

Úřední věstník

Evropské unie

C 104 I



České vydání

Informace a oznámení

Ročník 65

4. března 2022

Obsah

II *Sdělení*

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

Evropská komise

2022/C 104 I/01

Sdělení Komise — Stanovení operačních pokynů pro správu vnějších hranic s cílem usnadnit překračování hranic mezi EU a Ukrajinou

1

CS

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

Stanovení operačních pokynů pro správu vnějších hranic s cílem usnadnit překračování hranic mezi EU a Ukrajinou

(2022/C 104 I/01)

Po zahájení ruské vojenské invaze na Ukrajinu dne 24. února 2022 Evropská rada ve svých závěrech z téhož dne co nejdůrazněji odsoudila nevyprovokovanou a neodůvodněnou vojenskou agresi Ruska proti Ukrajině, přičemž zdůraznila hrubé porušení mezinárodního práva a zásad Charty OSN, které ohrožuje bezpečnost a stabilitu v Evropě i na celém světě.

Evropská unie je přímo zasažena válkou v blízkosti jejích vnějších hranic, a zejména čelí rostoucímu migračnímu tlaku v podobě tisíců lidí, kteří hledají ochranu v členských státech EU. Do začátku března přišlo během několika dnů do Evropské unie přes Polsko, Slovensko, Maďarsko a Rumunsko více než 650 000 vysídlených osob. Očekává se, že tato čísla se budou dále zvyšovat. Čekací doby na hraničních přechodech se neustále prodlužují a jsou hlášeny fronty a dopravní zácpy, zejména na ukrajinské straně hranice.

Evropská unie čelí hromadnému přílivu Ukrajinců a státních příslušníků jiných třetích zemí pobývajících na Ukrajině v době konfliktu. V této souvislosti Evropská rada vyzvala ⁽¹⁾ k pokroku v práci na přípravě a stavu připravenosti na všech úrovních a vyzvala Komisi, aby zejména navrhla krizová opatření. Mimořádné zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci konané dne 27. února 2022 rovněž ocenilo záměr Komise předložit doporučení týkající se provádění bezpečnostních kontrol ⁽²⁾.

Cílem těchto pokynů je pomoci členským státům sousedícím s Ukrajinou ve stávající situaci na vnějších hranicích EU způsobené ruskou agresí na Ukrajině. Pokyny se zaměřují na opatření, která mají členské státy k dispozici, aby zajistily účinné a efektivní řízení toku osob prchajících z Ukrajiny přes hranice s Polskem, Slovenskem, Maďarskem a Rumunskem a zabránily přetížení na hranicích a v jejich blízkosti a zároveň aby zůstala zachována vysoká úroveň bezpečnosti v celém schengenském prostoru.

Pokyny zejména poskytují komplexní přehled opatření pro usnadnění hraničních kontrol, která jsou k dispozici podle schengenských pravidel ⁽³⁾, při současném zajištění nezbytné úrovně hraničních kontrol. Komise doporučuje této flexibilitě využít v souladu s těmito operačními pokyny.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

Tato opatření zahrnují:

- zjednodušení hraničních kontrol pro určité kategorie osob, včetně zranitelných osob, jako jsou děti, a další kategorie, jako jsou pracovníci v dopravě, kteří při výkonu svých služeb vyskytují na Ukrajině,
- možnost organizovat hraniční kontroly mimo hraniční přechody,
- zvláštní opatření pro překračování hranic záchrannými službami, policií, hasičskými sbory, pohraniční stráží a námořníky bez ohledu na jejich státní příslušnost,
- vytvoření pruhů pro mimořádnou podporu, jež mají zajistit přístup a návrat členů organizací poskytujících humanitární pomoc lidem na ukrajinském území,
- mimo oblast působnosti schengenských pravidel upuštění od cel a opatření za účelem usnadnění vstupu zvířat v zájmovém chovu cestujících se svými majiteli z Ukrajiny.

Kromě toho tyto pokyny důrazně doporučují, aby dotčené členské státy využily podpory Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) ve všech činnostech prováděných příslušnými pohraniční strážemi na hranicích. Agentura Frontex by se měla v tomto ohledu přednostně zabývat všemi žádostmi dotčených členských států o služby fúze dat systému EUROSUR, zejména pokud jde o poskytování pravidelného monitorování prostřednictvím individuálně uzpůsobených služeb snímkování, včetně satelitních snímků, jež pokryjí příhraniční oblasti Ukrajiny, aby bylo možné posoudit situaci, a poskytování služeb individuálně uzpůsobeného víceúčelového dohledu ze vzduchu. Komise rovněž důrazně vybízí členské státy, které mají společnou hranici s Ukrajinou, aby požádaly o podporu Europol.

V souladu s článkem 40 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž (4) může být prostřednictvím podpůrných týmů pro řízení migrace (Frontex / Agentura EU pro otázky azylu / Europol a další příslušné agentury) poskytnuta technická a operativní posila s cílem podpořit členské státy, které čelí nepřiměřeným problémům s migrací. Komise tento proces koordinuje ve spolupráci s příslušnými agenturami a členskými státy.

S ohledem na návrh Komise týkající se aktivování směrnice o dočasné ochraně (5) by členské státy měly s pomocí Komise spolupracovat a vyměňovat si informace s cílem usnadnit poskytování dočasné ochrany. Toho by mělo být dosaženo prostřednictvím „platformy solidarity“, v jejímž rámci si členské státy vyměňují informace o svých přijímacích kapacitách a o počtu osob, které na jejich územích požívají dočasné ochrany. Tato platforma solidarity by zajistila koordinaci těchto nástrojů a mohla by zahrnovat agentury EU a další nástroje nebo prostředky Unie, které mají členské státy k dispozici.

S cílem dále podpořit členské státy při řešení současných výzev na vnějších hranicích s Ukrajinou svolá Komise zasedání na úrovni odborníků, na nichž se bude diskutovat o provádění těchto pokynů, přičemž se rovněž zohlední možné budoucí pokyny, které vydá agentura Frontex.

1. Snižování přetížení na hraničních přechodech

Právní základ: Článek 9 Schengenského hraničního kodexu

Aby se zvýšila plynulost provozu na hranicích, měly by členské státy využít podpory agentury Frontex a Europolu. Agentura Frontex může nasadit stálý útvar, aby pomáhal s identifikací osob, které chtějí překročit hranice, včetně kontrol státní příslušnosti a kontrol cestovních dokladů (jakož i certifikátů o očkování proti COVID), zejména poskytováním podpory v souvislosti s vybavením systému Eurodac a kontrolami v SIS a zaměstnanců pomáhajících s registrací a snímáním otisků prstů uvedených státních příslušníků třetích zemí, na něž se tato povinnost vztahuje (6). Konkrétně může Europol nasadit vyslané příslušníky na pomoc členským státům při provádění sekundárních kontrol na hranicích.

Za účelem usnadnění překračování hranic mohou členské státy využít ustanovení Schengenského hraničního kodexu (článek 9), které stanoví, že hraniční kontroly na vnějších hranicích mohou být v důsledku mimořádných a nepředvídaných okolností zmírněny.

(4) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019, s. 1).

(5) Směrnice 2001/55/ES.

(6) Žadatelé o mezinárodní ochranu a státní příslušníci třetích zemí zadržení v souvislosti s neoprávněným překročením vnějších hranic.

K takovýmto mimořádným a nepředvídaným okolnostem dojde tehdy, pokud nepředvídatelné události vedou k takové intenzitě provozu, že i přes vyčerpání veškerých personálních, prostorových a organizačních zdrojů vzniká na hraničním přechodu nadměrně dlouhá čekací doba. Současná situace na Ukrajině vyvolaná ruskou agresí, která vede k intenzivnímu pohybu osob prchajících nebo vracejících se z válečné zóny, ospravedlňuje dočasné zmírnění hraničních kontrol na ukrajinských hranicích s EU.

Příslušníci pohraniční stráže mohou uplatňovat toto zmírnění vůči všem nebo některým skupinám cestujících. Při rozhodování o cíleném uplatnění tohoto zmírnění by při rozhodování o tom, koho zkontrolovat a koho nikoli, měla být zohledněna tato kritéria:

- státní příslušnost členského státu EU,
- již existující status pobytu v některém členském státě EU,
- státní příslušnost cestujícího (zejména skutečnost, zda se u dané třetí země vyžaduje vízová povinnost, nebo zda je od této povinnosti osvobozena),
- status pobytu státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají ukrajinské občanství, na Ukrajině,
- zranitelnost a věk cestujících, se zvláštním ohledem na nejlepší zájem dítěte,
- veškeré dostupné informace o bezpečnostních hrozbách, jako je terorismus nebo organizovaná trestná činnost, o možných hrozbách pro veřejnou bezpečnost a o rizicích nedovoleného přistěhovalectví,
- existence biometrického pasu,
- existence (nebo absence) platného cestovního dokladu obecně,
- status klíčového pracovníka, jako jsou pracovníci v dopravě (včetně námořníků), bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří jsou držiteli platných dokladů prokazujících jejich povolání.

V každém případě je během hraničních kontrol třeba věnovat pozornost respektování celistvosti rodiny a mělo by být zajištěno, aby děti nebyly nikdy odděleny od svých rodičů nebo doprovázejících rodinných příslušníků či pečujících osob.

V případě pochybností o totožnosti osoby a/nebo o možné hrozbě, jak je uvedeno výše, by příslušníci pohraniční stráže neměli využít možnosti zmírnění, ale měli by provádět běžnou hraniční kontrolu v souladu s článkem 8 Schengenského hraničního kodexu.

S ohledem na výjimečnou situaci na vnějších hranicích Unie s Ukrajinou z důvodu ruské vojenské agrese a na možné bezpečnostní problémy vznikající na hranicích v důsledku hromadného přílivu Ukrajinců a státních příslušníků jiných třetích zemí vstupujících do Unie z Ukrajiny, což vede k dlouhým frontám a shromažďování velkého počtu osob na hranicích, by členské státy mohly alternativně nebo kumulativně, tj. u kategorií osob, u nichž nejsou hraniční kontroly zmírněny, zvážit provádění hraničních kontrol nikoli na hraničních přechodech, ale na jiném bezpečném místě vzdáleném od hranice. Kontroly mohou být prováděny během přepravy cestujících na toto bezpečné místo nebo po ní.

To by umožnilo zabránit jakékoli hrozbě pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek členských států, jelikož se zajistí, aby byly prováděny zejména bezpečnostní kontroly a kontroly totožnosti v Schengenském informačním systému (SIS) a dalších příslušných databázích, jakož i zdravotní kontroly, a to i přes kritickou situaci na hranicích, a zároveň by se zabránilo bezpečnostnímu problému, který by mohl způsobit velký počet lidí, kteří se na hranicích shromažďují. Členské státy mohou požádat agenturu Frontex, aby pomohla s identifikací osob, včetně kontrol státní příslušnosti a cestovních dokladů, zejména poskytnutím vybavení systému Eurodac a zaměstnanců pomáhajících s registrací a snímáním otisků prstů uvedených státních příslušníků třetích zemí, na něž se tato povinnost vztahuje.

2. Odchyly od splňování podmínek vstupu pro státní příslušníky třetích zemí

Právní základ: čl. 6 odst. 5 písm. c) Schengenského hraničního kodexu

Členské státy mohou povolit vstup na své území státním příslušníkům třetích zemí, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu (Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí), z **humanitárních důvodů**, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům. Tato široká odchylka může být v současné krizi uplatněna, aby se umožnil vstup všem osobám prchajícím před konfliktem na Ukrajině.

Členské státy by měly pozastavit uplatňování zákazů vstupu / záznamů v SIS týkajících se zákazu vstupu a pobytu v EU z migračních důvodů (článek 11 směrnice 2008/115/ES). Je však třeba věnovat náležitou pozornost zákazům vstupu vydaným z bezpečnostních důvodů.

Členské státy by měly zajistit, aby státní příslušníci jiných třetích zemí než Ukrajiny, jiní než státní příslušníci, na něž se vztahuje směrnice o dočasné ochraně ⁽⁷⁾ nebo kteří mají právo pobývat v Unii na základě jiných důvodů, mohli po vstupu projet do své země původu nebo obvyklého pobytu. S cílem zabránit případům neoprávněného pobytu se členské státy vybízejí, aby v případě potřeby poskytly odpovídající pomoc s jejich repatriací nebo s legalizací jejich pobytu. Na podporu těchto asistovaných odchodů může být nasazen stálý útvar agentury Frontex.

Je-li to možné, členské státy by měly při vstupu poskytovat snadno srozumitelné letáky v jazycích, které tito státní příslušníci třetích zemí nejčastěji používají nebo jimž rozumí, v nichž se uvádí, kde lze získat pomoc, a vysvětluje základní postup, podle něhož je třeba postupovat.

V případě chybějící nebo nedostatečné dokumentace státních příslušníků třetích zemí včetně dětí se členské státy vybízejí, aby vydávaly prohlášení o příjezdu a/nebo (prozatímní) cestovní doklady uvedené na internetové stránce:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en

To je důležité zejména proto, aby bylo možné zajistit další cestu – a budoucí návrat – těchto státních příslušníků třetích zemí.

Někteří ukrajinští státní příslušníci mohou chtít cestovat dále do jiných destinací v EU, aby se ve většině případů spojili s rodinou nebo přáteli. Těmto potenciálním cestujícím, kteří předloží cestovní pasy, jejichž platnost vypršela, nebo pouze průkazy totožnosti nebo rodné listy pro děti, není podle stávajících pravidel povoleno cestovat mezi členskými státy. Ačkoli je rozhodnutím dopravců povolit takovým osobám nástup do dopravního prostředku, členské státy se vybízejí, aby je v tomto ohledu podpořily. Zejména s ohledem na spojení do členských států, v nichž dosud nebyly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích, nebo z nich by mohly zvážit poskytování záruk dopravcům, že jim nebude uložena pokuta za přepravu cestujících, kteří nemají v důsledku probíhajícího konfliktu na Ukrajině dostačující doklady. Členské státy se vybízejí, aby při usnadňování takových případů postupovaly pružně a aby dopravce od placení těchto pokut osvobodily.

3. Překračování vnějších hranic mimo oficiální hraniční přechody v případě nepředvídaných nouzových situací

Právní základ:

- čl. 5 odst. 2 písm. b) Schengenského hraničního kodexu
- článek 9 Schengenského hraničního kodexu

V nepředvídaných nouzových situacích mohou členské státy povolit jednotlivcům nebo skupinám osob, aby vnější hranice překročili mimo úředně oznámené hraniční přechody, jakož i mimo stanovenou provozní dobu. Navrhuje se, aby členské státy zřídily **dočasné hraniční přechody**, které mohou být otevřeny po dobu trvání této nouzové situace. Využívání těchto dočasných hraničních přechodů lze kombinovat s flexibilitou podle článku 9 Schengenského hraničního kodexu (zmírnění hraničních kontrol). Zřízení dočasných hraničních přechodů by v současné situaci mohlo být užitečné, a to například v případě, že jsou silnice vedoucí na hraniční přechody zablokovány opuštěnými automobily.

4. Usnadnění záchranných služeb

Právní základ: příloha VII bod 7 Schengenského hraničního kodexu

Členské státy mohou podle vnitrostátního práva stanovit opatření upravující vstup a výstup členů záchranných služeb, policie a hasičských sborů zasahujících v mimořádných situacích, jakož i příslušníků pohraniční stráže překračujících hranice při plnění svých pracovních úkolů.

Dvoustranná spolupráce s Ukrajinou by mohla probíhat *ad hoc* například za účelem:

- otažení opuštěných vozidel blokujících přístup na hraniční přechody a/nebo
- poskytování lékařské pomoci, potravin, vody nebo jiné podpory lidem čekajícím na překročení hranice.

⁽⁷⁾ Jak je stanoveno v prováděcím rozhodnutí Rady 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. L 71, 4.3.2022, s. 1).

5. Zřízení pruhů pro mimořádnou podporu

Aby byl zajištěn rychlý a bezpečný přístup a návrat humanitárních konvojů a poskytovatelů pomoci při mimořádných událostech podle mechanismu civilní ochrany Unie, jakož i humanitární pomoci lidem na ukrajinském území, měly by členské státy na hraničních přechodech za tímto účelem určit zvláštní pruhy označené jako „pruhy pro mimořádnou podporu“.

Prioritou by mělo být to, aby dopravní tok v těchto pruzích zůstal vždy plynulý. Členské státy mohou tyto pruhy zřídit rovněž mimo již existující hraniční přechody nebo vedle nich, aby se zajistilo rychlé dodání pomoci a bezpečnost humanitárních pracovníků.

V případě, že to uspořádání daného hraničního přechodu umožňuje a členské státy mohou vyslat dostatečný počet celních úředníků, doporučuje se vymezit podobné pruhy i pro nákladní vozidla, aby se zajistily jak nepřetržité dodávky zboží a služeb, tak návrat pracovníků v dopravě z Ukrajiny.

6. Pokyny pro příslušné orgány působící na hranicích, pokud jde o osobní věci a cenné předměty dovážené vysídlenými osobami z Ukrajiny

Pro nakládání s osobním majetkem vysídlených osob z Ukrajiny lze použít články 4 až 11 nařízení (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla. Podle článku 11 tohoto nařízení se příslušné orgány mohou odchýlit od určitých podmínek omezujících osvobození od cla, je-li dotčená osoba nucena přenést své obvyklé místo pobytu ze třetí země na celní území Společenství v důsledku mimořádných politických okolností. V důsledku toho mohou být do Unie vysídlenými osobami z Ukrajiny dovezeny osobní věci, aniž by se na ně uplatnilo clo. Celní prohlášení by rovněž mohla mít zjednodušenou formu, včetně ústního prohlášení.

Podobně lze pro nakládání s osobním majetkem vysídlených osob z Ukrajiny použít i články 4 až 11 směrnice Rady 2009/132/ES ze dne 19. října 2009, kterou se vymezuje oblast působnosti čl. 143 písm. b) a c) směrnice 2006/112/ES, pokud se jedná o osvobození některých druhů zboží od daně z přidané hodnoty při konečném dovozu. Podle článku 11 této směrnice se příslušné orgány mohou odchýlit od určitých podmínek omezujících osvobození od DPH, je-li dotčená osoba nucena přenést své obvyklé místo pobytu ze třetí země do členského státu Společenství v důsledku mimořádných politických okolností. V důsledku toho mohou být do Unie vysídlenými osobami z Ukrajiny dovezeny osobní věci, aniž by se na jejich dovoz uplatnila DPH.

K usnadnění vstupu zvířat v zájmovém chovu cestujících se svými majiteli z Ukrajiny lze použít článek 32 nařízení (EU) č. 576/2013 o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu. V zájmu usnadnění tohoto procesu a odchýlně od podmínek stanovených pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu mohou členské státy ve výjimečných situacích povolit, aby na jejich území byla v rámci neobchodního přesunu přemístěna zvířata v zájmovém chovu, která uvedené podmínky nesplňují, a to na základě zvláštního povolení. Příslušné veterinární orgány ve všech členských státech již byly o této možnosti informovány a začaly na hranicích tato opatření provádět.

V případě peněžní hotovosti (oběživa, převoditelných nástrojů na doručitele nebo komodit používaných jako vysoce likvidní prostředky k uchování hodnoty, jako je zlato) by ustanovení o kontrolách peněžní hotovosti stanovená v nařízení (EU) 2018/1672 měla být pokud možno uplatňována v rozsahu, který umožňují zvláštní okolnosti. To by mohlo být prováděno ohlášením převážené peněžní hotovosti v hodnotě 10 000 EUR nebo vyšší buď prostřednictvím neúplného ohlášení peněžní hotovosti, nebo jednoduše prostřednictvím vlastního prohlášení obsahujícího tyto informace:

- osoba převážející peněžní hotovost s kontaktními údaji a
- částka peněžní hotovosti.

Příslušné orgány by nicméně měly zajistit odpovídající analýzu rizik a následná opatření.

Orgány by měly být ostražité, pokud jde o nebezpečí, že krize mohou využít podvodníci k nezákonnému dovozu nebezpečného zboží (zbraní, výbušnin atd.).

V místě vstupu do Unie by měli úředníci odpovědní za kontroly na vnějších hranicích zjišťovat a kontrolovat, zda je daná osoba držitelem palné zbraně.

Pokud osoba požádá o to, aby s sebou mohla na území Unie převézt legální civilní palnou zbraň, použijí se pravidla EU na dovoz civilních palných zbraní, zejména je zapotřebí dovozní povolení v souladu s nařízením (EU) č. 258/2012 o dovozu/vývozu civilních palných zbraní ve spojení se směrnicí (EU) 2021/555 o kontrole nabývání a držení zbraní (kodifikované znění).

Doporučuje se, aby úředníci odpovědní za kontroly na vnějších hranicích pokud možno spolupracovali se svými protějšky na ukrajinské straně hraničního přechodu, aby osobám, které převázejí palnou zbraň a nesplňují dovozní požadavky EU, umožnili se této palné zbraně před překročením hranice bezpečným způsobem zbavit.

ISSN 1977-0863 (elektronické vydání)

ISSN 1725-5163 (papírové vydání)



Úřad pro publikace
Evropské unie
L-2985 Lucemburk
LUXEMBURSKO

CS