

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 13.10.2010
COM(2010) 554 konč.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o uporabi naslova III (Notranje meje) Uredbe (ES) št. 562/2006 o Zakoniku Skupnosti o
pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)**

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi naslova III (Notranje meje) Uredbe (ES) št. 562/2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)

1. UVOD

Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah, v nadaljnjem besedilu: Zakonik)¹ je začela veljati 13. oktobra 2006. Zakonik je uskladil in nadalje razvil schengenski pravni red, zlasti ustrezne določbe Schengenske konvencije² in Skupnega priročnika³. Naslov III Zakonika je potrdil odpravo vseh kontrol oseb pri prehajanju notranjih meja med schengenskimi državami članicami. Vzpostavitev območja brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, pomeni enega najvidnejših dosežkov Unije.

Zakonik vsebuje merila, na podlagi katerih se določi, ali ima izvrševanje policijskih pooblastil na območjih notranjih meja enak učinek kot mejne kontrole. V skladu z Zakonikom odprava nadzora notranjih meja prav tako obvezuje države članice, da odpravijo ovire v prometu na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah. V izrednih razmerah, ki vključujejo resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti države članice, se lahko v skladu s postopkom, določenim v Zakoniku, za določeno obdobje ponovno uvede nadzor na notranjih mejah.

V skladu s členom 38 Zakonika Komisija predloži poročilo o uporabi naslova III Evropskemu parlamentu in Svetu najpozneje do 13. oktobra 2009.

Komisija je na države članice naslovila vprašalnik, da bi pridobila podatke o uporabi naslova III. To poročilo je bilo pripravljeno na podlagi odgovorov, ki jih je zagotovilo triindvajset držav članic. Dve državi članici (Madžarska in Malta) zahtevanih podatkov nista zagotovili. Poročilo odraža tudi podatke, ki so jih Komisiji predložili državljani in poslanci Evropskega parlamenta ter navajajo domnevne mejne kontrole na notranjih mejah.

2. ODPRAVA NADZORA NA NOTRANJIH MEJAH (ČLEN 20)

Zakonik potrjuje, da se lahko notranje meje prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejnih kontrol oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. Odprava nadzora na notranjih mejah pomeni tudi odpravo varovanja meje. Treba je opozoriti, da obveznost prevoznikov, da vrnejo

¹ UL L 105, 13.4.2006, str. 1.

² Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezno republiko Nemčijo in Francosko republiko o postopni odpravi mejnih kontrol na njihovih skupnih mejah (UL L 239, 22.9.2000, str. 19).

³ UL C 313, 16.12.2002, str. 97. Skupni priročnik je bil razveljavljen s sprejetjem Zakonika.

potnike, ki potujejo po kopnem, zraku ali morju, ne velja za notranje prometne povezave na schengenskem območju⁴.

3. PRAKTIČNA UPORABA DOLOČB, KI UREJAJO KONTROLE ZNOTRAJ OZEMELJ DRŽAV ČLANIC, IN TEŽAVE V ZVEZI S TEM (ČLEN 21)

3.1. IZVRŠEVANJE POLICIJSKIH POOBLASTIL (ČLEN 21(A))

3.1.1. PRAVNA PODLAGA

Načeloma je treba prehod notranje meje med dvema državama članicama obravnavati kot potovanje med okrožji ali regijami v državi članici. Toda glede na odgovornost držav članic za ohranjanje javnega reda in miru ter zagotavljanje notranje varnosti se lahko izvajajo kontrole v skladu z oceno tveganja po vsem ozemlju, vključno z območji notranjih meja. Pogostost tovrstnih kontrol se lahko razlikuje glede na določeno področje.

Kontrole oseb pri izvrševanju policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo so dovoljene po vsem njihovem ozemlju vključno z obmejnimi območji, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola. Zakonik vsebuje neizčrpen seznam meril, s katerimi se oceni, ali je izvrševanje policijskih pooblastil enakovredno mejnim kontrolam ali ne. Zato se policijski ukrepi ne štejejo za enakovredne mejnim kontrolam, če:

nimajo cilja opravljanja nadzora meje;

temeljijo na splošnih policijskih informacijah in izkušnjah glede možnih groženj javni varnosti ter stremijo zlasti k boju proti čezmejnemu kriminalu;

glede načrtovanja in izvrševanja jasno odstopajo od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah;

pomenijo izvajanje naključnih kontrol.

3.1.2. UPORABA MERIL

Da bi pokazali, da notranje meje in obmejna območja niso območja, na katerih se kontrole ne smejo izvajati, je bilo določenih več meril, ki omogočajo oceno (ne-)enakovrednosti mejnim kontrolam. Obmejna območja lahko pomenijo posebno tveganje za čezmejni kriminal, zato je lahko pogostost in intenzivnost policijskih kontrol večja kot na drugih delih ozemlja. Toda te kontrole morajo biti ciljno naravnane, temeljiti morajo na trdnih in dejanskih policijskih informacijah in izkušnjah v zvezi z grožnjami za javno varnost ter ne smejo biti sistematične. Policijske informacije morajo temeljiti na dejstvih in jih je treba nenehno preverjati. Zato se morajo kontrole izvajati naključno v skladu z oceno tveganja.

Večina držav članic pravi, da izvajajo nesistematične naključne policijske kontrole na podlagi ocen tveganja varnostnih razmer (zlasti tveganje zaradi nezakonitega priseljevanja ali kršitev kazenske, varnostne ali prometne zakonodaje), izmenjanih podatkov na nacionalni, regionalni

⁴ Člen 26 Schengenske konvencije in Direktiva Sveta 2001/51/ES z dne 28. junija 2001 o dopolnitvi določb člena 26 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 (UL L 187, 10.7.2001, str. 45).

ali lokalni ravni ter analiziranja profilov. Te kontrole so pogosto rezultat mednarodnega sodelovanja med sosednjimi državami (rednih sestankov in izmenjav policijskih informacij prek nacionalnih kontaktnih točk) in se lahko izvajajo s skupnimi patruljami, oblikovanimi na podlagi sporazumov o policijskem sodelovanju.

Čeprav je lahko ugotoviti, da se kontrola izvaja za izvrševanje prometne zakonodaje in ne kot mejna kontrola, npr. kadar se vozniki, ki prihajajo iz diskoteke v bližini notranje meje, preverjajo s testi alkoholiziranosti, ki lahko vključujejo potrebo po določitvi identitete osebe, je težje oceniti naravo kontrol, katerih cilj je zagotovitev spoštovanja zakonodaje o priseljevanju.

Še en pomemben element je cilj kontrole, ki lahko zadeva blago in ne nujno oseb samih. Cilj kontrole je odločilen za oceno morebitnih kršitev Zakonika o schengenskih mejah ali predpisov EU o prostem pretoku blaga. Nasprotno pa ni pomembno, kateri nacionalni organ izvaja kontrolo, saj lahko države članice na različne organe prenesejo različne pristojnosti, npr. carinski uradnik je lahko pristojen za preverjanje zakonitosti bivanja in policist je lahko pristojen za preverjanje blaga.

3.1.3. POGOSTOST KONTROL – NESISTEMATIČNE KONTROLE

Pomemben element ugotavljanja, ali izvajanje policijskih kontrol pomeni mejne kontrole ali ne, je torej pogostost izvajanja kontrol na območjih notranjih meja v primerjavi z drugimi deli ozemlja, za katere so značilne podobne razmere. Toda večina držav nima razpoložljivih podatkov o pogostosti kontrol na obmejnih območjih. Nekateri menijo, da ni mogoče primerjati pogostosti kontrol na obmejnih območjih in njihovem preostalem ozemlju, saj so praksa in prednostne naloge na obmejnih območjih drugačne. Več držav članic pravi, da je pogostost policijskih kontrol v bližini notranjih meja enaka kot na njihovem celotnem ozemlju.

Stroga opredelitev primerne pogostosti in rednosti, s katerima se lahko izvajajo kontrole, ni mogoča, saj bi morala odražati varnostne razmere na ozemlju zadevne države članice. Čeprav se lahko o tem sklepa na podlagi velike pogostosti kontrol, je v posameznih primerih še vedno težko oceniti, ali imajo te kontrole enakovreden učinek kot sistematične mejne kontrole.

3.1.4. PREVERJANJE PRAVILNE UPORABE MERIL

Sodišče EU je 22. junija 2010 v pomembni sodbi⁵ pojasnilo, da nacionalna zakonodaja, ki na policijske organe države članice prenaša pristojnost za nadzor nad identiteto oseb, ki se nahajajo izključno na območju 20 km od notranje meje, neodvisno od njihovega vedenja in zlasti razmer, ki pomenijo grožnjo javnemu redu, z namenom preverjanja spoštovanja obveznosti posedovanja ali nošenja dokazil in listin, ki jih predpisuje zakon, brez potrebnega okvira, ki zagotavlja, da praktično izvajanje te pristojnosti nima enakovrednega učinka kot mejne kontrole, krši člen 67(2) PDEU ter člena 20 in 21 Zakonika o schengenskih mejah.

Komisija na podlagi te sodbe poziva države članice, naj ustrezno prilagodijo nacionalno zakonodajo, ki na nacionalne policijske organe prenaša posebne pristojnosti znotraj območij notranjih meja.

⁵ Združeni zadevi C-188/10 in C-189/10, Melki in drugi.

Komisija meni, da za oceno, ali imajo policijske kontrole enakovreden učinek kot mejne kontrole ali ne, od držav članic potrebuje več podatkov o razlogih in pogostosti izvajanja kontrol na območjih notranjih meja. Ti podatki so potrebni za spremljanje razmer na območjih notranjih meja ter za odziv na pritožbe državljanov in vprašanja poslancev Evropskega parlamenta Komisiji, da se potniki redno ali celo sistematično kontrolirajo na določenih območjih notranjih meja. V tej zvezi je treba opozoriti, da imajo nekatere države članice težave pri ocenjevanju namena kontrol njihovih državljanov, ki jih sistematično izvajajo njihove sosednje države pri prehodu skupne notranje meje.

Zato bo Komisija še naprej skrbno ocenjevala pritožbe in pozivala države članice k zagotavljanju pojasnil. Če pojasnila ne bodo zadovoljiva, bo Komisija uporabila vsa razpoložljiva sredstva, vključno z začetkom postopkov za ugotavljanje kršitev, da bi zagotovila pravilno uporabo prava Unije.

Zato bo Komisija države članice zaprosila, naj zagotovijo statistične podatke o policijskih kontrolah, ki se izvajajo na njihovih ozemljih in zlasti na mejnih območjih.

Da bi pogostost kontrol in splošne podatke, ki so razlog za določeno kontrolo, preverili v praksi, je Komisija v svojem predlogu Uredbe Sveta o vzpostavitvi ocenjevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda predvidela izvedbo nenajavljenih obiskov na kraju samem⁶. Komisija bo zamisel o nenajavljenih obiskih obdržala v posodobljenem predlogu po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe⁷.

Poleg tega, če se pojavi potreba po izvajanju rednih in sistematičnih kontrol kot odziv na varnostne razmere na njihovih ozemljih, države članice predvidijo začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 23 in nadaljnjimi členi Zakonika.

3.2. VARNOSTNA KONTROLA OSEB (ČLEN 21(B))

Odprava nadzora na notranjih mejah ne posega v *varnostno kontrolo oseb, ki jo v skladu z zakonodajo vsake države članice v pristaniščih in na letališčih izvajajo pristojni organi, in sicer pristaniški ali letališki uradniki ali prevozniki, pod pogojem, da se ta kontrola izvaja tudi pri osebah, ki potujejo znotraj države članice*. Osebe na letališčih, v pristaniščih ali osebje prevoznikov izvaja identifikacijo potnikov v okviru varnostnih kontrol bodisi pri prijavi na let bodisi pri vstopu na varovano območje letališča ali pred vstopom na letalo, ali pa izvaja kombinacijo katerih koli od teh kontrol. Čeprav Komisija ne nasprotuje izvajanju kombinacije teh kontrol, priporoča, da se tega ne počne, saj jih državljanji pogosto vidijo kot oviranje njihove pravice do prostega gibanja.

Pri teh kontrolah se lahko preverja le identiteta potnika na podlagi potovalne listine. Državljanji EU se lahko identificirajo na podlagi potnega lista ali osebne izkaznice. Prevozniki niso dolžni sprejeti drugih dokumentov, na primer voznških dovoljenj, bančnih kartic itd., saj to niso osebni dokumenti, lahko pa jih sprejmejo. Državljanji tretjih držav se lahko identificirajo na podlagi potnega lista. Kontrole ne preverjajo, ali državljan tretje države poseduje vizum ali dovoljenje za prebivanje, saj so to le kontrole identitete iz poslovnih ali prometnih varnostnih razlogov. Države članice ne morejo zahtevati izvajanja dodatnih kontrol in prevozniki ne nosijo odgovornosti za prevoz oseb, ki morda ne izpolnjujejo pogojev vstopa ali bivanja v drugih schengenskih državah članicah. Poleg tega prevozniki sami državljanom

⁶ COM(2009) 102 konč.

⁷ Komisija bo spremenjeni predlog predstavila oktobra 2010.

tretjih držav ne morejo naložiti obveznosti, da dokažejo zakonitost bivanja, tako da pokažejo vizum ali dovoljenje za prebivanje. Z vključitvijo takšne obveznosti v pogodbo s potnikom ne bi spoštovali odprave nadzora na notranjih mejah.

3.3. OBVEZNOST POSEDOVANJA ALI NOŠENJA DOKAZIL IN LISTIN (ČLEN 21(C))

Odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na *možnost države članice, da z zakonodajo določi obveznost posedovanja ali nošenja dokazil in listin*. Če države članice uvedejo takšno obveznost, mora veljati na celotnem ozemlju ali na območjih zunanjih meja. Ne more biti omejena le na območja notranjih meja, saj bi to nujno pomenilo, da bi se kontrole izvajale le na teh območjih notranjih meja, kar bi imelo enakovreden učinek kot mejne kontrole.

3.4. OBVEZNOST PRIJAVE (ČLEN 21(D))

Poleg tega odprava nadzora na notranjih mejah ne ukinja *obveznosti državljanov tretjih držav, da se prijavijo na ozemlju katere koli države članice v skladu z določbami člena 22 Schengenske konvencije*. Nekatere države članice (Švedska, Estonija, Nemčija, Finska, Litva, Danska in Norveška) te določbe ne izvajajo, druge priznavajo praktične težave pri preverjanju njenega spoštovanja, spet tretje pa menijo, da jim pomaga pri pridobivanju podatkov o številu državljanov tretjih držav, prisotnih na njihovem ozemlju. Komisija meni, da je izvajanje te določbe v praksi težavno, in se sprašuje, ali ima ta obveznost poročanja z vidika stroškov in koristi kakršen učinek na identifikacijo nezakonitih priseljencev. Komisija bo zato predlagala spremembo Schengenske konvencije, da se odpravi obveznost državljanov tretjih držav, da se prijavijo pri vstopu na ozemlje držav članic.

4. IZVAJANJE OBVEZNOSTI ODPRAVE OVIR V PROMETU NA CESTNIH MEJNIH PREHODIH NA NOTRANJIH MEJAH (ČLEN 22)

V skladu s členom 22 Zakonika *države članice odpravijo vse ovire za tekoč pretok prometa na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah, zlasti vse omejitve hitrosti, ki niso izključno namenjene varnosti v cestnem prometu*. Hkrati pa morajo države članice zagotoviti možnosti za kontrolo v primeručasne ponovne uvedbe nadzora notranjih meja v skladu s členi 23–31 Zakonika⁸.

Komisija je prejela številne pritožbe državljanov, ki kažejo da je tekoč pretok prometa na določenih cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah stalno oviran, zlasti s staro infrastrukturo (npr. zgradbe, kontrolne kabine, strehe nad cesto ali premična oprema, na primer plastični stožci, prepreke, zmanjšanje števila prometnih pasov, semaforji ali prometni znaki) ter posledično precejšnjimi omejitvami hitrosti.

V večini primerov so države članice ovire, ki so jih lahko takoj razstavile, odstranile kmalu po ukinitvi nadzora na notranjih mejah. Nekatere ovire so odstranile postopoma zaradi tehničnih težav, določene ovire pa so ostale. Države članice, ki so se schengenskemu območju pridružile decembra 2007, so to obveznost izvedle v več fazah v skladu s stopnjo težavnosti odstranitve tovrstnih ovir (tj. večina ovir, na primer prometni znaki, je bila odstranjena takoj po ukinitvi nadzora na notranjih mejah, odstranjevanje ali adaptacija obsežne infrastrukture pa

⁸ Ker pridružene schengenske države niso članice carinske unije, se na njihovih mejah s schengenskimi državami članicami še vedno izvajajo carinske kontrole in te pridružene države članice lahko ohranijo primerno infrastrukturo, vključno s posledičnimi omejitvami hitrosti.

še poteka). Na splošno so bili kot najpogostejši vzroki za zamude pri izvajanju te obveznosti navedeni stroški, omejitve glede lastninskih pravic, načrtovanje prihodnjih ponovnih namestitev ali obsežna dela, povezana z reorganizacijo cestnih mejnih prehodov. Komisija obžaluje, da to velja tudi za države članice, ki so že precej časa članice schengenskega območja. Da bi zagotovili pravilno uporabo prava Unije, je Komisija začela en postopek za ugotavljanje kršitve zaradi nespoštovanja člena 22. Postopek še teče.

Nekatere države članice (Portugalska, Češka, Grčija, Estonija, Francija, Avstrija, Finska, Litva, Latvija, Slovenija in Luksemburg) so na nekaterih cestnih mejnih prehodih obdržale staro infrastrukturo za primer začasne ponovne uvedbe nadzora meje. Nekatere so ohranile tudi infrastrukturo za izvajanje carinskega nadzora ali kontrol tovornjakov (Luksemburg),⁹ medtem ko nameravajo druge v primeru ponovne uvedbe nadzora meje uporabljati premično opremo (Češka, Francija, Litva in Latvija). Druge države članice (Nemčija, Poljska, Danska in Italija) so razstavile vso infrastrukturo, kjer je bilo to mogoče, in za začasno ponovno uvedbo nadzora meje uporabljajo le premično opremo. Komisija meni, da se stalna infrastruktura za primer ponovne uvedbe nadzora meje lahko ohrani v nujnem obsegu, če ne pomeni ovire za tekoč pretok prometa in omejitve hitrosti niso poostrene. V vsakem primeru Komisija poudarja, da lahko objekti za ponovno uvedbo nadzora meje vključujejo tudi premično infrastrukturo in opremo, kar je lahko celo stroškovno učinkovitejše kot ohranjanje stalne infrastrukture.

Večina držav članic trdi, da omejitve hitrosti temeljijo izključno na upoštevanju prometne varnosti (npr. tehnično stanje ceste, gradbena dela na cesti ali kadar se cestni mejni prehod nahaja na urbanem območju ali goratem predelu). Toda Komisija meni, da je nesprejemljivo, da nekatere države članice ohranjajo omejitve hitrosti, zlasti, kadar je stara infrastruktura na mejnih prehodih še prisotna (skupaj s premičnimi ovirami, na primer plastičnimi stožci ali preprekami), v nekaterih primerih celo na 10 km na uro, ali da so nekateri prometni pasovi zaprti zaradi „prometne varnosti“. Cilj člena 22 je omogočiti tekoč pretok prometa na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah. V ta namen je treba poleg obveznosti odstranitve omejitev hitrosti, ki niso utemeljene izključno na upoštevanju prometne varnosti, sprejeti tudi druge ukrepe, zlasti glede obstoječe infrastrukture. Komisija meni, da se ohranjanje obsežne infrastrukture ne more uporabiti kot argument za upoštevanje prometne varnosti. Razumljivo je, da infrastruktura na nekdanjih mejnih prehodih ne more omogočati zvišanja omejitev hitrosti na najvišje, ki so dovoljene na določeni kategoriji ceste. Toda po odpravi nadzora na notranjih mejah je treba prilagoditi tudi razmere na nekdanjih mejnih prehodih. To velja tudi, kadar so načrtovani obsežnejši projekti za prenovo območij nekdanjih cestnih mejnih prehodov, medtem ko se stara infrastruktura za ta čas ohrani. Komisija poudarja, da morajo v teh primerih tudi države članice sprejeti vse potrebne *začasne* ukrepe, da se zagotovi tekoč pretok prometa.

Čeprav lahko države članice uporabijo preostalo infrastrukturo na nekdanjem cestnem mejnem prehodu na notranji meji za policijske kontrole (glej točko 3.1), ti nekdanji mejni prehodi ne morejo biti edina lokacija za izvajanje tovrstnih kontrol. Poleg tega praktične prednosti lokacije ne morejo biti odločilen razlog za izvajanje policijskih kontrol.

⁹ Komisija poudarja, da se morajo carinske kontrole tovornjakov izvajati v skladu s pravom Unije, ki ureja prost pretok blaga in prometa.

5. ZAČASNA PONOVDNA UVEDBA NADZORA NA NOTRANJIH MEJAH (ČLENI 23–31)

5.1. POSTOPEK

Od začetka veljavnosti Zakonika je dvanajst držav članic začasno ponovno uvedlo kontrolo oseb na notranjih mejah, tako zaradi predvidljivih dogodkov kot iz razlogov, ki so zahtevali nujno ukrepanje (Francija, Španija, Nemčija, Avstrija, Italija, Danska, Finska, Estonija, Latvija, Malta, Norveška in Islandija). Sosednje države so predložile podatke o svojem sodelovanju med ponovno uvedbo nadzora meje (Portugalska, Poljska, Češka, Slovaška, Slovenija, Nizozemska, Luksemburg in Švica). Nobena od držav članic ni poročala o uporabi določb o podaljšanju načrtovane začasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. V Prilogi I so navedena uradna obvestila o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, vključno z razlogi in trajanjem.

Komisija opaža, da je časovni okvir (od uradnega obvestila države članice do dejanske ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za predvidljive dogodke), v katerem mora podati svoje mnenje z namenom uradnega posvetovanja med državo članico in Komisijo, prekratek¹⁰. Poleg tega uradna obvestila pogosto ne vsebujejo zadostnih informacij, na podlagi katerih bi lahko Komisija podala mnenje. Zato Komisija doslej ni podala nobenega mnenja.

Poleg tega so informacije, predložene v zvezi z začasno ponovno uvedbo, pogosto zelo splošne in ne omogočajo celovite ocene učinkovitosti ukrepov, sprejetih glede grožnje javnemu redu ali notranji varnosti. Komisija države članice poziva, naj ji zagotovijo izčrpnije informacije, takoj ko bodo na voljo, in jih tudi primerno dopolnjujejo, da bo lahko celovito ocenila primernost predvidenih ukrepov. Zato bo Komisija pripravila standardni obrazec za poročanje o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah. Kljub temu Komisija na podlagi informacij, ki so ji na voljo, meni, da države članice niso zlorabile možnosti za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah.

Težave med fazo izvajanja, o katerih poročajo države članice, se nanašajo na potrebo po premestitvi človeških, materialnih ali tehničnih virov glede na razmere na mejah. V večini primerov je bilo sodelovanje s sosednjimi državami med ponovno uvedbo nadzora meje ocenjeno kot pozitivno. Zlasti zgodnja posvetovanja in usklajevanje načrtovanih ukrepov (predvsem za operativno podporo) s sosednjimi državami ter redni stiki in izmenjava informacij med organi na vseh ravneh prispevajo k uspešnosti operacij. V nekaterih primerih se operativno sodelovanje začne že s skupno oceno tveganja in lahko poteka v obliki skupnih kontrol z uporabo skupnih kontrolnih točk ali uradnikov za zvezo. Naprave na mejnih prehodih so prav tako na obeh straneh meje prilagojene ponovni uvedbi nadzora (npr. s postavitvijo znakov za omejitev hitrosti ali premičnih preprek). Vendar pa so nekatere države članice izrazile potrebo po boljši vključitvi v postopek, zlasti da bi lahko obveščale javnost.

5.2. VELJAVNA ZAKONODAJA

V skladu s členom 28 se ob ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah smiselno uporabljajo ustrezne določbe naslova II. Veljavne določbe ne urejajo podrobnosti, da se lahko države članice odzovejo in izvajajo mejne kontrole primerno danim razmeram, z intenzivnostjo, ki je sorazmerna z grožnjo. Ukrepi, sprejeti med ponovno uvedbo nadzora meje, morajo biti omejeni na to, kar je nujno za javni red ali notranjo varnost države članice. Kontrola vseh

¹⁰ V nekaterih primerih je bilo uradno obvestilo poslano le nekaj dni pred ponovno uvedbo nadzora meje.

oseb na mejah ni nujna in je odvisna od grožnje. Kontrole se morajo izvajati ob primernem času in na primerni lokaciji ter temeljiti na oceni tveganja in dostopnih obveščevalnih podatkih, osredotočene pa morajo biti na razlog za ponovno uvedbo nadzora meje.

Države članice se lahko odločijo tudi, v kolikšni meri morajo ponovno uvesti varovanje meje.

Odločitev o zavrnitvi vstopa lahko temelji le na razlogih, povezanih s ponovno uvedbo nadzora mej. Standardni obrazec iz dela B Priloge V k Zakoniku se ne more izdati državljanom EU, saj se lahko državljanom EU zavrne vstop samo iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, obvezno pa je spoštovanje postopkovnih jamstev iz Direktive 2004/38/ES¹¹. Če se državljanom tretjih držav zavrne vstop zaradi nezakonitega bivanja, je treba začeti postopke v skladu z Direktivo 2008/115/ES¹². Kadar je nadzor meje začasno ponovno uveden, notranje meje ne postanejo zunanje meje, zato nekatere določbe, na primer o žigosanju potnih listov (člen 10 Zakonika) ali odgovornosti prevoznikov, ne veljajo. Poleg tega Komisija poudarja, da FRONTEx ne more sodelovati v operacijah med ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, saj so njegove pristojnosti omejene na nadzor na zunanjih mejah.

5.3. OBVEŠČANJE JAVNOSTI

Zakonik določa obveznost, da se javnost v celoti obvesti o načrtovani ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, razen če bi se s tem ogrožala varnost. Države članice izvajajo to obveznost različno glede na vrsto dogodka (načrtovana ponovna uvedba ali nujen ukrep). Vnaprej se začne informacijska kampanja, odvisno od časa, ki je na voljo, z uporabo vseh razpoložljivih medijev (npr. televizija, radio, časopisi, splet ali medijske službe udeleženih nacionalnih organov). Državljeni so predvsem obveščeni, da morajo ob prečkanju meje posedovati potne listine, ter o razlogih za kontrole in njihovem obsegu. Na splošno se zdi, da je bila v večini primerov javnost dovolj obveščena. Nobena država članica (razen Finske) ni ukrepala v skladu z določbo o zaupnosti iz člena 31, čeprav se ta šteje za zelo pomembno, če se pojavi potreba po njeni uporabi.

Komisija meni, da je na splošno sedanji pravni okvir, ki ureja začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, zadosten, vendar poziva države članice, naj pravočasno zagotovijo izčrpnije informacije.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

1. Komisija obžaluje, da ni mogla spoštovati roka za predložitev tega poročila, saj je več držav članic podatke predložilo z zamudo.
2. Komisija je ugotovila tri posebne razloge za skrb glede uporabe naslova III:

¹¹ Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic (UL L 158, 30.4.2004, str. 77).

¹² Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav [države članice jo morajo prenesti v nacionalno zakonodajo najpozneje do 24. decembra 2010], (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

- 2.1. Vzpostavitev območja brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, pomeni enega najpomembnejših in najvidnejših dosežkov Unije. Vse omejitve, na primer policijske kontrole v bližini notranjih meja, državljani vidijo kot oviranje njihove pravice do prostega gibanja. Niti na meji niti na obmejnih območjih se ne sme oseb kontrolirati le zato, ker prečkajo notranjo mejo.

Komisija je zaskrbljena zaradi težav, o katerih poročajo potniki v zvezi z domnevnimi rednimi in sistematičnimi kontrolami, ki se izvajajo na določenih območjih notranjih meja. Komisija pazljivo spremlja razmere na območjih notranjih meja. Zato bo še naprej skrbno preučevala pritožbe državljanov in pozivala države članice k zagotavljanju pojasnil. Da bi zagotovila pravilno uporabo prava Unije, je Komisija pripravljena uporabiti vsa razpoložljiva sredstva, vključno z začetkom postopkov za ugotavljanje kršitev, če bi bili tovrstni ukrepi potrebni.

Zato bo Komisija države članice zaprosila, naj zagotovijo statistične podatke o policijskih kontrolah, ki se izvajajo na njihovih ozemljih in zlasti na območjih notranjih meja.

Komisija poudarja, da države članice predvidijo začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 23 in nadaljnjimi, če morajo zaradi varnostnih razmer izvajati redne in sistematične kontrole.

Komisija v svojem predlogu o spremenjenem schengenskem ocenjevalnem mehanizmu predvideva izvedbo nenajavljenih obiskov na kraju samem, da bi preverila odpravo kontrol na notranjih mejah.

Komisija prav tako poudarja, da so države članice, katerih nacionalna zakonodaja na nacionalne policijske organe prenaša posebne pristojnosti znotraj območij notranjih meja, zaprosene, naj to zakonodajo čim prej prilagodijo sodbi Sodišča v zadevi Melki.

- 2.2 Države članice morajo odpraviti vse ovire za tekoč pretok prometa na cestnih mejnih prehodih na notranjih mejah, zlasti vse omejitve hitrosti, ki niso izključno namenjene varnosti v cestnem prometu. Komisija meni, da se ohranjanje obsežne infrastrukture, ki jo pogosto spremljajo precejšnje omejitve hitrosti, ne more uporabiti kot argument za upoštevanje prometne varnosti.
- 2.3 Komisija vztraja pri pravočasnem uradnem obveščanju o kakršnih koli ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah ter države članice poziva, naj zagotovijo podrobne informacije v skladu s členom 24, da bi lahko Komisija po potrebi podala svoje mnenje in bi lahko nadaljevali uradna posvetovanja med državami članicami in Komisijo.

PRILOGA I

Uradna obvestila držav članic o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v skladu s členom 23 in nadaljnjimi Zakonika o schengenskih mejah

Država članica	Trajanje	Razlogi
Francija	21. 10. 2006, 08.00–20.00	Mladinski dnevi radikalnih mladih Baskov v kraju Saint-Pée-sur-Nivelle in demonstracija, organizirana v kraju Bayonne s podporo odbora Philipa Bidarta. Francosko-španska kopenska meja (mejni prehod na avtocesti A63 v kraju Biriadou, most St Jacques, most Béhobie, postaja Hendaye).
Finska	9.–21. 10. 2006	Neuradno srečanje voditeljev držav in vlad v Lahtiju. Nadzor predvsem na letališčih Helsinki-Vantaa, Turku in Tampere-Pirkkala ter v pristaniščih Helsinki, Hanko in Turku, na finsko-švedski in finsko-norveški kopenski meji.
Finska	13.– 29. 11. 2006	Srečanje EUROMED v Tampereju. Nadzor predvsem na letališčih Helsinki-Vantaa, Turku in Tampere-Pirkkala ter v pristaniščih Helsinki, Hanko in Turku, na finsko-švedski in finsko-norveški kopenski meji.
Francija	12.–16. 2. 2007	Konferenca voditeljev držav Afrike in Francije v Cannesu. (13.–16. 2. 2007). Francosko-italijanska meja (podrobne informacije zagotovljene v uradnem obvestilu).
Nemčija	25. 5.– 9. 6. 2007	Srečanje G8 v kraju Heiligendamm v regiji Mecklenburg – Zahodna Pomeranija (6.–8. 6. 2007). Kopenske, zračne in morske meje.
Islandija	2.–3. 11. 2007	Sodelovanje <i>motorističnega kluba Hells Angels</i> pri otvoritvi islandskega motorističnega kluba v Reykjaviku (1.–4. 11. 2007). Zračne meje (kontrola na 14 letih iz Švedske, Danske, Finske, Nemčije in Norveške).

Avstrija	2. 6. 2008– 1. 7. 2008	Evropsko prvenstvo v nogometu EURO 2008, Avstrija-Švica (7.–29. 6. 2008). Kopenske in zračne meje.
Francija	27. 9. 2008, 08.00–18.45	Demonstracija 27. septembra ob 16.00 v kraju Bayonne pod nadzorom organizacije Batasuna. Pet prehodov na meji med Francijo in Španijo (Hendaye: avtocesta A63, mednarodni most St Jacques, mednarodni most Béhobie, postaja Hendaye, pristanišče Hendaye).
Finska	24. 11. 2008– 5. 12. 2008	Srečanje Ministrskega sveta OVSE v Helsinkih (4.–5. 12. 2008). Nadzor predvsem na letališču Helsinki-Vantaa ter v pristaniščih Helsinki in Turku.
Islandija	5.–7. 3. 2009	Obisk <i>motorističnega kluba Hells Angels</i> pri islandskem motorističnem klubu v Reykjaviku. Zračne meje (kontrola na 16 letih iz Švedske, Danske, Nizozemske, Francije, Nemčije in Norveške).
Nemčija	20. 3. 2009– 5. 4. 2009	Srečanje NATO v Strasbourgu, Baden-Badnu in Kehlju (3.–4. 4. 2009). Kopenske, zračne in morske meje.
Francija	30. 3. 2009– 5. 4. 2009	Srečanje NATO v Strasbourgu (3.–4. 4. 2009). Kopenske in zračne meje z Belgijo, Luksemburgom, Nemčijo, Švico, Italijo in Španijo.
Italija	28. 6. 2009– 15. 7. 2009	Srečanje G8 v kraju L'Aquila (10.–12. 7. 2009). Kopenske, zračne in morske meje.
Francija	19. 9. 2009, 13.00–19.40	Demonstracija organizacije Batasuna v kraju Bayonne. Pet prehodov na meji med Francijo in Španijo (avtocesta A63, mednarodni most St. Jacques, mednarodni most Béhobie, postaja Hendaye, pristanišče Hendaye).
Španija	26.–27. 9. 2009	Praznovanje „dneva baskovskih bojnikov“ v Baskiji in Navari (Španija) ter departmaju Pyrenees-Orientales (Francija). Špansko-francoska meja v provincah Guipuzcoa in Navarra.

Francija	27. 9. 2009	Petdesetletnica organizacije ETA. Francosko-španske kopenske meje, kompleks mejnih prehodov med krajema Hendaye in Arneguy (14 mejnih prehodov).
Norveška	27. 11. 2009– 12. 12. 2009	Podelitev Nobelove nagrade za mir v Oslu (10. 12. 2009). Norveško-nemške, norveško-danske meje in leti v druge schengenske države.
Danska	1.–18. 12. 2009	Konferenca ZN o podnebnih spremembah v Københavnu (7.–18. 12. 2009). Dansko-nemške in dansko-švedske meje.
Malta	5.–18. 4. 2010	Obisk papeža Benedikta XVI (17.–18. 4. 2010). Mednarodno letališče na Malti in terminal za pomorske potnike v La Valeti.
Estonija	17.–23. 4. 2010	Neuradno srečanje zunanjih ministrov NATO v Talinu (22.–23. 4. 2010). Kopenske, morske in zračne meje (podrobne informacije zagotovljene v uradnem obvestilu).
Francija	28. 5.– 2. 6. 2010	Francosko-afriško srečanje na vrhu v Nici (31. 5.–1. 6. 2010). Francosko-italijanska meja (podrobne informacije zagotovljene v uradnem obvestilu).
Latvija	24. 5.– 1. 6. 2010	Srečanje Parlamentarne skupščine NATO v Rigi (28. 5.–1. 6. 2010). Latvijsko-estonske, latvijsko-litovske kopenske meje, pristanišče Riga in mednarodno letališče Riga.