EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o začasni omejitvi nenujnih potovanj v Evropsko unijo

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Voditelji držav oziroma vlad EU so 10. marca 2020 poudarili potrebo po skupnem evropskem pristopu v zvezi s pandemijo COVID-19. Komisija je 16. marca 2020 sprejela sporočilo[1], v katerem je priporočila začasno omejitev nenujnih potovanj iz tretjih držav na območje EU+[2]. Voditelji EU so se 17. marca 2020 na priporočilo Komisije dogovorili o usklajenem ukrepanju na zunanjih mejah. Od takrat so vse države članice EU (razen Irske) in pridružene schengenske države (v nadaljnjem besedilu: države članice) sprejele nacionalne odločitve za izvajanje omejitve potovanj[3].

Komisija je 8. aprila 2020[4] in 8. maja 2020[5] sprejela nadaljnji sporočili. V zadnjem je države članice pozvala k podaljšanju omejitve potovanj do 15. junija 2020.

Ministri za notranje zadeve so na seji 5. junija 2020 razpravljali o tem, kako dolgo bi bilo treba ohraniti omejitve vstopa v EU za državljane tretjih držav, ter o merilih in ukrepih, ki bi jih bilo treba uporabiti pri odločanju o postopni odpravi takih omejitev za posamezne tretje države. V skladu s „Skupnim evropskim časovnim načrtom za odpravo ukrepov za zajezitev COVID-19“[6] z dne 15. aprila je bilo doseženo soglasje o tem, da je treba najprej odpraviti nadzor na notranjih mejah, nato pa uporabiti enoten pristop pri postopnem odpravljanju omejitev za nenujna potovanja v Evropsko unijo. Komisija je bila pozvana, da predlaga usklajeno nadaljnje ukrepanje na podlagi jasnih meril.

Komisija je 11. junija 2020 sprejela sporočilo[7], v katerem je priporočila podaljšanje omejitve potovanj do 30. junija 2020 in določila pristop za postopno odpravo omejitve nenujnih potovanj v Evropsko unijo od 1. julija 2020. Cilj tega predloga je operacionalizacija tega pristopa v obliki priporočila Sveta.

• Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike

To priporočilo je namenjeno izvajanju obstoječih določb na področju zadevne politike, in sicer izvajanju kontrole oseb in učinkovitemu nadzoru pri prehajanju zunanjih meja.

• Skladnost z drugimi politikami Unije

To priporočilo je v skladu z drugimi politikami Unije, vključno s politikami na področju zunanjih odnosov in javnega zdravja.

---

1 COM(2020) 115 z dne 16. marca 2020.

2 „Območje EU+“ vključuje vse schengenske države članice (vključno z Bolgarijo, Ciprom, Hrvaško in Romunijo) ter štiri pridružene schengenske države. Vključuje tudi Irsko in Združeno kraljestvo, če se odločita za uskladitev ukrepov.

3 Tudi Združeno kraljestvo je bilo spodbujeno k izvajanju te začasne omejitve potovanj, vendar se za to ni odločilo. Ker se državljani Združenega kraljestva do konca prehodnega obdobja še vedno obravnavajo enako kot državljani EU, so izvzeti iz omejitve potovanj.

4 COM(2020) 148 z dne 8. aprila 2020.

5 COM(2020) 222 z dne 8. maja 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_sl.pdf.

7 COM(2020) 399 z dne 11. junija 2020.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti drugi stavek člena 292, ter točka (b) člena 77(2) Pogodbe

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Svet lahko na podlagi člena 292 PDEU sprejme priporočila. V skladu z drugim stavkom te določbe Svet odloča na predlog Komisije v vseh primerih, za katere Pogodbi določata, da akte sprejema na predlog Komisije.

Trenutne razmere so tak primer, saj je za usklajen pristop na zunanji meji potrebna skupna rešitev. Člen 77(1)(b) PDEU določa, da Unija oblikuje politiko, da bi se izvajala kontrola oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja. Člen 77(2)(b) PDEU določa ukrepe v zvezi s kontrolo oseb pri prehodu zunanjih meja. Ukrepe na podlagi člena 77(2) PDEU sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku. V skladu s členom 289(1) PDEU redni zakonodajni postopek poteka na podlagi predloga Komisije.

- **Sorazmernost**

V tem predlogu so upoštevani spreminjajoče se epidemiološko stanje in vsi ustrezni dokazi, ki so na voljo. Organi držav članic in pridruženih schengenskih držav so še naprej odgovorni za izvajanje predlaganega priporočila Sveta. Zato je predlog primeren za dosego zastavljenega cilja in ne presega tistega, kar je potrebno in sorazmerno.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Ni relevantno.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in ocena učinka**

Ta predlog upošteva razprave z državami članicami, odkar so bile izvedene prve začasne omejitve. Ocena učinka ni bila opravljena, vendar so v predlogu upoštevani spreminjajoče se epidemiološko stanje in vsi ustrezni dokazi, ki so na voljo.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog nima proračunskih posledic.

2020/0134 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o začasni omejitvi nenujnih potovanj v Evropsko unijo

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti drugega stavka člena 292 in člena 77(2)(b) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Voditelji držav oziroma vlad Evropske unije so 10. marca 2020 poudarili potrebo po skupnem evropskem pristopu v zvezi s COVID-19.

(2) Komisija je 16. marca 2020 sprejela sporočilo[8], v katerem je priporočila začasno, enomesečno omejitev nenujnih potovanj iz tretjih držav na območje EU+[9]. Voditelji držav oziroma vlad EU so se 17. marca 2020 dogovorili o izvajanju začasne omejitve nenujnih potovanj. Omejitve so uvedle tudi štiri pridružene schengenske države.

(3) Komisija je 8. aprila 2020[10] in 8. maja 2020[11] sprejela sporočili o nadaljnjem ukrepanju in v obeh priporočila podaljšanje omejitve nenujnih potovanj za en mesec. Vse schengenske države članice in štiri pridružene schengenske države (v nadaljnjem besedilu: države članice) so se odločile za izvajanje teh podaljšanj, in sicer zadnjič do 15. junija 2020.

(4) Predsednica Evropske komisije in predsednik Evropskega sveta sta 15. aprila 2020 predstavila skupni evropski časovni načrt za odpravo ukrepov za zajezitev COVID-19[12]. Časovni načrt predvideva dvostopenjski pristop, v skladu s katerim bi bilo treba nadzor na notranjih mejah odpraviti na usklajen način. Nato bi se začasne omejitve na zunanjih mejah postopoma sproščale, prebivalci držav, ki niso članice EU, pa bi lahko ponovno opravljali nenujna potovanja v Evropsko unijo.

(5) Posvetovanja z državami članicami so potrdila potrebo po nadaljnjem kratkem podaljšanju obstoječih omejitev na zunanjih mejah in nujnosti enotnega pristopa pri njihovem postopnem odpravljanju.

(6) Komisija je 11. junija 2020 sprejela sporočilo[13], v katerem je priporočila podaljšanje omejitve nenujnih potovanj v Evropsko unijo do 30. junija 2020 in določila pristop za

---

8 COM(2020) 115 z dne 16. marca 2020.

9 „Območje EU+“ vključuje vse schengenske države članice (vključno z Bolgarijo, Ciprom, Hrvaško in Romunijo) ter štiri pridružene schengenske države. Vključuje tudi Irsko in Združeno kraljestvo, če se odločita za uskladitev ukrepov.

10 COM(2020) 148 z dne 8. aprila 2020.

11 COM(2020) 222 z dne 8. maja 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_sl.pdf

13 COM(2020) 399 z dne 11. junija 2020.

postopno odpravo omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo od 1. julija 2020. Vse države članice so omejitve podaljšale do 30. junija.

(7) Med državami članicami od takrat potekajo razprave o merilih in metodologiji, ki jih je treba uporabiti.

(8) To priporočilo ne vpliva na odgovornost držav članic, da še naprej uporabljajo člen 6 Zakonika o schengenskih mejah[14], ki določa pogoje za vstop državljanov tretjih držav. Države članice zlasti ohranjajo odgovornost, da za vsak primer posebej ocenijo, ali je treba državljana tretje države obravnavati kot grožnjo javnemu zdravju. V zvezi s tem bi morale države članice zagotoviti tesno sodelovanje med organi mejne policije in ponudniki prevoza.

(9) Nadzor meje ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah. Države članice bi zato morale zagotoviti, da so ukrepi, sprejeti na zunanjih mejah, usklajeni, da ne bi bilo ogroženo delovanje schengenskega območja.

(10) Pri odločitvah o morebitni odpravi omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo bi bilo treba upoštevati epidemiološko stanje v EU, tj. povprečno število primerov COVID-19 v zadnjih 14 dneh in na 100 000 prebivalcev. Povprečje v EU je trenutno 16 primerov.

(11) Z Mednarodnim zdravstvenim pravilnikom (2005), sprejetim na 58. generalni skupščini Svetovne zdravstvene organizacije 23. maja 2005, se je okrepilo usklajevanje pripravljenosti in odzivanja na izredne razmere mednarodnih razsežnosti na področju javnega zdravja med državami pogodbenicami Svetovne zdravstvene organizacije (SZO), v kateri sodelujejo vse države članice Unije. Mednarodni zdravstveni pravilnik opredeljuje temeljne javnozdravstvene zmogljivosti, ki jih morajo vzdrževati države pogodbenice Svetovne zdravstvene organizacije. Podatki, ki jih države v skladu s tem pravilnikom redno sporočajo, se lahko združijo v skupno oceno kot približek skupnih zmogljivosti za odziv.

(12) Učinkovitost odločitev o odpravi omejitev za nenujna potovanja v Evropsko unijo je odvisna od tega, ali jih države članice izvajajo enotno na vseh zunanjih mejah. Iz Pogodb izhaja obveznost zagotavljanja usklajenosti, da ne bi bilo ogroženo delovanje schengenskega območja. Bolj omejevalen pristop ne bi ogrozil delovanja schengenskega območja, manj omejevalen pristop od tega, ki je usklajen na ravni schengenskega območja, pa bi lahko povzročil tako tveganje. Posamezna država članica se zato ne bi smela enostransko odločiti, da bo za določeno tretjo državo odpravila omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo, preden se za odpravo omejitev za to državo enotno ne odločijo tudi druge države članice.

(13) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola (št. 22) o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in PDEU, to priporočilo vpliva na Dansko. Ker to priporočilo nadgrajuje schengenski pravni red, se Danska v skladu s členom 4 navedenega protokola v šestih mesecih od dne, ko Svet sprejme to priporočilo, odloči, ali ga bo prenesla v svoje nacionalno pravo.

[14] 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.

(14) To priporočilo predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerem Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES ne sodeluje[15]; to priporočilo zato ne vpliva na Irsko.

(15) To priporočilo za Islandijo in Norveško predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke A člena 1 Sklepa Sveta 1999/437/ES[16].

(16) To priporočilo za Švico predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke A člena 1 Sklepa 1999/437/ES[17] v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES[18].

(17) To priporočilo za Lihtenštajn predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke A člena 1 Sklepa 1999/437/ES[19] v povezavi s členom 3 Sklepa 2011/350/EU[20].

(18) Pravni status tega priporočila, kakor je naveden v uvodnih izjavah 13 do 17, ne vpliva na potrebo, da se v interesu pravilnega delovanja schengenskega območja vse države članice enotno odločijo o odpravi omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

1. Za določitev tretjih držav, za katere se odpravi trenutna omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo, bi morale države članice uporabljati metodologijo in merila, določena v Sporočilu Komisije z dne 11. junija 2020[21] o tretji oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v Evropsko unijo. Merila, navedena v sporočilu, se nanašajo na epidemiološko stanje in zajezitvene ukrepe, vključno z omejevanjem fizičnih stikov, ob upoštevanju gospodarskih in socialnih vidikov.

2. Kar zadeva epidemiološko stanje, morajo tretje države izpolnjevati naslednja merila, ki se redno preverjajo:

   – blizu ali manj kot 16 novih primerov COVID-19 v zadnjih 14 dneh in na 100 000 prebivalcev,

---

15 Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

16 UL L 176, 10.7.1999, str. 36.

17 UL L 53, 27.2.2008, str. 52.

18 Sklep Sveta 2008/146/ES z dne 28. januarja 2008 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda v imenu Evropske skupnosti (UL L 53, 27.2.2008, str. 1).

19 UL L 160, 18.6.2011, str. 21.

20 Sklep Sveta 2011/350/EU z dne 7. marca 2011 o sklenitvi Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, v zvezi z odpravo kontrol na notranjih mejah in prostim gibanjem oseb, v imenu Evropske unije (UL L 160, 18.6.2011, str. 19).

21 COM(2020) 399 z dne 11. junija 2020.

– trend gibanja novih primerov v istem obdobju v primerjavi s prejšnjimi 14 dnevi je stabilen ali se zmanjšuje ter

– splošen odziv na COVID-19 ob upoštevanju razpoložljivih informacij o vidikih, kot so testiranje, nadzor, sledenje stikom, zajezitev širjenja, zdravljenje in poročanje. Če podatki o takih vidikih niso na voljo, lahko države članice uporabijo skupno povprečje za vse zmogljivosti iz Mednarodnega zdravstvenega pravilnika, če je to večje od 50. Upoštevajo se lahko tudi informacije, ki so jih predložile delegacije EU na podlagi kontrolnega seznama, priloženega sporočilu z dne 11. junija 2020.

3. Pri določanju, ali se za državljana tretje države začasna omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo uporablja, bi moral biti odločilni dejavnik prebivališče v tretji državi, za katero so bile odpravljene omejitve nenujnih potovanj (in ne državljanstvo).

4. Omejitve potovanj se lahko za posamezno tretjo državo odpravijo ali ponovno uvedejo v skladu s spremembami pogojev iz odstavka 2 glede epidemiološkega stanja. Če se razmere v tretji državi hitro poslabšajo, bi se bilo treba tudi hitro odločati o omejitvah.

5. Tudi če se za tretjo državo še naprej uporablja začasna omejitev potovanj, bi bilo treba omogočiti nujna potovanja za kategorije potnikov[22], navedene v sporočilih z dne 16. marca[23] in 11. junija 2020[24] ter smernicah z dne 30. marca 2020[25]. Države članice lahko uvedejo dodatne varnostne ukrepe za te potnike, zlasti če prihajajo iz regije z visokim tveganjem.

6. Iz omejitve potovanj bi bilo treba izvzeti zlasti naslednje kategorije oseb, ne glede na namen potovanja:

(a) državljane Unije v smislu člena 20(1) PDEU in državljane tretjih držav, ki na podlagi sporazumov med Unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter zadevnimi tretjimi državami na drugi strani uživajo pravice do prostega gibanja, ki so enakovredne pravicam državljanov Unije, in njihove družinske člane[26];

---

22 Posebne kategorije potnikov, ki opravljajo nujno funkcijo ali morajo nujno potovati:
i. zdravstveni delavci, zdravstveni raziskovalci in tisti, ki skrbijo za starejše;
ii. obmejni delavci;
iii. sezonski delavci v kmetijstvu;
iv. prevozniki;
v. diplomati, uslužbenci mednarodnih organizacij, vojaki in humanitarni delavci ter osebje civilne zaščite, ki opravljajo svoje naloge;
vi. potniki v tranzitu;
vii. potniki, ki potujejo iz nujnih družinskih razlogov;
viii. osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito ali potujejo iz drugih humanitarnih razlogov ob spoštovanju načela nevračanja;
ix. državljani tretjih držav, ki potujejo zaradi študija;
x. visokokvalificirani delavci, če je njihova zaposlitev potrebna z gospodarskega vidika in dela ni mogoče odložiti ali opraviti v tujini.

23 COM(2020) 115 z dne 16. marca 2020.

24 COM(2020) 399 z dne 11. junija 2020.

25 C(2020) 2050 z dne 30. marca 2020.

26 Kot so opredeljeni v členih 2 in 3 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, UL L 158, 30.4.2004, str. 77.

(b) državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v skladu z direktivo o dolgoročnem prebivanju[27], in osebe, ki imajo pravico do prebivanja na podlagi drugih direktiv EU ali nacionalne zakonodaje ali ki imajo nacionalne vizume za dolgoročno prebivanje, ter njihove družinske člane.

Vseeno pa lahko države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, kot so zahteva po samoosamitvi takih oseb ob povratku iz tretje države, za katero se začasna omejitev potovanj ohrani, ali podobne ukrepe, če enake zahteve naložijo tudi svojim državljanom.

7. Vzajemnost bi bilo treba redno presojati za vsak primer posebej, zlasti v zvezi s tretjimi državami, ki imajo nižjo stopnjo okužb od povprečja EU.

8. Te korake bi morale izvajati vse države članice na vseh zunanjih mejah. Države članice bi si morale prizadevati za enotno uporabo vseh ukrepov.

9. Zaradi pravilnega delovanja schengenskega območja se posamezna država članica ne bi smela enostransko odločiti, da odpravi omejitev nenujnih potovanj v Evropsko unijo za določeno tretjo državo, dokler se za odpravo omejitev za to državo dosledno usklajeno ne odločijo tudi druge države članice.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

[27] Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, UL L 16, 23.1.2004, str. 44.