

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
**2015**  
*7. volební období*

**167**

**USNESENÍ**  
*výboru pro evropské záležitosti*  
*z 36. schůze*  
*ze dne 3. září 2015*

ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě Sedmá pololetní zpráva o fungování schengenského prostoru 1. listopadu 2014 – 30. dubna 2015 /kód dokumentu 9483/15, KOM(2015) 236 v konečném znění/

---

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, MPA, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Heleny Langšádlové a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.  
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.  
předseda výboru

## **Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě Sedmá pololetní zpráva o fungování schengenského prostoru 1. listopadu 2014 – 30. dubna 2015**

**KOM(2015) 236 v konečném znění, kód Rady 9483/15**

- **Právní základ:**  
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
4. 6. 2015
- **Datum projednání ve VEZ:**  
11. 6. 2015 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 18. 6. 2015, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 3. 7. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Dokument není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

V předložené zprávě Komise hodnotí fungování schengenského prostoru **v období od 1. listopadu 2014 do 30. dubna 2015**. Jedná se o v pořadí již sedmé hodnocení, která jsou Radě předkládána v pravidelných půlročních intervalech od roku 2012. Jejich základem bylo sdělení Komise o posílení schengenského prostoru z roku 2011<sup>1</sup> a souhlas Rady s touto iniciativou z 8. března 2012.

Zprávy jsou pokaždé strukturovány tak, že Komise nejprve shrne aktuální vývoj uvnitř i vně schengenského prostoru ve sledovaném období a následně uvede, jak byla v reakci na proběhlé události uplatňována pravidla schengenského *acquis* ze strany jednotlivých členských států. Závěrem pak informuje o fungování doprovodných opatření jako je využívání SIS a VIS, vízová liberalizace či readmisní dohody.

- **Obsah a dopad:**

### **Situace vně i uvnitř schengenského prostoru**

---

<sup>1</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Správa Schengenu – posílení prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích (KOM(2011) 561 v konečném znění).

Hodnocené období se vyznačovalo řadou mimořádných událostí v oblasti migrace souvisejících především s politickými událostmi v severní Africe a na Blízkém východě. Kromě obrovských migračních tlaků ze Středomoří, kterým EU musela čelit, došlo také k velkému množství tragédií na moři a rostoucí hrozbou se staly také radikalizované osoby a terorismus.

Strmý nárůst v průběhu roku 2014 zaznamenala nelegální migrace do EU<sup>2</sup>, přičemž největší počty zadržených migrantů vykazala Itálie, následovaná Řeckem a Maďarskem<sup>3</sup>. Hlavními trasami, kterými putují do Evropy, jsou trasy přes centrální<sup>4</sup> a východní Středomoří a západobalkánská trasa.

V hodnoceném období byl zaznamenán podstatný nárůst počtu nelegálních migrantů z Kosova, který dosáhl vrcholu mezi lednem a únorem 2015 a díky němuž se západobalkánská trasa v hodnoceném období dostala na první místo v počtu neoprávněných překročení hranic. Díky úsilí EU a aktivitám některých členských států v nejvíce postižených oblastech se však tento trend prozatím podařilo zvrátit.

Druhé místo zaujímá trasa přes centrální Středomoří, kde se rozmohl fenomén tzv. lodí duchů, kdy posádka opustí loď s nelegálními migranty a ta pluje neřízeně dál. Také v této oblasti podnikla EU řadu opatření. V listopadu 2014 byla spuštěna operace *Triton*, která nahradila italskou operaci *Mare Nostrum*, a v průběhu roku 2015 ji následovala další opatření reagující na zhoršující se situaci na jižních hranicích EU vyplývající z desetibodového akčního plánu pro migraci přijatého Radou EU<sup>5</sup> a na něj navazujících závěrů mimořádné Evropské rady konané k tomuto tématu 23. dubna 2015<sup>6</sup>. Závěry Evropské rady k tomuto tématu pak Komise zahrнула také do *Evropského programu pro migraci* představeného 13. května 2015, v němž nastínila koncepci migrační a azylové politiky EU na následující pětileté období.

Trasa ve východním Středomoří zažila největší nápor migrantů v březnu 2015, kdy významně vzrostl počet zjištěných nelegálních migrantů. Komise tento jev přisuzuje sezónním výkyvům, ale i pozvolna narůstajícím tlakům na této trase.

Pokud jde o situaci na Ukrajině, Komise zdůraznila, že počet žádostí o azyl ze strany jejich státních příslušníků představuje prozatím jen velmi malé procento z jejich celkového počtu<sup>7</sup> (ačkoli je pravdou, že jejich množství prudce stoupl)<sup>8</sup>. Prakticky všichni pak přijeli legálně. Situaci je však podle ní třeba i nadále pečlivě sledovat a připravit se na to, aby byla EU schopna reagovat na její případné zhoršení.

Nepříznivá situace na vnějších hranicích EU se pochopitelně projevila také uvnitř schengenského prostoru, kde v roce 2014 došlo k 28% nárůstu zjištěných případů neoprávněného pobytu oproti loňskému roku.<sup>9</sup> Nejvíce z nich připadá na Německo, dále pak na Švédsko, Francii, Španělsko a Rakousko.

V reakci na to začala Komise v roce 2014 prostřednictvím sítě FRAN shromažďovat údaje o druhotném pohybu migrantů<sup>10</sup>. Ne všechny členské státy však potřebné údaje

2 Počet zjištěných případů stoupl v roce 2014 oproti předchozímu roku více než dvojnásobně a dosáhl tak nejvyšší hodnoty od roku 2007.

3 Nejčastěji se jednalo o státní příslušníky Sýrie a Eritrey.

4 Ve srovnání s rokem 2013 až čtyřnásobný nárůst migrantů.

5 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_cs.htm).

6 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>.

7 V roce 2014 představovaly přibližně 2 % z celkového počtu.

8 Ve srovnání s rokem 2014 až čtrnáctinásobně.

9 V hodnoceném období šlo až o 32% nárůst oproti témuž období v minulém roce.

10 Tj. pohyby v rámci schengenského prostoru u osob, které nelegálně překročily vnější hranice.

doposud poskytly. Zveřejnění první pravidelné zprávy týkající se tohoto problému bylo avizováno na červen 2015.

V dubnu 2015 pak z podnětu lotyšského předsednictví proběhl sběr informací o migračních tocích v rámci EU (pod názvem *Amberlights 2015*), jehož cílem mělo být posílení hraničních kontrol a odhalení osob, které na území Unie pobývají nelegálně.

### **Uplatňování schengenského acquis**

Ve sledovaném období došlo podle Komise k rozvoji *Evropského systému ostrahy hranic (Eurosur)*, který byl rozšířen z původních 19 na všech 30 účastnických zemí. V průběhu roku 2015 by měla být dokončena bezpečnostní akreditace komunikační sítě Eurosur ze strany agentury Frontex. Komise, Frontex a členské státy pak také dokončily přípravu příručky s technickými a operativními pokyny pro uplatňování a řízení systému Eurosur. Komise rovněž konstatovala výrazné zlepšení spolupráce v oblasti ostrahy hranic jak mezi členskými státy navzájem, tak ve vztahu k sousedním třetím zemím. Efektivněji je podle ní využíváno také nástrojů *Eurosur fusion services*, které umožňují například satelitní sledování a odhalování plavidel a určení jejich polohy či přesné předpovědi počasí a oceánografické prognózy. Těchto nástrojů je v současné době velmi dobře využíváno v rámci operací *Triton*, *Poseidon* a *Indalo*.

Podstatná část zprávy se dále věnuje hodnocení dodržování jednotlivých ustanovení Schengenského hraničního kodexu.<sup>11</sup> Pokud jde o *využití mechanismu pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic* podle čl. 23 Schengenského hraničního kodexu, zpráva uvádí, že ve sledovaném období nedošlo k žádnému takovému případu. Nedošlo k němu ani v minulém hodnoceném období, kdy tento krok iniciovala Belgie kvůli konání summitu G7 (nakonec k němu neměla dostatečné důvody). Co se týče *dodržování pravidel o neprovádění hraničních kontrol na vnitřních hranicích*, zejména pak plnění povinnosti odstranit překážky bránící plynulému provozu na silničních hraničních přechodech (např. omezení rychlosti), ve sledovaném období Komise pokračovala ve vyšetřování čtyř případů z minulosti týkajících se Belgie, Itálie, Rakouska a Slovinska a dialog vedla také s Německem kvůli možnému nesouladu zákona o spolkové policii s uvedenými pravidly<sup>12</sup> a Polskem ohledně požadavku mít u sebe doklady v příhraničních oblastech. Kromě toho Komise pokračovala v šetření případů Řecka a Bulharska týkajících se údajného *nuceného navracení na vnějších hranicích*, dále případů *urychleného vystěhování* ze Španělska (Ceuta a Melilla) či případu Estonska ohledně plnění *požadavků pro překračování pozemní hranice* podle čl. 5 a 7 Schengenského hraničního kodexu.

V další části zprávy se Komise zabývá *situací na hranicích mezi Španělskem a Gibraltarem*, kde se v důsledku pečlivých kontrol ze strany španělských orgánů příliš dlouho čeká. Komise vydala v této věci doporučení z července 2014, která jsou však prozatím naplňována spíše ze strany Gibraltaru. Situace bude podle ní i nadále pečlivě sledována a Komise bude trvat na implementaci svých doporučení také ze strany Španělska.

---

11 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).

12 Toto řízení vyvolaly mimo jiné četné stížnosti na německé kontroly v příhraničí. Komise prověřuje údajný nesoulad německého zákona o spolkové policii s čl. 20 a 21 písm. a) Schengenského hraničního kodexu.

Zpráva dále konstatuje, že polské orgány byly požádány o *změnu dvoustranné dohody o společných hraničních přechodech s Ukrajinou z roku 2001* tak, aby byla plně kompatibilní s ochrannými opatřeními ohledně těchto hraničních přechodů začleněnými v nedávné době do Schengenského hraničního kodexu.

V následující části Komise shrnula závěry vyplývající z *přezkumu provádění směrnice o navracení osob*<sup>13</sup>, podle nichž byla zahájena řízení o nesplnění povinnosti proti čtyřem členským státům, které podle ní neprovedly správně některá z jejích ustanovení do svých právních řádů. Tím nejdůležitějším důvodem pro tento krok byla podle Komise úprava podmínek pro zajištění osob a časté využívání tohoto institutu ze strany příslušných členských států.

Další závěry se týkají *přezkumu provádění nařízení o malém pohraničním styku*<sup>14</sup>, jenž je hodnoceno průběžně od roku 2006. Komise uzavřela všechna šetření se Slovinskem, Chorvatskem, Rumunskem a Slovenskem. Šetření s Lotyšskem a Polskem bude uzavřeno, jakmile upravené dohody notifikují Komisi. V jiné věci však pokračuje ještě jedno šetření s Polskem.

V návaznosti na výše uvedené Komise oznámila, že dne 27. listopadu 2014 bylo zahájeno používání *nového schengenského hodnotícího mechanismu*<sup>15</sup> a v březnu 2015 proběhla v této souvislosti první ucelená odborná příprava specialistů pro hranice a navracení. Zkušenosti s praktickým fungováním nového mechanismu jsou prozatím velmi pozitivní a Komise hodnotí spolupráci s členskými státy jako intenzivní a konstruktivní.<sup>16</sup>

Závěrečná zmínka byla věnována dlouhodobě diskutované otázce zrušení kontrol na vnitřních hranicích s Rumunskem, Bulharskem a Chorvatskem. V případě Bulharska a Rumunska o této otázce doposud nebylo rozhodnuto Radou EU. Komise však jejich vstup do schengenského prostoru podporuje. Chorvatsko pak v březnu 2015 oznámilo, že je připraveno na schengenské hodnocení.

### **Doprovodná opatření**

Závěrečná část zprávy je věnována využívání některých doprovodných opatření, jako jsou Schengenský informační systém (SIS), Vízový informační systém (VIS) či dohody o zpětném přebírání osob a vízové liberalizaci.

Pokud jde o *SIS*, jednou z nejdůležitějších událostí je podle Komise prozatímní zapojení Spojeného království do systému, a sice od 13. dubna 2015, kdy začalo vkládat údaje do SIS a používat údaje v něm obsažené.<sup>17</sup> Na základě výsledků hodnocení se pak předpokládá, že by mohla Rada do budoucna změnit jeho prozatímní účast na definitivní.

---

13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

14 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva.

15 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.

16 První hodnocení se konala v Rakousku (únor 2015 – březen 2015) a v Belgii (duben 2015 – květen 2015). Kromě toho proběhly v březnu 2015 neohlášené návštěvy ve Švédsku a v Polsku (novinka).

17 S výjimkou záznamů pro účely odepření vstupu, které jsou součástí schengenského *acquis*, jehož se Spojené království neúčastní.

Komise dále v hodnoceném období představila několik iniciativ pro sladění provádění a širší využívání SIS, jako je revize příručky SIRENE či technická modernizace systému, jenž umožní rychlejší a cílenější výměnu informací o osobách podezřelých z terorismu mezi příslušnými orgány států schengenského prostoru. Komise zároveň konstatovala, že přetrvávají rozdíly v používání systémových funkcí jednotlivými členskými státy. Některé z nich například podle ní neumí vkládat fotografie, otisky prstů či odkazy. Formální šetření z tohoto důvodu zahájila s Estonskem a upozornění na některé nedostatky od ní obdrželo také Švýcarsko. V březnu 2015 pak bylo zahájeno také formální šetření proti Itálii, které Komise vytýká nedostatky při používání SIS na vnějších hranicích a kvalitu údajů týkajících se záznamů za účelem odepření vstupu nebo pobytu v schengenském prostoru.

V případě VIS Komise vyjádřila politování nad tím, že se v hodnoceném období zastavilo zavádění VIS do dalších regionů po celém světě. Jeho rozšíření bylo plánováno pro Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzii, Moldávii, Ukrajinu a Rusko. Vydávání víz v těchto regionech by však mělo významný dopad na fungování VIS, který prozatím nedisponuje dostatečnou kapacitou, zejména pokud jde o porovnávání biometrických prvků (identifikace a ověřování pravosti). Agentura *eu-LISA*<sup>18</sup> však členské státy ujistila, že celková kapacita VIS bude co nejdříve navýšena a v zavádění VIS tak bude možné brzy pokračovat. Pro uvedené regiony však byl přesto dohodnut nový harmonogram, jehož plněním se bude zabývat příští pololetní zpráva.

Od října 2014 se na vnějších hranicích schengenského prostoru povinně snímají otisky prstů pro ověřování totožnosti držitelů víz na základě údajů obsažených ve VIS. Ne všechny členské státy však tuto povinnost dodržují. Komise je proto touto cestou vyzvala, aby prováděly kontroly v souladu se všemi požadavky a aby o této povinnosti náležitě informovaly všechny cestující mířící na jejich území.

Komise se dále vyjádřila k *monitorování zemí západního Balkánu po liberalizaci vízového režimu*. K tomuto tématu uvedla, že od roku 2009 neustále stoupá počet žadatelů o azyl v schengenském prostoru a v jeho kandidátských zemích, kteří pocházejí z tohoto regionu.<sup>19</sup> V roce 2014 tvořili žadatelé ze západního Balkánu 11 % z celkového počtu žádostí o azyl v schengenském prostoru a jeho kandidátských zemích, přičemž nejvíce jich pocházelo ze Srbska (41 %) a Albánie (25 %). Nejvíce zasaženým státem je Německo<sup>20</sup>, dále pak Francie, Švédsko a Belgie. K řešení této situace se Komise pokusila navrhnout některá opatření na straně členských států i zemí západního Balkánu, která představila v únoru 2015 v rámci zprávy o monitorování zemí západního Balkánu v období po liberalizaci vízového režimu.<sup>21</sup>

Poslední část zprávy se týkala *dohod o zpětném přebírání osob a dohod o zjednodušení či liberalizaci vízového režimu*. V souvislosti s událostmi na Ukrajině i nadále zůstávají pozastaveny rozhovory o vízových otázkách s Ruskem. Během hodnoceného období pak byl zaveden bezvízový styk s Moldávií týkající se osob, které mají biometrický pas (od 28. dubna 2014). S Běloruskem pokračují jednání o zjednodušení vízového režimu a o zpětném přebírání osob a stejně tak byla zahájena jednání s Tuniskem a Marokem. Dohody s Kapverdami pak vstoupily v platnost k 1. prosinci 2014. Komise dále navrhla zahájit jednání o zrušení vízové povinnosti s Peru

18 Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva: <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>.

19 V roce 2014 byl jejich počet vyšší o 34 % v porovnání s předchozím rokem.

20 78 % všech žádostí o azyl bylo podáno osobami přicházejícími ze zemí západního Balkánu.

21 KOM(2015) 58 v konečném znění.

a Kolumbií.<sup>22</sup> Zahájena již byla s 16 malými karibskými a tichomořskými ostrovními zeměmi a se Spojenými arabskými emiráty (v případě některých z nich již bylo dosaženo dohody<sup>23</sup>). S Jordánskem pak bylo uzavřeno partnerství v oblasti mobility a v polovině roku 2015 mají být zahájena jednání o zjednodušení vízového režimu a zpětném přebírání osob.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR zprávu vítá a považuje ji za stabilní nástroj přispívající ke zlepšení fungování schengenského prostoru. Pokud jde o její obsah, pozitivně hodnotí skutečnost, že se zpráva vyváženě věnuje jednotlivým regionům původu nelegální migrace a žadatelů o azyl, včetně Ukrajiny, která je pro ČR jednou z prioritních oblastí. V této souvislosti zdůraznila, že schengenský prostor považuje za jeden z největších výdobytků evropské integrace a zachování volného pohybu osob v rámci EU tak považuje za klíčovou prioritu.

Zvýšená pozornost bude z její strany věnována řízení, které vede Komise s Německem (viz výše), v souvislosti s nímž se ČR zřejmě stane předmětem schengenského hodnocení. Na toto hodnocení se podle ní musí dobře připravit a zajistit řádnou implementaci příslušné legislativy a judikatury. V souvislosti s tímto hodnocením tak vláda ČR zajistí přezkoumání a případnou úpravu praxe policie na hranicích a dokončí odstranění zbývajících překážek provozu na hranicích.

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

Dokument byl Komisí představen na jednání Rady EU (ve formátu JHA) dne 16. června 2015, kde byl vzat bez diskuse na vědomí. Harmonogram jeho projednávání v Evropském parlamentu není znám.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** sedmou pololetní zprávu o fungování schengenského prostoru za období 1. listopadu 2014 – 30. dubna 2015;
2. **b e r e n a v ě d o m í** rámcovou pozici vlády k tomuto dokumentu ze dne 18. 6. 2015;
3. **z d ů r a z ň u j e** důležitost zachování volného pohybu občanů zemí schengenského prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, v jehož zájmu by měly probíhat veškeré aktivity EU i jednotlivých členských států v této oblasti.

---

22 KOM(2014) 663 v konečném znění a KOM(2014) 665 v konečném znění.

23 Spojené arabské emiráty, Východní Timor, Vanuatu, Samoa, Trinidad a Tobago, Svatý Vincenc a Grenadiny, Svatá Lucie, Grenada a Dominika.

Josef Šenfeld v. r.  
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.  
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.  
předseda výboru