



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.9.2016
COM(2016) 635 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o uplatňování prováděcího rozhodnutí Rady, kterým se stanoví doporučení pro
dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové
fungování schengenského prostoru**

1. ÚVOD

Dne 12. května 2016 přijala Rada na základě návrhu Komise prováděcí rozhodnutí, kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru. Je to poprvé, kdy byl použit zvláštní ochranný postup podle článku 29 nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)¹.

Toto doporučení je určeno pěti členským státům schengenského prostoru (Rakousku, Německu, Dánsku, Švédsku a Norsku), které v souvislosti s bezprecedentní migrační a uprchlickou krizí, jež začala v roce 2015, nejvíce zasáhly toky nelegálních migrantů přicházejících z Řecka. Doporučení povoluje těmto pěti členským státům schengenského prostoru zachovat přiměřené dočasné hraniční kontroly na určitých úsecích svých vnitřních hranic na dobu nejvýše šesti měsíců ode dne přijetí tohoto doporučení.

Znovu zavedená kontrola hranic na základě doporučení musí být cílená a její rozsah, četnost, místa a doba provádění musí být omezeny na to, co je nezbytně nutné jako reakce na závažnou hrozbu a v zájmu ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

Nezbytnost, četnost, místa a doba provádění kontrol musí být dotčenými členskými státy schengenského prostoru pravidelně přezkoumávány a případně změněny. V souladu s uvedeným doporučením by měly členské státy schengenského prostoru provádějící kontroly každé dva měsíce podávat zprávu Komisi.

V doporučení se uvádí, že Komise bude sledovat jeho uplatňování a po čtyřech měsících ode dne přijetí tohoto doporučení podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě.

Předkládaná zpráva obsahuje zjištění Komise, která vycházejí z monitorování způsobu, jakým se provádějí stávající dočasné kontroly na vnitřních hranicích, jak se stanoví v doporučení Rady. Zaměřuje se na to, zda jsou znovu zavedené kontroly na vnitřních hranicích prováděné výše uvedenými členskými státy schengenského prostoru v souladu s doporučením omezeny na to, co je nezbytně nutné a přiměřené vzhledem k závažné hrozbě pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost, kterou představuje přetrvávající riziko druhotného pohybu nelegálních migrantů přicházejících přes Řecko, kteří se mohou přemístit do jiných členských států schengenského prostoru. Rovněž zkoumá, zda se okolnosti nezměnily tak, že by byla nutná změna doporučení Rady.

Předkládaná zpráva nepředjímá rozhodnutí, zda doporučit či nedoporučit, aby po vypršení šestiměsíční lhůty stanovené v doporučení byly stávající dočasné kontroly na vnitřních hranicích prodlouženy.

¹ Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1.

2. SKUTEČNOSTI

Všech pět dotčených členských států schengenského prostoru prodloužilo kontroly na určitých úsecích svých vnitřních hranic uvedených v doporučení Rady a náležitě o tom informovalo ostatní členské státy, Evropský parlament a Komisi.

Všech pět členských států schengenského prostoru poskytlo informace o kontrolách a jejich výsledcích, jak je podrobně uvedeno níže. Poskytnuté informace se nicméně u jednotlivých členských států schengenského prostoru značně liší. Komise proto dotčené členské státy schengenského prostoru vyzývá, aby pro příští zprávu požadovanou podle doporučení Rady poskytly informace uvedené v příloze II.

Rakousko

Dne 13. května 2016 obdržela Komise oznámení rakouských orgánů, v němž informují o tom, že Rakousko provede doporučení Rady a v souladu s ním zachová kontroly na vnitřních hranicích na rakousko-maďarském a rakousko-slovinském úseku pozemní hranice od 16. května 2016 do 12. listopadu 2016.

Jelikož rakouské orgány nepředložily první zprávu týkající se uplatňování doporučení ve stanoveném termínu (16. července 2016), zaslala Komise Rakousku dne 12. srpna 2016 upomínku.

Dne 16. srpna 2016 rakouský spolkový ministr vnitra Komisi písemně informoval o tom, že provádění hraničních kontrol na příslušných úsecích pozemních hranic je v souladu s doporučením Rady. Dne 9. září 2016 Rakousko potvrdilo, že veškeré kontroly jsou prováděny na nezbytné úrovni a že jsou omezeny co do rozsahu, četnosti, míst a doby provádění a přizpůsobeny míře hrozby. Rakousko navíc potvrdilo, že tímto způsobem bylo možné do značné míry zabránit omezení volného pohybu osob a zboží.

Komise dne 9. září 2016 zaslala žádost o dodatečné informace o provedených kontrolách a jejich výsledcích, na kterou Rakousko odpovědělo dne 13. září 2016. Pro období od 16. května do 31. srpna 2016 poskytlo Rakousko celkový počet odepření vstupu na základě kontrol (233) a celkový počet obdržených žádostí o azyl (12 584)².

Německo

Německo dne 13. května 2016 oznámilo Komisi, že provede doporučení Rady a zachová kontroly na vnitřních hranicích na příslušných úsecích pozemní hranice do 12. listopadu 2016.

Jelikož německé orgány nepředložily první zprávu týkající se uplatňování doporučení ve stanoveném termínu (12. července 2016), zaslala Komise Německu dne 12. srpna 2016 upomínku.

Dne 23. srpna 2016 obdržela Komise první dopis od německých orgánů, v němž informují o nárůstu převaděčských činností v důsledku pozměněné a intenzivnější správy hranic na západobalkánské trase. Německo uvedlo zejména počet přibližně 115 000 státních příslušníků třetích zemí, kteří byli mezi lednem a červencem 2016 zjištěni na německo-

² Viz rovněž tabulky v příloze I.

rakouské pozemní hranici a nesplňovali podmínky vstupu uvedené v článku 6 Schengenského hraničního kodexu.

Německé orgány vysvětlily zavedený systém kontrol, který spočívá ve střídání stálých a mobilních kontrol. Informovaly o dobré spolupráci mezi policejními a pohraničními orgány Německa a jiných členských států schengenského prostoru, díky níž je dopad na přeshraniční dopravu omezen na nezbytné minimum a rovněž je zajištěna bezpečnost provozu během kontrol. Na závěr německé orgány potvrdily, že je prováděn pravidelný přezkum rozsahu a intenzity kontrol, které zůstávají omezeny na požadovanou úroveň.

Komise dne 12. září 2016 zaslala žádost o dodatečné informace o provedených kontrolách a jejich výsledcích, na kterou Německo odpovědělo dne 14. září 2016. Pro období od 12. května do 31. července 2016 poskytlo Německo celkový počet odepření vstupu na základě kontrol (3 077) a pro období od 12. května do 31. srpna 2016 celkový počet obdržených žádostí o azyl (66 919)³.

Dánsko

Dánsko dne 1. června 2016 oznámilo, že provede doporučení Rady ze dne 12. května a zachová kontroly na vnitřních hranicích ve všech dánských přístavech, které mají trajektové spojení do Německa, a na dánsko-německé pozemní hranici do 12. listopadu 2016.

Jelikož dánské orgány nepředložily první zprávu týkající se uplatňování doporučení ve stanoveném termínu (12. července 2016), zaslala Komise Dánsku dne 12. srpna 2016 upomínku. Dánská vláda dne 7. září 2016 informovala Komisi, že stávající hraniční kontroly na hranici s Německem jsou považovány za přiměřené, pokud jde o rozsah, četnost, místa a dobu provádění, a omezeny na to, co je nezbytně nutné jako reakce na závažnou hrozbu a v zájmu ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti v Dánsku. Rovněž uvedla, že podle jejího názoru v této fázi neexistují důvody pro to, aby se stávající hraniční kontroly na hranici s Německem postupně rušily nebo omezovaly.

Komise pak dne 12. září 2016 zaslala dánským orgánům žádost o dodatečné informace o provedených kontrolách a jejich výsledcích, na kterou Dánsko odpovědělo dne 14. září 2016. Pro období od 12. května do 11. září poskytlo Dánsko celkový počet zkontrolovaných osob (1 074 406), celkový počet odepření vstupu na základě kontrol (1 088) a celkový počet obdržených žádostí o azyl (1 489), přičemž upřesnilo počet žádostí o azyl podaných na vnitřních hranicích, kde se kontroly uskutečňují (747)⁴.

Švédsko

Švédsko dne 2. června 2016 oznámilo, že provede doporučení Rady ze dne 12. května a zachová kontroly na vnitřních hranicích na příslušných úsecích hranic počínaje 8. červnem 2016, konkrétně na mostě přes průliv Öresund a v přístavech Trelleborg, Malmö a Helsingborg v policejním okrsku jižního regionu a v přístavu Göteborg v policejním okrsku západního regionu.

Švédsko zaslalo Komisi první zprávu o provádění doporučení Rady dne 11. srpna 2016. V této zprávě Švédsko potvrdilo, že hraniční kontroly prováděné podle tohoto doporučení

³ Viz rovněž tabulky v příloze I.

⁴ Viz rovněž tabulky v příloze I.

jsou prováděny výhradně na základě nezbytnosti a přiměřenosti s ohledem na závažnou hrozbu, jíž se reakce týká, a na zvláštnosti jednotlivých úseků hranic. Švédsko informovalo, že počet zkontrolovaných osob se pohybuje mezi 10 % a 95 % všech osob překračujících vnitřní hranice na určitém hraničním přechodu. Švédsko rovněž uvedlo, že četnost a intenzita kontrol se rovněž liší podle místa. Například kontroly na mostě přes Öresund jsou prováděny v jakoukoli dobu, neboť most je pro dopravu otevřen 24 hodin; kontroly v přístavech probíhají při každém příplutí plavidla a využívají podpory zpravodajských služeb. Švédsko závěrem potvrdilo, že pravidelně přezkoumává nezbytnost, četnost, místa a dobu provádění kontrol v souladu s doporučením Rady.

Dne 24. srpna 2016 požádala Komise švédské orgány o dodatečné informace a údaje o provedených kontrolách a o jejich výsledcích, na což Švédsko odpovědělo dne 1. a 13. září 2016. Pro období od 8. června do konce srpna 2016 uvedlo Švédsko odhad celkového počtu zkontrolovaných osob (3 000 000), celkový počet odepření vstupu na základě kontrol (640) a celkový počet obdržených žádostí o azyl (6 097), přičemž upřesnilo počet žádostí o azyl podaných na vnitřních hranicích, kde se kontroly uskutečňují (166)⁵.

Norsko

Norsko dne 10. června 2016 oznámilo, že provede doporučení Rady ze dne 12. května a zachová kontroly na vnitřních hranicích na příslušných úsecích hranic do 12. listopadu 2016.

Jelikož norské orgány nepředložily první zprávu týkající se uplatňování doporučení ve stanoveném termínu (12. července 2016), zaslala Komise Norsku dne 12. srpna 2016 upomínku.

Norské orgány zaslaly tuto zprávu Komisi dne 8. září 2016. Norsko uvedlo, že cílené hraniční kontroly jsou omezeny na to, co je nezbytně nutné jako reakce na tuto závažnou hrozbu a v zájmu ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Kontroly osob se provádějí v Oslu, ve východním, jihovýchodním a západním policejním okrsku, kde se nacházejí přístavy, které mají trajektové spojení do Švédska, Dánska a Německa. Podle operačního rozkazu státního policejního ředitelství jsou policejní složky přítomny při každém příplutí trajektu a hraniční kontroly, které jsou přizpůsobené konkrétní situaci každého trajektového spojení, jsou prováděny na základě zpravodajských informací. Norsko pravidelně přezkoumává nezbytnost, četnost, místa a dobu provádění svých kontrol.

Dne 12. září 2016 požádala Komise norské orgány o dodatečné informace a údaje o provedených kontrolách a o jejich výsledcích, na což Norsko odpovědělo dne 13. září 2016. Pro období od 12. května do 11. září 2016 poskytlo Norsko celkový počet odepření vstupu na základě kontrol (14) a celkový počet obdržených žádostí o azyl (1 088), přičemž upřesnilo počet žádostí o azyl podaných na vnitřních hranicích, kde se kontroly uskutečňují (2)⁶.

⁵ Viz rovněž tabulky v příloze I.

⁶ Viz rovněž tabulky v příloze I.

3. ZJIŠTĚNÍ

Tato zpráva vychází z údajů poskytnutých v rámci výměny informací mezi Komisí a dotčenými pěti členskými státy schengenského prostoru (Rakousko, Německo, Dánsko, Švédsko a Norsko) o provádění doporučení Rady ze dne 12. května 2016.

Z informací vyměněných s dotčenými pěti členskými státy schengenského prostoru, jak je podrobně uvedeno výše, vyplývá, že tyto hraniční kontroly zůstávají omezené na zjištěné migrační trasy a hrozby a jsou zaměřené na specifické úseky hranic či konkrétní hrozby. Zdá se, že nejsou prováděny žádné kontroly mimo hraniční úseky uvedené v doporučení Rady.

Tyto kontroly jsou navíc cílené a jejich rozsah, četnost, místa a doba provádění omezené; vycházejí ze zpravodajských informací a posouzení rizik a jsou přizpůsobené konkrétnímu hraničnímu přechodu, kde jsou prováděny. Dotčené členské státy schengenského prostoru rovněž pravidelně vyhodnocovaly jejich nezbytnost, četnost, místa a dobu provádění.

Spolupráce mezi vnitrostátními policejními a pohraničními orgány dotčených členských států schengenského prostoru je ve zprávách hodnocena jako dobrá a efektivní.

Komise rovněž obdržela informace o hospodářském dopadu dočasných kontrol na vnitřních hranicích, zejména v oblasti dopravy a cestovního ruchu. Podle informací, které má Komise v tomto okamžiku k dispozici, včetně informací ze zpráv dotčených členských států schengenského prostoru, jsou však stávající hraniční kontroly prováděny pouze v nezbytném rozsahu a jejich intenzita je omezena. I když určitý hospodářský dopad nelze vyloučit, zdá se, že překračování vnitřních hranic širokou veřejností je bráněno co možná nejméně.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem lze dospět k závěru, že kontroly na vnitřních hranicích prováděné Rakouskem, Německem, Dánskem, Švédskem a Norskem jsou přiměřené a v souladu s doporučením Rady.

Bezprecedentní migrační toky osob, které přicházejí do EU od podzimu 2015 a žádají o ochranu, vyvíjejí na členské státy značný tlak. Druhotný pohyb nelegálních migrantů představoval v některých členských státech závažnou hrozbu pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost. Několik členských států schengenského prostoru znovu zavedlo dočasné kontroly na vnitřních hranicích, aby snížily předchozí hromadný příliv až několika tisíc migrantů denně na úroveň přijímacích kapacit. V tomto ohledu byla uznána nezbytnost omezených kontrol na vnitřních hranicích⁷ v tom smyslu, že pomáhají vypořádat se s nevyřízenými žádostmi o azyl a přílivem migrantů, a rovněž zajišťují důsledné provádění příslušných právních předpisů EU, čímž do určité míry chrání před hrozbou, kterou představuje druhotný pohyb nelegálních migrantů pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost⁸.

Informace a údaje týkající se kontrol prováděných členskými státy schengenského prostoru v souladu s doporučením Rady ze dne 12. května, které jsou shrnuty v tabulce v příloze této zprávy, zároveň vykazují klesající trend v počtu osob, kterým byl odepřen

⁷ Viz rovněž stanovisko Komise ze dne 23.10.2015 o nezbytnosti a přiměřenosti ochrany vnitřních hranic, kterou znovu zavedlo Německo a Rakousko (C(2015) 7100 final).

⁸ Viz 15. bod odůvodnění doporučení Rady.

vstup, jakož i v počtu obdržených žádostí o azyl, zejména ve srovnání s vysokými čísly v prvních měsících migrační krize.

Částečně to souvisí s prováděním prohlášení EU a Turecka, které vedlo k výraznému snížení počtu příchozích migrantů.

Tyto údaje by však měly být posuzovány v kontextu mimořádně dlouhé migrační krize. Vysoký počet migrantů přicházejících do EU od podzimu 2015 a následných žádostí o azyl představuje zásadní problém pro všechny členské státy EU, a proto musí být rovněž vzat v úvahu. Problémy, jako je zajištění odpovídajících podmínek pro přijímání migrantů a žadatelů o azyl, zpracování nahromaděných nevyřízených žádostí o azyl, integrace osob oprávněných žádat o azyl a řízení příchodu dalších migrantů, nadále vyvíjí tlak na fungování správních orgánů těchto členských států a jejich azylových systémů.

Navíc podle informací, které má Komise k dispozici, se v Řecku stále nachází značný počet nelegálních migrantů, kteří se mohou snažit přesunout na sever.

Konečně je třeba zdůraznit, že některé z legislativních iniciativ či opatření přijatých Evropskou unií s cílem posílit správu svých vnějších hranic, nebyly v době vypracování této zprávy ještě zavedeny a plně prováděny. Například nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci vstoupí v platnost dne 6. října 2016⁹. Agentura Frontex, Komise a členské státy v současné době intenzivně pracují na tom, aby je bylo možné provádět co nejdříve. Kromě podpory, kterou agentura Frontex poskytuje například v Řecku a Bulharsku, bude schopnost reakce této agentury značně posílena, jakmile budou do 6. prosince 2016 plně zřízeny rezervní týmy pro rychlé nasazení a rezervy vybavení a do 6. ledna 2017 rezervní týmy pro navracení, jak stanoví nařízení.

Důležitým faktorem je rovněž pokračující účinné provádění prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016. Třetí zpráva o pokroku dosaženém při provádění prohlášení EU a Turecka¹⁰ ukazuje, že prohlášení EU a Turecka i přes přetrvávající problémy nadále přináší výsledky.

S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem se tedy jeví, že zachování dočasných kontrol na vnitřních hranicích je v době předkládání této zprávy stále nutné a zajišťuje přiměřenou reakci na zjištěnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek, neboť přispívá k znovunastolení pořádku v kontextu toků osob překračujících určité vnitřní hranice a jako takové omezuje druhotný pohyb.

Tyto kontroly by však měly v souladu s doporučením Rady zůstat cílené a jejich intenzita by měla být omezena na nezbytné minimum, přičemž by měly co nejméně bránit překračování příslušných vnitřních hranic širokou veřejností.

Členské státy schengenského prostoru se vyzývají, aby ve své příští zprávě podle uvedeného doporučení zaslaly do 18. října 2016 informace uvedené v příloze II této zprávy.

⁹ Nařízení (EU) 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634.

4. ZÁVĚR

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem zastává Komise názor, že dočasné hraniční kontroly prováděné Rakouskem, Německem, Dánskem, Švédskem a Norskem v souladu s doporučením Rady ze dne 12. května nepřekračují rámec podmínek stanovených Radou. S ohledem na dostupné informace a zprávy od dotčených členských států schengenského prostoru nevidí Komise potřebu navrhnout v této fázi změny doporučení Rady.

Komise zdůrazňuje, že tato zpráva nepředjímá rozhodnutí, zda prodloužit či neprodloužit stávající dočasné kontroly na vnitřních hranicích, které má být přijato před uplynutím lhůty stanovené v doporučení (12. listopadu 2016). Komise připomíná, že v souladu s čl. 29 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu může Rada na návrh Komise doporučit prodloužení za podmínek a postupů přijetí původního doporučení.

PŘÍLOHA I

1) Celkový počet zkontrolovaných osob od začátku uplatňování doporučení Rady

Členský stát	Květen 2016	Červen 2016	Červenec 2016	Srpen 2016	Celkem
Rakousko	<i>Rakousko tyto údaje neshromažďuje.</i>				–
Německo	<i>Německo tyto údaje neshromažďuje.</i>				–
Dánsko	<i>Dánsko neposkytlo měsíční přehled.</i>				1 074 406
Švédsko	<i>Není relevantní.</i>	424 500	1 235 000	1 088 000	cca 3 000 000 (včetně začátku září)
Norsko	<i>Norsko tyto údaje neshromažďuje.</i>				–

2) Celkový počet odepření vstupu na základě kontrol v souladu s doporučením Rady

Členský stát	Květen 2016	Červen 2016	Červenec 2016	Srpen 2016	Celkem
Rakousko	41	65	73	54	233
Německo	912	885	1 280	<i>Údaje zatím nejsou k dispozici.</i>	3 077
Dánsko	<i>Dánsko neposkytlo měsíční přehled.</i>				1 008
Švédsko	<i>Není relevantní.</i>	196	276	168	640
Norsko	–	3	9	2	14

3) Celkový počet obdržných žádostí o azyl od začátku uplatňování doporučení Rady

Členský stát	Květen 2016	Červen 2016	Červenec 2016	Srpen 2016	Celkem
Rakousko	<i>Rakousko neposkytlo měsíční přehled.</i>				12 584
Německo	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Dánsko	247	464	404	290	1 489
Švédsko	<i>Není relevantní.</i>	2 140	2 195	2 437	6 097
Norsko	<i>Norsko neposkytlo měsíční přehled.</i>				1 088

4) Celkový počet žádostí o azyl podaných na vnitřních hranicích, kde se kontroly uskutečňují v souladu s doporučením Rady

Členský stát	Květen 2016	Červen 2016	Červenec 2016	Srpen 2016	Celkem
Rakousko	<i>Rakousko tyto údaje neshromažďuje.</i>				–
Německo	<i>Německo tyto údaje neshromažďuje.</i>				–
Dánsko	<i>Dánsko neposkytlo měsíční přehled.</i>				747
Švédsko	<i>Není relevantní.</i>	42	73	51	166
Norsko	–	1	1	0	2

Pozn. Upozorňujeme, že některé údaje jsou pouze odhady, které poskytly dotčené členské státy schengenského prostoru.

PŘÍLOHA II

Pokud jde o vnitřní hranice, kde se kontroly uskutečňují v souladu s doporučením Rady ze dne 12. května 2016, je od dotčených členských států schengenského prostoru požadováno, aby pro jednotlivé měsíce poskytly tyto informace:

- 1) počet překračujících osob;
- 2) počet zkontrolovaných osob;
- 3) počet odepření vstupu;
- 4) počet podaných/zaevidovaných žádostí o azyl
- 5) informace o povaze kontrol, jejich úrovni a intenzitě a způsobu jejich provádění;
- 6) statistiky týkající se zpoždění ve veřejné a obchodní dopravě.

Dotčené členské státy schengenského prostoru se žádají, aby tyto informace o provedených kontrolách poskytly do 15. října 2016. V rámci možností by měl být poskytnut týdenní přehled.