



Dočasná ochrana vnitřních hranic

Informační podklad k návrhu prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru



Podklad k dokumentu Rady č. 8294/16
srpen 2016
zpracovala: Monika Šamová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:..... 3
- Odůvodnění a předmět: . 3
- Obsah a dopad: 6
- Stanovisko vlády ČR: 6
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 6
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Dočasná ochrana vnitřních hranic	Typ řady: interní
Zpracovala: Šamová, M.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu č. 8294/16	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: srpen 2016	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Ochrana hranic, Schengen	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

NÁVRH ROZHODNUTÍ

Návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru

KOM(2016) 275 v konečném znění, kód Rady 8294/16

- **Právní základ:**

Článek 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

4. 5. 2016

- **Procedura:**

Nelegislativní postup.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 20. května 2016, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 9. června 2016 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Návrh je v souladu s principem subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**

Schengenský hodnotící mechanismus: Mezi 10. až 13. listopadem 2015 proběhla **neohlášená kontrola v Řecku** s cílem posoudit, jak provádí Řecko schengenské *acquis* v oblasti správy vnějších hranic na své pozemní a námořní hranici s Tureckem¹. Na základě čl. 14 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013² přijala Komise dne 2. února 2016 **hodnotící zprávu**³, ve které konstatovala **existenci závažných nedostatků v provádění kontrol na vnějších hranicích**. V návaznosti na to přijala dne 12. února 2016 Rada **doporučení pro nápravná opatření**⁴ podle čl. 15 nařízení (EU) č. 1053/2013, které směřovalo k řešení závažných nedostatků zjištěných během hodnocení a stanovilo priority

¹ Kontrola proběhla v souladu s článkem 13 *nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu a prováděcím rozhodnutím Komise C(2014) 8377 ze dne 14. listopadu 2014, kterým se stanoví roční hodnotící program neohlášených kontrol na místě pro rok 2015 v souladu s článkem 6 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*.*

² Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu.

³ Prováděcí rozhodnutí Komise C(2014) 8377 ze dne 14. listopadu 2014, kterým se stanoví roční hodnotící program neohlášených kontrol na místě pro rok 2015 v souladu s článkem 6 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*.

⁴ Prováděcí rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení k řešení závažných nedostatků zjištěných v roce 2015 při hodnocení uplatňování schengenského *acquis* v oblasti správy vnějších hranic Řeckem (5985/16). Dostupný [zde](#).

pro provádění těchto doporučení. S cílem zajistit dodržování těchto doporučení přijala dne 24. února 2016 Komise prováděcí rozhodnutí⁵, kterým stanovila **doporučení ohledně konkrétních opatření**, které má Řecko přijmout.

V souladu s čl. 16 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 předložilo dne 12. března 2016 Řecko Komisi a Radě svůj **akční plán** popisující nápravu nedostatků zjištěných v hodnotící zprávě. Jeho přiměřenost byla v souladu s čl. 16 odst. 2 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 posouzena v rámci **sdělení Komise Radě „Hodnocení akčního plánu Řecka na nápravu závažných nedostatků zjištěných v roce 2015 při hodnocení uplatňování schengenského acquis v oblasti správy vnějších hranic“⁶**, v závěru kterého Komise konstatovala, že je nutné akční plán dále zlepšit, tak aby řešil zjištěné nedostatky komplexně⁷ a dále vyzvala Řecko k poskytnutí dalších informací a vysvětlení. Tyto byly Řeckem předloženy dne 26. dubna 2016. Dne 29. dubna 2016 předala Řecká republika Komisi v souladu s čl. 16 odst. 4 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 **zprávu o provádění svého akčního plánu**. Mezičasem proběhla v Řecku rovněž druhá kontrola na místě, konkrétně ve dnech 10. až 16. dubna 2016.

Stávající dočasné kontroly na vnitřních hranicích: Jak starý⁸ tak i nový Schengenský hraniční kodex⁹ (dále jen „SHK“) umožňuje dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Podle čl. 28 nového SHK (čl. 25 starého SHK) může dotčený členský stát ve výjimečných případech **okamžitě** znovu zavést ochranu vnitřních hranic v důsledku **závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a to na dobu 10 dní** (jedná se o tzv. okamžité opatření, tj. opatření v důsledku nepředvídatelné závažné hrozby). Pokud hrozba nadále trvá lze kontrolu **prodloužit, a to i opakovaně**, vždy však **nejvýše o 20 dní**. **Celková maximální doba** ochrany vnitřních hranic **nesmí** v tomto případě **překročit 2 měsíce**.

V případě **předvídatelné závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost** lze znovu zavést ochranu vnitřních hranic po dobu **nepřesahující 30 dní** s možností **opakovaného prodloužení o 30 dní, a to celkem až na dobu 6 měsíců¹⁰**.

Celkově lze tedy jednostrannými rozhodnutími členských států zavést ochranu na vnitřních hranicích **až na dobu 8 měsíců**. V obou případech je nutné rozhodnutí o znovuzavedení oznámit jak ostatním členským státům tak i Komisi (v případě nepředvídatelné závažné hrozby současně se znovuzavedením, v případě předvídatelné závažné hrozby alespoň 4 týdny před plánovaným znovuzavedením)¹¹. Informace podané v oznámení jsou předmětem konzultací, příp. i setkání

⁵ Commission implementing decision of 24.2.2016 setting out a recommendation on specific measures to be taken by the Hellenic Republic following the evaluation report of 2 February 2016 (C(2016) 1219 final). Dostupné [zde](#).

⁶ Sdělení Komise Radě ze dne 12. dubna 2016 „Hodnocení akčního plánu Řecka na nápravu závažných nedostatků zjištěných v roce 2015 při hodnocení uplatňování schengenského acquis v oblasti správy vnějších hranic“ (KOM (2016) 220 v konečném znění). Dostupné [zde](#).

⁷ „Jmenovitě je u řady opatření potřeba více objasnit načasování, odpovědnost a finanční plánování. Některá opatření navíc nelze dosud považovat za přiměřeně řešená či splněná. Také je v případě některých opatření třeba poskytnout další podstatné informace nebo vysvětlení.“

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), účinný do dne 11. dubna 2016. Dostupné [zde](#).

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), účinný ode dne 12. dubna 2016. Dostupné [zde](#).

¹⁰ Dočasně zavedenou ochranu hranic v důsledku předvídatelné závažné hrozby zavedly Francie (do 26. 1. 2017, naposledy prodloužena v důsledku teroristického útoku v Nice) a Polsko (do 2. 8. 2016, v důsledku summitu NATO a Světových dnů mládeže spojených s návštěvou papeže).

¹¹ Seznam oznámení členských států o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je dostupný [zde](#).

členských států a Komise, přičemž jak ostatní členské státy, tak i Komise mohou vydat v této věci **stanovisko**.

Článek 29 nového SHK pak upravuje **zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích**. Pokud závažné nedostatky týkající se ochrany vnějších hranic přetrvávají a ohrožují celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může **Rada** jako krajní opatření na ochranu společných zájmů v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích **doporučit** jednomu nebo více členským státům, aby **znovu zavedly ochranu svých vnitřních hranic** nebo jejich konkrétních úseků, a to na dobu nepřesahující 6 měsíců s maximálně trojnásobným prodloužením o další 6měsíční období (tj. celkem nejvýše 2 roky). Doporučení vychází z návrhu Komise.

V důsledku rekordního počtu migrantů přicházejících do Evropské unie v roce 2015 a nedostatků v některých částech unijní vnější hranice došlo k četným druhotným pohybům. Reakcí na to bylo znovuzavedení dočasných kontrol na vnitřních hranicích pěti států schengenského prostoru (Dánsko, Rakousko, Německo, Švédsko a Norsko)¹², které byly odůvodněny závažnou hrozbou pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v důsledku nekontrolovaného přílivu osob, jejichž doklady nebyly řádně zkontrolovány a/nebo jež nebyly po příchodu do prvního členského státu EU zaregistrovány. Ve všech případech byly několikrát prodlouženy v souladu s tehdy platným SHK. Komise se zabývala posouzením nezbytnosti a přiměřenosti ochrany vnitřních hranic v případě Německa a Rakouska ve svém stanovisku ze dne 23. října 2015¹³, když konstatovala, že „znovuzavedení ochrany vnitřních hranic ze strany Německa a Rakouska, jakož i její prodloužení byla v souladu se Schengenským hraničním kodexem¹⁴“ a vyhodnotila přijatá opatření jako nezbytná a přiměřená.

Cesta ke koordinovanému přístupu k ochraně vnitřních hranic: Dne 4. března 2016 představila Komise sdělení „*Plán návratu k Schengenu*“¹⁵, ve kterém avizovala svůj záměr navrhnout Radě postup podle čl. 26 odst. 2 starého SHK (čl. 29 odst. 2 nového SHK), tj. doporučit zavedení jednotného přístupu Unie v otázce ochrany vnitřních hranic do doby než budou strukturální nedostatky ochrany vnějších hranic zmírněny nebo odstraněny, a to pokud budou migrační tlaky a závažné nedostatky ochrany vnějších hranic přetrvávat i po 12. květnu 2016¹⁶.

Komise vyhodnotila situaci v rámci předloženého dokumentu dne 4. května 2016. Své rozhodnutí nečekat do 12. května 2016 odůvodnila tím, že již začátkem května 2016 měla k dispozici značné množství informací o situaci při provádění ochrany vnějších hranic Řecka. Dle názoru Komise **některé závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic přetrvávají**, a to navzdory značnému úsilí a

¹² Kromě vyjmenovaných států od září 2015 byly znovuzavedeny kontroly také v Belgii, Maďarsku a Slovinsku, ve všech třech případech však kontroly již byly zrušeny (Maďarsko a Slovinsko), resp. nebyly prodlouženy (Belgie). Dočasná ochrana hranic v Polsku a Francii byla zavedena z důvodů uvedených v pozn. č. 10.

¹³ Stanovisko Komise ze dne 23. 10. 2015 o nezbytnosti a přiměřenosti ochrany vnitřních hranic, kterou znovu zavedlo Německo a Rakousko podle čl. 24 odst. 4 nařízení č. 562/2006 (Schengenský hraniční kodex) (C(2015) 7100 v konečném znění). Dostupné [zde](#).

¹⁴ Komise posuzovala nezbytnost a přiměřenost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle čl. 25 starého SHK (tj. jako přijaté naléhavé opatření nepřekračující 2 měsíce) a neposuzovala další prodloužení.

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě „*Plán návratu k Schengenu*“ (KOM(2016) 120 v konečném znění). Dostupné [zde](#). Sdělení bylo projednáno Výborem pro evropské záležitosti dne 28. dubna 2016 (Usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 271, dostupné [zde](#)).

¹⁶ K tomuto datu uplynula Řecku tříměsíční lhůta pro podání zprávy o provádění akčního plánu podle čl. 16 odst. 4 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 (Řecko tuto povinnost splnilo již dne 29. dubna 2016). Pokud po uplynutí této lhůty Komise shledá, že se situace nezměnila, může v souladu s ustanovením čl. 21 odst. 3 ve spojení s čl. 29 nového SHK zahájit postup podle čl. 29 nového SHK (tj. zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích). Zároveň v půlce května uplynula některým členským státům maximální lhůta pro jednostranné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích povolená SHK.

významnému pokroku Řecka. Z důvodové zprávy mimo jiné vyplývá, že řecký vnitrostátní systém správy hranice v současnosti nemá požadovanou provozní a správní kapacitu pro správu vnějších hranic, dále je Řecko při ostraze námořních hranic s Tureckem značně závislé na podpoře EU, agentury Frontex a dalších členských států; schopnost reakce řecké pobřežní stráže se nepovažuje za dostatečnou a rovněž ostraha pozemní hranice s Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií není plně v souladu se SHK. Komise zároveň poukázala na to, že se v Řecku v současnosti nachází značný počet neregistrovaných migrantů, kteří mohou nelegálně odejít do jiných členských států. Tyto nedostatky pak představují **hrozbu pro celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.**

- **Obsah a dopad:**

V předloženém dokumentu Komise navrhuje Radě doporučit zachování přiměřené dočasné hraniční kontroly na vnitřních hranicích čtyř členských států EU a jedné přidružené zemi, a to v následujících úsecích:

Rakousko: na rakousko-maďarské a rakousko-slovenské pozemní hranici;

Německo: na německo-rakouské pozemní hranici;

Dánsko: v dánských přístavech, které mají trajektové spojení do Německa, a na dánsko-německé pozemní hranici;

Švédsko: ve švédských přístavech v policejním okrsku jižního a západního regionu a na mostě přes průliv Öresund;

Norsko: v norských přístavech, které mají trajektové spojení do Dánska, Německa a Švédska.

Kontroly mají být prováděny pouze v nezbytném rozsahu, v intenzitě omezené na nezbytné minimum a co možná nejméně bránit překračování příslušných hranic širokou veřejností. Kontroly mají být pravidelně předmětem přezkumu co do jejich nezbytnosti, četnosti, míst a doby. Dále mohou být upraveny podle úrovně příslušné hrozby a ve vhodných případech ukončeny. Dotčené členské státy by měly každé dva měsíce podávat Komisi zprávu a vyrozumět příslušným způsobem ostatní členské státy, Evropský parlament a Komisi o jejich rozhodnutí provádět kontroly na vnitřních hranicích v souladu s doporučením.

Komise bude provádění doporučení i situaci na místě sledovat a po 4 měsících ode dne přijetí doporučení (tj. dne 12. září 2016) podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě týkající se jeho uplatňování, případně navrhne změny vyplývající ze získaných zkušeností a ze situace.

- **Stanovisko vlády ČR:**

V rámcové pozici vlády ze dne 20. května 2016 (1. verze) se vláda ČR vyjádřila následovně:

Vláda přivítala významný pokrok ze strany Řecka, avšak nadále vnímá závažná rizika ohrožující fungování schengenského prostoru. Z toho důvodu podpořila postup podle čl. 29 SHK, ale během jednání usilovala o to, aby tento krok nebyl interpretován jako potrestání Řecka ale jako záchrana Schengenu.

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

Na půdě Evropského parlamentu byl dokument projednán dne 23. května 2016 výborem LIBE (Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci). Obnovou plného fungování schengenského systému se rovněž europoslanci zabývali na plenárním zasedání dne 11. května 2016. Rada přijala dne 12. května 2016 prováděcí rozhodnutí, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování

schengenského prostoru¹⁷. K prováděcímu rozhodnutí připojily Řecko a Slovinsko své jednostranné prohlášení¹⁸.

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

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 1. 9. 2016 a usnesením č. 297 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

bere na vědomí návrh prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru (KOM(2016) 275 v konečném znění).

¹⁷ Prováděcí rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru (8746/16). Dostupné [zde](#).

¹⁸ Dostupné [zde](#).