



Schengen: dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Informační podklad ke sdělení o ochraně a posílení Schengenu a k návrhu nařízení o změně nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic



Podklad k dokumentům Rady č. 12723/17 a 12878/17
leden 2018
zpracovala: Eva Sochorová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 4
- Stanovisko vlády ČR: 7
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 7
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Schengen: dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic	Typ řady: interní
Zpracovala: Sochorová, E.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentům č. 12723/17 a 12878/17	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: leden 2018	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Ochrana hranic; Schengen; hraniční kontroly; vnitřní hranice EU	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

SDĚLENÍ

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně a posílení Schengenu
KOM(2017) 570 v konečném znění, kód Rady 12878/17

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU)
2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních
hranic

KOM(2017) 571 v konečném znění, kód Rady 12723/17
Interinstitucionální spis 2017/0245/COD

- **Právní základ:**
Článek 77 odstavec 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
24. 10. 2017
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 11. října 2017, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 27. října 2017 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Schengenský prostor je prostor bez kontrol na vnitřních hranicích, který umožňuje volný pohyb osob, zboží i služeb. Výjimkou ze záruky volného pohybu osob je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, jakožto prostředek poslední instance, z důvodu vážných hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Je proto nanejvýš žádoucí, aby použití tohoto nástroje trvalo po omezenou dobu a bylo nezbytné a přiměřené zjištěným hrozbám. Takovou hrozbou se stal hromadný příliv nelegálních migrantů a nárůst počtu teroristických útoků. Komise proto vypracovala *Plán návratu k Schengenu*¹, v jehož rámci byla zřízena nová Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (současná agentura Frontex) a zavedeny systematické kontroly všech osob, které překračují vnější hranice, v příslušných databázích. Tato problematika se také odráží v iniciativě Komise na vytvoření účinné a skutečné bezpečnostní unie zejména s ohledem na boj proti terorismu. Důležitý je také revidovaný schengenský hodnotící mechanismus pro odhalování nedostatků v schengenském systému.

Projednávané *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně a posílení Schengenu* navazuje na *Plán návratu k Schengenu*, shrnuje jeho provádění a navrhuje další opatření pro posílení schengenského prostoru – přijetí doporučení o lepším uplatňování stávajících pravidel

¹Usnesení VEZ č. 271 ze dne 28. dubna 2016 ke *sdělení Komise Plán návratu k Schengenu* dostupné z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=86870>

a předkládaný návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu - *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.*

- **Obsah a dopad:**

- I. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně a posílení Schengenu*

Sdělení nejprve popisuje současnou situaci v schengenském prostoru. Dále se věnuje opatřením k posílení schengenského prostoru na vnějších hranicích a také uvnitř schengenského prostoru a opatřením pro přizpůsobení Schengenu novým výzvám. V poslední části pak Komise navrhuje další postup v této oblasti.

Současná situace v schengenském prostoru

V roce 2015 v důsledku hromadného přílivu osob a druhotného migračního pohybu na trase přes východní Středomoří Rada doporučila pěti členským státům dočasnou ochranu vnitřních hranic vzhledem k nedostatkům ve správě vnějších hranic v Řecku, zjištěné na základě schengenského hodnotícího mechanismu. **Tyto kontroly byly opakovaně prodloužovány až do 11. listopadu 2017, čímž byla jejich možnost prodloužení dle Schengenského hraničního kodexu vyčerpána.** Podle těchto zemí se celková situace od roku 2015 stabilně zlepšuje, klesá počet žádostí o azyl a také počet odepřených vstupů na vnitřních hranicích těchto zemí.

Další omezení schengenského prostoru vzniká v důsledku trvajících hrozb terorismu, zejména ve Francii, která provádí hraniční kontroly od listopadu 2015. Dle zprávy Ministerstva vnitra² Německo, Rakousko, Švédsko, Dánsko a přidružené Norsko prodloužily provádění kontrol na základě bezpečnostní situace v Evropě a hrozbě teroristických útoků do 12. května 2018 a Francie do 30. dubna 2018.

Mezi opatření k posílení Schengenu patří:

a) opatření na vnějších hranicích:

- Správa vnějších hranic - činnost agentury Frontex (monitoring migračních toků, vypracovávání povinných hodnocení zranitelnosti a na ně navazující doporučení pro odstranění nedostatků, zřízení rezervního týmu pro rychlé nasazení a vytvoření rezervy vybavení pro rychlé nasazení, rozšíření jejích pravomocí v oblasti navracení);
- Hotspoty – spolupráce evropských agentur (EASO, Frontex, Europol, Eurojust) s orgány dotčených členských států (Itálie, Řecko) za účelem plnění povinností těchto členských států s ohledem na identifikaci, registraci a snímání otisků prstů přicházejících nelegálních migrantů;
- Provádění systematických kontrol v příslušných databázích všech osob, které překročí vnější hranici, tedy včetně občanů EU;
- Silnější a inteligentnější informační systémy pro hranice a bezpečnost – tři návrhy z roku 2016 pro zlepšení provozní efektivity a účinnosti Schengenského informačního systému (SIS), od února 2018 začlenění systému automatizované identifikace otisků prstů (AFIS) do SIS, vytvoření systému vstupu/výstupu³ (EES) a evropského systému pro cestovní

² Ministerstvo vnitra: Zpráva o situaci v oblasti migrace ke dni 30. listopadu 2017

³ EES bude zaznamenávat při okamžiku překročení vnější hranice státního příslušníka třetí země s krátkodobým povolením k pobytu.

informace a povolení⁴ (ETIAS), návrhy týkající se zlepšení interoperability informačních systémů.

b) opatření uvnitř schengenského prostoru:

- doporučení Komise z května 2017 k tomu, jak provádět policejní kontroly na celém území včetně pohraničních oblastí. Komise také doporučuje členským státům, aby před tím, než zavedou kontroly na vnitřních hranicích, zvážily možnosti policejních kontrol;
- posílení přeshraniční policejní spolupráce a dalších donucovacích orgánů – účinné sdílení informací zejména větším využíváním SIS, identifikace rizikových cestujících dle směrnice o jmenné evidenci cestujících, větší pravomoci, nástroje a zdroje agentury Europol dle nařízení o Europolu platného od května 2017, nové priority operativní spolupráce na období 2018-2021 naplňované skrze roční operační akční plány;
- schengenský hodnotící mechanismus pro kontrolu fungování schengenského prostoru – od roku 2014 hodnotí a monitoruje, jak členské státy dostávají svým závazkům a povinnostem dle schengenských pravidel. Mechanismus umožnil identifikovat nedostatky ve správě vnějších hranic v Řecku v roce 2015, což vedlo k zavedení hraničních kontrol na vybraných úsecích vnitřních hranic v souladu čl. 29 Schengenského hraničního kodexu;
- schengenský právní rámec – Schengenský hraniční kodex, který se flexibilně vypořádává s krizovými situacemi skrze ustanovení o dočasném zavedení kontrol na vnitřních hranicích včetně stanovení lhůt (v letech 2006-2015 kontroly obnoveny 36krát; výjimečný postup využít až v souvislosti s migrací v roce 2015 až doposud, tj. celková doba znovuzavedení vnitřních hranic je max. 2 roky); dle stávající úpravy je v případě potřeby přijmout okamžitá opatření zakázáno prodloužit znovuzavedené kontroly o více než dva měsíce, v případě předvídatelných událostí o více než šest měsíců; podstatné je, že se jedná o krajní řešení, kdy nepostačuje použití alternativních opatření jako jsou např. policejní kontroly.

Přizpůsobení schengenského prostoru stávajícím a novým výzvám

- Návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu - Komise předkládá tento návrh s cílem aktualizovat pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v reakci na stávající a nové bezpečnostní hrozby (předkládaný návrh nařízení);
- Pokyny Komise pro lepší provádění stávajících ustanovení o znovuzadení do doby přijetí překládaného návrhu – zohledňování společných zájmů dotčených států, přednostní využívání alternativních opatření, co nejmenší dopad na volný pohyb, úzká spolupráce se sousedními zeměmi; tyto pokyny jsou obsahem *doporučení z 3. října 2017 k provádění ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkajících se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru*⁵;
- Rozšíření schengenského prostoru o Bulharsko a Rumunsko, což by umožnilo kompletní začlenění těchto zemí do Schengenského informačního systému; o Chorvatsko po splnění všech podmínek; o Kypr v případě, že by projevil úmysl vstoupit do Schengenu, pak by teprve proběhlo schengenské hodnocení.

⁴ ETIAS bude vyžadovat, aby státní příslušníci třetích zemí osvobozených od vízové povinnosti získali před vstupem do schengenského prostoru cestovní povolení.

⁵ C(2017) 6560

V závěru sdělení Komise vyzývá:

1. Radu, aby podpořila přístup Komise v *doporučení z 3. října 2017 k provádění ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkajících se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru,*
2. EP a Radu k rychlému přijetí předkládaného návrhu nařízení,
3. Radu, aby **rozhodla o plném uplatňování schengenského *acquis* v Bulharsku a Rumunsku.**

II. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Předkládaný návrh reviduje stávající pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 25 a 27 Schengenského hraničního kodexu. Účelem návrhu je prodloužení celkových lhůt a stanovení záruk, které by zamezily zneužívání tohoto institutu v praxi. Konkrétně se jedná o tyto změny:

- z důvodu přetrvávajících hrozeb (terorismus, druhotný pohyb nelegálních migrantů) se u obecného rámce pro dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích **prodlužuje maximální lhůta ochrany ze šesti měsíců na jeden rok u předvídatelných událostí**, které představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. V návaznosti na to se také prodlužuje **doba možného prodloužení ochrany hranic ze současných 30 dní až na šest měsíců;**
- nově se členským státům také stanoví povinnost **zpracovat a sdílet posouzení rizik**, které by mělo:
 - o vyhodnotit předpokládané trvání hrozby
 - o stanovit dotčené úseky hranic
 - o prokázat, že ochrana hranic je krajním řešením
 - o podrobně informovat o spolupráci s dotčenými členskými státy (sousední státy).

Pro **posouzení kvality** poskytnutých informací může Komise posouzení rizik postoupit agentuře **Europol nebo Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž**. Pokud doba trvání ochrany hranic překročí šest měsíců, členský stát zpětně prokazuje, že znovuzavedení přispělo k odstranění zjištěné hrozby;

- návrh také zdůrazňuje **spolupráci se sousedními členskými státy** před rozhodnutím o znovuzavedení nebo prodloužení ochrany;
- Komise má také **povinnost vždy vydat stanovisko** v případě výhrad k nezbytnosti nebo přiměřenosti znovuzavedených hraničních kontrol nebo pokud doba provádění kontrol přesáhla šest měsíců;
- **výjimečně u závažné hrozby trvajícím více než jeden rok**, lze hraniční kontroly prodloužit až o šest měsíců s možností tří prodloužení s maximální možnou dobou omezení dvou let, pokud:
 - o závažná hrozba je dostatečně konkrétní;
 - o tato hrozba trvá více než jeden rok; a
 - o kontroly podporují mimořádné vnitrostátní opatření (např. vyhlášení výjimečného stavu).

K tomuto postupu by musela vydat Rada **doporučení** s přihlédnutím ke stanovisku Komise. V tomto doporučení by Rada také stanovila podmínky spolupráce mezi dotčenými členskými státy.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Návrh nařízení nemá přímý dopad na státní rozpočet ani právní řád ČR, nicméně znovuzavedení kontrol negativně ovlivňuje vnitřní trh.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Volný pohyb je jednou z hlavních priorit ČR, a vláda proto podporuje co nejrychlejší návrat k Schengenu bez kontrol na vnitřních hranicích. Považuje za nutné zachovat nástroj znovuzavedení kontrol jako mimořádné opatření v souladu s principem nezbytnosti a přiměřenosti. Zároveň by tento nástroj měl reflektovat princip národní suverenity v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. ČR má rezervovaný postoj k prodloužení časových omezení dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. ČR obecně podporuje navržené procesní záruky pro dodržování podmínek pro znovuzavedení kontrol a přiměřenost používání tohoto nástroje. Dále velmi vítá novou povinnost vypracovat a předložit analýzu rizik a její konzultaci s agenturami Frontex a Europol pro zajištění kvality této analýzy, nicméně upozorňuje na rozsah mandátu agentury Frontex, jenž se vztahuje na oblast vnějších hranic. Podporuje také případné vytvoření jednotné metodiky vypracování analýzy rizik. ČR také vítá povinnost předchozí koordinace s ostatními dotčenými členskými státy, s nimiž stát sdílí společnou hranici, protože jsou znovuzavedením kontrol přímo dotčeny. ČR také podpoří případné další záruky proti zneužití znovuzavedení a přiměřenost jeho použití. Za tímto účelem podpoří co největší zapojení členských států (Rady) do rozhodování o prodloužení nad jeden rok.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Projednávání předkládaných dokumentů spadá do agendy Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (JHA) – část vnitřní věci. Dne 26. října, 10. a 30. listopadu 2017 a 9. ledna 2018 proběhla jednání na pracovní skupině Rady pro hranice. V Evropském parlamentu byl návrh nařízení přidělen Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE) a 20. listopadu 2017 byla dokumentu přidělena zpravodajka Tanja Fajon. V současné době se očekává usnesení výboru. Datum projednání na plénu není doposud stanoveno.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 31. 1. 2018 a usnesením č. 19 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** návrh sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o ochraně a posílení Schengenu, KOM(2017) 570 v konečném znění, kód Rady 12878/17, a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, KOM(2017) 571 v konečném znění, kód Rady 12723/17, Interinstitucionální spis 2017/0245/COD;
2. **podporuje** stanoviska vlády k těmto dokumentům;

3. **podporuje** přijetí Rumunska a Bulharska do schengenského prostoru;
4. **považuje** znovuzavedení ochrany vnitřních hranic za krajní opatření, které je vhodné konzultovat s dotčenými členskými státy a které musí být v souladu s principem nezbytnosti a přiměřenosti;
5. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedovi Evropské komise.