



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 16.9.2011
KOM(2011) 561 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Správa Schengenu – posílení prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích

1. Úvod

1.1. *Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích*

Volný pohyb je definujícím principem Evropské unie a možnost pohybu v rámci Evropské unie (EU) bez hraničních kontrol na vnitřních hranicích je jedním z jejích největších úspěchů. Mnoho lidí této svobody využívá, každý rok se v rámci EU uskuteční více než miliarda takových cest a veřejné mínění trvale řadí svobodu cestování mezi nejdůležitější přínosy Unie¹. Navíc je prostor bez kontrol na vnitřních hranicích zásadní pro úspěch jednotného trhu, včetně volného pohybu pracovníků, zboží a služeb, a pro trvajícím úsilí Evropy podpořit hospodářský růst.

Schengenský prostor je založen na souboru pravidel (schengenské *acquis*), jež zahrnují nejen zrušení kontrol na vnitřních hranicích a společná pravidla pro kontroly na vnějších hranicích, ale také společnou vízovou politiku, policejní a justiční spolupráci, společná pravidla ohledně návratu nelegálních migrantů a ustavení společných databází, jako je Schengenský informační systém (SIS).

Základy schengenské spolupráce jsou pevné, ale nedávné události poukázaly na nutnost zajistit, aby schengenský prostor mohl efektivně zvládat zátěž, která na něj může dolehnout z důvodu nedostatků na jeho vnějších hranicích nebo vnějších faktorů mimo jeho kontrolu. Reakce Unie se musí zaměřit na tyto rozličné výzvy, chráníce přitom právo občanů na volný pohyb.

Proto ve svém květnovém sdělení o migraci² Komise poukázala na potřebu koordinované reakce na takové situace na úrovni EU a uvedla, že pravděpodobně navrhne vhodný mechanismus a další prostředky k zaručení jednotného provádění schengenských předpisů a jejich jednotný výklad.

Podobně se také Evropská rada z 23.–24. června 2011³ vyslovila pro zavedení takového mechanismu, „aby bylo možné reagovat na mimořádné okolnosti ohrožující celkové fungování schengenské spolupráce, aniž by došlo k ohrožení zásady volného pohybu osob“. Komise byla vyzvána, aby do konce září 2011 předložila za tímto účelem příslušný návrh.

Toto sdělení a doprovodné legislativní návrhy⁴ jsou odpovědí na tuto žádost a také na výzvu červnové Rady pro spravedlnost a vnitřní věci pro zesílené politické vedení schengenské spolupráce⁵ a červencové usnesení Evropského parlamentu⁶, které požaduje, aby jakýkoli nový mechanismus upřel svou pozornost na zvýraznění svobody pohybu a posílení správy EU schengenského prostoru.

Občané EU očekávají, že budou moci požívat práva svobody pohybu a volně cestovat v bezpečné Evropě bez hranic. Hrozbám typu kriminalita, terorismus apod. by nemělo být dovoleno toto narušit. Zároveň musí být Unie a její členské státy schopny rychle a efektivně

¹ Eurobarometr, „Veřejné mínění v Evropské unii – jaro 2011“, s. 31–32.

² KOM(2011) 248 ze dne 4. května 2011.

³ EUCO 23/11 ze dne 24. června 2011.

⁴ KOM(2011) 559 a KOM(2011) 560.

⁵ 11476/11 (ASIM 64 COMIX 395).

⁶ P7_TA(2011)0336.

reagovat na závažné hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost. Tímto komplexním balíčkem vzájemně propojených opatření Komise usiluje o koordinovanou reakci na úrovni EU, jež zajistí, že základní zásady práva Unie a zejména právo volného pohybu budou ochráněny, a umožní, aby všechny evropské zájmy byly vzaty v potaz při zabezpečování schengenského prostoru, přičemž stanoví omezení pro jednostranné vnitrostátní iniciativy, jež izolovaně nemohou nikdy představovat efektivní reakci na společné hrozby. Zásadním a nepostradatelným prvkem tohoto balíčku opatření je zajištění toho, že o mimořádném a dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic se bude rozhodovat v souladu s metodou Společenství při zohlednění obecné odpovědnosti Komise vůči Evropskému parlamentu.

2. POSÍLENÍ ŘÍZENÍ SCHENGENSKÉHO PROSTORU

Volný pohyb občanů v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je založen na systému, který závisí na vzájemné důvěře, že každý ze zúčastněných států bude připraven a schopen provádět různé právní nástroje tvořící schengenské *acquis*.

Evropská unie již zavedla nástroje, jež pomohou členským státům splnit jejich závazky a reagovat na kritické okolnosti, které mohou ohrozit Schengen. Členské státy mohou kupříkladu usilovat o finanční pomoc a praktickou podporu od Komise prostřednictvím fondů EU. Agentura Frontex může organizovat společné operace nebo nasadit pohraniční jednotky rychlé reakce. Členské státy mají rovněž možnost obrátit se pro další pomoc na jiné členské státy, Europol nebo Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO). Podrobnější informace jsou uvedeny v příloze 1.

Kromě toho, jak je uvedeno v květnovém sdělení o migraci⁷, bude Komise spolu s členskými státy pokračovat v práci na pokynech, které mají zajistit jednotné provádění schengenských předpisů. Proces byl zahájen setkáním odborníků v červenci 2011. Odborníci určí nedostatky a oblasti, kde bude zřejmě zapotřebí dalšího vyjasnění schengenského *acquis*, například u vydávání cestovních dokladů nebo povolení k pobytu.

Tyto nástroje ovšem nemohou samy o sobě zaručit, aby byly schengenské předpisy uplatňovány každým z členských států jednotným způsobem. Prostředkem ke kontrole je zde schengenský hodnotící mechanismus, který se používá ke kontrole uplatňování schengenského *acquis* a který vydává doporučení ohledně nedostatků. Současný mechanismus spoléhající na mezivládní systém vzájemného hodnocení není dostatečný k efektivnímu odstranění všech slabých stránek. Proto Komise minulý rok navrhla přístup pod vedením Unie⁸.

V jádru tohoto nového přístupu je možnost uskutečnění ohlášené či neohlášené kontroly jakéhokoli členského státu týmem pod vedením Komise sestávajícího z odborníků z jiných členských států a agentury Frontex za účelem ověření uplatňování schengenského *acquis*. Zpráva vypracovaná na základě každé kontroly by identifikovala nedostatky a předložila jasná doporučení pro nápravná opatření a lhůty pro jejich provedení. Hodnocený členský stát by poté musel vypracovat akční plán, jež by stanovil, jak bude přistupovat k těmto doporučením. V rámci kontroly provádění akčního plánu ze strany Unie by se mohly uskutečnit další kontrolní návštěvy.

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM(2010) 624 ze dne 16. listopadu 2010.

Tyto změny zlepšují systém hodnocení a monitorování, ale nezabývají se situacemi, kdy tyto kroky, byť v kombinaci s opatřeními popsány v příloze 1, nestačí na nápravu nedostatků při provádění *acquis* členskými státy, a zejména při kontrole vnějších hranic.

Proto v momentě, kdy opatření přijatá na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni situaci nezlepší, může být nezbytné znovu zavést ochranu vnitřních hranic s členským státem trpícím nedostatkem, pokud situace představuje závažnou hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni. K takovému opatření by se přistoupilo pouze jako k poslední možnosti a pouze v rozsahu a době trvání, které by byly nutné k přiměřenému zmírnění nepříznivých důsledků mimořádných okolností. Zahrnutí takové možnosti do systému správy Schengenu by rovněž posloužilo jako preventivní opatření s odrazujícím účinkem.

Z tohoto důvodu Komise svůj návrh z roku 2010 mění tak, aby odpovídal této situaci.

3. MIMOŘÁDNÉ OKOLNOSTI, JEŽ MOHOU VYÚSTIT VE ZNOVUZAVEDENÍ OCHRANY VNITŘNÍCH HRANIC JAKO POSLEDNÍ MOŽNOSTI

Jak dnes probíhá znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Podle Schengenského hraničního kodexu⁹ může členský stát za mimořádných okolností dočasně znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic, pokud existuje „závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost“. Jestliže lze hrozby, jež jsou motivací pro znovuzavedení, předvídat, musí dotyčný členský stát co nejdříve oznámit dalším členským státům a Komisi všechny příslušné informace o rozsahu a trvání znovuzavedení a jeho důvody. Komise může k oznámení vydat stanovisko, na jehož základě se mohou uskutečnit konzultace mezi členskými státy a Komisí. V naléhavých případech může být znovuzavedení vykonáno okamžitě.

Komise v říjnu 2010 podala zprávu¹⁰ o tom, že od vstupu v platnost kodexu v říjnu 2006 byla možnost znovu zavést ochranu vnitřních hranic využita ve 22 případech. Od zveřejnění zprávy byla ochrana vnitřních hranic členskými státy znovu zavedena ve čtyřech případech, naposledy Norskem a Švédskem v reakci na teroristické činy v Norsku. Ve většině případů však bylo znovuzavedení ochrany hranic využito za účelem umožnění policejním orgánům zvládnout bezpečnostní dopady velkých sportovních akcí, politických demonstrací nebo politických setkání na vysoké úrovni. Jednostranné opětovné zavedení ochrany hranic nikdy nepřesáhlo dobu 30 dnů a většinou trvalo mnohem kratší dobu.

Nicméně informace, které členské státy mají poskytovat jiným členským státům a Komisi, nepřicházejí dostatečně včas nebo neobsahují dostatečné podrobnosti, aby mohla Komise vydat užitečné stanovisko k oznámení.

Potřeba mechanismu na úrovni Evropské unie

Vzhledem k tomu, že volný pohyb osob v rámci prostoru bez vnitřních hranic je klíčovým úspěchem Unie, z něhož profitují všichni lidé žijící v této oblasti, mělo by být obecným

⁹ Úř. věst. L 105, 13.04.2006, s. 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

pravidlem přijímat v této věci rozhodnutí spíše na úrovni Unie, než jednostranně na vnitrostátní úrovni.

Koordinovaná odpověď na úrovni EU by umožnila, aby všechny evropské zájmy byly zohledněny. Taková odpověď by reagovala na situace, kdy členské státy čelí krátkodobé a do velké míry lokalizované hrozbě pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost a nebo situacím s širšími a dlouhodobějšími dopady. V obou případech je evropská koordinovaná odpověď opodstatněná vzhledem k tomu, že s každým rozhodnutím znovu zavést ochranu vnitřních hranic, byť na omezenou dobu a v omezeném geografickém rozsahu, jsou spojeny lidské a hospodářské dopady, jež jsou pociťovány i mimo stát, který se k takovým opatřením uchýlil. Důvod pro takový koordinovaný evropský přístup je ještě více pádný v případě, kdy úsek vnější hranice je předmětem nečekaného a silného tlaku nebo když členský stát trvale nezvládá chránit svůj úsek vnější hranice.

Ochrana hranice by měla být za těchto okolností znovu zavedena jako poslední možnost a pouze tehdy, když už byla uskutečněna jiná opatření s cílem stabilizovat situaci na příslušném úseku vnější hranice, a to buď na evropské úrovni v duchu solidarity, a/nebo na vnitrostátní úrovni, aby byl zaručen lepší soulad se společnými předpisy.

Navrhovaný posílený přístup na úrovni EU pro mimořádné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic

Závažná hrozba pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost stále zůstává jediným důvodem pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Přísná kritéria pro mimořádnou výjimku z prostoru bez vnitřních hranic se neuvolňují a budou uplatňována na každou situaci, kdy je takové opatření zvažováno. Bude se to týkat případů, jako jsou velké sportovní akce nebo politická setkání na vysoké úrovni, ale také událostí, jež vyžadují okamžitá opatření, jako např. teroristické nebo jiné zločinné útoky, jako byl nedávný ohavný čin v Norsku.

Nepříznivé důsledky buď trvající neschopnosti členského státu odpovídajícím způsobem chránit část vnější hranice EU, nebo náhlého a nečekaného přílivu příslušníků třetích zemí v části této hranice by mohly za určitých okolností být považovány za takovou hrozbu. Příloha 2 shrnuje hlavní typy situací, jež mohou nastat.

Hlavním pravidlem podle posíleného přístupu na úrovni EU by bylo, že každé rozhodnutí o znovuzavedení ochrany vnitřních hranic by bylo přijímáno Komisí coby prováděcí akt s odpovídající účastí členských států. Evropský parlament by byl o takových opatřeních řádně informován. Rozhodnutí by určilo rozsah a dobu trvání znovuzavedení ochrany s možností prodlužovat tuto dobu o 30 dnů s maximální délkou šesti měsíců. Výjimečně by toto šestiměsíční omezení neplatilo v situacích, kdy by znovuzavedení ochrany vnitřních hranic vycházelo z nepříznivého zjištění na základě schengenského hodnotícího mechanismu o tom, že nějaký členský stát trvale nezvládá odpovídajícím způsobem chránit svůj úsek vnější hranice.

Přesto v naléhavých situacích mohou členské státy stále přistoupit k jednostrannému opatření znovu zavést ochranu vnitřních hranic, ale pouze na omezenou dobu (pět dnů), přičemž o prodloužení této doby by muselo být rozhodnuto podle nového postupu EU pro prováděcí akty.

Při rozhodování o dočasném znovuzavedení ochrany hranic musí být posouzena nutnost přistoupit k takovému opatření, jež má zmírnit hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní

bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni, která dala důvod žádosti nebo iniciativě pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, a rovněž posouzena přiměřenost opatření proti této hrozbě. Toto posouzení musí být založeno na podrobných informacích předložených dotyčným členským státem nebo státy nebo dalších relevantních informacích. Při tomto posuzování musí být zejména zohledněny následující skutečnosti:

- pravděpodobný dopad každé z hrozeb pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni, včetně hrozeb, jež představují organizovaný zločin či teroristická činnost;
- dostupnost opatření technické a finanční podpory, k nimž by se mohlo sáhnout na vnitrostátní a/nebo evropské úrovni, včetně pomoci od orgánů Unie jako Frontex nebo Europol, a rozsah, v jakém mohou taková opatření odpovídajícím způsobem pomoci proti hrozbám pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni;
- současný a pravděpodobný budoucí dopad všech závažných nedostatků týkajících se ochrany vnějších hranic nebo řízení o navrácení identifikovaných schengenskými hodnoceními v souladu s nařízením, kterým se zřizuje hodnotící a monitorovací mechanismus pro ověřování uplatňování schengenského *acquis*;
- pravděpodobný dopad takového opatření na volný pohyb v rámci prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

Znovuzavedení ochrany vnitřních hranic je jednoznačně poslední možností, kterou by bylo možné zvažovat pouze tehdy, když se ukáže, že jiná opatření nedokážou zmírnit identifikovanou závažnou hrozbu.

Mělo by se zdůraznit, že i v případě zavedení ochrany vnitřních hranic je dotyčný členský stát nadále vázán povinností zaručit právo osob oprávněných k volnému pohybu podle smluv a Charty základních práv nebo podle směrnice 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Dokonce i v případě dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic mohou tedy občané Unie a jejich rodinní příslušníci vstupovat na území jiného členského státu na základě předložení pouze platného cestovního pasu nebo občanského průkazu. Všechny procesní záruky, ze kterých se těší občané Unie a jejich rodinní příslušníci, zůstávají nadále v platnosti. Příslušníci třetích zemí legálně pobývající v schengenském prostoru budou také moci nadále cestovat na základě svého cestovního dokladu či případně platného víza nebo povolení k pobytu.

4. DOHLED EU NAD SPRÁVOU SCHENGENU

Vzhledem k tomu, že prostor bez kontrol na vnitřních hranicích představuje jednu z nejméně oceňovaných svobod Evropské unie pro osoby žijící a cestující v tomto prostoru, měly by proto orgány EU tuto svobodu chránit, aniž by oslabily schopnost členských států a EU efektivně čelit závažným hrozbám pro bezpečnost a veřejný pořádek. Je tedy důležité udržovat neustálý dialog mezi hlavními politickými aktéry ohledně fungování schengenského prostoru a o výzvách, kterým čelí. Posílený schengenský hodnotící mechanismus a mechanismus na úrovni EU pro reakci na mimořádné hrozby jsou právní nástroje, jež zvýší efektivitu schengenského prostoru a průhlednost jeho fungování.

Kromě těchto právních nástrojů přispějí k lepší odpovědnosti a demokratické kontrole také pravidelné zprávy Evropskému parlamentu o výsledcích různých monitorovacích kontrol v rámci činnosti schengenského hodnotícího mechanismu a okamžité poskytování informací Evropskému parlamentu týkajících se každého kroku, jež by mohl vést k možnému znovuzavedení ochrany hranic. Kromě toho bude Komise každé dva roky předkládat orgánům Evropské unie přehled o fungování Schengenu. To poskytne základ pro pravidelné debaty v Evropském parlamentu a Radě a přispěje k posílení politického vedení a spolupráce v schengenském prostoru.

Komise rovněž posoudí možnosti, jak zlepšit povědomí veřejnosti o způsobu fungování Schengenu, včetně zajištění toho, že v případě mimořádného rozhodnutí dočasně znovu zavést ochranu hranic budou poskytovány dostatečné informace.

5. ZÁVĚR

Schengenský prostor je nepostradatelný pro každého, kdo žije v Evropě. Komise navrhuje posílit schengenské *acquis* o prostředek systému správy, jež by byl schopen efektivně, včas a koordinovaně na úrovni Unie reagovat na mimořádné okolnosti a výzvy, jež by mohly dát v sázku celkové fungování Schengenu. Komise také navrhuje zahájit pravidelnější a strukturovaný politický dialog mezi evropskými orgány o fungování Schengenu.

OPATŘENÍ EU NA PODPORU ČLENSKÝM STÁTŮM PŘI SPRÁVĚ JEJÍCH VNĚJŠÍCH HRANIC

Členský stát může požádat o praktickou a finanční podporu pro zvládnutí kritické situace nebo nedostatků na své vnější hranici z následujících zdrojů:

Pomoc od agentury Frontex

Frontex je agentura EU, jejímž posláním je podporovat členské státy při ochraně jejich vnějších hranic. Dodatečné materiální prostředky, jež má agentura Frontex k dispozici na základě nedávné revize příslušného nařízení, a rozšíření jejího mandátu touto revizí poslouží k zlepšení schopnosti pomáhat členským státům, které čelí specifickým výzvám při správě svých vnějších hranic nebo se vyrovnávají s následky velkého přílivu migrantů během krátkého časového úseku.

Praktická pomoc zahrnuje společné operace, jejichž cíle je kupříkladu hlídkování na vnější hranic ve společném zájmu všech členských států. Příkladem je probíhající společná námořní operace „Hermes“ v jižním Středomoří, která byla zahájena v únoru 2011 v rámci evropské sítě hlídek a jejímž hlavním cílem je kontrola přílivu přistěhovalců ze severní Afriky do Itálie a na Maltu. Probíhající operace „Poseidon“ podél řecko–turecké pozemní a námořní hranice je dalším příkladem takové společné operace.

Pomoc ze strany agentury Frontex může mít rovněž podobu nasazení pohraničních jednotek rychlé reakce na základě žádosti členského státu. Takové jednotky byly nasazeny podél řecko–turecké pozemní hranice v období od listopadu 2010 do března 2011. Pohraniční jednotky rychlé reakce sestávají z pohraničních stráží z několika členských států EU pod operačním velením hostitelského členského státu. Na základě revize nařízení o agentuře Frontex byly kapacity pomoci od agentury Frontex racionalizovány a posíleny prostřednictvím možnosti požádat o nasazení jednotek evropské pohraniční stráže.

Agentura Frontex může rovněž poskytovat pomoc členskému státu v oblasti budování kapacit za účelem pomoci mu posílit technické kapacity a lidské zdroje pro správu jeho hranic nebo splnit jiné aspekty jeho povinností podle schengenského *acquis*, například ohledně navracení nelegálních migrantů. Tak například agentura Frontex poskytla pomoc Řecku při rozvoji kapacity pro zvládnutí navracení nelegálních migrantů.

Financování EU

Finanční solidarita mezi členskými státy Evropské unie v oblasti správy hranic se uskutečňuje prostřednictvím Evropského fondu pro vnější hranice (EBF). Financování, jež může mít přímý nebo nepřímý dopad pro pomoc členským státům při zvládnutí přílivu migrantů, je rovněž k dispozici v rámci jiných fondů EU týkajících se migrace, zejména návratového fondu, Evropského uprchlického fondu a Evropského fondu pro integraci. Finanční prostředky jsou k dispozici jako součást každoročního proplácení činností organizovaných na vnitrostátní úrovni (z prostředků přidělených státům) nebo napříč několika členskými státy („akce Společenství“) nebo ve formě naléhavého proplácení a jsou spravovány Komisí. Itálii bylo již například v roce 2011 poskytnuto naléhavé financování v rámci EBF (a Evropského uprchlického fondu), jež jí pomáhá zvládnout, alespoň částečně, následky velkého přílivu migrantů ze severní Afriky, kterému v tomto roce čelí. Během posledních několika let

obdržely za účelem odstranění slabých stránek na hraničních přechodech podporu v rámci „zvláštních opatření“ EBF také Řecko, Malta, Španělsko a Itálie.

Ve sdělení „Dialog se zeměmi jižního Středomoří o migraci, mobilitě a bezpečnosti“ Komise vyjádřila stanovisko, že řádná správa hranic bude možná jedině tehdy, když budou vyčleněny odpovídající finanční zdroje EU. Komise navíc ve sdělení „Rozpočet pro Evropu 2020“ navrhla velmi významné navýšení prostředků určených na politiky v oblasti vnitřních věcí, jež by dosahovaly celkové výše přibližně 8,2 miliardy EUR na období 2014–2020, s cílem zajistit, aby otázky migrace byly řešeny řádně a včas.

Jiná opatření podpory

V závislosti na okolnostech, jimž je dotyčný členský stát vystaven a zejména, pokud do tohoto státu dorazí velké množství žadatelů o azyl, může být užitečné vyhledat pomoc od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, například ve formě podpůrných jednotek v oblasti azylu, které mohou kupříkladu poskytnout technické poradenství ohledně přijímání a vyřizování záležitostí žadatelů. Řecko již v posledních měsících obdrželo tento druh pomoci v oblasti budování kapacit od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu s cílem posílit hlavní aspekty svého azylového systému.

Stejně tak pokud výzvy, jimž dotyčný členský stát čelí, mají trestní rozměr, může být na místě usilovat o pomoc od Europolu. Pokud jsou například do převaděčství a pašování migrantů zapojeny zločinecké sítě, může s navržením a provedením efektivních opatření proti takovým sítím pomoci Europol. Europol v nedávných měsících pomáhal Itálii, tím že poskytl posouzení rizika o rozsahu, v jakém by mohla být nestabilní politická situace v regionu zneužita zločineckými nebo teroristickými sítěmi. Rovněž poskytoval Itálii pomoc na místě na Lampeduse zajišťováním přístupu do kriminálních databází v reálném čase a asistováním při shromažďování informací.

Za určitých okolností může jeden nebo více členských států poskytnout *ad hoc* pomoc členskému státu v nesnázích, zejména pokud je pomáhající členský stát přímo dotčen krizovou situací v tomto státě, například když se jedná o sousední stát, nebo když mají k dispozici nějakou zvláštní kapacitu nebo odborné znalosti, která by mohla být pro členský stát v nesnázích užitečnou.

Spolupráce s třetími zeměmi

EU a její specializované agentury mají možnost přijmout nejrůznější kroky směrem ke spolupráci a dialogu s třetími zeměmi původu nebo tranzitu s cílem pomoci posílit ochranu hranic a zastavit příliv nelegální migrace do Unie. Taková pomoc může mít například podobu finanční nebo materiální pomoci dotyčné třetí zemi, aby tato země kupříkladu zvládla humanitární krizi. Stejně tak pomoc členským státům může probíhat formou jednání s třetími zeměmi ohledně zpětného přebírání nelegálních migrantů pocházejících z této třetí země nebo může spočívat v poskytnutí technické pomoci v oblasti řízení migrace nebo provádění regionálního programu ochrany.

HLAVNÍ DRUHY MIMOŘÁDNÝCH SITUACÍ, V NICHŽ BYLO MOŽNÉ ZVAŽOVAT ZNOVUZAVEDENÍ OCHRANY VNITŘNÍCH HRANIC

S cílem názorně ukázat, jak by nový režim dočasného a mimořádného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v praxi fungoval, následuje nikoli vyčerpávající popis hlavních druhů situací, v nichž by mohla být taková opatření zvažována, a indikace procesních kroků, které by bylo třeba v takovém případě učinit.

Předvídatelné události s krátkodobým a do velké míry lokalizovaným dopadem

Pokud je událost, jež způsobuje nutnost znovu zavést ochranu vnitřních hranic předvídatelná, členský stát by oznámil Komisi a jiným členským státům nejméně šest týdnů dopředu všechny příslušné informace týkající se důvodů takového opatření a upřesňující jeho zamýšlený rozsah a trvání. Jestliže je dotyčná událost předvídatelná na dobu kratší, než je lhůta šesti týdnů před nutností uskutečnit opatření o znovuzavedení, musí oznámení proběhnout v co nejkratší lhůtě. Poté by následovalo rozhodnutí Komise coby prováděcí akt přijatý přezkumným postupem, v rámci kterého by byla posuzována nezbytnost a přiměřenost plánovaných opatření (článek 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí¹¹).

Ze zkušenosti je zjevné, že tento typ scénáře odpovídá situacím, které budou nejpravděpodobněji zakládat důvod pro znovuzavedení ochrany vnitřních hranic, například ve spojitosti s velkými sportovními akcemi, politickými demonstracemi, politickými setkáními na vysoké úrovni apod.

Naléhavé nepředvídatelné krátkodobé události

Některé události, jež odůvodňují potřebu přijmout přísná krátkodobá opatření na ochranu bezpečnosti a jiných důležitých veřejných zájmů, včetně možnosti znovuzavedení ochrany vnitřních hranic na omezenou dobu, jsou ze své povahy nepředvídatelné. To se může týkat například teroristických útoků nebo velkých trestných činů, kdy je nutné přijmout všechna možná opatření k zajištění rychlého zadržení pachatelů.

Za takových okolností mohou členské státy okamžitě znovu zavést ochranu vnitřních hranic na dobu maximálně pěti dnů. Jestliže si přejí tuto dobu prodloužit, musí to odpovídajícím způsobem oznámit Komisi a členským státům. O takovém prodloužení může být rozhodnuto urychleně prostřednictvím postupu pro zvláště naléhavé případy stanoveném v článku 8 výše zmíněného nařízení č. 182/2011.

Trvající nedostatky ve správě úseku vnější hranice Unie

Za určitých okolností může být nezbytné jako poslední možnost po vyčerpání jiných opatření pro zmírnění nepříznivého dopadu neschopnosti členského státu chránit svůj úsek vnějších hranic přistoupit k dočasnému znovuzavedení ochrany některých vnitřních hranic.

¹¹ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

Nedostatky ve správě hranic by byly označeny ve zprávě vypracované jako součást hodnotícího mechanismu, která by obsahovala doporučení, jak nedostatky odstranit. Dotyčný členský stát by byl požádán, aby vypracoval akční plán pro naplnění těchto doporučení, a jeho plnění by bylo monitorováno ze strany Komise. Komise by mohla požádat dotyčný členský stát o přijetí některých konkrétních opatření, jako je například žádost o podporu od agentury Frontex nebo uzavření konkrétního hraničního přechodu na dobu potřebnou pro nápravu některých slabých stránek. Jestliže se nicméně tato opatření ukážou jako neefektivní v odstraňování nedostatků a pokud nedostatky představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni, mohla by Komise rozhodnout o dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic. Předtím, než by přijala takový závažný krok, by Komise plně zohlednila nezbytnost a přiměřenost takového opatření, včetně posouzení jeho pravděpodobného dopadu na volný pohyb osob v rámci schengenského prostoru.

Události s možným širokým dopadem v krátkodobém nebo dlouhodobém měřítku

Mohly by nastat situace, kdy velký počet příslušníků třetích zemí překračuje vnější hranici jednoho nebo více členských států. To by mohlo mít za následek nečekané a závažné druhotné pohyby příslušníků třetích zemí, u kterých bude zjištěn nedovolený pobyt na území jiného členského státu. V takové situaci, a pokud by okolnosti mohly být považovány za závažnou hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni, bylo by možné uvažovat o znovuzavedení ochrany některých vnitřních hranic coby poslední možnosti. Členský stát, jenž si přeje znovu zavést ochranu vnitřních hranic za takových okolností, by mohl předložit Komisi žádost způsobem popsáným výše u předvídatelných událostí. Předtím, než by Komise přijala takové rozhodnutí, měla by konzultovat členské státy a zainteresované strany a být přesvědčena o tom, že toto je *jediné* opatření, jež má pravděpodobnost být efektivní, po zvážení všech dalších opatření včetně těch popsáných v příloze 1.

Překračování vnější hranice velkým počtem příslušníků třetích zemí by mohlo za určitých okolností ospravedlnit okamžité znovuzavedení ochrany některých vnitřních hranic na určitou dobu s cílem zajistit, aby byla urychleně přijata nezbytná opatření na ochranu veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na úrovni Unie nebo na vnitrostátní úrovni. Za takových okolností by mohl členský stát znovu zavést ochranu vnitřních hranic na dobu maximálně pěti dnů způsobem popsáným výše pro nepředvídané události. Pokud by si přál prodloužit znovuzavedení na delší dobu, musel by tuto skutečnost odpovídajícím způsobem oznámit Komisi a členským státům, přičemž prodloužení může být poskytnuto na úrovni Unie prostřednictvím postupu pro zvláště naléhavé případy stanoveném v článku 8 nařízení č. 182/2011.

Znovuzavedení některých cílených kontrol na vybraných vnitřních hranicích by mohlo zaručit, že příslušníci třetích zemí, u kterých bude zjištěn nedovolený pobyt, budou zadrženi a navraceni, pokud možno dobrovolně, v souladu s podmínkami směrnice 2008/15 (směrnice o navracení), buď přímo do jejich země původu, nebo do členského státu jejich průjezdu, jestliže je to možné na základě existence dvoustranné dohody umožňující takové navracení. Rovněž by to mohlo umožnit zamezení činnosti zločineckých sítí, zejména pokud jsou velké počty dotyčných migrantů pravděpodobně subjekty nebo oběťmi organizovaného převaděčství či pašování v rámci Unie, nebo pokud jsou samy zapojeny do trestné činnosti.