

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.10.2010  
KOM(2010) 554 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o používání hlavy III (Vnitřní hranice) nařízení (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)**

## ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

### o používání hlavy III (Vnitřní hranice) nařízení (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)

#### 1. ÚVOD

Dne 13. října 2006 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)<sup>1</sup>, (dále jen „kodex“). Tento předpis zkonsolidoval a rozpracoval schengenské *acquis*, zejména pak relevantní ustanovení Schengenské úmluvy<sup>2</sup> a Společné příručky<sup>3</sup>. Jeho hlava III potvrzuje zásadu, že osoby, jež překračují vnitřní hranice mezi členskými státy schengenského prostoru, nejsou podrobovány kontrolám. Vytvoření prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, představuje jeden z nejhmatatelnějších úspěchů Unie.

Kodex stanoví kritéria, podle nichž lze určit, má-li výkon policejních pravomocí v pohraničních oblastech u vnitřních hranic účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Zrušení ochrany vnitřních hranic je podle kodexu spojeno i s povinností členských států odstranit na silničních přechodech na těchto hranicích překážky provozu. Ve výjimečných případech, kdy je závažně ohrožen veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, však mohou členské státy postupem podle kodexu ochranu svých vnitřních hranic po omezenou dobu znovu zavést.

Podle článku 38 kodexu *Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě do 13. října 2009 zprávu o používání hlavy III.*

Ke zjištění údajů o používání hlavy III rozeslala Komise členským státům dotazník. Tato zpráva byla sestavena na základě odpovědí 23 z nich, dva členské státy (HU, MT) požadované údaje nepředložily. Tato zpráva dále vychází z informací, jež Komisi předložili občané a poslanci Evropského parlamentu a podle nichž dochází na vnitřních hranicích k hraničním kontrolám.

#### 2. ZRUŠENÍ OCHRANY VNITŘNÍCH HRANIC (ČLÁNEK 20)

Podle kodexu lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Ze zrušení ochrany vnitřních hranic plyne i zrušení hraniční ostrahy. Zde uveďme, že v případě vnitřních dopravních spojení

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 1.

<sup>2</sup> Úmluva 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, Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19.

<sup>3</sup> Úř. věst. C 313, 16.12.2002, s. 97. Společná příručka byla v okamžiku přijetí kodexu zrušena.

v schengenském prostoru neplatí povinnost dopravců vracet cestující dopravené po zemi, letecky či po moři<sup>4</sup>.

### **3. PRAKTICKÉ POUŽÍVÁNÍ USTANOVENÍ O KONTROLÁCH NA ÚZEMÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ A ZJIŠTĚNÉ PROBLÉMY (ČLÁNEK 21)**

#### **3.1. VÝKON POLICEJNÍCH PRAVOMOCÍ (ČL. 21 PÍSM. A))**

##### **3.1.1. PRÁVNÍ ZÁKLAD**

K překračování vnitřních hranic mezi dvěma členskými státy by se mělo přistupovat v zásadě stejně jako k cestování mezi okresy či regiony jednoho členského státu. Členské státy však mohou vzhledem ke své odpovědnosti za zachování práva a pořádku a zajištění vnitřní bezpečnosti provádět na základě vyhodnocení rizik na celém svém území včetně pohraničních oblastí u vnitřních hranic kontroly. Četnost těchto kontrol se přitom může v jednotlivých oblastech lišit.

Príslušné orgány členských států mohou při výkonu policejních pravomocí kontrolovat osoby podle vnitrostátních právních předpisů na celém území daného státu včetně pohraničních oblastí, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Kodex uvádí příkladný výčet kritérií, podle nichž se posuzuje, je-li výkon policejních pravomocí hraničním kontrolám rovnocenný, či nikoli. Podle těchto kritérií nejsou policejní opatření pokládána za rovnocenná hraničním kontrolám v případech, kdy

*nemají za cíl ochranu hranic,*

*vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti,*

*jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích,*

*provádějí se na základě namátkových kontrol.*

##### **3.1.2. UPLATŇOVÁNÍ KRITÉRIÍ**

Vnitřní hranice a přilehlé pohraniční oblasti nejsou oblastmi, v nichž nelze provádět kontroly. K ozřejmení této skutečnosti bylo vypracováno několik kritérií, podle nichž lze posoudit, jsou-li policejní opatření hraničním kontrolám rovnocenná, či nikoli. Jelikož mohou být pohraniční oblasti zvláště rizikové z hlediska přeshraniční trestné činnosti, mohou zde být policejní kontroly četnější a intenzivnější než na jiných částech území. Tyto kontroly však musí být cílené a vycházet z konkrétních faktických poznatků a zkušeností policie, pokud jde o hrozby pro veřejnou bezpečnost. Tyto kontroly dále nesmějí být systematické. Policejní poznatky musí vycházet z faktů a být opětovně vyhodnocovány. Kontroly tedy musí být prováděny namátkově v závislosti na vyhodnocení rizik.

---

<sup>4</sup> Článek 26 Schengenské úmluvy a směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, Úř. věst. L 187, 10.7.2001, s. 45.

Většina členských států uvádí, že provádí nesystematické, namátkové policejní kontroly, při nichž vychází i) z vyhodnocení rizik pro bezpečnostní situaci (zejména rizika nedovoleného přistěhovalectví či porušení trestněprávních, bezpečnostních či dopravních předpisů), ii) z výměny informací na národní, regionální či místní úrovni a iii) z výsledků profilování. Nezřídka jsou tyto kontroly výsledkem mezinárodní spolupráce sousedících zemí (ve formě pravidelných schůzek a výměny policejních poznatků prostřednictvím národních kontaktních míst). Mohou mít podobu společných hlídek ustavených podle dohod o policejní spolupráci.

Je jednoduché určit, že určitá kontrola je prováděna v zájmu dodržování dopravních předpisů, nikoli k provedení hraniční kontroly. Je tomu tak např. tehdy, jsou-li řidiči vracející se z diskotéky v místě poblíž vnitřní hranice vyzváni, aby se podrobili dechové zkoušce, při níž může být nutno zjistit i totožnost určité osoby. Již obtížnější je posoudit povahu kontrol, jejichž cílem je vymáhat právní předpisy v oblasti přistěhovalectví.

Dalším důležitým hlediskem je cíl kontroly, jenž může být zaměřen na zboží, nikoli na osoby. Cíl kontroly je přitom rozhodujícím faktorem při posuzování toho, došlo-li k porušení Schengenského hraničního kodexu či právních předpisů EU o volném pohybu zboží. Naopak není relevantní, který vnitrostátní orgán kontrolu provádí, neboť členské státy mohou různé pravomoci svěřovat různým orgánům; např. celní úředník může být oprávněn kontrolovat oprávněnost pobytu, zatímco policista může být oprávněn kontrolovat zboží.

### **3.1.3. ČETNOST KONTROL – NESYSTEMATICKÉ KONTROLY**

Při určování toho, zdali jsou policejní kontroly kontrolami hraničními, či nikoli, je tedy důležitým vodítkem četnost kontrol, jež jsou prováděny v pohraničních oblastech u vnitřních hranic, ve srovnání s ostatními částmi území v podobné situaci. Většina členských států však nemá o četnosti kontrol v pohraničních oblastech údaje. Některé státy se domnívají, že četnost kontrol v pohraničních oblastech a na zbytku území nelze vzhledem k vzájemné odlišnosti praxe a priorit vůbec srovnávat. Několik států uvedlo, že policejní kontroly poblíž vnitřních hranic probíhají stejně často jako na zbytku území.

Náležitou četnost a pravidelnost kontrol přitom nelze striktně vymezit, neboť takové vymezení by muselo odrážet bezpečnostní situaci na území daného členského státu. Jako vodítko sice může sloužit vysoká četnost kontrol, je však nadále obtížné v jednotlivých případech posoudit, má-li tato četnost účinek rovnocenný systematickým hraničním kontrolám.

### **3.1.4. OVĚŘENÍ SPRÁVNÉHO UPLATŇOVÁNÍ KRITÉRIÍ**

Dne 22. června 2010 Evropský soudní dvůr v klíčovém rozsudku<sup>5</sup> uvedl, že vnitrostátní právní předpisy, které policejním orgánům členského státu svěřují pravomoc ověřovat totožnost osob pouze v 20kilometrové oblasti u vnitřní hranice bez ohledu na jejich chování a na zvláštní okolnosti zakládající riziko narušení veřejného pořádku za účelem kontroly, zda jsou dodržovány povinnosti týkající se držení a nošení dokladů a potvrzení stanovené zákonem, aniž by stanovily nezbytné meze této pravomoci zaručující, že výkon uvedené pravomoci v praxi nemůže mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám, jsou v rozporu s čl. 67 odst. 2 SFEU, jakož i s články 20 a 21 Schengenského hraničního kodexu.

---

<sup>5</sup> Spojené věci C-188/10 a C-189/10, Melki a další.

Vzhledem k tomuto rozsudku Komise členské státy žádá, aby adekvátně pozměnily své vnitrostátní právní předpisy, jež policejním orgánům svěřují v pohraničních oblastech u vnitřních hranic specifické pravomoci.

Komise je toho názoru, že k posouzení případné rovnocennosti účinku policejních kontrol a kontrol hraničních potřebuje od členských států více informací o důvodech a četnosti kontrol, jež v pohraničních oblastech u vnitřních hranic probíhají. Tyto informace jsou jak v zájmu sledování situace v těchto oblastech, tak v zájmu řešení stížností občanů a dotazů, které Komisi kladou poslanci Evropského parlamentu a podle nichž jsou cestující v určitých pohraničních oblastech u vnitřních hranic podrobováni pravidelným či dokonce systematickým kontrolám. V této souvislosti je nutno uvést, že některé členské státy dost dobře nemohou posoudit účel kontrol, jež u jejich vlastních občanů překračujících společnou vnitřní hranici systematicky provádějí sousední země.

Komise bude tedy nadále pečlivě posuzovat stížnosti a obracet se na členské státy s žádostí o vysvětlení. Nebudou-li tato vysvětlení uspokojivá, použije Komise v zájmu řádného uplatňování práva Unie všechny dostupné prostředky včetně zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

Komise proto požádá členské státy, aby jí předložily statistické údaje o policejních kontrolách, jež na svém území, a zejména v pohraničních oblastech, provedly.

K tomu, aby mohla Komise v praxi ověřovat četnost kontrol a obecné údaje, na jejichž základě jsou konkrétní kontroly prováděny, pojala záměr provádět neohlášené návštěvy na místě. Tento záměr zahrnuje do svého návrhu nařízení Rady o vytvoření hodnotícího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*<sup>6</sup> a zachová jej i v aktualizovaném návrhu, jenž byl zpracován vzhledem ke vstupu Lisabonské smlouvy v platnost<sup>7</sup>.

Vyvstane-li pak v reakci na bezpečnostní situaci na území členských států potřeba pravidelných a systematických kontrol, členské státy naplánují dočasné znovuzavedení ochrany svých vnitřních hranic v souladu s článkem 23 a násl. kodexu.

### **3.2. BEZPEČNOSTNÍ KONTROLY OSOB (ČL. 21 PÍSM. B))**

Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká *bezpečnostních kontrol osob prováděných v přístavech a na letištích příslušnými orgány podle právních předpisů jednotlivých členských států, odpovědnými pracovníky přístavů nebo letišť nebo dopravci, pokud se takové kontroly provádějí i u osob, které cestují v rámci členského státu.* Pracovníci letišť a přístavů či dopravci ověřují totožnost cestujících během bezpečnostních kontrol buď při odbavení nebo při vstupu do zabezpečené zóny letiště nebo před vstupem na palubu letadla nebo mohou kontroly tohoto druhu kombinovat. Komise nezpochybňuje, že tyto kontroly kombinovat lze, avšak tento postup nedoporučuje, neboť občané je nezdídko pocítují jako překážku pro výkon svého práva volného pohybu.

Účelem těchto kontrol by mělo být pouze ověření totožnosti cestujícího na základě cestovního dokladu. Občané EU se mohou prokázat cestovním pasem či občanským průkazem. Dopravci nejsou povinni, avšak mohou akceptovat i jiné doklady, např. řidičský průkaz, platební karty atd., v jejichž případě se o doklady totožnosti nejedná. Státní příslušníci třetích zemí se

<sup>6</sup> KOM(2009) 102 v konečném znění.

<sup>7</sup> Komise toto upravené znění návrhu předloží v říjnu 2010.

mohou prokázat cestovním pasem. Kontroly by přitom neměly ověřovat, má-li státní příslušník třetí země vízum či povolení k pobytu, neboť se jedná o pouhé kontroly totožnosti pro komerční účely či účely dopravní bezpečnosti. Členské státy nemohou požadovat další kontroly a dopravci nenesou žádnou odpovědnost v případě, že dopravují osoby, jež nesplňují podmínky pro vstup či pobyt v jiných členských státech schengenského prostoru. Dopravci sami nemohou od státních příslušníků třetích zemí ani požadovat, aby prokazovali oprávněnost svého pobytu předložením víza či povolení k pobytu. Stanovit takovou povinnost ve smlouvě s cestujícím by znamenalo obcházet zrušení ochrany vnitřních hranic.

### **3.3. POVINNOST VLASTNIT NEBO MÍT U SEBE PRŮKAZY A DOKLADY (ČL. 21 PÍSM. C))**

Zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká *možnosti členského státu stanovit svými právními předpisy povinnost vlastnit nebo mít u sebe průkazy a doklady*. Uloží-li členské státy takovou povinnost, musí tato povinnost platit na celém jejich území nebo v pohraničních oblastech u vnějších hranic. Nelze ji omezit na pohraniční oblasti u hranic vnitřních, neboť to by nezbytně vedlo k tomu, že by takové kontroly probíhaly pouze v těchto oblastech, a svým účinkem tak byly rovnocenné hraničním kontrolám.

### **3.4. POVINNOST HLÁSIT PŘÍTOMNOST (ČL. 21 PÍSM. D))**

V neposlední řadě se zrušení ochrany vnitřních hranic nedotýká *povinnosti státních příslušníků třetích zemí hlásit svou přítomnost na území jakéhokoliv členského státu podle článku 22 Schengenské úmluvy*. Některé členské státy toto ustanovení neuplatňují (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), několik jich uvádí praktické problémy při kontrole jeho dodržování, zatímco jiné státy je pokládají za užitečné, neboť jim pomáhá zjišťovat počet státních příslušníků třetích zemí na svém území. Podle názoru Komise je naplňování tohoto ustanovení v praxi obtížné a je otázkou, nakolik je tato povinnost hlásit svou přítomnost přínosná pro identifikaci nelegálních přistěhovalců. Komise proto navrhne změnu Schengenské úmluvy, která by tuto povinnost státních příslušníků třetích zemí – totiž hlásit přítomnost při vstupu na území členského státu – zrušila.

## **4. PLNĚNÍ POVINNOSTI ODSTRANIT PŘEKÁŽKY PROVOZU NA SILNIČNÍCH PŘECHODECH NA VNITŘNÍCH HRANICÍCH (ČLÁNEK 22)**

Podle článku 22 kodexu *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*. Členské státy musí být zároveň připraveny zajistit v souladu s články 23–31 nezbytná zařízení pro provádění kontrol v případě, že se znovu zavede ochrana vnitřních hranic<sup>8</sup>.

Komise obdržela od občanů řadu stížností na překážky, jež nadále brání plynulému provozu na některých silničních přechodech na vnitřních hranicích. Jedná se zejména o původní infrastrukturu (tj. budovy, kontrolní kabiny, zastřešení vozovek či přenosné vybavení, např. plastové dopravní kužely, zátarasy, omezení počtu jízdních pruhů, světelnou signalizaci či silniční značky) a dále o výrazné omezování rychlosti.

---

<sup>8</sup> Vzhledem k tomu, že země přidružené k Schengenu nejsou členy celní unie, provádějí se na jejich hranicích s členskými státy schengenského prostoru celní kontroly. Tyto přidružené země jsou oprávněny zachovávat příslušnou infrastrukturu včetně souvisejícího omezení rychlosti.

Většinu překážek, jež bylo možno neprodleně odstranit, eliminovaly členské státy ihned po zrušení ochrany vnitřních hranic. Některé překážky byly odstraněny jen postupně vzhledem k technickým problémům, některé zůstaly zachovány. Členské státy, jež se staly součástí schengenského prostoru v prosinci 2007, splnily uvedenou povinnost v několika etapách v závislosti na její obtížnosti (tj. většina překážek, např. silniční značky, byla odstraněna bezprostředně po zrušení ochrany vnitřních hranic, zatímco na odstraňování či úpravě rozsáhlejší infrastruktury se nadále pracuje). Nejčastějšími příčinami prodlení s plněním této povinnosti jsou náklady, omezení vlastnických práv, plánování budoucí přestavby či rozsáhlejších prací v souvislosti s reorganizací silničních přechodů. Komise lituje, že se toto konstatování týká i některých členských států, které jsou členy schengenského prostoru již dlouhou dobu. V zájmu řádného uplatňování práva Unie zahájila Komise v jednom případě řízení o nesplnění povinnosti podle článku 22, jež dosud nebylo ukončeno.

Některé členské státy (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) zachovaly na některých silničních přechodech původní infrastrukturu pro případ dočasného znovuzavedení ochrany hranic. Některé státy zachovávají původní infrastrukturu pro účely celních kontrol či kontrol nákladních automobilů (LU)<sup>9</sup>, jiné (CZ, FR, LT, LV) hodlají v případě znovuzavedení ochrany hranic využít přenosného vybavení. Některé členské státy (DE, PL, DK, IT) demontovaly v rámci možností veškerou infrastrukturu a v případě dočasného znovuzavedení ochrany hranic používají pouze přenosné vybavení. Podle názoru Komise lze stálou infrastrukturu zachovat v nezbytném rozsahu pro případy znovuzavedení ochrany hranic, pokud výsledkem není překážka bránící plynulému provozu či omezení rychlosti. Komise však zdůrazňuje, že zařízením pro znovuzavedení ochrany hranic může být i přenosná infrastruktura a vybavení, jejichž využití může být dokonce nákladově efektivnější než zachování stálé infrastruktury.

Většina členských států uvádí, že omezení rychlosti je dáno výlučně požadavky na bezpečnost silničního provozu (např. technickým stavem vozovky, stavebními pracemi na silnici nebo případy, kdy se silniční přechod nachází v městské oblasti či hornatém terénu). Zejména v případech, kdy je na přechodech zachována původní infrastruktura, je však podle názoru Komise nepřijatelné, aby členské státy zachovávaly z důvodu „bezpečnosti provozu“ omezení rychlosti, v některých případech až na 10 km/hod. (při současném zachování přenosných překážek, např. plastových dopravních kuželů či zátarasů), a aby ponechávaly některé jízdní pruhy uzavřeny. Cílem článku 22 je zajistit na silničních přechodech na vnitřních hranicích plynulý provoz. Kromě povinnosti zrušit omezení rychlosti, jež není výlučně dáno požadavky na bezpečnost silničního provozu, je k uvedenému účelu nutno přijmout další opatření, zejména v případě stávající infrastruktury. Podle názoru Komise nelze zachování rozsáhlejší infrastruktury vysvětlovat požadavky na bezpečnost silničního provozu. Je pochopitelné, že infrastruktura na bývalých hraničních přechodech neumožňuje zvýšit rychlost na maximum přípustné pro silnici dané kategorie. Poté, co však byla ochrana vnitřních hranic zrušena, je nutno stav na bývalých hraničních přechodech uzpůsobit. To platí i v případě, jsou-li plánovány velké projekty na přestavbu bývalých silničních hraničních přechodů, kdy je do jejich realizace zachována původní infrastruktura. Komise podtrhuje, že členské státy musí v těchto případech přijmout všechna nezbytná *dočasná* opatření, aby zajistily plynulý provoz.

V neposlední řadě platí, že členské státy mohou sice zbývající infrastrukturu na bývalých silničních přechodech na vnitřních hranicích využívat pro účely policejních kontrol (srv. bod

---

<sup>9</sup> Komise zdůrazňuje, že je celní kontroly nákladních automobilů nutno provádět v souladu s právními předpisy Unie, jež upravují volný pohyb zboží a dopravu.



3.1), tyto bývalé přechody však nemohou být jediným místem, kde tyto kontroly probíhají. Praktické výhody, jež tato stanoviště mají, navíc nemohou být rozhodujícím důvodem pro to, aby zde byly policejní kontroly prováděny.

## 5. DOČASNÉ ZNOVUZAVEDENÍ OCHRANY VNITŘNÍCH HRANIC (ČLÁNKY 23–31)

### 5.1. POSTUP

Od vstupu kodexu v platnost byly na vnitřních hranicích vzhledem k předvídatelným událostem a v případech, které vyžadovaly naléhavá opatření, dočasně znovu zavedeny kontroly osob ve dvanácti členských státech (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Sousedící země (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH) předložily údaje o tom, jak s danými státy během znovuzavedení ochrany hranic spolupracovaly. Žádný z těchto členských států nevedl, že by využil možnosti plánované dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic prodloužit. Příloha I uvádí seznam oznámení, jimiž členské státy informovaly o dočasném znovuzavedení ochrany svých vnitřních hranic, včetně odůvodnění a doby trvání.

Komise poznamenává, že doba, kterou má k dispozici (od okamžiku, kdy členský stát zašle oznámení, do okamžiku, kdy *de facto* znovu zavede ochranu vnitřních hranic v případě předvídatelných událostí) na vydání případného stanoviska za účelem formální konzultace s členskými státy, je příliš krátká<sup>10</sup>. Oznámení navíc často neuvádějí dost údajů, jež by Komisi umožňovaly stanovisko vydat. Z tohoto důvodu Komise dosud žádné stanovisko nevydala.

Údaje o dočasném znovuzavedení ochrany hranic jsou nezdědky i velmi obecné a neumožňují komplexně zhodnotit účelnost opatření, jež byla přijata vzhledem k hrozbě pro veřejný pořádek či vnitřní bezpečnost. Komise proto členské státy žádá, aby jí předkládaly jak podrobnější údaje, jakmile je budou mít k dispozici, tak jejich aktualizace, tak aby byla schopna komplexně zhodnotit, nakolik jsou plánovaná opatření adekvátní. Za tímto účelem připraví Komise standardní formulář, jenž bude pro hlášení dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic používán. Na základě dostupných informací se však Komise domnívá, že členské státy možnost znovu zavádět ochranu hranic nezneužívaly.

Problémy, jež členské státy ve svých zprávách v souvislosti se znovuzavedením ochrany vnitřních hranic uvádějí, souvisejí s nutností přesouvat v závislosti na situaci na hranicích lidské, materiálové či technické zdroje. Součinnost, kterou jim sousední země během znovuzavedení ochrany hranic poskytovaly, hodnotí tyto státy většinou kladně. K úspěchu těchto opatření zejména přispívalo, že konzultace probíhaly v dostatečném předstihu, plánovaná opatření (zejména v případě operativní podpory) byla koordinována se sousedními zeměmi a orgány na všech úrovních byly v pravidelném kontaktu a vyměňovaly si informace. Někdy začíná operativní spolupráce již společným vyhodnocením rizik a může mít podobu společných kontrol na společných kontrolních stanovištích nebo jmenování styčných důstojníků. Znovuzavedení ochrany hranic na obou stranách jsou přizpůsobena i zařízení na přechodech (např. rozmístění značek o omezení rychlosti či mobilních zátarasů. Několik členských států však uvedlo potřebu většího zapojení do tohoto procesu, tak aby mohly zejména informovat veřejnost.

---

<sup>10</sup> V některých případech bylo oznámení zasláno jen několik dnů před znovuzavedením ochrany hranic.

## 5.2. POUŽITELNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Článek 28 stanoví, že je-li znovu zavedena ochrana vnitřních hranic, použijí se obdobně příslušná ustanovení hlavy II. Použitelná ustanovení nebyla dále rozvedena, tak aby mohly členské státy řešit situaci a provádět hraniční kontroly flexibilně a v intenzitě, jež je úměrná dané hrozbě. Opatření přijatá během znovuzavedení ochrany hranic musí být omezena na minimum nutné z hlediska veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti členského státu. V závislosti na dané hrozbě nemusí být na hranicích nutně kontrolovány všechny osoby. Kontroly však musí být prováděny úměrně z hlediska času a místa, vycházet z analýzy rizik a dostupných zpravodajských informací a být cílené s ohledem na důvod pro znovuzavedení ochrany hranic.

Členské státy mohou rozhodnout o tom, v jakém rozsahu je nutno znovu zavést i ostrahu hranic.

Rozhodnutí o odepření vstupu lze přijmout pouze z důvodů, jež souvisí se znovuzavedením ochrany hranic. Rozhodnutí na standardním formuláři, jenž je upraven v části B přílohy V kodexu, nelze vystavit v případě občanů EU, neboť těm lze vstup odepřít výlučně z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví a při zachování procesních záruk podle směrnice 2004/38/ES<sup>11</sup>. Je-li vstup odepřen státním příslušníkům třetích zemí z důvodu neoprávněného pobytu, měly by být zahájeny postupy podle směrnice 2008/115/EC<sup>12</sup>. V případě dočasného znovuzavedení ochrany hranic se vnitřní hranice nestávají hranicemi vnějšími. Nepoužijí se tak určitá ustanovení, např. o razítkování cestovních pasů (článek 10 kodexu) nebo o zodpovědnosti dopravce. Komise dále připomíná, že se opatření, jež platí během znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, nemůže účastnit agentura FRONTEX, neboť její mandát je omezen na ochranu hranic vnějších.

## 5.3. INFORMOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

Podle kodexu je o plánovaném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic nutno plně informovat veřejnost. Touto povinností nejsou dotčeny požadavky na bezpečnost. Členské státy tuto povinnost plní odlišně v závislosti na povaze dané události (plánované znovuzavedení ochrany hranic či naléhavá opatření). V předstihu pořádají informační kampaně, a to v závislosti na času, který zbývá, a za využití všech dostupných sdělovacích prostředků (např. televize, rozhlasu, novin, internetu či tiskových služeb příslušných vnitrostátních orgánů). Občané jsou informováni především o povinnosti mít u sebe při překračování hranic cestovní doklad a o důvodech a rozsahu kontrol. Ve většině případů byla veřejnost informována podle všeho dostatečně. S výjimkou FI se členské státy neodvolávají na zachování důvěrnosti podle článku 31, přestože uvedené ustanovení je pokládáno za velmi důležité v případě potřeby jeho uplatnění.

Komise je toho názoru, že stávající právní rámec, jímž se dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic řídí, je v zásadě dostačující. Vyzývá však členské státy, aby včas předkládaly podrobnější údaje.

---

<sup>11</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, Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77.

<sup>12</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 [kterou jsou členské státy povinny převést do vnitrostátního právního řádu nejpozději do 24. prosince 2010], Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98.

## 6. ZÁVĚRY

1. Komise lituje, že termín pro předložení této zprávy nemohl být dodržen, neboť několik členských států předložilo požadované informace se zpožděním.
2. V souvislosti s používáním ustanovení hlavy III zjistila Komise tři okruhy problémů:
  - 2.1. Vytvoření prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, je bezesporu jedním z největších a nejhmatatelnějších úspěchů Unie. Jakákoli omezení, např. policejní kontroly v blízkosti vnitřních hranic, vnímají občané jako překážku ve výkonu práva volného pohybu. Osoby nelze kontrolovat ani jen proto, že překračují vnitřní hranici, ani na hranici, ani v pohraničních oblastech.

Komise je znepokojena problémy, jež uvádějí cestující ve spojitosti s údajnými pravidelnými a systematickými kontrolami v určitých pohraničních oblastech u vnitřních hranic. Komise situaci v těchto oblastech úzce sleduje. Za tímto účelem bude nadále pečlivě posuzovat stížnosti občanů a obracet se na členské státy s žádostí o vysvětlení. V zájmu řádného uplatňování práva Unie hodlá Komise využít všech dostupných prostředků a v případě nutnosti i zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

Komise proto požádá členské státy, aby jí předložily statistické údaje o policejních kontrolách, jež na svém území, a zejména v pohraničních oblastech u vnitřních hranic, provedly.

Komise připomíná, že vede-li bezpečnostní situace členské státy k tomu, aby prováděly pravidelné a systematické kontroly, jsou tyto státy povinny dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic podle článku 23 a násl. kodexu.

Ve svém návrhu na změnu schengenského hodnotícího mechanismu Komise upravuje neohlášené návštěvy na místě, při nichž by ověřovala, že kontroly na vnitřních hranicích skutečně neprobíhají.

Komise dále zdůrazňuje, že členské státy, jejichž vnitrostátní právní řád svěřuje vnitrostátním policejním orgánům zvláštní pravomoci v pohraničních oblastech u vnitřních hranic, musí v tomto řádu provést co nejdříve změny v souladu s rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci Melki.

- 2.2 Členské státy musí odstranit veškeré překážky bránící plynulému provozu na silničních přechodech na vnitřních hranicích, zejména pak omezení rychlosti, jež se nezakládají výlučně na hlediscích bezpečnosti silničního provozu. Podle názoru Komise nelze požadavky bezpečnosti provozu používat jako argument pro zachování rozsáhlejší infrastruktury, kvůli níž je často výrazně omezována rychlost.
- 2.3 Komise trvá na tom, aby členské státy včas oznamovaly plánované znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, a žádá je, aby předkládaly podrobné údaje podle článku 24, tak aby mohla v případě nutnosti vydat stanovisko a formálně konzultovat s členskými státy.

## PŘÍLOHA I

### Oznámení členských států o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic podle článku 23 a násl. Schengenského hraničního kodexu

Členský stát	Doba trvání	Odůvodnění
Francie	21. října 2006, 8.00–20.00 hod.	Dny mládeže radikálních mladých Basků v Saint-Pée-sur-Nivelle a demonstrace v Bayonne organizovaná výborem pro podporu Philippa Bidarta  Francouzsko-španělská hranice (hraniční přechod na dálnici A63 v Biriadou, most St Jacques, most v Béhobie, nádraží v Hendaye)
Finsko	9.– 21. října 2006	Neformální setkání hlav států a vlád v Lahti  Kontroly probíhaly zejména na letištích Helsinky-Vantaa, Turku a Tampere-Pirkkala a v přístavech Helsinky, Hanko a Turku; finsko-švédská a finsko-norská pozemní hranice
Finsko	13.– 29. listopadu 2006	Setkání v rámci evropsko-středomořského partnerství (Euromed) v Tampere  Kontroly probíhaly zejména na letištích Helsinky-Vantaa, Turku a Tampere-Pirkkala a v přístavech Helsinky, Hanko a Turku; finsko-švédská a finsko-norská pozemní hranice
Francie	12.–16. února 2007	Konference hlav států Afriky a Francie v Cannes (13.–16. února 2007)  Francouzsko-italská hranice (oznámení uvádí podrobné údaje)
Německo	25. května – 9. června 2007	Summit G8 v Heiligendammu v Mecklenbursku-Předním Pomořansku (6.–8. června 2007)  Pozemní, vzdušné a námořní hranice
Island	2.–3. listopadu 2007	Účast <i>MC Hells Angels</i> na otevření islandského motocyklového klubu ( <i>Icelandic Motorcycle club</i> ) v Reykjavíku (1.–4. listopadu 2007)  Vzdušné hranice (bylo kontrolováno 14 letů ze SE, DK, FI, DE a NO)

Rakousko	2. června – 1. července 2008	Mistrovství Evropy ve fotbale EURO 2008, AT-CH (7.– 29. června 2008)  Pozemní a vzdušné hranice
Francie	27. září 2008, 8.00–18.45 hod.	Demonstrace svolaná stranou Batasuna na 27. září v 16.00 hod. do Bayonne  Pět hraničních přechodů mezi FR a ES (Hendaye: dálnice A63, mezinárodní most St Jacques, mezinárodní most v Béhobie, nádraží a přístav v Hendaye)
Finsko	24. listopadu – 5. prosince 2008	Jednání Ministerské rady OBSE v Helsinkách (4.–5. prosince 2008)  Kontroly probíhaly zejména na letišti Helsinky-Vantaa a v přístavech v Helsinkách a Turku
Island	5.–7. března 2009	Návštěva <i>MC Hells Angels</i> u islandského motocyklového klubu ( <i>Icelandic Motorcycle club</i> ) v Reykjavíku  Vzdušné hranice (bylo kontrolováno 16 letů ze SE, DK, NL, FR, DE a NO)
Německo	20. března – 5. dubna 2009	Summit NATO ve Štrasburku, Baden-Badenu a Kehlmu (3.– 4. dubna 2009)  Pozemní, vzdušné a námořní hranice
Francie	30. března – 5. dubna 2009	Summit NATO ve Štrasburku (3.–4. dubna 2009)  Pozemní a vzdušné hranice s BE, LU, DE, CH, IT a ES
Itálie	28. června – 15. července 2009	Summit G8 v L'Aquile (10.–12. července 2009)  Pozemní, vzdušné a námořní hranice
Francie	19. září 2009, 13.00–19:40 hod.	Demonstrace strany Batasuna v Bayonne  Pět hraničních přechodů mezi FR a ES (dálnice A63, mezinárodní most St Jacques, mezinárodní most v Béhobie, nádraží a přístav v Hendaye)
Španělsko	26.–27. září 2009	Oslavy „Dne baskických bojovníků“ v Baskicku a Navaře (ES) a v regionu Pyrénées-Orientales (FR)  Španělsko-francouzská pozemní hranice v provinciích Guipúzcoa a Navarra

Francie	27. září 2009	50. výročí založení organizace ETA  Francouzsko-španělská pozemní hranice, komplex hraničních přechodů vedoucí z Hendaye do Arneguy (14 hraničních přechodů)
Norsko	27. listopadu – 12. prosince 2009	Udílení Nobelovy ceny míru v Oslo (10. prosince 2009)  Norsko-německá a norsko-dánská hranice, jakož i lety směřující do NO a dalších zemí schengenského prostoru
Dánsko	1.–18. prosince 2009	Konference OSN o změně klimatu v Kodani (7.–18. prosince 2009)  Dánsko-německá a dánsko-švédská hranice
Malta	5.–18. dubna 2010	Návštěva papeže Benedikta XVI. (17.–18. dubna 2010)  Mezinárodní letiště Malta a námořní terminál pro osobní přepravu ve Vallettě
Estonsko	17.–23. dubna 2010	Neformální setkání ministrů zahraničí NATO v Tallinnu (22.–23. dubna 2010)  Pozemní, námořní a vzdušná hranice (oznámení uvádí podrobné údaje)
Francie	28. května – 2. června 2010	Francouzsko-africký summit v Nice (31. května – 1. června 2010)  Francouzsko-italská hranice (oznámení uvádí podrobné údaje)
Lotyšsko	24. května – 1. června 2010	Parlamentní shromáždění NATO v Rize (28. května – 1. června 2010)  Lotyšsko-estonská a lotyšsko-litevská pozemní hranice, jakož i přístav a mezinárodní letiště v Rize