EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Úvod

Po prudkém nárůstu smíšených migračních toků, ke kterému došlo od léta 2015, se EU potýká s migrační a uprchlickou krizí nebývalého rozsahu. V důsledku toho nastaly v některých členských státech závažné potíže se zajišťováním účinné ochrany vnějších hranic v souladu se schengenským *acquis* a s přijímáním přicházejících migrantů a prováděním souvisejících administrativních úkonů. Ve světle této krize se rovněž jasně ukázaly obecnější strukturální nedostatky ve způsobu ochrany vnějších hranic Unie.

Tento vývoj zvlášť výrazně postihl Řeckou republiku, především kvůli její geografické poloze, a způsobil, že se potýká s dramatickým nárůstem počtu migrantů přicházejících na ostrovy v Egejském moři. Tento masivní příliv migrantů je takový, že by způsobil závažný tlak na ochranu vnějších hranic v kterémkoli členském státě.

Schengenský hodnotící mechanismus

V souladu s nařízením Rady (EU) č. 1053/2013[1] a ročním programem hodnocení pro rok 2015[2] byla ve dnech 10. až 13. listopadu 2015 provedena neohlášená kontrola na místě s cílem posoudit, jak Řecká republika provádí schengenské *acquis* v oblasti správy vnějších hranic na své pozemní hranici (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) a na své námořní hranici (ostrovy Chios a Samos) s Tureckem.

Dne 2. února 2016 přijala Komise prováděcí rozhodnutí o zprávě týkající se hodnocení provádění schengenského *acquis* v oblasti správy vnějších hranic Řeckou republikou[3], jež konstatuje, že v provádění kontrol na vnějších hranicích existují závažné nedostatky, které řecké orgány musí řešit a odstranit. Tyto závažné nedostatky při provádění kontrol na vnějších hranicích představují situaci, kdy nejsou plněny povinnosti uvedené v čl. 16 odst. 1 a 4 nařízení (EU) č. 1053/2013.

Dne 12. února 2016 přijala Rada v souladu s článkem 15 nařízení (EU) č. 1053/2013 doporučení, která se týkají řešení závažných nedostatků zjištěných během hodnocení a která stanoví priority pro provádění těchto doporučení. Řecké orgány by měly přijmout vhodná opatření, aby se zajistilo provádění ochrany všech vnějších hranic Řecké republiky a aby tato ochrana byla v souladu se schengenským *acquis*, tak aby nebylo ohroženo fungování schengenského prostoru.

Dne 24. února 2016 přijala Komise v souladu s článkem 19b nařízení Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex v tehdy platném znění)[4], doporučení ohledně konkrétních opatření, která má Řecká republika přijmout v návaznosti na hodnotící

---

1 Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

2 Prováděcí rozhodnutí Komise C(2014) 8377 ze dne 14. listopadu 2014, kterým se stanoví roční hodnotící program neohlášených kontrol na místě pro rok 2015 v souladu s článkem 6 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*.

3 C(2016) 450 ze dne 2. února 2016.

4 Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 1.

zprávu ze dne 2. února 2016 s cílem zajistit dodržování doporučení Rady ze dne 12. února 2016.

Dne 12. března 2016 oznámila Řecká republika v souladu s čl. 16 odst. 1 nařízení (EU) č. 1053/2013 svůj akční plán na nápravu nedostatků zjištěných v hodnotící zprávě, podmíněný doporučeními Rady. Dne 12. dubna 2013 předložila Komise Radě v souladu s čl. 16 odst. 2 nařízení (EU) č. 1053/2016 posouzení přiměřenosti akčního plánu. Komise došla k závěru, že *„Řecko dosáhlo významného pokroku. Je však třeba dále zlepšit akční plán předložený řeckými orgány s cílem komplexně řešit nedostatky zjištěné v hodnocení z listopadu 2015. Zejména je u řady opatření zapotřebí více objasnit načasování, odpovědnost a finanční plánování. Některým opatřením navíc dosud nebyla věnována přiměřená pozornost nebo nebyla dokončena.“*[5]

Stávající dočasné kontroly na vnitřních hranicích

Rekordní počet migrantů přicházejících do Evropské unie od roku 2015 a nedostatky v některých úsecích řeckých vnějších hranic, zjištěné při hodnocení z listopadu 2015, vyústily ve významný druhotný pohyb, jenž přiměl některé členské státy dočasně znovu zavést ochranu celých svých vnitřních hranic nebo jejich úseků z důvodu závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v důsledku nekontrolovaného přílivu osob, jejichž doklady nebyly řádně zkontrolovány a/nebo jež nebyly po příchodu do prvního členského státu EU zaregistrovány.

Aktuálně oznámilo Komisi pět členských států schengenského prostoru, že v důsledku závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, která byla způsobena druhotným pohybem nelegálních migrantů z důvodu závažných nedostatků v ochraně vnějších hranic, dočasně provádějí kontroly na svých vnitřních hranicích. Všechny tyto členské státy již kontroly v souladu s příslušnými ustanoveními schengenského hraničního kodexu několikrát prodloužily. Podle posledních oznámení:

- Německo oznámilo, že od 13. září 2015 do 13. května 2016 zavádí kontroly na celých svých vnitřních hranicích se zvláštním zaměřením na německo-rakouskou pozemní hranici. Toto rozhodnutí je motivováno závažnou hrozbou pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v důsledku masivního přílivu nelegálních migrantů, kteří po vstupu na území EU nebyli v žádném jiném členském státě EU řádně identifikováni a zaregistrováni a nebyly jim sejmuty otisky prstů.
- Rakousko oznámilo, že od 16. září 2015 do 16. května 2016 zavádí kontroly na celých svých vnitřních hranicích se zvláštním zaměřením na rakousko-slovinskou a rakousko-maďarskou pozemní hranici. Důvodem pro zavedení hraničních kontrol je masivní příliv státních příslušníků třetích zemí, kteří překračují rakouské hranice a způsobují mimořádný tlak na záchranné služby a veřejnou infrastrukturu.
- Švédsko oznámilo, že od 12. listopadu 2015 do 8. května 2016 zavádí kontroly na celých svých vnitřních hranicích se zvláštním zaměřením na vybrané přístavy v policejním okrsku jižního a západního regionu a na mostě přes průliv Öresund. Důvodem pro rozhodnutí o znovuzavedení dočasné ochrany vnitřních hranic byly bezprecedentní migrační toky smíšené povahy, které komplikují fungování švédské společnosti. Trvalým důvodem je velký počet žadatelů o azyl, jakož i důsledky nebývale vysokého počtu žádostí o azyl v roce 2015.
- Norsko oznámilo, že zavádí kontroly od 26. listopadu 2015 do 12. května 2016. Znovuzavedení kontrol se týká celých jeho vnitřních hranic se zvláštním zaměřením

[5] COM(2016) 220 final ze dne 12. dubna 2016.

na všechny přístavy, které mají trajektové spojení do Švédska, Německa a Dánska. Důvodem pro rozhodnutí o znovuzavedení kontrol i jejich následné prodloužení jsou následky nepředvídatelného migračního tlaku a z nich vyplývající problémy pro fungování norské společnosti.

- Dánsko oznámilo zavedení kontrol na celých svých vnitřních hranicích od 4. ledna 2016 do 2. června 2016 se zvláštním zaměřením na trajekty z Německa a na dánsko-německou pozemní hranici. Důvodem pro původní rozhodnutí byly neočekávané migrační toky a opatření na hranici, jež přijaly sousední země a v jejichž důsledku by mohl velký počet nelegálních migrantů uvíznout v oblasti Kodaně; v posledním oznámení je však zdůrazněna nejistota ohledně obrovského množství uprchlíků a migrantů, kteří již v EU pobývají.

Pokud jde o Německo a Rakousko, Komise ve svém stanovisku ze dne 23. října 2015[6] výslovně uznala nezbytnost a přiměřenost přijatých opatření. Na základě informací poskytnutých rakouskými a německými orgány dospěla Komise k závěru, že toto znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích představuje přiměřenou reakci na zjištěnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v souladu se Schengenským hraničním kodexem. Toto posouzení bylo potvrzeno dalšími informacemi a údaji, které poskytly tyto i další členské státy, agentury EU a zapojené subjekty, jakož i týmy Komise působící v hotspotech na místě.

Komise sleduje situaci ve všech dotčených členských státech, aby posoudila, zda se znovuzavedené kontroly na vnitřních hranicích omezují na nezbytné minimum. Tyto kontroly nezpůsobují závažná narušení ani zbytečně neomezují volný pohyb osob a zboží v rámci schengenského prostoru. Z dostupných informací rovněž vyplývá, že zavedená opatření účinně přispěla k znovunastolení pořádku v kontextu toků osob překračujících určité vnitřní hranice a jako taková zabránila druhotnému pohybu.

Cesta ke koordinovanému přístupu k ochraně vnitřních hranic

Ve svém sdělení „Plán návratu k Schengenu“[7] Komise poukázala na to, že pokud budou migrační tlaky a závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic přetrvávat i po 12. květnu 2016, bude muset Radě předložit návrh v souladu s článkem 29 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; platné znění)[8], v němž doporučí jednotný přístup Unie ke kontrolám na vnitřních hranicích, dokud nebudou strukturální nedostatky v ochraně vnějších hranic zmírněny nebo odstraněny. Sdělení stanoví kroky, které je nutno učinit, aby nejpozději do konce roku 2016 došlo k návratu k normálně fungujícímu schengenskému prostoru.

Článek 29 Schengenského hraničního kodexu stanoví zvláštní postup v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích z důvodu přetrvávajících závažných nedostatků týkajících se ochrany vnějších hranic, které byly uvedeny v hodnotící zprávě týkající se určitého členského státu, v případech, kdy tyto situace představují závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v schengenském prostoru nebo v jeho částech a kdy všechna ostatní opatření nedokázala zjištěnou závažnou hrozbu účinně omezit. V takových případech může Rada jako krajní opatření na ochranu společných zájmů schengenského prostoru doporučit jednomu nebo více členským státům,

6 C(2015) 7100 final.
7 COM(2016) 120 final.
8 Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1.

aby až na šest měsíců (s možností prodloužení maximálně na dva roky) znovu zavedly ochranu svých vnitřních hranic nebo jejich konkrétních úseků.

Hodnocení situace k 12. květnu 2016

V souladu s čl. 21 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu v případě, že dotčený členský stát musí do tří měsíců předložit hodnotící zprávu o provádění svého akčního plánu v souladu s čl. 16 odst. 4 nařízení (EU) č. 1053/2013 a že po uplynutí této tříměsíční lhůty Komise shledá, že daný stav trvá, může zahájit postup podle článku 29 Schengenského hraničního kodexu.

Vzhledem k tomu, že maximální lhůta pro jednostranné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích některými členskými státy povolená příslušnými ustanoveními Schengenského hraničního kodexu uplyne v polovině května (viz výše) a že Řecko již předložilo zprávu požadovanou podle čl. 16 odst. 4 nařízení (EU) č. 1053/2013, Komise by s posouzením, zda tato situace bude k 12. květnu 2016 nadále trvat, neměla čekat na uplynutí lhůty tří měsíců, zejména vzhledem k tomu, že má k dispozici značné množství informací o situaci při provádění ochrany vnějších hranic Řecké republiky.

Toto posouzení musí být založeno mimo jiné na podrobných informacích poskytnutých dotčenými členskými státy nebo zúčastněnými agenturami EU, případně získanými během návštěv na místě. Mezi informacemi, které má Komise k dispozici, jsou údaje poskytnuté týmy Komise působícími v hotspotech v Řecké republice, informace získané během oznámené schengenské hodnotící kontroly na místě, provedené v Řecké republice ve dnech 10.–16. dubna 2016 s cílem ověřit uplatňování schengenského *acquis* v oblasti správy vnějších hranic v souladu s ročním programem hodnocení na rok 2016[9], a informace shromážděné Komisí při přípravě nejnovějších zpráv týkajících se migrační situace v Řecké republice[10].

Ve svém sdělení o „posouzení akčního plánu Řecka na odstranění závažných nedostatků zjištěných v roce 2015 při hodnocení uplatňování schengenského *acquis* v oblasti správy vnějších hranic“ Komise požádala Řeckou republiku, aby do 26. dubna 2016 poskytla doplňující informace a vysvětlení, neboť měla za to, že „je třeba dále zlepšit akční plán předložený řeckými orgány s cílem komplexně řešit nedostatky zjištěné v hodnocení z listopadu 2015. Zejména je u mnoha opatření zapotřebí více objasnit načasování, odpovědnost a finanční plánování. Některým opatřením se navíc dosud nevěnovala přiměřená pozornost nebo nebyla dokončena. V neposlední řadě jsou u některých opatření nutné další informace a vysvětlení.“ Navíc podle čl. 16 odst. 4 nařízení o schengenském hodnotícím mechanismu musí Řecká republika rovněž do tří měsíců předložit zprávu o provádění svého akčního plánu.

Dne 26. dubna 2016 předložila Řecká republika Komisi požadované další informace a vysvětlení týkající se jejího akčního plánu. Dne 29. dubna 2016 předala Řecká republika Komisi zprávu o provádění svého akčního plánu.

Řecká republika obdržela značnou technickou a finanční podporu od Komise i od členských států EU. Od začátku roku 2015 poskytla Komise mimořádnou podporu ve výši 181 milionů EUR, která doplňuje částku 509 milionů EUR, jež byla Řecké republice již přidělena v rámci národních programů v oblasti řízení migrace a správy hranic na období 2014–2020. Agentura

[9] C(2015) 8537 ze dne 9. prosince 2015.

[10] První zpráva o relokaci a znovuusídlování ze dne 16. března 2016 (COM(2016) 165 final), zpráva o pokroku v provádění přístupu založeného na hotspotech v Řecku ze dne 4. března 2016 (COM(2016) 141 final), druhá zpráva o relokaci a znovuusídlování ze dne 12. dubna 2016 (COM(2016) 222 final), první zpráva o pokroku dosaženém při provádění prohlášení EU a Turecka ze dne 20. dubna 2016 (COM(2016) 231 final).

Frontex pomáhá s nasazením technického vybavení a lidských zdrojů jiných členských států s cílem zajistit účinné kontroly a ochranu vnějších pozemních a námořních hranic Řecké republiky, především prostřednictvím společné námořní operace Poseidon Sea a Rapid Intervention Poseidon prováděných na námořních hranicích, a koordinuje společné operace Flexible Operational Activities a Focal Points Land na vnějších pozemních hranicích. Agentura Frontex rovněž spolufinancuje vnitřní přesun vybavení a příslušníků pohraniční stráže provedený Řeckou republikou. Komise, Frontex, EASO, Europol a Eurojust dále spolupracují s řeckými orgány na místě a pomáhají jim plnit jejich povinnosti podle právních předpisů EU a rychle identifikovat příchozí migranty v hotspotech, registrovat je a snímat jim otisky prstů.

Řecká republika učinila významný pokrok při řešení mnoha nedostatků ve správě vnějších hranic zjištěných v průběhu hodnocení z listopadu 2015. Dále došlo díky počáteční fázi uplatňování prohlášení mezi EU a Tureckem ze dne 18. března 2016[11] a pokračujícím operacím agentury Frontex a NATO k prudkému poklesu počtu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl, kteří překračují hranice Turecka směrem do Řecké republiky. Toto významné snížení přílivu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl do Řecké republiky spolu s podporou agentur EU a dalších členských států v hotspotech umožnily, že Řecká republika výrazně zlepšila registraci nově příchozích nelegálních migrantů a žadatelů o azyl. Udržitelnost tohoto podstatného snížení migračních toků je třeba potvrdit. Také pokrok Řecka v oblasti navracení bude záviset na udržitelnosti podstatného snížení migračních toků, jakož i na zřízení a udržování vybavení a zajištění přiměřených zdrojů, které umožní účinné navracení nelegálních migrantů.

Po analýze informací poskytnutých Řeckou republikou, zjištění odborníků Komise z schengenské hodnotící kontroly na místě, která proběhla v dubnu 2016 (aniž by předjímali závěry hodnotící zprávy, která bude vyhotovena v souladu s článkem 14 nařízení (EU) č. 1053/2013), a informací, které má Komise k dispozici díky působení útvarů Komise v hotspotech, bylo provedeno následující posouzení:

- Díky podpoře příslušných agentur EU (Frontex a EASO), pokud jde o vybavení i lidské zdroje, se proces registrace nelegálních migrantů na navštívených řeckých ostrovech (Lesbos, Samos, Kos a Symi) a na navštívené pozemní hranici s Tureckem (registrační centrum Fylakio) výrazně zlepšil. Přicházející nelegální migranti jsou plně identifikováni, jsou jim sejmuty otisky prstů a jsou zaregistrováni do systému Eurodac. Provádí se bezpečnostní kontrola migrantů a jejich cestovních dokladů. Pokud jde o ubytování těchto migrantů, situace se změnila po 20. březnu 2016, kdy se začalo uplatňovat prohlášení EU a Turecka ze dne 18. března 2016.
- Vnitrostátní systém správy hranic Řecké republiky v současné době nemá požadovanou provozní a správní kapacitu pro správu vnějších hranic v souladu se standardy Schengenského hraničního kodexu, i když na přípravě těchto kapacit se pracuje. Zejména některé klíčové funkce, například analýza rizik, nejsou v současnosti prováděny v plném rozsahu a přístup ke správě hranic je roztříštěný. Řecká republika plně nevyužívá všechny vnitrostátní kapacity pro ostrahu hranic (armáda, námořnictvo).
- Při ostraze námořních hranic s Tureckem je Řecko značně závislé na podpoře EU, agentury Frontex a dalších členských států. Bez této podpory by však Řecko nedokázalo udržet přiměřenou úroveň ostrahy námořních hranic. Situační povědomí řecké pobřežní stráže (pohraniční orgán odpovědný za ostrahu námořních hranic) je

[11] SN 38/16 ze dne 18. března 2016.

závislé na informacích, které jí předá řecké námořnictvo a řecká armáda, a na omezeném počtu vlastních hlídkových plavidel a pozorovacích stanovišť. Navíc se navzdory uplatňování prohlášení EU a Turecka schopnost reakce řecké pobřežní stráže vzhledem k blízkosti Turecka a riziku nelegální migrace nepovažuje za dostatečnou; na regionální a místní úrovni neexistují spolehlivé situační obrazy v téměř reálném čase a není k dispozici zabezpečená mobilní komunikační síť pro komunikaci mezi příslušnými orgány ochrany hranic.

- Pokud jde o ostrahu pozemních hranic s Tureckem a Albánií, je počet pracovníků, úroveň situačního povědomí a reakční schopnosti, jakož i zařízení na dostatečné úrovni, přičemž je třeba zlepšit některé prvky. Ostraha pozemní hranice s Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií (policejní ředitelství Kilkis, odpovědné za ostrahu úseku hranice v délce 87 km) není v současné době plně v souladu se Schengenským hraničním kodexem. Dále na této hranici neexistuje automatický kamerový systém, bylo zde zjištěno velmi omezené situační povědomí a nedostatek obecných operativních informací. V této oblasti se neprovádí systematická registrace migrantů, kteří nebyli zaregistrováni při vstupu na území Řecké republiky.

V důsledku toho nebude navzdory značnému úsilí a významnému pokroku Řecké republiky možné se před uplynutím tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 3 Schengenského hraničního kodexu vhodným a komplexním způsobem zabývat všemi závažnými nedostatky ve správě vnějších hranic, jež byly zjištěny během hodnocení v listopadu 2015. Některé závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic přetrvávají a ohrožují celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

Pro správné fungování schengenského prostoru zůstává nezbytné, aby řádně fungovala ostraha hranic, byla prováděna systematická identifikace a registrace nelegálních migrantů, jakož i postupy přijímání a navracení. V Řecké republice navíc pobývá značný počet neregistrovaných migrantů, kteří mohou nelegálně odejít do jiných členských států.

V důsledku toho přetrvávají některé závažné nedostatky v kontrolách na vnějších hranicích, které vedly k druhotnému pohybu nelegálních migrantů a které přiměly několik členských států k dočasnému obnovení kontrol na vnitřních hranicích z důvodu veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti, což ohrožuje celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Toto přetrvávající riziko druhotného pohybu vyžaduje soudržný, koordinovaný a udržitelný přístup v rámci dočasných kontrol na vnitřních hranicích.

Jelikož všechna ostatní opatření nedokázala účinně omezit zjištěnou závažnou hrozbu, jsou v aktuální situaci splněny podmínky pro použití článku 29 Schengenského hraničního kodexu jako krajního opatření.

Rozsah navrhovaného doporučení

Článek 29 Schengenského hraničního kodexu je zárukou celkového fungování schengenského prostoru. Jeho cílem není žádný členský stát penalizovat či izolovat, ani jej vyloučit ze schengenského prostoru; spíše má zmírnit závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v rámci schengenského prostoru. V současnosti necestuje větší počet nelegálních migrantů z Řecké republiky do jiných členských států letecky ani po moři. Znovuzavedení kontrol těchto cestujících by proto nezmírnilo stávající hrozby, tudíž by bylo nepřiměřené. Proto by návrh neměl uvažovat o zavedení kontrol na vnitřních hranicích všemi členskými státy, pokud jde o cestující leteckou dopravou a cestující na trajektech, kteří přicházejí do Řecké republiky nebo ji opouštějí. Článek 29 je svou povahou opatřením, jehož rozsah a doba trvání jsou omezeny na to, co je nezbytně nutné pro řešení dané hrozby ohrožující celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

Pokud jde o rozsah dočasných kontrol na vnitřních hranicích doporučených podle článku 29, na základě aktuálně dostupných informací by mělo být členským státům, jež v současné době vykonávají kontroly na vnitřních hranicích – konkrétně Německo, Dánsko, Rakousko a Švédsko a přidružená země Norsko – povoleno v těchto kontrolách pokračovat, jelikož tyto kontroly prokázaly svou schopnost účinně řešit závažné hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost, způsobené druhotným pohybem nelegálních migrantů přicházejících z Řecké republiky. V současnosti odpovídají vnitřní hranice, kterých se kontroly týkají, skutečně zjištěným migračním trasám a hrozbám se zaměřením na specifické úseky pozemních hranic nebo konkrétní přístavy.

Členské státy, které se v souladu s tímto doporučením rozhodnou provádět kontroly na vnitřních hranicích, by to měly příslušným způsobem oznámit ostatním členským státům, Evropskému parlamentu a Komisi.

Kontroly na vnitřních hranicích by měly být prováděny pouze v nezbytném rozsahu, v intenzitě omezené na nezbytné minimum a co možná nejméně bránit překračování příslušných vnitřních hranic širokou veřejností. Za tímto účelem by měly být prováděny pouze cílené kontroly. Kromě toho by měla být s ohledem na měnící se situaci ve spolupráci s dotčenými členskými státy pravidelně přehodnocována nutnost těchto kontrol, včetně aktuálnosti dotčených úseků hranic.

Hraniční kontroly by se měly provádět pouze po dobu nezbytnou pro nápravu všech závažných nedostatků ve správě vnějších hranic Unie. Mělo by být také neprodleně zavedeno a plně prováděno několik legislativních iniciativ a opatření Evropské unie, jejichž cílem je posílit správu vnějších hranic (evropská pohraniční a pobřežní stráž, návrat k plnému uplatňování právních předpisů EU týkajících se azylu ze strany Řecké republiky, posílení provádění režimu nouzové relokace, prohlášení EU a Turecka), což by dále přispělo k podstatnému omezení druhotného pohybu nelegálních migrantů.

Komise bude sledovat provádění tohoto doporučení a situaci na místě a v případě potřeby kdykoli navrhne úpravy tohoto doporučení tak, aby zohledňovalo změny migračních toků.

Komise hodlá po čtyřech měsících ode dne přijetí tohoto doporučení podat zprávu Evropskému parlamentu a Radě týkající se jeho uplatňování; Komise může při té příležitosti navrhnout změny vyplývající ze získaných zkušeností a ze situace.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Toto doporučení slouží k provádění platných předpisů vztahujících se na danou oblast politiky.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Toto doporučení má vazby na vnitřní trh Unie a na její migrační a azylovou politiku.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Článek 29 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Článek 29 nařízení (EU) 2016/399 stanoví, že Rada na základě návrhu Komise přijme doporučení týkající se dočasných kontrol na vnitřních hranicích.

Opatření na úrovni Unie je nezbytné, pokud je ohroženo celkové fungování prostoru bez vnitřních hranic.

- **Proporcionalita**

Tento návrh nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Posouzení dopadů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Účelnost a zjednodušování právních předpisů**

Nevztahuje se na tento návrh.

- **Základní práva**

Při přípravě návrhu byla zohledněna ochrana základních práv.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Nevztahuje se na tento návrh.

5. OSTATNÍ PRVKY

Nevztahuje se na tento návrh.

2016/0140 (NLE)

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se stanoví doporučení pro dočasnou ochranu vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na 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)[12], a zejména na článek 29 uvedeného nařízení,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Po prudkém nárůstu smíšených migračních toků, ke kterému došlo od roku 2015, se EU potýká s migrační a uprchlickou krizí nebývalého rozsahu. V důsledku toho nastaly v některých členských státech vážné potíže se zajišťováním účinné ochrany vnějších hranic v souladu se schengenským *acquis* a s přijímáním přicházejících migrantů a prováděním souvisejících administrativních úkonů. Ve světle této krize se rovněž jasně ukázaly obecnější strukturální nedostatky ve způsobu ochrany vnějších hranic Unie.

(2) Tento vývoj měl zvlášť výrazný dopad na Řeckou republiku, zejména vzhledem k její geografické poloze a dramatickému nárůstu počtu migrantů přicházejících na ostrovy v Egejském moři.

(3) V souladu s nařízením Rady (EU) č. 1053/2013[13] a ročním programem hodnocení pro rok 2015[14] byla ve dnech 10. až 13. listopadu 2015 provedena neohlášená kontrola na místě s cílem posoudit, jak Řecká republika provádí schengenské *acquis* v oblasti správy vnějších hranic na své pozemní hranici (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) a na své námořní hranici (ostrovy Chios a Samos) s Tureckem.

(4) Dne 2. února 2016 Komise přijala prováděcí rozhodnutí, kterým se zřizuje zpráva o posouzení provádění schengenského *acquis* v oblasti správy vnějších hranic Řeckou republikou[15], jež konstatuje, že v provádění hraničních kontrol na vnější hranici existují závažné nedostatky, které řecké orgány musí řešit a odstranit.

---

12 Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1.

13 Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

14 Prováděcí rozhodnutí Komise C(2014) 8377 ze dne 14. listopadu 2014, kterým se stanoví roční hodnotící program neohlášených kontrol na místě pro rok 2015 v souladu s článkem 6 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis*.

15 C(2016) 450 ze dne 2. února 2016.

(5) Dne 12. února 2016 přijala Rada doporučení, která se týkají řešení závažných nedostatků zjištěných během hodnocení a která stanoví priority pro provádění těchto doporučení. Řecké orgány by měly přijmout vhodná opatření, aby se zajistilo provádění hraničních kontrol na všech vnějších hranicích Řecké republiky a aby byly v souladu s schengenským *acquis*, a to tak, aby nebylo ohroženo fungování schengenského prostoru.

(6) Dne 24. února 2016 přijala Komise doporučení týkající se zvláštních opatření, která má Řecká republika přijmout v návaznosti na hodnotící zprávu ze dne 2. února 2016 s cílem zajistit dodržování doporučení Rady ze dne 12. února 2016.

(7) Dne 12. března 2016 oznámila Řecká republika svůj akční plán na nápravu nedostatků zjištěných v hodnotící zprávě, podmíněný doporučeními Rady. Dne 12. dubna 2016 předložila Komise posouzení přiměřenosti akčního plánu Radě. Komise dospěla k závěru, že Řecko sice dosáhlo významného pokroku, ale že je třeba dále zlepšit akční plán, aby bylo možné přiměřeně a komplexně řešit nedostatky zjištěné v hodnotící zprávě. Požádala Řecko, aby akční plán do 26. dubna doplnilo a vysvětlilo.

(8) Dne 26. dubna 2016 předložila Řecká republika Komisi požadované další informace a vysvětlení týkající se jejího akčního plánu. Dne 29. dubna 2016 předala Řecká republika Komisi zprávu o provádění svého akčního plánu v souladu s čl. 16 odst. 4 nařízení (EU) č. 1053/2013.

(9) Od 10. do 16. dubna 2016 byla v Řecké republice provedena ohlášená kontrola na místě v souladu s nařízením (EU) č. 1053/2013 a ročním programem hodnocení pro rok 2016[16].

(10) Rekordní počet migrantů přicházejících do Evropské unie od roku 2015 a nedostatky v některých částech vnějších hranic Unie zjištěné při hodnocení z listopadu 2015 vyústily ve významný druhotný pohyb, jenž způsobil závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v několika členských státech.

(11) V současné době provádí kontroly na vnitřních hranicích pět států schengenského prostoru (Rakousko, Německo, Dánsko, Švédsko a Norsko) v reakci na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, která byla způsobena druhotným pohybem nelegálních migrantů vyvolanými závažnými nedostatky v kontrolách na vnějších hranicích. Toto znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích představuje přiměřenou reakci na zjištěnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v souladu se Schengenským hraničním kodexem a tato opatření jsou nezbytná a jsou považována za přiměřená. Dne 23. října 2015 vydala Komise stanovisko o nezbytnosti a přiměřenosti ochrany vnitřních hranic, kterou znovu zavedlo Německo a Rakousko[17], v němž dospěla k závěru, že znovuzavedení ochrany, jakož i její prodloužení bylo v souladu se Schengenským hraničním kodexem.

(12) Ve svém sdělení „Plán návratu k Schengenu“[18] Komise poukázala na to, že pokud budou migrační tlaky a závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic přetrvávat i po 12. květnu 2016, bude muset předložit Radě návrh v souladu s čl. 29 odst. 2 Schengenského hraničního kodexu, v němž doporučí jednotný přístup Unie ke kontrolám na vnitřních hranicích, dokud nebudou strukturální nedostatky v ochraně vnějších hranic zmírněny nebo odstraněny. Sdělení stanoví kroky, které je nutno

[16] C(2015) 8537 ze dne 9. prosince 2015.
[17] C(2015) 7100 ze dne 23. října 2015.
[18] C(2016) 120 final.

učinit, aby nejpozději do konce roku 2016 došlo k návratu k normálně fungujícímu schengenskému prostoru.

(13) Řecká republika učinila významný pokrok při řešení mnoha nedostatků ve správě vnějších hranic, zjištěných v průběhu hodnocení z listopadu 2015. Dále došlo díky počáteční fázi uplatňování prohlášení mezi EU a Tureckem ze dne 18. března 2016[19] a pokračujícím operacím agentury Frontex a NATO k prudkému poklesu počtu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl, kteří překračují hranice Turecka směrem do Řecké republiky. Toto významné snížení přílivu nelegálních migrantů a žadatelů o azyl do Řecké republiky spolu s podporou agentur EU a dalších členských států v hotspotech umožnily, že Řecká republika výrazně zlepšila registraci nově příchozích nelegálních migrantů a žadatelů o azyl. Udržitelnost tohoto podstatného snížení migračních toků je třeba potvrdit.

(14) Navzdory tomuto významnému pokroku nebylo možné se před uplynutím tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 3 nařízení (EU) 2016/399 přiměřeně a komplexně zabývat všemi závažnými nedostatky. Některé závažné nedostatky v ochraně vnějších hranic přetrvávají a ohrožují celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Řecká republika především nedokázala napravit strukturální nedostatky v ochraně vnějších hranic týkající se celkového systému správy hranic, ostrahy hranic a situačního povědomí. Kromě toho nebyla zaregistrována řada osob, které nelegálně pobývají na území Řecké republiky a které mohou nelegálně odejít do jiných členských států. Toto riziko druhotného pohybu je zvláště vysoké v případě nelegálních migrantů, kteří nejsou ubytováni v přiměřeném azylovém zařízení. V neposlední řadě, ačkoli Rada doporučila, aby Řecká republika přijala vhodná opatření s cílem zajistit provádění hraničních kontrol na všech vnějších hranicích Řecké republiky a uvést je v soulad s schengenským *acquis*, v současnosti není ostraha hranice s Bývalou jugoslávskou republikou Makedonie plně v souladu se Schengenským hraničním kodexem. Řecká republika neprovedla doporučení Komise, aby přijala další opatření na hranicích s Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií s cílem zajistit, aby státní příslušníci třetích zemí mohli opustit území Řecké republiky pouze na určených hraničních přechodech. To zvyšuje riziko druhotného pohybu migrantů do jiných členských států.

(15) V důsledku toho přetrvávají některé závažné nedostatky v kontrolách na vnějších hranicích, které vedly k druhotnému pohybu nelegálních migrantů a které přiměly několik členských států k dočasnému obnovení kontrol na vnitřních hranicích z důvodu veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti, což ohrožuje celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Toto přetrvávající riziko druhotného pohybu vyžaduje soudržný, koordinovaný a udržitelný přístup v rámci dočasných kontrol na vnitřních hranicích.

(16) Jelikož všechna ostatní opatření nedokázala účinně omezit zjištěnou závažnou hrozbu, jsou splněny podmínky pro použití článku 29 Schengenského hraničního kodexu jako krajního opatření.

(17) Proto je na základě dostupných informací nutné se zabývat doporučením, aby členské státy, které v současnosti provádějí kontroly na vnitřních hranicích v reakci na závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost způsobenou druhotným pohybem nelegálních migrantů – Německo, Dánsko, Rakousko a Švédsko a přidružená země Norsko –, prováděly kontroly na vnitřních hranicích podle článku 29 Schengenského hraničního kodexu. Těmto členským státům by mělo být

[19] SN 38/16 ze dne 18. března 2016.

povoleno pokračovat v provádění těchto kontrol, neboť tyto kontroly přiměřeně řeší závažné hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost související s druhotným pohybem nelegálních migrantů. V současnosti odpovídají vnitřní hranice, kterých se kontroly týkají, skutečně zjištěným migračním trasám a hrozbám se zaměřením na specifické úseky pozemních hranic nebo konkrétní přístavy.

(18) Členské státy, které se na základě tohoto doporučení rozhodnou provádět kontroly na vnitřních hranicích, by to měly příslušným způsobem oznámit ostatním členským státům, Evropskému parlamentu a Komisi.

(19) Kontroly podle článku 29 Schengenského hraničního kodexu by měly být prováděny pouze v nezbytném rozsahu, v intenzitě omezené na nezbytné minimum a co možná nejméně bránit překračování příslušných vnitřních hranic širokou veřejností. Za tímto účelem by měly být prováděny pouze cílené kontroly. Měla by být ve spolupráci s dotčenými členskými státy pravidelně přehodnocována nutnost těchto kontrol včetně aktuálnosti dotčených úseků hranic.

(20) Kontroly hranic by se měly provádět pouze po dobu nezbytně nutnou pro řešení hrozby pro veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost. Mělo by být také neprodleně zavedeno a plně prováděno několik legislativních iniciativ a opatření Evropské unie, jejichž cílem je posílit správu vnějších hranic (evropská pohraniční a pobřežní stráž, návrat k plnému uplatňování právních předpisů EU týkajících se azylu ze strany Řecké republiky, posílení provádění režimu nouzové relokace, prohlášení EU a Turecka), což by dále přispělo k podstatnému omezení druhotného pohybu nelegálních migrantů.

(21) Rada bere na vědomí, že Komise bude sledovat provádění tohoto doporučení a v případě potřeby navrhne změny tak, aby byly zohledněny změny migračních toků.

(22) Komise rovněž oznámila, že po čtyřech měsících ode dne přijetí tohoto doporučení podá Evropskému parlamentu a Radě zprávu týkající se jeho provádění; při té příležitosti může Komise navrhnout změny doporučení vyplývající ze získaných zkušeností a ze situace,

DOPORUČUJE:

1. Aby Rakousko, Německo, Dánsko, Švédsko a Norsko po dobu nejvýše šesti měsíců ode dne přijetí tohoto prováděcího rozhodnutí zachovaly přiměřené dočasné hraniční kontroly na následujících vnitřních hranicích:

– Rakousko: na rakousko-maďarské pozemní hranici a rakousko-slovinské pozemní hranici,

– Německo: na německo-rakouské pozemní hranici,

– Dánsko: v dánských přístavech, které mají trajektové spojení do Německa, a na dánsko-německé pozemní hranici,

– Švédsko: ve švédských přístavech v policejním okrsku jižního a západního regionu a na mostě přes průliv Öresund,

– Norsko: v norských přístavech, které mají trajektové spojení do Dánska, Německa a Švédska.

2. Dotčené členské státy by měly příslušným způsobem vyrozumět ostatní členské státy, Evropský parlament a Komisi.

3. Ochrana hranic by měla být cílená a její rozsah, četnost, místa a doba provádění by měly být omezeny na to, co je nezbytně nutné jako reakce na tuto závažnou hrozbu a v zájmu ochrany veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. Členský stát, který provádí kontroly na vnitřních hranicích podle tohoto prováděcího rozhodnutí, by měl provádět pravidelný přezkum nezbytnosti, četnosti, míst a doby kontrol, upravovat je podle úrovně příslušné hrozby, ve vhodných případech je ukončit a každé dva měsíce Komisi podávat zprávu.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda / předsedkyně