



Ve Štrasburku dne 15.12.2015  
COM(2015) 673 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**Evropská pohraniční a pobřežní stráž a účinná správa evropských vnějších hranic**

## I. ÚVOD

Vytvoření schengenského prostoru volného pohybu bez vnitřních hranic je historickým úspěchem, který vystihuje evropské hodnoty, jež zbořily zdi a sjednotily světadíl. Lidé, zboží a služby mohou rychle překonávat hranice členských států, což nám jakožto největšímu hospodářskému prostoru rovněž pomáhá zvyšovat konkurenceschopnost, vytvářet pracovní místa a zajišťovat růst. S rozhodnutím sdílet společný vnitřní prostor volného pohybu jde nicméně ruku v ruce sdílená odpovědnost zajistit správu vnějších hranic a bezpečnost podle jednotných norem a na vysoké úrovni. Ve skutečnosti to znamená, že schengenský prostor bez vnitřních hranic můžeme mít pouze tehdy, jsou-li vnější hranice účinně střeženy a chráněny.

Důvěra občanů v naši kolektivní schopnost spravovat své vnější hranice prošla díky událostem tohoto roku a zejména nebyvalému zvýšení přílivu migrantů a uprchlíků zatěžkávací zkouškou. Krize odhalila slabiny a nedostatky stávajících mechanismů správy hranic, které se ukázaly jako nedostatečné pro zajištění účinné a integrované správy hranic. Některé členské státy nebyly schopny zajistit účinnou ochranu hranic, zjišťování totožnosti nelegálních migrantů a jejich registraci. Krize též poukázala na omezené možnosti agentury Frontex – nedisponuje odpovídajícími prostředky v oblasti personálu a vybavení, není schopna iniciovat a zajišťovat operace navracení nebo správy hranic a není výslovně pověřena prováděním průzkumných a záchranných operací – což jí brání v účinném řešení a nápravě situace.

Od ledna do listopadu 2015 bylo zaznamenáno více než 1,5 milionu případů nelegálního překročení hranic<sup>1</sup>, což je historicky největší počet osob přicházejících do EU<sup>2</sup>. Státním příslušníkům třetích zemí se podařilo překročit vnější hranice EU nelegálně a poté pokračovat v cestě přes EU, aniž by byla zjištěna jejich totožnost, aniž by byli registrováni a podrobeni příslušným bezpečnostním kontrolám. Rozsah tohoto obrovského druhotného pohybu migrantů v rámci EU zásadně zpochybnil otázku soudržnosti schengenského prostoru, a některé členské státy se proto rozhodly opětovně zavést na svých vnějších hranicích dočasné kontroly, což je situace, která nemůže a neměla by dlouhodobě přetrvávat. Po letošních teroristických útocích a v důsledku fenoménu zahraničních teroristických bojovníků se obavy občanů o svou bezpečnost ještě zvýšily.

Je stále více zřejmé, že jednotlivé členské státy jednající nekoordinovaně nemohou problémy, které tyto přesuny způsobují, odpovídajícím způsobem řešit. Pro správu vnějších hranic jsou zapotřebí normy Unie a jednotný systém sdílené odpovědnosti.

V evropském programu pro migraci, který v květnu 2015 představila Evropská komise<sup>3</sup>, se poukazuje na potřebu sdílené správy vnějších hranic v souladu s cílem „postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic“, který je uveden v článku 77 Smlouvy o fungování Evropské unie. Předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker v září ve svém projevu o stavu Unie oznámil, že Komise do konce roku v tomto ohledu představí ambiciózní opatření ve formě plně funkční evropské pohraniční a pobřežní stráže, jak bylo následně potvrzeno v pracovním programu Komise na rok 2016<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Přesné číslo za období leden až říjen je 1 284 549 nelegálních přechodů hranic. Údaje pocházejí ze sítě analýzy rizik agentury Frontex (FRAN) a pokrývají schengenský prostor včetně kandidátských zemí schengenského prostoru. Údaje zahrnují státní příslušníky třetích zemí, kteří byli odhaleni na vnějších hranicích (s výjimkou dočasných vnějších hranic) při nelegálním vstupu nebo pokusu o vstup na území mezi hraničními přechody. Údaje za listopad pocházejí z aplikace pro podávání zpráv o společných operacích (JORA) a od chorvatského ministerstva vnitra (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); v případě tras, kde dosud nebyly k dispozici žádné údaje, byly použity odhady.

<sup>2</sup> Za období 2009–2014 byl celkový počet zaznamenaných případů nelegálního přechodu hranic 813 044.

<sup>3</sup> COM (2015) 240 final.

<sup>4</sup> COM (2015) 610 final.

Tento cíl zmínil rovněž Evropský parlament<sup>5</sup> a byl schválen v jasných pokynech Evropské rady dne 23. září a 15. října<sup>6</sup>.

Toto sdělení a opatření, která jej doprovázejí, poskytne silnou a jednotnou politiku správy vnějších hranic EU na základě zásady sdílené odpovědnosti. Stálý integrovaný systém správy hranic zajistí, že bude Unie a její členské státy připravena čelit případným výjimečným situacím na vnějších hranicích a že bude schopna na ně účinně a včas reagovat. Systém se bude opírat o stabilní mechanismus předcházení krizím založený na neustálém monitorování kapacit členských států, a to i prostřednictvím rozsáhlých a pravidelných analýz rizik.

Výhody prostoru volného pohybu bez vnitřních hranic byly nyní po řadu let společně využívány. A nyní je načas, aby se účinná správa vnějších hranic stala otázkou skutečné sdílené odpovědnosti. Přišel okamžik, kdy je třeba učinit rozhodný krok k integrovanému systému správy vnějších hranic.

## II. EVROPSKÁ POHRANIČNÍ A POBŘEŽNÍ STRÁŽ A ZÁSADA SDÍLENÉ ODPOVĚDNOSTI

Komise nyní navrhuje, aby byla zavedena skutečná evropská integrovaná správa hranic koncipovaná tak, aby řešila nové problémy a reagovala na politickou situaci EU, jak v otázkách migrace, tak vnitřní bezpečnosti.

Bude zřízena **evropská pohraniční a pobřežní stráž**, jejímž úkolem bude zajistit účinné uplatňování pevných norem společné správy hranic, poskytovat v případě potřeby operační podporu a zasahovat za účelem urychlené reakce na vznikající krize na vnější hranici. Evropská pohraniční a pobřežní stráž propojí Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž, která vznikne z Frontexu, a orgány členských států odpovědné za správu hranic, které budou nadále zajišťovat každodenní správu vnější hranice. K evropské pohraniční a pobřežní stráži budou též náležet vnitrostátní orgány pobřežní stráže, pokud zajišťují ostrahu námořních hranic. Úloha agentury přispívat k **pátracím a záchranným operacím** bude nyní významně posílena.

Hlavním úkolem nové Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (dále jen „agentura“) bude vytváření integrovanějšího systému správy hranic. Musí v ní být soustředěna operační kapacita a odborné znalosti, praktická podpora pro vnitrostátní orgány pohraniční stráže a musí být zárukou, že systém bude účinně fungovat. Návrh Komise vychází z doporučení správní rady Frontex z listopadu 2015<sup>7</sup> a jeho předmětem je soubor opatření, která agentuře dávají pravomoc jednat tak, aby účinně reagovala na současné problémy.

Aby byla evropská pohraniční a pobřežní stráž účinná, je třeba, aby se podílela na všech fázích správy hranic. Za prvé musí být stanoveny společné normy, které vyhovují požadavkům na pevnou správu hranic schopnou reagovat v dobách krize. Integrace vnitrostátní a unijní úrovně v rámci evropské pohraniční a pobřežní stráže by měla zajistit, že se neustálé zlepšování norem stane součástí práce orgánů pohraniční stráže, včetně pobřežní stráže, pokud tato provádí úkoly ochrany hranic, na všech úrovních. Příslušné vnitrostátní orgány budou své pravidelné úkoly plnit v souladu s těmito normami a posílená opatření na úrovni EU pomohou zajistit jejich jednotné provádění v členských státech. Za druhé musí existovat systém dostatečně včasného odhalování nedostatků, aby mohla být přijata nápravná opatření. Za třetí, je nezbytné mít silný systém, který je schopen rychle reagovat a zajišťovat

---

<sup>5</sup> Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 10. září zdůraznil potřebu zaručit účinné řízení hranic vnějších.

<sup>6</sup> Na neformálním zasedání hlav států a předsedů vlád dne 23. září vedoucí představitelé zdůraznili, že je třeba posílit ochranu vnějších hranic, a závěry Evropské rady ze dne 15. října výslovně vyzývají k zavedení integrovaného systému řízení vnějších hranic.

<sup>7</sup> Doporučení navazují na externí hodnocení, které agentura FRONTEX provedla v souladu se svým stávajícím právním základem a které bylo finalizováno v červnu 2015.

odpovídající řešení krizí, kdykoli je to nutné. Ve výjimečných situacích musí být pomoc poskytována členskými státy v přední linii považována za odpovědnost, kterou EU a členské státy musí sdílet a společně nést. S ohledem na to je třeba, aby evropská pohraniční a pobřežní stráž mohla zasáhnout ve chvíli, kdy příslušníci stráže členských států v přední linii nejsou schopni účinně řešit problémy, kterým čelí.

### III. JEDNOTNÝ SYSTÉM INTEGROVANÉ SPRÁVY VNĚJŠÍCH HRANIC

#### 1. ÚČINNÉ PROVÁDĚNÍ INTEGROVANÉ SPRÁVY HRANIC

Integrovaná správa hranic přesahuje meze ochrany hranice prováděné pouze na vnější hranici. Zahrnuje opatření ve třetích zemích, opatření se sousedními třetími zeměmi a opatření v rámci prostoru volného pohybu, včetně navracení nelegálních migrantů z EU do zemí jejich původu. K vlastní správě hranic též přispívá řada prvků, jako je důkladná a pravidelná analýza rizik, lepší spolupráce mezi agenturami a využívání nejmodernějších technologií.

V první řadě je třeba zajistit, aby byla plně a náležitě uplatňována stávající společná pravidla EU. Uplatňování těchto pravidel je nezbytné i za běžných okolností, kdy na prostor volného pohybu není vyvíjen zvýšený tlak, ale kdy tento prostor musí být rovnoměrně zabezpečen.

Komise ve snaze zajistit nepřetržité monitorování správy vnějších hranic v členských státech navrhuje, aby byly posíleny povinnosti spolupráce a sdílení informací mezi novou Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž a vnitrostátními orgány. Konkrétně bude v rámci agentury zřízeno centrum pro monitorování a analýzu rizik, jehož úkolem bude sledovat migrační toky do Evropské unie a v rámci Evropské unie. Tento nástroj bude doprovázet spolehlivá a aktuální **analýza rizik**. Využívání modelu společné integrované analýzy rizik (CIRAM), který agentura vyvinula v úzké spolupráci s členskými státy, bude povinné.

Na podporu rozvoje integrovaného přístupu a za účelem dalšího posílení pravidelného monitorování správy vnějších hranic ze strany členských států bude agentura do konkrétních členských států, které určí na základě analýzy rizik a konzultace se správní radou, vysílat **styčné úředníky**. Tito styční úředníci budou spolupracovat s vnitrostátními orgány pohraniční stráže (jakož i s pobřežní stráží, vykonávající úkoly ochrany hranic) a působit jako prostředníci mezi těmito orgány a agenturou a budou plně zapojeni do práce a do informačních systémů vnitrostátních orgánů a budou schopni zajistit, aby měla agentura k dispozici informace v reálném čase. Budou zjišťovat případné nedostatky ve vnitrostátních systémech správy a budou vypracovávat doporučení pro řešení těchto nedostatků. Díky tomu bude možné společně a proaktivně stanovit nezbytná preventivní opatření, a předcházet tak tomu, aby se z potenciálních nedostatků stal problém.

Ve snaze zaručit účinné provádění evropské integrované správy hranic vypracuje agentura podrobný přehled kapacity členských států, a to i pokud jde o přidělení personálu a vybavení na vnější hranici. Aby pomohla odhalit a odstranit nedostatky, navrhuje Komise výrazně zpřísnit test zranitelnosti agentury (ve srovnání se stávající situací v agentuře Frontex) jeho přeměnou na povinný mechanismus **posuzování zranitelnosti**. Ten bude navržen tak, aby doplňoval schengenský hodnotící mechanismus<sup>8</sup> a zajišťoval, aby mohlo být odpovídajícím způsobem vyhověno konkrétním potřebám těchto úseků vnější hranice, které čelí hrozbám, jako jsou neúměrné migrační tlaky. Informace nezbytné pro provádění tohoto posouzení zranitelnosti doplní vyslání styčních úředníků, kteří budou poskytovat údaje, které shromáždili při práci v terénu.

<sup>8</sup> Nařízení Evropského parlamentu a 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).

Agentura posoudí zdroje členských států, jejich vybavení a pohotovostní plánování a podle toho určí, zda jsou členské státy připraveny reagovat na případné výzvy a identifikovat existující slabiny. Na základě výsledku tohoto posouzení v případě potřeby stanoví veškerá nápravná opatření, jež jsou nezbytná pro řešení stávajících nebo nově se objevujících nedostatků. Rozhodnutí agentury budou pro dotčený členský stát závazná. Nebude-li nezbytné nápravné opatření přijato ve lhůtách, které určí agentura, může Evropská komise k přijetí dalších opatření, mezi něž patří i vyslání týmů evropské pohraniční a pobřežní stráže (viz níže), zmocnit agenturu.

## 2. PŘEDCHÁZENÍ KRIZÍM A ZÁSAHY NA VNĚJŠÍ HRANICI

Nesmí se připustit, aby se situace na vnější hranici natolik zhoršila, že by ohrožovala fungování schengenského prostoru.

V případech náhlého nebo výjimečného migračního tlaku mohou členské státy již nyní využít možnost požádat agenturu o nasazení zdrojů<sup>9</sup>. **Členské státy mohou požadovat společné operace a zásahy rychlé reakce na hranicích**, jakož i nasazení evropské pohraniční a pobřežní stráže na podporu těchto operací a zásahů.

Uprchlíká krize však odhalila dva zásadní problémy se stávajícími strukturami. V první řadě jsou zdroje agentury uvolňovány na základě ochoty členských států poslat v určitý okamžik zdroje na vnější hranici a za druhé na základě formální žádosti členského státu v přední linii. Oba problémy by se měly zmírnit díky navrhované struktuře a mandátu nové evropské pohraniční a pobřežní stráže. Tyto nedostatky se na jedné straně projeví zejména v případě Řecka, kdy Frontex členské státy požádal, aby na vnější hranici Řecka vyslaly 743 přizvaných policistů, ale do dnešního dne jich bylo posláno pouze 447. Na druhé straně a navzdory tomu, že k tomu byly několikrát vyzvány, některé členské státy neaktivovaly dostupné mechanismy reakce na hranicích, a Frontex tak nemohl zasáhnout.

### *Rezerva Evropské pohraniční stráže*

Agentura proto potřebuje, aby měla okamžitě a přímo k dispozici dostatečný počet dobře vyškolených odborníků s odpovídajícím profilem i příslušné technické vybavení. V současné době je poskytování aktiv a odborníků agentuře Frontex v zásadě na dobrovolné bázi. Tento způsob práce v kombinaci se stávající migrační krizí vedl k nedostatkům, které Frontexu bránily naplno vykonávat operativní úkoly. Takové nedostatky musí být odstraněny.

Aby byla agentura schopna plnit své úkoly v oblasti reakce na naléhavé situace, bude vytvořen **rezervní tým pro rychlé nasazení** odborníků fungující jako stálý sbor agentury. Jakožto orgán určený k provádění evropského systému integrované správy hranic se bude agentura moci na tento rezervní tým **ve velmi krátké době** obrátit v situacích, které vyžadují **okamžitou reakci**. Členské státy budou muset dát k dispozici nejméně 1 500 příslušníků pohraniční stráže, které bude agentura v případě zásahů rychlé reakce na hranicích vysílat do několika dnů. Podobně bude mít agentura k dispozici **rezervu technického vybavení**, v rámci které budou členské státy povinny na požádání okamžitě poskytnout provozní vybavení pořízené při 90% míře spolufinancování v rámci dalších příspěvků na **specifické akce**<sup>10</sup> Fondu pro vnitřní bezpečnost. Tím se zajistí, aby se skoncovalo se stávající situací,

<sup>9</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 ze dne 11. července 2007, kterým se zřizuje mechanismus pro vytvoření pohraničních jednotek rychlé reakce a kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2007/2004, pokud se jedná o tento mechanismus a o pravomoci a úkoly vyslaných příslušníků.

<sup>10</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 515/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se zřizuje část Fondu pro vnitřní bezpečnost (Úř. věst. L 150, 20.5.2014, s. 143), počítá se specifickými akcemi, které fungují jako financování doplňující základní částky členských států přidělené na sedm let na konkurenčním základě v závislosti na jejich vůli provést v rámci svých vnitrostátních programů opatření, která odpovídají konkrétním prioritám EU.

kdy se členské státy v přední linii potýkají s chybějícím zařízením pro snímání otisků prstů, ale Frontex je není schopen dodat, neboť je na členských státech, aby tyto prostředky daly k dispozici.

### ***Právo zasáhnout***

V naléhavých situacích musí být agentura schopna zasáhnout, aby zajistila, že budou na místě přijata opatření, a to i tehdy, pokud dotčený členský stát nepožádá o pomoc nebo se bude domnívat, že žádný další zásah není nutný.

Takové opatření by jednak mohlo být nezbytné v důsledku neúměrného nárůstu tlaku na daném úseku vnější hranice, kdy se vnitrostátní orgány pohraniční stráže (a pobřežní stráže, pokud tato provádí úkoly ochrany hranic) nejsou schopny vypořádat s krizovou situací, jež zde nastala. Požadavek naléhavého opatření na konkrétním úseku vnější hranice může být na druhé straně důsledkem nedostatků v systému správy hranic členského státu, které agentura zjistila v rámci posouzení zranitelnosti a pro které doporučila nápravná opatření, jež dotčený členský stát ve stanovených lhůtách neprovedl.

Budou-li zjištěny nedostatky, bude agentura za účelem přijetí **včasných nápravných opatření** a zabránění vzniku krizové situace nejprve zmocněna **doporučit** členským státům, aby zahájily společné operace nebo zásahy rychlé reakce na hranicích.

Pokud budou nedostatky přetrvávat a členské státy nepřijmou žádná opatření, bude Komise moci přijmout prováděcí rozhodnutí, kterým stanoví, že situace na konkrétním úseku vnějších hranic vyžaduje okamžitý zásah, a kterým agenturu pověří prováděním příslušných operačních opatření. Díky tomu bude agentura moci **v krizových situacích okamžitě zasáhnout** vysláním týmů evropské pohraniční a pobřežní stráže na vnější hranici.

### ***Uplatňování přístupu založeného na hotspotech a spolupráce se třetími zeměmi***

Rozvíjení přístupu založeného na hotspotech, který původně zavedl evropský program pro migraci, bude hlavním úkolem agentury, jež bude moci vysílat týmy evropské pohraniční a pobřežní stráže v rámci týmů pro řízení migrace do hotspotů.

Návrh Komise dále stanoví posílenou úlohu agentury v otázce **spolupráce se třetími zeměmi**, přičemž agentura může koordinovat operační spolupráci mezi členskými státy a sousedními třetími zeměmi v oblasti správy hranic, též vysláním styčných úředníků do třetích zemí nebo zahájením společných operací na území Unie nebo na území třetích zemí. Tím se zejména napraví situace, která v současné době panuje v rámci spolupráce se zeměmi západního Balkánu, kde i přes dohodu s dotčenými třetími zeměmi nemůže Frontex zajišťovat pomoc při operacích, neboť do zemí, jako je Srbsko nebo Bývalá jugoslávská republika Makedonie není týmy pohraniční stráže oprávněn vysílat.

## **3. FUNKCE POBŘEŽNÍ STRÁŽE**

Pobřežní hlídky hrají důležitou úlohu při zabezpečení námořních hranic a při záchranách na moři. Stávající krize ukázala, že od příslušných agentur Unie a od řady vnitrostátních orgánů vykonávajících funkce pobřežní stráže potřebujeme koordinovanější reakci. Lepší koordinace může přinést jak výsledky v otázce řešení krizí na moři, tak pomoci těmto orgánům, aby pracovaly účinně. To by mělo zahrnovat lepší koordinaci a sdílení příslušných funkcí pobřežní stráže na úrovni EU.

V současné době existuje v členských státech více než 300 civilních a vojenských orgánů, které jsou odpovědné za výkon funkcí pobřežní stráže v celé řadě oblastí, jako je námořní bezpečnost, zabezpečení, pátrací a záchranné akce, ochrana hranic, kontrola rybolovu, celní kontroly, všeobecné prosazování práva a ochrana životního prostředí. Při výkonu většiny těchto funkcí jsou vnitrostátní

orgány podporovány příslušnými agenturami EU. Aby se vnitrostátní pobřežní hlídky staly součástí evropské pohraniční a pobřežní stráže, a mohly tedy vykonávat úkoly ochrany hranic, je nutný **funkční přístup**. Komise tudíž navrhuje, aby se stávající subjekty těsněji propojily s agenturami provádějícími úkoly pobřežní stráže. Na úrovni EU se toho dosáhne harmonizováním mandátu Evropské agentury pro námořní bezpečnost a Evropské agentury pro kontrolu rybolovu s ustanoveními nové agentury a posílením jejich kapacit, zejména prostřednictvím společně plánovaných operací dohledu a efektivnějším sdílením informací a budováním kapacit, jakož i poskytováním služeb v oblasti dohledu a komunikace na základě špičkové technologie, jako jsou systémy dálkově řízených letadel (drony).

To bude znamenat, že agentura bude například moci mít přístup k novým informacím o plavidlech využívaných k nedovolenému překračování hranic, jež byla zjištěna během operací námořního dohledu, jejichž hlavním úkolem není ochrana hranic, ale kontrola rybolovu nebo odhalování úniků ropy. Tato pragmatická meziodvětvová spolupráce, při které jsou zdroje a informace využívány společně, umožní, aby byly při správě hranic využity kapacity, které nejsou úzce spojeny s ochranou hranic.

#### 4. POSÍLENÁ ÚLOHA AGENTURY V OBLASTI NAVRACENÍ

Zlepšování účinnosti postupů navracení bylo uznáno jako klíčový cíl řízení migrace. Posílená úloha Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž v oblasti navracení zlepší schopnost EU úspěšně navracet státní příslušníky třetích zemí, kteří zde pobývají neoprávněně. Jak se stanoví v akčním plánu EU v oblasti navracení<sup>11</sup>, agentuře by mělo být umožněno zahajovat návratové operace a usnadnit členským státům získávání cestovních dokladů.

Agentura bude koordinovat všechny úkoly související s navracením a poskytne členským státům veškerou technickou a operační podporu pro efektivní navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Pro tyto účely bude v rámci agenturní struktury vytvořen zvláštní **úřad pro navracení**, který bude spolupracovat s členskými státy při provádění postupů zjišťování totožnosti a navracení, včetně financování a spolufinancování, při koordinaci a organizaci návratových operací a při spolupráci s příslušnými orgány třetích zemí v oblasti navracení.

Agentura bude rovněž zastávat klíčovou a přímou úlohu při zásazích za účelem navracení. Do členských států, jejichž návratový systém je vystaven mimořádnému tlaku, bude možno vysílat **evropské zásahové jednotky pro navracení**, složené z doprovodu, pozorovatelů a odborníků v oblasti navracení. V naléhavých situacích by evropské zásahové jednotky pro rychlé nasazení mohly být vyslány na žádost členského státu nebo z vlastního podnětu agentury.

#### 5. ZÁKLADNÍ PRÁVA A MECHANISMUS VYŘIZOVÁNÍ STÍŽNOSTÍ PRO AGENTURU

S ohledem na svou posílenou úlohu a rozsáhlejší operační úkoly je důležité, aby měla agentura k dispozici odpovídající mechanismus vyřizování stížností pro případ, kdy se některá osoba domnívá, že během operačního zapojení agentury byla porušena její základní práva. Význam takového mechanismu vyzdvihl jak Evropský parlament, tak evropský veřejný ochránce práv.

V rámci mechanismu agentury bude určen úředník pro otázky základních práv, který bude strukturovaným způsobem přijímat stížnosti a předávat je výkonnému řediteli a dotčeným členským státům. Členské státy budou muset podávat informace o výsledku stížnosti a o opatřeních přijatých v její návaznosti. Opravné prostředky tímto správním postupem nebudou dotčeny. V případech porušení

---

<sup>11</sup> COM (2015) 453 final.

základních práv nebo povinností v oblasti mezinárodní ochrany, která jsou závažné povahy nebo mohou přetrvávat, by navíc výkonný ředitel agentury mohl rozhodnout nejenom o pozastavení nebo ukončení operačních aktivit vedených agenturou, ale rovněž i o odebrání finanční podpory na danou operaci.

#### IV. JEDNOTNÉ PROVÁDĚNÍ SCHENGENSKÝCH PRAVIDEL

Jednotné provádění všech pravidel v oblasti správy hranic musí být pravidelně monitorováno. Se zavedením evropské pohraniční a pobřežní stráže se jednotné používání schengenských pravidel i harmonizované provádění úkolů správy hranic v členských státech stane ještě důležitějším.

Právní předpisy upravující schengenský prostor představují dynamický soubor pravidel, která se v průběhu času vyvíjejí a která jsou zakotvena v právních aktech i v řadě nástrojů „soft law“, jako jsou příručky, pokyny, katalogy, osvědčené postupy. Jejich plné a správné používání ze strany členských států je pravidelně ověřováno prostřednictvím mechanismu pro schengenské hodnocení, který slouží jako nástroj pro kontrolu kvality. Schengenské hodnocení jsou prováděna na základě víceletých a ročních programů přijatých Komisí. Týmy odpovědné za tato hodnocení<sup>12</sup> („týmy pro schengenská hodnocení“) na základě hodnotících misí předloží členským státům doporučení k řešení případných nedostatků, které byly v jejich vnitrostátních systémech správy hranic zjištěny.

V této souvislosti schengenské hodnotící zprávy jako slabinu prováděcího procesu často označovaly skutečnost, že je značná část schengenských pravidel zahrnuta v nezávazných dokumentech. Kombinace opatření „soft law“ a právně závazných pravidel se ne vždy ukázala jako účinná, zejména s ohledem na skutečnost, že „soft law“ může být často vykládáno a prováděno různě.

S cílem zabránit případným nesrovnalostem a zaručit, aby evropská pohraniční a pobřežní stráž plnila své úkoly jednotně, je třeba zajistit, aby byla schengenská pravidla v EU uplatňována stejně. Ve snaze dosáhnout jednotného a více harmonizovaného provádění stávajících pravidel a lepší konsolidace schengenského *acquis* jako jednotného souboru pravidel pro správu hranic bude Komise usilovat o to, aby byla ustanovení obsažená v „soft law“ nahrazena právně závaznými opatřeními.

#### V. CÍLENÁ ZMĚNA SCHENGENSKÉHO HRANIČNÍHO KODEXU

Ochrana vnějších hranic zůstává jednou z hlavních záruk prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Jedním z účelů těchto kontrol je zabránit jakékoli hrozbě pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek členských států. Jak ukázaly nedávné teroristické útoky, může hrozba přijít i od osob požívajících práva volného pohybu podle unijního práva. Aby bylo možné takové osoby identifikovat a minimalizovat rizika pro vnitřní bezpečnost schengenského prostoru, musí být ochrana vnějších hranic posílena. To bylo rovněž potvrzeno v závěrech osmé pololetní zprávy o fungování schengenského prostoru.

Komise k řešení této potřeby navrhuje cílenou změnu Schengenského hraničního kodexu<sup>13</sup> týkající se **kontrol občanů EU** prostřednictvím databází, jako je Schengenský informační systém, databáze odcizených a ztracených cestovních dokladů, a příslušných vnitrostátních systémů. Jak požadovala Rada pro spravedlnost a vnitřní věci dne 9. a 20. listopadu 2015, zajistí tato iniciativa „systematické kontroly státních příslušníků EU, včetně ověřování biometrických informací, na základě příslušných

<sup>12</sup> Tyto týmy byly zřízeny článkem 10 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.

<sup>13</sup> Ustanovení čl. 7 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu.

databází na vnějších hranicích schengenského prostoru při plném využití technických řešení, aby nedocházelo k narušení plynulosti pohybu“<sup>14</sup>.

Předmětem navrhovaných změn je zajistit, aby se systematické kontroly občanů EU na základě databází na všech vnějších hranicích (ve vzduchu, na moři i na pevnině), které jsou v současnosti možné na základě posouzení rizik, staly povinnými. Při systematických kontrolách bude ověřována totožnost a státní příslušnost osoby a platnost a pravost jejího cestovního dokladu. Navíc se bude ověřovat, zda osoby vstupující do schengenského prostoru nepředstavují riziko pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost. Nová pravidla rovněž obsahují prvek flexibility – pokud by systematické kontroly občanů EU na pozemních a námořních hranicích mohly mít neúměrný dopad na dopravní tok, mohou je členské státy provádět cíleně na základě posouzení rizik.

## **VI. EVROPSKÝ CESTOVNÍ DOKLAD PRO NAVRACENÍ**

Zajištění účinného navracení státních příslušníků třetích zemí, kteří v Evropě pobývají nelegálně, je základním prvkem komplexní, udržitelné a důvěryhodné migrační politiky EU.

Stávající systém EU pro navracení nelegálních migrantů není dostatečně účinný a jednou z hlavních překážek pro úspěšné navracení a zpětné přebírání je neexistence platných cestovních dokladů vydávaných zeměmi určené navracených osob. Členské státy mohou v současné době vydávat neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům, kteří nevlastní platný cestovní doklad, evropský náhradní doklad<sup>15</sup>. Třetí země tento doklad ale příliš neuznávají, mimo jiné kvůli nedostatečným bezpečnostním prvkům a standardům. Uznávání cestovních dokladů EU ze strany třetích zemí je jednoznačně třeba zlepšit, aby se zajistilo úspěšné navracení a zároveň snížilo administrativní zatížení příslušných konsulárních orgánů třetích zemí.

Komise v návaznosti na oznámení, které bylo učiněno v rámci akčního plánu EU v oblasti navracení, navrhuje zavést nový evropský cestovní doklad pro navracení státních příslušníků třetích zemí, který by měl jednotný formát a obsahoval posílené technické a bezpečnostní prvky a díky kterým by se mohlo zajistit jeho větší uznávání ze strany třetích zemí. Uznávání tohoto cestovního dokladu by mělo být podpořeno v rámci dohod o zpětném přebírání nebo jiných dohod se třetími zeměmi, jakož i v rámci spolupráce v oblasti navracení se třetími zeměmi, které formální dohody nemají uzavřeny.

Navrhované nařízení o evropském cestovním dokladu pro navracení stanoví vzor a bezpečnostní prvky tohoto dokladu, ale společné normy a postupy pro vlastní navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí upravuje směrnice o navracení<sup>16</sup> a provádí se při důsledném dodržování základních práv, zejména zásady *nenavracení*.

## **VII. EUROSUR**

EUROSUR je společný rámec pro výměnu informací a spolupráci mezi všemi vnitrostátními orgány odpovědnými za ostrahu vnějších pozemních a námořních hranic. Od svého uvedení do provozu na konci roku 2013 výrazným způsobem zlepšil situační orientaci na vnějších hranicích a v předhraniční oblasti a v mnoha případech pomohl při záchraně života migrantů. Z velké míry je to díky úsilí agentury Frontex, jak bylo rovněž uvedeno ve zprávě, kterou tento měsíc agentura předložila

---

<sup>14</sup> Závěry Rady EU a členských států zasedajících v Radě o boji proti terorismu, 20. listopadu 2015.

<sup>15</sup> Úř. věst. C 274, 19.9.1996, s. 18.

<sup>16</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).

Evropskému parlamentu a Radě a který se týká provádění složek systému EUROSUR, které spadají do její působnosti.

Komise dnes přijala **příručku pro systém EUROSUR** poskytující orgánům členských států pokyny pro uplatňování a řízení systému EUROSUR<sup>17</sup>.

Vzhledem k tomu, že denně přicházejí na určité úseky vnější hranice tisíce lidí, je jasné, že i členské státy musí být schopny reagovat rychle a jednotně. Cílem legislativního návrhu týkajícího se evropské pohraniční a pobřežní stráže je vytvořit silnější agenturu, ale významnou úlohu hrají i národní koordinační centra pro ostrahu hranic, zřízená v souladu s nařízením o systému EUROSUR, a členské státy by je měly při posilování své schopnosti rychlé reakce více využívat.

Příručka pro systém EUROSUR podrobně popisuje úkoly těchto národních koordinačních center, včetně jejich spolupráce s ostatními národními koordinačními centry, řízení zdrojů a personálu a vnitrostátních systémů ostrahy hranic. Příručka definuje, jak si národní koordinační centra a Frontex vyměňují informace o incidentech a hlídkách a zpravodajské poznatky a koordinují jejich reakci na různých hraničních úsecích. Dále příručka stanoví technické pokyny pro řízení komunikační sítě EUROSURu a nakládání s utajenými informacemi.

## **VIII. ZÁVĚR**

Opatření, která byla dnes přijata, představují důležitý krok k účinné **evropské integrované správě hranic**.

Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby tyto návrhy, a zejména navrhované nařízení o **evropské pohraniční a pobřežní stráž**i, považovala za prioritní, aby důvěra občanů v evropské vnější hranice mohla být rychle obnovena a mohla být zaručena integrita schengenského prostoru volného pohybu bez vnitřních hranic.

---

<sup>17</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1052/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se zřizuje Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 11).