



# ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE

## NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

**Prosto gibanje v EU med pandemijo COVID-19:** nezadostna preverjanja v zvezi s kontrolami na notranjih mejah in neusklajeni ukrepi držav članic

# Kazalo

I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO .....	2
(a) Splošni uvod.....	2
(b) Stališče Komisije glede ključnih opažanj in priporočil Evropskega računskega sodišča.....	3
(c) Pomembni nedavni dogodki in naslednji koraki .....	4
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA.....	4
1. Nadzor Komisije nad ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah .....	4
2. Prizadevanja Komisije za olajšanje usklajevanja in sodelovanja v zvezi s ponovno uvedbo mejnih kontrol.....	5
3. Spremljanje in usklajevanje omejitev potovanj držav članic, ki ju izvaja Komisija .....	6
III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA ...	6
Priporočilo 1: izvajati natančna preverjanja v zvezi s kontrolami na notranjih mejah.....	6
Priporočilo 2: poenostaviti zbiranje podatkov o omejitvah potovanj.....	7
Priporočilo 3: zagotoviti bolj izvedljive smernice za izvajanje kontrol na notranjih mejah .....	7

V tem dokumentu so predstavljeni odgovori Evropske komisije na opažanja iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča v skladu s členom 259 [finančne uredbe](#), ki se objavijo skupaj s posebnim poročilom.

# I. ODGOVORI KOMISIJE NA KRATKO

## (a) Splošni uvod

Območje brez kontrol na notranjih mejah (v nadaljnjem besedilu: schengensko območje) je največje območje prostega gibanja na svetu, na katerem živi več kot 420 milijonov ljudi iz 26 držav. V zadnjih dveh letih je pandemija COVID-19 močno obremenila schengensko območje, zaradi česar je več držav članic ponovno uvedlo kontrole na notranjih mejah.

Pandemija COVID-19 je javnozdravstvena kriza neprimerljivih razsežnosti. Komisija se je prvič soočila s pandemijo, ki je prizadela vse države članice, pri čemer si je bilo treba močno prizadevati za prednostno reševanje tega izziva.

Komisija je za obravnavo razmer na notranjih mejah pripravila vrsto smernic in priporočil. Izkušnje so poleg tega pokazale, da so obstoječa orodja schengenskega sistema nezadostna za učinkovito reševanje krize, kakršna je sedanja. V schengenski strategiji z dne 2. junija 2021 je bilo zato napovedanih več ukrepov za odpravo te težave, vključno s predlogom Komisije za spremembo zakonika o schengenskih mejah<sup>1</sup> in posodobitvijo Praktičnega priročnika za mejne policiste. Predlog spremembe zakonika o schengenskih mejah je bil predstavljen 14. decembra 2021<sup>2</sup> na podlagi celovite ocene učinka, v kateri so bile podrobno obravnavane zlasti težave, ki so posledica krize zaradi COVID-19.

Območje brez kontrol na notranjih mejah je temelj pravice do prostega gibanja državljanov EU in njihovih družinskih članov v EU ter eden od najdragocenejših dosežkov EU in pomembno gonilo njenega gospodarstva. Vendar sta ta dva koncepta urejena z različnimi pravnimi ureditvami in veljata za različne skupine držav. Prosto gibanje je sicer temeljna pravica, vendar lahko zanj veljajo omejitve, ki morajo biti v skladu s splošnimi načeli prava EU, zlasti z načeloma nediskriminacije in sorazmernosti.

Zaradi izredne nevarnosti, ki jo predstavlja pandemija COVID-19, so države članice uvedle javnozdravstvene ukrepe, ki vplivajo na pravico do prostega gibanja v Evropski uniji. Komisija se od začetka pandemije usklajuje z državami članicami glede njihovih omejitev potovanj, povezanih s pandemijo COVID-19<sup>3</sup>, in razvija orodja, kot sta zemljevid s semaforjem, ki ga tedensko objavlja Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni<sup>4</sup>, in digitalno COVID potrdilo EU<sup>5</sup>. Komisija je v tem procesu vedno poudarjala, da morajo države članice zagotoviti jasne, izčrpne in pravočasne informacije o vseh veljavnih omejitvah potovanj.

Komisija je morala pri spremljanju skladnosti omejitev potovanj, ki so jih uvedle države članice, s pravom EU upoštevati pristojnosti držav članic na področju javnega zdravja. Nenehno je morala

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

<sup>2</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>3</sup> Smernice Komisije glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev, na voljo na spletnem naslovu: [EUR-Lex – 52020XC0316\(03\) – SL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_sl](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sl)

iskati ravnovesje med omejitvami, potrebnimi za varovanje življenj ljudi, in sproščanjem omejitev prostega gibanja v skladu s splošnimi načeli prava EU, kot sta načeli sorazmernosti in nediskriminacije.

Revizija je bila izvedena na vrhuncu pandemije COVID-19, ko so bili mobilizirani vsi razpoložljivi viri, da bi se lahko odzvali na krizo brez primere. Zaradi obdobja, v katerem je bila revizija izvedena, so bili dragoceni viri Komisije preusmerjeni z reševanja krize k obravnavi revizije. Nedvomno gre za nenamerno, a kljub temu nezaželeno posledico, na katero želi Komisija opozoriti Evropsko računsko sodišče.

## **(b) Stališče Komisije glede ključnih opažanj in priporočil Evropskega računskega sodišča**

Komisija je seznanjena s poročilom Evropskega računskega sodišča glede svojih ukrepov za zaščito prostega gibanja oseb med pandemijo COVID-19 s poudarkom na kontrolah na notranjih schengenskih mejah in omejitvah potovanj.

Komisija v zvezi s svojim nadzorom nad ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah zaradi hitro spreminjajočih se razmer pandemije COVID-19 ni obravnavala pisnih zahtevkov za dodatne informacije. Namesto tega je o vprašanju kontrol na notranjih mejah, ki so jih države članice ponovno uvedle zaradi pandemije COVID-19, proaktivno razpravljala na rednih sestankih informacijske skupine za COVID-19 – notranje zadeve, na katerih je skupaj z ustreznimi nacionalnimi organi spremljala poročila tiska in posamezne pritožbe. Komisija je poleg tega predlagala spremembo zakonika o schengenskih mejah, da bi med drugim izboljšala svoje možnosti nadzora.

Komisija je pri spremljanju in usklajevanju omejitev prostega gibanja, povezanih s potovanji, ki so jih uvedle države članice, zlasti pri ocenjevanju njihove skladnosti z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije, naletela na omejitve in izzive, povezane s pandemijo COVID-19, vključno s hitro spreminjajočo se naravo ukrepov. V teh razmerah so podrobne smernice glede omejitev potovanj, ki jih je predlagala Komisija in sprejel Svet v obliki priporočil<sup>6</sup>, postopoma postale še podrobnejše in se prilagodile razvoju epidemioloških razmer. Priporočilo je za Komisijo pomembno izhodišče za ocenjevanje ukrepov držav članic. Komisija je na podlagi izboljšav pravnega okvira, uvedenih z uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU<sup>7</sup>, sprejela tudi ukrepe za poenostavitev zbiranja informacij o omejitvah potovanj, ki so jih uvedle države članice.

Komisija sprejema priporočila 1(a), 1(b), 1(c) in 1(d), ne sprejema pa priporočila 1(e). Komisija sprejema tudi priporočila 2 in 3.

Podrobno stališče Komisije je pojasnjeno v oddelkih II in III.

---

<sup>6</sup> Priporočilo Sveta z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (prečiščena različica je na voljo na spletnem naslovu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Navedeno priporočilo je bilo nadomeščeno s Priporočilom Sveta (EU) 2022/107 z dne 25. januarja 2022 o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 in nadomestitvi Priporočila (EU) 2020/1475 (na voljo na spletnem naslovu <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

<sup>7</sup> 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. Na voljo je na spletnem naslovu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

## **(c) Pomembni nedavni dogodki in naslednji koraki**

Za olajšanje varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19 sta Evropski parlament in Svet na podlagi predloga Komisije sprejela uredbo o digitalnem COVID potrdilu EU. Uporablja se od 1. julija 2021. Digitalno COVID potrdilo EU je brezplačna, enostavna in varna rešitev za dokazovanje statusa osebe v zvezi z boleznijo COVID-19 in bistven element evropskega odziva na pandemijo COVID-19.

Poleg tega je Svet 25. januarja 2022 na podlagi predloga Komisije sprejel priporočilo o usklajenem pristopu k olajšanju varnega prostega gibanja med pandemijo COVID-19, ki je nadomestilo prejšnje priporočilo na to temo.

V zvezi s predlogom spremembe zakonika o schengenskih mejah z dne 14. decembra 2021 (COM(2021) 891 final) so se v Svetu začela pogajanja, pri čemer se je prva obravnava zaključila konec januarja 2022.

Doslej sta bili organizirani dve strokovni srečanja z državami članicami, ki sta potekali oktobra in decembra 2021, z namenom razprave o posodobljeni različici Praktičnega priročnika za mejne policiste, ki bo predvidoma izdana pred koncem leta.

## **II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA**

### **1. Nadzor Komisije nad ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah**

V zvezi z nadzorom Komisije nad ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah v hitro spreminjajočih se razmerah pandemije COVID-19 je bilo presojeno, da pisni zahtevki za dodatne informacije niso najučinkovitejši način za izvajanje tega nadzora. Komisija je kljub temu o vprašanju kontrol na notranjih mejah, ki so jih države članice ponovno uvedle zaradi pandemije COVID-19, proaktivno razpravljala na rednih sestankih informacijske skupine za COVID-19 – notranje zadeve, na katerih je skupaj z ustreznimi nacionalnimi organi spremljala poročila tiska in posamezne pritožbe.

Informacije, ki so jih zagotovile države članice – uradna obvestila in naknadna poročila –, so bile nezadostne. Ko je poskušala Komisija leta 2017 to vprašanje obravnavati v sodelovanju z državami članicami, ki že več let izvajajo kontrole na notranjih mejah, prejeti odgovori niso bili zadostni za izvedbo zanesljive ocene.

Vendar to ni bila le posledica nezadostnega ukrepanja Komisije, temveč tudi neustreznega pravnega okvira. To vprašanje je bilo vključeno v ugotovitve iz ocene učinka iz maja 2021<sup>8</sup> in obravnavano v predlogu Komisije za spremembo zakonika o schengenskih mejah z dne 14. decembra 2021.

Že v schengenski strategiji, sprejeti junija 2021, je navedeno, da je „[p]omembno [...], da politična razprava celovito zajame vse elemente zapletene arhitekture, ki podpira pravilno delovanje schengenskega območja. V ta namen bo Komisija ponovno začela sprejemati ‚poročila o stanju schengenske ureditve‘, ki bodo podlaga za razprave na letnem forumu. V teh poročilih bodo povzete

<sup>8</sup> Glej stran 21 ocene učinka in njeno Prilogo XII.

razmere v zvezi z odsotnostjo nadzora na notranjih mejah, rezultati schengenskih ocenjevanj in stanje izvajanja priporočil. Komisija bo v ta poročila vključila ‚pregled stanja schengenske ureditve‘, da bi na medsebojno povezan način ocenila izvajanje schengenskega pravnega reda na različnih področjih politike in bolje podprla države članice pri spopadanju z morebitnimi izzivi.“ Ta zahteva je vključena tudi v predlog spremembe zakonika o schengenskih mejah. V predlogu je določeno tudi, da morajo države članice vsaj enkrat letno poročati o nujnosti in sorazmernosti kontrol na notranjih mejah, ki se izvajajo več kot 12 mesecev.

## **2. Prizadevanja Komisije za olajšanje usklajevanja in sodelovanja v zvezi s ponovno uvedbo mejnih kontrol**

Ker spada varovanje javnega zdravja prvenstveno med nacionalne pristojnosti, se o uvedbi omejitev potovanj, povezanih s pandemijo COVID-19, in njihovem izvajanju prek mejnih kontrol odločajo nacionalne vlade. Komisija tem omejitvam potovanj ne more oporekati, če so v skladu z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije. Brez zavezujočega pravnega okvira, na podlagi katerega lahko Komisija deluje, ostaja sprejemanje ukrepov na nacionalni ravni v pristojnosti držav članic, uspešnost prizadevanj Komisije za usklajevanje takšnih ukrepov pa je odvisna od dobre volje držav članic.

Vprašanje kontrol na notranjih mejah je bilo vključeno med ključne ugotovitve iz ocene učinka<sup>9</sup> predloga spremembe zakonika o schengenskih mejah, pa tudi v člen 28 sprejetega predloga Komisije.

Komisija si je kljub omejujočemu pravnemu okviru po najboljših močeh prizadevala za usklajevanje ukrepov držav članic glede kontrol na notranjih mejah in omejitev potovanj. Informacijska skupina za COVID-19 – meje (pozneje „notranje zadeve“) se je med koncem februarja in septembrom 2020 (prek videokonference) sestala 33-krat. Sestankov so se udeležile vse države članice in pridružene schengenske države, razne službe Komisije (običajno generalni direktorati HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE in SG, občasno in glede na obravnavane teme pa tudi drugi, kot so EMPL, AGRI, TAXUD itd.), agencije (Evropska agencija za mejno in obalno stražo, Evropski azilni podporni urad, Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni) in sekretariat Sveta. Naloga skupine je bila državam članicam, pridruženim schengenskim državam, službam Komisije in agencijam zagotoviti *ad hoc* forum za obravnavo vseh vprašanj s področja meja in notranjih zadev, povezanih s krizo zaradi COVID-19. Opozoriti je treba, da so se ti ukrepi izvajali v obdobju največjega svetovnega izziva sodobnega časa.

Komisija je poleg tega proaktivno izdajala obsežne usmerjevalne dokumente za države članice, in sicer v obliki sporočil, smernic in predlogov za priporočila Sveta, pa tudi zakonodajne predloge za posebne sektorje. Ti usmerjevalni dokumenti so bili izdani na podlagi razvoja in različnih faz pandemije.

V schengenski strategiji iz junija 2021 je bilo poleg tega poudarjeno, da je ponovna uvedba kontrol na notranjih mejah, zlasti kontrol, ki so bile ponovno uvedene zaradi pandemije COVID-19, na državljane in gospodarstvo močno vplivala zaradi pomanjkljivega usklajevanja med državami članicami, zlasti na čezmejnih območjih. Strategija vključuje tudi sklice na številne smernice in priporočila, sprejeta v zvezi s pandemijo COVID-19, zlasti na sistem „zelenih voznih pasov“, ki je bil vzpostavljen v odziv na tovorni promet, ustavljen na notranjih mejah. Da bi bila boljše pripravljena na prihodnje krize in primere, v katerih bi postale kontrole na notranjih mejah ponovno neizogibne, se je Komisija v strategiji zavezala, da bo ustrezne blažilne ukrepe iz smernic in priporočil, pripravljenih v zvezi s pandemijo COVID-19, kodificirala v Praktičnem priročniku za mejne policiste,

---

<sup>9</sup> Glej oddelek 4.2.1 ocene učinka.

ki bi moral postati prva referenca za mejne policiste v kriznih razmerah. Postopek posodobitve priročnika je v teku, kot je navedeno v oddelku I, točka (c).

### **3. Spremljanje in usklajevanje omejitev potovanj držav članic, ki ju izvaja Komisija**

Pri spremljanju omejitev prostega gibanja, povezanih s potovanji, ki so jih države članice uvedle zaradi pandemije COVID-19, se pojavljajo različne ovire in izzivi.

Komisija mora pri ocenjevanju sorazmernosti omejitev analizirati ukrepe držav članic za vsak primer posebej in pri tem upoštevati dejavnike, kot so epidemiološke razmere, geografska lega držav članic, nacionalni ukrepi, sprejeti za boj proti pandemiji, izjeme, predvidene za potnike, ki potujejo iz nujnih razlogov, in drugi vidiki (na primer različne zdravstvene zmogljivosti držav članic). Izvedba te analize je še težavnejša zaradi hitro spreminjajoče se narave ukrepov.

Smernice glede omejitev potovanj, ki jih je predlagala Komisija in sprejel Svet, so sčasoma postale podrobnejše in se prilagodile razvoju epidemioloških razmer, na primer novim skrb vzbujajočim različicam virusa SARS-CoV-2, vse večji stopnji precepljenosti ali uvedbi digitalnega COVID potrdila EU.

Priporočilo, ki je bilo prvič sprejeto oktobra 2021, je vključevalo splošna načela, poleg tega pa je državam članicam zagotovilo skupen okvir, namenjen olajšanju praktične in usklajene uporabe teh načel v izrednih razmerah, ki jih je povzročila pandemija COVID-19. Ker ga je sprejel Svet in so ga torej potrdile države članice, je poročilo Komisiji v rednih stikih z državami članicami zagotovilo koristno referenčno merilo glede tega, kateri ukrepi se lahko obravnavajo kot skladni z načeloma sorazmernosti in nediskriminacije.

Poleg tega se je s sprejetjem uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU junija 2021 pomembno izboljšal veljavni pravni okvir. V členu 11(2) navedene uredbe je določeno, da morajo države članice druge države članice in Komisijo obvestiti o omejitvah, uvedenih za imetnike digitalnega COVID potrdila EU, in sicer po možnosti 48 ur vnaprej. Pri tem morajo države članice navesti razloge za omejitve, njihov obseg in trajanje. Ta nova pravna zahteva Komisiji omogoča lažjo analizo ukrepov držav članic in poenostavljeno zbiranje informacij o omejitvah potovanj, ki so jih uvedle države članice.

## **III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE IN PRIPOROČILA EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA**

### **Priporočilo 1: izvajati natančna preverjanja v zvezi s kontrolami na notranjih mejah**

Komisija je že sprejela ukrepe za izboljšanje sedanje zakonodaje, in sicer je predlagala obsežne spremembe zakonika o schengenskih mejah. Te spremembe med drugim vključujejo strožja merila, na podlagi katerih države članice dokazujejo sorazmernost in nujnost kontrol na notranjih mejah, če



se te ponovno uvedejo za daljši čas, ter predloge za uradna obvestila in naknadno poročilo, namenjene izboljšanju kakovosti navedenih dokumentov.

Komisija želi opozoriti, da sicer ima pravico do zakonodajne pobude in da je sprejela predlog, vendar bo končno besedilo zakonodajnega akta rezultat pogajanj med sozakonodajalcema – Evropskim parlamentom in Svetom.

Komisija sprejema priporočila 1(a), 1(b), 1(c) in 1(d) ter meni, da so ta priporočila delno obravnavana v predlogu spremembe zakonika o schengenskih mejah, sprejetim 14. decembra 2021, in povezani oceni učinka. Sposobnost Komisije, da upošteva roke za uskladitev s priporočili, bo odvisna od sprejetja predloga.

Priporočila 1(e) ne sprejema, saj bi morala v skladu z njim sprejeti izvršilne ukrepe. To je v nasprotju z diskrecijsko pravico Komisije glede odločanja o svoji izvršilni politiki in tem, ali in kdaj naj začne postopek za ugotavljanje kršitev ali predloži zadevo Sodišču, kot je podrobneje pojasnjeno tudi v sporočilu „Pravo EU: z boljšo uporabo dboljših rezultatov“<sup>10</sup>.

## **Priporočilo 2: poenostaviti zbiranje podatkov o omejitvah potovanj**

Komisija sprejema priporočilo 2. Komisija je že predlagala določbe člena 11 uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU, v katerem je določeno, da morajo države članice druge države članice in Komisijo obvestiti o omejitvah, uvedenih za imetnike digitalnega COVID potrdila EU.

V ta namen morajo države članice zagotoviti informacije o razlogih za omejitve, obsegu omejitev, pri čemer morajo navesti, za katere imetnike potrtil omejitve veljajo oziroma kateri imetniki potrtil so izvzeti, ter datumu in trajanju omejitev. Komisija od držav članic še naprej zbira informacije o izvajanju ustreznih priporočil Sveta in uredbe o digitalnem COVID potrdilu EU ter države članice po potrebi pozove k zagotovitvi nadaljnjih informacij.

Če se bo to izkazalo za nezadostno, bo Komisija ocenila, ali je treba državam članicam zagotoviti dodatne smernice. V vsakem primeru namerava Komisija pridobljene izkušnje upoštevati pri predvideni posodobitvi smernic EU o prostem gibanju iz leta 2009<sup>11</sup>.

## **Priporočilo 3: zagotoviti bolj izvedljive smernice za izvajanje kontrol na notranjih mejah**

Komisija sprejema priporočila 3(a) in 3(b). Upoštevali se bosta pri prihodnji reviziji Praktičnega priročnika za mejne policiste, napovedani v poročilu o oceni učinka, priloženem 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). Postopek posodobitve priročnika se je že začel.

<sup>10</sup> Sporočilo Komisije – Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov (C(2016) 8600 (UL C 18, 19.1.2017, str. 10)).

<sup>11</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o smernicah za boljši prenos Direktive 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ter njeno učinkovitejšo uporabo (COM(2009) 313 final).