



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 16.9.2011
COM(2011) 561 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Upravljanje schengenskega območja – krepitev območja brez nadzora na notranjih
mejah**

1. Uvod

1.1. Območje brez nadzora na notranjih mejah

Prosto gibanje je eno od načel, ki opredeljuje Evropsko unijo, možnost gibanja v Evropski uniji brez nadzora na notranjih mejah pa je eden njenih največjih dosežkov. Številni ljudje uporabljajo to svobodo in tako vsako leto opravijo več kot milijardo potovanj v EU; v javnomnenjskih raziskavah je svoboda potovanja stalno uvrščena med najpomembnejše koristi, ki jih prinaša Unija¹. Poleg tega je območje brez nadzora na notranjih mejah osrednjega pomena za uspešnost enotnega trga, vključno s prostim pretokom delavcev, blaga in storitev, in stalna prizadevanja Evrope, da spodbudi gospodarsko rast.

Schengensko območje temelji na celi vrsti predpisov (schengenski pravni red), ki ne obsegajo samo odprave nadzora na notranjih mejah in skupnih pravil o nadzoru zunanjih meja, ampak tudi skupno vizumsko politiko, policijsko in pravosodno sodelovanje, skupna pravila o vračanju nezakonitih priseljencev in vzpostavitev skupnih zbirk podatkov, kot je schengenski informacijski sistem (SIS).

Osnove schengenskega sodelovanja so dobre, vendar so nedavni dogodki opozorili na potrebo po zagotavljanju, da se schengensko območje učinkovito spopada s pritiski nanj prek šibkih točk na zunanjih mejah ali z zunanjimi dejavniki, nad katerimi nima nadzora. Odzivanje Unije mora obravnavati te različne izzive ob varovanju pravice državljanov do prostega gibanja.

Zato je Komisija v svojem majskem sporočilu o migracijah² opozorila na potrebo po usklajenem odzivu Unije na takšne situacije in omenila, da bo morda predlagala ustrezen mehanizem ter druga sredstva za zagotavljanje skladnega izvajanja in razlage schengenskih predpisov.

Na podoben način je Evropski svet na svojem zasedanju 23. in 24. junija 2011³ pozval k vzpostavitvi mehanizma „za odzivanje na izredne razmere, ki bi lahko ogrozile celotno schengensko sodelovanje, vendar to ne bi smelo negativno vplivati na načelo prostega pretoka oseb“. Komisija je bila pozvana, naj predloži ustrezen predlog v septembru 2011.

To sporočilo in spremljajoča zakonodajna predloga⁴ so odgovor na ta poziv in junijski poziv Sveta za pravosodje in notranje zadeve k okrepljenemu političnemu svetovanju na področju schengenskega sodelovanja⁵ ter resolucijo Evropskega parlamenta iz julija⁶, s katero se zahteva, da se mora vsak novi mehanizem osredotočiti na krepitev svobode gibanja in krepitev upravljanja schengenskega območja s strani EU.

Državljeni EU pričakujejo, da bodo lahko uživali pravico svobode gibanja in svobodnega potovanja v varni Evropi brez meja. Tega ne smejo ogroziti kriminalne, teroristične ali druge grožnje. Hkrati morajo biti Unija in njene države članice sposobne reagirati hitro in učinkovito na resne grožnje za javni red in notranjo varnost. Komisija želi s tem celovitim

¹ Eurobarometer, „Public Opinion in the European Union – Spring 2011“, str. 31–32.

² COM(2011) 248 z dne 4. maja 2011.

³ EUCO 23/11 z dne 24. junija 2011.

⁴ COM(2011) 559 in COM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

paketom med seboj povezanih ukrepov vzpostaviti usklajen odziv na ravni EU, ki zagotavlja zaščito temeljnih načel prava Unije, in zlasti pravico do prostega gibanja, in ki bi omogočil upoštevanje vseh evropskih interesov pri zagotavljanju varnosti schengenskega območja ter obenem določil meje enostranskim nacionalnim pobudam, ki same nikoli ne morejo biti učinkovit odgovor na skupne grožnje. Temeljni in nujni element tega paketa ukrepov je zagotavljanje, da se izjemna in začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah uvede v skladu z načelom metode Skupnosti ter ob upoštevanju splošne odgovornosti Komisije pred Evropskim parlamentom.

2. KREPITEV UPRAVLJANJA SCHENGENSKEGA OBMOČJA

Prost pretok državljanov znotraj območja brez nadzora na notranjih mejah temelji na sistemu, ki se zanaša na medsebojno zaupanje, da bo vsaka sodelujoča država pripravljena in sposobna izvajati različne zakonodajne akte, ki so sestavni del schengenskega pravnega reda.

Evropska unija je že vzpostavila orodja za podporo državam članicam, s katerimi naj bi te izpolnile svoje obveznosti in se odzivale na kritične okoliščine, ki bi lahko ogrozile schengensko območje. Na primer, države članice lahko zaprosijo za finančno in praktično podporo Komisije prek sredstev EU. Frontex lahko organizira skupne operacije ali razporedi skupine za hitro posredovanje na mejah. Države članice se lahko za dodatno pomoč obrnejo tudi na druge države članice, Europol ali Evropski urad za podporo prosilcem za azil (EASO). Več podrobnosti je v Prilogi 1.

Poleg tega bo Komisija, kot je navedla v svojem majskem sporočilu o migracijah⁷, skupaj z državami članicami nadaljevala z delom na smernicah, da se zagotovi skladno izvajanje schengenskih predpisov. Proces se je začel s strokovnim srečanjem v juliju 2011. Strokovnjaki bodo opredelili pomanjkljivosti in področja, ki morda zahtevajo dodatna pojasnila o schengenskem pravnem redu, na primer v zvezi z izdajo potnih listih in dovoljenj za prebivanje.

Ta orodja pa sama ne morejo zagotoviti, da se schengenski predpisi dosledno izvajajo v vsaki državi članici. Sredstvo za preverjanje tega je schengenski ocenjevalni mehanizem, ki se uporablja za spremljanje uporabe schengenskega pravnega reda in izdajanje priporočil o morebitnih pomanjkljivostih. Sedanji mehanizem, ki se opira na medvladni sistem medsebojnega preverjanja, ne zadostuje za učinkovito odpravo vseh pomanjkljivosti. Zato je Komisija lani predlagala pristop, ki bi ga vodila Unija⁸.

V središču tega novega pristopa je možnost, da ekipe pod vodstvom Komisije izvajajo napovedane ali nenapovedane obiske v določeni državi članici s strokovnjaki iz drugih držav članic in agencije Frontex; obiski so namenjeni preverjanju uporabe schengenskega pravnega reda. V poročilu, ki se pripravi po vsakem obisku, naj bi bile navedene morebitne pomanjkljivosti z jasnimi priporočili za njihovo odpravo in roki za njihovo izvedbo. Ocenjena država članica bi nato morala vzpostaviti akcijski načrt, v katerem bi bilo določeno, kako namerava izpeljati ta priporočila v praksi. Preverjanje, ki ga izvaja Unija, o izvajanju akcijskega načrta bi lahko vključevalo nadaljnje obiske.

⁷ COM(2011) 248.

⁸ COM(2010) 624 z dne 16. novembra 2010.

Te spremembe bodo izboljšale sistem ocenjevanja in spremljanja, vendar se ne nanašajo na okoliščine, v katerih ti koraki, tudi skupaj z ukrepi iz Priloge 1, ne zadostujejo za odpravo pomanjkljivosti države članice pri izvajanju pravnega reda, in zlasti pri nadzoru svojih zunanjih meja.

Kadar ukrepi, sprejeti na ravni Unije ali na nacionalni ravni, ne izboljšajo položaja, je morda treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah z neuspešno državo članico, če je stanje tako, da pomeni resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti na ravni Unije ali nacionalni ravni. Tak ukrep bi se lahko sprejel le kot skrajni ukrep in samo v obsegu in trajanju, ki sta potrebna za ublažitev negativnih posledic izjemnih okoliščin na sorazmeren način. Vključitev take možnosti v sistem upravljanja schengenskega območja bi služila tudi kot preventivni ukrep z odvračilnim učinkom.

Zato Komisija spreminja svoj predlog iz leta 2010, da bi upoštevala to okoliščino.

3. IZJEMNE OKOLIŠČINE, V KATERIH SE LAHKO PONOVO UVEDE NADZOR NA NOTRANJIH MEJAH KOT SKRAJNI UKREP

Kako deluje ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah danes

V skladu z Zakonikom o schengenskih mejah⁹ lahko država članica v izjemnih okoliščinah začasno ponovno uvede nadzor na svojih notranjih mejah „v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti“. Če so grožnje, zaradi katerih se nadzor ponovno uvaja, predvidljive, mora zadevna država članica obvestiti druge države članice in Komisijo, „tako, ko je to mogoče“, in jim poslati vse zadevne informacije o obsegu in trajanju ponovne uvedbe nadzora ter razloge zanjo. Komisija lahko izda mnenje o obvestilu, zaradi česar se lahko države članice in Komisija medsebojno posvetujejo. V nujnih primerih se lahko ponovna uvedba nadzora izvede takoj.

Komisija je v oktobru 2010¹⁰ poročala, da je bila možnost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah od začetka veljavnosti zakonika oktobra 2006 uporabljena 22-krat. Od objave poročila so države članice ponovno uvedle nadzor na notranjih mejah še štirikrat. Nazadnje sta to bili Norveška in Švedska v odziv na teroristična incidenta na Norveškem. V večini primerov se je ponovna uvedba mejnega nadzora uporabila, da se je policijskim organom omogočilo upravljanje varnostnih operacij zaradi večjih športnih prireditev, političnih demonstracij ali pomembnih političnih srečanj. Enostranska ponovna uvedba nadzora na mejah ni nikoli presegla 30 dni in je običajno trajala manj časa.

Vendar pa informacije, ki jih morajo države članice zagotoviti drugim državam članicam in Komisiji, pogosto ne prispejo pravočasno ali pa ne vsebujejo dovolj podrobnosti, da bi Komisiji omogočale izdajo koristnega mnenja o njih.

Potreba po mehanizmu na ravni Evropske unije

Ker je prosto gibanje oseb na območju brez notranjih meja ključni dosežek Unije, katerega koristi uživajo vsi, ki živijo na tem območju, bi morale veljati splošno pravilo, ki bi določalo, da je odločitve treba sprejeti na ravni Unije in ne enostransko na nacionalni ravni.

⁹ UL L 105, 13.4.2006, str. 1.
¹⁰ COM(2010) 554.

Usklajen odziv na ravni EU bi omogočal upoštevanje vseh evropskih interesov. Tak odziv bi se nanašal na situacije, ko državi članici grozi resna kratkoročna in v veliki meri lokalizirana grožnja javnemu redu ali notranji varnosti, kot tudi na situacije s širšimi in dolgoročnimi posledicami. V obeh primerih je usklajen evropski odziv upravičen, saj je z vsako odločitvijo o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah – tudi za omejeno obdobje in na omejenem geografskem območju – neločljivo povezano dejstvo, da bodo posledice čutili ljudje in gospodarstva izven države članice, ki se je k takim ukrepom zatekla. Uvedba usklajenega evropskega pristopa je še toliko bolj nujna, ko je del zunanje meje pod nepričakovano velikim pritiskom ali ko država članica vztrajno pomanjkljivo nadzoruje svoj del zunanje meje.

V teh okoliščinah je treba nadzor meje ponovno uvesti samo kot skrajni ukrep in še to samo takrat, ko so bili sprejeti drugi ukrepi za stabilizacijo razmer na zadevnem delu zunanje meje, in sicer na evropski ravni v duhu solidarnosti in/ali na nacionalni ravni, da se zagotovi boljše spoštovanje skupnih pravil.

Predlagani okrepljeni pristop na ravni EU za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah v izjemnih okoliščinah

Resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti bo še naprej edini razlog za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. Stroga merila za izjemno odstopanje od območja brez notranjih meja se ne bodo omilila in se bodo uporabljala za vsak scenarij, po katerem je predviden tak ukrep. To bo veljalo za dogodke, kot so večje športne prireditve ali politična srečanja na visoki ravni, pa tudi za dogodke, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje, kot so teroristični napadi ali drugi kriminalni napadi, kot je nedavni zločin na Norveškem.

Negativne posledice vztrajne nezmožnosti države članice, da ustrezno zaščiti del zunanje meje EU, ali nenadnega in nepričakovanega dotoka državljanov tretjih držav na delu navedene meje se lahko pod določenimi pogoji označijo kot taka grožnja. V Prilogi 2 so povzete glavne vrste okoliščin, ki lahko nastopijo.

Glavno pravilo okrepljenega pristopa na ravni EU bi bilo, da sleherno odločitev o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah sprejme Komisija v sodelovanju z državami članicami, in sicer v obliki izvedbenega akta. Evropski parlament bi bil ustrezno obveščen o takih ukrepih. Odločitev bi določila obseg in trajanje ponovne uvedbe nadzora in bi se lahko podaljševala za obdobje do 30 dni, vendar ne bi smela veljati več kot šest mesecev. Ta šestmesečna omejitev izjemoma ne bi veljala za primere, ko je ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah posledica neugodnih ugotovitev v okviru schengenskega ocenjevalnega mehanizma zaradi vztrajne nezmožnosti države članice, da ustrezno zaščiti svoj del zunanje meje EU.

Države članice bi še vedno lahko v nujnih primerih sprejele enostranske ukrepe za ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, vendar le za omejeno obdobje (pet dni), o vsakem podaljšanju pa bi se odločalo v skladu z novim postopkom EU za izvedbene akte.

Pri odločanju o začasni ponovni uvedbi nadzora na mejah je treba opraviti ocenjevanje nujnosti takega ukrepa, ki je namenjen ublažitvi grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na ravni Unije ali nacionalni ravni, zaradi katere se zahteva ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah ali se daje pobuda zanjo; opraviti je treba tudi oceno sorazmernosti ukrepa v primerjavi z navedeno grožnjo. Ta ocena mora temeljiti na podrobnih informacijah, ki so jih predložile države članice, ali na katerih koli drugih ustreznih informacijah. Pri pripravi take ocene je treba zlasti upoštevati:

- verjetni učinek groženj javnemu redu ali notranji varnosti na ravni EU ali nacionalni ravni, vključno z grožnjami, ki jih predstavljajo organizirani kriminal ali teroristične dejavnosti;
- razpoložljivost tehničnih ukrepov ali ukrepov finančne podpore, ki bi se lahko ali so se uporabili na nacionalni in/ali evropski ravni, vključno s pomočjo organov Unije, kot sta Frontex in Europol, in obseg, v katerem naj bi ti ukrepi ustrezno ublažili grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na ravni EU ali nacionalni ravni;
- sedanji in verjetni prihodnji učinek kakršne koli resne pomanjkljivosti v zvezi z nadzorom na zunanjih mejah ali postopki vračanja, ugotovljene med schengenskimi ocenjevanji v skladu z uredbo o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda;
- verjetne učinke teh ukrepov na prosto gibanje na območju brez nadzora na notranjih mejah.

Ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah je očitno skrajni ukrep, o katerem se razmišlja, ko se izkaže, da so bili vsi drugi ukrepi za ublažitev grožnje neučinkoviti.

Treba je poudariti, da zadevna država članica kljub uvedbi nadzora na notranjih mejah ostaja zavezana obveznosti, da zagotavlja pravico osebam, ki so upravičene do svobode gibanja na podlagi Pogodb in Listine o temeljnih pravicah ter Direktive 2004/38 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Tudi v primeručasne ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah lahko državljani Unije in njihovi družinski člani vstopajo na ozemlje druge države članice ob predložitvi veljavnega potnega lista ali osebne izkaznice. Vsa procesna jamstva, ki jih imajo državljani Unije in njihovi družinski člani, ostajajo v veljavi. Državljeni tretjih držav, ki zakonito prebivajo v schengenskem območju, bodo lahko še naprej potovali na podlagi svoje potne listine in po potrebi z veljavnim vizumom ali dovoljenjem za prebivanje.

4. NADZOR EU NAD UPRAVLJANJEM SCHENGenskega OBMOČJA

Ker je območje brez nadzora na notranjih mejah ena najbolj cenjenih svoboščin Evropske unije za osebe, ki živijo ali potujejo na tem območju, bi jo morale institucije EU zato varovati, ne da bi s tem ogrozile zmožnosti držav članic in EU za učinkovito odpravljanje resnih groženj javnemu redu ali notranji varnosti. Zato je pomembno ohraniti stalen dialog med glavnimi političnimi interesnimi skupinami o delovanju schengenskega območja in izzivih, s katerimi se spopada. Okrepljeni schengenski ocenjevalni mehanizem, povezan z mehanizmom na ravni EU za odzivanje na izjemne grožnje, sta zakonodajni orodji, ki bosta izboljšali učinkovitost schengenskega območja in preglednost njegovega delovanja.

Poleg teh zakonodajnih instrumentov se bo z rednim poročanjem Evropskemu parlamentu o izidu različnih nadzornih obiskov v okviru delovanja schengenskega ocenjevalnega mehanizma in takojšnjim sporočanjem informacij Evropskemu parlamentu o vseh sprejetih ukrepih, ki bi jim lahko sledila ponovna uvedba mejnega nadzora, izboljšala tudi odgovornost in povečal demokratični nadzor. Poleg tega bo Komisija institucijam Evropske unije predložila polletni pregled o delovanju schengenskega območja. To bo podlaga za redno razpravo v Evropskem parlamentu in Svetu ter bo prispevalo h krepitvi političnega svetovanja in sodelovanja v schengenskem območju.

Komisija bo proučevala tudi načine za izboljšanje ozaveščenosti javnosti glede načina delovanja schengenskega območja, in sicer tudi z zagotavljanjem informacij ob sprejetju izjemne odločitve o začasni ponovni uvedbi mejnega nadzora.

5. SKLEPNA UGOTOVITEV

Schengensko območje je temeljnega pomena za vse, ki živijo v Evropi. Komisija predlaga okrepitev schengenskega pravnega reda z uvedbo sistema upravljanja, s katerim se bo mogoče učinkovito, pravočasno in usklajeno odzivati na ravni Unije na izjemne okoliščine in izzive, ki bi lahko ogrozili celotno delovanje schengenskega območja. Komisija tudi predlaga začetek rednejšega in bolj strukturiranega političnega dialoga med evropskimi institucijami o delovanju schengenskega območja.

UKREPI EU ZA POMOČ DRŽAVAM ČLANICAM PRI UPRAVLJANJU ZUNANJIH MEJA

Država članica lahko prosi za praktično in finančno podporo, da bi se spopadla s kritičnimi razmerami ali pomanjkljivostmi na zunanjih mejah, ta pa lahko pride iz naslednjih virov:

Pomoč agencije Frontex

Frontex je agencija EU, ki je namenjena zagotavljanju podpore državam članicam pri izvajanju nadzora na njihovih zunanjih mejah. Dodatna materialna sredstva, ki so na voljo agenciji Frontex po nedavni reviziji uredbe, ki ureja njeno delovanje, kakor tudi razširitev njenega mandata, ki je bila opravljena s to revizijo, bodo namenjeni povečanju sposobnosti agencije Frontex, da pomaga državam članicam, ki se spopadajo s posebnimi izzivi pri upravljanju svojih zunanjih meja ali s posledicami velikega pritoka priseljencev v kratkem času.

Praktična pomoč vključuje skupne operacije, ki so na primer namenjene obhodom zunanjih meja, kar je v skupnem interesu vseh držav članic. Primer je skupna pomorska operacija „Hermes“ v južnem Sredozemlju, ki se je začela februarja 2011 v okviru Evropske mreže obalnih patrulj in katere osnovni cilj je nadzor nad tokovi priseljavanja iz Severne Afrike v Italijo in Malto. Operacija „Poseidon“, ki poteka na grško-turških kopenskih in morskih mejah, je še en primer takšne skupne operacije.

Pomoč agencije Frontex je lahko tudi v obliki razporeditve skupin za hitro posredovanje na mejah (RABIT) na zahtevo države članice. Take skupine so bile nameščene ob grško-turški kopenski meji od novembra 2010 do marca 2011. Skupine RABIT sestavljajo mejni policisti iz številnih držav članic EU pod operativnim poveljstvom države članice gostiteljice. Po reviziji Uredbe Frontex so bile možnosti, s katerimi agencija Frontex lahko zagotavlja svojo pomoč, racionalizirane in okrepljene z možnostjo razporeditve evropskih mejnih patrulj (EBGT).

Frontex lahko zagotovi tudi pomoč za povečevanje zmogljivosti v državi članici, da bi ta okrepila zmogljivosti svojih tehničnih in človeških virov za upravljanje meje ali da bi izpolnjevala druge vidike svojih obveznosti v okviru schengenskega pravnega reda, na primer v zvezi z vračanjem nezakonitih priseljencev. Agencija Frontex je na primer tako pomoč zagotovila Grčiji, da bi ta lahko razvila svoje zmogljivosti za upravljanje vračanja nezakonitih priseljencev.

Financiranje EU

Finančna solidarnost med državami članicami Evropske unije na področju upravljanja meja se odvija prek Sklada za meje (EBF). Sredstva, ki lahko neposredno ali posredno vplivajo na pomoč državam članicam pri spopadanju s pritokom priseljencev, so na voljo tudi prek drugih skladov EU, povezanih s priseljevanjem, in zlasti prek Sklada za vračanje, Evropskega sklada za begunce in Sklada za vključevanje. Sredstva so na voljo kot del letnih plačil za dejavnosti, organizirane na nacionalni ravni (z uporabo nacionalnih sredstev) ali v več državah članicah („ukrepi Skupnosti“), ali v obliki izrednih plačil, upravlja pa jih Komisija. Italiji je bila tako v letu 2011 odobrena nujna finančna pomoč v okviru Sklada za meje (in Evropskega sklada za begunce), ki ji pomaga, da se vsaj delno spopade s posledicami letošnjega velikega priliva severnoafriških priseljencev. V zadnjih letih so Grčija, Malta, Španija in Italija prejele tudi

podporo prek „posebnih ukrepov“ Sklada za meje za odpravo pomanjkljivosti na mejnih prehodih.

Komisija je v sporočilu „Dialog o migracijah, mobilnosti in varnosti z državami južnega Sredozemlja“ zavzela stališče, da je dobro upravljanje meje mogoče le z mobiliziranjem ustreznih finančnih sredstev EU. Poleg tega je Komisija v sporočilu „Proračun za strategijo Evropa 2020“ predlagala znatno povečanje sredstev, namenjenih politikam na področju notranjih zadev, v skupnem znesku približno 8,2 milijarde EUR za obdobje 2014–2020, da bi se zagotovilo ustrezno in pravočasno obravnavanje migracijskih vprašanj.

Drugi podporni ukrepi

Glede na okoliščine, s katerimi se spopada država članica, in zlasti, če je veliko število prosilcev za azil prispelo v navedeno državo, bi bilo koristno, da ta država prosi urad EASO za pomoč, in sicer morda v obliki skupin za podporo azilu, ki bi lahko zagotavljale tehnično svetovanje v zvezi s sprejemom ali obdelavo iskalcev azila. Grčija je v preteklih mesecih od urada EASO prejela to vrsto pomoči, ki je bila namenjena krepitvi glavnih vidikov njenega azilnega sistema.

Če imajo izzivi, s katerimi se spopada država članica, kriminalno razsežnost, je smiselno prositi za pomoč Europol. Če so na primer kriminalne mreže vpletene v tihotapljenje priseljencev ali v trgovino z njimi, lahko Europol pomaga pri oblikovanju in izvajanju učinkovitih ukrepov proti takšnim mrežam. Europol je v zadnjih mesecih pomagal Italiji, tako da je ocenjeval tveganje v zvezi z mero, do katere bi lahko kriminalne ali teroristične mreže zlorabile nestabilne politične razmere v regiji. Prav tako je zagotavljal pomoč Italiji na otoku Lampedusa, kjer je nudil dostop do kazenskih evidenc v realnem času in pomoč pri zbiranju informacij.

V določenih okoliščinah lahko ena ali več držav članic zagotovi ad hoc pomoč državi članici v težavah, zlasti če je pomagajoča država članica pod neposrednim vplivom kriznih razmer v drugi državi, morda zato, ker sta sosednji državi ali ker imata neke posebne zmogljivosti ali znanja, ki bi morda koristila državi članici v težavah.

Sodelovanje s tretjimi državami

EU in njene agencije so v položaju, da sprejmejo različne ukrepe za sodelovanje in začnejo dialog s tretjimi državami izvora ali tranzita, z namenom krepitve nadzora meja in zaježitve nezakonitega priseljevanja v Unijo. Taka pomoč je lahko v obliki finančne ali materialne pomoči zadevni tretji državi, in sicer z namenom, da se navedeni državi pomaga pri spopadanju s humanitarno krizo. Pomoč državam članicam, ki se zagotavlja z interveniranjem pri tretjih državah, je lahko tudi v obliki razprav o ponovnem sprejemu nezakonitih priseljencev, ki izvirajo iz navedene tretje države, lahko pa se sestoji tudi iz zagotavljanja tehnične pomoči v zvezi z upravljanjem priseljevanja ali izvajanjem regionalnih programov zaščite.

GLAVNE VRSTE IZJEMNIH OKOLIŠČIN, V KATERIH JE MOGOČA ZAČASNA PONOVDNA UVEDBA NADZORA NA NOTRANJIH MEJAH

Za ponazoritev, kako bi novi režim za začasno in izjemno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah deloval v praksi, sta v nadaljevanju podana neizčrpen opis glavnih vrst primerov, v katerih se lahko premišluje o uvedbi takih ukrepov, in tudi navedba postopkov, ki bi se v takem primeru izvedli.

Predvidljivi dogodki s pretežno omejenim kratkoročnim učinkom

Če je dogodek, zaradi katerega obstaja potreba po ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, predvidljiv, bi država članica uradno obvestila Komisijo in druge države članice vsaj šest tednov vnaprej in jim poslala vse informacije o razlogih ter načrtovanem obsegu in trajanju. Če je zadevni dogodek mogoče predvideti v manj kot šestih tednih pred ponovno uvedbo, je ukrep treba sprejeti in ga uradno priglasiti v najkrajšem možnem času. Temu bi sledila odločitev Komisije v obliki izvedbenega akta, sprejetega v skladu s postopkom pregleda, med katerim se ocenita nujnost in sorazmernost načrtovanih ukrepov (člen 5 Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije¹¹).

Izkušnje kažejo, da ta vrsta scenarija ustreza okoliščinam, v katerih bo najverjetneje sprejeta odločitev o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, na primer zaradi večjih športnih prireditev, političnih demonstracij, pomembnih političnih srečanj itd.

Nujni, nepredvidljivi kratkoročni dogodki

Nekateri dogodki, zaradi katerih je treba sprejeti drastične kratkoročne ukrepe za zagotavljanje varnosti ali zaščito drugih kritičnih javnih interesov, vključno z morebitno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah za omejeno obdobje, so po svoji naravi nepredvidljivi. To bi se lahko na primer zgodilo ob terorističnih napadih ali drugih večjih kaznivih dejanjih, ko je treba sprejeti vse možne ukrepe za zagotovitev takojšnjega prijetja storilcev.

V takih okoliščinah lahko države članice takoj ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah za obdobje do petih dni. Če ga želijo podaljšati po tem obdobju, morajo o tem uradno obvestiti Komisijo in države članice. Takšno podaljšanje se lahko odobri po posebnem nujnem postopku iz člena 8 Uredbe št. 182/2011.

Trajne pomanjkljivosti pri upravljanju dela zunanje meje Unije

V nekaterih okoliščinah je morda treba kot skrajni ukrep uporabiti začasno ponovno uvedbo nekaterih vidikov nadzora na notranjih mejah, da bi se ublažile negativne posledice neuspešnega nadzora, ki ga je na svojem delu zunanje meje izvajala država članica.

Pomanjkljivosti pri upravljanju meja bi bile opredeljene v poročilu, ki se pripravi v okviru ocenjevalnega mehanizma in bi vključevalo priporočila za njihovo odpravo. Zadevna država članica bi morala pripraviti akcijski načrt za izpolnitev teh priporočil, njegovo izvajanje pa bi spremljala Komisija. Komisija lahko od zadevne države članice zahteva, da sprejme nekatere posebne ukrepe, kot so naslovitev prošnje na agencijo Frontex za pomoč ali zaprtje

¹¹ UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

določenega mejnega prehoda za določen čas z namenom, da se odpravijo določene slabosti. Če so ti ukrepi pri reševanju pomanjkljivosti neučinkoviti in če so pomanjkljivosti resna grožnja javnemu redu ali notranji varnosti na ravni EU ali nacionalni ravni, se lahko Komisija odloči za začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah. Pred sprejetjem takega resnega koraka bi Komisija v celoti upoštevala nujnost in sorazmernost takega ravnanja, vključno z oceno njegovih verjetnih vplivov na prosto gibanje oseb v schengenskem območju.

Dogodki s potencialno obsežnimi kratko- ali dolgoročnimi posledicami

Zgodi se lahko, da veliko število državljanov tretjih držav prečka zunanjo mejo ene ali več držav članic. To lahko povzroči nepričakovano in znatno sekundarno gibanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju drugih držav članic. V taki situaciji in če bi okoliščine pomenile resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti na ravni EU ali nacionalni ravni, je treba začasno ponovno uvedbo nekaterih vidikov nadzora na notranjih mejah obravnavati kot skrajni ukrep. Država članica, ki želi v takih okoliščinah ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, lahko naslovi na Komisijo zahtevo na način, opisan za predvidljive dogodke. Komisija bi se morala pred sprejetjem take odločitve posvetovati z zadevnimi državami članicami in zainteresiranimi stranmi. Po proučitvi vseh drugih ukrepov, vključno s tistimi iz Priloge 1, bi morala biti prepričana, da bi bil to *edini* ukrep, ki bi lahko bil učinkovit.

Veliko število državljanov tretjih držav, ki prečkajo zunanjo mejo, bi lahko v določenih okoliščinah upravičevalo takojšnjo ponovno uvedbo nadzora na določenih notranjih mejah za določeno obdobje, da se zagotovi hitro sprejetje ukrepov, ki so potrebni, da se zavarujeta javni red in notranja varnost na ravni Unije ali nacionalni ravni. V takih okoliščinah lahko država članica ponovno uvede nadzor na notranjih mejah za obdobje do pet dni na način, opisan za nepredvidene dogodke. Če želi nadzor podaljšati tudi po tem obdobju, mora uradno obvestiti Komisijo in države članice, saj se podaljšanje lahko odobri na ravni Unije po posebnem nujnem postopku iz člena 8 Uredbe št. 182/2011.

S ponovno uvedbo nekaterih ciljnih načinov nadzora kontrol na notranjih mejah bi se lahko zagotovilo, da se državljanom tretjih držav, za katere je bilo ugotovljeno, da nezakonito prebivajo, odvzame prostost in se jih vrne, po možnosti prostovoljno, v skladu z določbami Direktive 2008/115 (direktiva o vračanju) neposredno v njihove države izvora ali državo članico, skozi katero so potovali, če je to mogoče zaradi obstoja dvostranskega sporazuma, ki dopušča možnost takih vrnitev. S tem bi lahko tudi onemogočili dejavnosti kriminalnih mrež, zlasti če je verjetno, da je bilo veliko število zadevnih priseljencev predmet ali žrtev organiziranega tihotapljenja in trgovine z ljudmi znotraj Unije ali da bodo sami vpleteni v kriminalne dejavnosti.