

Posebno poročilo

Prosto gibanje v EU med pandemijo COVID-19

Omejeno preverjanje kontrol na notranjih mejah
ter neusklajeno ukrepanje držav članic



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–19
Prosto gibanje oseb: eden od pomembnih dosežkov EU	01–04
Schengensko območje	05–09
Kontrole na notranjih mejah za izvrševanje omejitev potovanj zaradi COVID-19	10–13
Ukrepanje EU med pandemijo COVID-19	14–17
Izzivi za schengenski mehanizem in njegova prihodnost	18–19
Obseg revizije in revizijski pristop	20–24
Opažanja	25–75
Preverjanja, ki jih je v zvezi z ukrepi držav članic izvajala Komisija, so bila omejena, zaradi pravnega okvira pa tudi otežena	25–50
Komisija ni ustrezno preverjala ponovnih uvedb kontrol na notranjih mejah	26–45
Komisija spremlja omejitve potovanj, vendar je njeno delo zaradi omejitev v pravnem okviru oteženo	46–50
Kljub prizadevanjem Komisije in ECDC so bili ukrepi držav članic večinoma neusklajeni	51–75
Komisija in ECDC sta pravočasno izdajala ustrezne smernice za lažje usklajevanje na ravni EU	53–68
Pristopi držav članic k omejitvam glede notranjih meja in potovanj zaradi COVID-19 so bili neusklajeni	69–75
Zaključki in priporočila	76–86
Prilogi	
Priloga I – Vzorec desetih uradnih obvestil držav članic o kontrolah na notranjih mejah med letoma 2015 in 2019	
Priloga II – Relevantne smernice, ki jih je Komisija izdala do junija 2021	

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

**Odgovori Evropskega centra za preprečevanje in
obvladovanje bolezni (ECDC)**

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Pravica državljanov EU do prostega gibanja na ozemlju držav članic EU je ena od štirih temeljnih svoboščin Evropske unije. Z odpravo kontrol na notranjih mejah v schengenskem območju je nastalo tudi območje potovanj brez meja, kar dodatno olajšuje gibanje oseb.

II Glavni razlog za uvedbo kontrol na notranjih mejah držav članic od leta 2020 naprej je bilo izvrševanje omejitev prostega gibanja, uvedenih zaradi pandemije COVID-19. V schengenski zakonodaji je določeno, da morajo biti kontrole na notranjih mejah sorazmerne in uvedene v skrajnem primeru. Komisija je še naprej odgovorna za spremljanje skladnosti kontrol z zakonodajo EU.

III Cilj te revizije je bil ugotoviti, ali je Komisija sprejela uspešne ukrepe za zaščito pravice do prostega gibanja oseb med pandemijo COVID-19. V revizijo so bili vključeni kontrole na notranjih schengenskih mejah, z njimi povezane omejitve potovanj in prizadevanja za usklajevanje na ravni EU. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče), ki je v tej reviziji zajelo obdobje do konca junija 2021, pričakuje, da bo z njo prispevalo k aktualni razpravi o pregledu schengenskega sistema, vključno s pregledom Zakonika o schengenskih mejah.

IV Sodišče je prišlo do zaključka, da je Komisija sicer spremljala omejitve prostega gibanja, ki so jih uvedle države članice, vendar je bila njena nadzorna vloga zaradi omejitev v pravnem okviru otežena. Poleg tega ni izvajala ustreznih preverjanj, da bi zagotovila skladnost kontrol na notranjih mejah s schengensko zakonodajo. Sodišče je ugotovilo, da države članice v uradnih obvestilih o kontrolah na notranjih mejah niso zagotovile zadostnih dokazov o tem, da so bile kontrole uvedene v skrajnem primeru, sorazmerne in časovno omejene. Komisije niso vedno uradno obvestile o novih mejnih kontrolah ali predložile obveznih naknadnih poročil, v katerih bi med drugim ocenile uspešnost in sorazmernost svojih kontrol na notranjih mejah. Poročila ob predložitvi niso vsebovala dovolj informacij o teh pomembnih vidikih.

V Ker države članice niso zagotovile bistvenih informacij, je bila zmožnost Komisije za izvedbo zanesljive analize skladnosti ukrepov za mejne kontrole s schengensko zakonodajo omejena. Kljub temu Komisija od začetka pandemije COVID-19 od držav članic ni zahtevala dodatnih informacij niti ni izdala nobenega mnenja o mejnih kontrolah.

VI Kontrole na notranjih mejah so se pogosto izvajale za izvrševanje različnih omejitev potovanj zaradi COVID-19. Komisija je sicer odgovorna za spremljanje, ali so te omejitve v skladu z načelom prostega gibanja, vendar je bilo njeno delo na tem področju zaradi omejitev v pravnem okviru oteženo. Za razliko od kontrol na notranjih mejah države članice niso bile dolžne, da Komisijo obvestijo o omejitvah potovanj. Poleg tega postopek za ugotavljanje kršitev, ki je edino orodje Komisije za izvrševanje pravice do prostega gibanja, ni primeren za razmere, kot je pandemija COVID-19.

VII Komisija in Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (v nadaljnjem besedilu: ECDC) sta pravočasno izdajala smernice za lažje usklajevanje kontrol na notranjih mejah in omejitev potovanj. Vendar smernice o kontrolah na notranjih mejah niso vsebovale praktičnih podrobnosti, na primer o tem, kako bi morale države članice dokazati skladnost z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, ter dobrih praks pri upravljanju notranjih meja med pandemijo COVID-19. ECDC koristnosti in učinka svojih smernic ne ocenjuje celovito, saj k temu ni pravno zavezan.

VIII Komisija je začela izvajati pomembne pobude za usklajevanje ukrepov, ki vplivajo na prosto gibanje. Vzpostavila je tudi portal „Re-open EU“, da bi združevala bistvene informacije o omejitvah potovanj za državljane. Vendar je iz praks držav članic razvidno, da so bili odzivi na pandemijo tudi leto dni po njenem začetku še vedno večinoma neusklajeni in da niso bili vedno skladni s smernicami Komisije in priporočili Sveta.

IX Sodišče na podlagi teh zaključkov Komisiji priporoča, naj:

- izvaja natančna preverjanja v zvezi s kontrolami na notranjih mejah,
- racionalizira zbiranje podatkov o omejitvah potovanj,
- zagotovi bolj izvedljive smernice za izvajanje kontrol na notranjih mejah.

X Poleg tega naj ECDC izboljša spremljanje tega, v kolikšni meri se njegove smernice izvajajo.

Uvod

Prosto gibanje oseb: eden od pomembnih dosežkov EU

01 Prosto gibanje oseb je pravica državljanov Evropske unije (EU) in državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU. Je ena od štirih temeljnih svoboščin EU (skupaj s prostim pretokom blaga, storitev in kapitala) in je že od samega začetka osrednji del evropskega projekta. V Pogodbi o Evropski uniji¹ (PEU) je določeno, da „Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je [...] zagotovljeno prosto gibanje oseb“. Prosto gibanje je določeno tudi v Pogodbi o delovanju EU² (PDEU) in direktivi o prostem gibanju³.

02 Državljeni EU prosto gibanje cenijo kot enega od posebej pomembnih dosežkov povezovanja EU. Po raziskavi Eurobarometra⁴ je bila svoboda potovanj, študija in dela kjer koli v EU najpogostejše omenjeni vidik, povezan z Evropsko unijo, ter na prvem mestu v vseh 27 državah članicah EU, pred evrom in mirom.

03 Tako kot druge temeljne pravice tudi pravica državljanov EU do prostega gibanja ni absolutna. V skladu z zakonodajo EU se lahko prosto gibanje državljanov EU omeji zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja⁵. Takšne omejitve je treba uvesti ob upoštevanju splošnih načel prava EU, zlasti sorazmernosti in nediskriminacije.

04 Prosto gibanje oseb znotraj EU je nekaj drugega kot odprava kontrol na notranjih mejah v schengenskem območju, ki je omogočila nastanek območja potovanj brez meja. To pomeni, da se lahko državljani prosto gibljejo znotraj schengenskega območja brez kontrol na notranjih mejah. Državljeni EU imajo pravico do prostega gibanja po vsej EU, tudi v države članice EU, ki (še) niso odpravile kontrol na notranjih mejah, in iz

¹ Člen 3(2) PEU.

² Člen 20(2)(a) in člen 21(1) PDEU.

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah 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 (direktiva o prostem gibanju).

⁴ Eurobarometer št. 95 – pomlad 2021.

⁵ Člena 27 in 29 Direktive 2004/38/ES.

njih. Kontrole na notranjih mejah same po sebi ne omejujejo prostega gibanja, vendar pa je v praksi gibanje oseb lažje, če teh kontrol ni.

Schengensko območje

05 Potovanje brez meja je urejeno v Schengenskem sporazumu, njegovi izvedbeni konvenciji⁶ in Zakoniku o schengenskih mejah⁷, katerih cilj je odpraviti fizične mejne kontrole med schengenskimi državami (v nadaljnjem besedilu: notranje meje). Trenutno v schengenskem območju sodeluje 22 držav članic EU ter Islandija, Norveška, Lihtenštajn in Švica, nekatere države članice EU pa ne: Irska se je odločila, da ne bo sodelovala, Bolgarija, Hrvaška, Ciper in Romunija pa so države kandidatke za vstop v schengensko območje.

06 Glavni namen schengenske zakonodaje je sicer odprava notranjih meja, vendar je v njej predvidena tudi začasna ponovna uvedba kontrol na notranjih mejah, in sicer v naslednjih pomembnih primerih in ob popolnem upoštevanju splošnih načel prava EU, zlasti sorazmernosti in nediskriminacije:

- resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v državi članici⁸,
- resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti v državi članici, ki je posledica nepredvidenih dogodkov in zaradi katere je potrebno takojšnje ukrepanje⁹.

07 Na [sliki 1](#) je opisan postopek ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah na schengenskem območju. Na njej so poudarjeni tudi vloga in pooblastila Komisije ter obveznosti držav članic.

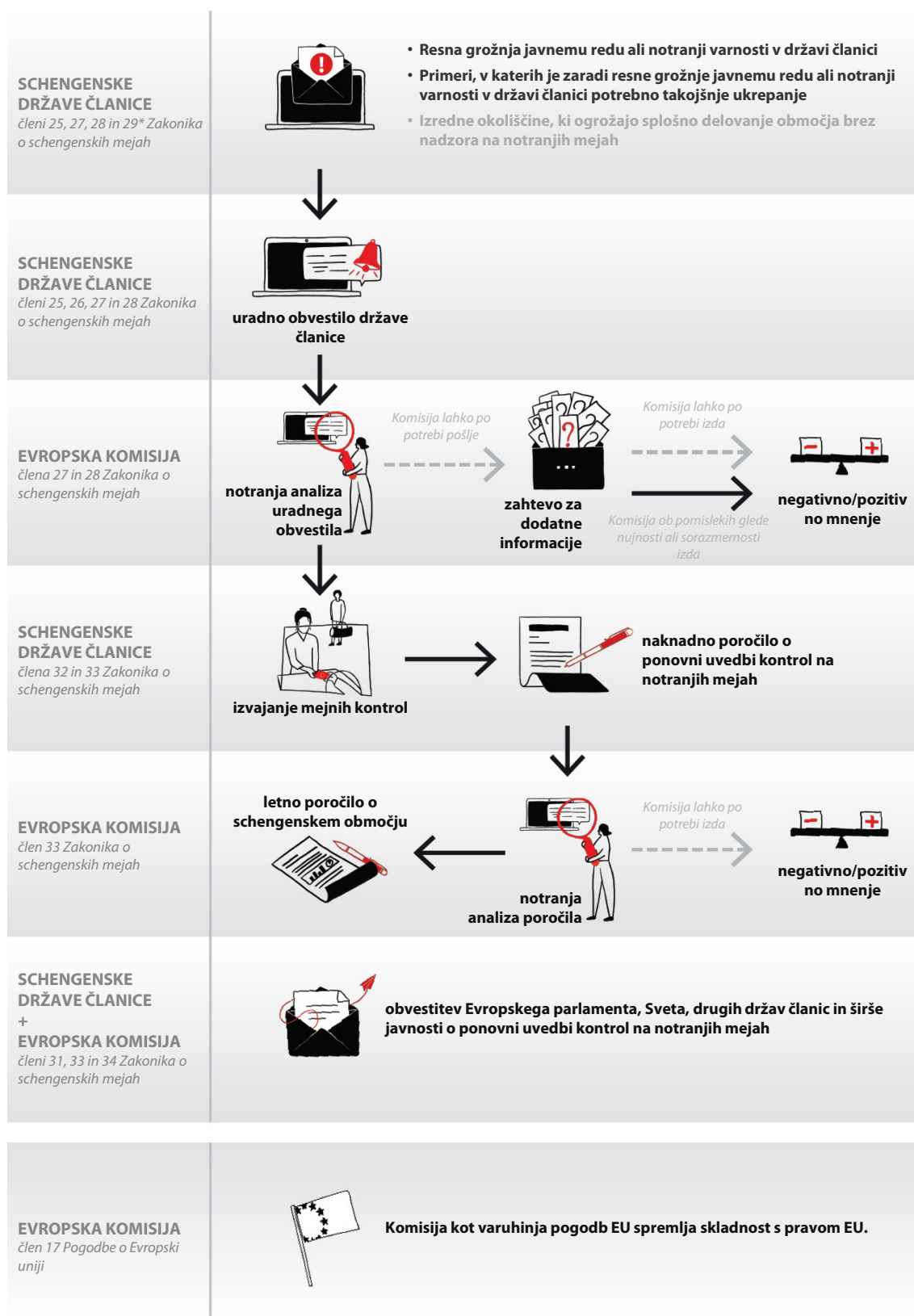
⁶ Sporazum med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah; Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah; UL L 239, 22.9.2000, str. 13–18 in 19–62.

⁷ 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).

⁸ Člena 25 in 27 Zakonika o schengenskih mejah.

⁹ Člen 28 Zakonika o schengenskih mejah.

Slika 1 – Standardno ukrepanje v okviru postopka ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah



* Poseben postopek, ki na tej sliki ni prikazan.

Vir: Evropsko računsko sodišče

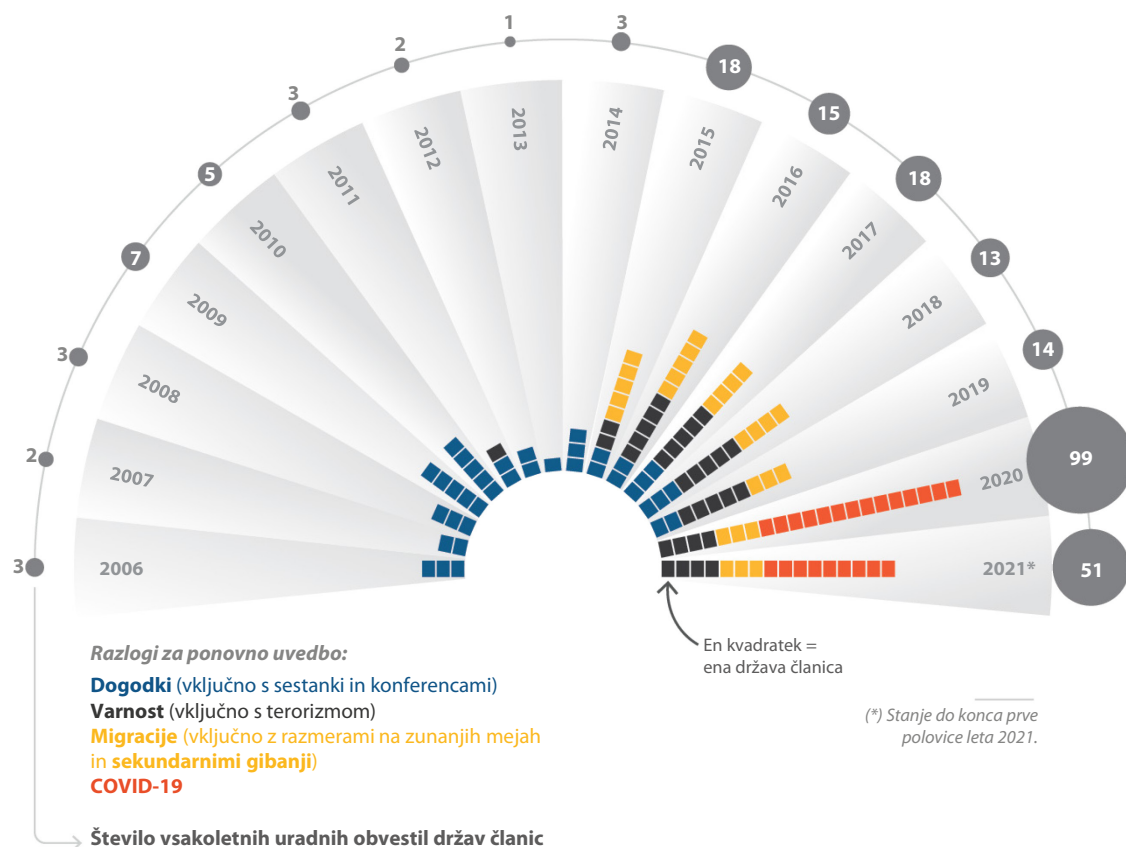
08 Poleg tega lahko Komisija v izjemnih okoliščinah, ko je zaradi trajnih resnih pomanjkljivosti pri kontrolah na zunanjih mejah ogroženo splošno delovanje območja brez kontrol na notranjih mejah, predlaga priporočilo¹⁰, ki ga sprejme Svet in v skladu s katerim se kot skrajni ukrep ponovno uvedejo kontrole na notranjih mejah. Mejne kontrole je mogoče uvesti za največ šest mesecev in največ dve leti podaljševati za dodatna šestmesečna obdobja. Ta mehanizem je bil uporabljen leta 2016, ko je Svet zaradi migracijske krize in varnostnih groženj priporočil ponovno uvedbo notranjih meja na Danskem, v Nemčiji, Avstriji in na Švedskem¹¹.

09 Prvi sklepi o ponovni uvedbi kontrol na notranjih mejah so bili sprejeti zaradi krajših dogodkov, ki jih je bilo mogoče jasno opredeliti, zlasti so bila to večja športna ali politična srečanja (npr. evropsko nogometno prvenstvo v Avstriji leta 2008 in vrh Nata v Franciji leta 2009). Razlog za to, da je več držav članic od leta 2015 naprej ponovno uvedlo kontrole na notranjih mejah, so bile zaznane grožnje v zvezi z migracijami (predvsem zaradi slabosti na zunanjih schengenskih mejah in sekundarnih gibanj migrantov brez urejenega statusa iz držav, v katere so najprej prispeli, v države, v katere so bili namenjeni) ali varnostne grožnje (predvsem terorizem). Od marca 2020 pa je bila večina kontrol na notranjih mejah uvedena zaradi COVID-19. Pregled v zvezi s tem je na [sliki 2](#).

¹⁰ Člen 29 Zakonika o schengenskih mejah.

¹¹ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/894 z dne 12. maja 2016 o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja.

Slika 2 – Države članice EU, ki so med letoma 2006 in 2021 ponovno uvedle kontrole na notranjih schengenskih mejah



Opomba: Nekatere države članice so v istem letu mejne kontrole ponovno uvedle iz več razlogov.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uradnih obvestil držav članic, objavljenih na [spletišču Komisije](#)

Kontrole na notranjih mejah za izvrševanje omejitev potovanj zaradi COVID-19

10 Med pandemijo COVID-19 so države članice za zaježitev širjenja virusa sprejele ukrepe za omejitev prostega gibanja v EU. Od marca 2020 so bili odzivi držav članic na pandemijo različni, pogosto kombinirani, in so med drugim vključevali:

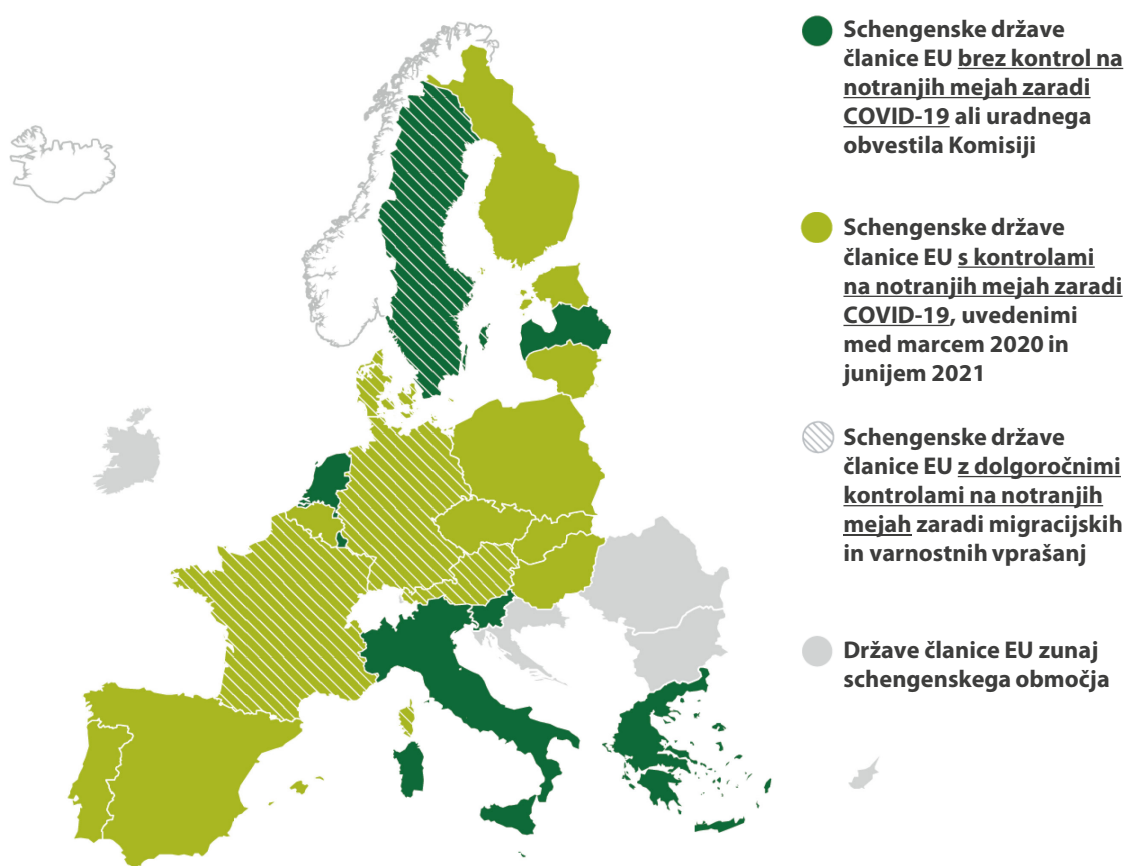
- o omejitve čezmejnih potovanj, kot je obvezna karantena ali dokazilo o negativnem rezultatu testiranja na COVID-19,
- o prepoved nenujnih potovanj.

11 Na splošno se lahko kontrole na notranjih mejah uporabljajo za preverjanje skladnosti s temi omejitvami, npr. s preverjanjem upravičenosti za nujno potovanje, veljavnega covidnega potrdila, izpolnjenega obrazca za lokalizacijo potnika ali registracije za karanteno. Na podlagi kontrol je ob vstopu na nacionalno ozemlje

mogoče sistematično preverjati skladnost, v primeru neskladnosti pa vstop tudi zavrniti. Vendar so lahko kontrole na notranjih mejah na schengenskem območju ponovno uvedene le v skrajnem primeru, dokazno breme glede sorazmernosti kontrol pa nosijo države članice.

12 Na [sliki 3](#) je pregled kontrol na notranjih mejah med prvimi valovi pandemije med marcem 2020 in junijem 2021.

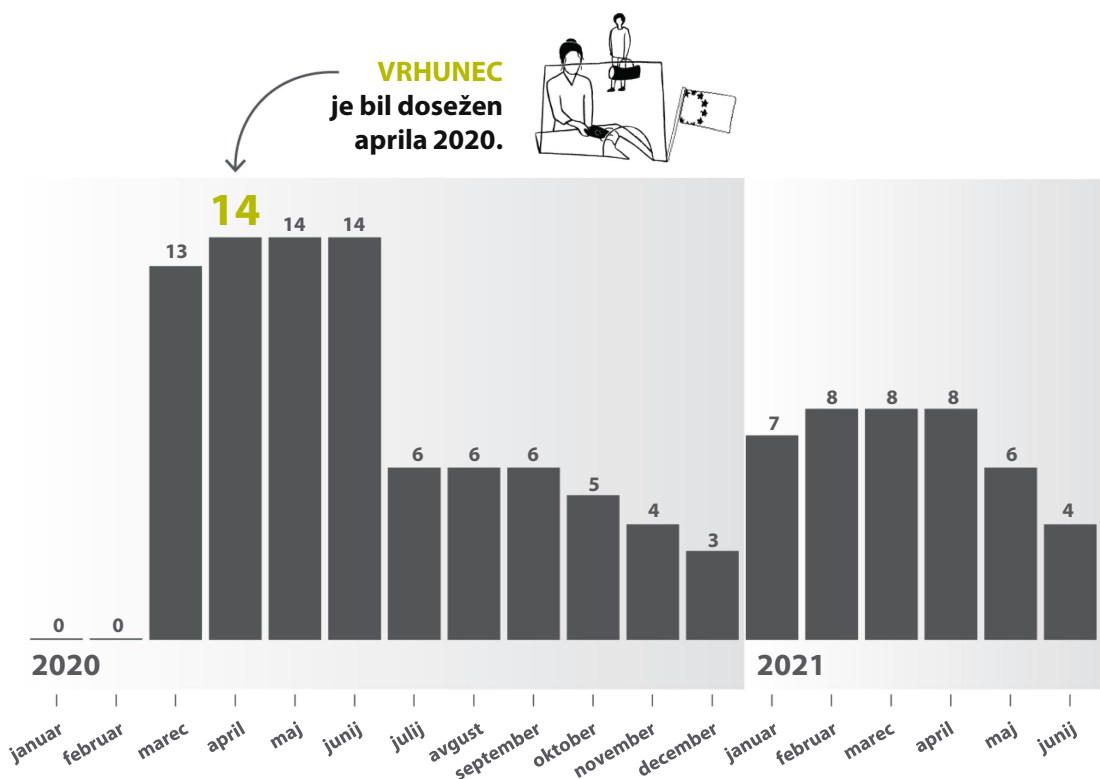
Slika 3 – Pregled kontrol na notranjih mejah med marcem 2020 in junijem 2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uradnih obvestil držav članic, objavljenih na [spletišču Komisije](#)

13 Po navedbah Komisije je kontrole na notranjih schengenskih mejah za izvrševanje omejitev potovanj zaradi COVID-19 ponovno uvedlo 14 držav članic EU. Kot je razvidno iz časovnice na [sliki 4](#), je to število doseglo vrh aprila 2020.

Slika 4 – Število držav članic EU, ki so med marcem 2020 in junijem 2021 zaradi COVID-19 uvedle kontrole na notranjih schengenskih mejah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uradnih obvestil držav članic, objavljenih na [spletišču Komisije](#)

Ukrepanje EU med pandemijo COVID-19

14 Varovanje javnega zdravja je v pristojnosti držav članic. To pomeni, da vse odločitve o uvedbi omejitev potovanj in njihovem izvrševanju z mejnimi kontrolami sprejmejo nacionalne vlade. Vendar je za spremljanje, ali so te omejitve skladne z zakonodajo EU o prostem gibanju, še naprej odgovorna Komisija.

15 Poleg tega bi morala Komisija spodbujati sodelovanje med državami članicami in pri tem podpirati splošne interese Unije. Države članice bi morale sodelovati s Komisijo ter sprejemati usklajene zdravstvene politike in programe¹². V ta namen je Komisija sprejela različne pobude, ki vključujejo smernice, sporočila in predloge za priporočila Sveta EU, katerih namen je bil podpreti usklajevanje praks različnih držav članic.

16 Komisija je razvila tudi orodja za olajšanje varnega in prostega gibanja oseb ter za večjo transparentnost in predvidljivost omejitev potovanj zaradi COVID-19 za

¹² Člen 17 PEU in člen 168 PDEU.

državljan. Primer tega je orodje Re-open EU¹³, ki ga izvaja Skupno raziskovalno središče in katerega cilj je združevati bistvene informacije o mejah, razpoložljivih prevoznih sredstvih, omejitvah potovanj ter javnozdravstvenih in varnostnih ukrepov v EU. Komisija je predlagala in – skupaj z državami članicami – razvila evropsko digitalno covidno potrdilo¹⁴, da bi podprla bolj usklajen pristop k omejitvam potovanj med državami članicami. Evropsko digitalno covidno potrdilo je okvir za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 za olajšanje prostega gibanja med pandemijo. Komisija je vzpostavila tudi platforme za interoperabilnost, da bi na podlagi obrazcev za lokalizacijo potnikov in aplikacij za pametne telefone olajšala sledenje stikom po vsej EU.

17 Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) je neodvisna agencija EU, kar pomeni, da ni pod neposrednim nadzorom Komisije. Naloga ECDC je izboljšati zaščito pred nalezljivimi boleznimi v Evropi. Področje dejavnosti ECDC je široko ter med drugim vključuje nadzor, epidemične podatke in znanstveno svetovanje.

Izzivi za schengenski mehanizem in njegova prihodnost

18 Razmer, kot je pandemija COVID-19, na schengenskem območju sicer še nikoli ni bilo, vendar je območje potovanj brez meja ogroženo že od leta 2015, ko so države začele ponovno uvajati kontrole na notranjih mejah. Pandemija je le še dodatno zaostila že obstoječe napetosti zaradi migracijske krize in terorističnih groženj, pri čemer obstaja tveganje, da bo „začasni mejni nadzor v srednjeročnem obdobju [...] postal napol stalen“¹⁵.

19 Za odpravo tega stanja je Komisija junija 2021 objavila schengensko strategijo¹⁶. V strategiji so med ključnimi ukrepi na schengenskem območju brez kontrol na notranjih mejah navedeni: (i) politični in tehnični dialog z državami članicami z dolgotrajnimi kontrolami na notranjih mejah; (ii) predlog uredbe o spremembi zakonika o

¹³ <https://reopen.europa.eu/sl>

¹⁴ Uredba (EU) 2021/953 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2021 o okviru za izdajanje, preverjanje in priznavanje interoperabilnih potrdil o cepljenju, testu in preboleli bolezni v zvezi s COVID-19 (digitalno COVID potrdilo EU) za olajšanje prostega gibanja med pandemijo COVID-19.

¹⁵ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2020 o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19 (2020/2640(RSP)), odstavek 12.

¹⁶ Strategija za v celoti delujoče in odporno schengensko območje, COM(2021) 277 final.

schengenskih mejah ter (iii) kodificiranje smernic in priporočil, pripravljenih v zvezi s COVID-19. Decembra 2021 je Komisija objavila predlog za spremenjen zakonik o schengenskih mejah¹⁷.

¹⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, COM(2021) 891 final.

Obseg revizije in revizijski pristop

20 Cilj te revizije je bil ugotoviti, ali je Komisija sprejela uspešne ukrepe za zaščito pravice do prostega gibanja oseb med pandemijo COVID-19. Da bi lahko Sodišče odgovorilo na to glavno revizijsko vprašanje, je zastavilo dve podvprašanji:

- (1) Ali je Komisija uspešno preverjala kontrole na notranjih schengenskih mejah in omejitve potovanj?
- (2) Ali je Komisija olajšala usklajeno ukrepanje držav članic za ublažitev učinka kontrol na notranjih schengenskih mejah in omejitev potovanj?

21 V zadnjih letih je Sodišče že obravnavalo vidik schengenske strategije, ki se nanaša zunanje meje, in sicer v revizijskih poročilih o žariščnih točkah v Grčiji in Italiji¹⁸, upravljanju migracij (vključno z azilnimi postopki in postopki premestitve)¹⁹, informacijskih sistemih²⁰, operacijah agencije Frontex²¹, politiki vračanja in ponovnega sprejema²² ter podpori Europol v boju proti tihotapljenju migrantov²³.

22 S to revizijo pa Sodišče obravnava vidik schengenske strategije, ki se nanaša na notranje meje. Preučilo je namreč to, kako je Komisija preverjala kontrole na notranjih mejah in omejitve potovanj, ki so jih uvedle države članice, ter ukrepe, ki jih je Komisija sprejela na začetku pandemije, da bi olajšala usklajeno ukrepanje. Pričakuje, da bo ta revizija prispevala k aktualni razpravi o pregledu schengenskega sistema, vključno s pregledom Zakonika o schengenskih mejah. V revizijo je bilo zajeto obdobje od marca 2020 do junija 2021 (glej [sliko 5](#)).

¹⁸ Posebno poročilo št. 6/2017 – Odziv EU na begunsko krizo: pristop po načelu žariščnih točk.

¹⁹ Posebno poročilo št. 24/2019 – Azil, premestitev in vračanje migrantov: čas za okrepitev ukrepov za odpravo razlik med cilji in rezultati.

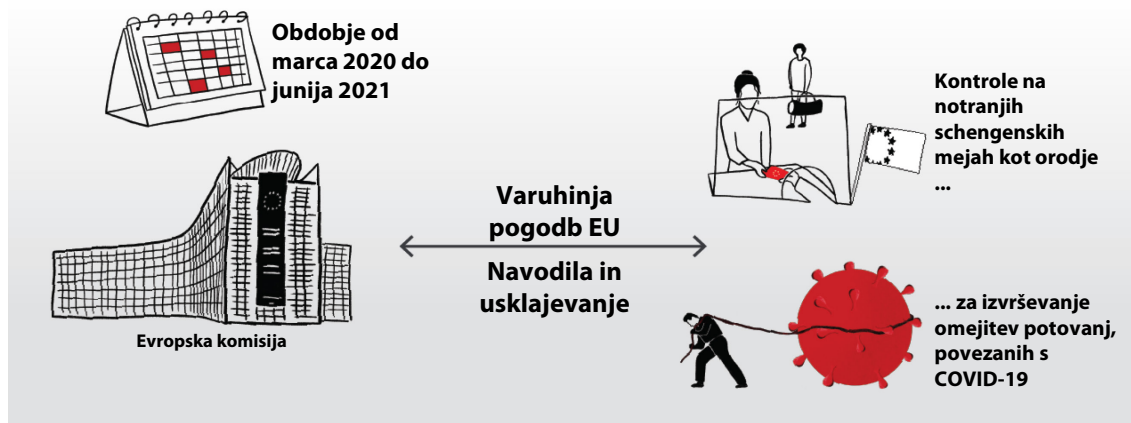
²⁰ Posebno poročilo št. 20/2019 – Informacijski sistemi EU za podporo nadzoru meje: močno orodje, toda potrebne je več osredotočenosti na pravočasne in popolne podatke.

²¹ Posebno poročilo št. 8/2021 – Podpora, ki jo Frontex zagotavlja za upravljanje zunanjih meja, še ni dovolj uspešna.

²² Posebno poročilo št. 17/2021 – Sodelovanje EU s tretjimi državami na področju ponovnega sprejema: relevantni ukrepi so prinesli omejene rezultate.

²³ Posebno poročilo št. 19/2021 – Podpora Europol v boju proti tihotapljenju migrantov: Europol je cenjen partner, vendar uporaba virov podatkov in merjenje rezultatov nista zadostna.

Slika 5 – Osredotočenost revizije



Vir: Evropsko računsko sodišče

23 Sodišče je revizijo izvedlo z dokumentacijskim pregledom, pisnimi vprašalniki in razgovori z ustreznimi deležniki, kot so Komisija, ECDC in Skupno raziskovalno središče. V dokumentacijski pregled in analizo Sodišča so bili zajeti:

- o relevantna zakonodaja EU, vključno z direktivo o prostem gibanju in zakonikom o schengenskih mejah, za opredelitev ključnih regulativnih zahtev in odgovornosti različnih deležnikov,
- o vseh 150 uradnih obvestil držav članic EU o začasni ponovni uvedbi kontrol na notranjih mejah med marcem 2020 in junijem 2021 ter vsa razpoložljiva naknadna poročila držav članic, povezana s temi uradnimi obvestili,
- o vzorec uradnih obvestil desetih držav članic in z njimi povezana notranja dokumentacija Komisije o kontrolah na notranjih mejah, ponovno uvedenih med letoma 2015 in 2019. Sodišče je ta uradna obvestila preučilo, da bi primerjalo, kako je Komisija preverjala uradna obvestila o kontrolah na notranjih mejah pred pandemijo COVID-19 in po njej,
- o notranji dokumenti Komisije, vključno s pregledom 33 poročil o sejah informacijske skupine za koronavirus (glej odstavek 69), ter spremljanječasne ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah in omejitev potovanj.

Poleg tega so se revizorji sestali s predstavniki šestih nacionalnih predstavništev pri EU, izbranih na način, da bi bila zagotovljena uravnotežena geografska pokritost (predstavništva Belgije, Danske, Nemčije, Litve, Portugalske in Slovenije).

24 Pri obsegu revizije se je Sodišče osredotočilo na vidik državljanov EU pri potovanju znotraj EU. Posebne pravice državljanov tretjih držav, vključno s pravico, da zaprosijo za mednarodno zaščito in azil v EU, v obseg revizije niso bile zajete. V revizijo tudi niso bile zajete schengenske države, ki niso članice EU (Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica).

Opažanja

Preverjanja, ki jih je v zvezi z ukrepi držav članic izvajala Komisija, so bila omejena, zaradi pravnega okvira pa tudi otežena

25 Sodišče je v nadaljevanju preučilo, ali je Komisija:

- (a) ustrezno preverjala začasne ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah v državah članicah med pandemijo COVID-19. To ni vključevalo le kontrol na mejah, uvedenih zaradi pandemije, temveč tudi kontrole, ki so bile uvedene zaradi predhodne migracijske krize in varnostnih groženj ter so se med pandemijo še vedno izvajale. Poleg tega je Sodišče preučilo, ali je Komisija v celoti izkoristila pravni okvir za zagotavljanje skladnosti držav članic z zakonodajo EU;
- (b) sistematično in pravočasno ocenila, ali so omejitve potovanj, ki so jih uvedle države članice, skladne z veljavno zakonodajo EU. Poleg tega je preučilo, ali je Komisija v obdobju, zajetem v revizijo, ob odkritju morebitnih kršitev v zvezi z neskladnostjo ukrepala.

Komisija ni ustrezno preverjala ponovnih uvedb kontrol na notranjih mejah

26 V schengenskih pravnih določbah so navedeni strogi razlogi in postopkovne zahteve za ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah ter to, kako dolgo lahko največ trajajo. Dokazno breme nosijo države članice, ki morajo dokazati, da ni (boljših) alternativ mejnim kontrolam in da je uporaba mejnih kontrol kot skrajnega ukrepa upravičena. Ob ponovni uvedbi kontrol na notranjih mejah morajo države članice o tem uradno obvestiti Komisijo. Uradna obvestila morajo biti pravočasna in vsebovati vse informacije, potrebne za oceno, ki jo izvede Komisija.

27 Če uradno obvestilo države članice ne vsebuje zadostnih informacij, bi morala Komisija zahtevati dodatne informacije. Če ima Komisija pomisleke glede skladnosti s pravom EU, lahko izda mnenje, v katerem javno izrazi svoje stališče o zadevnih kontrolah na notranjih mejah. Poleg tega Komisija ob pomislekih glede sorazmernosti in nujnosti ukrepa „o tem poda mnenje“ (glej odstavke [06–08](#) in [slika 1](#)).

Mejne kontrole, uvedene pred pandemijo

28 Svet je Danski, Nemčiji, Avstriji in Švedski, ki so jih močno prizadele migracijska kriza in varnostne grožnje, priporočil²⁴, naj sorazmerne začasne mejne kontrole ohranijo za največ šest mesecev. To priporočilo je bilo do novembra 2017 izrečeno še trikrat (novembra 2016 ter februarja in maja 2017²⁵).

29 Sodišče je preučilo vzorec uradnih obvestil o kontrolah na notranjih mejah, izdanih med letoma 2015 in 2019, da bi primerjalo, kako jih je Komisija preverjala pred pandemijo COVID-19 in po njej (glej *Prilogo I*). Ugotovilo je, da od desetih preučenih uradnih obvestil štiri (tista, ki so bila izdana od novembra 2017 naprej) niso vsebovala dovolj informacij, na podlagi katerih bi lahko Komisija ocenila sorazmernost zadevnih ukrepov za mejne kontrole. Države članice v njih namreč niso utemeljile, da so kontrole na notranjih mejah res skrajni ukrep zaradi neobstoja alternativnih možnosti. Komisija je v vseh štirih primerih od držav članic sicer zahtevala dodatne informacije, vendar prejeti odgovori še vedno niso zadoščali za zanesljivo oceno.

30 Tudi v uradnih obvestilih v zvezi z migracijami ali varnostnimi grožnjami, ki so jih države članice poslale Komisiji od leta 2020 naprej, ni dovolj informacij, na podlagi katerih bi lahko Komisija ocenila sorazmernost mejnih kontrol (glej odstavka **37** in **38**). Vendar je Komisija zaradi znatnega povečanja uradnih obvestil v zvezi s COVID-19 prenehala zahtevati dodatne informacije.

31 V skladu z Zakonikom o schengenskih mejah je mogoče kontrole na notranjih mejah ponovno uvesti za največ dve leti. Pet držav članic (Danska, Nemčija, Francija, Avstrija in Švedska) je to obdobje prekoračilo, in sicer s spremembo pravne podlage vsaki dve leti ali s trditvijo, da se z novim uradnim obvestilom uvajajo nove mejne kontrole (in ne da se podaljšujejo obstoječe). Kljub temu je Komisija oktobra 2015 izdala le eno skupno pozitivno mnenje o sorazmernosti in nujnosti kontrol na notranjih mejah, ki se je nanašalo na Avstrijo in Nemčijo²⁶.

²⁴ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/894 z dne 12. maja 2016 o priporočilu za začasni nadzor na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja.

²⁵ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2016/1989 z dne 11. novembra 2016, Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/246 z dne 7. februarja 2017 in Izvedbeni sklep Sveta 2017/818 z dne 11. maja 2017.

²⁶ Mnenje Komisije z dne 23. oktobra 2015, C(2015) 7100 final.

32 Vse države članice morajo v roku štirih tednov po odpravi kontrol na notranjih mejah Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji predložiti poročilo o ponovni uvedbi kontrol na notranjih mejah²⁷. Vendar pet držav članic z dolgoročnimi mejnimi kontrolami, navedenih v odstavku 31, šest let po njihovi ponovni uvedbi še vedno ni predložilo naknadnega poročila. Komisija ni ukrepala, da bi pridobila informacije o izvajanju teh kontrol.

33 Komisija meni, da obseg in trajanje dolgoročnih kontrol na notranjih mejah nista niti sorazmerna niti potrebna²⁸. Pooblaščenca in dolžna je spremljati skladnost s pravom EU ter v primeru morebitne neskladnosti ukrepati (glej odstavek 14). Lahko uvede postopke za ugotavljanje kršitev, vendar tega kljub svojim pomislekom, da kontrole na notranjih mejah niso skladne s pravom EU, še ni storila.

34 Namesto tega se je Komisija odločila za mehke ukrepe, tj. dialog z državami članicami in usklajevanje, ki pa niso prinesli vidnih rezultatov, saj se kontrole na notranjih mejah, ponovno uvedene pred več kot šestimi leti, še vedno izvajajo. V schengenski strategiji iz junija 2021 je izrazila namero, da bo v primerih, ko države članice nesorazmerno podaljšajo kontrole na notranjih mejah, uporabila pravna sredstva, ki jih ima na voljo.

Mejne kontrole, povezane s pandemijo COVID-19

35 V Zakoniku o schengenskih mejah nevarnost za javno zdravje sicer ni izrecno navedena kot eden od razlogov za uvedbo kontrol na notranjih mejah, vendar je Komisija zaradi pandemije COVID-19 priznala, da lahko grožnja javnemu zdravju šteje za grožnjo javnemu redu, kar državam članicam omogoča ponovno uvedbo teh kontrol. V takem primeru pa mora država članica izpolniti strogo zahtevo, da kontrole na notranjih mejah niso le uvedene v skrajnem primeru, temveč da so tudi sorazmerne in časovno omejene.

36 Mejne kontrole je sicer mogoče uporabljati za preverjanje nujnosti potovanj ter negativnega testa na COVID-19 in registracije za karanteno (ne pa karantene same),

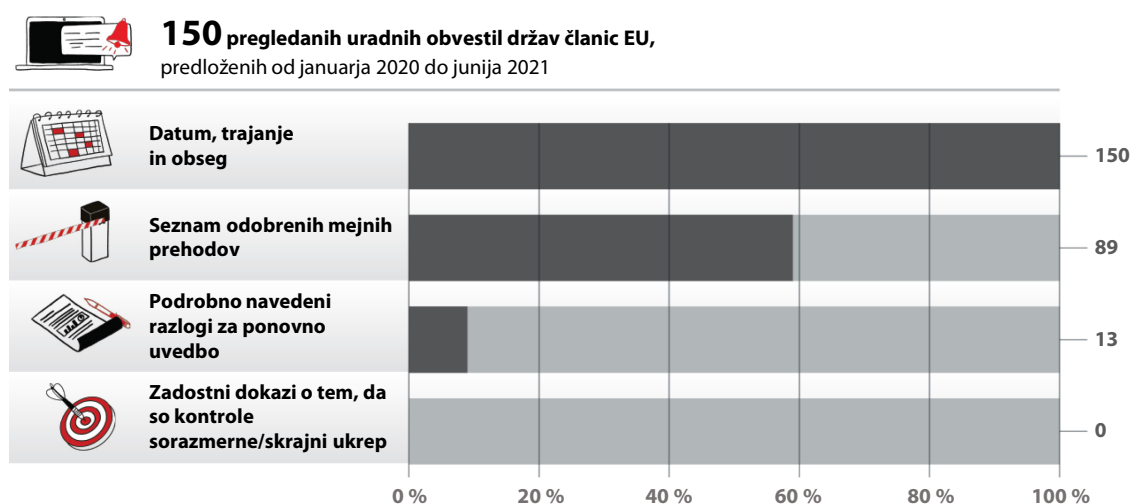
²⁷ Člen 33 Zakonika o schengenskih mejah.

²⁸ Poročilo o oceni učinka, priloženo predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, SWD(2021) 462 final.

vendar bi lahko policija²⁹ ali zdravstveni uradniki³⁰ namesto teh kontrol izvajali druga preverjanja (npr. merjenje temperature) za omejitev širjenja virusa.

37 Sodišče je pregledalo vseh 150 uradnih obvestil o kontrolah na notranjih mejah, ki so jih države članice predložile Komisiji med marcem 2020 in junijem 2021. 135 se jih je nanašalo izključno na COVID-19, šest na COVID-19 in migracije ali varnost, preostalih devet pa na migracije in/ali varnost (glej odstavek 30). Pri pregledu se je pokazalo, da so bili v vseh uradnih obvestilih navedeni datumi, trajanje in obseg mejnih kontrol. Vendar v njih ni bilo zadostnih dokazov (podprtih s celovitimi statističnimi podatki in primerjalno analizo različnih alternativ mejnim kontrolam) o tem, da so bile mejne kontrole uvedene res v skrajnem primeru. Poleg tega pogosto niso bili navedeni odobreni mejni prehodi, na katerih naj bi se te kontrole izvajale. Za podrobnejše informacije glej [sliko 6](#).

Slika 6 – Pregled uradnih obvestil držav članic EU



Vir: Evropsko računsko sodišče

38 Sodišče je pri pregledu teh uradnih sporočil odkrilo enake težave kot pri tistih v zvezi z migracijsko krizo in varnostnimi grožnjami pred pandemijo COVID-19 (glej odstavek 29). Čeprav so bile informacije, ki so jih predložile države članice, nezadostne, Komisija od začetka pandemije COVID-19 ni zahtevala dodatnih informacij niti ni izdala nobenega mnenja, kot je zahtevano v členu 27 Zakonika o schengenskih mejah. Sodišče je prišlo do zaključka, da je bila zaradi tega, ker države članice niso preložile

²⁹ Priporočilo Komisije (EU) 2017/820 z dne 12. maja 2017 o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju, C(2017) 3349 final.

³⁰ Odstavek 20 Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

bistvenih informacij, omejena zmožnost Komisije, da izvede zanesljivo pravno analizo posameznih ukrepov za mejne kontrole.

39 Poleg tega Komisija nima vzpostavljenega zanesljivega sistema spremljanja, s katerim bi odkrila primere mejnih kontrol, o katerih je države članice niso uradno obvestile. Med revizijo je sicer navedla, da ni seznanjena z nobenim takim primerom, vendar sta v [okviru 1](#) dva primera, ki ju je odkrilo Sodišče.

Okvir 1

Primeri mejnih kontrol zaradi COVID-19, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena

Slovenija je poleti 2020 in spomladi 2021 na vseh svojih mejah ponovno uvedla mejne kontrole, povezane s COVID-19. Kontrole, ki jih je opravljala mejna policija, so se uporabljale predvsem za zagotovitev registracije za obvezno karanteno ali preverjanje negativnega testa na COVID-19. Komisija o teh kontrolah ni bila uradno obveščena.

Slovaška je spomladi in poleti 2021 ponovno uvedla mejne kontrole, ki jih je uporabljala za preverjanje registracije za obvezno karanteno, kasneje pa za preverjanje covidnega potrdila. Slovaška je Komisijo o mejnih kontrolah sicer uradno obvestila leta 2020, leta 2021 pa ne.

V obeh primerih državi članici nista predložili uradnih obvestil, zato tudi nista poročali o izvajanju mejnih kontrol in dokazali njihove sorazmernosti ali nujnosti.

40 Komisija ni prejela vseh naknadnih poročil, ki bi jih morala prejeti v štirih tednih po koncu kontrol na notranjih mejah (glej tudi odstavek [32](#)). V [tabeli 1](#) so navedene države članice, ki niso predložile naknadnih poročil o kontrolah na notranjih mejah, povezanih s COVID-19. Komisija ni predložila dokazov, da je od teh držav članic zahtevala, naj pošljejo manjkajoča uradna obvestila ali naknadna poročila.

Tabela 1 – Seznam držav članic, ki do septembra 2021 niso predložile naknadnih poročil o kontrolah na notranjih mejah zaradi COVID-19

Država članica	Stanje
Belgija	Naknadna poročila o mejnih kontrolah v letu 2020 so bila predložena, o tistih v letu 2021 pa (še) ne.
Portugalska	
Danska	Naknadna poročil o mejnih kontrolah zaradi COVID-19 niso bila predložena niti v letu 2020 niti v letu 2021.
Nemčija	
Francija	
Avstrija	
Poljska	Ker v letu 2021 ni bilo uradnih obvestil o mejnih kontrolah, Sodišče predvideva, da naknadna poročila ne bodo predložena.
Slovaška	
Slovenija	Ker Komisija v letih 2020 in 2021 ni prejela nobenih uradnih obvestil o mejnih kontrolah, Sodišče predvideva, da naknadna poročila ne bodo predložena.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi pregleda naknadnih poročil, ki jih je pridobilo od Komisije

41 Pri pregledu vseh 12 naknadnih poročil, ki jih je Komisija prejela za obdobje od marca 2020 do junija 2021, je Sodišče ugotovilo, da se poročila zelo razlikujejo, saj vsebujejo vse od splošnih izjav do podrobnih statističnih podatkov, vendar jih večina ne izpolnjuje v celoti pravnih zahtev glede ocene sorazmernosti³¹. V desetih od 12 poročil ta vidik ni bil zajet v zadostni meri, temveč le zelo na kratko in splošno (glej [okvir 2](#)). Samo v treh poročilih je bila omenjena možna uporaba alternativnih ukrepov, vendar spet zelo na kratko.

Okvir 2

Primeri nezadostne utemeljitve sorazmernosti v naknadnih poročilih

Poročilo 1 za obdobje marec–junij 2020 na Madžarskem: Uvedeni ukrepi so bili uspešni, sorazmerni in ključni za omejitev širjenja epidemije, saj je število primerov na Madžarskem ostalo nizko.

Poročilo 2 za marec–junij 2020 na Portugalskem: Glede na svetovne epidemiološke razmere je bil glavni namen in cilj začasne ponovne uvedbe mejnih

³¹ Člen 33 Zakonika o schengenskih mejah.

kontrol zaščita javnega zdravja in zajezitev okužb z virusom COVID-19. V tem kontekstu je bila ponovna uvedba kontrol na notranjih mejah z operativnega in geografskega vidika omejena na potrebo po zagotavljanju zaščite javnega zdravja in notranje varnosti.

Poročilo 3 za marec–junij 2020 v Španiji: Po pričakovanjih je bilo prosto gibanje oseb zaradi samih ciljev, povezanih s ponovno uvedbo mejnih kontrol, resno prizadeto. Vendar je ukrep ob upoštevanju tistih, sprejetih na španskem ozemlju, v drugih državah članicah in pridruženih schengenskih državah ter na drugih notranjih mejah schengenskega območja, mogoče škodeti za sorazmeren.

42 V nobenem od poročil niso bili opisani ukrepi, uvedeni za zagotovitev skladnosti z načelom nediskriminacije, zlasti kar zadeva enako obravnavanje državljanov EU, ne glede na državljanstvo. Čeprav v Zakoniku o schengenskih mejah to ni izrecno zahtevano, so te informacije relevantne za oceno zakonitosti mejnih kontrol, uvedenih za izvrševanje omejitev v obliki prepovedi potovanj na podlagi državljanstva ali prebivališča (glej [okvir 3](#)).

Okvir 3

Primer mejnih kontrol za izvrševanje prepovedi potovanj in njihov potencialni učinek na načelo nediskriminacije

Madžarska je jeseni 2020 s kontrolami na notranjih mejah izvrševala omejitve potovanj ter pri tem za madžarske državljane in druge državljane EU uporabljala različna pravila, in sicer ne glede na takratne pandemične razmere v državah članicah EU.

1. septembra 2020 je na Madžarskem začela veljati prepoved vstopa tujih državljanov v državo, vključno z državljani EU. Edina izjema so bili državljani Višegrajske skupine (tj. češki, poljski in slovaški državljani), ki so lahko predložili negativni test na COVID-19.

1. oktobra 2020 je bila ob vstopu na Madžarsko uvedena obvezna karantena, vendar so bili madžarski državljani in njihovi družinski člani, ki so se na Madžarsko vrnili s Češke, Poljske ali Slovaške, izvzeti iz zahteve glede karantene, če so predložili negativen rezultat testa.

To je veljalo tudi za državljane Češke, Poljske in Slovaške, ki so v oktobru rezervirali nastanitev na Madžarskem, če so ob prihodu na Madžarsko predložili negativen rezultat testa PCR.

43 Kar zadeva celovito letno poročanje o splošnem izvajanju schengenskega območja (vključno z izvajanjem kontrol na notranjih mejah in stališči Komisije glede njihove utemeljitve), Komisija od leta 2015 ni izdala nobenega letnega poročila o delovanju območja brez notranjih meja³².

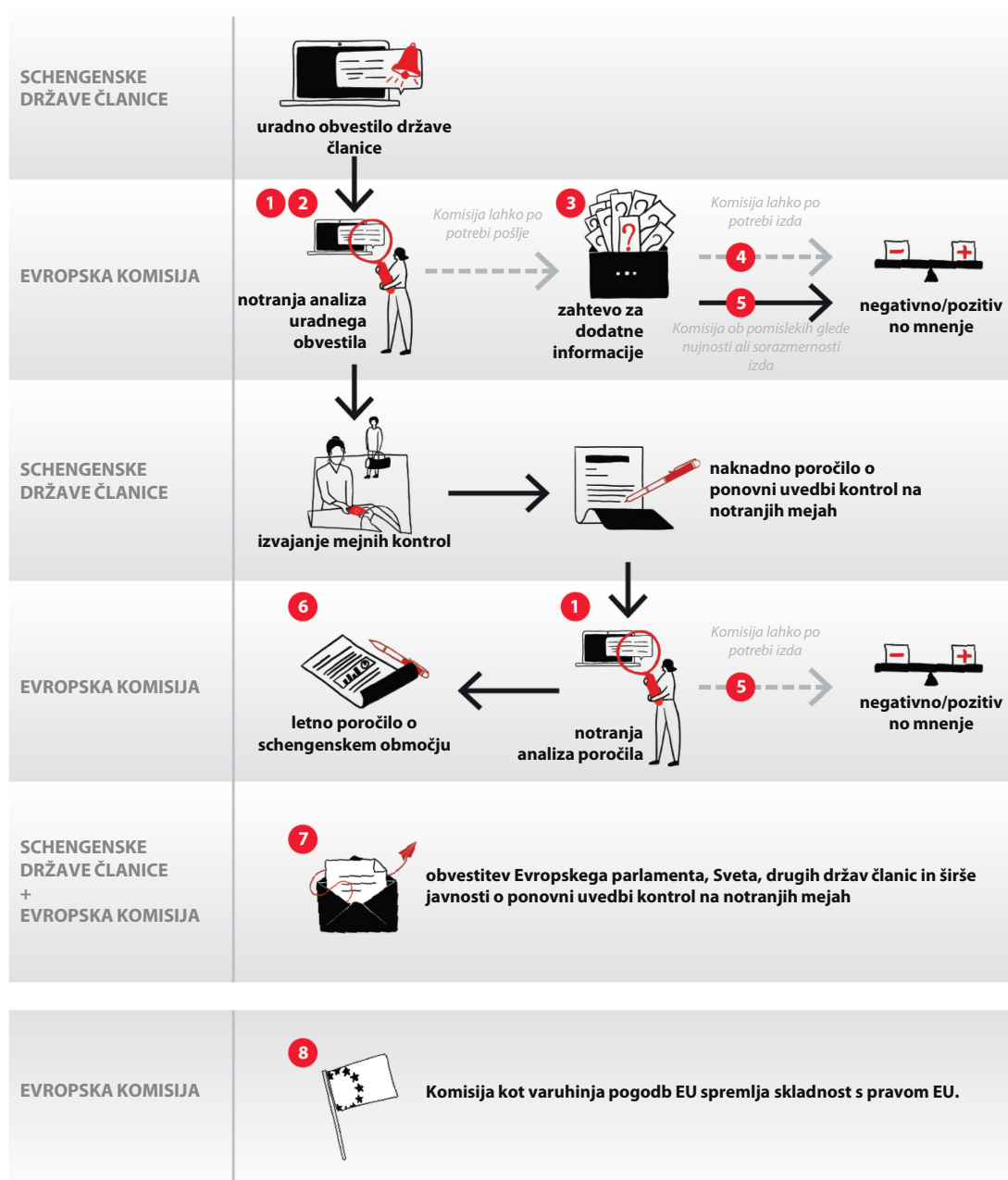
44 Evropski parlament je pozval Komisijo, naj izvaja ustrezna preverjanja uporabe schengenskega pravnega reda, uporabi svoje posebne pravice in od držav članic zahteva dodatne informacije ter okrepi poročanje Evropskemu parlamentu o tem, kako izvaja svoje posebne pravice iz Pogodb³³.

45 Na [sliki 7](#) so prikazane slabosti, ki jih je Sodišče odkrilo pri preverjanjih, ki jih je Komisija izvajala v zvezi s kontrolami na schengenskih notranjih mejah.

³² Kot je zahtevano v členu 33 Zakonika o schengenskih mejah.

³³ Na primer Resolucija Evropskega parlamenta z dne 19. junija 2020 o stanju na schengenskem območju po izbruhu pandemije COVID-19 (2020/2640(RSP)).

Slika 7 – Slabosti, ugotovljene pri ponovni uvedbi kontrol na notranjih mejah



- 1** Ne zadostne informacije za zanesljivo notranjo analizo (odst. 30, 32, 37, 38 in 40–42).
- 2** Komisija mejnih kontrol, o katerih ni bila uradno obveščena, ni spremljala (odst. 39).
- 3** Zadnja zahteva za dodatne informacije je bila poslana leta 2020 (odst. 30, 32, 38 in 40).
- 4** Zadnje mnenje je bilo izdano leta 2015 (odst. 31 in 38).

- 5** Komisija kljub pomislekom glede sorazmernosti ni izdajala mnenj (odst. 31 in 33).
- 6** Zadnje letno poročilo o schengenskem območju je bilo objavljeno leta 2015 (odst. 43).
- 7** Pozivi Evropskega parlamenta k izboljšanju poročanja (odst. 44).
- 8** Komisija ne izvaja izvršilnih ukrepov/postopkov za ugotavljanje kršitev (odst. 33–34).

Vir: Evropsko računsko sodišče

Komisija spremlja omejitve potovanj, vendar je njeno delo zaradi omejitev v pravnem okviru oteženo

46 Države članice so se na pandemijo odzvale z uvedbo omejitev potovanj zaradi zaščite javnega zdravja (glej odstavek [10](#)). Sodišče je ugotovilo, da Komisija na splošno nima zanesljivega pravnega okvira za oceno, ali so omejitve potovanj, ki so jih uvedle države članice, skladne s pravom EU. Glavni razlogi so:

- pomembne pristojnosti in posebne pravice, ki jih imajo države članice v skladu s pravom EU na področju javnega zdravja, ki ni v izključni ali deljeni pristojnosti EU³⁴, države članice pa določajo lastne zdravstvene politike³⁵,
- v skladu z direktivo o prostem gibanju³⁶ državam članicam ni treba obvestiti Komisije o ukrepih, ki jih sprejmejo v skladu s to direktivo, ali o njih poročati. Razlog za to je splošna uporaba direktive o prostem gibanju, v skladu s katero se omejitve prostega gibanja uporabijo na podlagi posamične ocene in so predmet sodnega nadzora. Ker ni obveznosti, se lahko države članice same odločijo o tem, ali bodo o sprejetih ukrepih, vključno z omejitvami potovanj, poročale, in o obliki poročanja. To povečuje tveganje, da informacije, ki jih Komisija prejme o omejitvah potovanj, niso popolne,
- nezavezujoča narava priporočil Sveta³⁷, ki sta glavna dokumenta politike za usklajen pristop k omejitvam prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 in zato vključujeta skupna načela, o katerih so se dogovorile države članice v zvezi z izvajanjem omejitev potovanj,
- narava pandemije COVID-19, ki je brez primere, in njen hiter razvoj.

47 Poleg tega je edini instrument, ki ga ima Komisija na voljo, da zagotovi skladnost omejitev potovanj s pravico do prostega gibanja, postopek za ugotavljanje kršitev, ki v kontekstu pandemije ni primeren. Razlog za to je trajanje sodnih postopkov (pred Sodiščem Evropske unije, ki pogosto trajajo več let) ter kratkoročnost in spremenljivost ukrepov, ki so jih države članice sprejele med pandemijo. V prejšnjih sodbah Sodišča

³⁴ Glej člen 3 PDEU, člen 45(3) PDEU ter člena 27 in 29 direktive o prostem gibanju.

³⁵ Glej člen 4(2)(k) in člen 6(a) PDEU.

³⁶ Direktiva 2004/38/ES.

³⁷ Priporočila Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020, (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021, (EU) 2021/961 z dne 14. junija 2021 in (EU) 2022/107 z dne 25. januarja 2022.

Evropske unije³⁸ je bilo ugotovljeno, da postane postopek za ugotavljanje kršitev nedopusten, ko kršitev preneha. Ker je zelo malo verjetno, da bodo ukrepi, ki jih Komisija trenutno šteje za neskladne s pravili, veljali več let, države članice, ki ne izpolnjujejo obveznosti, ne bodo kaznovane.

48 Komisija je pri spremljanju omejitev potovanj, ki so jih uvedle države članice, uporabljala več virov informacij, npr. nacionalno zakonodajo, objavljeno na vladnih spletiščih, neposredni stik z državami članicami, informacije iz medijev ali pritožbe drugih držav članic, državljanov ali organizacij glede specifičnih težav.

49 Sodišče je glede na pridobljene dokaze ugotovilo, da je Komisija v okviru omejitev pravnega okvira sistematično in pravočasno ocenjevala omejitve potovanj, ko je bila o njih uradno obveščena. Vendar so bili podatki, ki so jih sporočale države članice, pogosto neprimerljivi in nepopolni. To je Komisiji otežilo, da bi imela aktualen in natančen pregled nad omejitvami potovanj, ki so jih uvedle države članice, posledično pa tudi spremljanje skladnosti, za katerega je zadolžena (glej primere v [okviru 4](#)).

Okvir 4

Primeri težav s podatki, ki so jih sporočale države članice

Spremljanje, ki ga je Komisija izvajala junija 2021, je temeljilo na informacijah, prejetih od nacionalnih organov. Vključevalo je naslednje vprašanje: „Ali že uporabljate mehanizem, vzpostavljen na podlagi priporočil Sveta (skupni zemljevid, pragovi itd.)?“ Osem držav članic na to vprašanje ni odgovorilo (Bolgarija, Hrvaška, Italija, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska in Slovaška).

Komisija je junija 2021 v sporočilu o spoznanjih v zvezi s pandemijo COVID-19 omenila tudi težave pri zbiranju popolnih in primerljivih podatkov na ravni EU³⁹.

50 Težav ni imela le Komisija, temveč tudi ECDC. V skladu s priporočilom Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19⁴⁰

³⁸ Glej zadeve C-288/12 (točka 30), C-221/04 (točki 25 in 26) in C-20/09 (točka 33).

³⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prva spoznanja v zvezi s pandemijo COVID-19, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475.

mora ECDC tedensko objavljati zemljevide območij tveganja. Ti zemljevidi⁴¹ vsebujejo podatke o prenosu COVID-19 na različnih območjih in so namenjeni podpori državam članicam pri odločanju o prostem gibanju. V skladu s priporočilom morajo države članice podatke sporočati tedensko in po regijah. Po šestih mesecih (maja 2021) te zahteve še vedno ni izpolnjevalo 12 držav članic.

Kljub prizadevanjem Komisije in ECDC so bili ukrepi držav članic večinoma neusklajeni

51 Ker EU ni imela okvira za izredne zdravstvene razmere, so se morale države članice hitro odzivati na nenehno spreminjajoče se zdravstvene razmere. Za izvajanje omejitev potovanj zaradi COVID-19 so sicer izključno odgovorne države članice, vendar je naloga Komisije, da z njimi sodeluje, da se olajša usklajen pristop k tem omejitvam in posledično zmanjša vpliv na čezmejna potovanja znotraj EU (glej odstavek **15**).

52 V tem razdelku poročila je Sodišče preučilo, ali sta Komisija in ECDC:

- (a) pravočasno izdajala ustrezne smernice, mnenja in priporočila, da bi olajšala usklajevanje ukrepov držav članic, ter jih prilagajala novemu razvoju dogodkov;
- (b) s svojimi prizadevanji dosegla, da je pristop držav članic k omejitvam potovanj in upravljanju notranjih meja doslednejši in bolj usklajen.

Komisija in ECDC sta pravočasno izdajala ustrezne smernice za lažje usklajevanje na ravni EU

Komisija

53 Komisija je od začetka pandemije izdajala obsežne dokumente z usmeritvami za države članice v obliki sporočil, smernic in predlogov za priporočila Sveta. V njih so bili zajeti različni vidiki prostega gibanja in ukrepi v zvezi s COVID-19 (glej *Prilogo II*).

54 Dve glavni področji, ki jih je v smernicah EU o mejnih kontrolah zajela Komisija, sta bili prepoved nenujnih potovanj v EU (zunanje meje) in smernice o upravljanju meja (notranje meje) ter poznejše sporočilo Komisije o postopni odpravi mejnih

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

kontrol. Smernice o prepovedi nenujnih potovanj v EU ne spadajo v obseg te revizije (glej odstavek 22).

55 Smernice o upravljanju meja so bile objavljene 16. marca 2020⁴², tj. v prvih dneh pandemije, in so zajemale glavne vidike upravljanja meja (ukrepe za kontrole na notranjih in zunanjih mejah, zdravstvene ukrepe in prevoz blaga). V njih so bile države članice opozorjene na osnovna pravna načela, vključno s sorazmernostjo in nediskriminacijo, vsebovale pa so tudi poseben razdelek o kontrolah na notranjih mejah, v katerem je bilo priznано, da bi lahko bile takšne kontrole ponovno uvedene „v izjemno kritičnih razmerah“⁴³ kot odziv na COVID-19. Sodišče meni, da so te smernice pravočasne in ustrezne.

56 Vendar je Sodišče v smernicah Komisije ugotovilo naslednje slabosti:

- o smernice iz marca 2020 niso vsebovale podrobnih nasvetov o tem, kako bi lahko države članice zagotovile (in dokazale), da so njihove mejne kontrole v specifičnem kontekstu pandemije skladne s splošnim načelom sorazmernosti,
- o ni bilo praktičnih smernic, vključno s primeri dobre prakse pri upravljanju meja med pandemijo. Na primer, praktični priročnik za mejne policiste, ki se uporablja pri izvajanju mejnih kontrol⁴⁴, ni bil posodobljen, da bi bila v njem upoštevana pandemija (z izjemo vključitve potrdila za delavce v mednarodnem prevozu),
- o nekateri izrazi, uporabljeni v smernicah, v kontekstu pandemije niso bili ustrezno opredeljeni. V Smernicah glede ukrepov za upravljanje meja iz marca 2020 so kot morebitna alternativa mejnim kontrolam navedeni zdravstveni pregledi, o katerih Komisije ni treba uradno obvestiti⁴⁵. Vendar razlika med mejnimi kontrolami in zdravstvenimi pregledi na mejah v kontekstu COVID-19 ni bila jasno opredeljena. Zato obstaja tveganje, da bi države članice lahko začele izvajati zdravstvene

⁴² COVID-19 – Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

⁴³ Odstavek 18 Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

⁴⁴ Priloga k Priporočilu Komisije C(2019) 7131 z dne 8.10.2019 o skupnem „Praktičnem priročniku za mejne policiste“, ki ga pri opravljanju nadzora mejne kontrole oseb uporabljajo pristojni organi držav članic, in o nadomestitvi Priporočila Komisije C(2006) 5186 z dne 6. novembra 2006.

⁴⁵ Odstavek 20, C(2020) 1753 final, 16.3.2020.

preglede, ki bi bili dejansko mejne kontrole, o katerih pa ne bi bilo treba poročati Komisiji,

- o izraz zaprtje meja je bil pogosto uporabljen tudi v smernicah Komisije in ECDC ter priporočilih Sveta. Izraz v Zakoniku o schengenskih mejah dejansko ni opredeljen in je lahko zavajajoč za splošno javnost, ki potuje znotraj schengenskega območja, saj meje znotraj EU niso bile v celoti zaprte. Omejen je bil samo vstop (in občasno izstop) ali pa so bili začasno zaprti nekateri mejni prehodi.

57 Poleg smernic o upravljanju meja je Komisija izdala obsežne smernice o različnih vidikih v zvezi s prostim gibanjem (glej *Prilogo II*). Te so vključevale specifična vprašanja, ki zadevajo delavce in sezonske delavce, „zelene vozne pasove“ (razpoložljivost blaga in bistvenih storitev), prevozne storitve in povezljivost, letalske tovarne operacije, repatriacijo in potovalne ureditve za pomorščake, potnike in druge osebe na krovu ladij, turizem, resne čezmejne grožnje za zdravje in uporabo hitrih antigenskih testov.

58 Zlasti pomembni so bili predlogi Komisije za priporočila Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19⁴⁶. V teh dokumentih so se države članice dogovorile o skupnih merilih za ocenjevanje regionalnih epidemioloških razmer. Dogovorile so se tudi o uporabi skupnega barvnega zemljevida regij in držav v Evropskem gospodarskem prostoru, ki so glede na sporočeno število okužb s COVID-19 ter testiranj in pozitivnih testov nanj obarvane zeleno, rumeno ali rdeče. Zaradi spreminjajočih se razmer je Svet februarja in junija 2021 sprejel priporočila s posodobitvami⁴⁷.

59 Poleg tega je Komisija hitro ukrepala, da bi zagotovila podporo pri reševanju vprašanj v zvezi s prostim gibanjem specifičnih kategorij oseb, zlasti delavcev v prevozništvu in sezonskih delavcev. Že marca 2020 je izdala praktične smernice, v katerih je podprla načelo, da morajo vse notranje meje EU ostati odprte za tovarni

⁴⁶ COM(2020) 499 final z dne 4. septembra 2020; COM(2020) 849 final z dne 18. decembra 2020 in COM(2021) 232 final z dne 3. maja 2021.

⁴⁷ Priporočila Sveta (EU) 2021/961 z dne 14. junija 2021 in (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021.

promet in da je treba zagotoviti dobavne verige bistvenih proizvodov⁴⁸. Julija 2020 je izdala podobne smernice za podporo sezonskim delavcem⁴⁹.

60 Pomemben dosežek Komisije na tem področju je bila vzpostavitev koncepta „zelenih vozni pasov“ marca 2020⁵⁰, s čimer sta bila zagotovljena neprekinjen pretok blaga po vsej EU in prosto gibanje delavcev v prevozništvu, ki sta bila zaradi ponovne uvedbe kontrol na notranjih mejah otežena zlasti v prvih dneh pandemije. Komisija je v sodelovanju z državami članicami vzpostavila mrežo nacionalnih kontaktnih točk za promet, ki se je izkazala za uspešno orodje za sprejetje hitrih ukrepov, usklajenih med ministrstvi za promet in Komisijo (glej **okvir 5**).

Okvir 5

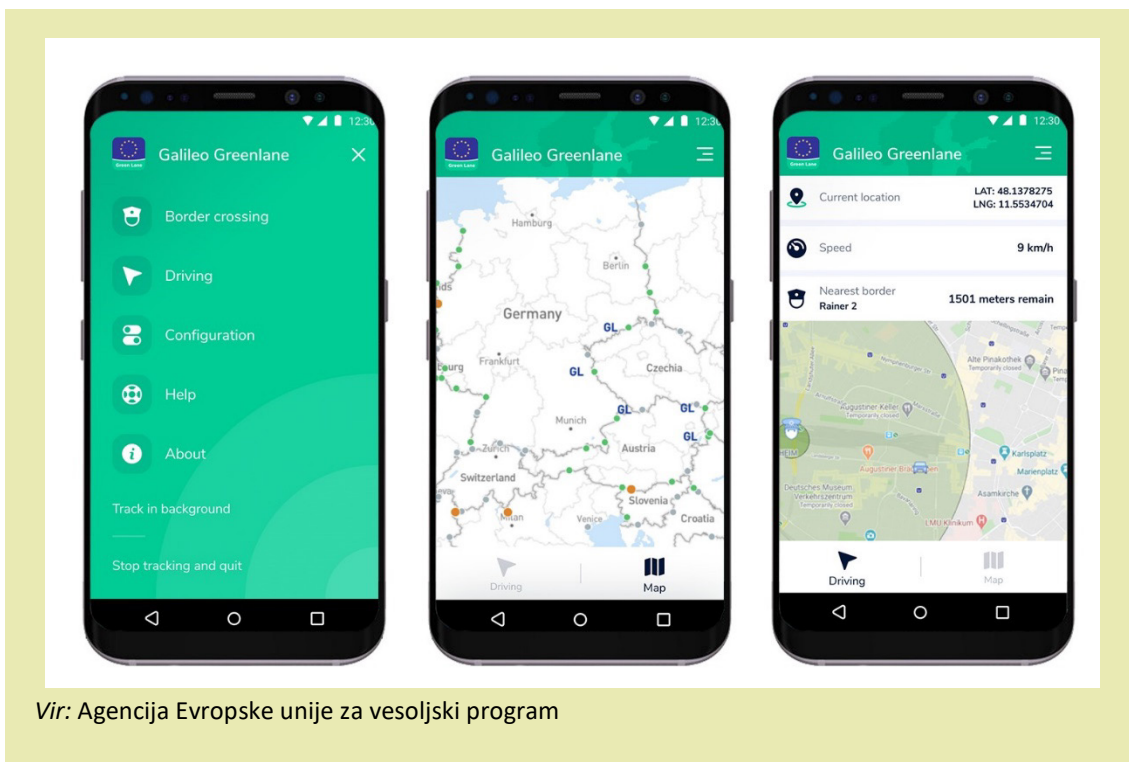
Zeleni vozni pasovi: primer dobre prakse

Da bi Komisija podprla prosto gibanje delavcev v prevozništvu in pretok blaga po vsej EU, je v sodelovanju z Agencijo EU za vesoljski program razvila mobilno aplikacijo „zelenih vozni pasov“ (glej slike v nadaljevanju). Poleg podatkov o čakalnih dobah pri prečkanju notranjih meja EU so voznikom tovornjakov in organom v aplikaciji na voljo tudi podatki o povprečnih dnevni čakalnih dobah na vseh 178 mejnih prehodih vzdolž notranjega omrežja TEN-T in več mejnih prehodih na zunanji meji EU. Na podlagi podatkov o prometu v realnem času se lahko vozniki na podlagi zanesljivih informacij odločijo o tem, kdaj in kje prečkati posamezno mejo, organi pa lahko vnaprej načrtujejo zmanjšanje učinka zastojev ali motenj v prometu.

⁴⁸ Sporočilo Komisije o izvajanju zelenih vozni pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev, C(2020) 1897 final.

⁴⁹ Sporočilo Komisije z naslovom Smernice o sezonskih delavcih v EU v okviru izbruha COVID-19, C(2020) 4813 final.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_510



Vir: Agencija Evropske unije za vesoljski program

61 Komisija je 15. junija 2020 vzpostavila spletno platformo za podporo varnemu ponovnemu omogočanju potovanj in turizma po vsej Evropi (v nadaljnjem besedilu: Re-open EU⁵¹). Platforma temelji na informacijah, ki jih o omejitvah potovanj ter javnozdravstvenih in varnostnih ukrepih prostovoljno zagotovijo države EU, njen cilj pa je z obveščanjem državljanov o omejitvah, ki veljajo v vsaki državi članici, ponovno vzpostaviti njihovo zaupanje v potovanja po EU in jim tako olajšati potovalne načrte⁵².

62 Re-open EU je sicer zelo pozitivna pobuda EU, vendar je njen uspeh odvisen od sodelovanja držav članic. Države članice bi namreč morale redno zagotavljati popolne in posodobljene uradne informacije. Sodišče je ta vidik poudarilo tudi v posebnem poročilu o pravicah letalskih potnikov med pandemijo COVID-19⁵³.

63 5. julija 2021 (tj. več kot eno leto po začetku delovanja Re-open EU) posodobljenih informacij še vedno ni zagotavljalo devet držav članic (Bolgarija, Danska, Nemčija, Estonija, Francija, Romunija, Slovenija, Finska in Švedska). Pri tem obstaja tveganje, da bi lahko državljani EU podvomili v uporabnost orodja, kadar ob prečkanju

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/sl>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_1045.

⁵³ Posebno poročilo št. 15/2021 – Pravice letalskih potnikov med pandemijo COVID-19: varstvo ključnih pravic kljub prizadevanjem Komisije ni bilo zagotovljeno, odstavki 68–70 in priporočilo 3(a).

meje naletijo na težave, ker so potovanje načrtovali na podlagi napačnih ali neaktualnih informacij.

Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni

64 V revidiranem obdobju je ECDC objavil 27 ocen tveganja/groženj ter več kot 70 smernic in tehničnih poročil o pandemiji. Prve smernice o potovanjih je objavil maja 2020, prispeval pa je tudi k smernicam Komisije o mejnih kontrolah in omejitvah potovanj.

65 V smernicah iz maja 2020 je ECDC navedel, da bi bilo vnos virusa v državo sicer mogoče zakasnit z zaprtjem meja, takšno zaprtje pa bi moralo biti skoraj popolno in izvedeno hitro v zgodnjih fazah epidemije, kar bi bilo po njegovem mnenju izvedljivo le v specifičnih okoliščinah (npr. majhne, izolirane otoške države)⁵⁴. Vendar države članice teh smernic v praksi niso vedno upoštevale, zaradi česar so bile med medsebojno povezanimi državami schengenskega območja ponovno uvedene mejne kontrole. V [okviru 6](#) je primer izzivov v zvezi z uspešnostjo kontrol na kopenskih mejah v takšnih situacijah.

Okvir 6

Primer izzivov v zvezi z uspešnostjo kontrol na schengenskih kopenskih meja

Nemčija je 16. marca 2020 za izvrševanje prepovedi nenujnih potovanj ponovno uvedla začasne mejne kontrole na kopenskih mejah z Avstrijo, Dansko, Francijo, Luksemburgom in Švico. Kontrole na meji z Luksemburgom so se izvajale dva meseca (do 15. maja 2020), zaradi česar je bilo zaprtih več manjših mejnih prehodov. Aprila 2020 je bil virus COVID-19 v Nemčiji že razširjen, poleg tega pa so lahko prebivalci Luksemburga te kontrole zaobšli, in sicer s prečkanjem Belgije, saj so meje med Luksemburgom in Belgijo ter Belgijo in Nemčijo v prvih treh tednih ostale odprte.

Nemčija je 14. februarja 2021 ponovno uvedla kontrole na notranjih mejah s Češko in avstrijsko Tirolsko, da bi preprečila širjenje mutacij virusa. Uvedla je sicer strožjo prepoved nenujnih potovanj kot prej in ni dovolila niti tranzita skozi Nemčijo v državo prebivališča, vendar je meje s Poljsko ohranila odprte. Ker med Poljsko in Češko ni bilo mejnih kontrol, je bilo mogoče mejne kontrole zaobiti tudi tam.

⁵⁴ Poročilo *Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA*, objavljeno 26. maja 2020.

66 ECDC je novembra 2020 objavil analizo z naslovom *Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic*⁵⁵, v kateri je z anketami in fokusnimi skupinami preučil uporabnost svojih izložkov v zvezi s COVID-19. V dokumentu je ugotovil, da bi bile lahko njegove smernice bolj praktične in izvedljive.

67 ECDC ne zbira podrobnih informacij, s katerimi bi preveril, kako države izvajajo njegove smernice, saj k temu ni zavezan.

68 Smernice ECDC za države članice niso zavezujoče, saj ECDC nima nadzornih pooblastil⁵⁶. ECDC se opira predvsem na podatke, ki jih zagotavljajo nacionalni organi, saj nima pooblastil za pregledovanje ali zbiranje informacij pri viru. Ker imajo države članice različne strategije spremljanja in testiranja, ECDC težko primerja epidemiološko stanje po vsej EU, kar lahko ogrozi uporabnost njegovih smernic.

Pristopi držav članic k omejitvam glede notranjih meja in potovanj zaradi COVID-19 so bili neusklajeni

69 Izvajanje smernic Komisije s strani nacionalnih organov je spremljala informacijska skupina za koronavirus, tj. *ad hoc* delovna skupina, ki jo je ustanovila in vodila Komisija. Skupina si je prizadevala opredeliti težave in o njih razpravljati na tehnični ravni. Med februarjem in septembrom 2020 se je sestala 33-krat.

70 Iz vseh 33 poročil o sejah, ki jih je Sodišče pregledalo, je jasno razvidno, da si je Komisija močno prizadevala za usklajevanje ukrepov držav članic. Na vsaki seji se je razpravljalo o nacionalnem izvajanju smernic EU, pri čemer so države članice poročale o sprejetih ukrepih. Komisija je poudarjala splošna načela prava EU in potrebo po boljšem usklajevanju.

71 Iz poročil o sejah skupine in javnih posvetovanj o schengenski strategiji izhaja tudi, da so imele države članice o skupini pozitivno mnenje. Kljub tej pozitivni oceni pa je skupina delovala predvsem kot platforma za izmenjavo informacij. Prizadevanja Komisije, da bi z ustanovitvijo skupine nadomestila neobstoječo strukturo za krizno upravljanje, niso privedla do doslednega in usklajenega pristopa držav članic k

⁵⁵ *Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic*.

⁵⁶ Uvodna izjava 6 Uredbe (ES) št. 851/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o ustanovitvi Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni.

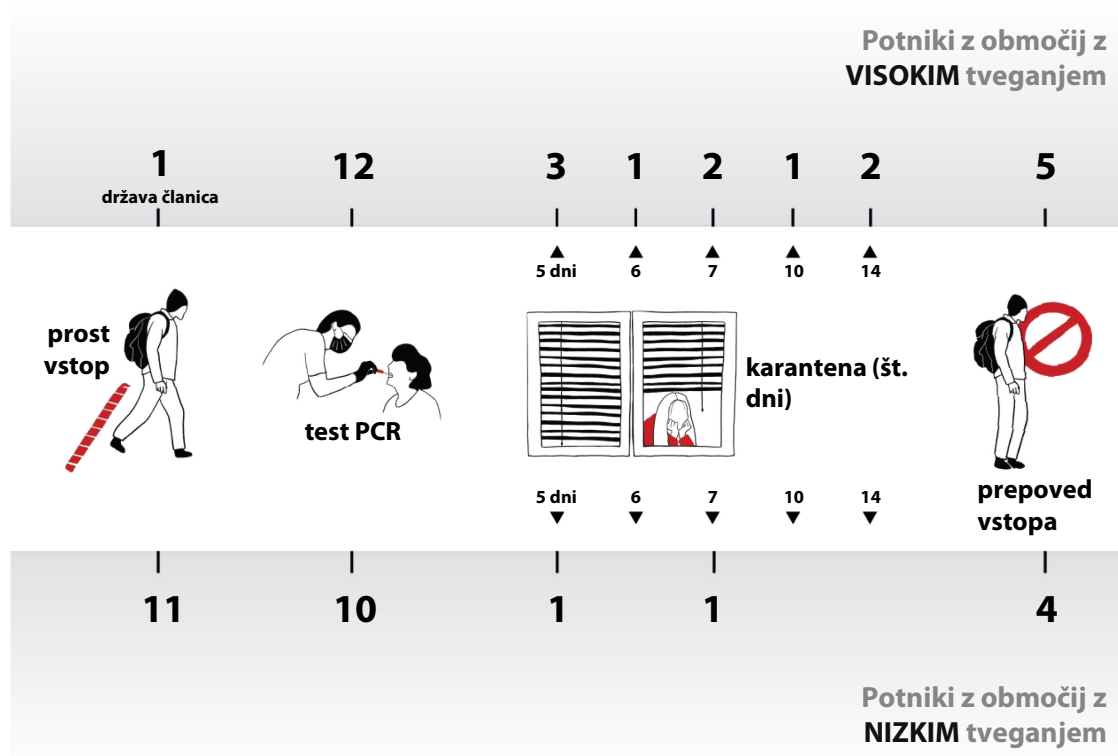
upravljanju notranjih meja. Dokaz za to so različni pristopi schengenskih držav h kontrolam na notranjih mejah zaradi COVID-19 (glej [sliko 3](#)).

72 Iz zapisnikov sej, ki jih je pregledalo Sodišče, je razvidno, da je imela skupina tudi izzive na področju komuniciranja. Več držav članic je uvedlo nove mejne kontrole in omejitve potovanj, ne da bi o tem obvestile druge udeležence v skupini, čeprav so se pred tem strinjale, da bodo ostale strani obvestile pred izvajanjem kakršnih koli novih ukrepov.

73 Sodišče je analiziralo tudi dokumente o stanju na notranjih mejah, ki jih je Komisija pripravila februarja, marca in maja (in delno posodobila junija) 2021, in se pri tem osredotočilo na naslednje štiri vidike: obvezno karanteno, obvezno testiranje, prepoved vstopa in/ali izstopa ter upoštevanje zemljevidov ECDC pri sprejemanju odločitev. Na podlagi tega je pripravilo poenostavljen pregled nad ukrepi držav članic skozi čas (glej [sliko 8](#)).

74 Za ponazoritev izzivov, s katerimi so se srečevali državljani EU med potovanjem po EU, je Sodišče v analizi minimalnih vstopnih pogojev na dan 21. junija 2021 prikazalo veliko različnih praks, ki so jih uvedle države članice in segajo od precej neomejena vstopa v državo do dokaj omejevalnih ukrepov (glej [slika 9](#)).

Slika 9 – Poenostavljen pregled minimalnih vstopnih pogojev na dan 21. junija 2021



Opomba: Na sliki so prikazani minimalni vstopni pogoji za državljane EU, ki ni bil ne cepljen ne predhodno okužen.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi notranjega spremljanja omejitev potovanj, ki ga je izvajala Komisija

75 Na [sliki 8](#) in [sliki 9](#) je prikazano, da so omejitve potovanj, ki so jih uvedle države članice, kljub prizadevanjem Komisije za olajšanje usklajenega ukrepanja ostale neusklajene in so bile del vrste ukrepov, ki so se med državami članicami zelo razlikovali.

Zaključki in priporočila

76 Sodišče je prišlo do zaključka, da je Komisija sicer spremljala omejitve prostega gibanja, ki so jih med pandemijo COVID-19 uvedle države članice, vendar je bila njena nadzorna vloga zaradi omejitev v pravnem okviru otežena. Poleg tega ni izvajala ustreznih preverjanj, da bi zagotovila skladnost kontrol na notranjih mejah s schengensko zakonodajo. Kljub več ustreznim pobudam EU so ukrepi držav članic za boj proti COVID-19 ostali večinoma neusklajeni.

77 Sodišče je ugotovilo, da države članice v uradnih obvestilih o kontrolah na notranjih mejah niso zagotovile zadostnih dokazov o tem, da so bile kontrole uvedene v skrajnem primeru, sorazmerne in časovno omejene. Kljub temu Komisija od začetka pandemije COVID-19 od držav članic ni zahtevala dodatnih informacij niti ni izdala nobenega mnenja o njihovih uradnih obvestilih. Poleg tega je Sodišče odkrilo primere mejnih kontrol, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena. Ker države članice niso zagotovile bistvenih informacij, je bila zmožnost Komisije za izvedbo zanesljive analize skladnosti ukrepov za mejne kontrole s schengensko zakonodajo po mnenju Sodišča omejena (glej odstavke [26](#) do [31](#) in [35](#) do [39](#)).

78 Države članice morajo predložiti naknadno poročilo o izvajanju začasnih kontrol na mejah in med drugim oceniti, kako uspešna in sorazmerna je bila ponovna uvedba kontrol na notranjih mejah. Čeprav devet držav članic ni izpolnilo obveznosti predložitve naknadnih poročil, Sodišče ni našlo dokazov za to, da je Komisija države članice pozvala, naj predložijo manjkajoča poročila (glej odstavke [32](#) in [40](#) do [42](#)).

79 Pri pregledu vseh naknadnih poročil, ki jih je Komisija prejela od leta 2020 naprej, je Sodišče ugotovilo, da se poročila zelo razlikujejo, saj so vsebovala vse od splošnih izjav do podrobnih statističnih podatkov. V desetih od 12 razpoložljivih poročil ni bila dovolj podrobno obravnavana sorazmernost uporabljenih ukrepov, možna uporaba alternativnih ukrepov pa je bila na kratko omenjena samo v treh poročilih (glej odstavka [41](#) in [42](#)).

80 Komisija je pooblaščen in dolžna, da v primeru morebitne neskladnosti ukrepa. Lahko uvede postopke za ugotavljanje kršitev, vendar tega kljub svojim pomislekom, da dolgoročne kontrole na notranjih mejah, povezane z migracijami in varnostnimi grožnjami, niso v skladu s pravom EU, še ni storila. Namesto tega se je odločila za mehke ukrepe in usklajevanje, ki pa niso prinesli vidnih rezultatov, saj se kontrole na notranjih mejah, ponovno uvedene pred več kot šestimi leti, še vedno izvajajo (glej odstavke [33](#) in [34](#) ter [43](#) do [45](#)).

Priporočilo 1 – Izvajati natančna preverjanja v zvezi s kontrolami na notranjih mejah

Komisija naj pri ocenjevanju kontrol na notranjih mejah, v okviru katerega naj upošteva predlog za spremembo Zakonika o schengenskih mejah in svojo diskrecijsko pravico, ustrezno uporablja orodja za spremljanje skladnosti, in sicer tako, da:

- (a) od držav članic zahteva dodatne informacije, kadar v njihovih uradnih obvestilih in/ali naknadnih poročilih ni zadostnih dokazov o sorazmernosti mejnih kontrol;
- (b) izdaja mnenja o sorazmernosti, če obstajajo pomisleki o skladnosti mejnih kontrol s tem načelom;
- (c) sistematično spremlja, ali vse schengenske države v zakonskih rokih predložijo uradna obvestila o kontrolah na notranjih mejah in poročila o njihovem izvajanju;
- (d) od držav članic zahteva, naj letno poročajo o izvajanju trenutnih dolgoročnih mejnih kontrol;
- (e) v primeru dolgoročnega neupoštevanja schengenske zakonodaje sprejme izvršilne ukrepe.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2023.

81 Države članice so kontrole na notranjih mejah izvajale za izvrševanje različnih omejitev potovanj zaradi COVID-19. Čeprav je Komisija odgovorna za spremljanje, ali so te omejitve v skladu z načelom prostega gibanja, je Sodišče ugotovilo, da je bilo njeno delo na tem področju zaradi omejitev v pravnem okviru oteženo. Poleg tega postopek za ugotavljanje kršitev – edino orodje Komisije za izvrševanje pravice do prostega gibanja – zaradi trajanja sodnih postopkov ter kratkoročne in spremenljive narave ukrepov, ki so jih države članice sprejele med pandemijo, v času pandemije COVID-19 ni primeren (glej odstavka [46](#) in [47](#)).

82 Za razliko od kontrol na notranjih mejah države članice niso bile dolžne, da Komisijo obvestijo o omejitvah potovanj. Komisija je informacije pridobivala od držav članic, vendar te informacije niso bile vedno popolne ali primerljive (glej odstavka [48](#) in [49](#)).

Priporočilo 2 – Racionalizirati zbiranje podatkov o omejitvah potovanj

Komisija naj racionalizira zbiranje informacij od držav članic, s katerimi te utemeljujejo sorazmernost in nediskriminatornost svojih omejitev potovanj, ter zagotovi smernice, če te informacije ne zadostujejo.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2022.

83 Komisija je izdajala pravočasne in ustrezne smernice za lažje usklajevanje kontrol na notranjih mejah. Vendar smernice niso vsebovale praktičnih informacij o tem, kako bi morale države članice dokazati skladnost z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, ter primerov dobre prakse pri upravljanju notranjih meja med pandemijo. Praktični priročnik za mejne policiste, ki se uporablja pri izvajanju mejnih kontrol, ni bil posodobljen, da bi bila v njem upoštevana pandemija (glej odstavke [53](#) do [56](#)).

Priporočilo 3 – Zagotoviti bolj izvedljive smernice za izvajanje kontrol na notranjih mejah.

Komisija naj zagotovi podrobnejše in izvedljive smernice o izvajanju kontrol na notranjih meja med pandemijo, in sicer s:

- (a) posodobitvijo praktičnega priročnika za mejne policiste s primeri dobre prakse pri upravljanju notranjih meja;
- (b) pojasnitvijo razlike med mejnimi kontrolami in zdravstvenimi pregledi v kontekstu COVID-19.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2022.

84 Komisija je začela izvajati tudi pomembne pobude za usklajevanje ukrepov, ki vplivajo na prosto gibanje. Vendar je iz praks držav članic razvidno, da so bili odzivi na pandemijo tudi leto dni po njenem začetku še vedno večinoma neusklajeni in da niso bili vedno skladni s smernicami Komisije in priporočili Sveta (glej odstavke [57](#) do [60](#) in [69](#) do [75](#)).

85 Komisija je vzpostavila spletni portal za podporo varnemu ponovnemu omogočanju potovanj in turizma po vsej Evropi (Re-open EU). Vendar do julija 2021 (tj. več kot eno leto po začetku delovanja Re-open EU) devet držav članic še vedno ni

zagotavljalo posodobljenih informacij. Pri tem obstaja tveganje, da bi lahko državljani EU podvomili v uporabnost orodja, kadar ob prečkanju meje naletijo na težave, ker so potovanje načrtovali na podlagi napačnih ali neaktualnih informacij. Sodišče je v posebnem poročilu o pravicah letalskih potnikov med pandemijo COVID-19 Komisiji priporočilo, naj do konca leta 2022 ukrepa, da bodo države članice na portalu Re-open EU zagotavljale pravočasne in zanesljive informacije (glej odstavka [61](#) in [62](#)).

86 Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) je od začetka pandemije objavil številne smernice in tehnična poročila ter prispeval tudi k dokumentom z usmeritvami, ki jih je objavila Komisija. Vendar je v analizi, ki jo je izvedel sam, ugotovil, da bi bile lahko njegove smernice bolj praktične in izvedljive. ECDC koristnosti in učinka svojih smernic ne ocenjuje celovito (glej odstavke [64](#) do [68](#)).

Priporočilo 4 – Izboljšati spremljanje izvajanja smernic ECDC

ECDC naj od svojih deležnikov redno pridobiva povratne informacije, s katerimi bi ocenjeval uporabnost in učinek svojih smernic.

Ciljni rok za izvedbo: konec leta 2022.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourgju na zasedanju 26. aprila 2022.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Prilogi

Priloga I – Vzorec desetih uradnih obvestil držav članic o kontrolah na notranjih mejah med letoma 2015 in 2019

Št.	Država	Začetek	Konec	Razlog
40	Nemčija	13. 9. 2015	22. 9. 2015	Množični prihod oseb, ki prosijo za mednarodno zaščito; vse meje s poudarkom na avstrijski kopenski meji
46	Slovenija	17. 9. 2015	26. 9. 2015	Množični prihod oseb, ki prosijo za mednarodno zaščito; kopenska meja z Madžarsko
54	Francija	14. 12. 2015	26. 5. 2016	V zvezi z izrednimi razmerami, uvedenimi po napadih v Parizu; vse notranje meje
62	Avstrija	16. 5. 2016	12. 11. 2016	V skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. maja 2016 na podlagi člena 29 Zakonika o schengenskih mejah; kopenska meja s Slovenijo in Madžarsko
70	Danska	12. 11. 2016	12. 2. 2017	V skladu s Priporočilom Sveta z dne 11. novembra 2016; danska pristanišča s trajektnimi povezavami z Nemčijo in dansko-nemška kopenska meja
78	Švedska	11. 2. 2017	10. 5. 2017	V skladu s Priporočilom Sveta z dne 7. februarja 2017; švedska pristanišča v policijski regiji jug in zahod ter most Öresund
88	Avstrija	12. 11. 2017	12. 5. 2018	Varnostne razmere v Evropi in grožnje, ki izhajajo iz stalnih pomembnih sekundarnih gibanj; kopenska meja z Madžarsko in Slovenijo
96	Nemčija	12. 5. 2018	11. 11. 2018	Varnostne razmere v Evropi in grožnje, ki izhajajo iz stalnih pomembnih sekundarnih gibanj; kopenska meja z Avstrijo
105	Švedska	12. 11. 2018	11. 2. 2019	Resna grožnja javnemu redu in notranji varnosti; vse notranje meje
114	Danska	12. 5. 2019	12. 11. 2019	Resna grožnja javnemu redu in notranji varnosti; notranja meja z Nemčijo (kopenska meja in pristanišča s trajektnimi povezavami)

Priloga II – Relevantne smernice, ki jih je Komisija izdala do junija 2021

Datum	Referenca	Naslov
16. 3. 2020	C(2020) 1753 final	COVID-19 – Smernice glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev
16. 3. 2020	COM(2020) 115 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU COVID-19: začasna omejitev nenujnih potovanj v EU
23. 3. 2020	C(2020) 1897 final	SPOROČILO KOMISIJE o izvajanju zelenih vozniških pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev
27. 3. 2020	C(2020) 2010	SPOROČILO KOMISIJE Smernice Evropske komisije: olajšanje letalskih tovornih operacij med izbruhom COVID-19
30. 3. 2020	C(2020) 2050 final	SPOROČILO KOMISIJE Navodila o izvajanju začasne omejitve nenujnih potovanj v Evropsko unijo, o poenostavitvi tranzitne ureditve za repatriacijo državljanov EU in o učinkih na vizumsko politiko
30. 3. 2020	C(2020) 2051	SPOROČILO KOMISIJE Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19
8. 4. 2020	COM(2020) 148 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU o oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v EU
8. 4. 2020	C(2020) 3100	SPOROČILO KOMISIJE Smernice za varovanje zdravja, repatriacijo in ureditev potovanj za pomorščake, potnike in druge osebe na ladjah

Datum	Referenca	Naslov
16. 4. 2020	C(2020) 2516 final	SPOROČILO KOMISIJE COVID-19: Smernice za izvajanje zadevnih določb EU na področju azila in vračanja ter za preselitve
17. 4. 2020	2020/C 126/01	EVROPSKA KOMISIJA Skupni evropski časovni načrt za odpravo ukrepov za zaježitev COVID-19
8. 5. 2020	COM(2020) 222 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU o drugi oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v EU
13. 5. 2020	C(2020) 3250 final	SPOROČILO KOMISIJE Na poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah – COVID-19
13. 5. 2020	C(2020) 3251 final	SPOROČILO KOMISIJE COVID-19: Smernice EU za postopno ponovno vzpostavitev turističnih storitev ter zdravstvene protokole v gostinskih in nastanitvenih obratih
13. 5. 2020	COM(2020) 550 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Turizem in promet v letu 2020 in pozneje
15. 5. 2020	C(2020) 3139 final	SPOROČILO KOMISIJE Smernice za postopno ponovno vzpostavitev prevoznih storitev in povezljivosti – COVID-19
11. 6. 2020	C(2020)3999 final	Navodila za postopno in usklajeno ponovno vzpostavitev vizumskih postopkov
11. 6. 2020	COM(2020) 399 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU o tretji oceni uporabe začasne omejitve nenujnih potovanj v EU
25. 6. 2020	COM(2020) 287 final	Predlog Komisije za priporočilo Sveta o omejitvi nenujnih potovanj v EU

Datum	Referenca	Naslov
15. 7. 2020	COM(2020) 318 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Kratkoročna zdravstvena pripravljenost EU na izbruhe COVID-19
16. 7. 2020	C(2020) 4813 final	SPOROČILO KOMISIJE Smernice o sezonskih delavcih v EU v okviru izbruha COVID-19 Nadaljevanje sporočila Komisije C/2020/2051
4. 9. 2020	COM(2020) 499 final	Predlog PRIPOROČILA SVETA o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19
28. 10. 2020	COM(2020) 685 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU Posodobitev zelenih pasov za ohranitev delovanja gospodarstva v času ponovnega izbruha pandemije COVID-19
28. 10. 2020	COM(2020) 686 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU COVID-19 – Smernice glede oseb, izvzetih iz začasne omejitve nenujnih potovanj v EU, v zvezi z izvajanjem Priporočila Sveta 2020/912 z dne 30. junija 2020
28. 10. 2020	COM(2020) 687 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU o dodatnih ukrepih za odziv na COVID-19
11. 11. 2020	COM(2020) 724 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Oblikovanje evropske zdravstvene unije: krepitev odpornosti EU na čezmejne grožnje za zdravje
11. 11. 2020	COM(2020) 727 final	Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o resnih čezmejnih grožnjah za zdravje in o razveljavitvi Sklepa št. 1082/2013/EU
18. 11. 2020	C(2020) 8037 final	PRIPOROČILO KOMISIJE z dne 18. novembra 2020 o uporabi hitrih antigenskih testov za diagnosticiranje okužbe s SARS-CoV-2
2. 12. 2020	COM(2020) 786 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Ostanite varni pred COVID-19 pozimi
18. 12. 2020	COM(2020) 849 final	Predlog PRIPOROČILA SVETA o skupnem okviru za uporabo, validacijo in vzajemno priznavanje hitrih antigenskih testov na COVID-19 v EU

Datum	Referenca	Naslov
22. 12. 2020	C/2020/9607	PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2020/2243 o usklajenem pristopu k potovanju in prometu v odziv na različico virusa SARS-COV-2, odkrito v Združenem kraljestvu
19. 1. 2021	COM(2021) 35 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU Enoten pristop k boju proti COVID-19
25. 1. 2021	COM(2021) 38 final	Predlog PRIPOROČILA SVETA o spremembi Priporočila Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19
17. 2. 2021	COM(2021) 78 final	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU IN SVETU Inkubator HERA: Skupno predvidevanje grožnje zaradi različic COVID-19
3. 5. 2021	COM(2021) 232 final	Predlog PRIPOROČILA SVETA o spremembi Priporočila Sveta (EU) 2020/912 o začasni omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve

Kratice

ECDC: Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni

EGP: Evropski gospodarski prostor

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

PEU: Pogodba o Evropski uniji

Glosar

Mejne kontrole: kontrole in nadzor oseb, ki prečkajo ali nameravajo prečkati mejo, na meji.

Načelo nediskriminacije: načelo prava EU, v skladu s katerim je prepovedana diskriminacija med državljani EU iz različnih držav na podlagi državljanstva.

Načelo sorazmernosti: načelo prava EU, v skladu s katerim izvajanje pristojnosti EU ali države članice ne sme presegati tistega, kar je potrebno za doseg zastavljenega cilja.

Obrazec za lokalizacijo potnika: obrazec, ki ga morajo izpolniti potniki pred vstopom v državo, za lažje sledenje stikom in spremljanje karantene.

Schengensko območje: skupina 26 evropskih držav, ki so na skupnih mejah opustile kontrole potnih listov in priseljevanja.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Odgovori Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Baudilio Tomé Muguruza, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Daniel Costa de Magalhães, ataše v njegovem kabinetu Ignacio García de Parada, vodilni upravni uslužbenec Alejandro Ballester Gallardo, vodja naloge Andrej Minarovic in revizor João Coelho. Jezikovno podporo je zagotovil Mark Smith.



Od leve proti desni: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-7878-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/679769	QJ-AB-22-008-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-7854-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/56149	QJ-AB-22-008-ES-Q

Pravica državljanov EU do prostega gibanja na ozemlju držav članic EU je ena od temeljnih svoboščin Evropske unije. Sodišče je preučilo to, kako je Komisija preverjala kontrole na notranjih schengenskih mejah in omejitve potovanj, ki so jih med pandemijo COVID-19 uvedle države članice, ter prizadevanja na ravni EU za usklajitev teh omejitev. V revizijo je bilo zajeto obdobje do konca junija 2021. Ugotavlja, da so bila preverjanja, ki jih je Komisija izvajala v zvezi z omejitvami prostega gibanja, ki so jih uvedle države članice, zaradi omejitev v pravnem okviru otežena. Poleg tega Komisija ni izvajala ustreznih preverjanj, da bi zagotovila skladnost kontrol na notranjih mejah s schengensko zakonodajo. Kljub pobudam Komisije so bile države članice pri omejevanju potovanj v glavnem neusklajene.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors