

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“

[COM(2021) 277 final]

a návrhu nařízení Rady o vytvoření a fungování hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení nařízení (EU) č. 1053/2013

[COM(2021) 278 final – 2021/0140 (CNS)]

(2022/C 105/17)

Zpravodaj: **Ionuț SIBIAN**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropská komise, 10/08/2021
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	6. 10. 2021
Přijato na plenárním zasedání	20. 10. 2021
Plenární zasedání č.	564
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	232/1/5

1. Závěry a doporučení

1.1. Evropský hospodářský a sociální výbor vítá strategii Komise pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru.

1.2. Stejně jako ve svém usnesení ze dne 17. února 2016, Výbor opět potvrzuje plnou podporu zásadám, na nichž je založena schengenská spolupráce: neomezený výkon základních svobod zakotvených ve Smlouvě ve společném prostoru svobody, bezpečnosti a práva a nutnost posílit společnou odpovědnost a solidaritu při správě vnějších hranic.

1.3. Výbor připomíná, že při stanovování rámce politiky EU v oblasti správy hranic, interoperability, řízení migrace a azylu a policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech i při jejím provádění jsou EU i její členské státy za všech okolností vázány Listinou základních práv, jejíž ustanovení jsou povinny nejen dodržovat, ale také prosazovat.

1.4. Výbor je vážně znepokojen zprávami o porušování základních práv na vnějších hranicích EU a vyzývá Komisi a Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex), aby ve věci porušování základních práv neprodleně zjednały nápravu, dále sledovaly vývoj situace a přijaly potřebná následná opatření. Dále vyzývá k účinnému využívání mechanismů určených k zajištění odpovědnosti, jež jsou zakotveny v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž. Výbor vyzývá k posílení poradního fóra pro základní práva a zapojení organizované občanské společnosti do jeho činnosti prostřednictvím EHSV.

1.5. Výbor znepokojuje neurčitě až trvale působící obnovení hraničních kontrol na některých úsecích vnitřních hranic členských států a s nimi i související negativní hospodářský a sociální dopad na občany a podniky EU, zejména pak přeshraniční pracovníky, příhraniční komunity a euroregiony. Vyzývá Komisi, aby v pravidelných intervalech pečlivě sledovala a posoudila potřebnost a přiměřenost těchto obnovených kontrol a dle potřeby případně zasáhla. Vítá ohlášený záměr Komise rozhodněji uplatňovat své donucovací pravomoci v případech, kdy to bude důvodné na základě schengenského hodnotícího mechanismu.

1.6. Výbor znepokojuje pokračující vyloučení členských států Kypru, Rumunska, Bulharska a Chorvatska z plného uplatňování schengenského *acquis*. Společně s Komisí vyzývá Radu k urychlené a rozhodné nápravě tohoto stavu.

1.7. Výbor konstatuje, že mnohé ze stěžejních prvků strategie jsou zatím jen legislativními návrhy. Připomíná proto, že k některým z těchto návrhů vydal konkrétní stanoviska, a to zejména k novému paktu o migraci a azylu a k návrhu týkajícímu se interoperability. Výbor žádá Komisi, aby tato stanoviska náležitě zohlednila.

1.8. Výbor konstatuje, že řada prvků paktu závisí na včasném provedení nedávno přijaté legislativy, především nařízení o interoperabilitě a nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž 2.0. Výbor znepokojuje nedostatečný pokrok, jehož bylo v tomto směru dosaženo, a vyzývá Komisi, aby bedlivě sledovala veškerá prodlení a překročení rozpočtu a účinně je řešila.

1.9. Výbor kladně hodnotí návrhy na zlepšení fungování schengenského hodnotícího mechanismu, zejména rychlejší přijímání následných opatření, větší součinnost s mechanismem hodnocení zranitelnosti a intenzivnější a plošnější soustředění na lidská práva včetně plánované úlohy Agentury pro základní práva. Je však třeba se vyvarovat toho, aby schengenský hodnotící mechanismus politizoval otázky spíše technické povahy.

1.10. Výbor má za to, že Schengenské fórum může nabídnout politický impuls k ochraně a rozvoji schengenského prostoru, rád by však upozornil, že by se nemělo jednat o návrat k dřívější mezivládnímu pojetí Schengenu, jehož fungování mezivládní přístup spolu s nedostatečnou transparentností komplikoval. Ostatní orgány a instituce EU včetně Výboru by měly být průběžně informovány a přizvány k účasti.

1.11. Výbor chápe, že související oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech včetně lepší spolupráce na předcházení terorismu jsou naprosto zásadním předpokladem důvěry občanů i členských států EU v schengenský prostor. Při spolupráci tohoto typu je třeba za všech okolností ve všech členských státech plně dodržovat základní práva včetně ochrany nezávislosti justice. Jedině tak budou moci řádně fungovat nástroje založené na vzájemné důvěře, jako je evropský zatýkácí rozkaz.

1.12. Výbor je přesvědčen, že spolupráce se třetími zeměmi by se neměla zaměřovat výlučně na kontroly migrace a azylu. Naopak by měla představovat skutečné partnerství usilující též o zlepšení postavení migrantů a uprchlíků ve třetích zemích, zejména pak obětí obchodování s lidmi. V rámci této spolupráce je zapotřebí usilovat o řešení hlavních příčin migrace a podporovat bezpečnou a řízenou migraci.

1.13. Jak ve svém projevu o stavu Unie v roce 2021 oznámila předsedkyně Komise Ursula von der Leyen, musíme se rozhodně domluvit na společném evropském systému správy vnějších hranic, migrace a azylu, aby třetí země nemohly zneužít naši nedostatečnou jednotu.

2. Souvislosti

2.1. V roce 1985 přijala skupina členských států mezinárodní Schengenskou dohodu, kterou se rozhodly zrušit všechny hraniční kontroly na svých vnitřních hranicích. Prováděcí Schengenská úmluva z roku 1990 pak stanovila potřebná „podpůrná opatření“ ke kompenzaci externalit plynoucích ze zrušení kontrol.

2.2. Amsterodamskou smlouvou bylo schengenské *acquis* začleněno do právního řádu EU a upraveno bylo též zvláštní postavení Spojeného království, Irska a Dánska.

2.3. Účast Norska, Islandu, Švýcarska a Lichtenštejnska na schengenské spolupráci umožnilo uzavření dvoustranných dohod s těmito zeměmi.

2.4. Schengenského *acquis* se částečně účastní rovněž Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko, zrušení kontrol na jejich vnitřních však vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady v tomto smyslu. Ta však odmítla toto rozhodnutí přijmout, přestože Komise vyhodnotila tyto země jako technicky připravené.

2.5. Schengenské *acquis* prošlo od zařazení do právního řádu EU dalším vývojem, především v podobě přijetí Schengenského hraničního kodexu, vízového kodexu a nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž. Spolupráce v oblasti hranic, víz, migrace a azylu se opírá o skupinu rozsáhlých, vzájemně propojených databází pro výměnu informací (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, TCN-ECRIS).

2.6. Přestože se jedná o sdílenou odpovědnost, jednotlivé členské státy nadále odpovídají za své úseky vnějších hranic. To znamená, že nedostatky ve správě vnějších hranic v jednom členském státě hrozí vážnými důsledky pro celý prostor svobody, bezpečnosti a práva.

2.7. Schengenský prostor byl v posledních pěti letech pod značným tlakem v důsledku opakovaného a neustávajícího obnovování kontrol na vnitřních hranicích ze strany některých členských států. Vedla je k tomu vlna uprchlíků a migrantů, k níž došlo v roce 2015, a teroristická hrozba v Evropě.

2.8. K dalšímu uzavírání hranic a omezení volného pohybu osob vedla pandemie COVID-19.

2.9. Agentura Frontex, tedy Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, byla v reakci na uprchlickou a migrační krizi z roku 2015 v roce následujícím reformována na Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž. V roce 2019 byly pak její pravomoci dále posíleny.

2.10. Evropská komise v novém paktu o migraci a azylu potvrdila, že „integrovaná správa hranic je nepostradatelným politickým nástrojem“ k zajištění integrity a fungování schengenského prostoru a jedná se rovněž o „zásadní prvek komplexní migrační politiky“. Ohlásila přitom samostatnou strategii pro budoucnost schengenského prostoru, která byla zveřejněna 2. června 2021.

2.11. Cílem strategie je posílit schengenský prostor a zvýšit jeho odolnost. Hodnotí výzvy, jimž schengenský prostor v posledních letech čelí, včetně krize způsobené pandemií, a navrhuje způsob, jak zachovat výhody schengenského prostoru.

2.12. Cílem strategie proto je:

- 1) **zajištění účinné správy vnějších hranic EU,**
- 2) **vnitřní posílení schengenského prostoru,**
- 3) **lepší připravenost a správa a řízení,**
- 4) **dokončení schengenského prostoru.**

2.13. Novou strategii doplňuje návrh nařízení Rady o vytvoření a fungování hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení nařízení (EU) č. 1053/2013 ⁽¹⁾.

2.14. Komise navrhuje přepracování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu. Změny zahrnují zrychlení procesu hodnocení a stanovení zrychleného řízení v případech závažných nedostatků, které by mohly ohrozit celý Schengen.

3. Obecné připomínky

3.1. Moderní a účinná správa vnějších hranic

3.1.1. Výbor podporuje rychlé přijetí víceleté strategické politiky pro evropskou integrovanou správu hranic jako součásti integrovaného systému řízení vnějších hranic podle čl. 77 odst. 2 písm. d) SFEU. Žádá, aby byl k této strategii konzultován před jejím přijetím ⁽²⁾.

3.1.2. Výbor i nadále podporuje efektivní Evropskou agenturu pro pohraniční a pobřežní stráž i vytvoření její operační složky. Znepokojuje jej však nedostatečný pokrok, jehož se v tomto směru podařilo dosáhnout. Konkrétně poukazuje na nedávná zjištění Účetního dvora EU, podle nichž agentura neprovádí svůj mandát z roku 2016 v plném rozsahu a panují určitá rizika a nedostatky ohledně provádění jejího mandátu z roku 2019 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Viz odstavec 4.8: Úř. věst. C 110, 22.3.2019, s. 62.

⁽³⁾ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora Podpora pro správu vnějších hranic poskytovaná agenturou Frontex: zatím není dostatečně účinná, 2021.

3.1.3. Za zvlášť alarmující považuje Výbor zprávy o případech porušování základních práv během operačních činností koordinovaných agenturou Frontex a skutečnost, že o nich agentura věděla, jak vyplývá z informací různých médií a nevládních organizací a ze zprávy pracovní skupiny pro kontrolu agentury Frontex v rámci výboru Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Vítá nedávné jmenování nového úředníka pro otázky základních práv i pokračující nábor osob pověřených sledováním základních práv, zdůrazňuje však, že úřad pro otázky základních práv musí být vybaven odpovídajícími prostředky, aby mohl svěřené úkoly vykonávat zcela nezávisle. Vyzývá agenturu, aby v plném rozsahu provedla mechanismy a struktury k zajištění odpovědnosti, zakotvené v jejím zřizovacím nařízení.

3.1.4. Výbor se znepokojením konstatuje, že strategie kladě důraz na systém předvstupního prověřování, jež ve svém stanovisku k paktu označil za nový prvek, který stojí za to zvážit. Vyjádřil však pochybnost nad možnostmi jeho realizace v praxi a posoudil jej jako nedostatečný z hlediska základních práv⁽⁴⁾. Poukazuje na potřebu mechanismu nezávislého monitorování členskými státy dle ustanovení nařízení o prověřování.

3.1.5. Za nezbytný krok směrem k vybudování soudržné a účinné politiky pro celou EU Výbor vždy považoval dosažení plné interoperability systémů IT. V souladu s tímto přesvědčením též podporuje další digitalizaci postupů pro udělování víz a cestovních dokladů.

3.1.6. Výbor je znepokojen výrokem Komise, že zpoždění v jednotlivých členských státech mohou zdržet zprovoznění interoperability v celoevropském měřítku. Vzhledem k dosavadním zkušenostem se zaváděním systému SIS II a k aktuálnímu stupni realizace Systému vstupu/výstupu a Evropského systému pro cestovní informace a povolení⁽⁵⁾ Výbor zajímá, jaké konkrétní kroky Komise činí k zajištění včasného zavedení interoperability v rámci plánovaného rozpočtu.

3.1.7. Výbor zdůrazňuje, že v rámci dalšího technologického rozvoje a úsilí o dosažení plné interoperability je nutné brát náležitý ohled na ochranu osobních údajů a základní práva. Co se týče návrhu přezkumu systému Eurodac a použití rozsáhlých databází obecně, připomíná Výbor, že plné interoperability je třeba dosáhnout s náležitým zohledněním ochrany základních práv. Opatření musejí být nezbytně nutná a přiměřená, neboť se pracuje s citlivými údaji, zvláště pak pokud jde o žadatele o mezinárodní ochranu a důvěrnost řízení. Nutno podotknout, že osobní údaje zpracovávané v souvislosti se správou hranic a navracením spadají do působnosti obecného nařízení o ochraně osobních údajů a nepovažují se za operativní osobní údaje ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725⁽⁶⁾.

3.1.8. EHSV zdůrazňuje, že při spolupráci se třetími zeměmi, zejména při výkonu činnosti agentury Frontex na území třetích zemí, je třeba zajistit plné dodržování základních práv včetně práva na ochranu osobních údajů a funkční mechanismy k zajištění odpovědnosti.

3.2. Opatření k vnitřnímu posílení schengenského prostoru

3.2.1. Výbor těší, že se věnuje pozornost též opatřením, která sice přísně vzato nemají za cíl rozvoj schengenského prostoru, přesto nějak souvisejí s jeho fungováním.

3.2.2. Obavy členských států o bezpečnost se lépe než kontrolami na vnitřních hranicích řeší rozšířením a posílením spolupráce donucovacích orgánů.

3.2.3. Výbor zdůrazňuje, že u všech forem policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech je třeba plně dodržovat základní práva včetně práva na obhajobu⁽⁷⁾ a práv obětí⁽⁸⁾. Znamená to též, že při porušení základních práv nesmí dělba pravomocí mezi jednotlivými aktéry (na úrovni EU a členských států) způsobit deficit odpovědnosti.

⁽⁴⁾ Stanoviska EHSV k migraci, Úř. věst. C 123, 9.4.2021, s. 15, Úř. věst. C 155, 30.4.2021, s. 58 a Úř. věst. C 155, 30.4.2021, s. 64.

⁽⁵⁾ Zpráva Evropské komise Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System (Provádění interoperability: průběžný stav provádění Systému vstupu/výstupu a Evropského systému pro cestovní informace a povolení), červen 2021.

⁽⁶⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES (Úř. věst. L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁽⁷⁾ V souladu s Hlavou VI Listiny základních práv a příslušných sekundárních právních předpisů.

⁽⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV, Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 57, a dále právní předpisy pro konkrétní kategorie obětí obchodování s lidmi, pohlavního vykořisťování a dětské pornografie a terorismu.

3.2.4. Za všech okolností musí být zajištěna ochrana osobních údajů dle příslušných právních rámců, zejména pak pokud jde o vysoce citlivé osobní údaje, jako je tomu u průmských rozhodnutí.

3.2.5. K otázce využití umělé inteligence při přeshraničních policejních opatřeních Výbor odkazuje na své stanovisko k nařízení o umělé inteligenci⁽⁹⁾.

3.2.6. Výbor by rád zdůraznil, že v příloze návrhu aktu o umělé inteligenci⁽¹⁰⁾ je stanovena možnost využít umělou inteligenci v oblasti migrace, azylu a řízení ochrany hranic. Znepokojivá je zejména zmínka o využití systémů, jako jsou „detektory lži a obdobné nástroje nebo [nástroje] ke zjišťování emočního stavu fyzické osoby“, neboť neexistují vědecké důkazy o spolehlivosti takových metod.

3.2.7. Pokud jde o specifická opatření navržená v novém paktu o migraci a azylu, odkazuje Výbor na své stanovisko ze dne 17. prosince 2020⁽¹¹⁾.

3.2.8. Výbor vyjadřuje pochybnost nad přidanou hodnotou častého využívání předběžných informací o cestujících ve spojení se jmennou evidencí cestujících a Komise dle jeho názoru dostatečně neodůvodnila potřebu systematické a masové výměny dat v rámci Schengenu, jež by měla automaticky dopad též na občany EU při výkonu práva na volný pohyb.

3.2.9. K využívání evropského zatýkacího rozkazu a dalších nástrojů, které usnadňují spolupráci v oblasti prosazování práva, jako je evropský vyšetřovací příkaz, Výbor podotýká, že nezbytným předpokladem hladkého fungování těchto nástrojů vzájemného uznávání je vzájemná důvěra. To vyžaduje ještě účinnější monitorování právního státu ze strany orgánů EU a předpokládá odpovědnost členských států za dodržování zásad právního státu, zvláště pak práva na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a čl. 19 odst. 1 SEU.

3.3. *Lepší správa a řízení*

3.3.1. Výbor oceňuje, že schengenské fórum může členským státům poskytnout příležitost k diskusi zásadních politických otázek schengenské spolupráce. Ostatní orgány a instituce EU včetně Výboru by nicméně měly být průběžně informovány a měly by mít právo účasti. Fórum a jeho činnost by měly být co nejtransparentnější a jeho dokumenty by měly být přístupné. Obnovení zprávy o stavu Schengenu je vítáno, v tomto ohledu však nepostačí.

3.3.2. Výbor podporuje myšlenku novelizace Schengenského hraničního kodexu s cílem začlenit do něj poznatky získané v souvislosti s pandemií COVID-19. Upozorňuje nicméně, že tyto poznatky přesahují problematiku vnitřních hranic a dotýkají se fungování vnitřního trhu jako takového. Každá taková novelizace by tudíž měla být součástí širší kontroly účelnosti evropského regulačního rámce pro volný pohyb ve světě, jehož bude COVID-19 pravděpodobně i nadále běžnou součástí. Výbor podporuje myšlenku, že takový přístup by měl zahrnovat pravidla cestování do EU, která v Schengenském hraničním kodexu aktuálně obsažena nejsou. Výbor by též uvítal informaci, zda Komise plánuje provést nějaké změny nařízení o malém pohraničním styku.

3.3.3. Výbor se domnívá, že Komise by měla zaujmout ráznější postoj na podporu cestování bez hranic v Evropě. Smlouva o EU hovoří jasně v tom smyslu, že EU nabízí svým občanům prostor bez hranic. Právo členských států znovu zavést hraniční kontroly je výjimkou z tohoto práva, kterou je třeba vykládat úzce. Nelze je považovat za svrchovanou výsadu; naopak podléhá ustanovením Schengenského hraničního kodexu. Každá revize kodexu musí plně zohlednit výjimečnou povahu obnovení hraničních kontrol.

3.3.4. Výbor kladně hodnotí návrhy na zlepšení fungování schengenského hodnotícího mechanismu, zejména ty, které mají zajistit rychlejší přijímání následných opatření a větší součinnost s mechanismem hodnocení zranitelnosti, a ty, v rámci nichž se věnuje větší pozornost lidským právům s využitím interdisciplinárního přístupu. Je však třeba se vyvarovat toho, aby schengenský hodnotící mechanismus politizoval otázky spíše technické povahy.

⁽⁹⁾ INT/940 (Úř. věst. C 517, 22.12.2021, s. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, s. 4 a 5.

⁽¹¹⁾ Úř. věst. C 123, 9.4.2021, s. 15.

3.3.5. Výbor vyzývá Komisi, aby aktivně využila své donucovací pravomoci podle Smluv v situacích, kdy není zjednána náprava nedostatků zjištěných pomocí schengenského hodnotícího mechanismu. Přednostně je třeba řešit systematické praktiky porušující základní práva. Co je rovněž důležité, Komise by neměla spoléhat pouze na zjištění schengenského hodnotícího mechanismu a dodržování základních práv by měla sama aktivně sledovat.

3.4. *Dokončení schengenského prostoru*

3.4.1. Výbor vítá postoj Komise k dokončení schengenského prostoru. Zdůrazňuje spojitost mezi volným pohybem, občanstvím EU a neexistencí hraničních kontrol. Občanům Bulharska, Chorvatska a Rumunska aktuálně nejsou plně přiznána práva občanů EU zakotvená ve Smlouvách.

3.4.2. Výbor zdůrazňuje, že tyto členské státy již kontrolují své vnější hranice podle Schengenského hraničního kodexu. Jejich plné přistoupení by posílilo fungování a bezpečnost Evropské unie tím, že by byly plnohodnotnými účastníky všech rozsáhlých databází využívaných v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

3.4.3. Výbor vyzývá Komisi, aby předložila podrobnější plán jejich plného přistoupení, a dále vyzývá Radu, aby učinila rychlé kroky v této věci.

V Bruselu dne 20. října 2021.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG
