



V Bruselu dne 25.11.2020
COM(2020) 779 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu podle článku 22
nařízení Rady (EU) č. 1053/2013
První víceletý program hodnocení (2015–2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. ÚVOD

Dne 14. června 1985 podepsaly Francie, Německo a tři státy Beneluxu Schengenskou dohodu, která mezi těmito členskými státy zrušila kontroly na vnitřních hranicích. Dnes, o 35 let později, je schengenský prostor jedním z nejvýznamnějších úspěchů Evropské unie. Zdokonalil svobodu pohybu tím, že umožnil 400 milionům občanů EU a občanům třetích zemí legálně pobývajících na území EU, jakož i zboží a službám pohybovat se¹ bez nutnosti procházet kontrolami na vnitřních hranicích, což mělo pro naši společnost významné sociální a hospodářské přínosy².

Dobře fungující schengenský prostor závisí na správném a účinném provádění schengenského *acquis* a na vzájemné důvěře mezi členskými státy. Vyžaduje moderní, jednotnou a vysoce účinnou správu vnějších hranic a řadu kompenzačních opatření (jako je účinná spolupráce donucovacích orgánů, účinné vízové a návratové politiky a komplexní Schengenský informační systém) na ochranu bezpečnosti občanů, snížení rizika neoprávněných pohybů mezi členskými státy a zlepšení součinnosti mezi vnitrostátními orgány.

Spolehlivý monitorovací systém k ověření toho, jak země provádějí schengenské *acquis*, a k doporučení zlepšení při jeho provádění je zásadní. Z tohoto důvodu zřídily smluvní strany v roce 1998 v rámci Schengenské úmluvy stálý výbor, který je pověřen určováním nedostatků při provádění Schengenu a navrhováním řešení³. Po začlenění Schengenské úmluvy do právního rámce EU převzala Rada koordinační roli a týmy odborníků z členských států společně se zástupcem Rady a pozorovatelem Komise prováděly v pravidelných intervalech hodnocení⁴.

V roce 2015 byla v rámci nového „schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu“⁵ přenesena odpovědnost za koordinaci a celkovou organizaci uplatňování na Komisi. Mechanismus však zůstává sdílenou odpovědností, přičemž Komise provádí hodnocení společně s odborníky z členských států. Tento prvek vzájemných hodnocení je jádrem schengenských hodnocení, neboť posiluje osobní odpovědnost, odpovědnost za výsledky a důvěru. Rada odpovídá za vydávání doporučení hodnoceným státům na základě návrhu Komise ohledně toho, jak napravit jakékoli nedostatky zjištěné během hodnocení.

Mechanismus neztrácí nic na svém významu. Od roku 2015 je schengenský prostor pod neustálým tlakem a dnes čelíme realitě, která se liší od reality v době vzniku Schengenu. Nestabilita sousedství Evropy i vzdálenějších oblastí, důsledky velmi výjimečných okolností uprchlické krize v roce 2015, krize COVID-19 a teroristická hrozba vyžadují zamyšlení a následná opatření.

¹ Kromě členských států patří do schengenského prostoru i Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko (tzv. země přidružené k Schengenu). Součástí schengenského prostoru není Irsko, které však bude schengenské *acquis* zčásti uplatňovat od 1. ledna 2021. Spojené království také nebylo součástí schengenského prostoru, ale schengenské *acquis* zčásti uplatňovalo. Bulharsko, Chorvatsko, Kypr a Rumunsko jsou vázány schengenským *acquis*, avšak kontroly na vnitřních hranicích těchto členských států ještě zrušeny nebyly. Zpráva všechny tyto země označuje za členské státy.

² Podle odhadů z roku 2016 by plné obnovení kontrol na vnitřních hranicích znamenalo okamžité přímé náklady v rozmezí od 5 do 18 miliard EUR ročně, COM(2016) 120 final.

³ Rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (SCH/Com-ex (98) 26 def.) (Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 138).

⁴ Viz závěry Rady ze dne 5. prosince 2014 o odkazu schengenského hodnocení v rámci Rady a o budoucí úloze a povinnostech Rady v rámci nového mechanismu.

⁵ Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27) (nařízení o schengenském hodnocení), které nabylo účinnosti v roce 2015.

Součástí dobře fungujícího schengenského prostoru je nutnost mít zaveden plně účinný nástroj pro hodnocení jeho fungování a pro zajištění jeho účinného vylepšování. Všechny dotčené členské státy jsou nyní hodnoceny v rámci nového mechanismu v souladu s prvním víceletým programem hodnocení. V souladu s povinnostmi podávat zprávy podle nařízení o schengenském hodnocení⁶ informuje tato zpráva o aktuálním stavu provádění schengenského *acquis* na základě závěrů hodnocení a provedených doporučení. Zpráva rovněž slouží jako základ pro úvahy potřebné v souvislosti s přezkumem mechanismu, aby bylo zajištěno, že bude moci plně využít svého potenciálu jako nástroje pro hodnocení fungování Schengenu a pro zajištění účinného provádění zlepšení.

Jedním z poučení z minulosti je to, že zřízení a udržování schengenského prostoru vyžaduje každodenní společné úsilí členských států i orgánů EU, aby mohli všichni občané EU plně využívat prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic. Právě s cílem stimulovat konkrétní spolupráci všech zúčastněných aktérů v otázkách schengenského prostoru a obnovit důvěru vytvořila Komise schengenské fórum. Tím, že tato zpráva poskytuje informace o aktuálním stavu provádění schengenského *acquis* a fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu, se snaží nabídnout nezbytný základ pro diskuse na prvním schengenském fóru dne 30. listopadu.

2. SCHENGENSKÝ HODNOTÍCÍ PROCES

2.1 Schengenský hodnotící proces

Schengenské *acquis* zahrnuje dalekosáhlý a rychle se vyvíjející soubor pravidel, jakož i kompenzačních opatření k vyvážení absence kontrol na vnitřních hranicích. Schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus sleduje provádění schengenského *acquis* zeměmi, které schengenské *acquis* uplatňují zčásti nebo v plném rozsahu⁷. Posuzuje též schopnost těch zemí, kde kontroly na vnitřních hranicích nebyly ještě zrušeny, provádět schengenské *acquis* v plném rozsahu⁸. Schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus posuzuje zejména provádění opatření v oblastech vnějších hranic, navracení, vízové politiky, policejní spolupráce, Schengenského informačního systému (SIS), ochrany údajů a absence kontrol na vnitřních hranicích.

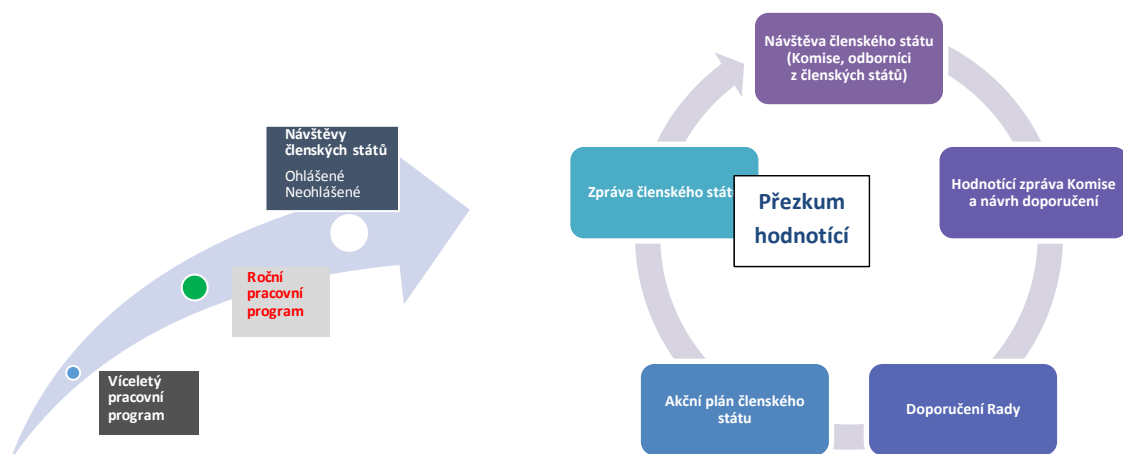
Komise provádí hodnocení v pětiletém cyklu po víceletých a ročních programech společně s odborníky z **členských států a agentur EU**, kteří se účastní jako pozorovatelé. Každá země je hodnocena alespoň jednou za pět let. V případě potřeby lze zorganizovat další hodnocení *ad hoc* ve formě *neohlášených* hodnocení nebo *opakovaných návštěv*. Dalším nástrojem pro posuzování provádění konkrétních částí schengenského *acquis* v několika zemích současně jsou *tematická hodnocení*. Obrázek níže znázorňuje pětiletý proces hodnocení.

Cyklus schengenského hodnocení (pětiletý)

⁶ Články 20 a 22 nařízení o schengenském hodnocení.

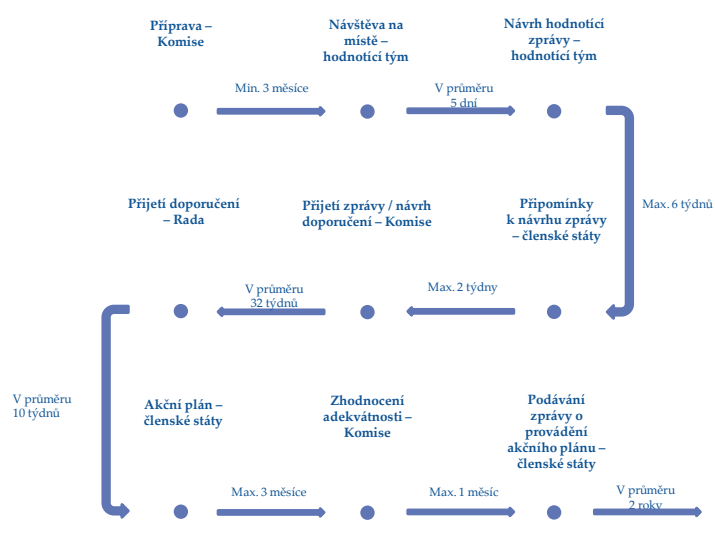
⁷ Článek 1 nařízení o schengenském hodnocení.

⁸ To se týká Kypru a Chorvatska. Jak je stanoveno ve 28. bodě odůvodnění nařízení o schengenském hodnocení, hodnocení Bulharska a Rumunska již bylo dokončeno podle čl. 4 odst. 2 aktu o přistoupení z roku 2005 a podle čl. 1 písm. b) nařízení o schengenském hodnocení se již žádné hodnocení provádět nebude.



Hodnotící zprávy jsou předloženy schengenskému výboru (v němž mají zastoupení všechny členské státy) a v případě jeho kladného stanoviska jsou přijaty Komisí⁹. Na základě návrhu Komise přijme Rada doporučení k řešení jakýchkoli nedostatků zjištěných v hodnotících zprávách, čímž se uzavře **první fáze** hodnocení. Jako následné opatření musí dotyčná země předložit akční plán, v němž uvede nápravná opatření sloužící k provedení doporučení Rady. Komise posuzuje akční plány ve spolupráci s příslušnými odborníky na hodnocení. Hodnocená země má povinnost podávat každé tři měsíce zprávu o dosaženém pokroku. Jakmile jsou přijata všechna nápravná opatření, Komise hodnocení uzavře, čímž ukončí **druhou fázi**.

Schengenský hodnotící mechanismus – kroky



Jestliže hodnotící zpráva dospěje k závěru, že byly odhaleny *závažné nedostatky*, musí Komise neprodleně informovat Radu a pro návažná opatření platí kratší lhůty. Hodnocené země musí akční plán předložit do jednoho měsíce od doporučení Rady. Komise může zvážit *opakovanou návštěvu*, při níž ověří, jak jsou opatření, která byla přijata k řešení zjištěných

⁹ Nařízení (EU) č. 182/2011 (Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13).

nedostatků, prováděna. Pokud navíc hodnotící zpráva dospěje k závěru, že hodnocená země závažným způsobem zanedbává své povinnosti, a Komise během svého monitorování shledá, že tato situace přetrvává, může Komise zahájit uplatňování postupu stanoveného v článku 29 Schengenského hraničního kodexu, které by mohlo nakonec vést k doporučení znovu zavést kontroly na vnitřních hranicích, pokud by pro to byly splněny všechny podmínky.

2.2 První víceletý program hodnocení

V letech 2015 až 2019 proběhlo **více než 200 hodnotících návštěv**¹⁰ v schengenském prostoru¹¹ i ve 27 třetích zemích¹², ve kterých proběhla kontrola provádění vízové politiky. V patnácti zemích proběhlo ve všech hlavní oblastech politiky s výjimkou ochrany údajů a policejní spolupráce 29 *neohlášených návštěv* a osm *opakovaných návštěv*. Byla provedena dvě *tematická hodnocení*, a sice v roce 2015 o místní schengenské spolupráci v oblasti vízové politiky a v letech 2019/2020 o vnitrostátních strategiích pro integrovanou správu vnějších hranic.

Na základě těchto hodnotících návštěv Komise přijala **198 hodnotících zpráv** a Rada odeslala členským státům více než **4 500 doporučení**. Bylo však uzavřeno pouze 45 hodnocení, zatímco řadu hodnotících zpráv a doporučení pro hodnocení provedených v roce 2019 je ještě zapotřebí přijmout.

V těchto prvních pěti letech byl kladen silný důraz na vývoj pracovních metod, které zvyšují kvalitu, účinnost a ucelenost hodnocení. Vzhledem k ústřední roli vnitrostátních odborníků se pozornost soustředila především na další vývoj **na míru upravené odborné přípravy**, kterou zavedl již předchozí hodnotící systém. V současnosti nabízí Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) a Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva (CEPOL) za podpory školitelů z Komise a Agentury pro základní práva (FRA) odbornou přípravu pro odborníky s ohledem na jejich účast v hodnotících týmech. Ta zahrnuje konkrétní moduly pro vnější hranice, navracení, policejní spolupráci a Schengenský informační systém. Za účelem zajištění uceleného posuzování byly vypracovány i standardizované **kontrolní seznamy**.

Agentury EU¹³ přispěly k procesu významnou měrou, a to organizací odborné přípravy, poskytováním analýz rizik, které utvářely přípravu ročních programů pro schengenská hodnocení, a účastí na hodnoceních jako pozorovatelé. V oblasti správy vnějších hranic byl v roce 2016 díky provádění hodnocení zranitelnosti stanovených podle nařízení o Evropské

¹⁰ Při čtyřech příležitostech se hodnocení opírala o samostatné dotazníky, a nikoli o dotazníky a návštěvy na místě, a to konkrétně při hodnocení Lichtenštejnska v oblasti navracení (2015), Malty ohledně systému SIS (2016), Chorvatska v souvislosti s plněním právních předpisů o palných zbraních (2016) a s justiční spoluprací v trestních věcech (2017). V oblasti vnějších hranic vyžadovala hodnocení ve většině případů více než jednu návštěvu na místě.

¹¹ Kromě 26 států schengenského prostoru mechanismus rovněž posuzoval připravenost Chorvatska na použití schengenského *acquis* v plné míře. Hodnocení Kypru začalo v roce 2019 a stále ještě probíhá. Irsko podléhalo hodnocení v oblasti ochrany údajů a Spojené království v oblasti systému SIS.

¹² Vzhledem ke skutečnosti, že žádosti o udělení schengenského víza zpravidla zpracovávají konzuláty členských států v zahraničí, probíhají hodnocení v oblasti společné vízové politiky zpravidla ve třetích zemích.

¹³ V současné době jsou zapojenými agenturami Frontex (správa vnějších hranic, víza a navracení), Europol a CEPOL (policejní spolupráce, SIS), eu-LISA (SIS) a Agentura pro základní práva (FRA) (navracení). Jako pozorovatel se účastní i evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ), ačkoli se nejedná o agenturu.

pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)¹⁴ přijat další nástroj pro řízení kvality. Tato roční hodnocení zranitelnosti prováděná agenturou Frontex doplňují schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus tím, že nastiňují operativní schopnost země vykonávat správu vnějších hranic. Jsou zohledňována při hodnocení konkrétních zemí.

Finanční podpora v rámci Fondu pro vnitřní bezpečnost a Azylového, migračního a integračního fondu usnadnila provádění doporučení. Členské státy byly vybízeny k (pře)rozdělení zdrojů v rámci svých vnitrostátních programů s cílem upřednostnit opatření, která napravují nedostatky uvedené v hodnotících zprávách¹⁵.

3. AKTUÁLNÍ STAV PROVÁDĚNÍ SCHENGENSKÉHO ACQUIS

3.1 *Hlavní zjištění a pokrok dosažený během prvního víceletého programu hodnocení*

Z výsledků hodnocení, která byla provedena v uplynulých pěti letech, lze vyvodit, že **členské státy obecně dodržují základní ustanovení schengenského *acquis*** ve všech hodnocených oblastech politiky. **Hodnocení však odhalila, že se v členských státech opakují některé nedostatky a stejně tak i odlišné postupy** mezi jednotlivými členskými státy z důvodu nejednotného provádění schengenského *acquis*. Tyto rozdíly narušují míru harmonizace a soudržnosti a v konečném důsledku **by mohly mít dopad na správné fungování schengenského prostoru**.

Hodnocení umožnila určit a řešit řadu opakujících se nedostatků. Několik členských států zaujalo vůči nápravě nedostatků zjištěných během hodnocení pozitivní a proaktivní postoj. V některých případech začaly členské státy pracovat na nápravných opatřeních ještě předtím, než Rada svá doporučení přijala. Když zpráva dospěla k závěru, že existují „závažné nedostatky“, při *opakovaných návštěvách* se navíc ukázalo, že členské státy podnikly rychlé kroky k řešení těch nejzávažnějších nedostatků. To potvrzuje, že základem pro správné a účinné provádění schengenského *acquis* je podrobné monitorování závazků a povinností členských států a rychlá akce členských států.

Opakující se nedostatky a oblasti ke zlepšení:

- neúplné nebo neodpovídající provedení, provádění a uplatňování příslušného schengenského *acquis*,
- nedostatečný počet pracovníků a nedostatečná kvalifikace a/nebo odborná příprava,
- rozdílné a nekonzistentní vnitrostátní postupy z důvodu nejednotného provádění schengenského *acquis*,
- roztržitěné administrativní struktury s nedostatečnou koordinací a začleněním jednotlivých orgánů a
- praktické, technologické a regulační překážky pro spolupráci v schengenském prostoru.

Zjištění, která z hodnocení vyplývají, posloužila v posledních letech jako **základ pro posílení politiky EU**, a představují tak **základní příspěvek k dalšímu rozvoji schengenského *acquis*** a zajišťují jeho správné a harmonizovanější provádění. Zjištění přispěla ke vypracování doporučení Komise ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení¹⁶ a přispěla

¹⁴ Úř. věst. L 251, 16.9.2016, s. 1.

¹⁵ Viz článek 12 nařízení (EU) č. 515/2014 (Úř. věst. L 150, 20.5.2014, s. 143).

¹⁶ Doporučení Komise (EU) 2017/432 (Úř. věst. L 66, 11.3.2017, s. 15).

k přepracované směrnici o navracení a revizi příručky k navracení osob¹⁷. Byla v rozsáhlé míře použita pro legislativní návrhy v oblasti vízové politiky a k vylepšení příručky k vízovému kodexu. Byla zásadní pro zlepšení právního rámce Schengenského informačního systému a k úpravě Schengenského hraničního kodexu, kterým se zavádí povinnost systematických kontrol. Výsledek tematického hodnocení vnitrostátních strategií členských států pro integrovanou správu vnějších hranic podpoří vytvoření víceletého cyklu evropské integrované správy vnějších hranic s cílem konsolidovat strategický přístup ke správě hranic na vnitrostátní úrovni a úrovni EU.

3.2 Konkrétní zjištění v jednotlivých oblastech politiky

3.2.1 Správa vnějších hranic

Dobře fungující oblast bez kontrol na vnitřních hranicích vyžaduje společnou, jednotnou a vysoce účinnou správu vnějších hranic. Nedostatky ve správě vnějších hranic jedné země mohou mít dopad na všechny členské státy a následně mohou ohrozit fungování schengenského prostoru. Hodnocení správy vnějších hranic jsou tudíž klíčovým prvkem schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu.

Hlavním legislativním aktem upravujícím tuto oblast je Schengenský hraniční kodex¹⁸. V uplynulých pěti letech byly v důsledku několika výzev, jimž EU čelila, zavedeny další iniciativy k posílení tohoto legislativního rámce, včetně systematických kontrol občanů EU na vnějších hranicích za použití příslušných databází¹⁹, přijetí nového nařízení o agentuře Frontex v roce 2016²⁰ a jeho následného přezkumu v roce 2019 se začleněním nařízení o systému EUROSUR²¹, jakož i postupného vývoje integrovaného systému pro správu vnějších hranic EU (evropská integrovaná správa vnějších hranic).

Hodnocení správy vnějších hranic zahrnují následující hlavní prvky: kontroly na vnějších hranicích na moři a na letištích a pozemních hraničních přechodech, ostrahu vnějších hranic, vnitrostátní strategie a koncepce pro evropskou integrovanou správu vnějších hranic, analýzu rizik, meziagenturní a mezinárodní spolupráci, vnitrostátní mechanismus řízení kvality, kapacity (pracovníci a zařízení) a infrastrukturu pro správu vnějších hranic.

Podle článků 21 a 29 Schengenského hraničního kodexu může existence přetrvávajících vážných nedostatků při kontrolách na vnějších hranicích uvedených v schengenské hodnotící zprávě vést k opětovnému zavedení kontrol na vnitřních hranicích. Tato ustanovení byla během tohoto prvního víceletého programu hodnocení uplatněna jednou. Během neohlášené návštěvy v jednom členském státě²² na podzim 2015 byly zjištěny závažné nedostatky při správě vnějších hranic, které byly považovány za nedostatky ohrožující celkové fungování oblasti bez kontrol na vnitřních hranicích²³. V důsledku toho pět členských států společně

¹⁷ C(2017) 6505.

¹⁸ Nařízení (EU) 2016/399 (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Nařízení (EU) 2017/458 (Úř. věst. L 74, 18.3.2017, s. 1), kterým se mění nařízení 2016/399 s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází. Byly zavedeny systematické kontroly cestovních dokladů osob požívajících právo volného pohybu podle práva EU za použití příslušných databází.

²⁰ Nařízení (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 251, 16.9.2016, s. 1). Zrušeno v roce 2019 nařízením (EU) 2019/1896 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1).

²¹ Nařízení (EU) č. 1052/2013 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 11).

²² Řecko.

²³ COM(2016) 120.

opětovně zavedlo kontroly na vnitřních hranicích²⁴. Rada přijala doporučení o nezbytných opatřeních, která mají být přijata dotčeným členským státem, který předložil akční plán a zprávy o pokroku v souladu s nařízením o schengenském hodnocení²⁵. Hodnocení provedené v roce 2016 již ukázalo, že závažné nedostatky byly vyřešeny.

Na základě 42 hodnocení provedených v souvislosti se správou vnějších hranic lze usoudit, že **členské státy ve velké míře náležitě provádějí Schengenský hraniční kodex a spravují vnější hranice v souladu s *acquis***. Rozhodujícího pokroku bylo též dosaženo, pokud jde o harmonizaci strategických přístupů členských států ke správě vnějších hranic postupným zaváděním systému integrované správy vnějších hranic. Ačkoli byly ve čtyřech členských státech²⁶ zjištěny závažné nedostatky, tyto země urychleně přijaly nezbytná opatření k řešení těch nejdůležitějších nedostatků. Dnes sice nemá závažné nedostatky v této oblasti žádný členský stát, ale v několika zemích přetrvávají konkrétní výzvy, které je ještě nutné okamžitě vyřešit. Navzdory těmto pozitivním prvkům správa vnějších hranic členských států ještě nezaručuje jednotnou úroveň kontroly na vnějších hranicích EU, jelikož postupy a přístupy ke správě vnějších hranic se v řadě otázek liší.

V tomto ohledu bylo zjištěno několik **opakujících se nedostatků**, Některé členské státy mají nedostatečné *strategické plánování* pro integrovanou správu vnějších hranic, což má za následek omezenou interinstitucionální spolupráci, překrývající se kompetence mezi jednotlivými orgány pro vnější hranice a roztržité přidělování zdrojů. Tyto nedostatky by mohly snížit operativní účinnost správy vnějších hranic a schopnost reakce. Stále se liší způsob, jakým členské státy provádějí *analýzy rizik*, jeden z hlavních správních nástrojů pro správu vnějších hranic. Ne všechny členské státy vycházejí při komplexní analýze rizik ze stávajícího harmonizovaného modelu společné integrované analýzy rizik (CIRAM). Tento model zajišťuje, aby všechny členské státy vypracovaly pro účely správy vnějších hranic a navracení jednotné produkty analýzy rizik na vysoké úrovni.

Navzdory tomu, že je celková kvalita kontrol na vnějších hranicích dobrá, stále se v členských státech a mezi nimi různí. Většina zemí čelí výzvám souvisejícím se zdroji, odbornou přípravou a operativním plánováním k zajištění jednotných a systematických kontrol na všech hraničních přechodech na vnějších hranicích a s účinnou ostrahou vnějších hranic. Avšak bez ohledu na takové výzvy se většině členských států podařilo zachovat celkovou kvalitu kontrol na vnějších hranicích. Do postupů kontrol na vnějších hranicích nejsou účinně začleněny výsledky analýzy rizik a informace před příjezdem získávané díky zavedení několika informačních systémů. Hodnocení též odhalila opakující se nedostatky při *ostraze vnějších hranic a informovanosti o situaci*. V řadě členských států nepokrývají systémy ostrahy celou vnější hranici, mezi dotčenými orgány pověřenými ostrahou vnějších hranic probíhá omezená výměna informací a nařízení o systému EUROSUR je prováděno jen v omezené míře²⁷. Důvodem pro znepokojení jsou tvrzení o *porušování základních práv* v některých zemích a tato tvrzení vyžadují bedlivé monitorování.

V těchto uplynulých pěti letech byl úspěšně vyřešen značný počet zjištěných nedostatků a Komise vyzvala k využívání policejních kontrol nebo ke spolupráci donucovacích orgánů

²⁴ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2016/1989 (Úř. věst. L 306, 15.11.2016, s. 13).

²⁵ COM(2017) 570.

²⁶ Kromě Řecka byly závažné nedostatky při správě vnějších hranic zjištěny i při hodnoceních Španělska, Švédska a Islandu v roce 2017. V roce 2019 byly vykonány opakované návštěvy ve Švédsku a na Islandu.

²⁷ Nařízení (EU) č. 1052/2013 (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 11).

v schengenském prostoru, jakožto účinné alternativě ke kontrolám na vnitřních hranicích²⁸. Navzdory tomuto pokroku však členské státy opakovaně znovu zaváděly kontroly na vnitřních hranicích za použití článků 25 a 28 Schengenského hraničního kodexu, které umožňují okamžité obnovení kontrol na vnitřních hranicích z důvodu vážného ohrožení veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti. V poslední době byl schengenský prostor znovu podroben zkoušce z důvodu vypuknutí pandemie COVID-19. V této situaci zasáhla Komise, aby společně s členskými státy zajistila koordinovanou reakci na krizi, mimo jiné tím, že uspořádala videokonference s ministry vnitra a zasedání informační skupiny COVID-19 pro vnitřní věci a vydala pokyny²⁹ k opatřením pro správu hranic, tzv. zeleným pruhům, usnadnila přechod hranic příhraničním pracovníkům a předložila návrh doporučení Rady o dočasném omezení cest, které nejsou nezbytně nutné, do EU ze třetích zemí³⁰. Tyto poslední události opětovně potvrdily důležitost odolnějšího a efektivnějšího Schengenu, který by měl zahrnovat i účinnější řízení.

3.2.2 Společná vízová politika

Společná vízová politika, která je nedílnou součástí správy vnějších hranic, má dva hlavní cíle. Zaprvé umožňuje členským státům provést důkladné migrační a bezpečnostní posouzení státních příslušníků třetích zemí, kteří pro cesty do schengenského prostoru na krátkodobé pobyty (až 90 dnů v každém 180denním období) potřebují vízum. Zadruhé také poskytuje právní záruky žadatelům, aby byl zajištěn účinný a spravedlivý postup při vydávání víz s cílem usnadnit legální cestování a mezilidské kontakty.

Hlavní legislativní akty upravující tuto oblast politiky jsou vízový kodex³¹, který stanoví společná a harmonizovaná pravidla pro zpracování víz, nařízení o Vízovém informačním systému (VIS)³² a nařízení o vízech (EU) 2018/1806³³.

Na základě 29 hodnocení provedených v souvislosti se společnou vízovou politikou lze dospět k závěru, že **členské státy ve velké míře dostatečně provádějí společnou vízovou politiku s obecně dobře odůvodněnými rozhodnutími o tom, zda by víza měla být vydána, či zamítnuta.**

Závažné nedostatky však byly v poslední době zjištěny ve dvou členských státech³⁴. Navzdory společnému regulačnímu rámci se navíc postupy členských států pro vydávání víz v několika aspektech stále odlišují. Konzulární pracovníci někdy na schengenská víza stále pohlížejí jako na „vnitrostátní“ víza. Soutěž mezi státy na „atraktivních trzích“, jakož i spekulativní podávání žádostí o víza (tzv. visa shopping) oslabují vnímání Schengenu jako společného prostoru cestování.

V tomto smyslu bylo zjištěno několik **opakujících se nedostatků**. Navzdory právně závazným harmonizovaným seznamům přijatým Komisí se postupy členských států při určování *platnosti víz* nebo požadovaných *přiložených písemností a dokumentů* stále odlišují. Nebylo shledáno, že by *posuzování žádostí* bylo ve všech případech dostatečně důkladné,

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

³¹ Nařízení (ES) č. 810/2009 (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

³² Nařízení (ES) č. 767/2008 (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60).

³³ Úř. věst. L 303, 28.11.2018, s. 39.

³⁴ Závažné nedostatky se objevily během hodnocení Finska v roce 2018 a neohlášeného hodnocení Nizozemska v roce 2019.

zejména v případě centralizovaného rozhodování. Na mnoha konzulátech byla pozorována nedostatečná *odborná příprava zaměstnanců a jejich nedostatek*, což vedlo k tomu, že v některých lokalitách nejsou konzuláty schopny dodržet lhůty stanovené ve vízovém kodexu. Využívání *externích poskytovatelů služeb* je velmi rozšířené, ale sledování jejich činností nebylo vždy dostatečné a smlouvy a postupy ne vždy odpovídaly zákonným požadavkům. Dalším opakujícím se nedostatkem bylo systematické shromažďování *otisků prstů*, i když žadatelé otisky prstů poskytli již v předchozích pěti letech. Bylo také shledáno, že *informace poskytované* veřejnosti o podmínkách a postupech jsou v některých případech neúplné nebo zastaralé.

Zavedení *Vízového informačního systému (VIS)*, tj. databáze podporující výměnu údajů týkajících se žádostí o udělení víza, představuje pro vízový postup značný pokrok. Plný potenciál systému však narušuje někdy nedostatečná kvalita údajů zadávaných do Vízového informačního systému, skutečnost, že vnitrostátní systémy řešení případů nejsou vždy přizpůsobeny vízovému kodexu a pracovnímu toku Vízového informačního systému, nedostatek odpovídající odborné přípravy v oblasti informačních technologií a omezené povědomí o některých funkcích systému.

Značný počet zjištěných nedostatků byl v posledních pěti letech úspěšně vyřešen. Kromě toho se změny vízového kodexu, které začaly platit v roce 2020³⁵, snaží některé z těchto problémů řešit a posílit harmonizované provádění společné vízové politiky zajištěním rychlejších a jasnějších postupů pro oprávněné cestující³⁶.

3.2.3 Navracení

Podstatnou součástí dobře fungujícího evropského systému řízení azylu a migrace je spravedlivý a účinný systém pro navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Směrnice o navracení³⁷ je **hlavním legislativním aktem** upravujícím navracení, který stanoví společné normy a postupy pro účinné a spravedlivé navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Směrnice ponechává členským státům značnou flexibilitu, pokud jde o konkrétní opatření, která mají být k jejímu provádění přijata na vnitrostátní úrovni, což vede k tomu, že členské státy zavedly různé systémy a přístupy.

Směrnice o navracení je „hybridním nástrojem“, protože se vztahuje na případy přítomnosti státního příslušníka třetí země na území členského státu, který nesplňuje nebo již nesplňuje podmínky vstupu stanovené v Schengenském hraničním kodexu, a na případy, kdy nejsou splněny další podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v uvedeném členském státě. V rozsahu, v jakém se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky vstupu v souladu s Schengenským hraničním kodexem, představuje směrnice o navracení vývoj ustanovení schengenského *acquis*³⁸.

Proto nový schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus zavedl hodnocení také v oblasti navracení, aby bylo zajištěno správné provádění pravidel směrnice o navracení

³⁵ Nařízení (EU) 2019/1155 (Úř. věst. L 188, 12.7.2019, s. 25).

³⁶ Zejména povolením podávání žádostí až šest měsíců a nejpozději patnáct dnů před cestou, poskytnutím možnosti vyplnit a podepsat formulář žádosti elektronicky, zavedením harmonizovaného přístupu k vydávání víz pro více vstupů pravidelným cestujícím s pozitivní vízovou historií po dobu, která se postupně prodlužuje z jednoho roku na pět let.

³⁷ Směrnice 2008/115/ES (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

³⁸ Viz 25. až 30. bod odůvodnění.

členskými státy³⁹.

Na základě 31 hodnocení provedených v souvislosti s navracením lze vyvodit závěr, že **systémy členských států v oblasti navracení jsou obecně v souladu se směrnicí o navracení**. Nebyly zjištěny žádné závažné nedostatky. V některých zemích však existují praktické a normativní překážky, které mají na vymáhání navracení negativní dopad. Hodnocení navíc odhalila konkrétní nedostatky a strukturální slabé stránky v systémech navracení v hodnocených členských státech, které čelí významným výzvám kvůli velkému počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně vstupují a pobývají na území EU.

Byla zjištěna řada **opakujících se nedostatků**. Velkým problémem je *všeobecný nedostatek spolehlivých statistických informací o činnostech souvisejících s navracením*, ztěžující posuzování účinnosti vnitrostátních systémů navracení. K řešení této problematiky však přispěje změna nařízení o statistice v oblasti migrace⁴⁰ a spuštění Schengenského informačního systému pro navracení⁴¹.

Rozdílné přístupy existují, i pokud jde o vydávání *rozhodnutí o navrácení*. Ne všechny členské státy systematicky vydávají rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí po zamítavém rozhodnutí o žádosti o azyl. Některá rozhodnutí o navrácení navíc jasně neupřeshňují, že státní příslušník třetí země by neměl opustit pouze předmětný členský stát, nýbrž i EU a schengenský prostor. Tato nejednoznačnost vede k možným neoprávněným pohybům z jednoho členského státu do jiného. Podobné odlišné postupy existují v souvislosti se *zákazy vstupu*, které nejsou vydávány systematicky, když státní příslušníci třetích zemí nesplní povinnost návratu ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území, jak vyžaduje směrnice o navracení.

Pokud jde o *pomoc při dobrovolném návratu*, hodnocení ukázala, že existuje prostor pro zlepšení podpory poskytované nelegálním migrantům, kteří jsou ochotni odejít dobrovolně, zejména zajištěním toho, aby programy asistovaného dobrovolného návratu a opětovného začlenění měly širší rozsah (např. aby se neomezovaly pouze na odmítnuté žadatele o azyl nebo státní příslušníky třetích zemí, kteří přišli o oprávnění k pobytu v EU).

Některé členské státy nepřijímají dostatečná opatření k zajištění *vymáhání rozhodnutí o navrácení*. V některých zemích není zaveden žádný mechanismus, který by zajišťoval systematickou následnou kontrolu návratových operací, nebo tento mechanismus nevyhovuje svému účelu. Často chybí opatření k systematickému vyhledávání navracených osob s cílem zabránit skrývání se a zajistit dodržování rozhodnutí. Účinné systémy monitorování nuceného návratu nebyly zavedeny ve všech členských státech.

Odlišný je v jednotlivých členských státech i přístup *k nezletilým osobám bez doprovodu*. Stanovení trvalých řešení s přihlédnutím ke všem dostupným možnostem, včetně návratu do země původu a sloučení s rodinnými příslušníky ve třetí zemi, je podstatnou součástí určení

³⁹ Směrnicí o navracení jsou vázány všechny členské státy, s výjimkou Irska na základě Protokolu č. 19 o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie a Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojených ke Smlouvám. V rozsahu, v jakém se směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky vstupu v souladu s Schengenským hraničním kodexem, se jí účastní Dánsko na základě článku 4 protokolu č. 22 připojeného ke Smlouvám a Island, Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko jsou jí vázány na základě příslušných dohod, které je přidružují v souvislosti s prováděním, uplatňováním a vývojem schengenského *acquis*.

⁴⁰ Nařízení (EU) 2020/851 (Úř. věst. 198, 22.6.2020, s. 1), kterým se mění nařízení (ES) č. 862/2007 (Úř. věst. L 199, 31.7.2007, s. 23).

⁴¹ Nařízení (EU) 2018/1860 (Úř. věst. L 312, 7.12.2018, s. 1).

nejlepšího zájmu dítěte, které však neprovádějí všechny členské státy. To vede k tomu, že při individuálním posouzení nejlepšího zájmu dítěte není „navrácení“ posuzováno jako možnost.

Několik problémů bylo odhaleno v souvislosti se *zajištěním*. V členských státech nejsou stejnou měrou k dispozici a využívány účinné alternativy k zajištění. Nedostatečná kapacita zajištění a skutečnost, že některé členské státy nevyužívají všechny možnosti směrnice, pokud jde o délku zajištění, přispívají ke zvýšení nebezpečí skrývání se, což má dopad na účinnost systému navrácení. Problémy se zabezpečením přiměřených materiálních podmínek v zajišťovacích zařízeních se opakují a patří k nim mimo jiné nedostatek odpovídajícího soukromí zajištěných osob a vězeňské prostředí zajišťovacích zařízení, které plně neodráží správní povahu zbavení osobní svobody.

Doporučení byla prováděna pomalu. V roce 2018 předložila Komise návrh přepracovaného znění směrnice o navracení⁴², který spočívá v **cílených změnách zaměřených na maximalizaci účinnosti politiky EU v oblasti navracení** při současné ochraně základních práv nelegálních migrantů a zajištění dodržování zásady *nenavrácení*. Navrhované přepracované znění se opírá o informace shromážděné během hodnocení a řeší několik výše zmíněných nedostatků, jako je stanovení povinnosti členským státům zavést programy asistovaného dobrovolného návratu a zavedení společného seznamu objektivních kritérií k určení nebezpečí skrývání se. Pozměněný návrh nařízení, kterým se stanoví společný postup pro mezinárodní ochranu⁴³, dále vyžaduje, aby bylo žadateli o azyl, jehož žádost byla zamítnuta, okamžitě vydáno rozhodnutí o navracení⁴⁴.

3.2.4 Policejní spolupráce

Schengenská úmluva z roku 1990 zavedla ustanovení o posílení spolupráce a výměny informací mezi policejními silami členských států jako kompenzační opatření ke zrušení kontrol na vnitřních hranicích. Tato ustanovení se vztahují na spolupráci v oblasti prevence a odhalování trestné činnosti, operativní spolupráci, např. možnost rozšířit ostrahu nebo pokračovat v pronásledování zločinců v rámci vnitřních hranic (tzv. pronásledování) a sdílení informací za účelem prevence a potlačování trestné činnosti nebo ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti.

Legislativní rámec pro schengenskou policejní spolupráci je však stále roztříštěnější než jiné součásti schengenského *acquis* a ponechává stranám velkou flexibilitu ve způsobu, jakým se rozhodnou jej provádět. Významná část rámce spolupráce je založena na nezávazných dokumentech Rady, jako jsou osvědčené postupy („schengenský katalog“) a pokyny. Kromě toho jsou základní ustanovení Schengenské úmluvy prováděna převážně prostřednictvím dvoustranných nebo mnohostranných dohod uzavřených členskými státy. Od roku 1990 se rámec EU pro výměnu informací a přístup k údajům pro účely prosazování práva neustále vyvíjí. Ačkoli jeho část formálně nepatří k schengenskému *acquis*, úzce s ním souvisí. Z tohoto důvodu se v průběhu hodnocení bere v úvahu také provádění průmských rozhodnutí, nařízení o Europolu a dalších jiných než schengenských právních nástrojů. To přispívá k posuzování toho, jak se členské státy vyrovnávají s obecnými požadavky na výměnu informací stanovenými Schengenskou úmluvou.

Na základě 27 hodnocení provedených v souvislosti s policejní spoluprací lze vyvodit závěr, že **členské státy obecně dodržují schengenské *acquis* v oblasti policejní spolupráce**. Nebyly zjištěny žádné závažné nedostatky a bylo učiněno pouze několik závěrů s hodnocením

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

⁴⁴ Viz 31a. bod odůvodnění a článek 35a.

„nevyhovující“, zejména v oblasti výměny informací a hlavně přístupu do Vízového informačního systému pro účely prosazování práva.

Řada **opakujících se nedostatků** však brání dosažení plného potenciálu některých stávajících nástrojů policejní spolupráce a výměny informací. Nejdůležitější zjištěná zlepšení se týkala *posílení výměny informací v oblasti prosazování práva*, zejména pokud jde o fungování jednotných kontaktních míst⁴⁵ členských států a mobilní přístup policistů na ulici k policejním databázím. Další důležité oblasti ke zlepšení se týkaly rozvoje a sdílení *strategických hodnocení hrozeb trestné činnosti a analýz rizik*, s cílem umožnit lepší společnou reakci na přeshraniční trestnou činnost a revizi *dvoustranných nebo mnohostranných dohod*, které členské státy uzavřely s cílem rozšířit a usnadnit možnosti operativní přeshraniční spolupráce (zejména přeshraniční sledování a pronásledování).

3.2.5 Schengenský informační systém (SIS)

Schengenský informační systém je klíčovým kompenzačním opatřením pro zrušení kontrol na vnitřních hranicích, jelikož nabízí základní podporu pro bezpečnostní politiky napříč schengenským prostorem. Systém SIS je rozsáhlý informační systém, který poskytuje záznamy o zájmových osobách nebo věcech pro účely bezpečnosti. Podporuje též kontroly na vnějších hranicích, prosazování práva a justiční spolupráci napříč Evropou.

Jeho oblast působnosti je definována ve třech **právních nástrojích** týkajících se spolupráce v oblasti ochrany hranic, spolupráce při prosazování práva a spolupráce v oblasti registrace vozidel⁴⁶. Druhá generace systému SIS se začala používat dne 9. dubna 2013 ve 28 členských státech a v současnosti je k systému této verze připojeno 30 členských států⁴⁷. Dne 28. listopadu 2018 přijaly Evropský parlament a Rada tři nová nařízení, která dále rozšíří oblast působnosti a funkce systému SIS, jež budou provedena ve třech fázích do roku 2021. Každý členský stát používající systém SIS odpovídá za zřízení, provoz a údržbu svého vnitrostátního systému a za určení vnitrostátní centrály SIRENE⁴⁸, která zajišťuje výměnu všech doplňujících informací týkajících se záznamů SIS. Za operativní řízení ústředního systému a komunikační infrastruktury je odpovědná Agentura EU pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (eu-LISA).

Na základě 32 hodnocení provedených v souvislosti s Schengenským informačním systémem lze vyvodit závěr, že **členské státy obecně zavedly a používají systém SIS účinně a jednotně**. Ačkoli byly ve čtyřech členských státech⁴⁹ zjištěny závažné nedostatky při

⁴⁵ Jednotným kontaktním místem se rozumí vnitrostátní jednotné kontaktní místo pro mezinárodní spolupráci v oblasti prosazování práva: má jedno telefonní číslo a jednu e-mailovou adresu pro všechny žádosti o mezinárodní spolupráci v oblasti prosazování práva řešené na vnitrostátní úrovni. Ve stejné řídící struktuře shromažďuje různé vnitrostátní úřady nebo kontaktní místa pro různé kanály spolupráce se zástupci všech donucovacích orgánů v zemi. Viz pokyny pro jednotná kontaktní místa (dokument Rady 10492/14, 13. června 2014).

⁴⁶ Nařízení (ES) č. 1987/2006 (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4), rozhodnutí Rady 2007/533/SVV (Úř. věst. L 205, 7.8.2007, s. 63) a nařízení (ES) č. 1986/2006 (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 1).

⁴⁷ Kromě 26 zemí schengenského prostoru je k systému SIS připojeno Bulharsko, Rumunsko, Spojené království a Chorvatsko, ačkoli na Spojené království a Chorvatsko se stále vztahují určitá omezení týkající se používání záznamů schengenského systému SIS pro účely odepření vstupu do schengenského prostoru nebo pobytu v něm.

⁴⁸ SIRENE je zkratka pro Supplementary Information Request at National Entry (žádost o doplňující informace u vnitrostátních záznamů).

⁴⁹ Závažné nedostatky se objevily v hodnoceních Belgie v roce 2015, Francie a Španělska v roce 2016, jakož i v hodnocení Spojeného království v roce 2017. Opakované návštěvy byly vykonány v roce 2016

zavádění systému SIS, tyto země aktivně pracují na jejich nápravě. V jednom případě se však situace nezlepšila.

Během hodnocení se objevily určité **opakující se nedostatky**, například nedostatek *technických nástrojů nebo povinných postupů* na úrovni jednotlivých zemí pro nahrávání otisků prstů a fotografií do záznamů SIS, i když je mají k dispozici. Další opakující se zjištění se týká některých funkcí zavedených v roce 2013 druhou generací SIS, zejména toho, že *koncovým uživatelům se nezobrazují* všechny informace obsažené v záznamech SIS. Bylo také zjištěno, že častější výměna doplňujících informací v důsledku rozsáhlého využívání systému často dostává *centrály SIRENE* na hranici jejich kapacity. Centrály SIRENE nemají vždy dostatečné personální a technické zdroje, včetně automatizovaných a integrovaných nástrojů pracovního toku, které by jim umožnily účinně si tyto informace vyměňovat. **Značný počet zjištěných nedostatků byl v posledních pěti letech úspěšně vyřešen.**

3.2.6 Ochrana údajů

Další důležitou součástí schengenského *acquis* jsou pravidla ochrany osobních údajů. V roce 2016 proběhla významná reforma právního rámce EU pro ochranu údajů, která posílila práva občanů v digitální éře. **Hlavními legislativními akty** použitelnými v této oblasti v kombinaci se zvláštními ustanoveními o ochraně údajů v *acquis* Schengenského informačního systému (SIS) a Vízového informačního systému (VIS) jsou obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)⁵⁰ a směrnice o prosazování práva⁵¹.

Tato hodnocení posuzují, jak členské státy provádějí a uplatňují schengenské *acquis*, zejména ve vztahu k systémům SIS a VIS v souvislosti s požadavky na ochranu údajů. Zahrnují rovněž úlohu orgánů pro ochranu údajů, pokud jde o dohled nad orgány spravujícími a využívajícími systémy SIS a VIS.

Na základě 29 hodnocení provedených v souvislosti s ochranou údajů lze vyvodit závěr, že **členské státy obecně provádějí a uplatňují příslušná ustanovení týkající se systémů SIS a VIS v souladu s požadavky na ochranu údajů**. Ačkoli nebyly zjištěny žádné závažné nedostatky, existuje stále řada opakujících se problémů, které je nutné řešit / jsou řešeny.

Hodnocení provedená po květnu 2018 (datum vstupu nového rámce pro ochranu údajů v platnost) ukázala v některých zemích zpoždění při provádění nařízení GDPR a/nebo provedení směrnice o prosazování práva ve vnitrostátních právních předpisech a rovněž při přizpůsobování vnitrostátních právních předpisů souvisejících se systémy SIS a VIS.

V některých členských státech byly zjištěny nedostatky týkající se úplné *nezávislosti* orgánů pro ochranu údajů, které vedou k přímému nebo nepřímému vlivu vlády na práci těchto orgánů pro ochranu údajů. Některé z těchto problémů byly vyřešeny v návaznosti na schengenská hodnocení a během reformy vnitrostátních právních předpisů o ochraně údajů za účelem provádění nařízení GDPR a provedení směrnice o prosazování práva. Některým orgánům pro ochranu údajů také chybí dostatečné lidské a finanční *zdroje* pro plnění všech jejich úkolů souvisejících se systémy SIS a VIS.

V řadě členských států byly považovány za nezbytné častější a komplexnější *inspekce* ze strany orgánů pro ochranu údajů, aby mohly plnit svůj úkol sledovat zákonnost zpracování

v Belgii a v roce 2019 ve Francii. Má se za to, že Belgie, Francie a Španělsko všechny závažné nedostatky vyřešily.

⁵⁰ Nařízení (EU) 2016/679 (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁵¹ Směrnice (EU) 2016/680 (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89).

údajů v rámci systémů SIS II a VIS. V některých případech nebyly dodrženy lhůty pro provedení prvního auditu operací zpracování údajů v systémech SIS a VIS.

V oblasti *práv subjektů údajů* ve vztahu k systémům SIS a VIS bylo shledáno, že nedostatek náležitých informací představuje překážku pro účinný výkon těchto práv.

Období uchovávání *protokolů pro dotazy v systémech SIS a VIS* nebylo v některých případech v souladu se schengenským *acquis*. Správci údajů často neprováděli žádný proaktivní vlastní audit dodržování ochrany údajů ani žádné pravidelné přezkumy protokolů. Kromě toho nejsou často zcela jasné úkoly a rozdělení odpovědnosti za zpracování osobních údajů mezi různé orgány zapojené do postupu udělování víz a zpracování souvisejících údajů. Stále jsou nezbytná určitá vylepšení v souvislosti s fyzickými, organizačními opatřeními a opatřeními pro bezpečnost IT s ohledem na údaje VIS. Pověřenci pro ochranu osobních údajů by se v některých případech měli více podílet na dohledu nad zpracováním osobních údajů ve specifickém schengenském kontextu. Často neprobíhala žádná pravidelná a další odborná příprava o ochraně a bezpečnosti údajů pro všechny provozní pracovníky s přístupem do systému SIS II.

Členské státy obecně přijímají nezbytná opatření s cílem navázat na zjištění a doporučení. Přestože bylo celkově dosaženo určitého pokroku při řešení nedostatků, doporučení byla prováděna pomalu.

4. FUNGOVÁNÍ SCHENGENSKÉHO HODNOTÍCÍHO A MONITOROVACÍHO MECHANISMU V PRVNÍM VÍCELETÉM PROGRAMU

4.1 Zjištěné nedostatky

V posledních pěti letech vedl schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus k podstatným zlepšením při provádění schengenského *acquis* v EU a již prokázal svou přidanou hodnotu při zajišťování účinného fungování schengenského prostoru. Zkušenosti získané během prvního víceletého programu hodnocení (2015–2019) nicméně ukázaly na řadu nedostatků, které plný potenciál mechanismu oslabily. Evropský parlament ve své zprávě z roku 2017⁵² i členské státy prostřednictvím konzultace zahájené finským předsednictvím Rady v roce 2019⁵³ poukázaly na potřebu znovu zvážit určité aspekty mechanismu. Je proto důležité využít zkušeností shromážděných během prvního víceletého programu hodnocení k vyhodnocení toho, jak by mohl být schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus prováděn účinnějším způsobem, a to i z hlediska zdrojů.

Jedním z hlavních nedostatků je **nadměrná délka první fáze procesu hodnocení (přijetí zprávy a doporučení)**, která měla výrazný dopad na rychlá a účinná řešení nedostatků. Ve 25 % případů tato fáze trvala rok a ve dvanácti případech déle než 18 měsíců, přičemž obzvláště dlouhá byla tehdy, když hodnotící tým zjistil „závažné nedostatky“ (zjištění, které by v zásadě mělo vést k rychlejšímu následnému opatření). Komise v průměru potřebovala přibližně deset měsíců na přijetí hodnotící zprávy a Rada potřebovala dalšího dva a půl měsíce k přijetí doporučení, která stanoví počáteční datum, kdy země mají začít předkládat akční plány k nápravě nedostatků.

Příspěvky odborníků členských států ne vždy vyhovovaly potřebám. Počet dostupných odborníků byl občas nedostatečný k uspokojení potřeb probíhajících hodnocení. Při

⁵² Zpráva k výroční zprávě o fungování schengenského prostoru (2017/2256(INI)).

⁵³ Dokument Rady 13244/2019.

hodnocení týkajících se ochrany údajů a vízové politiky byly týmy někdy složeny pouze ze čtyř nebo pěti odborníků (optimální počet je osm), protože země jmenovaly odborníky v nedostatečné míře. Odborníci kromě toho neměli vždy požadovaný profil nebo dostatečné zkušenosti s příslušnými oblastmi politiky. Došlo také k výrazné geografické nerovnováze. V průběhu pěti let byla třetina odborníků jmenována pouhými pěti zeměmi.

Neohlášené návštěvy se neukázaly tak účinné, jak se původně očekávalo. V současnosti je roční program hodnocení neohlášených návštěv stanovován rok před uskutečněním návštěv na základě analýzy rizik uzavřené rok před návštěvou. Tento postup neumožňoval rychlé přizpůsobení se novým výzvám. Kromě toho výzva k jmenování odborníků dva týdny před návštěvou a povinnost informovat dotýčný členský stát 24 hodin předem sice zajistily hladkou organizaci hodnocení, ale oslabilý samotný účel neohlášených návštěv.

Následné kroky a provádění akčních plánů byly obecně pomalé a monitorování nebylo obecně ucelené a soudržné. Od roku 2015 bylo provedeno přibližně 201 hodnocení a navzdory významnému pokroku bylo přibližně 25 % akčních plánů uzavřeno v průměru po 2,25 roku. Hodnocení se obecně nezaměřovala na účinné a soudržné provádění klíčových prvků v každé konkrétní oblasti politiky schengenského *acquis* ve všech členských státech, které jsou zásadní pro zajištění dobře fungujícího schengenského prostoru. Doporučení se proto až přespříliš soustředila na velmi konkrétní a četné podrobnosti než na základní prvky schengenského *acquis* a pro jejich provádění nebyl stanoven jasný harmonogram. Dále **nebyla dostatečně využívána tematická hodnocení**, která by umožňovala hodnotit několik členských států nebo všechny členské státy najednou v konkrétním schengenském aspektu a určit trendy a společné nedostatky i osvědčené postupy. Současné **povinnosti podávat zprávy v rámci schengenského hodnocení navíc vytvářejí značnou administrativní zátěž** jak pro Komisi, tak pro členské státy. Kombinace všech těchto prvků neumožnila ucelené a soudržné monitorování provádění akčních plánů.

Ukázalo se, že doporučení nejsou dostatečně účinným nástrojem k zajištění toho, aby členské státy přijaly rychlá opatření. Schengenský výbor obecně o výsledcích hodnocení a souvisejících doporučeních navržených Komisí diskutoval jen v malé míře, zčásti z důvodu příliš podrobné a konkrétní povahy hodnocení. Skutečnost, že doporučení přijímá Rada, v konečném důsledku nevytvořila očekávaný vzájemný tlak k zajištění vysoké úrovně při provádění schengenského *acquis*. **Systém nezajistil jinak řádné politické diskuse o stavu Schengenu** na jiných příslušných fórech a příliš pravidelné nebylo ani zapojení Evropského parlamentu.

Do hodnotícího mechanismu nebylo dostatečně začleněno posouzení toho, jak jsou při provádění schengenského *acquis* dodržována **základní práva**.

4.2 *Potenciální provozní opatření, která mají zlepšit fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu*

4.2.1 *Rychlejší, cílenější a strategičtější hodnocení*

Všichni aktéři musí během procesu hodnocení věnovat dostatečné finanční a lidské zdroje a přijmout vhodná opatření k rychlému splnění svých úkolů. Zjednodušení interních **pracovních toků** v kombinaci s **referenčními hodnotami** by mělo pomoci zkrátit čas potřebný k provedení hodnocení.

Dokončení prvního víceletého programu hodnocení poskytlo Komisi a Radě dobrý přehled o situaci ve všech členských státech. Aniž by byla ohrožena kvalita stávajícího postupu, hodnocení by mohla více odpovídat potřebám na základě výsledku předchozích hodnocení. Jak zdůraznily členské státy, zůstává prostor pro zlepšení, pokud jde o **kvalitu zpráv**

a doporučení, jakož i o větší ucelenost hodnocení napříč různými oblastmi politiky. Nedostatky existují jak napříč zeměmi, tak v rámci oblastí politiky. **Kontrolní seznamy**, které se v současnosti používají k provádění hodnocení, by mohly být revidovány tak, aby se zaměřily na hlavní prvky, které mohou mít dopad na schengenský prostor jako celek.

Je nezbytné využívat dostupné analytické nástroje strategičtěji a racionálněji. Tematická hodnocení by mohla být systematicky používána k posouzení toho, jak jsou prováděny hlavní legislativní změny po svém vstupu v platnost. Je také nezbytné umožnit v případě potřeby rychlou organizaci neohlášených návštěv. Zásadní je **zlepšení součinnosti a spolupráce** s dalšími aktéry a hodnotícími mechanismy. Zejména by měla být posílena role agentur EU (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), evropského inspektora ochrany údajů a vnitrostátních mechanismů kontroly kvality. Toho lze dosáhnout širší účastí agentur na hodnocení a zavedením pravidelnější a systematictější výměny informací mezi nimi a Komisí. Je obzvláště důležité zvýšit součinnost s hodnoceními zranitelnosti, která provádí agentura Frontex, a v případě agentury FRA a Europolu vypracovat cílenější analýzy rizik, které by pomáhaly navrhnout lepší hodnocení.

Je také důležité zajistit, aby členské státy **určily dostatečný počet kvalifikovaných odborníků pro všechny oblasti politiky**. Je třeba zvážit vytvoření mechanismu pro lepší koordinaci jmenování odborníků pro všechna schengenská hodnocení. Komise bude aktualizovat stávající osnovy odborné přípravy a zajistí odbornou přípravu na téma vízové politiky. K dispozici by mělo být i pravidelné prohlubování dovedností.

Během hodnocení a následných opatření je třeba věnovat zvláštní pozornost dodržování **základních práv** při provádění schengenského *acquis*. Je důležité zamyslet se nad tím, jak do posuzování lépe začlenit základní práva. V tomto ohledu by mohla být prospěšná aktualizace stávajících kontrolních seznamů za účelem lepšího začlenění otázek základních práv, větší účasti Agentury pro základní práva na hodnocení a širšího využívání jejich pokynů.

4.2.2 Rychlejší a účinnější provádění doporučení

Zefektivnění doporučení by usnadnilo tvorbu účinných akčních plánů a jejich rychlé provádění. **Schengenské katalogy a příručky** v příslušných oblastech politiky představují důležitý nástroj, který by členské státy měly brát v úvahu při provádění konkrétních doporučení Pracovní skupiny pro schengenské hodnocení. Bude nutné je pravidelně aktualizovat a dále vylepšovat. **Osvědčené postupy** uvedené v hodnotících zprávách by měly být sdíleny mezi členskými státy a používány při provádění doporučení. Na základě doporučení Účetního dvora⁵⁴ lze zvážit možnost stanovit **lhůty pro provedení doporučení**.

Dalším důležitým způsobem, jak usnadnit rychlé provádění doporučení, je poskytnutí **nezbytné finanční podpory**. V rámci navrhovaného víceletého finančního rámce⁵⁵ a nástroje pro správu hranic a víza⁵⁶ byla zachována vazba mezi hodnotícím mechanismem a určením vnitrostátních priorit. Navrhovaná posílená *tematická složka* otevírá větší flexibilitu v reakci na nedostatky, které je třeba naléhavě řešit, zejména prioritní opatření k okamžitému provedení. Pro další usnadnění přeprogramování a stanovení rozsahu případných dalších potřeb financování by země mohly v akčních plánech systematicky upřesňovat své posouzení finančního dopadu nápravných opatření.

⁵⁴ „Informační systémy EU na podporu ochrany hranic – důležitý nástroj, ale je třeba se více zaměřit na včasnost a úplnost údajů“, zvláštní zpráva č. 20/2019.

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

Zvýšení vzájemného tlaku vyžaduje též dostatečnou komunikaci o zjištěných nedostatcích na politické úrovni. Podle současného nařízení podává Komise **výroční zprávy**, které nabízejí příležitost představit stav schengenského prostoru, šířit osvědčené postupy a zvyšovat politické povědomí tím, že umožňují diskusi o společných výzvách na politické úrovni.

Účinná a včasná následná opatření k nápravě nedostatků zjištěných mechanismem jsou klíčem k důvěryhodnosti celého hodnotícího a monitorovacího procesu a pro dosažení jeho plného potenciálu. To je nakonec zásadní k zajištění dobrého fungování schengenského prostoru. Praxe ukázala, že v některých případech některé členské státy trvale neprováděly doporučení Rady a neřešily zjištěné nedostatky. V takových případech bude zváženo systematictější monitorování Komisí, a to i prostřednictvím **řízení o nesplnění povinnosti**.

Potenciální provozní opatření pro zlepšení schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu:

- zjednodušení vnitřních pracovních toků a stanovení referenčních hodnot ke zkrácení délky,
- vývoj nové odborné přípravy v oblasti vízové politiky a posílení té stávající na podporu a zvýšení účasti,
- aktualizace kontrolních seznamů s cílem zaměřit se na hlavní prvky, které mohou mít dopad na schengenský prostor jako celek,
- strategičtější využívání neohlášených hodnocení a tematických hodnocení,
- zlepšení součinnosti a spolupráce s agenturami EU a vnitrostátními mechanismy kontroly kvality,
- další zjednodušení zpráv a větší zaměření na doporučení,
- vypracování a aktualizace katalogů s osvědčenými postupy a
- přijetí výroční zprávy k usnadnění politické diskuse.

Nakonec se rovněž ukázalo, že pro plně účinné fungování mechanismu v budoucnu je nezbytné doplnit operativní vylepšení o legislativní změny potřebné k zajištění jasnosti a posílení stávajících pravidel a postupů. Tyto prvky budou součástí procesu reflexe, který začne prvním schengenským fórem dne 30. listopadu a jehož výsledkem bude návrh revize mechanismu, který má Komise v úmyslu předložit příští rok.

5. ZÁVĚR

Rozvoj schengenského prostoru je jedním z klíčových prostředků, které posilují svobody občanů a díky nimž prosperuje a rozvíjí se vnitřní trh. Od roku 2015 je schengenský prostor pod tlakem. Několik teroristických útoků, příchod zvýšeného počtu nelegálních migrantů na vnější hranice EU v důsledku uprchlické krize v roce 2015 a v poslední době vypuknutí pandemie COVID-19 vedly k opětovnému zavedení kontrol na vnitřních hranicích, z nichž některé stále ještě probíhají. Od roku 2016 Komise důsledně tvrdí, že kontroly na vnitřních hranicích by současné výzvy nevyřešily, přičemž by to pro EU a jednotlivé členské státy znamenalo významné hospodářské, politické a sociální náklady.

Schengenské *acquis* zahrnuje důležitý soubor opatření, která kompenzují absenci kontrol na vnitřních hranicích a účinně zajišťují vysoký stupeň bezpečnosti. Třemi základními pilíři Schengenu jsou správa vnějších hranic, kompenzační opatření (např. účinná spolupráce donucovacích orgánů, účinná vízová a návratová politika a komplexní Schengenský informační systém), stejně jako důsledný monitorovací mechanismus. Stabilita této složité struktury závisí na pevnosti každého jednotlivého pilíře a na jejich ucelenosti a soudržnosti.

Výzvy, jimž od roku 2015 čelíme, odhalily křehkou důvěru členských států v schengenský systém a potvrdily důležitost silné koordinace v schengenském prostoru a potřebu posílit jeho správu, aby bylo možné tyto výzvy účinně řešit.

Účinný schengenský hodnoticí a monitorovací mechanismus napomáhá k opětovnému získání důvěry a k zaručení lepšího a ucelenějšího provádění schengenského *acquis*, a v důsledku toho dobře fungujícího schengenského prostoru. Přidanou hodnotu a nutnost mít hodnoticí a monitorovací mechanismus schengenského *acquis* uznává Rada, která vyjádřila názor, že „[p]ři plnění své hlavní úlohy monitorování řádného uplatňování schengenského *acquis* přinesl hodnoticí proces ve většině členských států další výhody, mimo jiné posílením vnitrostátní koordinace, zvyšováním odborných znalostí a výměn prostřednictvím odborníků podílejících se na hodnocení a začleněním doporučení do vnitrostátních plánů a strategií“⁵⁷. Evropský parlament také zdůraznil „velký přínos obnovené[ho] schengenské[ho] hodnoticí[ho] mechanismu, neboť podporuje transparentnost, vzájemnou důvěru a odpovědnost mezi členskými státy tím, že kontroluje způsob, jakým státy uplatňují různé oblasti schengenského *acquis*“⁵⁸.

Mechanismus již přinesl hmatatelná zlepšení. Na základě zjištění z hodnocení provedených v praxi za posledních pět let odborníky Komise a členských států lze vyvodit závěr, že závažné nedostatky byly rychle vyřešeny. Členské státy obecně provádějí schengenské *acquis* náležitě. V členských státech však stále existují nedostatky a mnoho odlišných postupů, které by nakonec mohly mít dopad na integritu a fungování schengenského prostoru. Pro řádné fungování schengenského prostoru bude klíčové zajistit vyšší úroveň harmonizace v nadcházejících letech.

V tomto ohledu bude i nadále hrát důležitou roli schengenský hodnoticí a monitorovací mechanismus. Zkušenosti nabyté v prvním víceletém programu hodnocení nicméně odhalily řadu nedostatků, které brání tomu, aby mechanismus fungoval tak účinně, jak by mohl a měl. S ohledem na význam schengenského hodnoticího a monitorovacího mechanismu ve struktuře správy Schengenu je nezbytné přijmout opatření k řešení výše uvedených nedostatků a zvýšit účinnost mechanismu. Některé nedostatky by bylo možné řešit již na operativní úrovni, jiné budou vyžadovat i legislativní změny.

Zásadní je i pravidelnější a strukturovanější politický dialog mezi aktéry zapojenými do fungování schengenského prostoru. Komise zřídila schengenské fórum, aby podnítila konkrétnější spolupráci na způsobech, jak vytvořit silnější a odolnější schengenský prostor prostřednictvím intenzivního politického dialogu o reakcích, které vyžadují současné výzvy. Tuto politickou diskusi by usnadnilo větší šíření informací o výsledcích hodnocení a provádění doporučení.

Jak bylo zdůrazněno ve společném prohlášení ministrů vnitra EU ze dne 13. listopadu 2020, dobře fungující schengenský prostor vyžaduje moderní a účinnou správu vnějších hranic a důkladná kompenzační opatření k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti. Je proto zásadní, aby politická diskuse zevrubně pokrývala všechny prvky složité struktury podporující řádné fungování schengenského prostoru. Na nedostatky by se nemělo pohlížet izolovaně, ale v jejich souhře s ostatními oblastmi, na které se schengenský hodnoticí a monitorovací mechanismus vztahuje, a s ohledem na jejich potenciál schengenský prostor jako celek poškodit.

Tato zpráva představuje případná provozní opatření k řešení zjištěných nedostatků

⁵⁷ Dokument Rady 13244/2019, bod 1.7.

⁵⁸ Zpráva k výroční zprávě o fungování schengenského prostoru (2017/2256(INI)), bod 7.

a zdůrazňuje potřebu stejného posouzení legislativních změn, které jsou nutné k tomu, aby byl hodnotící mechanismus plně vhodný pro daný účel. Diskuse na schengenském fóru dne 30. listopadu 2020 by se měly promítnout do schengenské strategie, kterou má Komise v úmyslu přijmout v roce 2021. Strategie rovněž přezkoumá schengenský hodnotící mechanismus, aby zajistila, že bude možné dosáhnout jeho plného potenciálu jako nástroje k hodnocení fungování Schengenu a že zlepšení budou účinně provedena.