



EVROPSKÁ  
KOMISE

Ve Štrasburku dne 14.12.2021  
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Návrh

**NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,**

**kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech  
upravujících přeshraniční pohyb osob**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### 1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

#### • Odůvodnění a cíle návrhu

Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích (dále jen „schengenský prostor“) patří mezi největší úspěchy evropské integrace. Ve sdělení „*Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru*“<sup>1</sup> (dále jen „schengenská strategie“) Komise zdůraznila, že základy Schengenu tvoří nedílnou součást evropské DNA. Schengenský prostor představuje prostor umožňující občanům EU a občanům třetích zemí oprávněně pobývajících na území EU cestovat, aniž by se na ně vztahovala opatření ochrany vnitřních hranic, a to platí i pro zboží a služby. Schengen je základním prvkem prostoru svobody, bezpečnosti a práva a klíčovým prvkem zajišťujícím fungování jednotného trhu. Jeho vytvoření přineslo evropské společnosti značné sociální a ekonomické výhody.

V uplynulých letech však opakovaně čelil řadě krizí a výzev. Výjimečné okolnosti uprchlické krize z roku 2015 odhalily nedostatky v řízení vnějších hranic Unie a ukázaly, že migrační systém nebyl správně navržen tak, aby těmto výzvám dokázal čelit, což v řadě členských států vedlo k znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Ochrana vnitřních hranic rovněž byla znovu zavedena z důvodu přetrvávající teroristické hrozby po řadě útoků, které se odehrály na evropské půdě. Nebývalou výzvou rovněž představovala pandemie COVID-19, jež vytvořila velký tlak na schengenský prostor, v jehož důsledku mnoho dalších členských států znovu zavedlo ochranu vnitřních hranic, která však v řadě případů ohrozila řádné fungování jednotného trhu. To vše podkopalo atmosféru důvěry, která je pro trvalé fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích nutná.

Komise proto oznámila, že bude usilovat o dokončení řady nástrojů nezbytných k zajištění řádného fungování schengenského prostoru s cílem znovu uvést soubor pravidel do rovnováhy a obnovit a posílit vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Jedním z těchto opatření, jež by měla zajistit silnější a odolnější schengenský prostor, je nový návrh změny nařízení (EU) 2016/399<sup>2</sup> (dále jen „Schengenský hraniční kodex“). Tento návrh je klíčovým očekávaným výsledkem plánu pro nový pakt o migraci a azylu. K zajištění účinného řízení migrace, užší spolupráce mezi členskými státy, sdílené odpovědnosti členských států a závazného rámce solidarity přispějí všechna řešení navržená v novém paktu o migraci a azylu, čímž dojde k posílení schengenského prostoru.

Aby mohl schengenský prostor řádně fungovat, je zapotřebí zajistit jednotné uplatňování pravidel na vnějších i vnitřních hranicích. Jeho řádné fungování závisí na důvěře mezi členskými státy, účinné ochraně vnějších hranic a alternativních opatřeních na území členských států, jejichž cílem je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v schengenském prostoru a zároveň nezavádět ochranu vnitřních hranic.

Ačkoli rámec stanovený Schengenským hraničním kodexem poskytuje nástroje k řešení výzev, například těch, kterým jsme čelili v posledních letech, stále existuje prostor pro zlepšení, pokud jde o konkrétní aspekty týkající se zejména schopnosti reagovat jednotným

<sup>1</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“, COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021.

<sup>2</sup> 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) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

způsobem na významné hrozby pro veřejné zdraví, schopnosti reagovat na hrozby vyplývající z účelového využívání migrantů, jakož i nástroje, pomocí nichž lze na daném území bojovat proti terorismu nebo neoprávněným pohybům.

S ohledem na nové výzvy, jimž schengenský prostor čelí, je zapotřebí řada cílených změn stávajících pravidel stanovených v Schengenském hraničním kodexu ve vztahu k vnějším i vnitřním hranicím, jakož i ve vztahu k pravomocím vykonávaným na území členských států, aniž je zpochybněno rozdělení odpovědností mezi Unií a členskými státy.

Na tento návrh je třeba nahlížet v souvislosti s probíhajícími iniciativami, jež mají za cíl zlepšit celkovou správu Schengenu. Na základě činnosti schengenského fóra<sup>3</sup> zřízeného v roce 2020 přijme Komise na začátku roku 2022 „zprávu o stavu Schengenu“, jež shrne situaci ohledně nezavádění ochrany vnitřních hranic, výsledky hodnocení Schengenu a stav provádění doporučení. Komise do těchto zpráv začlení „srovnávací přehled stavu Schengenu“, aby mohla komplexně posoudit provádění schengenského *acquis* v různých politických oblastech a lépe podpořit členské státy při řešení jakýchkoliv problémů. Komise rovněž navrhla revizi schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu, jejímž cílem je zajistit, aby byl mechanismus účinnější, strategičtější a lépe připravený na řešení nových situací a výzev. Revize rovněž zlepší schopnost mechanismu usnadňovat politický dialog o stavu Schengenu se zaměřením na oblasti, které mohou ohrozit fungování schengenského prostoru jako celku.

### Vnější hranice

Schengen vkládá vysokou míru důvěry v důsledné řízení vnějších hranic. Správa vnějších hranic by měla být na základě zkušeností získaných v období do konce roku 2021 posílena, pokud jde o tyto dva aspekty:

- Výzvy týkající se zdraví

Krise COVID-19 ukázala, že stávající pravidla nedokáží dostatečně reagovat na krizové situace spojené s nemocemi s epidemickým potenciálem. Globální charakter COVID-19 si na vnějších hranicích vyžádal přijetí opatření *ad hoc*, aby se šíření onemocnění přes hranice zpomalilo. V březnu 2020 Komise navrhla koordinované rozhodnutí o uplatňování omezení cest ze třetích zemí do schengenského prostoru, jež nejsou nezbytně nutné. V důsledku toho Rada v červnu 2020 přijala doporučení<sup>4</sup>, jež mělo za cíl zajistit jednotný postup, pokud jde o omezení cest do Evropské unie pro cestující ze zemí s vysoce problematickou epidemiologickou situací. Ačkoli se členské státy vzájemně dohodly na seznamu třetích zemí, pro něž by mohla být zrušena omezení cest, jež nejsou nezbytně nutné, uplatňovaly výše uvedené doporučení velmi rozdílnými způsoby<sup>5</sup>. Některé členské státy uplatňovaly seznam zemí v plném rozsahu, avšak některé z nich se rozhodly zrušit omezení pouze pro některé země uvedené na seznamu nebo je dokonce nezrušily pro žádnou z těchto zemí. Jiné členské státy zrušily omezení pro třetí země, které nebyly na seznamu vůbec uvedeny, a tedy

<sup>3</sup> Komise v rámci nového paktu o migraci a azylu oznámila, že zřídí specializované schengenské fórum, do něhož budou zapojeny příslušné vnitrostátní orgány, jako jsou ministerstva vnitra a (pohraniční) policie, na vnitrostátní a regionální úrovni, s cílem podnítit konkrétnější spolupráci a větší důvěru mezi členskými státy na podporu řádného fungování Schengenu. První schengenské fórum se konalo dne 30. listopadu 2020, druhé fórum dne 17. května 2021.

<sup>4</sup> Doporučení Rady (2020/912) ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení.

<sup>5</sup> Viz posouzení dopadů, oddíl 2.1.2.

nedodržely požadovaný jednotný postup. Je zapotřebí stanovit a kodifikovat nový jednotný postup, jenž odstraní stávající nesrovnalosti.

- Výzvy související s účelovým využíváním migrantů

Ve sdělení Komise o reakci na státem podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje<sup>6</sup>, v obnoveném Akčním plánu EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 přijatém Komisí dne 29. září 2021<sup>7</sup>, jakož i v 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, předloženém Komisí<sup>8</sup> se uvádí, že je velmi znepokojivým jevem rostoucí úloha státních subjektů při umělém vytváření nelegální migrace a napomáhání k ní a využívání migračních toků jako nástroje pro politické účely s cílem destabilizovat Evropskou unii nebo její členské státy.

V závěrech Evropské rady z října 2021<sup>9</sup> je uvedeno, že EU a členské státy jsou odhodlány reagovat na tuto rostoucí úlohu státních subjektů při napomáhání nelegální migraci a využívání osob k vytvoření tlaku na vnější hranice EU. Evropská rada vyzvala Komisi, aby navrhla veškeré nezbytné změny právního rámce EU, jež účelové využívání migrantů budou řešit. Nejprve je však nutné definovat, co se rozumí „účelovým využíváním migrantů“. Dále je potřeba upřesnit, jaká opatření mohou členské státy podle Schengenského hraničního kodexu na účinnou ochranu společných vnějších hranic EU proti účelovému využívání migrantů přijmout. Komise souběžně navrhuje doplňující opatření v rámci *acquis* v oblasti azylu a navrácení s cílem podrobněji upřesnit, jak mohou a jak by měly členské státy řešit případy účelového využívání migrantů, aby zároveň zajistily plnou ochranu práv migrantů, kteří jsou účelově využíváni, včetně práva na azyl a ochrany související s nenavrácením.

Jak uvádí Schengenský hraniční kodex, „[o]chrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států“<sup>10</sup>. Členské státy, jež mají vnější schengenské hranice, tedy mají očividně dvojí odpovědnost: vůči všem osobám, které využívají možnosti cestovat, aniž by se na ně vztahovala opatření ochrany vnitřních hranic, a vůči svým vlastním občanům a podnikům. Schengenský hraniční kodex obsahuje obecná pravidla platná pro hraniční přechody (článek 5) a pro ostrahu hranic (článek 13), jež členskými státy umožňují plnit výše uvedené cíle v oblasti správy hranic. Je však nutné tato pravidla posílit, a uznat tak odpovědnost členských států s vnějšími schengenskými hranicemi a reagovat na nové výzvy, které účelové využívání migrantů přináší.

#### Opatření na vnitřních hranicích a na území členských států

Samou podstatou schengenského projektu je neexistence ochrany vnitřních hranic, díky čemuž mohou všechny osoby oprávněně pobývající v Unii v plném rozsahu využívat možnosti cestovat, aniž by se na ně vztahovala opatření ochrany vnitřních hranic. Na základě

---

<sup>6</sup> JOIN(2021) 32 final.

<sup>7</sup> COM(2021) 591 final.

<sup>8</sup> COM(2021) 753 final.

<sup>9</sup> Mimořádné zasedání Evropské rady ze dne 24. a 25. května 2021 – závěry, dokument Rady EUCO 5/21 ze dne 25. května 2021.

<sup>10</sup> Viz 6. bod odůvodnění nařízení (EU) 2016/399 (Schengenský hraniční kodex).

zkušeností získaných v období do podzimu 2021 je v zájmu zachování schengenského prostoru nutné přezkoumat a posílit tyto aspekty:

- Reakce na výzvy, kterým čelí většina členských států

Ačkoli znovuzavedení hraničních kontrol může být legitimním opatřením k řešení vážných hrozeb pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek, zejména v situaci, kdy je naléhavě nutno reagovat (např. v případě teroristických útoků), může zeměpisný rozsah a doba trvání těchto hraničních kontrol ztížit pohyb osob a volný pohyb zboží. Samotnými kontrolami na vnitřních hranicích není dotčeno právo na volný pohyb, neexistence těchto kontrol však v praxi pohyb osob usnadňuje. Dopad znovuzavedení hraničních kontrol byl obzvláště patrný na vnitřních pozemních hranicích, kde narušil řadu hospodářských a sociálních vazeb v přeshraničních regionech, v nichž žije 150 milionů lidí<sup>11</sup> a přibližně 3,5 milionu lidí denně překračuje vnitřní hranice schengenského prostoru<sup>12</sup>. Řada případů znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích, jež měla v roce 2020 pomoci zamezit šíření COVID-19, však často zasáhla místní kapacity zajišťující základní služby na obou stranách hranice. Nedostatečně koordinovaná vnitrostátní opatření přijatá v reakci na pandemii COVID-19 měla rovněž dopad na odvětví dopravy tím, že omezila přeshraniční přepravu, což v mnoha případech zesílilo účinky počátečního šoku a přispělo k narušení dodavatelských řetězců. Je zapotřebí stanovit nový koordinovanější postup pro případ vzniku krizových situací, které postihují většinu členských států, jenž bude v plném rozsahu respektovat svrchovaná práva členských států na znovuzavedení ochrany hranic.

Komise dále na základě široké škály pokynů a doporučení přijatých v souvislosti s pandemií COVID-19, jako je systém tzv. zelených pruhů<sup>13</sup>, zlepši pohotovostní plánování pro Schengen. Provede proto kodifikaci příslušných zmírňujících opatření v Praktické příručce pro příslušníky pohraniční stráže, aby je mohli příslušníci pohraniční stráže automaticky v krizové situaci použít.

- Lepší využití alternativních opatření

Pandemie COVID-19, migrační krize z roku 2015 a také rostoucí teroristické hrozby podrobily schengenský prostor v posledních letech zkoušce<sup>14</sup>. Některé členské státy se

<sup>11</sup> V příhraničních regionech žije přibližně 150 milionů Evropanů, což představuje 30 % obyvatel EU. Přeshraniční regiony se rozkládají na 40 % území EU a vytvářejí 30 % HDP EU. Jakékoli změny týkající se možnosti překračovat hranice při neexistenci ochrany této hranice jsou proto společensky a ekonomicky významné.

<sup>12</sup> Viz schengenská strategie ze dne 2. června 2021 a [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf).

<sup>13</sup> 2020/C 96 I/01 a COM(2020) 685 final.

<sup>14</sup> Rychlé šíření pandemie COVID-19 způsobilo v období mezi březnem a říjnem 2020 v EU téměř o 300 000 případů úmrtí více než ve stejném období let 2016–2019. (Viz: Eurostat „*Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn*“ (Nadúmrtnost v roce 2020: zvláště vysoká na jaře a na podzim), 20. ledna 2021).

Teroristická hrozba, jež je v Evropě všudypřítomná, se ještě zvýšila od útoku na redakci časopisu Charlie Hebdo v lednu 2015 a vzestupu tzv. Islámského státu v Sýrii.

V roce 2015 požádalo o mezinárodní ochranu v EU 1 255 600 osob žádajících o azyl poprvé, což je ve srovnání s předchozím rokem více než dvojnásobek (viz zpráva Eurostatu „*Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*“ (Azyl v členských státech EU: rekordní počet více než 1,2 milionu osob žádajících o azyl poprvé registrovaných v roce 2015)). V roce 2018 bylo pro srovnání v EU podáno 699 000 žádostí, včetně 631 000 žádostí podaných poprvé (viz: Evropská komise „*Statistics on migration to Europe*“ (Statistika migrace do Evropy)).

v reakci na tyto výzvy rozhodly znovu zavést hraniční kontroly na celých svých vnitřních hranicích nebo na některých jejích úsecích<sup>15</sup>. Ačkoli zpočátku tato rozhodnutí řešila jasně identifikovatelné události a byla po určitou dobu podpořena doporučeními Rady<sup>16</sup>, v současné době plní spíše funkci trvalých preventivních opatření.

Dlouhodobá ochrana vnitřních hranic odhalila limity stávajících nástrojů, jež má Unie k posouzení nezbytnosti a přiměřenosti prodloužené ochrany k dispozici. Měla by být proto posílena pravidla, jež stanoví definici ochrany vnitřních hranic v krajním případě.

Dlouhodobá ochrana vnitřních hranic rovněž poukázala na to, že členské státy pouze v omezené míře využívají alternativní opatření, jež mohou v mnoha případech postačovat k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti bez nutnosti znovu zavádět ochranu vnitřních hranic.

Týká se to zejména výkonu policejních pravomocí. Doporučení Komise z roku 2017 o policejních kontrolách a přeshraniční policejní spolupráci<sup>17</sup> vyzvalo členské státy k tomu, aby lépe využívaly svých policejních pravomocí a aby upřednostňovaly policejní kontroly před dočasným znovuzavedením ochrany vnitřních hranic. Rada členských států zintenzivnila v posledních čtyřech letech policejní kontroly v pohraničních oblastech v kontextu zvýšené hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Některé z těchto případů představují příklady dobré praxe při řešení přetrvávající zvýšené hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Takovéto kontroly se mohou často ukázat jako rovnocenné ochraně vnitřních hranic nebo efektivnější než ochrana vnitřních hranic, zejména proto, že jsou flexibilnější než statická ochrana hranic na konkrétních hraničních přechodech a lze je snáze přizpůsobit vývoji rizik. Aby se zajistilo, že tato opatření budou v maximální míře využita, měl by členský stát zvažující prodloužení znovu zavedené ochrany hranic nejprve posoudit, zda lze ochranu hranic nahradit těmito alternativními opatřeními. Zkušenosti s pandemií COVID-19 navíc jasně ukázaly, že znovuzavedení ochrany vnitřních hranic není nutné i díky dalším veřejným pravomocem, jež se obvykle netýkají policie (např. kontrolám souvisejícím s veřejným zdravím). Měl by být proto proveden přezkum seznamu alternativních opatření, která by neměla být považována za rovnocenná ochraně vnitřních hranic.

Lepší policejní spolupráce může přispět k tomu, že budou mít členské státy k dispozici širší soubor alternativ k ochraně vnitřních hranic. Za tímto účelem Komise dne 8. prosince 2021 přijala legislativní návrhy kodexu policejní spolupráce EU. Tento kodex poskytne ucelený právní rámec EU, který zajistí, aby donucovací orgány měly přiměřený přístup k informacím jiných členských států v případech, kdy je budou potřebovat k boji proti trestné činnosti a terorismu.

Přetrvávající ochrana vnitřních hranic související s neoprávněnými pohyby vyžaduje úpravy, jež členským státům umožní tyto problémy řešit účinněji, aniž by k ochraně vnitřních hranic musely přistupovat.

\*

---

<sup>15</sup> Od září 2015 byly hraniční kontroly na vnitřních hranicích znovu zavedeny více než 250krát.

<sup>16</sup> Závažné nedostatky zjištěné na řecké vnější hranici v roce 2016 vedly k přijetí čtyř doporučení Rady, jež na základě článku 29 vyzvala pět členských států (Rakousko, Německo, Švédsko, Dánsko a Norsko) k tomu, aby dočasně znovu zavedly hraniční kontroly na svých vnitřních hranicích v období od května 2016 do listopadu 2017.

<sup>17</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/820 ze dne 12. května 2017 o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je naléhavě nutné řešit problémy postihující vnější a vnitřní hranice schengenského prostoru, jež souvisejí s:

- a) opatřeními na vnějších hranicích k řešení významných hrozeb pro veřejné zdraví, např. pandemií a případů účelového využívání migrantů;
- b) podmínkami pro znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích a využití dalších opatření v plném rozsahu k zajištění dostatečně vysoké úrovně bezpečnosti bez nutnosti zavedení ochrany vnitřních hranic.

### ***Specifické cíle a hlavní prvky návrhu***

Návrh má tyto specifické cíle:

- a) Jednotné uplatňování opatření na vnějších hranicích v případě hrozby pro veřejné zdraví

Cílem návrhu je zavést nový mechanismus, jenž by měl Radě umožnit včasné přijetí závazného nástroje, který za těchto okolností stanoví dočasná cestovní omezení na vnějších hranicích. Díky tomuto mechanismu budou cestovní omezení uplatňována jednotným způsobem ve všech členských státech po dobu, po kterou bude v Unii přetrvávat hrozba pro veřejné zdraví. Návrh vyčerpávajícím způsobem stanoví všechny nezbytné prvky nástroje, jenž má být Radou přijat prostřednictvím prováděcího aktu. Tento nástroj by měl tedy upřesňovat všechny kategorie osob, na něž by se cestovní omezení neměla vztahovat, a to i v případě cest, jež nejsou nezbytně nutné, a/nebo na základě objektivních ukazatelů všechny zeměpisné oblasti nebo třetí země, z nichž cesty podléhají zvláštním opatřením, např. cestovním omezením. Pro zajištění bezpečnosti cestování by měl dále stanovit veškeré další podmínky, jež by cestující měli splnit. V souladu se závazky podle práva Unie a mezinárodního práva by měli mít občané Unie a státní příslušníci třetích zemí, kteří na základě dohod mezi Unií a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie, a jejich rodinní příslušníci vždy povoleno vstoupit do Unie. Rezidentům by měl být vždy umožněn návrat do Unie. Nástroj by měl rovněž stanovit minimální seznam kategorií cestujících, kteří podnikají nezbytně nutnou cestu v souvislosti s nezbytnými funkcemi nebo potřebami, a na které by se tudíž neměla vztahovat opatření podle tohoto nástroje. Tento seznam by měl především respektovat mezinárodní závazky Unie a jejích členských států týkající se umožnění cestování, přičemž Rada bude moci prostřednictvím jednotlivých rozhodnutí v případě potřeby stanovit další kategorie nezbytně nutných cest, a to v závislosti na konkrétní hrozbě. Nástroj by také mohl vytvořit mechanismus záchranné brzdy, jenž by umožnil přijetí relevantních opatření v případě, že se epidemiologická situace v jedné nebo více zeměpisných oblastech výrazně zhorší.

- b) Reakce na účelové využívání migrantů na vnějších hranicích

Cílem návrhu je řešit účelové využívání migrantů, kdy subjekt ze třetí země zneužívá lidi k destabilizaci Unie nebo jejích členských států. Návrh definuje pojem „účelové využívání migrantů“ v článku 2. Navrhovaná úprava článku 5 a článku 13 by navíc měla vyjasnit, jaká opatření je možné přijmout na hraničních přechodech a v souvislosti s ostrahou hranic, aby se zabránilo nelegálnímu překračování hranic, kdy jsou členské státy prvního vstupu vystaveny tomuto tlaku ze strany třetí země, a bojovalo proti němu. Nový návrh o mimořádném azylovém řízení a řízení o navrácení má navíc za cíl zajistit soudržnost s tímto přístupem tím, že zavádí ustanovení, jež členským státům umožní přijmout opatření nezbytná pro řízení

příjezdu osob, které jsou účelově využívány třetí zemí, humánním, řádným a důstojným způsobem a při plném dodržování základních práv a humanitárních zásad.

c) Zavedení pohotovostního plánování pro Schengen v případě hrozby, již čelí většina členských států současně

Cílem návrhu je zavést nový mechanismus, jenž umožní na evropské úrovni řešit problémy, se kterými se potýká většina členských států současně, a které tak ohrožují celkové fungování schengenského prostoru. Tento nový mechanismus by měl doplňovat stávající mechanismus pro přetrvávající závažné nedostatky na vnějších hranicích, jenž v současnosti stanoví článek 29 Schengenského hraničního kodexu. Měl by plně respektovat právo členských států přijmout nezbytná opatření v situaci, kdy čelí bezprostřední hrozbě, a umožnit Radě povolit na návrh Komise znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v některých nebo ve všech členských státech, které čelí zjištěné hrozbě, a tím zajistit soudržný rámec pro využívání ochrany vnitřních hranic členskými státy a stanovit přiměřená zmírňující opatření. Toto povolení může být na návrh Komise prodlouženo o další období, pokaždé až na šest měsíců, dokud hrozba podle zjištění nadále trvá. Pokud se Komise domnívá, že by povolení znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nebylo přiměřené, měla by místo něj přijmout doporučení upřesňující opatření, jež se zdají k řešení hrozby vhodnější než ochrana vnitřních hranic, nebo opatření, jež ochranu vnitřních hranic mohou doplňovat.

d) Procesní záruky v případě jednostranného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Aby se zajistilo, že ochrana vnitřních hranic bude nadále krajním opatřením, návrh objasňuje a rozšiřuje seznam prvků, které musí členský stát při přijímání rozhodnutí o dočasném znovuzavedení ochrany hranic posoudit. Mezi tyto prvky by patřila přiměřenost opatření spočívajícího ve znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a pravděpodobný dopad takového opatření na pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a na přeshraniční regiony. Pokud se navíc členský stát rozhodne v reakci na předvídatelné hrozby ochranu vnitřních hranic prodloužit, mělo by toto posouzení zahrnovat také posouzení přiměřenosti a použití alternativních opatření, jako jsou přiměřené kontroly prováděné v rámci legitimního výkonu veřejných pravomocí příslušnými orgány v příhraničním regionu, použití postupu, kterým se státním příslušníkům třetích zemí odepře překročení vnitřní hranice, a policejní spolupráce, jež stanoví právo Unie. Prodloužení z důvodu předvídatelných hrozeb na dobu delší než šest měsíců by navíc mělo také zahrnovat posouzení rizik. Komise nebo kterýkoli jiný členský stát může v současnosti kdykoli přijmout stanovisko k nezbytnosti a přiměřenosti znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Je-li ochrana vnitřních hranic zavedena na celkovou dobu osmnácti měsíců, musí Komise vydat stanovisko k její přiměřenosti a nezbytnosti a zahájit proces konzultace s členskými státy.

S přihlédnutím ke zkušenostem, že některé hrozby mohou trvat dlouhou dobu, může být ochrana hranic v těchto případech prodloužena až na celkovou dobu dvou let. Návrh však počítá s tím, že členské státy mohou považovat za nutné zachovat ochranu vnitřních hranic i po uplynutí této doby. Dotčený členský stát by měl v takových případech uvědomit Komisi a ve svém novém oznámení doložit trvání hrozby, přiložit posouzení rizik a v případě, že ochrana hranic trvá osmnáct měsíců, měl by zohlednit stanovisko vydané Komisí. Komise v takovém případě vydá následné stanovisko.

Aby bylo možné provést analýzu *post factum*, měly by mít členské státy i nadále povinnost předložit zprávu o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Evropskému parlamentu, Radě a Komisi, a to po zrušení uvedené ochrany. Pokud je ochrana hranic zachována po dobu delší

než šest měsíců, měla by se tato zpráva předkládat po uplynutí dvanácti měsíců a poté každoročně, dokud je ochrana hranic zachována.

- e) Uplatňování zmírňujících opatření a zvláštních záruk na přeshraniční regiony v případech znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Návrh dále stanoví, že by se měly vždy uplatnit záruky, aby se snížil negativní dopad dočasného znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích, pokud je toto znovuzavedení nevyhnutelné. Cílem je zejména omezení jejich dopadu na fungování přeshraničních regionů, dopravy, a tím i dopadu na jednotný trh. Příklady zmírňujících opatření, jež by měla být v případě znovuzavedení ochrany hranic dodržována, jsou uvedena především v pokynech a doporučeních vypracovaných v roce 2020 v souvislosti s COVID-19.

- f) Častější využívání alternativních opatření k řešení zjištěných hrozeb namísto zavádění ochrany vnitřních hranic

Cílem návrhu je přiměřeně zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v schengenském prostoru. Návrh proto upřesňuje možnost členských států využívat častěji jiné kontroly, než je ochrana hranic v pohraničních oblastech. Tyto kontroly by neměly být nutně prováděny policejními orgány, nýbrž by je mohly provádět jakékoli jiné orgány příslušné podle vnitrostátního práva<sup>18</sup> k výkonu veřejných pravomocí. Příslušné orgány musí ve všech případech respektovat stávající záruky stanovené judikaturou Evropského soudního dvora<sup>19</sup> pro výkon policejních pravomocí, zejména zajistit nezbytný rámec pro pravomoc udělenou těmto orgánům pro provádění kontroly totožnosti a poskytovat pokyny týkající se prostoru pro uvážení, který tyto orgány mají při praktickém uplatňování uvedené pravomoci, aby zajistily, že se tyto kontroly nestanou rovnocenné ochraně hranic. V rámci těchto poskytnutých pokynů by členské státy měly rovněž zajistit, aby příslušné orgány uplatňovaly prostor pro uvážení při plném respektování základních práv, zejména zákazu diskriminace.

S cílem poskytnout členským státům další prostředky k využívání alternativních opatření k řešení problému neoprávněných pohybů nelegálních migrantů návrh zavádí možnost přemísťování nelegálních migrantů, jestliže existuje důvodné podezření, že osoba zadržená na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce právě přijela z tohoto jiného členského státu (například záznam v systému Eurodac provedený jiným členským státem nebo doklady o platbě nedávno vystavené v jiném členském státě). S ohledem na iniciativu týkající se přeshraniční policejní spolupráce předloženou dne 8. prosince 2021 by tento nový postup měl podpořit využívání společných hlídek jako nástroje, jenž umožňuje použít toto zjednodušené přemístění osob zadržených na vnitřních hranicích. Návrh rovněž ruší ustanovení o zachování původního stavu, které se v současnosti uplatňuje na stávající dvoustranné dohody a ujednání mezi členskými státy v této oblasti podle čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení<sup>20</sup> a stanoví podmínky, za nichž nelegální migranti mohou být v současnosti vráceni zpět po svém zadržení v případě neoprávněného pobytu v některém členském státě. Návrh obsahuje cílenou úpravu čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení, jež by členským státům umožnila za účelem řešení problému neoprávněných pohybů uzavřít účinnější dvoustranné dohody a ujednání o zpětném přebírání osob. Tato úprava by dále

<sup>18</sup> Členské státy mohly během pandemie COVID-19 namísto znovuzavedení ochrany vnitřních hranic provádět v pohraničních oblastech zdravotní kontroly.

<sup>19</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli, ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10.

<sup>20</sup> 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 (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

vyžadovala, aby členské státy o těchto dohodách a ujednáních uvědomily Komisi. Komise je navíc připravena na základě přezkumu stávajících dohod vypracovat vzorovou dvoustrannou dohodu obsahující hlavní ustanovení pro tyto dohody, a podpořit tak členské státy při vytváření účinného nástroje pro řízení neoprávněných pohybů.

Návrh rovněž odstraňuje překážky, jež brání hojnějšímu využívání technologií v oblasti monitorování a ostrahy, a upřesňuje, že Schengenský hraniční kodex nebrání používání údajů o cestujících, například jmenné evidence cestujících nebo předběžných informací o cestujících, na spojích v rámci Schengenu<sup>21</sup>, pokud by jejich používání umožňovaly platné právní předpisy.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Jak bylo uvedeno výše, tato iniciativa je v souladu s opatřeními stanovenými v *schengenské strategii*.

Návrh, jenž přepracovává povinnosti Komise týkající se podávání zpráv ohledně fungování schengenského prostoru, přispívá k zásadám správy Schengenu a sleduje cíl, kterým je prohloubení politického dialogu, monitorování a prosazování. Tvoří tedy nedílnou součást struktury správy Schengenu, jak stanoví schengenská strategie ze dne 2. června 2021. Tato povinnost podávat zprávy bude v budoucnu plněna prostřednictvím každoročně předkládané zprávy o stavu Schengenu, jež bude rovněž obsahovat zprávu předkládanou podle článku 20 nařízení o schengenském hodnotícím mechanismu<sup>22</sup>.

Schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus poskytuje nástroj pro vzájemné hodnocení, který podporuje budování vzájemné důvěry mezi členskými státy a zajišťuje řádné a účinné provádění schengenského právního rámce. Nesprávné a nedostatečné provádění v jednom členském státě může zasáhnout všechny členské státy a v konečném důsledku může ohrozit celý schengenský prostor. Je proto nezbytné mít k dispozici mechanismus, který je vhodný pro daný účel a zaručuje silnější a odolnější Schengen. Komise za tímto účelem přijala dne 2. června 2021 reformu schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu<sup>23</sup>, jež je v současnosti projednávána v Radě.

Zpráva o stavu Schengenu by měla být každoročně projednávána na schengenském fóru, jež Komise zřídila na podporu pravidelného a strukturovaného politického dialogu mezi subjekty, jejichž úkolem je zajistit řádné fungování schengenského prostoru. Do tohoto projednávání by se měly zapojit příslušné vnitrostátní orgány na vnitrostátní a regionální úrovni s cílem podnítit konkrétnější spolupráci a větší důvěru mezi členskými státy na podporu řádného fungování Schengenu. První schengenské fórum se konalo dne 30. listopadu 2020, druhé fórum dne 17. května 2021 za účasti poslanců Evropského parlamentu a ministrů vnitra.

---

<sup>21</sup> Jak bylo uvedeno v schengenské strategii ze dne 2. června (COM(2021) 277), Komise připravuje legislativní návrh na rozšíření používání předběžných informací o cestujících (API) i na lety v rámci Schengenu. Na rozdíl od jmenné evidence cestujících se tyto informace v současnosti shromažďují systematicky pouze u letů směřujících na území Unie ze třetích zemí.

<sup>22</sup> 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 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

<sup>23</sup> Návrh nařízení Rady o vytvoření a fungování hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení nařízení (EU) č. 1053/2013, COM(2021) 278 final ze dne 2. června 2021.

Podle článku 33 Schengenského hraničního kodexu má být zpráva o stavu Schengenu předkládána Evropskému parlamentu a Radě. Tyto orgány by proto měly na základě diskusí v schengenském fóru zvážit závěry, jež je třeba ze zprávy vyvodit.

Návrh doplňuje pravidla týkající se ochrany vnějších hranic, jež jsou předpokladem pro fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Přispívá k účinnému provádění evropské integrované správy hranic Evropskou pohraniční a pobřežní stráží. Návrh bude rovněž zohledněn v nadcházejícím víceletém cyklu strategické politiky, jehož cílem je stanovit strategický rámec pro řízení evropské integrované správy hranic a odstranit nedostatky v oblasti ochrany hranic, bezpečnosti, navracení a migrace při současném zajištění ochrany základních práv. Jak bylo uvedeno v schengenské strategii, Komise na začátku roku 2022 přijme koncepční dokument, který se stane základem pro konzultaci Evropského parlamentu a Rady ohledně evropské integrované správy hranic.

Nový postup na vnější hranici, jenž se má použít v případě infekční nemoci s epidemickým potenciálem zjištěné Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí nebo Komisí prostřednictvím Úřadu pro připravenost a reakci na mimořádné situace v oblasti zdraví (HERA), by měl zlepšit připravenost Unie na jakoukoli budoucí pandemii, a přispět tak k dosažení jednoho z cílů ochrany hranic, tj. zabránit hrozbám pro veřejné zdraví<sup>24</sup>. Odstraní nedostatky poté, co přestane platit doporučení Rady (EU) 2020/912 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení<sup>25</sup>. Je třeba připomenout, že doporučení Rady 2020/912 bylo přijato v rámci koordinované reakce na pandemii COVID-19<sup>26</sup>, což znamená, že by mělo přestat platit v okamžiku přijetí tohoto nařízení. Nový postup by měl plně zohledňovat postupy, jež stanoví budoucí nařízení Evropského parlamentu a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách<sup>27</sup>, zejména v případě uznání mimořádných situací v oblasti veřejného zdraví, a revidovaný mandát Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí.

Ohledně opatření zaměřených na podporu členských států v jejich boji proti účelovému využívání migrantů třetími zeměmi návrh vychází ze stávajících pravidel týkajících se ostrahy hranic a ochrany hranic na vnějších hranicích stanovených Schengenským hraničním kodexem.

Návrh reaguje na řadu usnesení Evropského parlamentu<sup>28</sup> a vychází z doporučení Komise přijatých v roce 2017 s cílem připravit půdu pro zrušení dlouhodobé ochrany vnitřních hranic: doporučení ze dne 12. května 2017 o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru a doporučení ze dne 3. října 2017 k provádění ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkajících se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru.

<sup>24</sup> Viz 6. bod odůvodnění Schengenského hraničního kodexu.

<sup>25</sup> Doporučení Rady (2020/912) ze dne 30. června 2020 o dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení.

<sup>26</sup> Dohoda mezi hlavami států či vlád Evropské unie ze dne 26. března 2020.

<sup>27</sup> COM(2020) 727.

<sup>28</sup> Např. usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. listopadu 2020 o schengenském systému a opatřeních přijatých během krize způsobené onemocněním COVID-19 (2020/2801(RSP)), usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2020 o situaci v schengenském prostoru po rozšíření onemocnění COVID-19 (2020/2640(RSP)), usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. září 2020 o COVID-19: Koordinace zdravotních posouzení a klasifikace rizik na úrovni EU a dopady na schengenský prostor a jednotný trh (2020/2780(RSP)), usnesení Evropského parlamentu ze dne 30. května 2018 k výroční zprávě o fungování schengenského prostoru (2017/2256(INI)).

Tento návrh nahrazuje návrh Komise na změnu Schengenského hraničního kodexu přijatý Komisí v roce 2017<sup>29</sup>, který se stahuje. Jak je uvedeno v schengenské strategii<sup>30</sup>, návrh z roku 2017 nezískal navzdory shodě zúčastněných stran na tom, že je nutné otázku ochrany vnitřních hranic řešit, dostatečnou podporu pro úspěšné projednání spolunormotvůrci, a měl by být proto stažen.

Tento návrh přejímá procesní záruky, jež získaly při jednáních v roce 2017 širokou podporu, jako je povinnost předkládat posouzení rizik spolu s oznámením ochrany vnitřních hranic v případě předvídatelných hrozeb. Kromě toho, že dané záruky posiluje, návrh dále zjednodušuje a zefektivňuje lhůty, v nichž může být ochrana vnitřních hranic znovu zavedena nebo prodloužena. Členské státy budou mít zejména možnost prodloužit takovou ochranu celkem až na dva roky. Po uplynutí této doby může být ochrana hranic prodloužena pouze výjimečně a za podmínky, že členský stát předloží nové oznámení, v němž doloží trvání hrozby, a při zohlednění stanoviska Komise vydaného po uplynutí osmnácti měsíců. Ve stávajícím návrhu se navíc počítá se zásahem Rady v případě, že se hrozba stane opravdovým evropským problémem, se kterým se potýká většina členských států najednou. Zajišťuje tedy správnou rovnováhu mezi – na jedné straně – svrchovaným právem členských států zavést ochranu vnitřních hranic a potřebou zohlednit dlouhodobou povahu některých hrozeb a – na straně druhé – potřebou zajistit, aby taková znovuzavádění probíhala koordinovaným způsobem při použití přiměřených záruk.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Návrh na změnu Schengenského hraničního kodexu je součástí pracovního programu Komise na rok 2021<sup>31</sup>.

Návrhem není dotčeno právo na **volný pohyb** občanů Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a státních příslušníků třetích zemí, kteří na základě dohod mezi Unií a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie, jakož i jejich rodinných příslušníků. Týká se to jak navrhovaných opatření na vnějších hranicích, kde je pro tuto kategorii osob zaručeno právo na návrat do místa bydliště i v případě omezení cest do Unie, jež nejsou nezbytně nutné, tak na vnitřních hranicích, kde je zesílena potřeba posoudit dopad opatření přijatých na vnitřních hranicích na pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Tento návrh žádným způsobem nezasahuje do práv občanů EU podle směrnice 2004/38/ES<sup>32</sup>.

Návrh přispívá ke zvýšení **bezpečnosti** v schengenském prostoru tím, že upřesňuje opatření, jež mají členské státy k dispozici k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti, a to i přes zrušení ochrany vnitřních hranic. Návrh je předložen v návaznosti na přijetí balíčku – dne 8. prosince 2021 – o policejní spolupráci, jenž zahrnuje návrh doporučení Rady o operativní policejní spolupráci, návrh směrnice o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států

<sup>29</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, pokud jde o pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, COM(2017) 571 ze dne 27. září 2017.

<sup>30</sup> COM(2021) 277.

<sup>31</sup> COM(2020) 690 final, Pracovní program Komise na rok 2021, Vitální Unie v křehkém světě, s. 6, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>32</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

a návrh nařízení o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci („nařízení Prüm II“). Cílem těchto návrhů je posílit dva nejdůležitější aspekty policejní spolupráce: výměnu informací a operativní policejní spolupráci. Tím se podpoří alternativní opatření, jež mají členské státy k dispozici, a omezí se tak potřeba znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

Cílem nového postupu navrženého pro přemísťování nelegálních migrantů zadržených na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní spolupráce a navrhované cílené úpravy čl. 6 odst. 3 **směrnice o navracení** je zachování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Samotným návrhem není dotčena směrnice o navracení ani její dvojí povaha, tj. nástroj pro boj proti nedovolenému přistěhovalectví a zároveň podpora řádného fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Namísto přemístění nelegálních migrantů do jiného členského státu má přednost účinné vyhoštění dotčených osob ze schengenského prostoru do třetí země, a to při plném respektování základních práv těchto osob, přičemž členské státy by měly vždy usilovat o navracení těchto nelegálních migrantů do třetí země. Na základě nové výjimky bude navíc možné vracet migranty zpět pouze do členského státu, v němž bylo zaznamenáno jejich neoprávněné překročení hranice. Jakékoli další navracení do jiných členských států se bude nadále řídit stávajícími a budoucími dvoustrannými dohodami a ujednáními mezi členskými státy.

Návrh plně respektuje **acquis v oblasti azylu**, a to jak ohledně navrhovaných opatření na vnějších hranicích souvisejících s účelovým využíváním migrantů, tak ohledně navrhovaného nového postupu pro řešení neoprávněných pohybů nelegálních migrantů. Při plnění cílů tohoto nového postupu se mohou členské státy opřít o návrh, kterým se mění nařízení o **Eurodacu**, jakož i o návrh na prověřování, a to při plném respektování základních práv a zvláštních záruk stanovených v těchto nástrojích.

Návrh zohledňuje dopravní politiku EU, a především tzv. zelené pruhy zavedené s cílem zachovat dodavatelské řetězce a usnadnit pohyb pracovníků v dopravě během pandemie COVID-19. Další podrobné informace o řešení krizových situací v odvětví dopravy budou obsaženy v připravovaném pohotovostním plánu pro dopravu.

## 2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

### • Právní základ

Tento návrh je založen na čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) a čl. 79 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie.

Návrhem se mění 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), konkrétně hlava II týkající se uplatňování pravidel na vnějších hranicích a hlava III týkající se uplatňování pravidel na vnitřních hranicích.

Návrh rovněž mění směrnici o navracení 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, pokud jde o výjimky z povinnosti vydávat rozhodnutí o navracení státnímu příslušníkovi třetí země.

### • Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)

Činnost v prostoru svobody, bezpečnosti a práva spadá do oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států podle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie. Na základě čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii proto platí zásada subsidiarity, podle níž jedná Unie pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými

státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Cílů tohoto návrhu nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy jednatými samostatně, a může jich být lépe dosaženo na úrovni Unie. Je to z toho důvodu, že se týkají kontrol osob na vnějších hranicích, jež jsou předpokladem pro fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Integrita schengenského prostoru a potřeba zajistit jednotné podmínky pro výkon práva na volný pohyb navíc vyžadují soudržný přístup v celém schengenském prostoru, pokud jde o opatření na budování důvěry na vnějších hranicích, včetně omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a reakce na účelové využívání migrantů orgány třetích zemí.

Neprovádění kontrol na vnitřních hranicích je zaručeno čl. 77 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie. I když mají členské státy i nadále právo přijímat opatření s cílem zajistit vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek, a tudíž vykonávat právo zaručené v článku 72 Smlouvy o fungování Evropské unie, byť to znamená znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, Schengenský hraniční kodex pro taková dočasná znovuzavedení stanovil pravidla, aby bylo zajištěno jejich uplatňování pouze za přísně stanovených podmínek. Jakékoli změny týkající se těchto podmínek pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic jsou proto možné pouze prostřednictvím právních předpisů EU.

Cíle spočívajícího v zavedení pohotovostního plánování pro Schengen, včetně konkrétních opatření na vnitřních hranicích, jež by řešila hrozbu, které čelí většina členských států současně, a zmírnila nepříznivé dopady ochrany hranic v případě, že se stane nevyhnutelnou, nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy jednatými samostatně, a může jich být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Unie proto může v souladu se zásadou subsidiarity navrhovaná opatření přijmout.

- **Proporcionalita**

Podle zásady proporcionality uvedené v čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii je třeba přizpůsobit povahu a intenzitu daného opatření zjištěnému problému. Všechny problémy, které tento legislativní podnět řeší, tak či onak vyžadují legislativní opatření na úrovni EU, aby se členské státy mohly těmito problémy účinně zabývat.

Navrhovaná opatření, jež mají být uplatňována na vnějších hranicích k řešení hrozby pro veřejné zdraví, vycházejí z aktuálně platného rámce, jak stanoví doporučení Rady (EU) 2020/912. Aby byla zaručena jejich proporcionalita, navrhovaný postup stanoví rámec, jenž umožňuje v případě potřeby vymezit podmínky, za nichž by mohla být omezení zavedena, jejich rozsah a záruky, zejména pokud jde o občany EU a další osoby, jež požívají právo na volný pohyb podle práva Unie, a/nebo státní příslušníky třetích zemí s nezbytnou funkcí.

Navrhovanými opatřeními týkajícími se účelového využívání migrantů se doplňují stávající ustanovení o kontrolách na hraničních přechodech a o ostraze hranic. V plném rozsahu zohledňují pravomoci členských států v oblasti správy hranic. Dále plně zohledňují kompetence Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž v oblasti podpory členských států při plnění jejich povinností týkajících se ochrany vnějších hranic.

Úpravy týkající se vnitřních hranic zajišťují větší rovnováhu mezi kontrolami, jež lze provádět v pohraničních oblastech v rámci výkonu veřejných pravomocí, a znovuzavedením ochrany vnitřních hranic. Navrhované úpravy upřesňují podmínky, za kterých mohou členské státy provádět kontroly v pohraničních oblastech, a to bez rizika jejich záměny s ochranou hranic. Navrhují nový postup použitelný pro nelegální migranty zadržené v oblastech

vnitřních hranic, jehož cílem je řešit neoprávněné pohyby bez nutnosti zavedení ochrany vnitřních hranic. Tímto postupem se doplní stávající rámec, jenž umožňuje zrušit ochranu vnitřních hranic. Nový postup lze použít pouze v případě zadržení nelegálních migrantů na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce, zejména během společných hlídek, jelikož společné hlídky zajistí, aby měly oba zúčastněné členské státy stejnou úroveň informací o zadržení nelegálního migranta. Návrh při plném respektování zásad subsidiarity a proporcionality nadále umožňuje stanovit dvoustrannou spolupráci v záležitostech souvisejících s neoprávněnými pohyby do členských států a zároveň respektovat cíle návratové politiky EU uvedené ve směrnici o navracení. Návrh ruší ustanovení o zachování původního stavu pro stávající dvoustranné dohody nebo ujednání ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení, aby členské státy mohly aktualizovat jejich obsah. Členské státy si v tomto ohledu ponechávají plnou svobodu, měly by však Komisi uvědomit o všech těchto nových nebo upravených dohodách a ujednáních. Komise je připravena pomoci členským státům tím, že vypracuje vzorovou dvoustrannou dohodu na základě ujednání, jež jsou v současnosti považována za osvědčené postupy pro řešení neoprávněných pohybů, a tuto vzorovou dohodu připojí k příručce k navracení osob.

Návrh plně uznává svrchované právo členských států na znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, zejména v situaci, kdy je naléhavě nutné reagovat, a to i v situaci, kdy je ohroženo celkové fungování schengenského prostoru, a kdy je tudíž třeba řešit problémy na evropské úrovni. V neposlední řadě posiluje záruky proti prodloužování ochrany vnitřních hranic na základě volného uvážení z důvodu pouhého trvání hrozby tím, že v průběhu doby zpřísňuje požadavky na oznamování, zejména pokud jde o vhodnost alternativních opatření.

Návrh zachovává přístup spočívající v tom, že ochrana vnitřních hranic může být prováděna pouze po nezbytně nutnou dobu, tj. měla by být zrušena, jakmile lze zjištěnou hrozbu odstranit pomocí jiných opatření. Odpovědnost za dodržování stávajících lhůt se tedy dělí mezi členské státy a Komisi. Členské státy by měly především předložit popis zjištěných hrozeb, který odůvodňuje znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, a v případě prodloužení ochrany vnitřních hranic za účelem řešení předvídatelné hrozby předložit také posouzení rizik. Měly by rovněž v jednotlivých případech posoudit, zda trvající hrozba je nadále tatáž hrozba, jež odůvodňuje prodloužení ochrany hranic, nebo zda se jedná o novou hrozbu, pro niž je nutné předložit nové oznámení. Členské státy by měly mít možnost jak v případě znovuzavedení, tak následného prodloužení ochrany hranic předložit analýzu prokazující nezbytnost a přiměřenost takové ochrany a zejména uvést, jak je ochrana vnitřních hranic vhodná k řešení hrozby a jaký je její dopad na pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a na fungování přeshraničních regionů. V případě jakéhokoli prodloužení z důvodu předvídatelných hrozeb by měl členský stát prokázat potřebu zachovat ochranu vnitřních hranic tím, že posoudí, zda by cílů, kterých se takové prodloužení snaží dosáhnout, mohlo být dosaženo pomocí alternativních opatření. Prodloužení z důvodu předvídatelných hrozeb na dobu delší než šest měsíců by navíc mělo také zahrnovat posouzení rizik. Komise a kterýkoli členský stát mohou prostřednictvím stanoviska k nezbytnosti a přiměřenosti vyjádřit své znepokojení ohledně používání ochrany hranic. V případě, že ochrana hranic trvá déle než osmnáct měsíců, mělo by být toto stanovisko Komise povinné. Znovuzavedení ochrany hranic může být projednáno v rámci konzultací uskutečněných Komisí buď z vlastního podnětu, nebo na žádost členského státu s cílem, aby se vyjasnila relevantnost zamýšleného znovuzavedení ochrany hranic, vhodnost alternativních opatření, jakož i vzájemná spolupráce v oblasti ochrany hranic a zmírňujících opatření. Tato konzultace by stejně jako v současnosti byla i nadále povinná v případě, že Komise nebo některý členský stát vydá stanovisko. V případě hrozeb s celoevropským rozsahem mají Komise a Rada odpovědnost za to, že

ochrana vnitřních hranic bude zachována pouze po nezbytně nutnou dobu, aniž jsou stanoveny jakékoli absolutní lhůty.

- **Volba nástroje**

Návrh se týká změny nařízení a následné změny směrnice o navracení. Vzhledem k tomu, že se hlavní prvky návrhu týkají stávajících ustanovení hlavy II Schengenského hraničního kodexu, která se vztahuje na ochranu vnějších hranic, a hlavy III, která se vztahuje na dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle tohoto nařízení, jiný nástroj než nařízení by nebyl vhodný.

### 3. **VÝSLEDKY HODNOCENÍ EX POST, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ**

- **Hodnocení ex post / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Jak je uvedeno v příloze 2 posouzení dopadů, které je připojeno k tomuto návrhu, od listopadu 2020 do února 2021 probíhala **konzultace se zúčastněnými stranami**, jež zahrnovala především cílené zúčastněné strany prostřednictvím schengenského fóra a tematická pracovní setkání rozdělená podle témat a zúčastněných stran. Zahrnovala členské státy, Evropský parlament, dopravce a nevládní organizace.

Dále se uskutečnila **veřejná konzultace**. Byla zahájena dne 19. ledna 2021 a lhůta pro zasílání příspěvků vypršela dne 16. března 2021.

Komise měla rovněž po dobu čtyř týdnů na svých internetových stránkách<sup>33</sup> zveřejněno **počáteční posouzení dopadů** a obdržela zpětnou vazbu od Francie, Chorvatska, Ukrajiny a jednoho anonymního odesílatele.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Návrh vychází z důkazů shromážděných v rámci studie GR REGIO „*The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions – An empirical report covering the period March to June 2020*“ (Dopady uzavření hranic v důsledku COVID-19 na přeshraniční regiony – empirická zpráva pokrývající období od března do června 2020)<sup>34</sup> a „*20 case studies covering the period March to June 2020*“ (Dvacet případových studií pokrývajících období od března do června 2020)<sup>35</sup>.

Komise se rovněž opírala o studie o nákladech vyplývajících z neexistence Schengenu vypracované Evropským parlamentem<sup>36</sup>, o oznámení členských států, která se týkala

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Docasne-znovuzavedeni-kontrol-na-vnitrnich-hranicich-zmena-Schengenskeho-hraničního-kodexu\\_cs](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Docasne-znovuzavedeni-kontrol-na-vnitrnich-hranicich-zmena-Schengenskeho-hraničního-kodexu_cs).

<sup>34</sup> <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-cs/format-PDF/source-search>.

<sup>35</sup> <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

<sup>36</sup> Generální ředitelství pro vnitřní politiky, tematická sekce A: ekonomická a vědecká politika, Generální ředitelství pro parlamentní výzkumné služby (EPRS), oddělení pro posuzování celoevropského přínosu, PE 578.974 – květen 2016: „*Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market*“ (Náklady vyplývající z neexistence Schengenu: dopad ochrany hranic v rámci Schengenu na jednotný trh) na základě požadavku Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh

dočasného znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích, a o reakce veřejnosti obsažené v korespondenci zaslané Komisi.

- **Posouzení dopadů**

V souladu se svou politikou „zlepšování právní úpravy“ provedla Komise posouzení dopadů<sup>37</sup>. V posouzení dopadů jsou analyzovány tři možnosti politiky:

**Možnost 1 – „měkké“ právo.** Tato možnost zvažovala opatření „měkkého“ práva vycházející ze zkušeností získaných na základě krize COVID-19 a jiných zkušeností s cílem podpořit používání alternativních opatření namísto hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Vycházela z dřívějšího přístupu Komise obsaženého ve sdělení z roku 2016 „Plán návratu k Schengenu“<sup>38</sup> a v doporučení o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru<sup>39</sup>. V rámci této možnosti byla rovněž zvažována opatření „měkkého“ práva pro lepší koordinaci opatření na vnějších hranicích v krizové situaci.

Specifických cílů mělo být dosaženo prostřednictvím sdělení o budoucnosti Schengenu (tzv. *schengenské strategie*) a případně aktualizace příslušných doporučení (zejména doporučení z roku 2017 o přiměřených policejních kontrolách).

**Možnost 2 – smíšená možnost (cílená změna Schengenského hraničního kodexu v kombinaci s „měkkým“ právem).** Tato možnost měla za cíl reagovat na kritiku ze strany občanů, Evropského parlamentu i členských států vůči stávajícím dlouhodobým kontrolám na vnitřních hranicích. Reagovala by také na výzvu učiněnou akademickou sférou. Tato možnost měla podle očekávání zajistit, aby se osoby mohly volně pohybovat v schengenském prostoru bez zbytečných překážek, a to díky snížení počtu případů znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Pokud jde o opatření na vnějších hranicích, bylo v rámci této možnosti – s ohledem na pokyny a doporučení přijatá v reakci na COVID-19 – navrženo, aby byla vypracována „zmírňující opatření“, jež by bylo nutné zohlednit pokaždé, když je znovuzavedení hraničních kontrol nevyhnutelné. Tato možnost navíc vyžadovala přijetí jasného právního základu pro uložení a zrušení „zákazu vstupu“ do EU v případě hrozby pro veřejné zdraví, aby byl zajištěn jednotný postup na vnějších hranicích v případě hrozby pro veřejné zdraví. V návrhu jsou zahrnuty prvky vypracované v rámci této možnosti.

**Možnost 3 – smíšená možnost 2 (zásadnější změna Schengenského hraničního kodexu v kombinaci s prvky „měkkého“ práva).** V rámci této možnosti je na schengenský prostor nahlíženo jako na jeden ucelený prostor, který nesmí být roztržěn rozhodnutími jednotlivých členských států. V této možnosti se tudíž navrhuje řešit zjištěné problémy výlučně na úrovni EU, a to tak, že se stanoví, že jakékoli rozhodnutí o znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích by vyžadovalo předchozí souhlas některého z orgánů EU, nebo tak, že se možnost znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích úplně zruší.

---

a ochranu spotřebitelů,  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL\\_STU\(2016\)578974\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

<sup>37</sup> Viz připojený pracovní dokument útvarů Komise.

<sup>38</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě, „Plán návratu k Schengenu“, COM(2016) 120 final ze dne 4. března 2016.

<sup>39</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/820 ze dne 12. května 2017 o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru, C(2017) 3349 (Úř. věst. L 122, 13.5.2017, s. 79).

Ohledně uplatňování opatření na vnějších hranicích v případě hrozby pro veřejné zdraví by se navrhovaná nápravná opatření nelišila od možnosti 2 (nová omezení pro cesty do EU, jež nejsou nezbytně nutné, použitelná v případě hrozby pro veřejné zdraví).

**Výsledek posouzení dopadů:** Na základě zjištění obsažených ve zprávě o posouzení dopadů se za upřednostňovanou možnost považuje možnost 2 (smíšený přístup). Výběrem této možnosti je zajištěn nejlepší souhrnný výsledek, pokud jde o účinnost, účelnost a přiměřenost. Vychází z dosavadních zkušeností a zároveň je dostatečně ambiciózní. Respektuje stanoviska členských států k úloze hraničních kontrol při řešení závažných hrozeb a zároveň respektuje i oprávněná očekávání občanů EU a dalších osob, jež mají z neexistence hraničních kontrol na vnitřních hranicích prospěch, pokud jde o zachování schengenského prostoru, jenž vzhledem k neexistenci ochrany vnitřních hranic usnadňuje pohyb osob a zboží.

Pokud jde o hospodářské dopady: usnadnění pohybu a/nebo omezení nepříznivých dopadů ochrany vnitřních hranic na jednotný trh by měl umožnit především nový mechanismus pohotovostního plánování, který na úrovni EU přenáší reakci na krizové situace, jež postihují několik členských států nebo všechny členské státy, a který podporuje využívání alternativních opatření a v příslušných případech i zmírňujících opatření. Tato možnost může napomoci snížit nepříznivý hospodářský dopad hraničních kontrol na vnitřních hranicích, díky čemuž by mohl být hospodářský přínos této možnosti vysoký. K dosažení tohoto cíle by mohla přispět také možnost přijetí omezení cest na úrovni EU, jež nejsou nezbytně nutné, použitelného na vnějších hranicích v případě hrozby pro veřejné zdraví, jelikož by se odstranil pravděpodobný důvod pro znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích.

Tato možnost má rovněž pozitivní sociální dopady, a to díky pohotovostnímu plánování pro Schengen a posílenému pojmu „krajní opatření“, od nichž se očekává, že omezí používání hraničních kontrol na vnitřních hranicích.

S upřednostňovanou možností se nepojí žádné měřitelné dopady na životní prostředí.

Na druhou stranu může mít tato možnost poměrně největší přímý dopad na správu. Je tomu z toho důvodu, že zachovává možnost dočasně znovu zavést hraniční kontroly na vnitřních hranicích, jakož i další nové povinnosti, například posouzení rizik, standardizované oznámení o znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích a povinnost pravidelně o nich podávat zprávy. Jelikož by však opatřeními navrhovanými v rámci této možnosti mělo dojít k celkovému omezení používání hraničních kontrol, měla by být dodatečná administrativní zátěž minimální.

Nebyla provedena žádná zvláštní analýza týkající se opatření navrhovaných pro boj proti účelovému využívání migrantů, jelikož návrh je v tomto ohledu koncipován tak, že upřesňuje platná pravidla.

Dne 19. dubna 2021 předložila Komise posouzení dopadů Výboru pro kontrolu regulace. Výbor pro kontrolu regulace vydal kladné stanovisko s připomínkami. Tyto připomínky se týkaly i) nedostatku důkazů prokazujících silné a slabé stránky stávajících klíčových opatření Schengenského hraničního kodexu; ii) nepřesného popisu možností a volby provedení a iii) nedostatečně vypracované analýzy dopadů. Komise v reakci na tyto připomínky zejména uvedla více kvantitativních údajů a informací o stanoviscích zúčastněných stran, a to v celé zprávě, aby podpořila kvalitativní odůvodnění přínosů zrušení ochrany vnitřních hranic. Srozumitelněji popsala nedostatky procesu v roce 2020 z pohledu schengenského prostoru, přičemž integrovaná opatření EU pro politickou reakci na krize (IPCR) se nejprve zaměřila na

zdravotní aspekty a poté se zaměřila na aspekty další, například ochranu hranic, a zdůraznila, že i když ochrana hranic může být účinným nástrojem, její postupné rušení způsobuje značné problémy, a uvedla podrobnější informace k tomu, že alternativní opatření jsou méně nákladná než ochrana hranic, přičemž často dosahují stejného výsledku. Komise rovněž podpořila různé zamýšlené možnosti. V neposlední řadě uvedla další podrobné informace o cíli předchozího návrhu z roku 2017, zkušenostech získaných z jeho projednávání a o nové perspektivě, kterou přinesla krize COVID-19. Další informace o tom, jak byla doporučení Výboru pro kontrolu regulace zohledněna ve zprávě o posouzení dopadů, lze nalézt v bodě 3 přílohy I posouzení dopadů.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Podle Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) Komise by se všechny iniciativy, jejichž cílem je změnit stávající právní předpisy EU, měly zaměřit na zjednodušení a zajištění účinnějšího dosažení stanovených politických cílů (tj. snížení nadbytečné regulační zátěže).

Z analýzy dopadů vyplývá, že upřednostňovaná možnost by měla pomoci optimalizovat přidělování zdrojů v případě krize a snížit náklady na znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Je však třeba uvést, že nová povinnost týkající se posouzení rizik, nový vzor pro oznámení o znovuzavedení a povinnost podávat zprávy, jakož i nové úkoly související s používáním alternativních opatření mohou způsobit, že se celková zátěž členských států nesníží, a v některých případech se dokonce zvýší.

Orgánům EU by vznikly další povinnosti. K těm by patřilo vytvoření kapacity pro přijímání odůvodněných rozhodnutí na úrovni EU o používání omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, na vnějších hranicích, ale také pro případné používání pohotovostního plánování. Neočekává se žádný zásadní dopad na orgány a agentury EU, ačkoli účelové využívání nelegální migrace jako nástroje by mohlo vést k většímu zapojení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž v mezích nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž (EU) 2019/1896<sup>40</sup> s cílem pomoci členským státům při řešení této výzvy.

Tyto dodatečné úkoly by ve srovnání s významným pozitivním dopadem na řešení krizových situací, jež ohrožují celkové fungování schengenského prostoru, měly z celkového pohledu vytvářet jen omezené dodatečné náklady.

- **Základní práva**

Navrhovaná změna respektuje základní práva a zásady stanovené v Listině základních práv Evropské unie, zejména volný pohyb a pobyt (článek 45), jakož i právo na azyl (článek 18) a zásadu nenavracení (článek 19). Nadále se použijí záruky obsažené v článku 3, článku 4 a článku 7 Schengenského hraničního kodexu, a to mimo jiné s ohledem na opatření přijatá s cílem bojovat proti účelovému využívání migrantů třetími zeměmi. Komise navíc ohledně opatření navrhovaných k řešení účelového využívání migrantů považuje za nezbytné, aby členské státy respektovaly svobodu projevu, svobodu sdělovacích prostředků a svobodu sdružování organizací občanské společnosti.

Navrhovaná opatření se snaží řešit problémy, které mají v současnosti dopad na tato práva: i) právo na rodinný život osob oprávněně pobývajících v EU, ii) právo na práci, právo usadit se

<sup>40</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1).

a poskytovat služby v kterémkoli členském státě, iii) právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států a iv) právo na soukromí a ochranu osobních údajů.

Ačkoli omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, nevyhnutelně vždy zasáhne do některých z výše uvedených práv, navrhovaná opatření tyto dopady nezvýší, jelikož zahrnují pravidla, která jsou v současnosti platná na základě doporučení Rady 2020/912 a s ohledem na hrozbu pro veřejné zdraví jsou ve své podstatě považována za nezbytná a přiměřená.

Stávající dlouhodobá ochrana vnitřních hranic a využívání ochrany hranic jako preventivního opatření na základě volného uvážení, zejména na začátku pandemie COVID-19, měly na výše uvedená základní práva zásadní dopad. Tento dopad mohou navrhovaná opatření týkající se vnitřních hranic pouze snížit.

V rámci návrhem podporovaného používání alternativních opatření se v plném rozsahu uplatní záruky vyplývající ze stávajících antidiskriminačních povinností podle práva Unie a vnitrostátního práva, včetně článku 21 Listiny základních práv EU, a jak rovněž výslovně uvádí článek 4 a čl. 7 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, aby se zamezilo profilování na základě rasového původu<sup>41</sup> nebo jiným nedovoleným postupům. Schengenská pravidla by k tomuto účelu mohla přispět častějším používáním opatření v oblasti monitorování, např. v rámci schengenských hodnocení.

Pokud jde o právo na soukromí a ochranu osobních údajů, jež by mohlo být používáním technologií ostrahy a monitorování více zasaženo, na všechna navrhovaná opatření se vztahují platné právní předpisy EU o ochraně údajů. Právní základ pro zpracování osobních údajů stanoví vnitrostátní právo. Všechny možnosti v tomto smyslu zajišťují občanům přiměřenou úroveň ochrany a vnitrostátní právní předpisy poskytují právní základ pro zpracování osobních údajů těmito technologiemi.

#### **4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY**

Navrhovaná změna nemá pro rozpočet EU žádné důsledky.

#### **5. OSTATNÍ PRVKY**

- **Prováděcí plány a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Hodnocení cílené změny Schengenského hraničního kodexu, pokud jde o reakci na ohrožení prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, se bude odvíjet od informací obdržených od členských států.

Tabulka 11 obsažená v posouzení dopadů obsahuje neúplný seznam kvantitativních ukazatelů navržených k tomu, aby se monitorovalo dosahování politických cílů uvedených v tomto posouzení dopadů. Tyto ukazatele znázorňují a vymezují praktickou úspěšnost jednotlivých možností. Jelikož se však navrhovaná možnost týká řešení výjimečných situací, není pravidelné měření ukazatelů možné.

---

<sup>41</sup> „Profilováním“ se rozumí kategorizace osob podle osobních vlastností. Tyto vlastnosti mohou být „neměnné“ (například věk nebo výška) nebo „proměnlivé“ (například oblečení, zvyky, preference a další prvky chování). Profilování zahrnuje vytěžování údajů, na základě kterých jsou osoby kategorizovány podle některých jejich pozorovatelných vlastností s cílem odvodit s určitou mírou chybovosti další vlastnosti, jež pozorovatelné nejsou.

Tato nepředvídatelnost navíc brání stanovení pevných kvantitativních cílů.

Internetová stránka Komise [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en), která informuje veřejnost o stávajících zavedených hraničních kontrolách na vnitřních hranicích, bude i nadále hlavním informačním nástrojem umožňujícím monitorování a hodnocení situace na vnitřních hranicích. Vzhledem k omezenému právnímu základu pro opatření na vnitřních hranicích nemůže Komise vypracovat samostatný nástroj pro využití alternativních opatření, například policejních kontrol v pohraničních oblastech. Podmínky využití alternativních opatření na vnitřních hranicích (policejní kontroly / nové technologie) však budou podrobeny monitorování v rámci schengenského hodnotícího mechanismu, včetně případných návštěv na místě na vnitřních hranicích a řízení o nesplnění povinnosti.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Návrh obsahuje čtyři ustanovení. Článek 1 zavádí změny v Schengenském hraničním kodexu. Článek 2 stanoví změnu směrnice 2008/115/ES o navrácení s cílem: i) zapracovat nový postup umožňující okamžité přemístění nelegálních migrantů zadržených na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce do sousedního členského státu, jehož zakotvení do Schengenského hraničního kodexu je navrženo; ii) zrušit ustanovení o zachování původního stavu v čl. 6 odst. 3 směrnice o navrácení a iii) stanovit povinnost členských států oznámit Komisi veškeré tyto nové dohody / nová ujednání, jakož i změny těch stávajících. Článek 3 stanoví lhůtu pro provedení změny směrnice o navrácení ve vnitrostátním právu. Článek 4 stanoví podmínky pro vstup v platnost a účinnost nařízení.

Článek 1: Změny v Schengenském hraničním kodexu:

**Článek 2** Schengenského hraničního kodexu se mění tak, že se mění definice „ostrahy hranic“ a zohledňují se nezbytné definice těchto pojmů: „účelové využívání migrantů“, „nezbytně nutná cesta“ a „cesta, jež není nezbytně nutná“, jež jsou zakotveny do Schengenského hraničního kodexu poprvé, a „dopravní uzly“. Tyto definice se doplňují z toho důvodu, aby přesněji vymezily povinnosti členských států na vnějších hranicích v oblasti provádění ostrahy hranic, včetně preventivních opatření.

**Článek 5** se mění tak, aby upřesnil opatření, jež mohou členské státy použít na svých hraničních přechodech v situaci, kdy čelí účelovému využívání migrantů.

**Článek 13** se mění tak, aby upřesnil opatření, jež mohou členské státy použít při plnění úkolů souvisejících s ostrahou hranic na svých vnějších hranicích v rámci boje proti účelovému využívání migrantů, jakož i opatření, která vyplývají z článku 5.

Doplňuje se **článek 21a** s cílem stanovit základ pro jednotné uplatňování omezení cest do Evropské unie, jež nejsou nezbytně nutné, na vnějších hranicích v případě nemoci s epidemickým potenciálem. Toto ustanovení svěruje Radě pravomoc přijímat v tomto ohledu na návrh Komise prováděcí nařízení. Stanovuje všechny nezbytné prvky pro takové rozhodnutí a stanoví záruky pro občany EU, dlouhodobě pobývajících rezidenty i osoby vykonávající nezbytné funkce.

**Článek 23** se mění tak, aby upřesnil typ kontrol povolených v pohraničních oblastech. Navrhované změny vyjasňují, že kontroly prováděné v pohraničních oblastech s využitím technologií v oblasti monitorování a ostrahy nejsou rovnocenné ochraně hranic. Z hlediska Schengenského hraničního kodexu by mělo být v příslušných databázích rovněž umožněno ověřovat údaje o osobách cestujících v rámci prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, umožňují-li to platné právní předpisy.

Nový **článek 23a** stanoví postup pro přemísťování nelegálních migrantů zadržených na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce do členských států, ze kterých přímo přijeli. Doplnuje pravidla použitelná podle směrnice o navracení jako nezbytné doprovodné opatření pro prostor bez kontrol na vnitřních hranicích. Stanoví možnost, aby členské státy přemístily osoby, které nejsou oprávněny ke vstupu nebo pobytu a které byly zadrženy na vnitřních hranicích v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce, například společných policejních hlídek, jestliže existuje důvodné podezření, že dotyčná osoba právě překročila vnitřní hranici, a zároveň stanoví povinnost uvedeně osoby přijmout. Toto důvodné podezření může spočívat v absenci platných dokladů osvědčujících totožnost nebo právo pobytu v členském státě, záznamu v systému Eurodac, který provedl jiný členský stát, nebo dokladů o platbě nedávno vystavených v jiném členském státě. Tento nový článek a nová příloha XII Schengenského hraničního kodexu stanoví postup, jenž je v takových případech použitelný.

Změněný **článek 24** s ohledem na změny provedené v článku 23 upřesňuje, že používání technologií v oblasti monitorování a ostrahy na pozemních hraničních přechodech může společně s bezpečnostními opatřeními odůvodnit omezení rychlosti nebo jiné překážky na silničních hraničních přechodech na vnitřních hranicích.

**Článek 25** stanoví obecný rámec pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Uvádí příklady typů hrozeb, jež mohou vést k jednostrannému znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, a podmínky, za nichž lze ochranu vnitřních hranic prodloužit.

**Článek 25a** stanoví postup použitelný pro jednostranné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic členskými státy v reakci na nepředvídatelné a předvídatelné události.

**Článek 26** upřesňuje kritéria, která by měla být zohledněna a která by členské státy měly vzít do úvahy při následném oznamování ochrany vnitřních hranic. V tomto ohledu nově doplňuje dopad na přeshraniční regiony. Ustanovení uvádí různé požadavky pro situace, kdy je ochrana hranic poprvé znovu zavedena a kdy je ochrana hranic prodloužena z důvodu předvídatelných hrozeb, s cílem zohlednit skutečnost, že podmínky pro zachování ochrany vnitřních hranic se musí v souladu se zásadou proporcionality v průběhu doby jejího trvání zpříšňovat. Tento článek rovněž stanoví opatření, jež zmírňují dopady znovuzavedení ochrany hranic a jež by měla být odpovídajícím způsobem uplatňována.

**Článek 27** se nahrazuje novým článkem, který se zabývá oznamováním dočasného znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic. Stanoví rovněž povinnost předložit posouzení rizik v případě prodloužení ochrany vnitřních hranic v souvislosti s předvídatelnými hrozbami.

**Článek 27a** upřesňuje situace, ve kterých by měly být uskutečněny konzultace mezi Komisí a dotčenými členskými státy, a podmínky, za kterých by mohlo nebo mělo být vydáno stanovisko k nezbytnosti a přiměřenosti ochrany vnitřních hranic.

**Článek 28** se nahrazuje novým ustanovením, kterým se zavádí zvláštní ochranný mechanismus schengenského prostoru v případech, kdy závažné hrozbě pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost současně čelí většina členských států a je tím ohroženo celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Ustanovení zmocňuje Radu, aby na návrh Komise přijala prováděcí rozhodnutí o koordinovaném postupu v souvislosti se závažnou hrozbou zjištěnou ve většině členských států současně, čímž by se nahradila veškerá

zavedená vnitrostátní opatření. Rozhodnutí Rady musí na návrh Komise podléhat pravidelnému přezkumu, jehož cílem je prodloužit, změnit nebo zrušit přijatá opatření.

**Článek 31** se mění tak, aby stanovil obecná pravidla týkající se informování Evropského parlamentu a Rady, jež se použijí v rámci všech čtyř mechanismů.

**Článek 33** se mění tak, aby oddělil povinnost podávat zprávy o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic od zrušení takovéto ochrany. Poskytuje také podrobnější informace o prvcích, jež mají být zahrnuty do výroční zprávy Komise o fungování prostoru bez vnitřních hranic a spolupráci s agenturami v této oblasti.

Pozměněný **článek 39** Schengenského hraničního kodexu doplňuje **článek 2** navrhovaného nařízení a stanoví povinnost členských států oznámit Komisi přeshraniční regiony s cílem určit rozsah případných zmírňujících opatření, jež mají být přijata v prováděcím nařízení podle článku 28, a oblasti, které je třeba vzít do úvahy při odhadování dopadu podle článku 26 Schengenského hraničního kodexu.

Aby byly při uplatňování článků 26 a 28 Schengenského hraničního kodexu více zohledněny zájmy přeshraničních regionů, požaduje nový **článek 42b**, aby členské státy oznámily Komisi určené přeshraniční regiony.

Návrh

**NARÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,**

**kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob**

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 77 odst. 2 písm. b) a e) a čl. 79 odst. 2 písm. c) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Podle čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii poskytuje Unie svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez kontrol na vnitřních hranicích, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.
- (2) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016 (dále jen „Schengenský hraniční kodex“)<sup>42</sup> stanoví pravidla pro pohyb osob do prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a z něj (dále je „schengenský prostor“), jakož i mezi členskými státy, které se účastní schengenského prostoru.
- (3) Schengenský prostor čelil v posledních letech nebývalým výzvám, jež se svou povahou neomezovaly na území jednoho členského státu. Tyto výzvy zdůraznily skutečnost, že zachování veřejného pořádku a bezpečnosti v schengenském prostoru je sdílenou odpovědností, která vyžaduje společný a jednotný postup členských států a na úrovni Unie. Poukázaly rovněž na nedostatky stávajících pravidel, jimiž se řídí fungování schengenského prostoru na vnějších i vnitřních hranicích, a na potřebu vytvořit pevnější a odolnější rámec, jenž by umožnil účinněji reagovat na výzvy, kterým schengenský prostor čelí.
- (4) Ochrana vnějších hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se vykonává, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu svých vnitřních hranic a Unie jako celku. Členské státy jsou povinny zajistit vysokou úroveň správy svých vnějších hranic, mimo jiné prostřednictvím posílené spolupráce mezi příslušnými pohraniční strážemi, policií, celními a dalšími příslušnými orgány. Unie tyto členské státy aktivně podporuje prostřednictvím finanční podpory poskytované agenturami, zejména Evropskou pohraniční a pobřežní stráž, a prostřednictvím řízení

<sup>42</sup> 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) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

schengenského hodnotícího mechanismu. Je zapotřebí posílit pravidla používaná na vnějších hranicích, aby bylo možné účinněji reagovat na nové výzvy, jež na vnějších hranicích v poslední době vznikly.

- (5) Pandemie COVID-19 zvýšila potřebu zlepšit připravenost Unie na řešení krizových situací na vnějších hranicích v souvislosti s nemocemi s epidemickým potenciálem, jež představují hrozbu pro veřejné zdraví. Pandemie COVID-19 ukázala, že hrozba pro veřejné zdraví může vyžadovat přijetí jednotných pravidel týkajících se omezení cest státních příslušníků třetích zemí do Evropské unie. Přijetí nejednotných a různorodých opatření na vnějších hranicích k řešení těchto hrozeb má nepříznivý dopad na fungování celého schengenského prostoru, snižuje předvídatelnost pro cestující ze třetích zemí a omezuje mezilidské kontakty s osobami ze třetích zemí. Aby se schengenský prostor připravil na budoucí výzvy srovnatelného rozsahu, jež souvisejí s hrozbami pro veřejné zdraví, je nutné zavést nový mechanismus, který by měl umožnit včasné přijetí a zrušení koordinovaných opatření na úrovni Unie. Nový postup na vnějších hranicích by se měl použít v případě, že Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí nebo Komise zjistí výskyt infekční nemoci s epidemickým potenciálem. Tento mechanismus by měl doplňovat postupy, jejichž zavedení je stanoveno v návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vážných přeshraničních zdravotních hrozbách<sup>43</sup>, zejména v případě uznání mimořádných situací v oblasti veřejného zdraví, a revidovaný mandát Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí<sup>44</sup>.
- (6) Mechanismus by měl stanovit, že Rada přijme na návrh Komise nařízení, kterým se zavádí omezení cest, včetně omezení vstupu, a veškerá další nezbytná opatření pro cesty do Evropské unie, jakož i podmínky pro jejich zrušení. Prováděcí pravomoci k přijetí tohoto nařízení na návrh Komise by měly být s ohledem na politicky citlivou povahu těchto opatření, jež se týkají práva na vstup na území členských států, svěřeny Radě.
- (7) Důležité je, že v souladu s platnými závazky podle práva Unie a mezinárodního práva by měli mít občané Unie a státní příslušníci třetích zemí, kteří na základě dohod mezi Unií a jejími členskými státy na jedné straně a těmito třetími zeměmi na straně druhé požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů Unie, jakož i jejich rodinní příslušníci především vždy povoleno vstoupit do Unie. Rezidentům v Unii by také měl být vždy umožněn návrat do Unie. Akt by měl zahrnovat všechny nezbytné prvky, jež zajistí, aby byla omezení cest účinná, cílená, nediskriminační a přiměřená podle vývoje epidemiologické situace. V příslušných případech by měl upřesnit všechny kategorie cestujících, na jejichž cesty by se omezení vstupu neměla vztahovat. Jako alternativu nebo doplněk by měl akt upřesnit všechny zeměpisné oblasti nebo třetí země, z nichž mohou cesty podléhat zvláštním opatřením na základě objektivní metodiky a kritérií, jež se na ně vztahují a jež by měla zahrnovat zejména epidemiologickou situaci. Akt by mohl upřesnit podmínky, za nichž mohou být cesty povoleny, například testování, karanténa, samoizolace nebo jakákoli jiná přiměřená opatření, například nutnost vyplnit formulář pro trasování cestujících nebo používat jiný nástroj pro trasování kontaktů, a především zohlednit veškeré systémy Unie vyvinuté k usnadnění cestování za bezpečných podmínek, například digitální certifikační systémy. V příslušném případě by také pomocí uvedeného nástroje mohl

<sup>43</sup> COM(2020) 727.

<sup>44</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 851/2004 o zřízení Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, COM(2020) 726.

být vytvořen mechanismus, který by umožnil přijetí doplňujících opatření v případě, že se epidemiologická situace v jedné nebo více zeměpisných oblastech výrazně zhorší.

- (8) Aby mohly členské státy urychleně jednat v zájmu řešení případů účelového využívání migrantů, je rovněž nutné posílit pravidla a záruky zakotvené v právu Unie. Tímto účelovým využíváním migrantů by se měla rozumět situace, kdy třetí země podněcuje nelegální migrační toky do Unie tím, že aktivně podporuje nebo usnadňuje příjezd státních příslušníků třetích zemí na vnější hranice členských států, kdy z takové činnosti vyplývá úmysl destabilizovat Unii jako celek nebo některý členský stát a kdy povaha takové činnosti může ohrozit základní funkce státu, včetně jeho územní celistvosti, udržování veřejného pořádku nebo zajištění jeho národní bezpečnosti.
- (9) Účelové využívání migrantů může znamenat situaci, kdy třetí země aktivně podporuje nebo usnadňuje nelegální cesty státních příslušníků třetích zemí na své vlastní území za účelem dosažení vnější hranice členských států, ale stejně tak může znamenat aktivní podporu nebo usnadňování nelegálních cest státních příslušníků třetích zemí, kteří se již v této třetí zemi nacházejí. Účelové využívání migrantů může rovněž znamenat uvalení donucovacích opatření, jejichž cílem je zabránit státním příslušníkům třetích zemí v opuštění pohraničních oblastí třetí země, jež účelově využívá migranty, jiným směrem než přes členský stát.
- (10) Unie by měla zmobilizovat všechny nástroje ze svého souboru diplomatických, finančních a operativních opatření, aby poskytla podporu členským státům, jež se s účelovým využíváním migrantů potýkají. Jako prostředek k řešení účelového využívání migrantů by se mělo upřednostnit diplomatické úsilí ze strany Unie nebo dotčeného členského státu. To může být v příslušném případě doplněno uložením omezujících opatření ze strany Unie.
- (11) Zároveň je vedle těchto opatření stejně tak nezbytné ještě více posílit stávající pravidla týkající se ochrany vnějších hranic a ostrahy hranic. S cílem poskytnout členskému státu, který se potýká s účelovým využíváním migrantů, další pomoc doplňuje nařízení (EU) XXX/XXX pravidla o ochraně hranic tím, že stanoví zvláštní opatření v oblasti azylu a navracení, přičemž zároveň respektuje základní práva dotčených osob a zejména zajišťuje dodržování práva na azyl a poskytování nezbytné pomoci ze strany agentur OSN a dalších příslušných organizací.
- (12) Dotčený členský stát by měl mít zejména v případě účelového využívání migrantů, pokud je to nutné, možnost omezit pohraniční styk na minimum tím, že uzavře některé hraniční přechody a zároveň zajistí reálný a účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany. Každé takové rozhodnutí by mělo zohlednit skutečnost, zda Evropská rada potvrdila, že se Unie nebo jeden či více jejích členských států potýká s účelovým využíváním migrantů. Veškerá tato omezení by dále měla plně zohledňovat práva občanů Unie, státních příslušníků třetích zemí, kteří požívají práva na volný pohyb podle mezinárodní dohody, a státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou podle vnitrostátního práva nebo práva Unie dlouhodobě pobývajícími rezidenty nebo jsou držiteli dlouhodobých víz, jakož i jejich rodinných příslušníků. Tato omezení by rovněž měla být uplatňována tak, aby bylo zajištěno dodržování povinností souvisejících s přístupem k mezinárodní ochraně, zejména zásady nenavracení.
- (13) Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž pomáhá členským státům s prováděním operativních aspektů správy vnějších hranic, mimo jiné prostřednictvím výměny informací, poskytování vybavení, budování kapacit a výcviku vnitrostátních

pohraničních stráží, cílených informací a analýz rizik, jakož i vyslání stálého útvaru. Nový mandát agentury nabízí spoustu možností, jak podporovat činnosti v oblasti ochrany hranic, včetně prověřovacích a návratových operací a zahájení zásahu rychlé reakce na hranicích a/nebo návratového zásahu na žádost dotčeného hostitelského členského státu a na jeho území.

- (14) Podle čl. 41 odst. 1 nařízení (EU) 2019/1896 doporučí výkonný ředitel Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž členskému státu, aby požádal agenturu o zahájení, provedení nebo přizpůsobení podpory ze strany agentury s cílem řešit zjištěné hrozby a problémy na vnějších hranicích, pokud jsou splněny podmínky stanovené v uvedeném ustanovení. Potřeba podpory ze strany agentury může být zjevná zejména v případě, že Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž provede specializované hodnocení zranitelnosti týkající se účelového využívání migrantů. Na základě výsledků takového hodnocení zranitelnosti nebo v případě přiřazení kritické úrovně dopadu jednomu úseku nebo více úsekům vnějších hranic a s ohledem na relevantní prvky v pohotovostních plánech členského státu, analýzu rizik provedenou agenturou a analytickou vrstvu evropského situačního obrazu by výkonný ředitel měl doporučit dotčenému členskému státu, aby požádal agenturu o zahájení, provedení nebo přizpůsobení podpory ze strany agentury podle čl. 41 odst. 1 nařízení (EU) 2019/1896. Touto pravomocí výkonného ředitele není nijak dotčena obecná podpora, kterou může agentura členskými státy poskytovat.
- (15) V případě účelového využívání migrantů by měl dotyčný členský stát posílit ochranu hranic, mimo jiné podle potřeby prostřednictvím doplňujících opatření proti nezákonnému překročení hranice a přidělením dodatečných zdrojů a technických prostředků, jejichž cílem je nedovolenému překračování hranic zabránit. Mezi tyto technické prostředky by mohly patřit moderní technologie včetně dronů a snímačů pohybu, jakož i mobilní jednotky. Tyto technické prostředky, zejména veškeré technologie schopné shromažďovat osobní údaje, musí vycházet z jednoznačně vymezených ustanovení vnitrostátních právních předpisů a musí být prováděny v souladu s nimi.
- (16) Komise by v rámci specifické reakce na účelové využívání migrantů měla být prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci přijatých podle tohoto nařízení zmocněna ke stanovení vhodných norem pro ostrahu hranic, jež se týkají zejména nových technologií, které mohou členské státy používat, přičemž by měla přihlédnout k druhu hranice (pozemní, námořní nebo vzdušná), mírám dopadu přiřazeným každému úseku vnějších hranic v souladu s článkem 34 nařízení (EU) 2019/1896 a k dalším relevantním faktorům.
- (17) Osoby by měly mít v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích možnost se volně a bezpečně mezi členskými státy pohybovat. Mělo by se proto jasně stanovit, že zákazem ochrany vnitřních hranic není dotčena pravomoc členských států provádět kontroly na svém území, a to i na svých vnitřních hranicích, pro jiné účely, než je ochrana hranic. Především by se mělo vyjasnit, že příslušné vnitrostátní orgány, včetně zdravotnických nebo donucovacích orgánů, mohou v zásadě provádět kontroly v rámci výkonu veřejných pravomocí v souladu s vnitrostátním právem.
- (18) Ačkoli se zákaz ochrany vnitřních hranic rozšiřuje také na kontroly s rovnocenným účinkem, neměly by být kontroly prováděné příslušnými orgány považovány za rovnocenné provádění hraničních kontrol v případě, že jejich cílem není ochrana hranic, že vychází z všeobecných informací a zkušeností příslušných orgánů týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek, a to i pokud se

zaměřují na boj proti neoprávněnému pobytu a přeshraniční trestnou činnost spojenou s nelegální migrací, že jsou plánovány a prováděny tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích, že jsou prováděny v dopravních uzlech, například přístavech, vlakových nebo autobusových nádražích a letištích nebo přímo na palubě dopravních prostředků v rámci služeb přepravy cestujících a že jsou založeny na analýze rizik.

- (19) Ačkoli by nelegální migrační toky neměly být samy o sobě považovány za hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, mohou za účelem zajištění fungování schengenského prostoru vyžadovat přijetí dodatečných opatření.
- (20) Boj proti neoprávněnému pobytu a přeshraniční trestné činnosti spojené s nelegální migrací, jako je obchodování s lidmi, převaděčství migrantů a podvody s doklady a další formy přeshraniční trestné činnosti, by mohl zahrnovat zejména opatření umožňující ověření totožnosti a státní příslušnosti osob, jakož i ověření jejich postavení rezidenta za předpokladu, že se toto ověřování provádí nesystematicky a na základě analýzy rizik.
- (21) Při řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může pomoci používání moderních technologií pro sledování dopravních toků, zejména na dálnicích a dalších důležitých silnicích určených členskými státy. Zákaz ochrany vnitřních hranic by neměl být chápán tak, že brání zákonnému výkonu policejních pravomocí nebo jiných veřejných pravomocí k provádění kontrol v oblastech vnitřních hranic. Sem patří provádění kontrol, které zahrnují použití technologií v oblasti monitorování a ostrahy, jež se na daném území obecně používají, nebo které jsou založeny na posouzení rizik s cílem zajistit vnitřní bezpečnost. Používání těchto technologií pro účely kontrol by proto nemělo být považováno za rovnocenné ochraně hranic.
- (22) Pro zajištění účinnosti těchto technologií by mělo být možné uplatňovat na silničních přechodech přiměřené rychlostní limity.
- (23) Zákazem ochrany vnitřních hranic by nemělo být omezeno provádění kontrol, které stanoví jiné nástroje práva Unie. Pravidly stanovenými v tomto nařízení by proto neměla být dotčena platná pravidla týkající se provádění kontrol údajů o cestujících v příslušných databázích v době před příjezdem.
- (24) Je nutné zajistit, aby byly kontroly prováděné členskými státy v rámci výkonu vnitrostátních pravomocí i nadále slučitelné s prostorem bez kontrol na vnitřních hranicích. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že čím větší je podezření, že kontroly prováděné členskými státy v jejich pohraničních oblastech mají rovnocenný účinek jako ochrana hranic, a to s ohledem na cíl takových kontrol, jejich územní rozsah a případnou odlišnost ve srovnání s kontrolami prováděnými na zbývajících částech území dotčeného členského státu, tím více jsou zapotřebí přísná a podrobná pravidla a omezení, jež stanoví podmínky pro výkon policejních pravomocí v pohraniční oblasti ze strany členských států.
- (25) Je nutné přijmout opatření k řešení neoprávněných pohybů státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. V zájmu zlepšení fungování schengenského prostoru by členské státy měly mít možnost přijímat doplňující opatření pro boj proti neoprávněným pohybům mezi členskými státy a pro boj proti neoprávněnému pobytu. Pokud vnitrostátní donucovací orgány členského státu zadrželi na vnitřních hranicích neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce, měly by mít tyto orgány možnost odepřít těmto osobám právo na vstup na jejich území nebo

právo na něm setrvat a měly by mít možnost je přemístit do členského státu, z něhož přicestovaly. Členský stát, ze kterého daná osoba přímo přijela, by měl být zase povinen přijmout zadržené státní příslušníky třetích zemí.

- (26) Postup, na základě kterého může členský stát přemístit zadržené neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí do členského státu, ze kterého daná osoba přímo přijela, by měl být proveden promptně, měly by se však na něj vztahovat záruky a měl by plně respektovat základní práva a zásadu nediskriminace zakotvenou v článku 21 Listiny, a zamezit tak profilování na základě rasového původu. Orgány by měly mít možnost ověřovat příslušné informace, které mají okamžitě k dispozici a které se týkají pohybů dotčených osob. Tyto informace mohou zahrnovat objektivní prvky, které by orgánům umožnily dospět k závěru, že daná osoba v nedávné době cestovala z jiného členského státu, a mezi něž patří držení dokumentů, včetně pokladních dokladů nebo faktur prokazujících nedávnou cestu z jiného členského státu. Státním příslušníkům třetích zemí, na něž se vztahuje řízení o přemístění, by mělo být písemně předloženo odůvodněné rozhodnutí. Ačkoli by rozhodnutí mělo být okamžitě vykonatelné, měl by mít státní příslušník třetí země možnost použít účinný opravný prostředek, jímž by se mohl proti rozhodnutí o přemístění odvolat nebo požádat o jeho přezkum. Tento opravný prostředek by neměl mít odkladný účinek.
- (27) Řízením o přemístění podle tohoto nařízení by neměla být dotčena stávající možnost členských států vracet neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí v souladu s dvoustrannými dohodami nebo ujednáními uvedenými v čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/115/ES (dále jen „směrnice o navracení“), pokud se zjistí, že se tyto osoby nenachází v blízkosti vnitřních hranic. V zájmu snadnějšího uplatňování těchto dohod a doplnění cíle, kterým je ochrana prostoru bez vnitřních hranic by mělo být členským státům umožněno uzavírat nové dohody nebo ujednání, jakož i aktualizovat ty stávající. Komise by měla být informována o všech těchto změnách nebo aktualizacích nových dohod či ujednání. Pokud členský stát převezme státního příslušníka třetí země v rámci řízení podle tohoto nařízení nebo na základě dvoustranné dohody či ujednání, měl by být dotčený členský stát povinen v souladu se směrnicí o navracení vydat rozhodnutí o navracení. Pro zajištění souladu mezi novými postupy stanovenými v tomto nařízení a stávajícími pravidly o navracení státních příslušníků třetích zemí je proto nezbytná cílená úprava čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení.
- (28) Řešení hrozeb pro schengenský prostor může ve výjimečných případech vyžadovat, aby členské státy přijaly opatření na vnitřních hranicích. Členské státy mají i nadále pravomoc rozhodnout o potřebě dočasného znovuzavedení nebo prodloužení ochrany hranic. Podle stávajících pravidel je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic možné v případě, že jeden členský stát čelí po omezenou dobu závažné hrozbě pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek. Závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost mohou představovat zejména terorismus a organizovaná trestná činnost, rozsáhlé mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví nebo rozsáhlé nebo významné mezinárodní události, jako jsou sportovní, obchodní nebo politické události.
- (29) Závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může rovněž vzniknout v důsledku rozsáhlých neoprávněných pohybů nelegálních migrantů mezi členskými státy v situaci, kdy vzniká zátěž pro celkové zdroje a kapacity odpovědných vnitrostátních služeb a kdy k řešení těchto přílivů a pohybů nepostačují ostatní prostředky stanovené v tomto nařízení. Členské státy by měly mít v tomto ohledu možnost opírat se o objektivní a kvantifikované zprávy o neoprávněných pohybech, jsou-li k dispozici, zejména v případech, kdy jsou pravidelně předkládány příslušnými

agenturami Unie v souladu s jejich příslušnými mandáty. Členskému státu by mělo být umožněno využívat informace poskytované agenturami k prokázání výjimečné povahy zjištěné hrozby vyvolané neoprávněným pohybem a uvedené v posouzení rizik, aby na tomto základě mohl odůvodnit znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.

- (30) Opatření na úrovni Unie jsou stanovena pro případy, kdy povaha hrozby vyplývá z přetrvávajících závažných nedostatků na vnějších hranicích; neexistuje však žádný celounijní mechanismus, který by se vztahoval na situace, kdy v rámci schengenského prostoru čelí závažné hrozbě pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek většina členských států a tato hrozba ohrožuje řádné fungování schengenského prostoru. Tento nedostatek by měl být odstraněn zavedením nového ochranného mechanismu schengenského prostoru, jenž umožní problémy řešit koordinovaně, aby tak byly chráněny zájmy osob, které mohou mít z prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích prospěch, a to tím, že bude maximalizována účinnost přijatých opatření a minimalizovány jejich nepříznivé vedlejší dopady.
- (31) Nový ochranný mechanismus schengenského prostoru by měl Radě umožnit přijmout na návrh Komise rozhodnutí, jímž bude povoleno znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic, je-li to odůvodněno konkrétní hrozbou zjištěnou na základě oznámení obdržených od jednotlivých členských států nebo jiných dostupných informací, zejména posouzení rizik, v případě prodloužení ochrany vnitřních hranic na více než šest měsíců. S ohledem na politicky citlivou povahu takového rozhodnutí, jež upravuje možnost členských států za určitých okolností znovu zavést nebo prodloužit ochranu vnitřních hranic, by prováděcí pravomoci k přijetí rozhodnutí na návrh Komise měly být svěřeny Radě.
- (32) Při rozhodování o tom, zda je znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic ze strany členských států oprávněné, by Rada měla vzít v úvahu, zda jsou k dispozici jakákoli další opatření, jež by mohla zajistit vysokou úroveň bezpečnosti na daném území, například zesílené kontroly v oblastech vnitřních hranic prováděné příslušnými orgány. V případě, že prodloužení ochrany není shledáno jako důvodné, měla by Komise místo toho doporučit použití jiných opatření, která považuje k řešení zjištěné hrozby za vhodnější.
- (33) Zřízení nového ochranného mechanismu schengenského prostoru by nemělo nijak zasahovat do práva členských států, aby v případě, že to situace vyžaduje, mohly předem přijmout jednostranná opatření v souladu s nařízením. Opatření Unie, poté bylo přijato, by se však mělo stát jediným základem pro koordinovanou reakci na zjištěnou hrozbu.
- (34) Aby byl zajištěn soulad se zásadou proporcionality, mělo by být rozhodnutí Rady přijato na omezenou dobu až šesti měsíců, jež může být za podmínky pravidelného přezkumu provedeného na návrh Komise prodloužena tak dlouho, dokud hrozba podle zjištění nadále trvá. Původní rozhodnutí by mělo zahrnovat posouzení očekávaného dopadu přijatých opatření, včetně jejich nepříznivých vedlejších dopadů, aby se určilo, zda je ochrana vnitřních hranic odůvodněná, nebo zda by místo ní mohla být účinně uplatněna méně omezující opatření. Následná rozhodnutí by měla zohlednit vývoj zjištěné hrozby. Členské státy by měly neprodleně uvědomit Komisi a členské státy o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v souladu s rozhodnutím Rady.
- (35) Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by mělo být nadále umožněno v případě, že trvají závažné nedostatky ve správě vnějších hranic, jež ohrožují celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Období, během nichž členské státy zavedly ochranu hranic, jelikož si to vyžádala naléhavost situace, nebo kdy Rada

přijme rozhodnutí, kterým doporučí znovuzavedení ochrany hranic, neboť hrozbě čelí značný počet členských států, by se neměla započítávat do dvouletého období, jež je použitelné pro znovuzavedení ochrany z důvodu závažných nedostatků na vnějších hranicích.

- (36) Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, ať už na základě jednostranných rozhodnutí přijatých členskými státy nebo na úrovni Unie, má vážné dopady na fungování schengenského prostoru. Aby se zajistilo, že veškerá rozhodnutí o znovuzavedení ochrany hranic budou jakožto krajní opatření přijímána pouze v nezbytných případech, mělo by rozhodnutí o dočasném znovuzavedení nebo prodloužení ochrany hranic vycházet ze společných kritérií, přičemž důraz by měl být kladen na nezbytnost a přiměřenost. Zásada proporcionality vyžaduje, aby se na znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vztahovaly záruky, jež se postupem času zvyšují.
- (37) Členské státy by měly nejprve posoudit vhodnost ochrany vnitřních hranic s ohledem na povahu zjištěné závažné hrozby. V tomto ohledu by členské státy měly věnovat zvláštní pozornost pravděpodobnému dopadu ochrany vnitřních hranic na pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a na fungování přeshraničních regionů a posoudit jej. Toto posouzení by mělo být obsaženo v oznámení, jež jsou členské státy povinny předkládat Komisi. V případě prodloužení ochrany vnitřních hranic z důvodu předvídatelných událostí na dobu delší než počáteční období šesti měsíců by měl členský stát rovněž posoudit, zda jsou alternativní opatření – jako jsou přiměřené kontroly prováděné v rámci výkonu policejních nebo jiných veřejných pravomocí nebo formy policejní spolupráce v souladu s právem Unie – k dosažení stejných cílů jako ochrana vnitřních hranic vhodná, a zda existuje možnost využít řízení o přemístění.
- (38) Za účelem zmírnění nepříznivých dopadů znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by každé rozhodnutí o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mělo být v případě potřeby doprovázeno zmírňujícími opatřeními. Tato opatření by měla zahrnovat opatření k zajištění bezproblémového fungování přepravy zboží, jakož i bezproblémového přemísťování pracovníků v dopravě a námořníků tím, že zřídí tzv. zelené pruhy. S ohledem na potřebu zajistit pohyb osob, jejichž činnost může být klíčová pro zachování dodavatelského řetězce nebo poskytování základních služeb, by členské státy měly navíc rovněž uplatňovat stávající pokyny týkající se přeshraničních pracovníků<sup>45</sup>. V této souvislosti by měla pravidla pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic zohledňovat doporučení a pokyny, jež byly jakožto odolná bezpečnostní síť v průběhu pandemie COVID-19 pro zajištění jednotného trhu přijaty, aby bylo zajištěno, že je členské státy budou ve vhodných případech uplatňovat jako zmírňující opatření během znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Zejména by měla být stanovena opatření, která zajistí nepřetržité fungování jednotného trhu a ochrání zájmy přeshraničních regionů a „partnerských měst“, včetně například udělování povolení nebo výjimek pro obyvatele přeshraničních regionů.
- (39) Oznámení, jež mají členské státy předložit, by mělo být rozhodující při posuzování souladu s kritérii a podmínkami pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Komise by měla za účelem získání srovnatelného souboru informací prováděcím aktem přijmout vzor pro oznámení o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Členské státy by měly mít možnost utajit všechny nebo některé informace uvedené

<sup>45</sup>

2020/C 102 I/03.

v oznámení, aniž by tím bylo narušeno fungování vhodných a bezpečných kanálů policejní spolupráce.

- (40) Aby bylo zajištěno, že je ochrana vnitřních hranic skutečně krajním opatřením uplatňovaným pouze po nezbytně nutnou dobu, a aby bylo možno posoudit nezbytnost a přiměřenost ochrany vnitřních hranic k řešení předvídatelných hrozeb, měly by členské státy vypracovat posouzení rizik, které se předloží Komisi, v případě, že je ochrana vnitřních hranic prodloužena v reakci na předvídatelné hrozby na dobu delší než počátečních šest měsíců. Členské státy musí zejména uvést rozsah a vývoj zjištěné závažné hrozby včetně předpokládané doby jejího trvání a informace o tom, které úseky vnitřních hranic mohou být zasaženy a jaká jsou jejich koordinovaná opatření s dalšími členskými státy, na které taková opatření mají nebo pravděpodobně budou mít dopad.
- (41) Komise by měla být oprávněna požadovat na základě obdrženého oznámení doplňující informace, včetně informací o posouzení rizik nebo opatřeních v oblasti spolupráce a koordinace s členskými státy, kterých se plánované prodloužení ochrany vnitřních hranic týká. Pokud oznámení nesplňuje minimální požadavky, měla by Komise oznámení projednat s dotčeným členským státem a požádat jej o doplňující informace nebo o předložení nového oznámení.
- (42) Aby byla zajištěna dostatečná míra transparentnosti opatření ovlivňujících cestování v situaci, kdy ochrana vnitřních hranic není zavedena, měly by členské státy rovněž informovat Evropský parlament a Radu o hlavních prvcích plánovaného znovuzavedení ochrany hranic. V odůvodněných případech mohou členské státy tyto informace rovněž utajit. V souladu s článkem 33 Schengenského hraničního kodexu by Komise měla každý rok předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích (dále jen „zpráva o stavu Schengenu“), jež by se na základě dostupných informací od příslušných agentur a analýzy údajů z příslušných informačních systémů měla především zaměřit na situaci týkající se neoprávněných pohybů státních příslušníků třetích zemí. Měla by rovněž posoudit nezbytnost a přiměřenost znovu zavedené ochrany hranic v období, za které je tato zpráva vypracována. Zpráva o stavu Schengenu rovněž zahrnuje oznamovací povinnosti vyplývající z článku 20 schengenského hodnotícího mechanismu<sup>46</sup>.
- (43) Mechanismus pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v naléhavých situacích nebo pro řešení předvídatelných hrozeb by měl Komisi umožnit uspořádat konzultace mezi členskými státy, a to i na žádost kteréhokoli členského státu. Do tohoto procesu by měly být zapojeny příslušné agentury Unie, jež mohou v případě potřeby poskytnout své odborné znalosti. Tyto konzultace by se měly zabývat způsoby provádění ochrany vnitřních hranic a jejím harmonogramem, možnými zmírňujícími opatřeními a také možným uplatňováním alternativních opatření namísto této ochrany. Pokud Komise nebo některý členský stát vydá stanovisko vyjadřující znepokojení ohledně znovuzavedení ochrany hranic, měly by být tyto konzultace uspořádány povinně.
- (44) Komise a členské státy by měly mít možnost vyjádřit jakékoli znepokojení ohledně nezbytnosti a přiměřenosti rozhodnutí členského státu znovu zavést ochranu vnitřních

<sup>46</sup> 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 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

hranic z důvodu naléhavosti nebo z důvodu řešení předvídatelné hrozby. Pokud je ochrana vnitřních hranic znovu zavedena a prodloužena z důvodu předvídatelných hrozeb na souhrnnou dobu delší než osmnáct měsíců, měla by mít Komise povinnost vydat stanovisko posuzující nezbytnost a přiměřenost takové ochrany vnitřních hranic. Domnívá-li se členský stát, že došlo k výjimečné situaci, jež odůvodňuje trvalou potřebu ochrany vnitřních hranic po dobu delší než dva roky, měla by Komise vydat následné stanovisko. Takovým stanoviskem nejsou dotčena donucovací opatření, ani žaloby pro porušení, jež může Komise kdykoli zahájit proti kterémukoli členskému státu za neplnění povinností stanovených právem Unie. Je-li vydáno stanovisko, měla by Komise zahájit konzultace s dotčenými členskými státy.

- (45) Aby bylo možné provést analýzu *post factum* daného rozhodnutí o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, měly by mít členské státy i nadále povinnost předložit zprávu o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic Evropskému parlamentu, Radě a Komisi poté, co tuto ochranu zrušily. Je-li ochrana prováděna po několik prodloužených období, měla by být tato zpráva předložena také po uplynutí dvanácti měsíců a poté každoročně, pokud je ochrana zachována výjimečně, a tak dlouho, dokud je zachována. Zpráva by měla obsahovat zejména úvodní a následné posouzení nezbytnosti ochrany vnitřních hranic a dodržování kritérií pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Komise by měla prováděcím aktem přijmout vzor a zpřístupnit jej na internetu.
- (46) Při provádění tohoto nařízení nesmějí členské státy diskriminovat žádné osoby na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání či přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.
- (47) Příslušné orgány využijí svých pravomocí k provádění kontrol na daném území a uplatní příslušné postupy při plném dodržování pravidel o ochraně údajů podle práva Unie. Na zpracování osobních údajů příslušnými vnitrostátními orgány pro účely tohoto nařízení se v jejich příslušné oblasti použití vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680.
- (48) Cílem tohoto nařízení je posílit fungování schengenského prostoru. Tohoto cíle nemůže být dosaženo pouze na úrovni členských států. Je tudíž nezbytná změna společných pravidel stanovených na úrovni Unie. Unie proto může přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.
- (49) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto nařízení a toto nařízení pro ně není závazné ani použitelné. Vzhledem k tomu, že toto nařízení navazuje na schengenské *acquis*, rozhodne se Dánsko v souladu s článkem 4 uvedeného protokolu do šesti měsíců ode dne přijetí tohoto nařízení Radou, zda je provede ve svém vnitrostátním právu.
- (50) Toto nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Irsko v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES<sup>47</sup>; Irsko se tedy na přijímání tohoto nařízení nepodílí a není pro něj závazné ani použitelné.

---

<sup>47</sup> Rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 64, 7.3.2002, s. 20).

- (51) Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*<sup>48</sup>, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí Rady 1999/437/ES<sup>49</sup>.
- (52) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*<sup>50</sup>, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí Rady 1999/437/ES<sup>51</sup> ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES<sup>52</sup>.
- (53) Pokud jde o Lichtenštejnsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k Dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*<sup>53</sup>, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě A rozhodnutí 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2011/350/EU<sup>54</sup>.
- (54) Tímto nařízením není dotčeno použití směrnice 2004/38/ES<sup>55</sup>.
- (55) Toto nařízení respektuje základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie.
- (56) Nařízení (EU) 2016/399 a směrnice 2008/115/ES by proto měly být odpovídajícím způsobem změněny,

---

<sup>48</sup> Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 36.

<sup>49</sup> Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 31).

<sup>50</sup> Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 52.

<sup>51</sup> Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 31).

<sup>52</sup> Rozhodnutí Rady 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 1).

<sup>53</sup> Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 21.

<sup>54</sup> Rozhodnutí Rady 2011/350/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropské unie, pokud jde o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob (Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 19).

<sup>55</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

## PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

### Článek 1

Nařízení (EU) 2016/399 se mění takto:

1) Článek 2 se mění takto:

a) bod 12 se nahrazuje tímto:

„12. „ostrahou hranic“ ostraha hranic mezi hraničními přechody a ostraha hraničních přechodů mimo stanovenou provozní dobu včetně preventivních opatření, jejichž cílem je odhalovat nedovolené překračování hranic nebo obcházení hraničních kontrol a zabránit jim;“

b) doplňují se nové body 27 až 30, které znějí:

„27. „úcelovým využíváním migrantů“ situace, kdy třetí země podněcuje nelegální migrační toky do Unie tím, že aktivně podporuje nebo usnadňuje pohyb státních příslušníků třetích zemí na vnější hranice, na své území nebo z něj a poté na tyto vnější hranice, kdy z takové činnosti vyplývá úmysl třetí země destabilizovat Unii nebo některý členský stát a kdy povaha takové činnosti může ohrozit základní funkce státu, včetně jeho územní celistvosti, udržování veřejného pořádku nebo zajištění jeho národní bezpečnosti;

28. „nezbytně nutnou cestou“ cesta v souvislosti s nezbytnou funkcí nebo potřebou, s přihlédnutím ke všem platným mezinárodním závazkům Unie a členských států uvedeným v příloze XI;

29. „cestou, jež není nezbytně nutná“ cesta za jiným účelem než nezbytně nutná cesta;

30. „dopravními uzly“ letiště, námořní nebo říční přístavy, vlaková nebo autobusová nádraží.“

2) V článku 5 se doplňuje nový odstavec 4, který zní:

„4. Dojde-li k účelovému využívání migrantů, mohou členské státy v případě, že to vyžadují okolnosti, omezit počet hraničních přechodů oznámených podle odstavce 1 nebo jejich provozní dobu.

Veškerá omezení přijatá podle prvního pododstavce se uplatňují způsobem, jenž je přiměřený a plně respektuje práva:

a) osob požívajících právo na volný pohyb podle práva Unie;

b) státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle směrnice Rady 2003/109/ES<sup>56</sup>, a osob, které mají právo na pobyt na základě jiných nástrojů Unie nebo vnitrostátních právních předpisů, nebo osob, které jsou držiteli vnitrostátních dlouhodobých víz, jakož i jejich rodinných příslušníků;

c) státních příslušníků třetích zemí žádajících o mezinárodní ochranu.“

3) Článek 13 se nahrazuje tímto:

„Článek 13

<sup>56</sup>

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).

### *Ostraha hranic*

1. Hlavním účelem ostrahy hranic je odhalovat nedovolené překračování hranic a zabránit mu, čelit přeshraniční trestné činnosti a přijímat opatření proti osobám, které překročily hranice nezákonně.

Osoba, která překročila hranice nezákonně a která nemá právo pobytu na území dotčeného členského státu, se zadrží a je proti ní vedeno řízení v souladu se směrnicí 2008/115/ES.

2. K výkonu ostrahy hranic používá pohraniční stráž stálých nebo mobilních jednotek.

Tato ostraha se provádí takovým způsobem, aby se osobám zamezilo nedovolené překračování hranic mezi hraničními přechody a obcházení kontrol na hraničních přechodech a aby byly od takového jednání odrazeny.

3. Ostrahu mezi hraničními přechody provádějí příslušníci pohraniční stráže, jejichž počet a metody jsou přizpůsobeny stávajícím nebo předpokládaným rizikům a hrozbám. Zahrnuje časté a náhlé změny doby ostrahy a jiné metody nebo techniky, aby bylo nedovolené překračování hranic účinně odhaleno nebo aby mu bylo zabráněno.
4. Ostrahu provádějí stálé nebo mobilní jednotky, které plní své povinnosti tím, že střeží místa nebo zaujímají stanoviště na místech, o kterých je známo či o kterých se má za to, že se jedná o citlivá místa, přičemž cílem takové ostrahy je zabránit nedovolenému překračování hranic nebo zadržet osoby, které překračují hranici nezákonně. Ostrahu lze také provádět technickými prostředky, včetně prostředků elektronických, vybavení a systémů ostrahy.
5. V případě účelového využívání migrantů dotčený členský stát podle potřeby zesílí ostrahu hranic za účelem řešení zvýšené hrozby. Členský stát především v příslušných případech posílí zdroje a technické prostředky, aby zabránil nedovolenému překračování hranic.

Mezi tyto technické prostředky mohou patřit moderní technologie včetně dronů a snímačů pohybu, jakož i mobilní jednotky, aby se zabránilo nedovolenému překračování hranic do Unie.

6. Aniž je dotčena podpora, kterou může Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž poskytnout členským státům, v případě účelového využívání migrantů může agentura provést hodnocení zranitelnosti stanovené v čl. 10 odst. 1 písm. c) a článku 32 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896<sup>57</sup> s cílem poskytnout dotčenému členskému státu nezbytnou podporu.

Na základě výsledků tohoto hodnocení nebo jakéhokoli jiného příslušného hodnocení zranitelnosti nebo přiřazení kritické úrovně dopadu dotčenému úseku hranic ve smyslu čl. 35 odst. 1 písm. d) nařízení (EU) 2019/1896

<sup>57</sup>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1).

výkonný ředitel Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž vydá v souladu s čl. 41 odst. 1 uvedeného nařízení doporučení určená pro každý dotčený členský stát.

7. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 37, pokud jde o doplňující opatření na ostrahu hranic, včetně vypracování norem v oblasti ostrahy hranic, zejména používání technologií v oblasti monitorování a ostrahy na vnějších hranicích, a to s přihlédnutím k druhům hranic, úrovním dopadu přiřazeným každému úseku vnějších hranic v souladu s článkem 34 nařízení (EU) 2019/1896 a dalším relevantním faktorem.“
- 4) Název kapitoly V se mění takto: „Zvláštní opatření týkající se ochrany vnějších hranic“;

V kapitole V se vkládá nový článek 21a, který zní:

„Článek 21a  
*Omezení cest do Evropské unie*

1. Tento článek se použije v případě, že Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí nebo Komise zjistí v jedné nebo více třetích zemích přítomnost infekční nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími nástroji Světové zdravotnické organizace.
2. Rada může na návrh Komise přijmout prováděcí nařízení, jimiž stanoví dočasná omezení cest do členských států.  
  
Tato dočasná omezení cest mohou zahrnovat omezení vstupu do členských států a další opatření, která jsou považována za nezbytná pro ochranu veřejného zdraví v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, jako například testování, karanténu a samoizolaci.
3. Omezení vstupu se nevztahují na tyto kategorie osob, a to bez ohledu na účel jejich cesty:
  - a) osoby požívající právo na volný pohyb podle práva Unie;
  - b) státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle směrnice Rady 2003/109/ES, a osoby, které mají právo na pobyt na základě jiných nástrojů práva Unie nebo vnitrostátního práva, nebo osoby, které jsou držiteli vnitrostátních dlouhodobých víz, jakož i jejich rodinní příslušníci.
4. Prováděcí nařízení podle odstavce 1 musí v příslušných případech:
  - a) stanovit kategorie osob uskutečňujících cesty, jež nejsou nezbytně nutné, na něž by se cestovní omezení neměla vztahovat;
  - b) určit zeměpisné oblasti nebo třetí země, z nichž se na cesty, jež nejsou nezbytně nutné, mohou vztahovat omezení nebo výjimky z těchto omezení, a to s ohledem na konkrétní situaci dotčených oblastí nebo zemí na základě objektivní metodiky a kritérií, zejména s ohledem na epidemiologickou situaci;
  - c) stanovit podmínky, za kterých lze omezit cesty, jež nejsou nezbytně nutné, uvedené v písmenech a) a b) nebo stanovit výjimky z těchto omezení, včetně prokázání důvodnosti výjimek a podmínek týkajících se

délky a povahy pobytu v oblastech nebo zemích uvedených v písmenu b);

- d) stanovit podmínky, za kterých lze výjimečně uložit cestovní omezení osobám, které uskutečňují nezbytně nutné cesty, v případě rychlého zhoršení epidemiologické situace, zejména byla-li zaznamenána varianta vzbuzující obavy nebo varianta vzbuzující zájem.
5. Omezení nezbytně nutných cest podle odst. 4 písm. d) nesmí zahrnovat omezení vstupu pro cestující uvedené v bodě i) a bodech iv) až viii) přílohy XI.“

5) Článek 23 se nahrazuje tímto:

„Článek 23

*Výkon veřejných pravomocí*

Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká:

- a) výkonu policejních pravomocí nebo jiných veřejných pravomocí příslušnými orgány členských států na jejich území, včetně oblastí na jejich vnitřních hranicích, jež jsou jim svěřeny v souladu s vnitrostátním právem, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám.

Výkon pravomocí příslušnými orgány nesmí být považován za rovnocenný hraničním kontrolám zejména tehdy, pokud opatření:

- i) nemají za cíl ochranu hranic;
  - ii) vychází z všeobecných informací a zkušeností příslušných orgánů týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek a mají především za cíl:
    - bojovat proti přeshraniční trestné činnosti,
    - bojovat proti neoprávněnému pobytu v souvislosti s nelegální migrací, nebo
    - zabránit šíření infekční nemoci s epidemickým potenciálem zjištěné Evropským střediskem pro prevenci a kontrolu nemocí;
  - iii) jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích, včetně případů, kdy jsou prováděna v dopravních uzlech nebo přímo na palubě dopravních prostředků v rámci služeb přepravy cestujících a jsou založena na analýze rizik;
  - iv) jsou v příslušných případech prováděna s použitím technologií v oblasti monitorování a ostrahy, jež jsou všeobecně používány na daném území za účelem řešení hrozeb pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek uvedených v bodě ii);
- b) možnosti členského státu provést bezpečnostní kontroly osob prováděných v dopravních uzlech příslušnými orgány podle právních předpisů jednotlivých členských států, jejich příslušnými orgány nebo dopravci, pokud se takové kontroly provádějí i u osob, které cestují v rámci členského státu;
  - c) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady;

- d) možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost státních příslušníků třetích zemí hlásit svou přítomnost na jeho území podle článku 22 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích („Schengenské úmluvy“);
  - e) kontrol údajů o cestujících v příslušných databázích osob cestujících v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, jež mohou být prováděny z bezpečnostních důvodů příslušnými orgány podle platných právních předpisů.“
- 6) Vkládá se nový článek 23a, který zní:

**„Článek 23a**

*Postup pro přemísťování osob zadržených na vnitřních hranicích*

1. Tento článek se použije na zadržení státního příslušníka třetí země v blízkosti vnitřních hranic za předpokladu, že jsou splněny všechny tyto podmínky:
    - a) dotýčný státní příslušník třetí země nesplňuje nebo nadále nesplňuje podmínky vstupu stanovené v čl. 6 odst. 1;
    - b) na státního příslušníka třetí země se nevztahuje výjimka stanovená v čl. 6 odst. 5 písm. a);
    - c) státní příslušník třetí země je zadržen v rámci přeshraniční policejní operativní spolupráce, zejména při společných policejních hlídkách;
    - d) existuje důvodné podezření, že státní příslušník třetí země přijel přímo z jiného členského státu, na základě informací, které mají zadržující orgány okamžitě k dispozici, včetně výpovědi dotčené osoby, dokladů totožnosti, cestovních nebo jiných dokladů nalezených u této osoby nebo výsledků vyhledávání prováděného v příslušných vnitrostátních databázích a databázích Unie.
  2. Příslušné orgány členského státu mohou na základě zjištění, že dotčený státní příslušník třetí země nemá právo pobytu na jeho území, rozhodnout o okamžitém přemístění osoby do členského státu, ze kterého tato osoba na dané území vstoupila nebo o vstup usilovala, v souladu s postupem uvedeným v příloze XII.
  3. Pokud členský stát použije postup uvedený v odstavci 2, musí přijímající členský stát provést veškerá opatření nezbytná k přijetí dotčeného státního příslušníka třetí země v souladu s postupy stanovenými v příloze XII.
  4. Členské státy předkládají Komisi po uplynutí [jednoho roku po vstupu nařízení v platnost] a poté každoročně údaje zaznamenané v souladu s bodem 3 přílohy XII, týkající se používání odstavců 1, 2 a 3.“
- 7) První pododstavec článku 24 se nahrazuje tímto:

„Členské státy odstraní veškeré překážky bránící plynulému provozu na silničních přechodech na vnitřních hranicích, zejména omezení rychlosti, jež se nezakládají výlučně na hlediscích bezpečnosti silničního provozu nebo jež jsou požadovány pro použití technologií uvedených v čl. 23 písm. a) bodě iv).“

8) Článek 25 se nahrazuje tímto:

„Článek 25

*Obecný rámec pro dočasné znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic*

1. Pokud se v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích vyskytne závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost některého členského státu, může tento členský stát výjimečně znovu zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo konkrétních úseků těchto hranic.

Za závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost lze považovat zejména:

- a) činnosti související s terorismem nebo organizovanou trestnou činností;
  - b) rozsáhlé mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví;
  - c) situaci vyznačující se rozsáhlými neoprávněnými pohyby státních příslušníků třetích zemí mezi členskými státy, jež ohrožují celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích;
  - d) rozsáhlé nebo významné mezinárodní události, jako jsou sportovní, obchodní nebo politické události.
2. Ochrana hranic může být zavedena podle článků 25a a 28 pouze v případě, že se členský stát domnívá, že je toto opatření nezbytné a přiměřené, s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v čl. 26 odst. 1, a v případě, že je taková ochrana prodloužena, rovněž ke kritériím uvedeným v čl. 26 odst. 2. Ochrana hranic může být rovněž znovu zavedena v souladu s článkem 29 s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v článku 30.

Ve všech případech se však ochrana vnitřních hranic znovu zavádí jako krajní opatření. Rozsah a doba trvání dočasného znovuzavedení ochrany hranic nepřekročí míru, která je nezbytně nutná jako reakce na zjištěnou závažnou hrozbu.

3. Pokud stejná hrozba nadále trvá, může být ochrana vnitřních hranic prodloužena v souladu s články 25a, 28 nebo 29.

Stejná hrozba se považuje za nadále trvající, pokud se důvody prodloužení ochrany hranic, které předložil členský stát, zakládají na zjištění, že stejná hrozba, jež byla důvodem původního znovuzavedení ochrany hranic, nadále trvá.“

9) Za článek 25 se vkládá nový článek 25a, který zní:

„Článek 25a

*Postup pro případy vyžadující přijetí opatření z důvodu nepředvídatelných nebo předvídatelných událostí*

1. Jestliže je závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v některém členském státě nepředvídatelná a v důsledku ní je nutno neprodleně přijmout opatření, může členský stát ve výjimečných případech okamžitě znovu zavést ochranu vnitřních hranic.

2. Členský stát současně se znovuzavedením ochrany hranic podle odstavce 1 uvědomí Komisi a ostatní členské státy o znovuzavedení ochrany hranic v souladu s čl. 27 odst. 1.
3. Pro účely odstavce 1 lze ochranu vnitřních hranic okamžitě znovu zavést na omezenou dobu nepřesahující jeden měsíc. Pokud závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost trvá i po uplynutí uvedené doby, může členský stát prodloužit ochranu vnitřních hranic na další období, přičemž maximální doba trvání nesmí přesáhnout tři měsíce.
4. Pokud je závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v členském státě předvídatelná, oznámí to členský stát Komisi a ostatním členským státům v souladu s čl. 27 odst. 1 nejpozději čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením ochrany hranic, nebo v kratší lhůtě, jsou-li skutečnosti, jež vedou k potřebě znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, zjištěny později než čtyři týdny před plánovaným znovuzavedením.
5. Pro účely odstavce 4, a aniž je dotčen čl. 27a odst. 4, lze ochranu vnitřních hranic znovu zavést na dobu nepřesahující šest měsíců. Pokud závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost trvá déle než po tuto dobu, může členský stát opakovaně prodlužovat ochranu vnitřních hranic vždy nejvýše o šest měsíců.

Každé prodloužení se oznamuje Komisi a ostatním členským státům v souladu s článkem 27 a ve lhůtách uvedených v odstavci 4. S výhradou čl. 27a odst. 5 nepřesáhne maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic dva roky.

6. Do doby uvedené v odstavci 5 se nezapočítávají období uvedená v odstavci 3.“
- 10) Článek 26 se nahrazuje tímto:

„Článek 26

*Kritéria pro dočasné znovuzavedení a prodloužení ochrany vnitřních hranic*

1. S cílem rozhodnout o tom, zda je znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nezbytné a přiměřené v souladu s článkem 25, členský stát vezme do úvahy zejména:
  - a) vhodnost opatření k znovuzavedení ochrany vnitřních hranic s ohledem na povahu zjištěné závažné hrozby, přičemž zejména posoudí, zda znovuzavedení ochrany vnitřních hranic pravděpodobně přispěje k adekvátnímu řešení hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost;
  - b) pravděpodobný dopad takového opatření na:
    - pohyb osob v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a
    - fungování přeshraničních regionů s ohledem na silné sociální a hospodářské vazby mezi nimi.
2. Pokud se členský stát rozhodne prodloužit ochranu vnitřních hranic podle čl. 25a odst. 5, rovněž podrobně posoudí, zda lze cílů sledovaných tímto prodloužením dosáhnout:
  - a) použitím alternativních opatření, jako jsou přiměřené kontroly prováděné v rámci legitimního výkonu pravomocí podle čl. 23 písm. a);
  - b) použitím postupu uvedeného v článku 23a;

- c) formami policejní spolupráce stanovenými v právu Unie, jež zahrnují společné hlídky, společné operace, společné vyšetřovací týmy, přeshraniční pronásledování nebo přeshraniční sledování.
3. V případě znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic dotčené členské státy v případě potřeby zajistí, aby byla společně s uvedenou ochranou přijata vhodná opatření, jež zmírní dopady znovuzavedení ochrany hranic na osoby a přepravu zboží, přičemž zvláštní pozornost věnují zejména přeshraničním regionům.“

11) Článek 27 se nahrazuje tímto:

„Článek 27

*Oznámení o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic a posouzení rizik*

1. Oznámení členských států o znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic obsahují tyto informace:
- a) důvody znovuzavedení nebo prodloužení, včetně všech relevantních údajů upřesňujících události, které představují závažnou hrozbu pro jeho veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost;
  - b) rozsah navrhovaného znovuzavedení nebo prodloužení s upřesněním, na kterém úseku či úsecích vnitřních hranic má být ochrana hranic znovu zavedena nebo prodloužena;
  - c) názvy určených přechodů;
  - d) datum a dobu trvání plánovaného znovuzavedení nebo prodloužení;
  - e) posouzení nezbytnosti a přiměřenosti uvedené v čl. 26 odst. 1 a v případě prodloužení v čl. 26 odst. 2;
  - f) v příslušných případech opatření, která mají přijmout ostatní členské státy.

Oznámení může být předloženo společně dvěma či více členskými státy.

Oznámení se předkládá v souladu se vzorem, který Komise stanoví prováděcím aktem a který se zpřístupní na internetu. Tento prováděcí akt se přijme prezkumným postupem podle čl. 38 odst. 2.

2. Pokud byla ochrana hranic zavedena na dobu šesti měsíců v souladu s čl. 25a odst. 4, musí každé následné oznámení o prodloužení takové ochrany zahrnovat posouzení rizik. V posouzení rizik se uvede rozsah a očekávaný vývoj zjištěné závažné hrozby, zejména předpokládaná doba jejího trvání a informace o tom, které úseky vnitřních hranic mohou být zasaženy, jakož i informace o koordinovaných opatřeních s dalšími členskými státy, na které taková opatření mají nebo pravděpodobně budou mít dopad.
3. Pokud se znovuzavedení ochrany hranic nebo její prodloužení týká rozsáhlých neoprávněných pohybů podle čl. 25 odst. 1 písm. b), musí posouzení rizik rovněž poskytovat informace o rozsahu a trendech těchto neoprávněných pohybů, včetně veškerých informací získaných od příslušných agentur EU v souladu s jejich příslušnými mandáty a analýz údajů získaných z příslušných informačních systémů.
4. Dotčený členský stát poskytne na žádost Komise veškeré další informace, včetně informací o koordinačních opatřeních s členskými státy, kterých se plánované prodloužení ochrany vnitřních hranic týká, jakož i další informace potřebné k posouzení možného použití opatření uvedených v člancích 23 a 23a.

5. Členské státy předkládající oznámení podle odstavců 1 a 2 mohou v případě nutnosti a v souladu s vnitrostátním právem rozhodnout o utajení některých nebo veškerých oznámených informací.

Toto utajení informací nevylučuje přístup ostatních členských států, jichž se dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic týká, k informacím prostřednictvím vhodných a bezpečných kanálů policejní spolupráce.“

- 12) Vkládá se nový článek 27a, který zní:

„Článek 27a

*Konzultace s členskými státy a stanovisko Komise*

1. Po obdržení oznámení předložených podle čl. 27 odst. 1 může Komise v příslušných případech zahájit proces konzultace, včetně setkání mezi členským státem, jenž plánuje znovu zavést nebo prodloužit ochranu vnitřních hranic, a dalšími členskými státy, zejména těmi, kterých se tato opatření přímo týkají, a příslušnými agenturami Unie.

Předmětem konzultace je zejména zjištěná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, důležitost zamýšleného znovuzavedení ochrany hranic s přihlédnutím ke vhodnosti alternativních opatření, jakož i způsoby zajištění vzájemné spolupráce mezi členskými státy týkající se znovu zavedené ochrany hranic.

Členský stát, který plánuje znovu zavést nebo prodloužit ochranu vnitřních hranic, výsledky této konzultace při provádění ochrany vnitřních hranic v co nejvyšší míře zohlední.

2. Po obdržení oznámení předložených v souvislosti se znovuzavedením nebo prodloužením ochrany vnitřních hranic může Komise nebo kterýkoli jiný členský stát, aniž je dotčen článek 72 Smlouvy o fungování Evropské unie, vydat stanovisko, má-li na základě informací obsažených v oznámení a posouzení rizik, případně jakýchkoli dalších informací, obavy ohledně nezbytnosti nebo přiměřenosti plánovaného znovuzavedení nebo prodloužení ochrany vnitřních hranic.
3. Komise vydá po obdržení oznámení předložených v souvislosti s prodloužením ochrany vnitřních hranic podle čl. 25a odst. 4, jež vede k pokračování ochrany vnitřních hranic po celkovou dobu osmnácti měsíců, stanovisko k nezbytnosti a přiměřenosti takové ochrany vnitřních hranic.
4. Je-li vydáno stanovisko uvedené v odstavcích 2 nebo 3, může Komise zahájit proces konzultace s cílem projednat toto stanovisko s členskými státy. Komise tento proces zahájí, pokud sama Komise nebo členský stát vydá stanovisko, v němž vyjádří své obavy ohledně nezbytnosti nebo přiměřenosti znovuzavedení ochrany vnitřních hranic.
5. Domnívá-li se členský stát, že došlo k výjimečné situaci, jež odůvodňuje trvalou potřebu ochrany vnitřních hranic po dobu delší, než je maximální doba uvedená v čl. 25 odst. 5, oznámí to Komisi v souladu s čl. 27 odst. 2. V tomto novém oznámení členský stát odůvodní trvající hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost s přihlédnutím ke stanovisku Komise poskytnutému podle odstavce 3. Komise vydá následné stanovisko.“

- 13) Článek 28 se nahrazuje tímto:

„Článek 28

*Zvláštní mechanismus v případech, kdy závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ohrožuje celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích*

1. Pokud Komise zjistí, že stejná závažná hrozba pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek postihuje většinu členských států, a ohrožuje tak celkové fungování prostoru bez vnitřních hranic, může Radě navrhnout, aby přijala prováděcí rozhodnutí, jež umožní znovuzavedení ochrany hranic členskými státy, pokud dostupná opatření uvedená v člancích 23 a 23a nepostačují k řešení této hrozby.
2. Toto rozhodnutí se vztahuje na dobu nepřesahující šest měsíců a může být na návrh Komise prodlouženo na další období, která nepřesahují šest měsíců, dokud hrozba nadále trvá, s přihlédnutím k přezkumu uvedenému v odstavci 5.
3. Pokud členské státy znovu zavedou nebo prodlouží ochranu hranic z důvodu hrozby uvedené v odstavci 1, bude se tato ochrana ode dne vstupu rozhodnutí Rady v platnost řídit uvedeným rozhodnutím.
4. Rozhodnutí Rady uvedené v odstavci 1 musí obsahovat i jakákoli vhodná zmírňující opatření, jež budou přijata na vnitrostátní úrovni a úrovni Unie s cílem minimalizovat dopady znovuzavedení ochrany hranic.
5. Komise přezkoumá vývoj zjištěné hrozby, jakož i dopad opatření přijatých v souladu s rozhodnutím Rady uvedeným v odstavci 1, aby posoudila, zda jsou opatření nadále odůvodněná.
6. Členské státy neprodleně uvědomí Komisi a ostatní členské státy v Radě o znovuzavedení ochrany hranic v souladu s rozhodnutím uvedeným v odstavci 1.
7. Komise může vydat doporučení, v němž stanoví další opatření uvedená v člancích 23 a 23a, jež by mohla doplnit ochranu vnitřních hranic nebo být vhodnější pro řešení zjištěné hrozby pro vnitřní bezpečnost nebo veřejný pořádek uvedené v odstavci 1.“

- 14) Článek 31 se mění takto:

- a) článek 31 se stává odstavcem 1;
- b) doplňuje se nový odstavec 2, který zní:

„2. Pokud členský stát oznámí Komisi a ostatním členským státům znovuzavedení ochrany hranic v souladu s čl. 27 odst. 1, sdělí zároveň Evropskému parlamentu a Radě:

- a) podrobné informace o vnitřních hranicích, na nichž má být ochrana hranic znovu zavedena;
  - b) důvody navrhovaného znovuzavedení;
  - c) názvy určených přechodů;
  - d) datum a dobu trvání plánovaného znovuzavedení;
  - e) v příslušných případech opatření, která mají přijmout ostatní členské státy.
3. Poskytované informace mohou členské státy utajit v souladu s čl. 27 odst. 4.

Členské státy nejsou z důvodů veřejné bezpečnosti povinny poskytovat všechny informace uvedené v odstavci 2.

Utajení informací nebrání tomu, aby Komise tyto informace zpřístupnila Evropskému parlamentu. Předání informací a dokladů Evropskému parlamentu podle tohoto článku a nakládání s nimi musí být v souladu s pravidly pro předávání utajovaných informací a nakládání s nimi platnými mezi Evropským parlamentem a Komisí.“

- 15) Článek 33 se nahrazuje tímto:

*„Článek 33*

*Zpráva o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic*

1. Do čtyř týdnů po zrušení ochrany vnitřních hranic předloží členské státy, které tuto ochranu vnitřních hranic prováděly, Evropskému parlamentu, Radě a Komisi zprávu o znovuzavedení a v příslušných případech prodloužení ochrany vnitřních hranic.
2. Aniž je dotčen odstavec 1, je-li ochrana hranic prodloužena podle čl. 25a odst. 5, předloží dotčený členský stát zprávu po uplynutí dvanácti měsíců a poté každých dvanáct měsíců, pokud ve výjimečných případech ochrana hranic nadále trvá.
3. V této zprávě zejména popíše úvodní a následné posouzení potřeby ochrany hranic a dodržování kritérií uvedených v článku 26, provádění kontrol, praktickou spolupráci se sousedními členskými státy, výsledný dopad na pohyb osob, zejména v přeshraničních regionech, účinnost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, včetně *ex post* hodnocení přiměřenosti znovuzavedení ochrany hranic.
4. Komise přijme jednotný formát této zprávy a zpřístupní jej na internetu.
5. Komise může vydat stanovisko k uvedenému *ex post* hodnocení dočasného znovuzavedení ochrany hranic na jedné nebo více vnitřních hranicích nebo jejich částech.
6. Komise předkládá Evropskému parlamentu a Radě alespoň jednou za rok zprávu o fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích nazvanou „zpráva o stavu Schengenu“. Zpráva obsahuje seznam všech rozhodnutí o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic přijatých během příslušného roku. Zahrnuje rovněž informace o trendech v schengenském prostoru, pokud jde o neoprávněné pohyby státních příslušníků třetích zemí, a to s přihlédnutím k dostupným informacím získaným od příslušných agentur Unie, analýze údajů získané z příslušných informačních systémů a posouzení nezbytnosti a přiměřenosti znovuzavedení ochrany hranic v období, za něž je tato zpráva vypracována.“

- 16) V čl. 39 odst. 1 se doplňuje nové písmeno h), které zní:

„h) Členské státy oznámí Komisi místní správní oblasti považované za přeshraniční regiony a veškeré jejich případné změny.“

- 17) Vkládá se nový článek 42b, který zní:

*„Článek 42b*

*Oznámení přeshraničních regionů*

Nejpozději do [dvou měsíců po vstupu tohoto nařízení v platnost] členské státy oznámí Komisi oblasti na svém území, jež jsou považovány za přeshraniční regiony.

Členské státy rovněž informují Komisi o veškerých případných změnách.“

- 18) Doplnuje se nová příloha XI, která zní:

„PŘÍLOHA XI

Nezbytně nutná cesta

Nezbytné funkce nebo potřeby uvedené v čl. 2 bodě 23 se týkají cestování v souvislosti s jakoukoli z následujících funkcí nebo potřeb:

- i. zdravotničtí pracovníci, zdravotničtí výzkumní pracovníci a pracovníci v oblasti péče o seniory;
- ii. příhraniční pracovníci;
- iii. pracovníci v dopravě;
- iv. diplomati, zaměstnanci mezinárodních organizací a osoby pozvané mezinárodními organizacemi, jejichž fyzická přítomnost je vyžadována pro řádné fungování těchto organizací, příslušníci ozbrojených sil, pracovníci poskytující humanitární pomoc a pracovníci civilní ochrany při výkonu svých funkcí;
- v. tranzitní cestující;
- vi. osoby cestující z naléhavých rodinných důvodů;
- vii. námořníci;
- viii. osoby, které potřebují mezinárodní ochranu nebo ochranu z jiných humanitárních důvodů.“

- 19) Doplnuje se nová příloha XII, která zní:

„PŘÍLOHA XII

ČÁST A

*Postup pro přemísťování osob zadržených na vnitřních hranicích*

1. Rozhodnutí musí obsahovat důvody prokazující skutečnost, že osoba nemá právo pobytu. Uvedená rozhodnutí nabývají účinku okamžitě.
2. Rozhodnutí se vydává na jednotném formuláři uvedeném v části B, který vyplňuje příslušný vnitrostátní orgán.  
  
Vyplněný jednotný formulář se předá dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země, který na něm svým podpisem potvrdí, že rozhodnutí převzal, a obdrží jednu kopii podepsaného formuláře.  
  
Pokud státní příslušník třetí země odmítne jednotný formulář podepsat, příslušný orgán zapíše toto odmítnutí do oddílu „poznámky“ ve formuláři.
3. Vnitrostátní orgány, které vydávají rozhodnutí o odepření, zaznamenají tyto údaje:
  - a) totožnost a státní příslušnost dotčeného státního příslušníka třetí země v rozsahu, v jakém je lze zjistit;
  - b) údaje o dokladu totožnosti, jsou-li k dispozici;

- c) kopie všech dokumentů nebo údaje týkající se totožnosti nebo státní příslušnosti dotčeného státního příslušníka třetí země společně s údaji z příslušných vnitrostátních databází a databází Unie, jsou-li k dispozici;
  - d) důvody odepření;
  - e) datum odepření;
  - f) členské státy, do nichž byl státní příslušník třetí země vrácen zpět.
4. Vnitrostátní orgány, které vydávají rozhodnutí o odepření, získají tyto údaje:
- a) počet osob, kterým byl odepřen vstup;
  - b) počet osob, kterým byl odepřen pobyt;
  - c) počet osob, které byly vráceny zpět;
  - d) členský stát (členské státy), do něhož (nichž) byly osoby vráceny zpět;
  - e) státní příslušnost zadržených státních příslušníků třetích zemí, jsou-li tyto informace k dispozici;
  - f) důvody k odepření vstupu a pobytu;
  - g) druh hranice podle čl. 2 bodu 1 nařízení (EU) 2016/399, na které byli státní příslušníci třetích zemí vráceni zpět.
5. Osoby, kterým byl odepřen vstup nebo právo pobytu, mají právo se odvolat. Odvolání se podávají v souladu s vnitrostátním právem. Státnímu příslušníkovi třetí země se rovněž poskytnou písemné údaje o kontaktních místech, kde mu mohou podat informace o zástupcích, kteří jsou v souladu s vnitrostátními právními předpisy oprávněni státního příslušníka třetí země zastupovat, přičemž uvedené údaje se poskytnou v jazyce, kterému dotčená osoba rozumí nebo o němž se lze důvodně domnívat, že mu rozumí. Podání odvolání nemá odkladný účinek.
6. Orgány zmocněné na základě vnitrostátních právních předpisů zajistí, aby byl státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o odepření, neprodleně, nejpozději však do 24 hodin, předán příslušným orgánům sousedního členského státu. Orgány zmocněné na základě vnitrostátních právních předpisů v sousedním členském státě za tímto účelem spolupracují s orgány dotčeného členského státu.
7. Jestliže státní příslušník třetí země, jehož se týká rozhodnutí uvedené v odstavci 1, byl na hranici dopraven dopravcem, místně příslušný orgán může:
- a) přikázat dopravci, aby převzal zodpovědnost za státního příslušníka třetí země a neprodleně ho dopravil do členského státu, ze kterého byl přivezen;
  - b) během čekání na další přepravu přijmout vhodná opatření v souladu s vnitrostátními právními předpisy a s ohledem na okolnosti v daném místě, která zabrání státním příslušníkům třetí země, jimž byl odepřen vstup, vstoupit na území nezákonně.

## ČÁST B

Jednotný formulář pro přemísťování osob zadržených na vnitřních hranicích



Název státu

Znak státu (Název úřadu)

\_\_\_\_\_

(<sup>1</sup>)

## ŘÍZENÍ O PŘEMÍSTĚNÍ NA VNITŘNÍ HRANICI

Dne \_\_\_\_\_ v (čas) \_\_\_\_\_ na místě (uvedte druh vnitřní hranice, jež se nachází poblíž, nebo jiné relevantní informace související se zadržením společnou hlídkou) \_\_\_\_\_

My, níže podepsaní, \_\_\_\_\_ projednávající:

Osobní údaje (podle dostupnosti)

příjmení \_\_\_\_\_ jméno \_\_\_\_\_

datum narození \_\_\_\_\_ místo narození \_\_\_\_\_ pohlaví \_\_\_\_\_

státní příslušnost \_\_\_\_\_ trvalým bydlištěm v \_\_\_\_\_

druh dokladu totožnosti \_\_\_\_\_ číslo \_\_\_\_\_

vydán v \_\_\_\_\_ dne \_\_\_\_\_

číslo víza (je-li k dispozici) \_\_\_\_\_ typ \_\_\_\_\_ vydané (kým) \_\_\_\_\_

platné od \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_

na dobu \_\_\_\_\_ dní: \_\_\_\_\_

přijíždějící z \_\_\_\_\_ s využitím \_\_\_\_\_ (uvest použítý dopravní prostředek, např. číslo letu), se tímto uvědomuje, že je mu (jí) odepřeno oprávnění k pobytu v zemi a bude přemístěn do \_\_\_\_\_ v souladu s (uvedte odkazy na platné vnitrostátní právní předpisy), z následujících důvodů:

- ☐ A) nemá platný (platné) cestovní doklad (doklady)
- ☐ B) má falešný/padělaný/pozměněný cestovní doklad
- ☐ C) nemá platné vízum nebo povolení k pobytu
- ☐ D) má falešné/padělané/pozměněné vízum nebo povolení k pobytu
- ☐ E) nemá příslušné doklady prokazující účel a podmínky pobytu

nepředložil(a) tento doklad (doklady): \_\_\_\_\_

- ☐ F) již pobýval(a) na území členských států Evropské unie 90 dnů během předcházejícího období 180 dnů
- ☐ G) nemá dostatečné prostředky pro obživu s ohledem na dobu a formu pobytu, nebo prostředky k návratu do země původu nebo průjezdu
- ☐ H) je veden(a) jako osoba, které má být odepřen vstup
  - ☐ v SIS
  - ☐ ve vnitrostátní evidenci
- ☐ I) je osobou považovanou za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy jednoho nebo více členských států Evropské unie (každý stát musí uvést odkazy na vnitrostátní právní předpisy vztahující se na takové přemístění)

Poznámky

- ☐ Dotyčná osoba odmítla podepsat formulář.

Dotyčná osoba

Pracovník odpovědný za kontrolu

Dotyčná osoba se může proti rozhodnutí o odepření oprávnění k pobytu odvolat v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Dotyčná osoba obdrží kopii tohoto dokumentu (každý stát musí uvést odkazy na vnitrostátní právní předpisy a postupy upravující právo na

## Článek 2

### *Změna směrnice 2008/115/ES*

1. V článku 6 směrnice 2008/115/ES se odstavec 3 nahrazuje tímto:

„3. Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na jejich území, pokud je dotčený státní příslušník třetí země převzat jiným členským státem v souladu s postupem stanoveným v čl. 23a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399\* nebo podle dvoustranných dohod či ujednání.

Členský stát, který přezval dotčeného státního příslušníka třetí země v souladu s prvním pododstavcem, vydá rozhodnutí o navrácení v souladu s odstavcem 1. V takových případech se nepoužije výjimka stanovená v prvním pododstavci.

Členské státy neprodleně oznámí Komisi veškeré stávající, pozměněné nebo nové dvoustranné dohody či ujednání.“

\* 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) (Úř. věst. L 077, 23.3.2016, s. 1).

## Článek 3

### *Provedení změny směrnice 2008/115/ES ve vnitrostátním právu*

2. Členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s článkem 2 do [6 měsíců od vstupu tohoto nařízení v platnost]. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.

Použijí tyto předpisy od [6 měsíců od vstupu v platnost].

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na článek 2 tohoto nařízení nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

## Článek 4

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Ustanovení čl. 1 bodu 6 se však použije ode dne [datum, od kterého se v členských státech použijí změny stanovené v článku 2].

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné v členských státech v souladu se Smlouvami.

Ve Štrasburku dne

*Za Evropský parlament  
předseda/předsedkyně*

*Za Radu  
předseda/předsedkyně*