EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.5.2022
COM(2022) 302 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ,

pokud jde o posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází zavedené nařízením (EU) 2017/458, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází zavedené nařízením (EU) 2017/458, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399

I. Úvod

V reakci na teroristické útoky v Kodani v únoru 2015, v Paříži v lednu a listopadu 2015 a v Bruselu v březnu 2016 přijaly Parlament a Rada nařízení (EU) 2017/458 ze dne 15. března 2017[1] (dále jen „nařízení“), kterým se mění nařízení (EU) 2016/399[2] (Schengenský hraniční kodex). Tato změna se týkala článku 8 o „hraničních kontrolách osob“ a posílila kontroly všech osob, které vstupují do schengenského prostoru nebo z něj vystupují bez kontrol na vnitřních hranicích („schengenský prostor“).

Podle nařízení musí členské státy a země přidružené k Schengenu (dále jen „členské státy“) provádět systematické kontroly všech osob překračujících vnější hranice EU za použití příslušných databází. Tato povinnost již existovala pro kontroly státních příslušníků třetích zemí, nikoli však pro osoby, které požívají právo na volný pohyb podle práva EU. Podle novelizovaného nařízení rovněž osoby požívající právo na volný pohyb podléhají: i) ověření své totožnosti a státní příslušnosti a pravosti a platnosti svých cestovních dokladů a ii) ověření, že nejsou považovány za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli členského státu. Prohledávané databáze zahrnují Schengenský informační systém (SIS), databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů (SLTD) vedenou Interpolem a další příslušné vnitrostátní databáze.

Změna byla provedena poté, co vyšlo najevo, že mnozí terorističtí bojovníci jsou zároveň občany EU požívajícími svobody pohybu, na které se dříve vztahovaly pouze omezené hraniční kontroly na vnějších hranicích (vizuální kontrola totožnosti neumožňovala jejich případnou identifikaci jako bezpečnostní hrozby a kontroly za použití databází probíhaly pouze nesystematicky).

Nařízení umožňuje dočasně omezit systematické kontroly za použití databází tím, že se příslušné databáze používají pouze cíleně, pokud by systematické kontroly „měly nepřiměřený dopad na plynulost provozu“[3]. Tyto odchylky vyžadují podání oznámení Komisi a Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž, jakož i předložení posouzení rizik a případných následných aktualizací agentuře.

V případě vzdušných hraničních přechodů se tato možnost uplatnila pouze během šestiměsíčního přechodného období po vstupu nařízení v platnost. V odůvodněných

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/458 ze dne 15. března 2017, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází (Úř. věst. L 74, 18.3.2017, s. 1).

[2] 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).

[3] Ustanovení čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu.

případech mohou členské státy tuto lhůtu prodloužit až o 18 měsíců[4] (celková maximální délka přechodného období je 24 měsíců).

Tato zpráva podává přehled o provádění a dopadu zavedení takových systematických kontrol osob s právem na volný pohyb podle práva EU, přičemž zohledňuje výsledky systematických bezpečnostních kontrol v schengenském prostoru, zejména pokud jde o teroristické bojovníky. Zvažuje také celkové náklady pro členské státy a cestující, identifikuje problémy a nedostatky při provádění nařízení a analyzuje dopad nově zavedených pravidel.

Tato zpráva měla být předložena Parlamentu a Radě do 8. dubna 2019[5]. Jelikož však nařízení umožňovalo členským státům odložit zavedení těchto systematických kontrol na svých vzdušných hranicích až o 24 měsíců (tj. do doby, kdy měla být zpráva předložena)[6] a jelikož této možnosti využilo třináct členských států, v době, kdy měla být zpráva předložena, by dostupné údaje pokrývaly období, kdy zatím nařízení plně uplatňovaly pouze některé členské státy.

Tato zpráva vychází především ze studie externího dodavatele pro Evropskou komisi[7] a pokrývá první dva roky uplatňování nařízení, tj. od 7. dubna 2017 do 7. dubna 2019. Vzhledem ke značným nedostatkům v dostupných údajích nebo údajích, které členské státy dodavateli poskytly, jsou údaje dostupné pro tuto studii částečně založeny na odhadech a měly by být interpretovány jako ukazatele obecných trendů. Kromě uvedené studie Komise při vypracovávání této zprávy využila i další zdroje, které pokrývají delší časové období. Patří mezi ně první víceletý program hodnocení (2015–2019) fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu[8] a národní zprávy předložené Komisi členskými státy, které uplatnily výjimky.

Jak navíc vyplývá z pravidelných hodnocení Komise a údajů poskytnutých agenturou Frontex, v letech 2020 a 2021 došlo v důsledku pandemie COVID-19 k výraznému poklesu přeshraničního cestování (přibližně o -69 %, resp. -67 % ve srovnání s rokem 2019). Menší pohyb cestujících a zpřísněné kontroly s cílem omezit šíření viru znamenaly, že členské státy necítily potřebu odchýlit se od systematických kontrol. Proto žádný členský stát neoznámil Komisi svůj záměr využít v tomto období výjimky.

Od začátku druhého pololetí roku 2021 postupně narůstá přeshraniční pohyb cestujících díky zahájení očkovacích kampaní a úspěšnému přijetí digitálního certifikátu EU COVID[9].

---

4 Ustanovení čl. 8 odst. 2d Schengenského hraničního kodexu.

5 Ustanovení čl. 8 odst. 2c Schengenského hraničního kodexu.

6 Ustanovení čl. 8 odst. 2d Schengenského hraničního kodexu.

7 Posouzení provádění nařízení (EU) 2017/458, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází, únor 2020.

8 Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 (COM(2020) 779 final ze dne 25. listopadu 2020).

9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/953 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) za účelem usnadnění volného pohybu během pandemie COVID-19 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/954 ze dne 14. června 2021 o rámci pro vydávání, ověřování a uznávání interoperabilních certifikátů o očkování, o testu a o zotavení

Digitální certifikát EU COVID sehrál klíčovou roli při usnadňování cestování po EU a měl také zásadní význam pro obnovení cestování z EU a do EU, přestože z právního hlediska reguluje pouze „příchozí“ cesty do EU. Očekává se, že tento rostoucí trend bude pokračovat a nového vrcholu by mělo být dosaženo v letní prázdninové sezóně 2022.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem bude v této zprávě zhodnocena situace, vyvozeny potřebné závěry a doporučeny případné vhodné kroky, pokud jde o uplatňování článku 8 Schengenského hraničního kodexu.

II. Provádění čl. 8 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu

II.1 Praktické důsledky nařízení

Před vstupem nařízení v platnost prováděly členské státy cílené nesystematické kontroly za použití databází osob s právem na volný pohyb podle práva EU nerovnoměrně. Na základě údajů shromážděných v externí studii, která byla podkladem této zprávy, sedm členských států již před vstupem nařízení v platnost systematicky kontrolovalo tyto osoby na všech svých hranicích. Jiné členské státy používaly systematické kontroly osob s právem na volný pohyb v omezené míře, např. pouze dočasně, na některých hraničních přechodech nebo na některých úsecích hranic či hranic s některými třetími zeměmi. Pět členských států uvedlo, že před vstupem nařízení (EU) 2017/458 v platnost nikdy nepoužívaly systematické kontroly na žádném hraničním přechodu.

V zájmu splnění povinností vyplývajících z nařízení většina členských států aktualizovala své operační pokyny pro příslušníky pohraniční stráže. Vzhledem k tomu, že systematické kontroly občanů ze zemí mimo EU již byly prováděny, nebylo nutné provádět žádné zásadní změny v organizační struktuře těchto kontrol, organizaci práce ani postupech. Přibližně deset členských států rovněž aktualizovalo své pokyny k rizikovému profilování cestujících pro příslušníky pohraniční stráže v první linii.

Od roku 2017 do roku 2019 přijalo osmnáct členských států další zaměstnance, z toho jedenáct kvůli splnění nových požadavků podle nařízení. Některé členské státy využily této příležitosti k přesunu a rekvalifikaci stávajících zaměstnanců. Většina členských států upravila (a nadále upravuje) stávající infrastrukturu na hraničních přechodech tak, aby umožňovala provádění systematických kontrol. Podle příslušníků pohraniční stráže, s nimiž byly vedeny rozhovory v rámci externí studie, byla modernizace infrastruktury obecně součástí širších reforem, jejichž cílem bylo často zlepšit kapacitu letišť, přístavů a hraničních přechodů, aby zvládly zvýšený objem provozu, který mnoho členských států zaznamenalo v letech před pandemií. Bylo však hlášeno, že tyto změny usnadnily provádění systematických kontrol.

---

v souvislosti s onemocněním COVID-19 (digitální certifikát EU COVID) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí s oprávněným pobytem nebo bydlištěm na území členských států během pandemie COVID-19.

Tabulka 1: Změny infrastruktury hraničních přechodů (2017–2019)[10]

	Změny provedené za účelem provedení nařízení	Změny provedené bez souvislosti s nařízením
Další pruhy pro cestující	**Vzdušné přechody:** Kypr, Španělsko **Pozemní přechody:** Litva (plánováno), Lotyšsko (plánováno)	**Vzdušné přechody:** Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Slovensko **Pozemní přechody:** Chorvatsko, Řecko
Další kontrolní kabiny	**Námořní přechody:** Maďarsko, Itálie, Španělsko	**Vzdušné přechody:** Slovensko, Island **Všechny:** Francie
Celkové rozšíření hraničních přechodů	**Vzdušné přechody:** Maďarsko, Itálie, Litva **Námořní přechody:** Kypr	**Vzdušné přechody:** Chorvatsko, Finsko, Německo, Maďarsko, Island **Námořní přechody:** Německo **Pozemní přechody:** Chorvatsko, Bulharsko **Všechny:** Maďarsko
Nové uspořádání front[11]	**Vzdušné přechody:** Bulharsko, Dánsko, Maďarsko, Lotyšsko **Pozemní přechody:** Bulharsko **Všechny:** Itálie, Španělsko	—
Přísnější rozdělení pruhů EU / mimo EU / automatizované hraniční kontroly	**Vzdušné přechody:** Rakousko, Kypr[12], Česko, Dánsko, Lotyšsko **Námořní přechody:** Kypr **Všechny:** Chorvatsko, Itálie, Španělsko	—

Zdroj: tabulka na základě průzkumu pohraniční stráže a rozhovorů (velitelství a zaměstnanci pohraniční stráže)

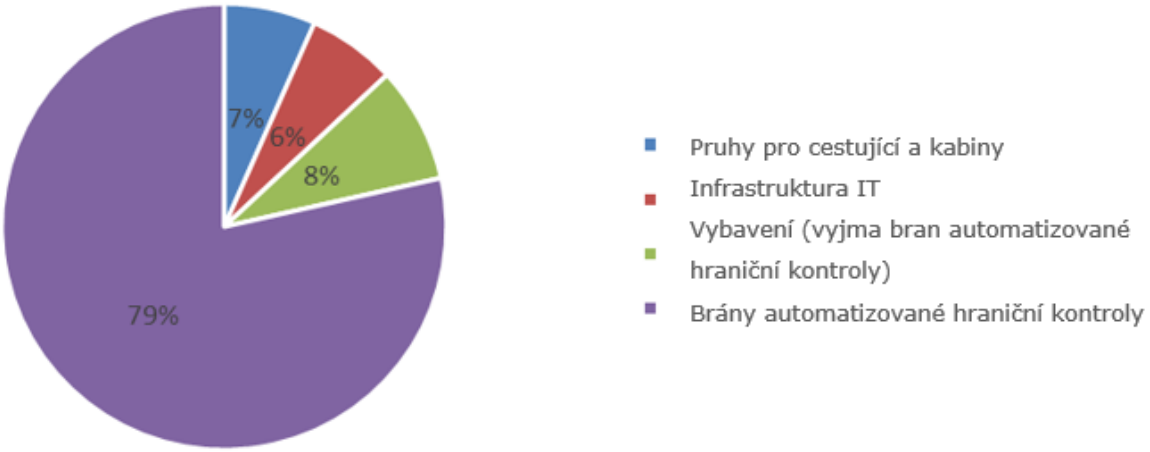
Většina členských států také investovala do dalšího vybavení, většinou v reakci na nařízení, především do dalších bran automatizované hraniční kontroly, které jsou nejúčinnějším způsobem, jak zkrátit další čekací doby a zároveň snížit náklady na personál (jedna vyškolená osoba může střežit až šest bran automatizované hraniční kontroly). Další akvizice zahrnovaly zařízení pro mobilní hraniční kontroly, zařízení pro čtení pasů a skenery otisků prstů. Několik členských států také investovalo do svých informačních systémů, aby se přizpůsobily potřebám nařízení. Došlo také k drobným úpravám postupů a infrastruktury, např. v oblasti řízení toků cestujících, zavedení dalších pruhů pro cestující a kontrolních kabin, přísnějšího oddělení pruhů pro cestující z EU a mimo EU.

[10] Sledované období zahrnuje první dva roky uplatňování nařízení, tj. od 7. dubna 2017 do 7. dubna 2019, kdy byly ještě povoleny výjimky ze systematických kontrol na vzdušných hranicích.

[11] Včetně těch, které předpokládá čl. 10 odst. 4 nařízení 2016/399.

[12] V přístavu Limassol se ne vždy dodržuje nové uspořádání fronty v přístavu.

Figure 1. Investice členských států v důsledku provádění nařízení (2017–2019)



Zdroj: Výpočet na základě průzkumu mezi orgány pohraniční stráže

Na základě údajů a informací, které Komise shromáždila zejména během schengenských hodnotících návštěv, byl navzdory těmto hmatatelným zlepšením učiněn následující závěr: „Navzdory tomu, že je celková kvalita kontrol na vnějších hranicích dobrá, stále se v jednotlivých členských státech i 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“[13]. Mezi tyto výzvy patřila také omezení infrastruktury (např. nedostatek kabin pohraniční stráže na letištích) v polovině členských států, zejména v období letních a prázdninových sezónních špiček. Kromě toho se některé členské státy stále potýkají s nedostatkem vhodného vybavení, zejména pro kontrolu otisků prstů cestujících podle údajů v jejich cestovních dokladech, které je pro ověření totožnosti cestujícího zásadní.

II.2 Časově omezené výjimky

Odchylky podle článku 8 Schengenského hraničního kodexu

Ustanovení čl. 8 odst. 2d nařízení (EU) 2016/399 umožňuje odchylku od zásady systematických kontrol za použití příslušných databází[14] u osob požívajících právo na volný pohyb, pokud jsou splněny dvě kumulativní podmínky: i) kontroly za použití příslušných databází na určených hraničních přechodech by měly nepřiměřený dopad na plynulost provozu a ii) dotyčný členský stát vypracuje posouzení rizik, které prokáže, že cílené provádění kontrol nepovede k ohrožení bezpečnosti.

Zatímco na pozemních a námořních hranicích jsou výjimky ze systematických kontrol stále možné, na vzdušných hranicích byly výjimky omezeny na maximální přechodné období šesti

[13] Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020 (strana 7).

[14] Ustanovení čl. 8 odst. 2a a čl. 8 odst. 2b Schengenského hraničního kodexu.

měsíců od vstupu nařízení v platnost[15]. V případě výjimečných potíží s infrastrukturou mohly členské státy toto období prodloužit o dalších 18 měsíců, a to až do 7. dubna 2019[16].

Na základě oznámení zaslaných členskými státy Komisi uplatnilo dočasnou šestiměsíční výjimku v období od dubna do října 2017 třináct členských států. Z toho sedm členských států prodloužilo výjimku o dalších maximálně 18 měsíců. Čtyři členské státy dále oznámily Komisi, že uplatňují výjimku na pozemních hranicích, z toho tři s ohledem na prázdninovou sezónu 2019/2020.

Tabulka 2: Oznámení zaslaná členskými státy o odchylkách od zásady systematických kontrol za použití příslušných databází

	Použité odchylky během prvních 6 měsíců (stejná pravidla pro pozemní a vzdušné hranice)	Uplatňované odchylky pro vzdušné hranice po dobu delší než 6 měsíců (do 7. dubna 2019)	Použité odchylky na pozemních/námořních hranicích po 7. dubnu 2019	V současné době se používají odchylky na pozemních/námořních hranicích (od dubna 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tabulka založená na oznámeních členských států Komisi

Členské státy, které se rozhodnou provádět cílené kontroly na konkrétních hraničních přechodech, jsou povinny každých šest měsíců podávat zprávy Komisi a Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž (dále jen „agentura“) o provádění těchto kontrol. Ze zpráv, které Komisi předložilo třináct členských států v letech 2017 až 2020, vyplynuly následující závěry:

[15] Ustanovení čl. 8 odst. 2d Schengenského hraničního kodexu.

[16] Ustanovení čl. 8 odst. 2d druhý pododstavec Schengenského hraničního kodexu.

[17] Od přijetí nařízení zaslaly oznámení Chorvatsko, Finsko, Řecko, Maďarsko, Lotyšsko a Norsko, aniž by uvedly, do kdy jsou platná. Na zasedání expertní skupiny na téma „Správa vnějších hranic“, které se konalo dne 28. března 2022, požádala Komise tyto členské státy o potvrzení, zda jsou jejich oznámení s neupřesněnou dobou trvání stále platná. Finsko odpovědělo, že v poslední době nevyužilo možnosti podle čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu provádět na některých hraničních přechodech pouze cílené (a nikoli systematické) kontroly, ale že jeho oznámení s neupřesněnou dobou trvání zůstává v platnosti a může být nadále využíváno. V dubnu 2022 oznámily Chorvatsko a Slovinsko Komisi svůj záměr využít možnosti, kterou nabízí čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu, po dobu pěti měsíců. Ostatní členské státy v době vypracování této zprávy ještě Komisi neodpověděly.

- osm členských států uvedlo, že cílené kontroly se provádějí pouze v případě zvýšeného toku cestujících a s cílem zajistit včasné a plynulé překračování hranic a zároveň zaručit odpovídající úroveň bezpečnosti,
- tři členské státy uvedly, že v důsledku zavedených cílených kontrol nedošlo k výraznému snížení počtu pozitivních nálezů v SIS,
- pět členských států uvedlo, že dočasné zavedení cílených kontrol za použití databází nezvýšilo rizika související s veřejným pořádkem, vnitřní bezpečností, veřejným zdravím nebo mezinárodními vztahy žádného členského státu a neovlivnilo ochranu vnějších hranic EU, a
- čtyři členské státy uvedly, že rozsah a doba trvání cílených kontrol za použití databází nepřekročily nezbytně nutnou míru.

Během pandemie COVID-19 žádný členský stát neoznámil Komisi svůj záměr využít v tomto období výjimky. Do 15. května 2022 oznámilo sedm členských států Komisi možnost dočasného pozastavení posílení kontrol za použití příslušných databází v případě potřeby. Tyto členské státy budou moci využít této možnosti pouze v případě, že systematické kontroly budou mít nepřiměřený dopad na čekací doby na konkrétním hraničním přechodu nebo na život místních obyvatel podél hranice. Tato výjimka se navíc vztahovala pouze na osoby, které požívají právo na volný pohyb podle práva EU.

Zmírnění hraničních kontrol (článek 9 Schengenského hraničního kodexu)

Výše popsaná možnost uplatnění výjimek stále nemá vliv na uplatňování článku 9 Schengenského hraničního kodexu, který umožňuje **zmírnit** hraniční kontroly, pokud „vzniká na hraničním přechodu nadměrně dlouhá čekací doba“ v důsledku „mimořádných a nepředvídatelných okolností“. Při zmírnění se kontroly provádějí namátkově, nesystematicky a přednost mají kontroly vstupů před kontrolami výstupů. Ačkoli tento článek nebyl součástí nařízení, některé členské státy jej vykládají jako úzce související s praktickým prováděním systematických kontrol, ačkoli se oba týkají velmi odlišných scénářů.

Je možné, že během prvních dvou let platnosti nařízení členské státy ne vždy jasně rozlišovaly mezi odchylkami podle čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu a zmírněním podle článku 9 Schengenského hraničního kodexu. Je to pravděpodobné, protože základní scénář pro výjimky ze systematických kontrol podle čl. 8 odst. 2a („nepřiměřený dopad na plynulost provozu“) je podobný scénáři pro zmírnění kontrol na hranicích podle článku 9 („provoz takové intenzity, že na hraničním přechodu vzniká nadměrně dlouhá čekací doba“) Schengenského hraničního kodexu.

Další kroky v oblasti výjimek a zmírnění

Zatímco obě ustanovení se zaměřují na praktický dopad na provoz, článek 9 dále uvádí, že a) taková situace musí být způsobena *mimořádnými a nepředvídatelnými* událostmi a b) byly vyčerpány veškeré personální, prostorové a organizační zdroje. Zmírnění jsou méně normativní než odchylky a jejich použití je ponecháno na posouzení příslušníka pohraniční stráže, který má na starosti příslušný hraniční přechod, bez jakéhokoli formálního postupu.

Komisi musí být předkládána pouze roční následná zpráva o zmírněních uplatněných v průběhu roku.

Odchylky podle čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu vyžadují předložení předběžného posouzení rizik agentuře, které musí být v případě, že odchylky trvají, pravidelně aktualizováno, dále okamžité oznámení ostatním členským státům, Komisi a agentuře, jakož i a podání i pololetních zpráv Komisi a agentuře.

Podle informací shromážděných pro tuto zprávu byly odchylky a zmírnění v členských státech využívány nejednotně, přičemž značný počet členských států využíval zmírnění na hranicích podle článku 9 Schengenského hraničního kodexu v případech, kdy by vhodným nástrojem byl čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu s jeho přísnějšími formálními požadavky[18]. Ve třech členských státech bylo o zmírnění rozhodnuto záměrně, zatímco ve čtyřech dalších se zdá, že bylo důsledkem nejasností ohledně vhodného nástroje, který by měl být použit. V době provádění studie vnitrostátní předpisy dvou členských států výslovně zakazovaly používání výjimek (čl. 8 odst. 2a) z důvodu související vysoké administrativní zátěže.

Po obdržení prvních oznámení o použití čl. 8 odst. 2a zaslala Komise dotčeným schengenským státům dopisy, v nichž dále upřesnila: i) podmínky pro použití výjimek; ii) kroky, které musí členský stát, jenž chce tento nástroj využít, učinit; iii) specifické otázky, které členský stát musel řešit v oznámeních[19]. Pokud jde o požadavky na využití výjimek ze systematických kontrol, studie zjistila, že ve většině členských států nebyly orgány pro boj proti terorismu a organizované trestné činnosti do přípravy posouzení rizik zapojeny vůbec nebo jen nepřímo. Vzhledem k samotnému cíli zavedení systematických kontrol by větší zapojení orgánů pro boj proti terorismu a organizované trestné činnosti mohlo zvýšit kvalitu hodnocení rizik.

Členské státy důsledně zdůrazňovaly potřebu dalšího vyjasnění rozdílů mezi těmito ustanoveními pro vnitrostátní orgány pohraniční stráže členských států. Plánovaná revize *Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže*[20] vyjasní rozdíl mezi zmírněním a cílenými kontrolami, aby se vyřešilo nedůsledné používání obou nástrojů členskými státy a zabránilo se tomu, že členské státy budou nesprávně používat zmírnění hraničních kontrol místo výjimek. Agentura Frontex vypracovala šablony pro posouzení rizik, což zlepšilo

[18] Vzhledem k tomu, že prodloužené přechodné období, které umožňovalo výjimky na vzdušných hraničních přechodech podle čl. 8 odst. 2d Schengenského hraničního kodexu, vypršelo v dubnu 2019, jsou na vzdušných hraničních přechodech možná pouze zmírnění. Tato možná nejistota se však stále týká pozemních a námořních hraničních přechodů.

[19] Komise v dubnu 2017 zaslala dopisy dvanácti členským státům, které výjimky využily. Pět členských států odpovědělo uspokojivě a poskytlo další požadovaná vysvětlení. Sedmi členským státům, které neodpověděly na první dopisy, byly později v červenci 2017 zaslány následné dopisy. Tato komunikace byla zohledněna při přípravě revidované „Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže".

[20] Doporučením Komise C(2019)7131, kterým se zřizuje „Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže", se Komise zavázala zajistit pravidelnou aktualizaci této příručky. Tato první aktualizace bude zahrnovat řadu změn v příručce, které vyplynuly z nedávné judikatury Evropského soudního dvora, přijetí nových právních předpisů a dalších relevantních nedávných událostí. Bude vycházet také ze zasedání expertní skupiny pro správu vnějších hranic, která se konala ve 4. čtvrtletí 2021 a 1. čtvrtletí 2022.

kvalitu posouzení rizik a jeho hodnotu jako základu pro informovaná rozhodnutí o výjimkách ze strany dotčených členských států. Šablona také poskytuje agentuře spolehlivý základ pro identifikaci možných obav. Tyto další pokyny by také měly znamenat, že údaje poskytované členskými státy budou v budoucnu kvalitnější a úplnější.

Členské státy rovněž požádaly o pokyny k posuzování „nadměrně dlouhé čekací doby". Určení „nadměrně dlouhé" čekací doby závisí na více faktorech a provádí je příslušník pohraniční stráže, který hraničnímu přechodu velí. Vzhledem k tomu, že zmírnění je výjimkou ze systematických kontrol a může narušit cíle Schengenského hraničního kodexu a poškodit bezpečnost v schengenském prostoru, mělo by se toto hodnocení řídit společnými kritérii. V nadcházející revizi *Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže* Komise doporučí praktické přístupy k dodržování pravidla stanoveného v Schengenském hraničním kodexu, podle něhož lze zmírnění použít pouze tehdy, pokud byly v maximální možné míře využity všechny dostupné zdroje a pokud důsledky nepředvídatelné události vedou (nebo mohou vést) k nadměrně dlouhé čekací době.

Kromě toho mohou být užitečná i preventivní ochranná opatření k zajištění souladu s příslušnými právními požadavky. V tomto ohledu podíl členských států, které Komisi neoznámily zmírnění hraničních kontrol (dvě třetiny v období, na které se studie vztahuje), naznačuje, že povinnost podávat zprávy není pravděpodobně dodržována. I tato problematika si zaslouží další pozornost a bude řešena v připravované revizi *Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže*.

III. Účinnost systematických kontrol

Vzhledem k tomu, že hrozby, jimž bylo předejito, nelze vždy spočítat a někdy je lze pouze odhadnout, je obtížné přesně vyčíslit účinek zavedení systematických kontrol všech osob vstupujících do schengenského prostoru a vystupujících z něj. Účinnost nařízení při předcházení hrozbám pro vnitřní bezpečnost schengenského prostoru je proto třeba hodnotit na základě měřitelných ukazatelů a odborných posudků. Podle příslušníků pohraniční stráže oslovených v rámci externí studie bylo zavedení systematických kontrol na vnějších schengenských hranicích přínosem z hlediska prevence kriminality:

- lepší a komplexnější shromažďování zpravodajských informací o osobách zapojených do organizované trestné činnosti díky většímu počtu pozitivních nálezů podle rozhodnutí SIS II čl. 36 odst. 2,
- zvýšené zjišťování záznamů v Schengenském informačním systému (SIS) za účelem zatčení, vydání a předání na hraničních přechodech a výkon těchto záznamů,
- zvýšené odhalování osob, kterým byl vydán zákaz vstupu v souvislosti s obviněním z trestného činu, v databázi SIS a/nebo ve vnitrostátních databázích,
- zvýšené odhalování podvodného použití dokladů totožnosti (ztracených, odcizených nebo odebraných) díky zvýšenému počtu pozitivních nálezů v databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů (SLTD) vedené Interpolem,
- zlepšení výměny informací o případech organizované trestné činnosti mezi členskými státy EU.

Pokud jde o politiku boje proti terorismu, přínosy zahrnovaly:

- lepší a komplexnější shromažďování zpravodajských informací o teroristických bojovnících a osobách zapojených do činností souvisejících s terorismem díky většímu počtu pozitivních nálezů souvisejících se záznamy podle článku 24, článku 26, čl. 36 odst. 2 a čl. 36 odst. 3 rozhodnutí o SIS II,
- lepší využívání Schengenského informačního systému (SIS) v případech souvisejících s terorismem,
- každý z těchto účinků systematických kontrol by mohl usnadnit práci donucovacích orgánů v případech souvisejících s terorismem, a přispět tak k prevenci teroristických útoků.

III.1 Dopad nařízení na boj proti terorismu a organizované trestné činnosti

Úvodem je třeba zdůraznit, že nejsou veřejně dostupné žádné údaje o podílu záznamů či pozitivních nálezů týkajících se osob, které požívají volného pohybu podle práva Unie, ve srovnání se státními příslušníky třetích zemí. Níže uvedené údaje se týkají všech osob překračujících vnější hranice. Vzhledem k tomu, že ve statistikách[21] nejsou osoby požívající volný pohyb uváděny odděleně od státních příslušníků třetích zemí, je samozřejmě obtížné vyvozovat spolehlivé závěry.

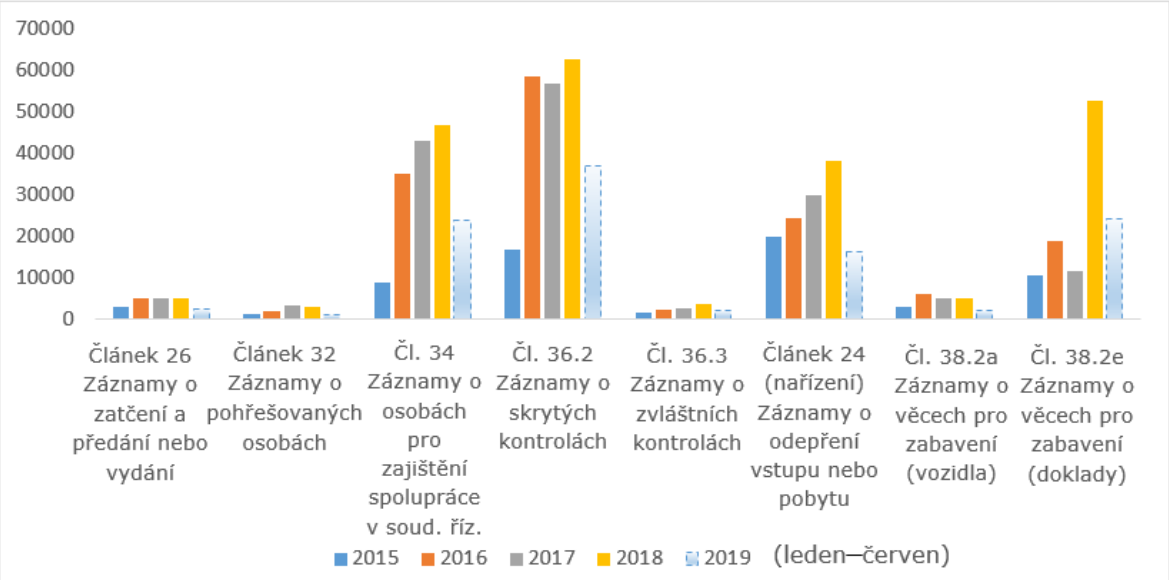
Podle studie provedené externím dodavatelem se v letech 2016 až 2018 zvýšil celkový počet záznamů týkajících se osob v Schengenském informačním systému (SIS) o 13 %. Nejvýznamnější (63 %) byl nárůst počtu záznamů týkajících se skrytých a zvláštních kontrol (článek 36 rozhodnutí o SIS II[22]). Podobně se zvýšil počet pozitivních nálezů v SIS u dvanácti členských států, které byly v externí studii podrobně analyzovány[23].

[21] Kromě údajů shromážděných v rámci externí studie shromažďuje agentura eu-LISA statistické údaje o využívání SIS členskými státy na základě ustanovení nařízení o SIS a souvisejících prováděcích aktů. Údaje o počtu vyhledávání a záznamů v SIS se shromažďují podle jednotlivých členských států a nejsou rozděleny podle „typu vyhledávání“ ani „místa pozitivního nálezu“ (hraniční kontroly, policejní kontroly atd.). Většina členských států (ale ne všechny) měla v době vypracování této zprávy k dispozici vnitrostátní statistiky s touto úrovní podrobnosti.

[22] Rozhodnutí Rady 2007/533/SVV ze dne 12. června 2007 o zřízení, provozování a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 205, 7.8.2007, s. 63).

[23] Externí studie se týkala všech členských států, ale podrobněji se zabývala situací ve dvanácti z nich: Bulharsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Německo, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko.

Figure 2. Počet celkových pozitivních nálezů v SIS II zaznamenaných na vnějších hraničních přechodech (2015–2019)[24]



Zdroj: údaje vycházejí z průzkumů pohraniční stráže (údaje za Rakousko, Chorvatsko, Estonsko, Finsko, Německo, Lotyšsko, Litvu, Rumunsko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko); údaje za Španělsko využívají pouze údaje za letiště Madrid Barajas[25].

Podle úředníků činných v boji proti terorismu konzultovaných pro účely externí studie se zdá, že nařízení mělo pozitivní dopad na boj proti terorismu a organizované trestné činnosti, a to především díky obecnému shromažďování zpravodajských informací, které usnadňuje větší počet pozitivních nálezů, což přímo souvisí s vyšším počtem kontrol za použití databází. Zvýšená účinnost hraničních kontrol posílila důvěru donucovacích a bezpečnostních orgánů v systémy, což je vedle samotného zvýšení počtu pozitivních nálezů podnítilo k tomu, aby vkládaly záznamy do Schengenského informačního systému (SIS) nebo do databáze odcizených a ztracených cestovních dokladů (SLTD) vedené Interpolem.

Vzhledem k tomu, že nařízení bylo přijato s cílem řešit hrozbu terorismu, zejména ze strany teroristických bojovníků, jsou změny týkající se pozitivních nálezů a záznamů souvisejících s terorismem obzvláště zajímavé. Podle údajů zjištěných v rámci studie se počet záznamů pořízených na žádost orgánů odpovědných za národní bezpečnost (v souvislosti

[24] Článek 24 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) se týká pouze státních příslušníků třetích zemí, takže záznamy podle tohoto článku se nikdy netýkají občanů Unie. Kromě toho se článek 24 může vztahovat na záznamy, které nejsou založeny na bezpečnosti, a proto nemusí být všechny tyto pozitivní nálezy relevantní, pokud jde o posouzení prevence hrozeb pro vnitřní bezpečnost schengenského prostoru.

[25] Studijní tým si vyžádal údaje o pozitivních nálezech jak v žádosti o doplňující informace u vnitrostátních záznamů (SIRENE), tak v průzkumu pohraniční stráže. V průzkumu pohraniční stráže se požadované údaje týkaly pouze článků 26, 32 a 34 rozhodnutí 2007/533 a článku 24 nařízení (ES) č. 1987/2006 a čl. 36 odst. 2, čl. 36 odst. 3, čl. 38 odst. 2a a čl. 38 odst. 2e uvedeného rozhodnutí. Byly rovněž vyžádány údaje o konkrétních navštívených místech. Údaje vyžádané od SIRENE byly ještě podrobnější, přičemž se požadovaly dílčí kategorie v rámci konkrétních článků a odstavců. Tyto kategorie zahrnovaly zahraniční teroristické bojovníky a trestné činy. Vycházelo se z předpokladu, že SIRENE shromažďuje a udržuje podrobnější databázi, protože musí rovněž vykazovat údaje agentuře eu-LISA.

s terorismem) podle čl. 36 odst. 3 rozhodnutí o SIS II zvýšil od roku 2016 do roku 2018 o 46 %. Podle údajů poskytnutých sedmi národními centrálami, které zpracovávají žádosti o doplňující informace u vnitrostátních záznamů (SIRENE)[26], se za stejné období více než zdvojnásobil počet pozitivních nálezů souvisejících s terorismem podle téhož článku. Kromě statistických údajů o záznamech a pozitivních nálezech mělo nařízení podle úředníků činných v boji proti terorismu, s nimiž byly vedeny rozhovory v rámci externí studie, další pozitivní účinky. Mezi nimi úředníci zmínili zlepšení v těchto oblastech: i) sledování pohybu teroristických bojovníků a spolupráce mezi členskými státy při sledování těchto pohybů; ii) celkové zpravodajské informace o terorismu, které usnadňují provádění hodnocení rizik a navrhování reakcí; iii) usnadnění zásahů proti teroristickým bojovníkům; iv) účinnost skrytého dohledu a v) schopnost odhalování.

Studie provedená externím dodavatelem dospěla k závěru, že kromě boje proti terorismu nařízení přispívá také k boji proti organizované trestné činnosti, zejména proti pašování migrantů, obchodování s lidmi, obchodování s drogami, přesunu majetku přes hranice, padělání a majetkové trestné činnosti a falšování dokladů. Podobně jako v oblasti boje proti terorismu se díky nařízení zlepšila zejména obecná zpravodajská činnost a analýza rizik, čímž se zvýšila schopnost donucovacích orgánů bojovat proti organizované trestné činnosti. Zvýšil se počet pozitivních nálezů podle příslušných článků, zejména článku 36 („záznamy pořízené pro účely skrytých nebo zvláštních kontrol“). Podle údajů shromážděných v rámci studie se navíc počet pozitivních nálezů u záznamů o osobách hledaných za účelem zatčení a počet pozitivních nálezů u záznamů o státních příslušnících třetích zemí za účelem odepření vstupu a pobytu (článek 24 nařízení o SIS II[27]) zvýšil mezi dubnem 2017 a dubnem 2019 o 30 % u dvanácti členských států, které externí studie podrobněji analyzovala.

Kromě toho se od roku 2016 do roku 2018 celkový počet pozitivních nálezů v databázi odcizených a ztracených cestovních dokladů (SLTD) vedené Interpolem více než zdvojnásobil, ačkoli se nárůst v jednotlivých členských státech značně liší.

III.2 Hospodářský dopad nařízení

Přínosy nařízení je třeba posuzovat společně s náklady, které při jeho provádění vzniknou různým zúčastněným stranám.

Externí studie obsahuje analýzu hospodářských nákladů, které zúčastněným stranám vznikly při provádění nařízení v roce 2018, tedy v roce, kdy byly k dispozici nejúplnější údaje o klíčových hospodářských faktorech. Omezená dostupnost údajů však významně zhoršila schopnost dospět k jednoznačným závěrům. Zejména:

[26] Žádost o doplňující informace u vnitrostátních záznamů (SIRENE). Každá země EU provozující SIS zřídila národní centrálu SIRENE, která je v provozu nepřetržitě a je odpovědná za výměnu doplňujících informací a koordinaci činností souvisejících se záznamy v SIS.

[27] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4).

- Analýza dodatečné čekací doby pro cestující musela být kvůli omezeným údajům zčásti založena na odhadech.
- Při posuzování nákladů vypočtených ve studii se také ukázalo, že cestující mají zpoždění z celé řady důvodů, jako jsou pravidelné dopravní zácpy nebo zpoždění veřejné dopravy. Ty nejsou hodnoceny stejným přístupem a tito cestující pravděpodobně nejsou schopni rozdělit zpoždění, které nabrali, podle jeho různých příčin (např. kontroly, provoz, práce na silnici, počasí).
- Vzhledem k nedostupnosti údajů nejsou zohledněny náklady soukromých subjektů, např. investiční náklady, náklady způsobené zpožděním a odškodnění cestujících.
- Nepřímých úspor mohlo být dosaženo díky dopadu nařízení na terorismus a organizovanou trestnou činnost, což je samotný cíl nařízení. Přesné odhady těchto zisků jsou však k dispozici jen ve velmi omezené míře. Rovněž přínosy plynoucí ze zmařeného teroristického útoku je velmi obtížné, ne-li nemožné, vyčíslit a nelze je měřit pouze ekonomicky.

Z těchto důvodů není možné stanovit jednoznačnou rovnováhu, která by určila nákladovou efektivitu nařízení. V každém případě nesou zdaleka největší část nákladů cestující, a to v důsledku prodloužení čekací doby, která se však v přepočtu na jednoho cestujícího jeví jako velmi omezená[28].

Kromě toho se cestující díky těmto kontrolám cítí bezpečněji[29], a proto jsou ochotni akceptovat delší čekací doby, pokud se tím sníží riziko teroristických útoků. Toto zvýšení vnímané bezpečnosti by mělo být rovněž považováno za celkový pozitivní účinek, včetně pozitivního multiplikátoru pro hospodářství. Kromě toho mohou být kontroly na hranicích bezproblémové, pokud jsou dobře organizovány, a čekací doby tak mohou být zanedbatelné.

Ačkoli by výrazně delší čekací doby mohly skutečně změnit ochotu cestujících akceptovat delší čekací doby, díky možnosti zmírnit hraniční kontroly podle článku 9 obsahuje Schengenský hraniční kodex mechanismus, jak reagovat na nepředvídatelné nadměrně dlouhé čekací doby.

Na tomto základě a vzhledem k celkovému přínosu systematických kontrol pro vnitřní bezpečnost schengenského prostoru, zejména k získání komplexních zpravodajských informací o terorismu a organizované trestné činnosti prostřednictvím zvýšeného počtu záznamů a pozitivních nálezů v SIS, se náklady vynaložené na provádění nařízení jeví jako přiměřené a odůvodněné.

[28] Podle studie provedené externím dodavatelem poskytly odhady prodloužení čekací doby v minutách pouze čtyři členské státy. Na základě omezených údajů získaných od orgánů pohraniční stráže definoval externí dodavatel dva krajní scénáře – optimistický scénář, podle kterého se doba čekání na jednoho cestujícího v důsledku zavedení systematických kontrol prodlouží o jednu minutu, a pesimistický scénář, podle kterého se doba čekání na jednoho cestujícího v důsledku zavedení systematických kontrol prodlouží o třináct minut. Na základě údajů poskytnutých externímu dodavateli lze náklady na jednoho cestujícího odhadnout na 0,08 až 0,16 EUR.

[29] Jak potvrdil Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) během rozhovorů provedených externím dodavatelem v rámci studie.

IV. Vnější faktory ovlivňující účinnost systematických kontrol

Účinnost systematických kontrol snižují značné nedostatky v technických možnostech členských států porovnávat otisky prstů osob s údaji v cestovních dokladech. To vyžaduje zvýšenou pozornost a opatření ze strany Komise i orgánů členských států.

V případě pochybností o pravosti cestovního dokladu nebo totožnosti jeho držitele jsou členské státy povinny ověřit alespoň jeden z biometrických identifikátorů na paměťovém médiu v cestovních pasech a cestovních dokladech vydaných podle nařízení (ES) č. 2252/2004[30], tj. zobrazení obličeje nebo otisky prstů. „Pokud je [takové ověření] možné“, vztahuje se tato povinnost i na cestovní doklady, které nebyly vydány podle tohoto nařízení. Nejúčinnějším, nejspolehlivějším a nejdostupnějším biometrickým identifikátorem pro odhalení osob cestujících pod falešnou identitou jsou otisky prstů, například pokud se podvodník velmi podobá legitimnímu držiteli předloženého dokladu. Kontrola otisků prstů proto stále nabývá na významu, protože podvody s doklady, např. prostřednictvím „morfování“[31], jsou stále sofistikovanější a jejich odhalení je obtížnější.

V rámci boje proti těmto stále častěji používaným technikám falšování se Komise rozhodla financovat výzkumný projekt iMARS („image manipulation attack resolving solutions“, řešení útoků, které využívají manipulace s fotografiemi), jehož cílem je vyvinout nástroje pro odhalování zmanipulovaných podob obličeje, zejména morfovaných podob obličeje v životním cyklu dokladu totožnosti, ověřit pravost dokladů totožnosti a zajistit, aby evropské pasy obsahující morfované nebo jinak zmanipulované podoby nemohly být v Evropské unii nadále vydávány[32].

Než budou výsledky projektu iMARS k dispozici, lze pochybnosti o totožnosti osoby rozptýlit pouze porovnáním otisků prstů s biometrickými identifikátory integrovanými v paměťovém médiu cestovních pasů a cestovních dokladů. V současné době[33] se provádí na vnějších hranicích pouze třináct členských států a lze ho provádět pouze u držitelů pasů vydaných patnácti členskými státy, které již používají potřebnou technologii. To představuje bezpečnostní nedostatek, který je třeba urychleně odstranit. Skutečnost, že otisky prstů jsou tak málo využívány, přímo narušuje cíl systematických kontrol. Vzhledem k tomu, že za použití databází se v konečném důsledku kontroluje cestovní doklad a osobní údaje v něm uvedené, a nikoli osoba vstupující do schengenského prostoru, bez spolehlivého ověření vazby mezi osobou a předloženým cestovním dokladem by mohli vracející se terorističtí bojovníci navzdory systematické kontrole stále nepozorovaně vstupovat do schengenského prostoru.

---

[30] Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy (Úř. věst. L 385, 29.12.2004, s. 1).

[31] Tato technika spočívá ve vytvoření nového obrazu obličeje digitálním sloučením zobrazení obličeje ze dvou různých obrazů. Existuje řada různých technik morfování, od automatického morfování pomocí aplikací a softwaru až po ruční morfování pomocí běžně dostupného softwaru pro úpravu fotografií.

[32] Projekt iMARS je výzkumný projekt financovaný Evropskou komisí, který byl zahájen v září 2020 a potrvá 48 měsíců: https://imars-project.eu/

[33] V době, kdy byla tato zpráva vypracována,

V. Závěry

Terorismus, včetně hrozby návratu teroristických bojovníků, zůstává jedním z hlavních bezpečnostních problémů Evropské unie. Přestože nemůžeme přesně určit, jaký přímý dopad mělo nařízení na předcházení teroristickým útokům nebo organizované trestné činnosti, konzultované zúčastněné strany a dostupné statistiky naznačují, že mělo na vnitřní bezpečnost v schengenském prostoru celkově pozitivní dopad, zejména díky celkovému množství zpravodajských informací, které mají donucovací orgány k dispozici.

Nařízení mělo hlavní dopad na osoby požívající právo na volný pohyb podle práva EU, neboť zajišťuje, že bezpečnostní kontroly budou systematicky prováděny u všech osob. Nařízení tak lze považovat za vyplnění důležité mezery ve využívání databází osob se svobodou pohybu, neboť se v něm uznává, že někteří terorističtí bojovníci mohou využívat práva cestovat v rámci schengenského prostoru.

Přestože **náklady na zavedení systematických kontrol všech osob vstupujících do schengenského prostoru a vystupujících z něj** nejsou zanedbatelné a nesou je zejména cestující, protože se prodlouží čekací doba, **zdají se být úměrné dopadu nařízení na vnitřní bezpečnost**, a to i bez ohledu na možné úspory nákladů spojené s předcházením teroristickým útokům a organizované trestné činnosti. Při hodnocení celkového dopadu nařízení se orgány pohraniční stráže, které byly v rámci studie konzultovány, téměř jednomyslně shodly na tom, že nařízení přiměřeně reaguje na současné bezpečnostní potřeby.

V prvních letech používání nařízení v praxi však **bylo možné identifikovat** významné **problémy**. Tyto problémy se týkají rozdílu mezi odchylkami podle čl. 8 odst. 2a Schengenského hraničního kodexu a zmírněními hraničních kontrol podle článku 9 Schengenského hraničního kodexu, výkladu požadavků obou ustanovení a následně jejich praktického uplatňování, kvality posouzení rizik požadovaného pro odchylky a podávání zpráv požadovaných při zmírnění hraničních kontrol. Vzhledem k tomu, že obě ustanovení se nadále vztahují na pozemní a námořní hraniční přechody, je třeba podrobněji objasnit postupy pro dočasný návrat k cíleným kontrolám a přísnějšímu prosazování, aby byla zajištěna soudržná vysoká úroveň bezpečnosti na všech vnějších hranicích. Použití zmírnění musí zůstat omezeno na mimořádné a nepředvídatelné okolnosti.

Při uplatňování výjimky ze zásady systematických kontrol za použití příslušných databází se členským státům důrazně doporučuje, aby do přípravy posouzení rizik zapojily také orgány pro boj proti terorismu a organizované trestné činnosti. Šablona, kterou za tímto účelem vypracovala agentura Frontex, má za cíl řešit nedostatečnou harmonizaci při sběru údajů a zlepšit jejich kvalitu, avšak svých cílů nedosáhne, pokud se aktivně nezapojí všechny příslušné orgány.

Důležitým krokem k nápravě situace na hraničních přechodech by byl **proaktivnější přístup, který by zabránil nadměrně dlouhým čekacím dobám v důsledku předvídatelných událostí**, aniž by to ohrožovalo samotný cíl nařízení. Mnoho členských států oznámilo, že hodlají odchýlit se od zásady systematických kontrol za použití příslušné databáze v době letních prázdnin a vánočních svátků. Ačkoli je využívání výjimek stále výsadou členských

států na pozemních a námořních hranicích, členské státy by měly být spíše připraveny zvýšit počet svých zaměstnanců a upravit infrastrukturu v těchto známých obdobích špičky.

Podobně by **jednotný přístup k posuzování „nepředvídatelných událostí“ a „nadměrně dlouhé“ čekací doby** zajistil konzistentnost v kritické záležitosti, která může mít vliv na bezpečnost všech schengenských států. Zpráva o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu[34] celkově potvrdila výše uvedené problémy, ale také potvrdila, že ve většině případů je vnitrostátní orgány již vyřešily nebo je řeší při opakovaných hodnotících návštěvách prováděných v rámci schengenského hodnotícího mechanismu.

Z výše uvedených důvodů dospěla Komise při vypracovávání strategie o budoucnosti Schengenu[35] v červnu 2021, která vedla k návrhu na změnu Schengenského hraničního kodexu[36] v prosinci 2021, k závěru, že není třeba legislativně měnit stávající článek 8, aby se odstranily zjištěné nedostatky. Komise má v úmyslu řešit tyto otázky spíše právně nevynutitelnými prostředky, zejména nadcházející revizí *Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže*[37], kterou mají používat příslušné orgány členských států při provádění hraničních kontrol osob.

Komise bude i nadále sledovat uplatňování článku 8 v rámci schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu.

[34] Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 (COM(2020) 779 final ze dne 25. listopadu 2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en

[36] Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (COM(2021) 891 final).

[37] C(2019) 7131 final ze dne 8. října 2019.