

Intervju

Janja Hojnik Profesorica na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru ob 40. obletnici schengenskega sporazuma, ko vse več držav spet nadzira svoje mejne prehode

»Nadzor na notranjih mejah bi moral biti izjema in ne pravilo«

Boris Jaušovec

MARIBOR Naša sogovornica dr. Janja Hojnik je redna profesorica s Pravne fakultete Univerze v Mariboru. Sredi junija je minilo 40 let od podpisa schengenskega sporazuma, s katerim so države članice odpravile kontrole na notranjih mejah Evropske unije. Osnovni namen schengenskega režima je predvsem prosto gibanje ljudi, storitev in blaga po celotnem območju članic. Kljub sporazumu mejne kontrole na notranjih mejah unije znova izvaja 11 članic.

S kakšno utemeljitev lahko članice schengna podaljšujejo nadzor na notranjih mejah območja? Države članice schengenskega območja lahko ponovno uvedejo nadzor na notranjih mejah le pod posebnimi pogoji, ki jih določa Schengenski zakonik o mejah. Ponovna uvedba nadzora je dopustna le, kadar obstaja resna grožnja za javni red ali notranjo varnost v državi članici. Gre za izjemen ukrep, ki mora biti sorazmeren in časovno omejen, pri čemer imajo države obveznost, da najprej preučijo možnost milejših ukrepov. Ob predvidljivi grožnji lahko nadzor uvedejo za največ 30 dni z možnostjo podaljšanja do skupno šest mesecev. V primeru nepredvidenih okoliščin pa lahko država uvede takojšen nadzor za največ 10 dni, ki se lahko podaljšuje do največ dveh mesecev. V izjemnih okoliščinah, ki ogrožajo celotno delovanje schengenskega območja, je mogoče nadzor uvesti tudi do dveh let, vendar le ob soglasju Sveta Evropske unije.

Evropska komisija sicer ima pravico oceniti sorazmernost in upravičenost ponovne uvedbe nadzora ter predlagati njegovo odpravo, če oceni, da pogoji niso izpolnjeni.

Kaj je bil največkrat razlog za podaljševanje mejnega nadzora?

V praksi so države članice v zadnjih letih večkrat uvedle začasen nadzor zlasti zaradi terorističnih groženj, migracijske krize in pandemije covid-19. Kljub temu pravni okvir ostaja jase: nadzor na notranjih mejah mora ostati izjema, ne pravilo, in se mora vedno izvajati v skladu s temeljnimi načeli prava Evropske unije.

»
Evropska komisija bi lahko tožila državo članico na sodišču EU

Grenka obletnica schengenskega sporazuma

Francija, tedanja Zvezna republika Nemčija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg so junija pred 40 leti v luksemburški vasi Schengen podpisali sporazum, ki je omogočil prost prehod med državami. Schengensko območje danes šteje 29 držav in 450 milijonov ljudi. Toda 40-letnica sporazuma je bila letos grenka. Eden izmed stebrov evropskega povezovanja se je namreč v zadnjem desetletju znašel pod udarom zaradi okrepljenega migracijskega pritiska. Od 29 članic sporazuma, zadnji sta bili letos vanj sprejeti Romunija in Bolgarija, namreč mejne kontrole na notranjih mejah unije znova izvaja kar 11 članic. Tudi Slovenija je spomladi še za pol leta podaljšala nadzor na meji s Hrvaško in Madžarsko. Uvedla ga je oktobra 2023, ko je to na meji s Slovenijo storila tudi Italija. Italijanski nadzor zaenkrat velja do 18. decembra, slovenski pa do 21. decembra. Medtem nadzor na meji s Slovenijo Avstrija izvaja neprekinjeno že od septembra leta 2015 in ga je pravkar podaljšala, tokrat sicer »samo« za en mesec, od 11. novembra do 15. decembra.

Strogo razlago potrjuje tudi Sodišče EU, ki je v sodbi iz aprila 2022 v zadevah C-368/20 in C-369/20 zavzelo strogo razlago zakonika in odločilo, da država članica ne more znova uvesti notranjega mejnega nadzora na podlagi resne grožnje za javni red ali notranjo varnost, če je bilo skupno trajanje nadzora že daljše od šestih mesecev in če ne obstaja nova grožnja, ki bi upravičevala začetek novega obdobja, kot ga določa člen 25 zakonika. Zato zgolj podaljševanje obstoječe grožnje ne zadostuje več za ohranitev ali ponovno uvedbo nadzora. Država mora dokazati obstoj nove, vsebinsko drugačne grožnje, sicer se šteje, da presega dovoljeni časovni okvir, določen znotraj pravil o prostem pretoku znotraj schengenskega območja. Sodba tako omejuje možnost držav članic, da bi dolgotrajno izvajale nadzor na notranjih mejah brez jasne in sveže pravne podlage.

Kakšni zadevi sta bili to?

V obeh je šlo za vprašanje, ali je Avstrija zakonito izvajala nadzor na notranjih mejah s Slovenijo in Madžarsko, kljub omejitvam, ki jih glede tega določa Schengenski zakonik. Avstrija je nadzor od septembra 2015 večkrat podaljšala z zaporednimi notranjimi odloki tudi po tem, ko so prenehale veljati formalne priporočene odločitve Sveta EU. Ključno vprašanje je bilo, ali država članica lahko neprekinjeno podaljšuje notranji mejni nadzor z nacionalnimi odloki tudi po izteku največjega dopustnega obdobja, ki znaša skupaj dve leti. V zadevi C-368/20 je pritožnik NW trdil, da je bil leta 2019 pri vstopu iz Slovenije v Avstrijo nezakonito podvržen mejni kontroli, saj ta po njegovem mnenju ni bila več dovoljena v skladu s pravom EU. Poudaril je, da je bil ukrep brez nove pravne podlage, saj je Avstrija zgolj nadaljevala že pretečene ukrepe. Sodišče v Gradcu je zato postavilo vprašanje, ali pravo EU prepoveduje uporabo zaporednih notranjih odlokov, ki vodijo v preseganje dopustnega časovnega okvira za nadzor na notranjih mejah. V zadevi C-369/20 gre za podoben primer. NW je bil avgusta 2019 pri vstopu v Avstrijo ponovno ustavljen na meji in ker ni želel pokazati potnega



Janja Hojnik Profesorica pravi, da je uvedba nadzora na mejah izreden ukrep SAŠO BIZJAK/VEČER



Vse manj prosto gibanje Nadzor na notranjih mejah je nazadnje uvedla Poljska ANSA

lista, saj je menil, da je mejni nadzor nezakonit, je bil kaznovan z globo.

Obe zadevi izpostavljata temeljna vprašanja spoštovanja pravil prostega gibanja in časovnih omejitev nadzora na notranjih mejah v schengenskem prostoru. Šlo je za vprašanja različne prava EU s strani upravnega sodišča dežele Štajerske na Sodišču EU, na katero se je pritožil omenjeni pritožnik.

Ali morda obstaja še kakšna druga pravna pot, ki ne bi zahtevala angažmaja ozaveščenega posameznika?

Da, druga pot bi bila, da Evropska komisija toži državo članico neposredno na Sodišču EU zaradi kršitve Schengenskega zakonika. Taka zadeva mi doslej še ni znana. Komisija raje izbira dialog z državami članicami, izdaja priporočila ter zahteva poja-

snila, a do uradne tožbe še ni prišlo kljub večkratnim opozorilom in pozivom tudi s strani Evropskega parlamenta. To kaže na občutljivost področja, kjer se prepletata varnostna politika držav in temeljna svoboščina prostega pretoka oseb znotraj unije. Alternativno je mogoča tudi tožba ene države članice zoper druge države članice v Luksemburgu. Hrvaška bi lahko tožila Slovenijo zaradi kontrol na meji in trdila, da Slovenija s tem krši Schengenski zakonik. Doslej tega še ni storila; če bi, bi bilo najbrž smiselno, da toži tudi druge države članice s podobnimi praksami, Avstrijo, Nemčijo, Italijo, česar si trenutno ne moremo predstavljati.

Evropska unija je nedavno sprejela reformo pravil, ki urejajo možnost začasne ukinitve brezvizumskega režima za državljane tretjih

držav. Za kaj gre?

Nova ureditev razširja razloge, zaradi katerih lahko EU začasno ponovno uvede vizumsko obveznost za krajša potovanja v schengensko območje. Po novem bodo med razlogi tudi hude kršitve človekovih pravic, nespoštovanje mednarodnega prava ter neupoštevanje odločitev mednarodnih sodišč.

Reforma vključuje tudi spremembe na področju migracijske politike, saj se znižuje prag za presojo povečanja števila nezakonitih prebivanj in zvišuje prag za nizko stopnjo priznanja prošenj za azil, kar bo olajšalo sprožitve postopka začasne ukinitve brezvizumskega režima. Namen reforme je okrepitev možnosti unije, da odzivno ukrepa, kadar države, ki imajo prost dostop do schengenskega območja, ne ravnajo v skladu z evropskimi vrednotami in pravnim redom.