

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2022
9. volební období

22.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 5. schůze
ze dne 23. února 2022

ke společnému sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Reakce na státem podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje /kód Rady 14396/21, JOIN(2021) 32 v konečném znění/

k návrhu rozhodnutí Rady o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska /kód Rady 14692/21, KOM(2021) 752 v konečném znění/

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o opatřeních vůči dopravcům, kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Evropské unie /kód Rady 14755/21, KOM(2021) 753 v konečném znění/

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob /kód Rady 14601/21, KOM(2021) 891 v konečném znění/

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu /kód Rady 15152/21, KOM(2021) 890 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace prvního náměstka ministra vnitra Jiřího Nováčka, náměstka ministra dopravy Jana Sechtera a zástupkyně náměstka evropské sekce Ministerstva zahraničních věcí Jany Brázdové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jaroslava Bžocha a po rozpravě

- 1. bere na vědomí** výše uvedené dokumenty;
- 2. podporuje** stanovisko vlády ČR k těmto dokumentům;

3. **zdůrazňuje**, že boj proti nelegální migraci a převaděčství musí být hlavní prioritou EU v rámci azylové a migrační politiky;
4. **zdůrazňuje**, že je potřeba jasně specifikovat důvody a postupy pro zavedení dočasné ochrany na vnitřních hranicích EU, aby bylo možné tento nástroj využít pouze jako nejzazší možnost;
5. **považuje za důležité**, aby Komise při tvorbě legislativy v oblasti migrační a azylové politiky a reakci na instrumentalizaci migrace naslouchala dotčeným státům;
6. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedkyni Evropské komise.

Jaroslava Pokorná Jermanová v. r.
ověřovatelka

Jaroslav Bžoch v. r.
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.
předseda



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

DOKUMENTY EU

Reakce na zneužívání migrantů jako politického nástroje

Informační podklad ke:

- společnému sdělení Reakce na státem podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje;
- návrhu rozhodnutí o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska;
- návrhu nařízení o opatřeních vůči dopravcům, kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Evropské unie;
- návrhu nařízení, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob a
- návrhu nařízení o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ

Společné sdělení Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Reakce na státem podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje
JOIN(2021) 32 final, kód Rady 14396/21

NÁVRH ROZHODNUTÍ

Návrh rozhodnutí Rady o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch
Lotyšska, Litvy a Polska
COM(2021) 752 final, kód Rady 14692/21
Interinstitucionální spis 2021/0401/CNS

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o opatřeních vůči dopravcům, kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Evropské unie
COM(2021) 753 final, kód Rady 14755/21
Interinstitucionální spis 2021/0387/COD

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders - Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob
COM(2021) 891 final, kód Rady 14601/21
Interinstitucionální spis 2021/0428/COD

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum - Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu
COM(2021) 890 final, číslo Rady 15152/21
Interinstitucionální spis 2021/0427/COD

- **Právní základ:**

Článek 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. (COM(2021) 752)

Článek 91 a článek 100 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. (COM(2021) 753)

Článek 79 odst. 2 a článek 77 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. (COM(2021) 891)

Článek 78 odst. 2 a článek 79 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. (COM(2021) 890)

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
6. 12. 2021, 7. 12. 2021, 9. 12. 2021 a 16. 12. 2021
- **Datum projednání ve VEZ:**
18. 1. 2022 (1. kolo)
- **Procedura:**
Postup konzultace. (COM(2021) 752)

Řádný legislativní postup. (COM(2021) 753, COM(2021) 891, COM(2021) 890)
- **Předběžná stanoviska vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datovaná dnem 15., 17. a 29. prosince 2021 a 10. ledna 2022, doručená do výboru pro evropské záležitosti dne 3. a 14. ledna 2022 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrhy jsou v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

Za účelem rozvoje společného přístupu v boji proti státům podporovanému zneužívání migrantů představili Komise a vysoký představitel společné sdělení [Reakce na státům podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje](#) (dále jen „sdělení“). Ve sdělení je představen přehled opatření, která byla v oblasti boje proti hybridním hrozbám a státům podporovanému zneužívání lidí k politickým účelům přijata. Dále Sdělení představuje možnosti úpravy stávajícího rámce tak, aby byl nabídnut trvalejší soubor nástrojů k řešení ohrožení bezpečnosti a stability Unie.

Sdělení se skládá ze tří částí, které popisují **současnou situaci** Běloruska a dotčených členských států Unie, **řešení této krize** prostřednictvím přijatých opatření mimo Unii, na hranicích Unie i v jejím rámci a v neposlední řadě otázku **prevence**, kdy jsou představena možná řešení zneužívání migrantů k politickým účelům.

Součástí opatření v oblasti boje proti zneužívání migrantů k politickým účelům je [návrh rozhodnutí Rady o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska](#) (dále jen „návrh rozhodnutí“). Cílem navrhovaného rozhodnutí je podpořit Lotyšsko, Litvu a Polsko prostřednictvím opatření a operativní podpory, nezbytných k humánnímu, řádnému a důstojnému způsobu řešení příchodu osob, které Bělorusko účelově využívá, a to při plném dodržování základních práv.

Mezi opatření v oblasti boje proti zneužívání migrantů k politickým účelům patří dále [návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o opatřeních vůči dopravcům, kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Evropské unie](#) (dále jen „návrh nařízení o opatřeních vůči dopravcům“). Navrhované nařízení poskytuje právní rámec umožňující Unii přijímat opatření namířená proti dopravcům v jakémkoli druhu dopravy, kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Unie.

Dalším opatřením určeným k boji proti zneužívání migrantů k politickým účelům je [návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení \(EU\) 2016/399 o kodexu Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob](#) (dále jen „návrh nařízení upravující kodex Unie“). Navrhované nařízení představuje opatření určená k zajištění účinné jednotné reakce v případě krize v oblasti veřejného zdraví a využívání migrantů jako politického nástroje.

V rámci boje proti zneužívání migrantů k politickým účelům byl rovněž představen [návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu](#) (dále jen „návrh nařízení o řešení situací využívání osob“). Návrh nařízení vychází z podpůrných opatření pro Litvu, Lotyšsko a Polsko a jeho cílem je poskytnout členským státům nezbytné právní nástroje k řešení situací využívání migrantů jako politického nástroje, zejména v rámci mimořádného postupu pro řízení v oblasti azylu, dále v rámci materiálních podmínek přijetí, návratového procesu a podpůrných a solidárních opatření.

- **Obsah a dopad:**

[Sdělení](#) představuje přehled opatření, která byla dosud přijata v oblasti v oblasti boje proti hybridním hrozbám a státem podporovaného zneužívání lidí k politickým účelům. Rovněž nabízí možnosti úpravy stávajícího rámce za účelem nabídnutí trvalejšího souboru nástrojů k řešení ohrožení bezpečnosti a stability Unie.

Oddíl I – SOUČASNÁ SITUACE

V roce 2021 bylo zaznamenáno více než 40 000 pokusů o překročení hranic z Běloruska, přičemž nejčastěji se jednalo o Iráčany a Afghánce. Dne 8. listopadu 2021 běloruský režim záměrně vyostřil situaci na polské hranici, přičemž v důsledku toho členské státy Litva, Lotyšsko a Polsko přijaly řadu opatření, **zejména vyhlásily výjimečný stav či přijaly zvláštní předpisy k řešení situace**. Situace se projevila ve značném **navýšení žádostí o azyl** v těchto státech a významně **narostl počet nepovolených druhotných pohybů**, na německé hranici s Polskem se jednalo o více než 10 000 případů. Sdělení připomíná, že hlavní odpovědnost za řešení této humanitární krize nese Bělorusko, které je vázáno Ženevskou úmluvou, včetně zásady nenavrácení. V Bělorusku jsou lidé, včetně dětí, ponecháváni v teplotách bod bodem mrazu, přičemž kvůli omezenému přístupu humanitárních organizací nebylo možné posoudit jejich potřeby. Unie již koncem roku 2021 vyčlenila 700 000 EUR na humanitární pomoc na příslušných hranicích. Sdělení dále uvádí, že Unie poskytla nejvíce zasaženým zemím materiální podporu, vyslala pracovníky agentur EU pro vnitřní věci¹ a zajistila další finanční prostředky.² Dne 15. července 2021 Litva aktivovala mechanismus civilní ochrany EU³, pro Polsko a Lotyšsko zůstává tato možnost otevřená.

Oddíl II – ŘEŠENÍ SOUČASNÉ KRIZE

1. část – Opatření mimo EU

Ve sdělení jsou uvedena hlavní omezující opatření, která Unie vůči Bělorusku uplatnila. V režimu sankcí je nyní označeno celkem 166 osob a 15 subjektů, dále byla přijata hospodářská a finanční

¹ Dosud bylo do Litvy vysláno 104 příslušníků agentury Frontex, 73 odborníků úřadu EASO, dva příslušníci Europolu a jeden analytik.

² Například rozhodnutí o pomoci při mimořádných událostech Litvě z Azylového, migračního a integračního fondu ve výši 36,7 milionu EUR. Dostupné z: <https://www.infomigrants.net/en/post/34290/lithuania-%E2%82%AC36-million-for-migrant-reception-from-eu>.

³ Mechanismus je blíže popsán zde: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en.

opatření vůči Bělorusku a zákaz přeletů vzdušného prostoru Unie a přístupu na unijní letiště pro běloruské dopravce. Unie se nyní navíc může zaměřit jak na **osoby, tak na subjekty, které organizují činnosti usnadňující nedovolené překračování hranic Unie nebo se na takových činnostech podílejí**. Rada rovněž dosáhla [politické dohody o pátém balíčku sankcí](#). Dále dne 9. listopadu 2021 přijala Rada návrh Komise [o částečném pozastavení dohody o zjednodušení vízového režimu mezi EU a Běloruskem](#).

V rámci **diplomatického úsilí** Komise a vysoký představitel zintenzivnili návštěvy klíčových partnerských zemí původu a tranzitu. Předsedkyně tuto otázku nadnesla na mezinárodní úrovni a obrátila se na klíčové partnery, mimo jiné na Spojené státy americké. Úsilí Unie a členských států se zaměřilo na **omezení cest do Běloruska, které nejsou konány v dobré víře**. Například irácká vláda rychle jednala a v srpnu pozastavila přímé lety z Bagdádu do Běloruska. Rovněž letecké úřady mnoha klíčových států nyní odmítají umožnit cestujícím zejména z Iráku, Sýrie, Afghánistánu a Jemenu cestovat do Minsku nebo přes něj projíždět.

Situace migrantů je využívána pro **rozsáhlou dezinformační kampaň**, s cílem zdiskreditovat mezinárodní pověst Unie a prezentovat ji jako nepřátelskou vůči uprchlíkům. Unie poskytuje právní, finanční a další podporu nezávislým běloruským médiím a skupina ESVČ pro strategickou komunikaci nadále zvyšuje povědomí o tomto problému a veřejně informuje o úsilí běloruských a ruských státem kontrolovaných sdělovacích prostředků v oblasti dezinformací a migrace. Reálné informace se Unie snaží zprostředkovat i na sociálních médiích. V rámci stávajícího projektu InfoMigrants jsou podporovány **informační a osvětové kampaně**, které jsou určené více než 50 milionům lidí a které jsou k dispozici v šesti jazycích.⁴

Dále Unie posílila svoji humanitární pomoc v Bělorusku a aktivovala **nástroj Komise pro odezvu malého rozsahu**, z něhož je pro mezinárodní organizace, jako je IOM, UNHCR, IFRC k dispozici částka 500 000 EUR na poskytnutí mimořádné pomoci. Komise také uvolní až 2,5 milionu EUR na **usnadnění asistovaných dobrovolných návratů**.

2. část - Na hranici nebo uvnitř EU

V oblasti správy hranic, azylu a navracení sdělení připomíná poskytování finančních prostředků EU z **Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) a Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (BMVI)**. Pomoc je dále poskytována prostřednictvím **agentur EU**, zejména agenturou Frontex a Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO). Posilovány jsou kapacity v oblasti navracení, kdy Komise pracuje na návrhu prozatímních opatření v oblasti azylu a navracení na základě **čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie**.

V rámci **boje proti převaděčství** poskytuje hlavní podporu Europol, respektive jeho Evropské středisko pro boj proti převaděčství (EMSC). Komise také nedávno představila obnovený [Akční plán EU proti převaděčství migrantů \(2021–2025\)](#).

Oddíl III – PREVENCE: OPATŘENÍ K ŘEŠENÍ ZNEUŽÍVÁNÍ

Státem podporované zneužívání migrantů by mělo řešit celé mezinárodní společenství, podle sdělení se jedná o významnou novou hrozbu, která by měla být zahrnuta do oblasti činností bezpečnostní unie EU. Připravované návrhy Komise týkající se reformy Schengenského hraničního kodexu budou zahrnovat posílení právního rámce Unie s cílem poskytnout členským státům lepší nástroje na ochranu vnějších hranic v situacích zneužívání a zároveň zajistit plné dodržování základních práv. Je také nezbytné zapojit dopravce do předcházení vzniku převaděčských tras, které jsou spojeny s tímto zneužíváním, a boje proti nim. Komise tak předložila [návrh nařízení o opatřeních vůči dopravcům](#),

⁴ francouzština, arabština, angličtina, bengálština, darjština a paština.

kteří usnadňují nebo vykonávají obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů v souvislosti s nedovoleným vstupem na území Evropské unie.

Návrhem rozhodnutí o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska

Rada reaguje na mimořádnou situaci náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, kterou zinscenovalo Bělorusko pro politické účely. Tyto akce představují hybridní útok s cílem destabilizovat Unii. Cílem navrhovaného rozhodnutí je tak podpora Lotyšska, Litvy a Polska stanovením opatření a nezbytné podpory k řešení příchodů migrantů.

Právním základem návrhu rozhodnutí je ustanovení **čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie**. Článek 1 navrhovaného rozhodnutí vymezuje **předmět**, kterým je **stanovit dočasná opatření ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska s cílem je podpořit při zvládání mimořádné situace způsobené aktivitami Běloruska, které účelově využívají migrantů na vnějších hranicích a způsobují náhlý příliv státních příslušníků třetích zemí**.

Kapitola II návrhu rozhodnutí upravuje nouzový postup pro řízení migrace a azylu na vnějších hranicích Lotyšska, Litvy a Polska.

Článek 2 návrhu rozhodnutí upravuje azylové řízení. Registrace státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti se může uskutečnit nejpozději do čtyř týdnů, přednostně se registrují žádosti nezletilých a jejich rodinných příslušníků, a o přípustnosti nebo o věcné stránce žádosti mohou státy rozhodnout na svých hranicích nebo ve svých tranzitních prostorách. Státy dále přednostně posoudí zřejmě opodstatněné žádosti a žádosti nezletilých a jejich rodinných příslušníků a v případě žadatelů, jejichž zdravotní stav vyžaduje podporu, kterou na hranicích nebo v tranzitních prostorách nelze náležitě zajistit, se řízení na hranicích pozastaví a žadateli se povolí vstup na území za účelem posouzení žádosti, aniž by se řízení muselo znovu zahájit.

Článek 3 návrhu rozhodnutí se týká materiálních podmínek přijetí. Státy mohou stanovit jiná ustanovení o materiálních podmínkách přijetí pro žadatele, kteří jsou zadrženi nebo nalezeni v blízkosti hranic s Běloruskem po neoprávněném vstupu. Musí jim však zajistit základní potřeby a respektovat lidskou důstojnost.

Článek 4 návrhu rozhodnutí upravuje řízení o navracení. Státy se mohou rozhodnout, že směrnici 2008/115/ES nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, jejichž žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta a na něž se vztahuje článek 2. Musí však dodržovat zásadu nenavracení a náležitě zohlednit nejlepší zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav a zajistit, aby zacházení s těmito osobami a úroveň jejich ochrany nebyly méně příznivé než dle příslušných ustanovení [směrnice o navracení](#).

Článek 5 návrhu rozhodnutí vymezuje zvláštní záruky. Ty se týkají informování státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti v jazyce, kterému rozumí nebo o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, o použitých opatřeních, o vyhrazených místech přístupných pro registraci a podávání žádostí o mezinárodní ochranu, zejména o nejbližších místech, kde mohou podat žádost o mezinárodní ochranu, o možnosti odvolat se proti rozhodnutí a o době trvání opatření.

Kapitola III návrhu rozhodnutí specifikuje **operativní podporu**. Ta je poskytována ze strany Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu a Europolu. Týká se především **vyslání pracovníků a technického vybavení na podporu ochrany hranic** (k ostraze hranic, hraničním kontrolám, tlumočení apod.), dále **vyslání pracovníků a technického vybavení na podporu navracení** (činnosti před návratem, návratové operace), **vyslání stálého útvaru na pomoc při zjišťování totožnosti migrantů** (systém EURODAC, EUROSUR, monitoring sociálních médií apod.) a jiné pomoci k usnadnění řízení o žádostech o azyl či o mezinárodní ochranu.

Návrhem nařízení o opatřeních vůči dopravcům Unie reaguje na skutečnost, že někteří dopravci přispívají k převaděčství a obchodování s lidmi ohrožujícím životy zranitelných osob a bezpečnost vnějších hranic Unie a v některých případech z nich mají prospěch. Druhy opatření, které mají být uloženy, by měly být vhodné a přiměřené s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Měly by zahrnovat zejména zabránění jakémukoli dalšímu rozšiřování stávajících přepravních činností nebo jejich omezení, pozastavení licencí nebo povolení udělených podle práva Unie, pozastavení práva přelétat nad Unií, projíždět územím Unie nebo vplouvat do přístavů Unie, pozastavení práva doplňovat palivo nebo provádět údržbu v Unii nebo pozastavení práva na provoz do Unie, z Unie a v Unii.

Článek 1 navrhovaného nařízení o opatřeních vůči dopravcům vymezuje předmět a oblast působnosti. Tím je stanovení pravidel, která mají předcházet a potírat využívání komerčních dopravních prostředků k usnadnění nebo vykonávání převaděčství migrantů nebo obchodování s lidmi. Článek 2 vymezuje základní pojmy, přičemž „dopravcem“ se rozumí jakákoli fyzická nebo právnická osoba zajišťující přepravní činnost za obchodních podmínek kterýmkoli druhem dopravy, a to leteckou, námořní, vnitrozemskou vodní, železniční nebo silniční dopravou.

Článek 3 navrhovaného nařízení o opatřeních vůči dopravcům upravuje opatření týkající se dopravců. Komise může prostřednictvím okamžitě použitelných prováděcích aktů rozhodnout o přijetí opatření vůči dopravci, tedy může **zabránit dalšímu rozšiřování stávajících dopravních činností na trhu Unie, pozastavit právo poskytovat dopravní služby, právo přelétat nad územím Unie, právo doplňovat palivo nebo provádět údržbu v Unii, vplout do přístavů Unie, projíždět územím Unie či pozastavit licenci nebo povolení podle práva Unie.** Opatření jsou přijímána maximálně na jeden rok a mohou být přezkoumána a obnovena.

Článek 4 navrhovaného nařízení o opatřeních vůči dopravcům pamatuje na právo být vyslechnut, kdy před přijetím opatření musí dotčený dopravce dostat příležitost být vyslechnut. Články 5 a 6 pak upravují možnost Komise stanovit postupy k přijímání opatření a povinnost konzultace s orgány třetích zemí. Článek 7 upravuje informování a práva cestujících, aby přijatá opatření byla zveřejněna v Úředním věstníku Unie a dále na příslušných stránkách dopravců, agentur, letišť apod.

Návrh nařízení upravující kodex Unie představuje opatření určená k zajištění účinné jednotné reakce v případě krize v oblasti veřejného zdraví a využívání migrantů jako politického nástroje. Nařízení předepisuje, že vytvoření Schengenského prostoru je jedním z největších úspěchů evropské integrace. Uprchlíková krize a pandemie covidu-19 však představila nové výzvy v oblasti kontrol vnitřních hranic. Jedním z cílů návrhu je vytvoření nového mechanismu pro přijímání závazných pravidel dočasně omezujících cestování přes vnější hranice v případě ohrožení veřejného zdraví včetně stanovení výjimek či vytvoření nového mechanismu v případě hrozeb, které postihují většinu států.

Navrhované nařízení upravující kodex Unie pozměňuje [nařízení č. 2016/399](#) (Schengenský hraniční kodex) následovně. Jednak **vymezuje pojmy „ostraha hranic“, „využívání migrantů jako politického nástroje“, „nezbytná cesta“ či „nikoli nezbytná cesta“.** V článku 13 pak představuje ostrahu hranic, kdy hlavním cílem je **odhalovat a zabránit neoprávněnému překročení hranic a s tím spojené trestné činnosti.** Za tímto účelem mají být využívány mobilní i stacionární jednotky. Počet pohraniční stráže a metody ostrahy mají být přizpůsobeny existujícím či předpokládaným rizikům a hrozbám. V případě využívání migrantů jako politického nástroje pak členský stát ostrahu zintenzivní, zejména rozšíří technické prostředky, mezi které patří například drony nebo pohybové sensory. Rovněž je přejmenována kapitola V na „Specifická opatření vztahující se k vnějším hranicím“. Zde je vložen nový článek 21a upravující **omezení cest do Unie**, kdy Evropské centrum pro prevenci a kontrolu nemocí identifikuje v jedné nebo více třetích zemí přítomnost infekční nemoci s epidemickým potenciálem. Dočasná omezení cest se mohou vztahovat na vstup do členských států, požadavky testování,

karantény či samoizolace. Článek rovněž vymezuje kategorie osob, které jsou z omezení vstupu vyňaty, což se týká především osob s právem volného pohybu v Unii.

Navrhované nařízení upravující kodex Unie se dále věnuje výkonu **hraničních kontrol na vnitřních hranicích**. Musí se jednat o případy závažné hrozby, která spočívá v aktivitách spojených s terorismem, organizovaným zločinem, nebo se jedná o rozsáhlou mimořádnou událost v oblasti veřejného zdraví, případně o rozsáhlý neoprávněný pohyb příslušníků třetích zemí mezi členskými státy, který ohrožuje celkové fungování prostoru bez vnitřních hranic. Rovněž jsou zde uvedeny rozsáhlé nebo významné události, ať již sportovní, obchodní či politické. Členský stát, který chce kontroly zavést, musí dospět k závěru, že je uvedené opatření **nezbytné a proporcionální**, neboť se jedná o **nejzazší možnost**, která svým účelem a trváním nepřesáhne, co je nezbytně nutné k reakci na hrozbu.

Návrh nařízení o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu se primárně věnuje mimořádnému postupu pro řízení v oblasti azylu. Mezi hlavní znaky tohoto postupu patří oprávnění členského státu vymezit konkrétní registrační místa v blízkosti hranic a prodloužení lhůty pro registraci žádostí o azyl na čtyři týdny. Uvedené body nařízení odůvodňuje Komise potřebou členského státu na reorganizaci zdrojů a zvýšení svých kapacit, s využitím agentur Unie. Pokud členský stát využije této delší lhůty, musí být upřednostněny registrace žádostí o mezinárodní ochranu v případech, které se jeví jako opodstatněné či je podali nezletilí bez doprovodu nebo nezletilí s rodinnými příslušníky.

Návrh nařízení o řešení situací využívání osob také upravuje možnost **posuzovat všechny žádosti o azyl na hranicích** a možnost **prodloužit délku řízení na šestnáct týdnů**. S ohledem na specifickou situaci, kdy jsou migranti politicky využíváni, může být pro členské státy obtížné zajistit splnění standardů materiálních podmínek přijímání, proto návrh nařízení obsahuje možnost zajistit pouze základní potřeby, při zachování plného respektu k lidské důstojnosti.

V návrhu je rovněž obsažena možnost **zjednodušeného řízení o navrácení**, jehož cílem je vytvořit mechanismus srovnatelný s tím, který byl připraven ve prospěch Litvy, Lotyšska a Polska. Jsou však zachovány základní záruky, které se týkají dodržování zásady nenavrácení, uvažování nejlepších zájmů dítěte, rodinného života a zdravotního stavu migrantů. Obdobně návrh obsahuje omezení týkající se použití donucovacích prostředků, odkladu odsunu či poskytování neodkladné zdravotní péče. Dále návrh obsahuje podpůrná a solidární opatření, která se týkají především pomoci ze strany Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO), agentury Frontex a Europolu.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda jednoznačně odmítá jakékoli pokusy běloruského režimu o zneužívání migrantů jako politického nástroje. Plně proto podporuje opatření, která povedou k efektivní ochraně vnější hranice EU před organizovanou nelegální migrací. Přijatá opatření mají reflektovat skutečné požadavky dotčených států, přičemž Vláda vítá, že došlo k přerušení významné části leteckých spojení do Běloruska a že probíhají návratové lety do Iráku a dalších zemí.

Návrh rozhodnutí o dočasných mimořádných opatřeních ve prospěch Lotyšska, Litvy a Polska Vláda v obecné rovině vítá, neboť umožňuje rychlé a spravedlivé řízení. Navrhovaná opatření jsou přijatelná, nicméně je možné diskutovat o dalším posílení některých z nich, například prodloužení lhůty pro provedení hraničního řízení, a dále se zaměřit na nelegální vstupy a přechody vnějších hranic.

Vláda vítá **návrh nařízení o opatřeních vůči dopravcům** a podporuje jednomyslnost přijímaných opatření tak, aby byl vyslán jednoznačný signál o odmítnutí této formy nátlaku. Má však určité pochybnosti o vhodnosti navrženého právního základu, s ohledem na oblast justice a vnitřních věcí a kontext SZBP.

Vláda v obecné rovině vítá [návrh nařízení upravující kodex Unie](#). Některé navržené podmínky v oblasti uplatňování opatření na vnějších hranicích v případě ohrožení veřejného zdraví však považuje za příliš svazující. Naopak dle názoru Vlády by úprava týkající se ostrahy vnějších hranic mohla být ambicióznější. V případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic se Vláda domnívá, že je nutné přezkoumat jeho definici v porovnání s kontrolami podle čl. 23 Schengenského hraničního kodexu, neboť navrhované změny čl. 23 v praxi umožní plně nahradit účel dočasného znovuzavedení.

Vláda podporuje [návrh nařízení o řešení situací využívání osob jako politického nástroje v oblasti migrace a azylu](#) a domnívá se, že by některá navrhovaná opatření mohla být ještě posílena, například prodloužení lhůty pro provedení hraničního řízení. Dle Vlády je rovněž vhodné užší propojení s návrhem novely Schengenského hraničního kodexu. Vhodná je také diskuse ohledně potřeby odchýlných postupů i v jiných legislativních nástrojích, například v případě dublinského nařízení nebo nařízení o Eurodacu či umožnění detence na vnější hranici.

Ve spolupráci se zpravodajem výboru pro evropské záležitosti Jaroslavem Bžochem zpracovala PhDr. Mgr. Eliška Jonášová, Ph.D., odborná konzultantka Parlamentního institutu Kanceláře PS PČR.