PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2017/1804

z dne 3. oktobra 2017

o izvajanju določb Zakonika o schengenskih mejah o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah na schengenskem območju

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Na območju brez nadzora na notranjih mejah se je za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah mogoče odločiti le v izrednih okoliščinah kot odziv na razmere, ki resno vplivajo na javni red ali notranjo varnost območja ali njegovih delov oziroma ene ali več držav članic. Ponovna uvedba takega nadzora je glede na učinek, ki bi ga lahko imela na pravico vseh oseb do prostega gibanja in na pravico do prostega pretoka blaga na območju brez nadzora na notranjih mejah, lahko samo skrajni ukrep, za katerega veljajo strogi pogoji glede področja uporabe in obdobja trajanja vsake začasne ponovne uvedbe.

(2) Veljavne določbe Zakonika o schengenskih mejah omogočajo hitro začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, kadar je zaradi resne grožnje za javni red ali notranjo varnost v državi članici potrebno takojšnje ukrepanje, in sicer za obdobje največ dveh mesecev (člen 28). Zakonik predvideva ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v primeru resne grožnje za javni red ali notranjo varnost tudi v primeru predvidenih dogodkov za obdobje največ šestih mesecev (člen 25). Združeno izvajanje členov 28 in 25 Zakonika o schengenskih mejah omogoča ohranitev mejnega nadzora za skupno obdobje največ osmih mesecev. Poleg tega nova grožnja za javni red ali notranjo varnost ponovno sproži uporabo pravil (in s tem nov izračun obdobja trajanja nadzora).

(3) Člen 29 Zakonika o schengenskih mejah vsebuje izredni postopek, ki omogoča ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah za obdobje do dveh let, kadar je ogroženo splošno delovanje območja brez nadzora na notranjih mejah zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah, ki so bile ugotovljene v okviru schengenskega ocenjevanja. Od sprejetja Uredbe (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) se lahko ta postopek uporabi tudi v primeru, da država članica ne sprejme potrebnih ukrepov na podlagi ocene ranljivosti ali ne sodeluje z Agencijo, če razmere na zunanjih mejah zahtevajo nujno ukrepanje.

(4) Čeprav so trenutno veljavna obdobja v veliki večini primerov zadostovala, se je v zadnjem času izkazalo, da lahko nekatere resne grožnje za javni red ali notranjo varnost, kot so teroristične grožnje ali večja nenadzorovana sekundarna gibanja znotraj Unije, trajajo tudi bistveno dlje od navedenih obdobij.

(5) Komisija je sprejela predlog za spremembo zadevnih določb Zakonika o schengenskih mejah, da bi se v prihodnje take dolgotrajne grožnje lahko obravnavale. S predlogom se bodo spremenila obdobja iz člena 25 Zakonika o schengenskih mejah v primeru predvidenih dogodkov, obenem pa predlog potrjuje, da je upravičeno podaljšati ponovno uvedeni nadzor na notranjih mejah za daljše obdobje od veljavnih, vendar za največ dve leti. Predlog poleg tega omogoča nadaljnje podaljšanje nadzora na notranjih mejah, če določena grožnja za notranjo varnost ali javni red obstaja tudi po navedenem obdobju.

(6) Ta nova obdobja spremljajo dodatne postopkovne zahteve za države članice, ki morajo biti izpolnjene pred ponovno uvedbo ali podaljšanjem nadzora na notranjih mejah. Od držav članic se zlasti zahteva, da svoja uradna obvestila utemeljijo z oceno tveganja, ki dokazuje, da je načrtovana ponovna uvedba ali podaljšanje nadzora na notranjih mejah skrajni ukrep, in ki pojasnjuje, kako bi nadzor na notranjih mejah pomagal obravnavati ugotovljeno grožnjo. Poleg tega mora Komisija zdaj izdati mnenje, kadar koli nadzor na notranjih mejah presega

([1]) Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 863/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, Uredbe Sveta (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES (UL L 251, 16.9.2016, str. 1).

obdobje šestih mesecev. Spremenjene so bile tudi določbe v zvezi s „postopkom posvetovanja“ po izdanem mnenju Komisije, ki odražajo novo vlogo evropske mejne in obalne straže in Europola ter zagotavljajo, da se rezultati takega posvetovanja, zlasti kar zadeva sodelovanje sosednjih držav članic, ustrezno upoštevajo. Vse te spremembe so namenjene zagotovitvi, da se ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah uporabi le, kadar je to nujno in upravičeno, ter da ne presega nujnega in upravičenega obdobja.

(7) Predlagane spremembe Zakonika o schengenskih mejah nadgrajujejo trenutno veljavne določbe. V obdobju do sprejetja sprememb Zakonika o schengenskih mejah, kot so opisane zgoraj, je bistvenega pomena, da vse države članice, ki nameravajo ponovno uvesti začasni nadzor na notranjih mejah, v polnem obsegu izvajajo zahteve veljavnih določb Zakonika o schengenskih mejah, ki že zdaj zahtevajo, da države članice, ki nameravajo uporabiti ta ukrep, najprej razmislijo o uvedbi drugih ukrepov, ki niso mejni nadzor, ter da sodelujejo s sosednjimi državami članicami.

(8) V skladu s členom 26 Zakonika o schengenskih mejah bi morala zadevna država članica pred odločitvijo o uvedbi ali podaljšanju začasnega nadzora na notranjih mejah oceniti, v kolikšni meri se lahko s takim ukrepom ustrezno odpravi grožnja za javni red ali notranjo varnost, ter sorazmernost ukrepa glede na zadevno grožnjo, pri tem pa med drugim upoštevati verjetni učinek takega ukrepa na prosto gibanje oseb na območju brez nadzora na notranjih mejah. Ciljno usmerjen nadzor, ki temelji na analizi tveganja in obveščevalnih podatkih, ki se nenehno posodabljajo, bi zato prispeval h kar največjim koristim nadzora in omejil njegov negativni učinek na prosto gibanje.

(9) Državam članicam, ki jih zadeva ponovna uvedba nadzora na zadevnih delih meje, bi moralo biti dovoljeno, da redno izražajo svoje mnenje o nujnosti nadzora, da bi se vzpostavilo vzajemno sodelovanje vseh vpletenih držav članic in da bi se redno pregledovala sorazmernost ukrepov z dogodki, ki so privedli do ponovne uvedbe mejnega nadzora, in z grožnjo za javni red ali notranjo varnost. Država članica, ki se je odločila za ponovno uvedbo takega nadzora, bi morala ta mnenja upoštevati pri preučevanju in pregledovanju nujnosti takega nadzora s ciljem, da se nadzor nenehno prilagaja okoliščinam.

(10) V skladu s členom 27(1)(e) Zakonika o schengenskih mejah bi morala država članica, ki namerava ponovno uvesti ali podaljšati nadzor na notranjih mejah, med drugim zagotoviti informacije o ukrepih, ki naj bi jih sprejele druge države članice v okviru načrtovanega mejnega nadzora. Poleg tega lahko v skladu s členom 27(5) Zakonika o schengenskih mejah potekajo skupna srečanja med državo članico, ki načrtuje ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, drugimi državami članicami, zlasti tistimi, ki jih taki ukrepi neposredno zadevajo, in Komisijo, da bi po potrebi organizirale vzajemno sodelovanje držav članic. Take stike s sosednjimi državami članicami bi bilo treba izkoristiti za omejitev učinka na prosto gibanje oseb.

(11) Ker se začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah lahko uporabi le v izrednih okoliščinah in kot skrajni ukrep, bi morale države članice najprej preučiti, ali bi se lahko za učinkovito odpravo ugotovljene grožnje uporabili drugi ukrepi, ki niso mejni nadzor, ter se za uvedbo nadzora na zadevnih notranjih mejah odločiti le v skrajnem primeru, če taki manj omejevalni ukrepi v zvezi s čezmejnim prometom ne morejo zadovoljivo obravnavati ugotovljenih groženj. V skladu s členom 27(1) Zakonika o schengenskih mejah bi morale zadevne države članice v svojih uradnih obvestilih navesti izid tega premisleka in razloge za odločitev za mejni nadzor.

(12) V zvezi s tem bi si morale države članice po svojih najboljših močeh prizadevati, da še naprej v celoti izvajajo Priporočilo Komisije z dne 12. maja 2017 (C(2017) 3349 final) o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju.

(13) To priporočilo bi bilo treba izvajati ob doslednem spoštovanju temeljnih pravic.

(14) To priporočilo bi bilo treba nasloviti na vse schengenske države, ki jih zavezuje naslov III Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) –

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

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

OMEJITEV UČINKA NA PROSTO GIBANJE

Da bi se zagotovilo ustrezno ravnovesje med potrebo po zaščiti javnega reda ali notranje varnosti držav članic in koristmi območja brez nadzora na notranjih mejah, bi morale države članice, ki nameravajo začasno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, skrbno upoštevati in redno ocenjevati naslednje vidike, kadar v skladu s členom 26 Zakonika o schengenskih mejah ocenjujejo nujnost in sorazmernost vsake začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah na podlagi členov 25 in 28 Zakonika o schengenskih mejah:

(a) verjetni učinek ponovne uvedbe nadzora na prosto gibanje oseb na območju brez nadzora na notranjih mejah;

(b) verjetni učinek ponovne uvedbe nadzora na notranji trg.

V ta namen bi morale države članice, ki nameravajo začasno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, v uradnem obvestilu iz člena 27(1) Zakonika o schengenskih mejah navesti rezultate svoje ocene o učinku načrtovane ponovne uvedbe ali podaljšanja nadzora na notranjih mejah na prosto gibanje in notranji trg.

Države članice, ki nameravajo začasno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, bi se morale vzdržati vseh ukrepov, ki ne bi bili upravičeni glede na ugotovljeno resno grožnjo za javni red ali notranjo varnost. Dele meje, na katerih se začasno ponovno uvede nadzor na notranjih mejah, bi morale na primer omejiti na to, kar je nujno potrebno za obravnavanje ugotovljene grožnje.

SKUPNA ODGOVORNOST IN SODELOVANJE

Glede na cilj omejitve učinka na prosto gibanje bi države članice, ki nameravajo začasno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, morale:

(a) dovolj zgodaj vnaprej opraviti posvetovanje z državami članicami, ki jih zadeva načrtovana ponovna uvedba;

(b) vzdrževati nepretrgano tesno sodelovanje, da se omogočijo nenehen pregled in prilagoditve nadzora ter s tem upoštevajo spreminjajoče se potrebe in učinek na terenu;

(c) biti pripravljene druga drugi pomagati z namenom učinkovitega izvajanja mejnega nadzora, če je to potrebno in upravičeno.

UPORABA ALTERNATIVNIH UKREPOV

Za zagotovitev, da je začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah skrajni ukrep, ki se uporablja le, kadar ugotovljene resne grožnje za javni red ali notranjo varnost ni mogoče ustrezno obravnavati z drugimi sredstvi, bi morale države članice v celoti izvajati Priporočilo Komisije z dne 12. maja 2017 (C(2017) 3349 final) o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju.

V Bruslju, 3. oktobra 2017

Za Komisijo
Dimitris AVRAMOPOULOS
Član Komisije