenjen in dopolnjen.

⁴⁶ Spremembe in dopolnitve Uredbe Sveta (ES) št. 2317/95, z dne 25. septembra 1995 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. *Uradni list L 234*, 03/10/1995 str. 0001 – 0003. To uredba je razveljavilo Evropsko sodišče in danes ni več v veljavi.

1. Uredba Sveta (ES) št. 574/1999, z dne 12. marca 1999 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. *Uradni list L 072*, 18/03/1999 str. 0002 – 0005. Ta uredba je bila razveljavljena z Uredbo 539/2001 in danes ni več v veljavi.

2. Uredba Sveta (ES) št. 539/2001, z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. *Uradni list L 081*, 21/03/2001 str. 0001 – 000.

3. Uredba Sveta (ES) št. 2414/2001, z dne 7. decembra 2001 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve

4. Uredba sveta (ES) št. 453/2003, z dne 6. marca 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o tretjih državah, katerih državljani morajo imeti ob prehodu zunanjih meja vizum, in tretjih državah, katerih državljani so izvzeti iz vizumske obveznosti. *Uradni list L 069*, 13/03/2003 str. 0010 – 0011.

5. Uredba Sveta (ES) št. 1932/2006 z dne 21. decembra 2006 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.

- Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 2414/2001 in Uredbo (ES) št. 453/2003);
- Uredba Sveta (ES) št. 1932/2006 z dne 21. decembra 2006 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve.

Najpomembnejša sprememba glede seznamov tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, se je, kot ugotavlja Fernándezova (2006: 8), zgodila leta 2001 z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001, ki je dodala 31 držav na ta seznam ter izbrisala Bolgarijo in Romunijo s tega seznama zaradi njune načrtovane vključitve v EU v okviru njene pete širitve. Španija je po drugi strani morala zaradi te spremembe uvesti vizume za določene Južno ameriške države, kot sta npr. Peru in Kolumbija, s katerima je imela podpisane bilateralne sporazume o oprostitvi zahteve posedovanja vizumov za prehod meje.

Vzpostavitev skupne vizne politike EU je imela veliko posledic za države Srednje in Vzhodne Evrope, ki so bile primarno socialistične države, in je bila pravica do prostega gibanja kontrolirana. Da so lahko v celoti sprejele pravni red EU in vstopile v EU, so bile prisiljene spremeniti svoje vizne politike in svojim sosednjim državam vzpostaviti vizne režime za prehod meje, kar je vplivalo na medsosedske odnose teh novih držav članic z državami iz iste regije. Da pa je vse skupaj še otežilo, njihove sosede nimajo pristopnih dogovorov z EU ali pa nimajo nobenih realnih možnosti za vstop v EU v bližnji prihodnosti. S kopenhagenskimi kriteriji je za vstop v EU določeno tudi spoštovanje pravic manjšin, ki je pomemben kazalec demokracije. Zato je EU spodbujala države Vzhodne Evrope, da imajo s svojimi sosedi dobre odnose in s tem zagotavljajo varstvo manjšin (Jileva 2003: 79), kar pa je seveda težka naloga, saj so bile v okviru sprejetja "vizumskega *acquisa*" svojim sosedom za prestop njihovih skupnih meja prisiljene uvesti vizumsko obveznost.

Vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice, kjer mora biti zagotovljen prost pretok oseb in visoka stopnja varnosti, kar si je EU zadala z Amsterdamsko pogodbo, je postala ena izmed prioritet EU. Svet je na svojih zasedanjih v Tamperih (1999), Laekenu (2001), Seville (2002) in Solunu (2003) poudaril, da je v tem globaliziranem svetu področje pravosodja in notranjih zadev postalo pomemben izziv za EU. S tem izzivom pa se je najbolje učinkovito soočiti s skupnim pristopom (Fernández 2006: 5–6).

Svet je namreč oktobra 1999 v Tamperih sprejel prvi večletni program za obdobje od 1999 do 2004, ki ga je sestavila Komisija. Vseboval je ukrepe, ki jih je bilo potrebno sprejeti za vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice. Med prioritetami za utrditev zunanjih

meja tega območja je bila tudi ureditev skupne vizne politike EU. Svet je novembra 2004 sprejel drugi večletni program, t.i. Haaški program, za obdobje od 2005 do 2010 (Fernández 2006: 8–9).

Zasedanje Sveta v Seville, junija 2002, je bilo usmerjeno predvsem na ureditev migracijskih tokov ter boja proti organiziranemu kriminalu. Na tem zasedanju je bil dan predlog za ustanovitev Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX). Ustanovljena je bila z uredbo⁴⁷ Sveta, z dne 26. oktobra 2004. Pred tem je Svet 8. junija 2004 sprejel še odločbo⁴⁸ o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS). Na tem zasedanju je bila izpostavljena tudi ustanovitev FRONTEX-a ter že v preteklosti omenjena vzpostavitev skupnih konzularnih uradov držav članic. Na zasedanju Sveta v Laekenu decembra 2001 so bili namreč dani temelji za vzpostavitev skupnih konzularnih uradov držav članic, čeprav je že od leta 1990 veliko znakov kazalo razvoj v to smer (Fernández 2006: 9).

3.3 Schengenski informacijski sistem (SIS)

Pomemben del Schengenskega pravnega reda je Schengenski informacijski sistem (SIS). Vzpostavitev SIS je bila predvidena z Schengensko izvedbeno konvencijo iz leta 1990 (SIZ 1990: člen 92). To je centralen računalniško voden tiralčni in informacijski sistem na multilateralni ravni, ki policiji, carini, upravnim enotam in konzularnim uslužbencem (podčrtala K. P.) iz držav podpisnic omogoča dostop do (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008c; Burian 1999:49) podatkov o pogrešanih osebah, o državljanih tretjih držav, ki jim je bil zavrjen vstop, o osebah, ki so nezaželene v schengenskih državah zaradi ilegalne imigracije, prometa z mamili, terorizma in drugih težkih kaznivih dejanj (SIZ 1990: člen 94, člen 96, člen 97).

Namen tega sistema je namreč, v skladu s Schengensko konvencijo, vzdrževanje javnega reda in javne varnosti, vključno z nacionalno varnostjo, na ozemljih držav članic (SIZ 1990: člen 93). Nadomestil je odpravo kontrol na notranjih mejah in je eden najpomembnejših

⁴⁷ Uredba Sveta (ES) 2007/2004, z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX). *Uradni list L 349, 25/11/2004.*

⁴⁸ Odločba Sveta (ES) št. 512/2004, z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS). *Uradni list L 213, 15/06/2004 str. 005 – 007.*

izravnalnih ukrepov za izvajanje mejnih kontrol, izdajo dovoljenj za prebivanje in vizumov ter za boj proti čezmejnemu kriminalu (Svet Evropske unije 2007).

SIS vsebuje samo tiste kategorije podatkov, ki se jih zahteva iz členov 95 do 100 SIZ. Pogodbenica razpisnica sama določi, ali je zadeva dovolj pomembna za vnos razpisa ukrepa v okviru SIS (SIZ 1990: člen 94/1). Vsebuje naslednji dve kategoriji podatkov: podatki o osebah, za katere je bil izdan razpis ukrepa iz člena 95, 96, 97, 98 in 99 ter podatki o predmetih iz člena 100 ter o vozilih iz člena 99 (SIZ 1990: člen 94/2). Podatki o osebah veljajo kot osebni podatki in so skrbno varovani. Nabor osebnih podatkov v SIS je omejen na podatke o:

- osebah, za katere se zahteva prijetje zaradi predaje ali izročitve (SIZ 1990: člen 95),
- osebah, ki niso državljani držav članic, za katere je razpisana zavrnitev vstopa v Schengensko območje (SIZ 1990: člen 96),
- pogrešanih osebah ali osebah, ki potrebujejo začasno policijsko zaščito, predvsem mladoletni (SIZ 1990: člen 97),
- pričah oziroma osebah, ki se morajo v okviru kazenskega postopka zgласiti na sodišču ali jim je potrebno vročiti sodbo ali vabilo na prestajanje kazni (SIZ 1990: člen 98) in osebah za namene prikritega evidentiranja ali namenske kontrole (SIZ 1990: člen 99)

Shranjeni osebni podatki so naštetih v 3. odstavku 94.člena SIZ (1990):

- (a) priimek in ime, morebiten alias, po potrebi v novem podatkovnem zapisu;
- (b) morebitne objektivne fizične posebnosti, ki se ne spreminjajo;
- (c) prvo črko drugega imena;
- (d) datum in kraj rojstva;
- (e) spol;
- (f) državljanstvo;
- (g) ali so zadevne osebe oborožene;
- (g) ali so zadevne osebe nasilne;
- (i) razlog za razpis ukrepa;
- (j) predlagani ukrep.

Pogodbenica lahko razpis ukrepa v podatkovni zbirki nacionalnega dela SIS naknadno označi z označitvijo, ki pomeni, da razpis ukrepa po členih 95, 97 ali 99 ni v skladu z njeno nacionalno zakonodajo, njenimi mednarodnimi obveznostmi ali temeljnimi državnimi interesi ter na njenem ozemlju ti ukrepi ne bodo izvedeni. O tem se seveda posvetuje z drugimi pogodbenicami. V primeru, da razpisa ukrepa ne prekliče, le-ta še naprej v celoti velja za druge pogodbenice (SIZ 1990: člen 94/4).

Kakor navaja Policija – MNZ (2008) imajo dostop do podatkov, shranjenih v SIS in pravico do njihove neposredne uporabe izključno le organi, ki so navedeni v členu 101 SIZ (1990) in so pristojni za:

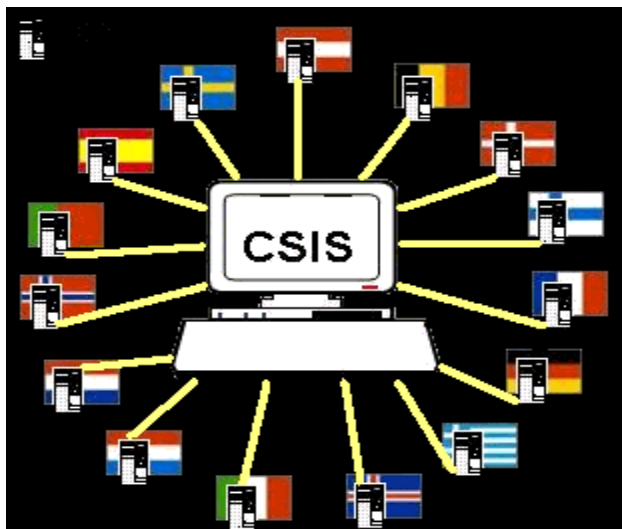
- mejno kontrolo;
- druga policijska in carinska preverjanja v notranjosti države in njihovo usklajevanje;
- poleg tega imajo dostop do podatkov, shranjenih v skladu s členom 96, in pravico njihove neposredne uporabe organi, pristojni za izdajanje vizumov, centralni organi, pristojni za obravnavanje prošelj za izdajo vizumov, in tudi organi, pristojni za izdajanje dovoljenj za bivanje in izvajanje predpisov o tujcih v okviru uporabe te konvencije v zvezi z gibanjem oseb; dostop do podatkov ureja nacionalno pravo posamezne pogodbenice.

Poleg omenjenih iz člena 101 SIZ pa Policija – MNZ (2008) navaja še:

- organizacije, pristojne za registracijo motornih vozil in izdajo registrskih tablic;
- pristojni pravosodni organi držav članic in
- EUROPOL, EUROJUST.

Uporaba sistema temelji na "hit/no hit" sistemu, ki uporabniku sporoči, ali za določeno osebo velja kak razpis in kateri ukrep mora izvesti (Burian 1999: 50).

Slika 3.1: SIS – Schengenski informacijski sistem



Vir: Svet Evropske unije 2007

Iz zgornje slike (glej slika 3.1) je razvidna sestava SIS. Sestavljen je iz N.SIS – nacionalnega sistema, vzpostavljenega v vsaki schengenski državi članici, in C.SIS –

centralnega sistema. Vsi nacionalni sistemi so spletno povezani s centralnim sistemom (Svet Evropske unije 2007).

SIRENE⁴⁹ je organ z osrednjo odgovornostjo, ki ga vsaka pogodbenica imenuje za njen nacionalni del SIS. Vsaka pogodbenica izdaja svoje razpise ukrepov samo s pomočjo tega organa, ki je izrednega pomena za nemoteno delovanje nacionalnega dela SIS. Namreč s sistemom SIS in njenim pomožnim organom Sirene je doseženo boljše in širše sodelovanje med policijami na osnovnem nivoju. Predstavljajo pa tudi temelj za mednarodno policijsko sodelovanje na schengenskem področju. S tem je mišljeno sistematično policijsko sodelovanje, ki temelji na medsebojni izmenjavi podatkov in razpisov za iskanje oseb in predmetov. Te podatke in razpise ves čas in pogosto posodablja države prosilke, po načelu medsebojnega zaupanja, kar je enako, kot bi bile informacije obravnavane znotraj nacionalnega pravnega okvira (Policija – MNZ 2008).

SIS uporabljajo vse države članice schengenskega območja. Zaradi njegovih omejenih zmogljivosti pa je zaradi širitve schengenskega območja nujna njegova nadgradnja in posodobitev v sistem SIS II. Slednji naj ne bi služil le izmenjavi podatkov o prestopu zunanjih meja in vizumski politiki, marveč naj bi vseboval tudi podatke o evropskem zapornem nalogu, izročitvi, biometrične podatke, podatke o iskanju za teroristične aktivnosti. Imel naj bi zmogljivost vključiti 30 držav z možnostjo nadaljnje razširitve (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2008c). Prehod na drugo-generacijski SIS II je še v teku priprav. Polno operativen pa naj bi postal najkasneje septembra 2009 (Vlada RS – MNZ 2008).

3.4 Vizumski informacijski sistem (VIS)

Popolna vzpostavitev vizumskega informacijskega sistema (VIS) je zaenkrat še v pripravi. Polno operativen naj bi postal spomladi leta 2009 in s tem naj bi nadomestil schengensko posvetovalno omrežje (SIS) (Uredba (ES) št. 767/2008: člen 46). Fernándezova (2006: 9) poudarja, da predstavlja eno izmed ključnih pobud na področju politik Evropske unije, usmerjenih v vzpostavljanje območja svobode, varnosti in pravice. Vzpostavljen je bil z

⁴⁹ Supplementary Information Request at National Entry - zahteve po dodatnih informacijah pri nacionalnih vnosih (Policija – MNZ 2008).

Odločbo Sveta št. 512/2004⁵⁰, z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS).

Namen VIS je preprečevanje groženj notranji varnosti in trgovanju z vizumi ter olajšanje boja proti goljufijam, lajšanje preverjanja na mejnih prehodih zunanjih meja in znotraj ozemlja držav članic, pomoč pri ugotavljanju istovetnosti vseh oseb, ki ne izpolnjujejo ali ne izpolnjujejo več pogojev za vstop na ozemlje držav članic ter vračanje ilegalnih priseljencev, olajšanje izvajanja Uredbe (ES) št. 343/2003, izboljšanje izvajanja skupne vizumske politike, konzularnega sodelovanja ter posvetovanja med centralnimi konzularnimi oblastmi (Uredba (ES) št. 767/2008: člen 2).

Napredek pri ocenjevanju vlog za izdajo vizumov vključuje posvetovanje med centralnimi oblastmi ter preverjanje in ugotavljanje istovetnosti prosilcev na kontrolnih točkah in konzulatih. To pa prispeva k učinkovitejšemu boju proti terorizmu in k notranji varnosti držav članic in predstavlja temeljno merilo za skupno vizumsko politiko, kot seveda tudi za boj proti ilegalnemu priseljevanju (Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta 2004: 1. Splošni cilji⁵¹).

Podatki, ki jih bo VIS vseboval, se ne smejo posredovati ali dati na razpolago tretjim državam ali mednarodnim organizacijam. Posredovanje se dovoli le v primeru in z namenom preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj (Uredba (ES) št. 767/2008: člen 3).

VIS naj bi vseboval podatke o vlogah za izdajo vizuma, o prekinitvah obravnavanj vlog za izdajo vizuma, o zavrnitvah izdaje vizuma, razveljavitvah ter skrajšanja obdobja veljavnosti vizuma, podaljšanjih vizuma ter podatke o izdanih vizumih. Vseboval naj bi tudi osebne podatke, digitalne fotografije prosilcev, podatke o prstnih odtisih (biometrični podatki) (Uredba (ES) št. 767/2008: člen 5). Dostop do podatkov naj bi imeli organi, ki izdajajo vize, to so diplomatsko-konzularna predstavništva, organi, ki opravljajo mejno kontrolo, ter organi, pristojni za tujce in azil (Uredba (ES) št. 767/2008: Poglavje II; Poglavje III).

VIS je zasnovan na centralizirani arhitekturi. Sestavljen je iz CS-VIS (centralni informacijski sistem), ki ima sedež v Strasbourgu in NI-VIS (nacionalni sistem v vsaki državi članici). Vsi nacionalni sistemi bodo spletno povezani s centralnim sistemom (Odločba Sveta (ES) št. 512/2004, člen 1, 2).

⁵⁰ Odločba Sveta (ES) št. 512/2004, z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS). *Uradni list L 213*, 15/06/2004 str. 005 – 007.

⁵¹ Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o Vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov o vizumih za kratkoročno prebivanje med državami članicami {SEK(2004) 1628} /* KOM/2004/0835 končno - COD 2004/0287 */.

3.5 Poenotenje konzularne prakse na področju izdajanja vizumov v tretjih državah

Od pojava skupne vizne politike sta bila poenotenje konzularne prakse držav članic na področju izdajanja vizumov in razvoj konzularnega sodelovanja na lokalni ravni del skupnega izvajanja kontrole držav članic EU na njenih zunanjih mejah. Z mnogimi spremembami v mednarodnih odnosih se je pogled na pomen varnosti in javnega reda izjemno spremenil in s tem je postal razvoj in vzpostavitev skupne vizne politike pomemben del EU. Svet je 4. marca 1996 sprejel predlog o konzularnem sodelovanju na lokalni ravni glede izdajanja viz⁵². S tem predlogom so pozvali vlade držav članic in še posebej njihova konzularna predstavništva v tretjih državah, da razvijejo posebne ukrepe za doseganje višje stopnje varnosti in javnega reda ter preprečitve nelegalnih migracij (Fernández 2006: 10). Med temi ukrepi so pomembni naslednji: izmenjava informacij glede pogojev izdajanja vizumov, organiziranje sestankov med šefi diplomatskih ali konzularnih misij, sprejem skupnih ukrepov, preprečevanje večkratne vložitve vloge za izdajo vizuma ali ponovne vložitve vloge, ki je bila pred kratkim zavrnjena (to se nanaša na "kupovanje viz"), izmenjava podatkov za preverjanje zaupanja vrednosti prosilca ter organiziranje uradnih obiskov⁵³ (Fernández 2006: 10; SCADPlus 2007).

16. decembra 2002 je Svet sprejel Skupna konzularna navodila⁵⁴ (CCI), ki so namenjena diplomatsko-konzularnim predstavništvom schengenskih držav. Ta dokument obsega osem poglavij in ureja vse predpise, ki se nanašajo na izdajanje vizumov. Do danes so ga večkrat dopolnili in spremenili. Fernándezova (2006: 11) omenja, da so z namenom olajšanja vzpostavitve upravnega sodelovanja na področju skupne kontrole zunanjih meja EU in vzpostavitve konzularnega sodelovanja ustanovili dva programa Odisej (1998–2002) in Argo (od 2002 dalje). Svet je ponovno poudaril pomembnost konzularnega sodelovanja v tretjih državah za hitrejše odkrivanje oseb, ki so povezane s terorističnimi grožnjami, teroristi ali terorističnimi skupinami ter za boj proti nelegalnim migracijam. Poudaril pa je tudi potrebo po vzpostavljanju diplomatsko-konzularnih predstavništev v vseh takšnih državah, kjer bi teroristične mreže lahko obstajale oz. obstaja prepričanje, da obstajajo, saj bi s tem zaradi izmenjave podatkov o prosilcih vizumov in s sodelovanjem lokalnih migracijskih uradov te teroristične težnje prej odkrili in ustavili oz. zamejili.

⁵² Predlog Sveta z dne 4. marca 1996 o konzularnem sodelovanju na lokalni ravni glede izdajanja viz. *Uradni list C 080, 18/03/96*.

⁵³ Predlog Sveta z dne 4. marca 1996 o konzularnem sodelovanju na lokalni ravni glede izdajanja viz. *Uradni list C 080, 18/03/96*.

⁵⁴ Skupna konzularna navodila, z dne 16. decembra 2002. *Uradni list C 313, 16/12/2002*.

3.5.1 Enotna vizna politika

Burian (1999: 38) pravi, da je enotna vizna politika, ki se navzven manifestira s t.i. enotnim vizumom, pomemben dejavnik za zagotavljanje enotnega notranjega trga. Za državljane tretjih držav so s skupno vizno politiko postavljeni enaki vstopni pogoji, ne glede na to, kje na to območje vstopijo. Schengenske države so se s podpisom SIZ obvezale, da bodo sprejele skupno politiko o pretoku oseb in še posebej glede ureditve vizumov (SIZ 1985: 1. odstavek 9. člena).

Prvi korak k uresničenju enotne vizne politike je bil leta 1995 sprejem prvega seznama tretjih držav, ki potrebujejo vizum za vstop v schengensko območje. Ta seznam kot pravi Burian (1999: 38) so sprejele prvotne države podpisnice Schengenske izvedbene konvencije. Spreminjajo pa ga lahko le soglasno. Država pogodbenica lahko le v izjemnih primerih odstopi od skupne vizumske ureditve za določeno tretjo državo in to le v primeru, če pomembni razlogi nacionalne politike zahtevajo takojšnjo odločitev. Pred svojo odločitvijo pa se mora posvetovati z drugimi pogodbenicami in upoštevati njihove interese ter posledice odločitve (SIZ 1985: 2. odstavek 9. člena). Obstajata še dva seznama. Prvi je seznam tretjih držav, katerih državljani v nobeni od schengenskih držav ne potrebujejo vizuma (t.i. "beli seznam", op. K.P.) in seznam, ki ga sestavljajo države, katerih državljani vizum potrebujejo (t.i. "črni seznam", op. K.P.) (Burian 1999: 38).

Enotni vizum oz. t.i. schengenski vizum velja za celotno schengensko ozemlje (SIZ 1985: 1. odstavek 10. člena). Izdan mora biti po usklajenem postopku, saj se le s tem zagotovi, da bodo vse države pogodbenice državljana tretje države obravnavale enako. Temeljne določbe za postopek izdajanja vizumov so zapisane v Schengenski izvedbeni konvenciji v členih od 11 do 17. Izvedbena določila teh členov pa so zajeta v Skupnih konzularnih navodilih za izdajanje vizumov (Burian 1999: 38).

Vizumi se izdajo za prebivanje na schengenskem območju za največ tri mesece. Za vizume za prebivanje, ki je daljše od treh mesecev, veljajo nacionalni postopki. Imetniku takega vizuma je dovoljeno bivanje samo na enem nacionalnem območju, oz. samo na območju pogodbenice, ki je takšen vizum izdala. Ti vizumi pa omogočajo tranzitno potovanje preko ozemlja drugih pogodbenic na ozemlje pogodbenice, ki je izdala vizum (CCI 2005: I, 1).

3.5.2 Vstopni pogoji za državljane tretjih držav

Svoboda gibanja v schengenskem prostoru je omejena na tri mesece. Državljan tretje države mora za vstop na ozemlje Schengena izpolnjevati naslednjih pet pogojev:

- a) imeti mora veljaven potni list;
- b) imeti mora veljaven vizum, če se ta zahteva;
- c) imeti mora zadostna sredstva za preživljanje v nameravanem času prebivanja in za vrnitev v matično državo ali za tranzit v tretjo državo ali pa ima možnost ta sredstva legalno pridobiti;
- d) zoper njega ni razpisan ukrep zavrnitve vstopa (SIZ 1985: 1. odstavek 5. člena). To lahko preveri uradnik na računalniškem terminalu, s katerim ima preko SIS dostop do ustreznih podatkovnih baz schengenskih držav (Burian 1999: 37);
- e) ne predstavlja nevarnosti za javni red, nacionalno varnost ali mednarodne odnose katere koli pogodbenice (SIZ 1985: 1. odstavek 5. člena).

Državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh navedenih pogojev, se zavrne vstop na ozemlje pogodbenic. Izjema so humanitarni razlogi, nacionalni interes ali mednarodne obveznosti. Vendar se takrat dovoljenje za vstop omeji na ozemlje te pogodbenice, ki pa mora o tem obvestiti ostale pogodbenice (SIZ 1985: 2. odstavek 5. člena).

3.5.3 Vrste vizumov, ki jih izdajajo pogodbenice Schengenskega sporazuma

Oznake vizuma s črkami glede na tip vizuma je naveden v CCI – VI, 1.7 (2005):

- A: letališki tranzitni vizum
 - B: tranzitni vizum
 - C: vizum za kratkoročno prebivanje
 - D: nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje
 - D + C: nacionalni vizum za dolgoročno prebivanje, ki velja hkrati z vizumom za kratkoročno prebivanje
- Za vizume z ozemeljsko omejeno veljavnostjo in skupinske vizume se glede na posamezen primer uporabljajo črke A, B ali C.

A) **Enotni vizum** je dovoljenje ali sklep, ki ga pogodbenica v obliki nalepke vnese v potni list, na podlagi katerega je imetniku dovoljen prestop meje in velja na območju vseh držav pogodbenic. Dejstvo, da imetnik poseduje enotni vizum, mu ne daje pravice, da bi lahko samodejno vstopil v schengensko območje (CCI 2005: I, 2, 2.1).

Vrste enotnih vizumov so:

- **Letališki tranzitni vizum – A**

Tujcu omogoča, da lahko prečka tranzitno območje na letališčih med vmesnim postankom mednarodnega leta ali med prestopom z ene faze mednarodnega leta na drugo, vendar mu ne daje pravice, da bi dejansko vstopil na ozemlje države pogodbenice (CCI 2005: I, 2, 2.1.1).

- **Tranzitni vizum – B**

Tranzitni vizum tujcu, ki potuje med tretjimi državami, omogoča, da potuje prek ozemlja pogodbenic. Izda se ga za enega, dva ali izjemoma več tranzitov, noben posamezen tranzit pa ne sme trajati dlje kot pet dni (CCI 2005: I, 2, 2.1.2).

- **Vizum za kratkoročno prebivanje ali potovalni vizum: vizum za večkratni vstop – C**

Tujcu, ki namerava vstopiti na ozemlje pogodbenice, omogoča neprekinjeno prebivanje ali več zaporednih prebivanj. Trajanje teh prebivanj ne sme preseči treh mesecev v naslednjih šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa. Izdati ga je mogoče za enkratni ali večkratni vstop v državo pogodbenico (CCI 2005: I, 2, 2.1.3).

- **Skupinski vizum**

Izda se skupinam, ki štejejo najmanj 5 in največ 50 oseb. Velja največ trideset dni in se vpiše v skupinski potni list, izdan skupini državljanov tretje države, ki mora obstajati, še preden je bila odločitev o potovanju sprejeta. Ta skupina vedno potuje skupaj. Oseba, ki skupino vodi, mora imeti individualni potni list in individualni vizum, če je potrebno (CCI 2005: I, 2, 2.1.4).

B) Dolgoročni vizum - D

Tujec mora imeti za prebivanje daljše od treh mesecev nacionalni vizum, ki ga izda ena od držav članic v skladu s svojo nacionalno zakonodajo. Ta vizum mora biti za obdobje, ki ne presega treh mesecev od svojega začetnega datuma veljavnosti, veljaven hkrati kot enotni vizum za kratkoročno bivanje. To pomeni, da mora biti izdan v skladu s skupnimi pogoji in merili Schengenske izvedbene konvencije in Skupnimi konzularnimi navodili. V nasprotnem primeru pa takšen vizum omogoča le tranzit preko ozemelj drugih pogodbenic, zato da lahko vstopijo na ozemlje države članice, ki je vizum izdala, razen če imetniki ne izpolnjujejo pogojev za vstop (CCI 2005: I, 2, 2.2).

C) Vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo

Veljavnost tega vizuma je omejena na nacionalno ozemlje ene ali več pogodbenic. Izda se na podlagi humanitarnih razlogov, nacionalnih interesov ali mednarodne obveznosti ter kadar

se diplomatsko-konzularno predstavništvo zaradi nujnosti v omenjenih primerih ni posvetovalo z nacionalnimi centralnimi organi ali ko je ta postopek povod za ugovor nacionalnih centralnih organov. Izda se tudi v naslednjih primerih, ko na primer vizuma ni mogoče vpisati v potno listino, ker le-te nekatere države pogodbenice ne priznavajo za veljavno in je vpisani vizum omejen le na države pogodbenice ali pogodbenico, ki to potno listino priznavajo za veljavno. (CCI 2005: V, 3).

3.5.4 Kdo je pristojen za izdajanje vizumov

Tujci, državljani tretje države, ki za vstop v schengensko območje potrebujejo vizum in želijo v to območje vstopiti, vložijo vlogo za izdajo vizuma na oddelku za vizume na pristojnem diplomatsko-konzularnem predstavništvu (CCI 2005: II).

3.5.5 Država, ki je pristojna za obravnavanje vloge za izdajo vizuma

V Skupnih konzularnih navodilih za izdajanje vizumov so v II. poglavju navedeni tisti, ki so pristojni za obravnavanje vlog za izdajo vizuma za kratkoročno prebivanje ali enotnega tranzitnega vizuma:

a) **Pogodbenica, katere ozemlje je edini ali glavni cilj potovanja.** Pogodbenica, ki je država tranzita, se v nobenem primeru ne šteje kot ciljna država. Pri presoji in ugotavljanju, katera pogodbenica je ciljna država, je potrebno pod drobnogled vzeti na prvem mestu glavni razlog ali namen potovanja, na drugem mestu pot in dolžino prebivanja ali prebivanj (CCI 2005: II, 1, 1.1.a).

b) V primeru, ko ni mogoče določiti pogodbenice kot glavni cilj potovanja, je pristojna **pogodbenica prvega vstopa** (CCI 2005: II, 1, 1.1.b).

c) **Država, ki zastopa pristojno državo pri obravnavanju vloge za izdajo vizuma.** V primeru, da v tretji državi ni diplomatsko-konzularnega predstavništva države, ki je pristojna za obravnavanje vloge, ter tudi v primeru, ko za zastopanje drugo državo zaprosi tista država, ki v tretji državi ima diplomatsko-konzularno predstavništvo. Enotni schengenski vizum se v obeh primerih izda v imenu zastopane države na podlagi njene prehodne odobritve in kjer je potrebno tudi na podlagi predhodnega posvetovanja med nacionalnimi centralnimi organi (CCI 2005: II, 1, 1.2.a; II, 1, 1.2.b). V obeh primerih se zastopanje lahko uporablja le za

obravnavanje vlog za enotni letališki tranzitni vizum, tranzitni vizum in vizum za kratkoročno prebivanje (CCI 2005: II, 1, 1.2.e). Fernándezova (2006: 12) pravi, da je predlog za predstavljanje druge države članice v tretji državi, kjer le-ta ima svoje diplomatsko-konzularno predstavništvo, dala Francija decembra 2003. Ta predlog so oktobra 2004 tudi sprejeli in dodali k Skupnim konzularnim navodilom⁵⁵.

3.5.6 Predhodno posvetovanje z nacionalnim centralnim organom

Diplomatsko-konzularno predstavništvo, ki obravnava vlogo za izdajo vizuma, mora pri svojem nacionalnem centralnem organu pridobiti dovoljenje in se z njim predhodno posvetovati ali ga vnaprej seznaniti z odločitvijo, ki jo v zvezi z nekim primerom namerava sprejeti, seveda vse v skladu s postopki in roki, določenimi z nacionalnimi predpisi in prakso (CCI 2005: II, 2, 2.1).

Prav tako mora diplomatsko-konzularno predstavništvo, pri katerem je vložena vloga za izdajo vizuma, zaprositi za dovoljenje nacionalni centralni organ, ki nato posreduje vlogo pristojnim nacionalnim centralnim organom druge ali drugih pogodbenic (CCI 2005: II, 2, 2.2).

Pri primeru zastopanja je postopek predhodnega posvetovanja sledeči, diplomatsko-konzularno predstavništvo schengenske države, ki zastopa drugo schengensko državo in na katerem je bila prošnja za izdajo vizuma vložena, se mora posvetovati z zastopano državo pred izdajo vizuma (CCI 2005: II, 2, 2.3.a).

V primeru, ko vloži vlogo za izdajo vizuma oseba v državi, kjer nima stalnega prebivališča in še posebej, če obstajajo dvomi o njenih namenih (npr. ilegalne migracije), se vizum izda šele po predhodnem posvetovanju z diplomatsko-konzularnim predstavništvom države ali njenimi nacionalnimi centralnimi organi, v kateri ima prosilec prebivališče (CCI 2005: II, 3).

Za izdajanje enotnih vizumov so pristojna samo konzularno-diplomatska predstavništva pogodbenic (CCI 2005: II, 4).

⁵⁵ Skupna konzularna navodila, Aneks 18, z dne 11. oktobra 2004, sprejel Svet EU (Fernández-ova 2006: 12).

3.5.7 Vloga za izdajo vizuma

Tujec za vizum zaprosi osebno na pristojnem diplomatsko-konzularnem predstavništvu države pogodbenice v tujini (MZZ 2007b).

Izpolni obrazec vloge za izdajo vizuma oz. enotnega vizuma (CCI 2005: III, 1). Vlogi za izdajo vizuma mora priložiti:

- veljaven potni list, v katerega se lahko vpiše vizum (CCI 2005: III, 2),
- priloži vso potrebno spremljajočo dokumentacijo, s katero dokaže namen in okoliščine načrtovanega prebivanja (CCI 2005: III, 2),
- dokazila o zagotovljenih sredstvih za vrnitev in sredstvih za preživljanje (CCI 2005: III, 3).
- najmanj ena barvna fotografija prosilca velikosti 45mm x 35mm. Fotografija mora biti nepoškodovana, jasna in dobre kvalitete. Natisnjena mora biti na normalnem fotografskem papirju (MZZ 2007b),
- plača takso za vizumski postopek (MZZ 2007b).

Prosilca se pozove na osebni razgovor, kjer lahko ustno razloži razloge za svojo vlogo. To je še zlasti pomembno, kadar obstajajo dvomi o dejanskem namenu obiska ali prosilčevi nameri, da se vrne v državo, iz katere je pripotoval. To se lahko tudi opusti, če je prosilec poznan ali če je diplomatsko-konzularno predstavništvo preveč oddaljeno od prosilčevega prebivališča, vendar pa pri tem ne sme biti nikakršnega dvoma o vrednosti zaupanja prosilca. Isto velja za skupinska potovanja, za katera jamči znana in zaupanja vredna organizacija (CCI 2005: III, 4).

3.5.8 Obravnavanje vloge za izdajo vizuma

Diplomatsko-konzularno predstavništvo najprej preveri predložene dokumente in nato na njihovi podlagi sprejme odločitev o vlogi za izdajo vizuma. Najpomembnejša vprašanja, ki jih upošteva pri obravnavanju vlog za izdajo vizuma so:

- varnost pogodbenic,
- preprečevanje ilegalnih migracij,
- drugi vidiki, ki so povezani z mednarodnimi odnosi (CCI 2005: V).

S področja varnosti se preveri, ali so bili izvedeni potrebni kontrolni ukrepi, kot je poizvedba v SIS-u, ali je prosilcu zavrnen vstop v katero koli pogodbenico ter predhodno

posvetovanje z nacionalnimi centralnimi organi tistih držav, kjer je to potrebno (CCI 2005: V).

Presoja, ali obstaja nevarnost ilegalnih migracij, je predvsem in izključno v odgovornosti diplomatsko-konzularnega predstavništva. Zato se pri preverjanju vloge za izdajo vizuma ugotavlja predvsem, ali se namerava prosilec preseliti v države članice in se tam na podlagi izdanega vizuma tudi naseliti. Zato se posebno pozornost namenja obravnavanju "nevarnih kategorij", brezposelnih oseb, oseb brez stalnih dohodkov itd. Izrednega pomena za preprečevanje ilegalnih migracij je osebni razgovor s prosilcem zaradi ugotovitve namena potovanja. Lahko pa se zahtevajo tudi dodatna dokazila. Diplomatsko-konzularnemu predstavništvu je v pomoč tudi lokalno konzularno sodelovanje. S tem poveča zmožnost odkrivanja lažnih ali ponarejenih dokumentov, predloženih vlogam za izdajo vizuma. Pri kakršnem koli dvomu o verodostojnosti dokumentov in predloženih dokazil, vključno z dvomom o točnosti vsebine in zanesljivosti izjav, zbranih med razgovorom, diplomatsko-konzularno predstavništvo zavrne izdajo vizuma. Pri prosilcih, ki so znani kot ugledne osebe in o katerih so izmenjani podatki v okviru konzularnega sodelovanja, se postopek preverjanja poenostavi (CCI 2005: V).

3.5.8.1 Postopki, ki potekajo pri obravnavi vlog za izdajo vizuma

- Postopek preverjanja vloge za izdajo vizuma

Preveri se, ali je trajanje prebivanja v državi, za katero je prosilec zaprosil, v skladu z namenom prebivanja in ali je obrazec izpolnjen celovito in dosledno ter naveden glavni cilj njegovega potovanja (CCI 2005: V, 1, 1.1).

- Postopek preverjanja istovetnosti prosilca

Preveri se istovetnost prosilca in ali v SIS obstajajo podatki o zavrnjenem vstopu v katero koli državo pogodbenico ter če prosilec pomeni še katero drugo tveganje, v smislu varnosti, ki bi bilo lahko razlog za zavrnitev vizuma. Preveri se tudi v zvezi z nezakonitim priseljevanjem, ali je prosilec na drugih potovanjih prekoračil dovoljeni čas prebivanja (CCI 2005: V, 1, 1.2).

- Postopek preverjanja potnih listin

Preveri se veljavnost potne listine, ozemeljska veljavnosti listine, oz. ali je potna listina veljavna za vstop na ozemlje pogodbenice, čas veljavnosti listine, ki mora biti najmanj tri mesece daljši od veljavnosti vizuma ter trajanje predhodnega prebivanja na državnem ozemlju pogodbenice. V izjemnih primerih zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnega interesa,

mednarodnih obveznosti se lahko vpiše vizum v potno listino, katere veljavnost je krajša od treh mesecev, pri čemer pa mora biti njena veljavnost daljša od veljavnosti vizuma in jamstvo za vrnitev ni ogroženo (CCI 2005: V, 1, 1.3).

- Postopek preverjanja drugih dokazil, ki jih je treba predložiti vlogi

Število in vrsta zahtevanih dokazil se od države do države razlikujeta saj sta odvisna predvsem od morebitnega tveganja glede nezakonitega priseljevanja in od krajevnih okoliščin⁵⁶ (CCI 2005: V, 1, 1.4).

Potrebno je predložiti:

- dokazila o namenu potovanja (to je npr. zasebno pisno vabilo, uradno vabilo, udeležba skupinskega potovanja) (CCI 2005: V, 1, 1.4);
- dokazila o prevoznih sredstvih in vrnitvi (to so npr. povratna vozovnica, devizna sredstva za kritje stroškov za gorivo ali avtomobilsko zavarovanje) (CCI 2005: V, 1, 1.4);
- dokazila o sredstvih za preživljanje (to so npr. gotovina v konvertibilni valuti, potovalni čeki, čeki, izdani na podlagi deviznega računa, kreditne kartice) (CCI 2005: V, 1, 1.4);
»Višina sredstev za preživljanje mora biti sorazmerna s trajanjem in namenom bivanja ter življenjskimi stroški v schengenski državi ali državah, ki jo (jih) bo prosilec obiskal« (CCI 2005: V, 1, 1.4). Poleg tega mora(jo) vlogi tudi predložiti posamično ali skupinsko potovalno zavarovanje, ki pokriva kakršne koli stroške, ki bi lahko nastali v zvezi z vrnitvijo domov zaradi zdravstvenih razlogov (CCI 2005: V, 1, 1.4).
- dokazila o nastanitvi (to so npr. hotelska ali podobna rezervacija, dokumenti⁵⁷, ki dokazujejo, da ima prosilec najemniško pogodbo ali dokazilo o lastništvu, ki se glasi na njegovo ime, ali izjava tujca, da bo prebival v zasebnem stanovanju ali drugem zasebnem prenočišču, kar pa seveda diplomatsko-konzularno predstavništvo preveri)
- drugi potrebni dokumenti so dokazilo o prebivališču in dokazilo o obstoječih stikih z matično državo, za mladoletne osebe dovoljenje staršev ter dokazilo o socialnem in poklicnem položaju prosilca (CCI 2005: V, 1, 1.4).

⁵⁶ Na primer konvertibilnost valute (CCI 2005: V, 1, 1.4).

⁵⁷ Da se prepreči ponovna uporaba dokumenta, diplomatsko-konzularno predstavništvo, ko vizum izda, v dokument vtisne svoj žig in vnese številko vizuma (CCI 2005: V, 1, 1.4).

Kot dokazilo za vabilo s strani zasebnika ali službeno potovanje se lahko zahteva tudi garantno pismo (tj. garantno izjavo oz. izjavo o sprejemu na prebivanje) in se izpolni v ta namen izdelani enotni obrazec (CCI 2005: V, 1, 1.4).

- Postopek preverjanja vrednosti zaupanja prosilca

Diplomatsko-konzularno predstavništvo s pomočjo lokalnega sodelovanja preveri, ali obstaja kakršenkoli dvom o vrednosti zaupanja prosilca (CCI 2005: V, 1, 1.5).

3.5.9 Postopek odločanja o vlogi za izdajo vizuma

Diplomatsko-konzularno predstavništvo najprej pri odločanju o vlogi za izdajo vizuma izbere vrsto vizuma in število vstopov. Temu sledi poizvedba v SIS, ali je bila prosilcu izrečena zavrnitev vstopa v katero izmed držav pogodbenic. V primeru, da je bil prosilcu izrečen ukrep zavrnitve vstopa v državo, se postopek ustavi. Drugače pa se postopek nadaljuje s takojšnjim posredovanjem vloge nacionalnemu centralnemu organu. V primeru zastopanja druge pristojne države, se prošnjo posreduje nacionalnemu centralnemu organu te države (CCI 2005: V, 2). V primeru, da se ta nacionalni centralni organ odloči zavrniti obravnavano vlogo za izdajo vizuma, posvetovalnega postopka ni potrebno začeti ali nadaljevati z nacionalnimi centralnimi organi pogodbenic, ki so posvetovanje zahtevale (CCI 2005: V, 2, 2.3.b).

V Skupnih konzularnih navodilih za izdajanje vizumov so v V. poglavju CCI – V, 2, 2.3.c (2005) navedeni podatki, ki jih v okviru posvetovanja z nacionalnimi centralnimi organi diplomatsko-konzularna predstavništva posredujejo nacionalnemu centralnemu organu:

1. Naziv diplomatsko-konzularnega predstavništva, kjer je bila vloga za izdajo vizuma vložena.
2. Priimek in imena prosilca, datum in kraj rojstva ter imena staršev prosilca, če so znana.
3. Državljanstvo prosilca(ev) in prejšnja državljanstva, če so znana.
4. Vrsta in številka predložene(ih) potne(ih) listine(listin), datum izdaje in datum zapadlosti.
5. Trajanje in namen načrtovanega bivanja.
6. Predvideni dnevi potovanja.
7. Naslov prebivališča, poklic, naziv delodajalca.
8. Opombe pogodbenic, zlasti glede predhodnih prošenj za izdajo vizuma ali potovanj v države podpisnice.
9. Meja, prek katere namerava prosilec vstopiti na schengensko ozemlje.
10. Drugi priimki prosilca (dekliški priimek ali po potrebi priimek po sklenitvi zakonske zveze, s čimer bi izboljšali možnosti za ugotovitev istovetnosti v skladu z zahtevami nacionalne zakonodaje pogodbenic in v

skladu z zahtevami nacionalne zakonodaje države, katere državljan je prosilec).

11. Drugi podatki, za katere diplomatsko-konzularno predstavništvo meni, da so koristni, kakor npr. ime zakonca in mladoletnih otrok, ki potujejo skupaj s prosilcem, podatki o vizumih, ki so bili prosilcu že izdani, in o vlogah za izdajo vizuma za isti cilj potovanja.

Ti podatki so podlaga za informacije, ki se v okviru predhodnega posvetovanja med nacionalnimi centralnimi organi posredujejo. Vedno se navede dan in uro, ko so bili podatki poslani in čas, ko so jih nacionalni centralni organi prejeli (CCI 2005: V, 2, 2.3.c).

Ko so podatki oz. vloga posredovani nacionalnemu centralnemu organu pogodbenice, katere diplomatsko-konzularno predstavništvo je prejelo vlogo za izdajo vizuma, se le-ta posvetuje z nacionalnimi centralnimi organi drugih pogodbenic. Po opravljenem preverjanju ti organi drugih pogodbenic posredujejo nacionalnemu centralnemu organu, ki je zaprosil za predhodno posvetovanje, odgovor oz. informacije, ki so potrebne za presojo, ali se vizum lahko izda ali ne. Nacionalni centralni organ nato vse te podatke posreduje diplomatskemu-konzularnemu predstavništvu, ki je prejelo vlogo za izdajo vizuma (CCI 2005: V, 2, 2.3.d). Na podlagi vseh podatkov, ki so bili zbrani in posredovani, nato diplomatsko-konzularno predstavništvo sprejme odločitev o izdaji vizuma (CCI 2005: V, 2, 2.2), vendar pa mora pri tem upoštevati navodila, ki jih prejme od svojega nacionalnega centralnega organa (CCI 2005: V, 2, 2.3.f).

Rok za predhodno posvetovanje se lahko podaljša za 7 dni, če v roku, predvidenem za odgovor, eden od zaprosenih nacionalnih centralnih organov zaprosi za podaljšanje roka. V izjemnih primerih lahko podaljšani rok presega 7 dni, pri čemer pa mora zaproseni nacionalni centralni organ predložiti utemeljeno zahtevo za podaljšanje in navesti razloge. V nujnih primerih pa morajo le-ti čim hitreje posredovati odgovor. Če po poteku kateregakoli roka, prvega ali podaljšane nacionalni centralni organ ne prejme odgovora, se to razume, da je vloga za izdajo vizuma odobrena (CCI 2005: V, 2, 2.3.e).

Nacionalni centralni organ pogodbenice, po poteku kateregakoli roka, pooblasti diplomatsko-konzularno predstavništvo, pri katerem je bila vloga za izdajo vizuma vložena, da lahko izda enotni vizum. V primeru, da nacionalni centralni organ izrecne odločitve ne poda, lahko diplomatsko-konzularno predstavništvo po preteku 14 dni od dneva, ko je nacionalni centralni organ začel predhodno posvetovanje, izda vizum. Vsak nacionalni centralni organ mora diplomatsko-konzularno predstavništvo obvestiti, kdaj je s posvetovalnim postopkom začel, prav tako pa ga mora obvestiti tudi, kadar prejme zahtevek za izjemno podaljšanje roka (CCI 2005: V, 2, 2.3.f).

3.5.10 Zavrnitev obravnavanja vloge ali izdaje vizuma

Svet je 16. junija 2003 sprejel odločitev, da je potrebno razloge za zavrnitev izdaje vizuma poenotiti predvsem zaradi velikega tveganja, ki ga predstavljajo migracijski tokovi. V ta namen so sprejeli enotne kriterije za izdajo vizumov (Fernández 2006: 12).

V primeru, da diplomatsko-konzularno predstavništvo vloge za izdajo vizuma ne obravnava ali jo zavrne, veljajo za postopek in morebitna pravna sredstva nacionalni predpisi te države pogodbenice. Kadar se vizum zavrne in nacionalno pravo pogodbenice predvideva, da je potrebna utemeljitev zavrnitve, se uporabi naslednje besedilo (CCI 2005: V, 2, 2.4): "V skladu s členom 15⁵⁸ v zvezi s členom 5⁵⁹ Konvencije z dne 19. junija 1990 se vaša vloga za izdajo vizuma zavrne, ker ne izpolnjujete pogojev iz točk (a), (c), (d) in (e) (označiti ustrezno točko) člena 5(1) navedene konvencije, ki določa..... (navesti ustrezen(ne) pogoj(e))."« (CCI 2005: V, 2, 2.4).

To besedilo se lahko dopolni s podrobnejšimi podatki, oz. lahko vsebuje druge podatke, skladno z obveznostmi, ki jih določajo nacionalni predpisi schengenskih držav. V primeru, da diplomatsko-konzularno predstavništvo, ki zastopa drugo schengensko državo, preneha obravnavati vlogo za izdajo vizuma, prosilca o tem obvesti in napoti na najbližje diplomatsko-konzularno predstavništvo države, ki je pristojno za obravnavo vlog za izdajo vizuma (CCI 2005: V, 2, 2.4).

Kot navaja MZZ (2007b), se izdaja vizuma zavrne v naslednjih primerih:

- neveljavna potna listina;
- lažna, prenarejena ali ponarejena potna listina;

⁵⁸ SIZ (1990) Člen 15 »Načeloma se lahko vizumi iz člena 10 izdajo samo, če tujec izpolnjuje pogoje za vstop, določene v členu 5(1)(a), (c), (d) in (e)«.

⁵⁹ SIZ (1990) Člen 5

»1. Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev, se lahko dovoli vstop na ozemlje pogodbenic tujcu, ki izpolnjuje naslednje pogoje:

(a) ima veljavno listino ali listine za prehod meje, ki jih opredeli Izvršni odbor;

(b) ima veljaven vizum, če se ta zahteva;

(c) na zahtevo pokaže dokumente, ki pojasnjujejo namen in pogoje nameravanega bivanja, in ima zadostna sredstva za preživljanje v času nameravanega bivanja in za povratek v izvorno državo ali za tranzit v tretjo državo, v katero bo dejansko tudi lahko vstopil, ali ima možnost zakonito pridobiti taka sredstva;

(d) ni oseba, za katero je razpisan ukrep zavrnitve vstopa;

(e) ne pomeni nevarnosti za javni red, nacionalno varnost ali mednarodne odnose katere koli pogodbenice.

2. Tujcu, ki ne izpolnjuje vseh zgornjih pogojev, se ne dovoli vstop na ozemlje pogodbenic, razen če pogodbenica meni, da je potrebna izjema od tega načela iz humanitarnih razlogov, zaradi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti. V takih primerih se dovoljenje za vstop omeji na ozemlje zadevne pogodbenice, ki mora o tem obvestiti druge pogodbenice.

To ne izključuje uporabe posebnih določb o pravici do azila ali določb iz člena 18.

3. Tujci, ki imajo dovoljenje za prebivanje ali vizum za ponovni vstop v državo, ki ga izda ena od pogodbenic ali, če se tako zahteva, obe listini, lahko vstopijo za namene tranzita, razen če so njihova imena na nacionalnem seznamu razpisov ukrepov pogodbenice, katere zunanje meje želijo prestopiti«.

- lažen, prenarejen ali ponarejen vizum, dovoljenje za prebivanje ali drug zaznamek v potni listine, katero je v potni list vpisal organ druge države, torej države, ki ni izdajateljica potnega lista;
- nezadostna pomožna dokumentacija: v vizumskem postopku mora stranka utemeljiti namen in pogoje bivanja v Sloveniji⁶⁰ (oz. državi pogodbenici, ki je pristojna za obravnavanje vloge za izdajo vizuma, op. K. P.). S tem namenom mora vlogi priložiti različno spremljajočo dokumentacijo. V kolikor stranka kljub pozivu ni predložila zahtevane dokumentacije, zaradi česar ni moč nedvoumno potrditi navedbe ali ugotoviti namen in pogoje bivanja v Sloveniji, se izdaja vizuma lahko zavrne in pri tem označi to rubriko;
- prekoračitev 90 dnevne bivanja v obdobju 6 mesecev: tujec lahko glede na določbe Zakona o tujcih v državi⁶¹ v obdobju 6 mesecev biva največ 90 dni, šteto od dne prvega vstopa. V kolikor je iz predhodno izdanih vizumov in vstopno-izstopnih žigov mogoče sklepati, da bo stranka z izdajo novega vizuma prekoračila navedeno obdobje se izdaja vizuma zavrne, pri tem pa se označi to rubriko. Tako šestmesečno obdobje kot 90 dnevno obdobje se začneta šteti z dnem prvega vstopa stranke v državo in ne z dnem veljavnosti vizuma, ki je označen na vizumski nalepki. Pri tem velja pravilo, da dokazno breme nosi stranka, kar pomeni, da mora stranka dokazati, da je dejansko v določenem obdobju zapuščala RS in s tem prekinila štetje 90 dnevne roka. V kolikor to ni nedvoumno razvidno iz potnega lista (izstopni žigi) se šteje, da je v Sloveniji bivala celotno obdobje veljavnosti vizuma.
- nezadostna sredstva za preživljanje: v primeru, da se izdaja vizuma zavrne zaradi nezadostnih sredstev stranke, se označi ta rubrika. Prav tako se lahko izdaja vizuma zavrne iz istega naslova, če garant ni uspel dokazati, da ima zadostna sredstva za preživljanje povabljenih oseb, kadar za stranko jamči sam, kar izhaja iz garantnega pisma.
- izrečena prepoved vstopa na ozemlje Republike Slovenije;
- nevarnost za javni red in mir, javno zdravje ali mednarodne odnose;
- zavrnitev osebne zglasitve: prosilec se kljub pozivu ni osebno zglasil na predstavništvu z namenom, da bi se z njim opravil razgovor, na podlagi katerega bi se lahko oprlo odločitev glede izdaje vizuma.

Zoper zavrnitev izdaje vizuma se ni možno pritožiti, razen v primeru, če je bila izdaja vizuma zavrnjena ožjemu družinskemu članu EU državljanu. Prosilec pa lahko ponovno vložijo vlogo za izdajo vizuma, vendar v kolikor niso nastopile spremenjene okoliščine, bo izdaja vizuma ponovno zavrnjena (MZZ 2007b).

⁶⁰ Razlogi za zavrnitev izdaje vizuma so enaki v vseh državah članicah. Beseda Slovenija se v tem seznamu razlogov zavrnitve nanaša namreč na tisto državo pogodbenico, ki je pristojna za obravnavanje vloge za izdajo vizuma.

⁶¹ Razlog prekoračitve bivanja je razlog, za zavrnitev za vse države članice, razlika je le v času, ki se šteje za prekoračitev, kar pa je odvisno od določb Zakona o tujcih vsake pogodbenice.

3.5.11 Konzularno sodelovanje na lokalni ravni

Kot poudarja Fernándezova (2006: 10) je namen konzularnega sodelovanja na lokalni ravni predvsem ocenitev nevarnosti nezakonitega priseljevanja⁶². V ta namen gre pri tem sodelovanju predvsem za določitev skupnih meril za obravnavanje vlog za izdajo vizumov ter za izmenjavo podatkov o uporabi ponarejenih dokumentov, o možnih poteh, ki se uporabljajo za nezakonito vodenje ljudi prek meje in za izmenjavo podatkov o preverjanju zaupanja vrednosti prosilca in skupna priprava informacij za javnost o pogojih za izdajo schengenskega vizuma (CCI 2005: VIII, 1).

Glavni namen tega sodelovanja je predvsem preprečitev večkratne vložitve vloge za izdajo vizuma ali ponovne vložitve vloge, ki je bila pred kratkim zavrnjena. To se preprečuje z izmenjavo podatkov med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi ter z identifikacijo vlog na podlagi žiga⁶³ (CCI 2005: VIII, 2).

Diplomatsko-konzularna predstavništva si z namenom preverjanja zaupanja vrednosti prosilca izmenjujejo podatke o prosilcih, katerih vloge so bile zavrnjene zaradi naslednjih razlogov: uporabljali so ukradene, izgubljene ali ponarejene dokumente; države niso zapustili v roku, navedenem na predhodno izdanem vizumu. Prav tako podatke o osebah, ki ogrožajo varnost, in o osebah, kjer obstaja sum, da bi se ta oseba nezakonito priselila na ozemlje schengenskih držav (CCI 2005: VIII, 3).

Našteti podatki se uporabijo kot delovni pripomoček pri obravnavi vlog za izdajo vizumov, nikakor pa ne nadomestijo drugih postopkov (CCI 2005: VIII, 3), ki so »/.../ preverjanje vlog za izdajo vizumov, preverjanje podatkov v schengenskem informacijskem sistemu, preverjanje vlog za izdajo vizumov ali posvetovanje z nacionalnimi centralnimi organi, ki so zaprosili za predhodno posvetovanje« (CCI 2005: VIII, 3).

Del konzularnega sodelovanja je tudi izmenjava statističnih podatkov o izdanih in zavrnjenih vizumih za kratkoročno prebivanje, tranzitnih vizumih in letaliških tranzitnih vizumih. Ti statistični podatki se izmenjujejo vsake tri mesece (CCI 2005: VIII, 4).

⁶² CCI (2005: VIII, 1).

⁶³ Z namenom preprečitve večkratne vložene vloge za izdajo vizuma ali ponovne vložitve pred kratkim zavrnjene vloge CCI - VIII, 2 (2005) navaja: »Ne glede na morebitno posvetovanje med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi, pa tudi ne glede na medsebojno izmenjane podatke diplomatsko-konzularno predstavništvo, kjer je vloga vložena, se pritisne žig v potni list vsakega prosilca z zaznamkom "Vloga za izdajo vizuma, vložena dne....., v....". Za besedo "dne" se vpiše šest številčk (dve številki za dan, dve za mesec in dve za leto); v drugo polje se vpiše naziv diplomatsko-konzularnega predstavništva pogodbenice. Doda se še oznaka za vrsto zaprosenega vizuma«.

Na področje konzularnega sodelovanja na lokalni ravni uvrščamo tudi obravnavanje vlog za izdajo vizuma, katere obdelajo zasebne upravne agencije, potovalne agencije in organizatorji potovanj (CCI 2005: VIII, 5). Odločitev, ali bo diplomatsko-konzularno predstavništvo sodelovalo z agencijami ali ne, je stvar vsakega diplomatsko-konzularnega predstavništva. Lahko pa diplomatsko-konzularno predstavništvo kadarkoli umakne pooblastilo agenciji, če tako narekujejo izkušnje in interesi skupne vizumske politike (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.a).

Če se diplomatsko ali konzularno predstavništvo odloči za sodelovanje z agencijo, veljajo naslednje delovne prakse in postopki:

- konzularna predstavništva držav članic namenijo posebno pozornost presoji in izjemnemu pooblaščenju zasebnih upravnih agencij, prevoznih ali lokalnih potovalnih agencij, ter pri tem tesno sodelujejo (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.a);
- diplomatska-konzularna predstavništva si prizadevajo za usklajevanje delovne prakse in postopkov ter meril spremljanja pravnega delovanja zasebnih upravnih agencij, potovalnih agencij in organizatorjev potovanj. To vključuje preverjanje dokumentacije o pooblastitvi ob kakršnem koli času, preverjanje potovanj in nastanitve, preverjanje na lokaciji, ki vključujejo osebje ali telefonske pogovore s prosilci, ter preverjanje dokumentov glede skupinske vrnitve, kadar koli je to mogoče (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.b);
- zagotovljena mora biti izmenjava informacij med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi o delovanju pooblaščenih zasebnih upravnih agencijah, potovalnih agencijah in organizatorjih potovanj (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.c);
- izmenjava seznamov med diplomatsko-konzularnimi predstavništvi o zasebnih upravnih agencijah, potovalnih agencijah in organizatorjev potovanj, pooblaščenih s strani posameznega diplomatsko-konzularnega predstavništva, ter o odvzetjih pooblastila skupaj z razlogi za odvzem (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.d);
- pooblaščenim upravne agencije, potovalne agencije in organizatorji potovanj diplomatsko-konzularnim predstavništvom posredujejo ime enega ali dveh zaposlenih, pooblaščenih kot posrednikov za vlaganje vlog za izdajo vizuma (CCI 2005: VIII, 5, 5.2.e).

ZAKLJUČEK

Za uresničitev primarnega cilja evropskega integracijskega procesa, tj. vzpostavitve enotnega notranjega trga, so morale države članice EU v polnosti uresničiti izvajanje štirih temeljnih svoboščin, in sicer prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb. Pri izvajanju zadnje se je malo zataknilo, saj prosti pretok oseb predstavlja popolno odpravo mejne kontrole na notranjih mejah za vse posameznike ne glede na državljanstvo. S tem pa je lahko hkrati odprta prosta pot ilegalnim priseljencem, kriminalcem, teroristom ter ogrožena varnost državljanov EU. Zato je bilo potrebno pazljivo sprejeti ukrepe, ki bodo omogočili vzpostavitev ozemlja brez notranjih meja in s tem omogočili izvrševanje svobode prostega gibanja oseb.

Z Enotnim evropskim aktom leta 1987 so si države podpisnice z novim vrinjenim členom 8a Pogodbe o EGS, zadale, da bodo do 31. decembra 1992 sprejele vse potrebne ukrepe za postopno vzpostavitev enotnega notranjega trga. Pred tem je leta 1985 pet držav članic (Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg) podpisalo Schengenski sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah. Osnovni cilj tega sporazuma je, kot pravi Fernándezova (2006: 6), vzpostavljanje enotnega notranjega trga s postopno ukinitvijo meja med državami ter kot posledica tega istočasno izvajanje nadzora na njihovih zunanjih mejah in določitev skupnih pogojev vstopa za državljane tretjih držav, kar pa predpostavlja skupno vizumsko politiko EU ter skupen nadzor migracijskih tokov iz tretjih držav.

Leta 1990 so države podpisnice Schengenskega sporazuma sprejele Schengensko izvedbeno konvencijo, ki je za razliko od prvega državnega pogodba, katero mora vsaka država podpisnica ratificirati. Vsebuje določbe za uvedbo schengenskega območja, vpeljuje prost pretok oseb ne glede na državljanstvo, v okviru skupne vizne politike EU vzpostavlja nov pojem "zunanje meje" in sicer s poudarkom na poenotenju pogojev, ki dovoljujejo državljanom tretjih držav prehod zunanjih meja EU. Slednje se izrazi s sprejetjem skupnega seznama tretjih držav, katerih državljani vizum potrebujejo, ter z uvedbo enotnega schengenskega vizuma. Schengenske države so se s tem sporazumom zavezale tudi za izvajanje skupnega nadzora na zunanjih mejah EU, za sodelovanje policijskih in pravosodnih organov pri zatiranju organiziranega kriminala, trgovine z mamili in orožjem ter za vzpostavitev enotnega schengenskega informacijskega sistema (SIS).

Z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1992 so države članice s členom 8 (kasneje člen 17 Amsterdamske pogodbe, člen 17 Lizbonske pogodbe) uvedle državljanstvo EU in s tem

državljanom EU podelile več pravic v okviru državljanstva EU. S členom 8a (člen 18 Amsterdamska pogodba, kasneje člen 17 Lizbonska pogodba) jim je dodeljena pravica do prostega gibanja in nastanitve kjerkoli na ozemlju EU, ki je t.i. ekonomska pravica in je bila državljanom zagotovljena že z določili o notranjem trgu. S členom 8c (člen 20 Amsterdamska pogodba, kasneje člen 17, Lizbonska pogodba) jim je dodeljena pravica do konzularne zaščite v tretji državi s strani diplomatsko-konzularnega predstavništva katerekoli druge države članice EU v primeru, da tam njegova država nima predstavništva. Zaradi povečanega pritiska migracijskih tokov, problemov trgovanja z mamili in drugimi oblikami organiziranega kriminala, ki so jih države članice v tem obdobju že močno občutile, so si z namenom uresničevanja in izvajanja temeljne pravice prostega gibanja oseb (člen 8a PEU) ter popolne vzpostavitve notranjega trga v okviru člena 3 PEU zadale, da uredijo skupni migracijski prostor EU s skupnimi pravili glede prehoda zunanjih meja.

Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1999, ki je vključila v pravo EU "schengen aquis" (obsega Schengenski sporazum o odpravi nadzora na notranjih mejah v EU iz leta 1985 in Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma iz leta 1990, ter z njima povezanih sporazumov in predpisov, sprejetih na njuni podlagi), so bili ustvarjeni konkretni temelji za izvajanje svobode gibanja oseb in s tem popolna vzpostavitev enotnega notranjega trga. Predstavlja tudi pomemben korak k skupni vizni politiki EU, saj je v novem naslovu IV v okvir Skupnosti vključila vizume, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb. Vključitev Shengenskega pravnega reda v pravni red EU je, kot ugotavlja Fernándezova (2006: 5), pomemben napredek k evropeizaciji pravosodja in notranjih zadev. S tem dejanjem so države članice namreč hotele okrepiti evropsko povezovanje in EU omogočiti, da se hitreje razvije v območje svobode, varnosti in pravice, kar si je zadala s členom 61 Amsterdamske pogodbe. Sprejeti je morala namreč ukrepe za zagotovitev prostega gibanja oseb, kar pomeni, da so morali biti ti ukrepi povezani z dodatnimi skupnimi ukrepi glede kontrole zunanjih meja, azila in priseljevanja ter ukrepi za preprečevanje kriminala. Novost, ki je PEU ni vsebovala, je bil sprejem dveh različnih seznamov tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja imeti vizum, in držav, katerih državljani tega ne potrebujejo.

Z Lizbonsko pogodbo, ki naj bi stopila v veljavo še pred volitvami v Evropski parlament leta 2009, v primeru, da bo postopek ratifikacij v vseh 27 državah članicah zaključen do konca leta 2008, so države članice ponovno poudarile v spremenjenem členu 2 PEU, da EU svojim državljanom nudi območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja. Prosto gibanje oseb pa je zagotovljeno s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki jih ta pogodba vsebuje v

Poglavju 2, glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu.

Torej lahko trdim, da se je prva teza, ki pravi, da je razvoj skupne vizne politike EU posledica popolne vzpostavitve enotnega notranjega trga, potrdila. Vse pogodbe, ki sem jih analizirala, vsebujejo določbe, da je temeljni cilj evropskih integracij ravno vzpostavitve enotnega notranjega trga, kjer se uresničujejo temeljne svoboščine, in sicer prosti pretok blaga, storitev, kapitala in prosto gibanje oseb. To so si države članice namreč zastavile že s Pogodbo o gospodarski skupnosti, popolno uresničitev tega cilja pa je sprožil Enotni evropski akt, saj so si namreč z njim zadale, da bodo do 31. decembra 1992 sprejele vse potrebne ukrepe za postopno vzpostavitve enotnega notranjega trga.

Druga predpostavljena teza, da je namen uvedbe skupne vizne politike EU uravnavanje migracij, preprečevanje kriminala ter mednarodnega terorizma, z namenom vzpostavitve območja svobode, varnosti in pravice, kjer mora biti zagotovljen prost pretok oseb ter visoka stopnja varnosti, se je prav tako potrdila. Vzpostavitve omenjenega območja si je EU zadala z Amsterdamsko pogodbo in je postala ena izmed prioritet EU. Med prioritetami za utrditev zunanjih meja tega območja je bila tudi ureditev skupne vizne politike EU. Svet je namreč na svojih zasedanjih večkrat poudaril, da se je z izzivi na področju ureditve migracijskih tokov, boja proti organiziranemu kriminalu ter mednarodnega terorizma najboljše učinkovito soočiti s skupnim pristopom. Ureditev skupnega migracijskega prostora so si države članice zadale že z Maastrichtsko pogodbo.

V 5. členu Schengenske izvedbene konvencije (1990) je eden izmed navedenih vstopnih pogojev za državljane tretjih držav, da mora le-ta imeti zadostna sredstva za preživljanje v nameravanem času prebivanja in za vrnitev v matično državo ali za tranzit v tretjo državo ali pa ima možnost ta sredstva legalno pridobiti. Ta vstopni pogoj je mehanizem za uravnavanje migracij ter za preprečevanje kriminala. Nato je v Skupnih konzularnih navodilih o vizumih za diplomatsko-konzularna predstavništva (2005) v petem poglavju navedeno, na katera vprašanja mora biti pri obravnavi vloge za izdajo vizuma diplomatsko-konzularno predstavništvo predvsem pozorno. Ta vprašanja so: varnost pogodbenic, preprečevanje ilegalnih migracij ter drugi vidiki, ki so povezani z mednarodnimi odnosi.

Za potrditev te teze bi omenila še sprejetje dveh različnih seznamov tretjih držav, katerih državljani ob prehodu zunanjih meja vizuma ne potrebujejo, in tistih, ki vizum potrebujejo. Prav tako schengenski pravni red vsebuje zaščitno klavzulo. To pomeni, da lahko katera koli država članica sprejme začasni ukrep v primeru resne grožnje varnosti javnemu redu, s

ponovno vzpostavitev kontrole na svojih mejah znotraj EU. Primer Grčije – Olimpijske igre 2004, ter Avstrije – Euro 2008.

Na zasedanju Sveta junija 2002 je bil dan predlog za ustanovitev Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (Frontex), ki je bila ustanovljena 26. oktobra 2004. Svet je 8. junija 2004 sprejel odločbo o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS), ki naj bi nadomestil schengenski informacijski sistem (SIS), in naj bi postal polno operativen spomladi leta 2009. SIS je namreč nadomestil odpravo kontrol na notranjih mejah in je tudi instrument za vzdrževanje javnega reda in javne varnosti, vključno z nacionalno varnostjo, na ozemljih držav članic. Namen VIS-a pa je preprečevanje groženj notranji varnosti in trgovanju z vizumi ter olajšanje boja proti goljufijam in olajšanje preverjanja na mejnih prehodih zunanjih meja in znotraj ozemlja držav članic, pomoč pri vračanju ilegalnih priseljencev, izboljšanje izvajanja skupne vizumske politike, konzularnega sodelovanja ter posvetovanja med centralnimi konzularnimi oblastmi.

Svet je leta 1996 sprejel predlog o konzularnem sodelovanju na lokalni ravni glede izdajanja viz. Namen tega sodelovanja je boj proti nelegalnim migracijam ter hitrejše odkrivanje oseb, katere so povezane s terorističnimi grožnjami, teroristi ali terorističnimi skupinami. Konzularno sodelovanje na lokalni ravni temelji na izmenjavi podatkov o preverjanju zaupanja vrednosti prosilca in skupna priprava informacij za javnost o pogojih za izdajo schengenskega vizuma ter izmenjavi podatkov o uporabi ponarejenih dokumentov, o možnih poteh, ki se uporabljajo za nezakonito vodenje ljudi prek meje.

Popolno izvajanje pravice gibanja oseb znotraj ozemlja EU ne glede na državljanstvo se torej uresničuje v okviru skupne vizne politike EU.

LITERATURA

Sekundarni viri

- Arah, Metka (1995): *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
- Coronna, Marjana (2005): *Pogodba o ustavi za Evropo*. Maribor: Codex iuris.
- Bajuk, Brigita (2003): *Zunanja meja Evropske Unije: Izziv za države kandidatke za članstvo v Evropski Uniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Berković, Svjetlan (2006): *Diplomacija i diplomatska profesija*. Dubrovnik: Urban – Media.
- Bohte, Borut in Vasilka Sancin (2006): *Diplomatsko in konzularno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.
- Burian, Dušan (1999): *Schengen v praksi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Državni zbor (2008): *Zakonodaja: Pravni red Evropske Unije*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98> (20. junij 2008).
- Dorđević, Stevan in Miodrag Mitić (2000): *Diplomatsko i konzularno pravo*. Beograd: Javno preduzeće, Službeni list SRJ.
- Europa – The EU at the glance (2008): *The history of the European Union: 2000 - today A decade of further expansion – 2007*. Dostopno na http://europa.eu/abc/history/2000_today/2007/index_en.htm (21. junij 2008).
- Europa – Lizbonska pogodba (2008): *Na kratko o pogodbi: Na kratko o Lizbonski pogodbi*. Dostopno na http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sl.htm (5. avgust 2008).
- Europa – Kratka predstavitev EU (2008): *Evropske pogodbe: Pogodbe in zakonodaja*. Dostopno na http://europa.eu/abc/treaties/index_sl.htm (21. junij 2008).
- Europa – Pomembni koraki institucionalne reforme Evropske unije (2008): *Institucionalna reforma Evropske unije*. Dostopno na http://europa.eu/institutional_reform/index_sl.htm (28. junij 2008).
- Europa – Justice and Home Affairs (2008): *Documentation Centre – Visa policy: Same visa policy for all European Union Member States*. Dostopno na http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/visa/doc_freetravel_visa_en.htm (7. avgust 2008).
- Europa – Justice and Home Affairs (2005): *Freedom, Security and Justice: Schengen convention, Freedom to travel: Abolition of internal borders and creation of a single EU external frontier*. Dostopno na http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm (15. maj 2008).

- European Parliament (2005): *AFSJ: Common visa policy*. Dostopno na http://www.europarl.europa.eu/%20comparl/libe/elsj/zoom_in/11_en.htm (20. junij 2008).
- Fernández, Ana Mar (2006): *The Europeanisation of the consular function: The visa policy*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' Dostopno na http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061000_cdsp_paper_dip.pdf (12. december 2007).
- International Crisis Group (2003): *EU Visas and the Western Balkans*. Dostopno na: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3809> (15. 09. 2006).
- Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2004): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Jazbec, Milan (1997): *Konzularni odnosi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ješovnik, Peter (2000): *Evropska unija*. Koper: Visoka šola za management.
- Jileva, Elena (2002): Larger than the European Union: The Emerging of EU Migration Regime and Enlargement. V Sandra Lavenex in Emek Uçarer (ur.), *Migration and the Externalities of European Integration*, 75–91. Lanham, MD: Lexington Books.
- Jileva, Elena (2004): Do norms matter? The principle of solidarity and the EU's eastern enlargement. *Journal of International Relations and Development* 7(1): 3–23.
- Lavenex, Sandra in Emek Uçarer (2002): The Emergent EU Migration Regime and Its External Impact. V Sandra Lavenex in Emek Uçarer, (ur.), *Migration and the Externalities of European Integration*, 1–14, Lanham, MD: Lexington Books.
- Learning Space (2008): *Law – Europe and the Law: Part D Sources of European law – EU secondary legislation*. Dostopno na <http://openlearn.open.ac.uk/mod/resource/view.php?id=282179&direct=1> (7. avgust 2008).
- Lee, Luke T. (1991): *Consular Law and Practice*. New York: Oxford University Press.
- McCormick, Michael (2002): *A primer on the European Union and its legal system*. Dostopno na <http://rome.usembassy.gov/ussso/files/EU.pdf> (7. avgust 2008).
- MZZ (2007a): *Vizne informacije: Splošno o vizumih*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/vizne_informacije/splosno_o_vizumih/ (8. junij 2008).
- MZZ (2007b): *Vizne informacije: Za prosilce vizumov*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/vizne_informacije/za_prosilce_vizumov/ (8. junij 2008).
- MZZ (2007c): *Zunanja politika – Evropska unija: Lizbonska pogodba*. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/evropska_unija/lizbonska_pogodba/ (10. junij 2008).
- Moussis, Nicholas (2007): *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.
- Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija*. Ljubljana: Littera picta.

- Policija – MNZ (2008): *Mednarodno sodelovanje: Sirene*. Dostopno na <http://www.policija.si/portal/organiziranost/ukp/sirene.php> (8. junij 2008).
- Rakočević, Slobodan (1999): *Predpisi o tujcih in azilu*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- RTV SLO, MMC (1999-2008): *Dejstva o EU-ju: Zgodovina*. Dostopno na http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=static&c_menu=1120555430 (20. junij 2008).
- SCADPlus (2007): *Europa – Activities of the European Union – Summaries of legislation: Diplomatic and consular protection*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/114010a.htm> (10. maj 2008).
- SCADPlus (2008): *Europa – Activities of the European Union – Summaries of legislation: The Schengen area and cooperation*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> (junij 2008).
- Svet Evropske unije (2007): *SIS – schengenski informacijski sistem*. Dostopno na http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=SL&id=1178&mode=g&name (20. junij 2008).
- Šinkovec, Janez (1996): *Evropsko pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Vlada RS – MNZ (2008): *Notranji ministri EU o SIS II in uporabi evidence potnikov zaradi kazenskega pregona*. Dostopno na: <http://www.mnz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12027/5721/> (15. junij 2008).
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008a): *Schengenski pravni red: Schengen*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/schengen/> (15. junij 2008).
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008b): *Schengenski pravni red: Države, za katere se uporabljajo schengenska pravila*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/schengen/drzave-clanice/> (15. junij 2008).
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008c): *Schengenski pravni red: Schengenski informacijski sistem*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/schengen/sis/> (15. junij 2008).
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008d): *Schengenski pravni red: Varstvo osebnih podatkov v SIS*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/schengen/varstvo-osebni-podatkov-sis/> (15. junij 2008).
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008e): *Usklajevanje slovenske vizumske politike z vizumsko zakonodajo EU: Vizumska politika*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-10-07/> (15. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008f): *Pravni red: Pravni red EU*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/pravni-red/> (20. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008g): *Usklajevanje slovenske vizumske politike z vizumsko zakonodajo EU: Vizumska politika*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-10-07/> (20. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008h): *Schengenski pravni red: Schengenski pravni red*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/schengen/pravni-red/> (15. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008i): *Izzivi EU: Ustava za Evropo*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/> (15. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2008j): *Lizbonska pogodba: Pogodba o reformi*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/reformna-pogodba/> (15. junij 2008).

Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2002): *Pravo Evropske unije in slovenski pravni red*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-18-06/> (15. junij 2008).

Primarni viri

Amsterdamska pogodba, podpisana 2. oktobra 1997, v veljavi od 1. maja 1999. Dostopna na: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre546.html> (25. 10. 2006).

Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004. Uradni list RS, št. 60/2004 z dne 03.06.2004: 2754, stran 7653 Dostopna na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200460&stevilka=2754> (15. junij 2008).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, podpisana 18. aprila 1961, v veljavi od 24. aprila 1964, 500 United Nations Treaty Series, 95. Dostopna na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (10. junij 2008).

Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, podpisana 24. aprila 1963, v veljavi od 19. marec 1967, 596 United Nations Treaty Series, 261. Dostopna na http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf (10. junij 2008).

Enotna Evropska Listina, podpisana 28. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987. Dostopna na: <http://209.85.135.104/search?q=cache:bWHQQDTrtUEJ:eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc+Enotna+Evropska+Listina&hl=sl&ct=clnk&cd=1&gl=si&client=firefox-a> (18. april 2008).

Evropska konvencija o konzularnih funkcijah, podpisana 11. decembra 1967. Dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/061.htm> (10. junij 2008).

Lizbonska pogodba, podpisana 17. decembra 2007. Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (15. maj 2008).

Maastrichtska pogodba, podpisana 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopna na: <http://europa.en.int/abc/obj/treaties/de/detoc01.htm> (25. 10. 2006).

Odločba Sveta (ES) št. 512/2004, z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS)). Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:SL:HTML> (8. junij 2008).

Pogodba iz Nice, podpisana 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003. Dostopna na: http://europa.en.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf (25. 10. 2006).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisana v Rimu 25. marca 1957. Uradni list RS - MP, 27/2004, 23.3.2004. Dostopna na http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-027-00024-MP~P001-0000.PDF (12. februar 2008).

Pogodba o Ustavi za Evropo, podpisana 29. oktobra 2004. Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (25. 10. 2006).

Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o Vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov o vizumih za kratkoročno prebivanje med državami članicami {SEK(2004) 1628} / KOM/2004/0835 končno - COD 2004/0287 */*. Dostopno na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0835:SL:HTML> (15. junij 2008).

Saarbrüški sporazuma o postopni odpravi osebnih mejnih kontrol na nemško-francoski meji, podpisan 13. julija 1948. Dostopno na <http://www.ena.lu/> (10. maj 2008).

Schengenski sporazum o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, uradni naslov Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluxa (Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska, Nadvojvodstvo Luksemburg), Zvezne republike Nemčije in Republike Francije o postopni ukinitvi kontrol na skupnih mejah, podpisan 14. junija 1985. Dostopno na <http://www.ena.lu/> (10. maj 2008).

Schengenska izvedbena konvencija, podpisana 14. junija 1985, v veljavi od 1. septembra 1993. Dostopno na http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/Schengenski_izvedbeni_sporazum_-_slo.pdf (20. april 2008).

Sklep Sveta (ES) št. 553/1995, z dne 19. decembra 1995 o zaščiti državljanov Evropske unije v tretjih državah s strani diplomatsko-konzularnih predstavništav držav članic Evropske

unije. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14010a.htm> (14. september 2008).

Skupna konzularna navodila, z dne 16. decembra 2002. Uradni list C 313, 16/12/2002.

Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:313:0001:0001:EN:PDF> (15. julij 2008).

Skupna konzularna navodila o vizumih za diplomatsko konzularna predstavništva, podpisana 27. septembra 2005. Dostopna na <http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/konzulara/CCIsl.pdf> (20. april 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 1683/95 z dne 29. maja 1995 o enotni obliki za vizume. Uradni list L 164, 14/07/1995 str. 0001 – 000. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995R1683&model=guichett (15. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 2317/95, z dne 25. septembra 1995 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. Uradni list L 234, 03/10/1995 str. 0001 – 0003. To uredbo je razveljavilo Evropsko sodišče in danes ni več v veljavi. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995R2317&model=guichett (15. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 574/1999, z dne 12. marca 1999 o določitvi tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume. Uradni list L 072, 18/03/1999 str. 0002 – 0005. Ta uredba je bila razveljavljena z Uredbo 539/2001 in danes ni več v veljavi. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31999R0574&model=guichett (15. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 539/2001, z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Uradni list L 081, 21/03/2001 str. 0001 – 000. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001R0539&model=guichett (15. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 789/2001, z dne 24. aprila 2001, s katero se Svetu pridržijo izvedbena pooblastila v zvezi z nekaterimi podrobnejšimi predpisi in praktičnimi postopki preverjanja prošenj za vizume. Uradni list L 116, 26/04/2001 str. 0002 – 0004. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001R0789&model=guichett (10. maj 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 1091/2001, z dne 28. maja 2001 o prostem gibanju za državljane tretjih držav z vizumom za daljše prebivanje. Uradni list L 150, 06/06/2001 str. 0004 – 0005. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001R1091&model=guichett (10. maj 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 2414/2001, z dne 7. decembra 2001 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32001R2414&model=guichett (12. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 333/2002, z dne 18. februarja 2002 o enotni obliki obrazcev, na katere se nalepi vizum, ki ga je izdala država članica imetnikom potnih listin, ki jih država članica, ki je obrazec izdala, ne priznava. Uradni list L 053, 23/02/2002 str. 0004 – 0006. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002R0333&model=guichett (10. maj 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 334/2002, z dne 18. februarja 2002 o spremembi Uredbe (ES) št. 1683/95 o enotni obliki za vizume. Uradni list L 053, 23/02/2002 str. 0007 – 0008. Dostopna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002R0334&model=guichett (10. maj 2008).

Uredba sveta (ES) št. 453/2003, z dne 6. marca 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o tretjih državah, katerih državljani morajo imeti ob prehodu zunanjih meja vizum, in tretjih državah, katerih državljani so izvzeti iz vizumske obveznosti. Uradni list L 069, 13/03/2003 str. 0010 – 0011. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0453:EN:NOT> (12. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) 2007/2004, z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (FRONTEX). Uradni list L 349, 25/11/2004. Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF> (10. junij 2008).

Uredba Sveta (ES) št. 1932/2006 z dne 21. decembra 2006 o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Uradni list L 29, 3.2.2007, str. 10–13). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:029:0010:0013:SL:PDF> (22. junij 2008).

Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih

za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS). Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081:SL:PDF> (8. junij 2008).