Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2006/960/SVV

(COM(2021) 782 final – 2021/0411 (COD))

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci („Prüm II"), kterým se mění rozhodnutí Rady 2008/615/SVV a 2008/616/SVV a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 a (EU) 2019/818

(COM(2021) 784 final – 2021/0410 (COD))

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení situací účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu

(COM(2021) 890 final – 2021/0427 (COD))

k návrhu 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 – 2021/0428 (COD))

(2022/C 323/12)

Zpravodaj: **Krzysztof BALON**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropská komise, 2. 5. 2022
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	3. 5. 2022
Přijato na plenárním zasedání	18. 5. 2022
Plenární zasedání č.	569
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	210/3/4

1. **Závěry a doporučení**

1.1. Ruská vojenská agrese proti Ukrajině v bezprostřední blízkosti vnějších hranic EU představuje bezprecedentní zlom. Vzhledem k jejím rozsáhlým a pravděpodobně dlouhodobým dopadům na všech úrovních, i k nebývalému počtu uprchlíků, jež způsobuje – nejvíce od druhé světové války – představuje historicky největší hrozbu pro fungování schengenského prostoru a pro bezpečnost Evropské unie jako celku.

1.2. V souvislosti s ruskou agresí proti Ukrajině EHSV ([1]) velmi oceňuje první aktivaci směrnice Rady 2001/55/ES ([2]) (dále jen „směrnice o dočasné ochraně"). Výbor si také přeje Komisi vybídnout k tomu, aby uvážila možnost širšího využití a aktivace této směrnice pro státní příslušníky třetích zemí v případě budoucích vážných a naléhavých krizových situací. Současná aktivace této směrnice by mohla být vhodně využita k rozvoji mechanismů solidarity mezi členskými státy.

([1]) Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 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).

([2]) Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. L 212, 7.8.2001, s. 12).

1.3. V této souvislosti EHSV důrazně podporuje naléhavou potřebu účinných, skutečných, humánních a humanitárních společných evropských nařízení o spolupráci v oblasti migrace, azylu a bezpečnosti v otevřeném, ale zároveň bezpečném schengenském prostoru, a to v plném souladu s Listinou základních práv. Výbor velmi podporuje zlepšení podmínek pro všechny uprchlíky.

1.4. Důsledky války jsou rovněž hrozbou pro evropský model sociálně tržního hospodářství i pro svobodu a práva občanů EU a dalších obyvatel. EHSV vybízí k tomu, aby byl schengenský prostor zachován a oceněn ve své stávající podobě, a byl tak zaručen nejen volný pohyb osob, ale také fungování jednotného trhu.

1.5. Během krize COVID-19 zavedly mnohé členské státy hraniční kontroly a další omezení volného pohybu, aniž se je snažily na evropské úrovni zkoordinovat a náležitě odůvodnit, ačkoli – jak je již uvedeno v jednom z předchozích stanovisek – je zachování otevřených hranic zásadní pro plné fungování jednotného trhu, oživení a zvyšování odolnosti a pro podporu evropské solidarity a identity. Tyto okolnosti rovněž ukazují, že je nutné disponovat mechanismem, který v krizových situacích umožní rozhodovat na interinstitucionální úrovni „v reálném čase“. EHSV v každém případě plně podporuje postoj Komise, podle něhož mají zůstat vnitřní hranice otevřené i během krizových situací. Cestovní omezení mezi státy schengenského prostoru zavedená v důsledku krizových situací by měla být dočasná a neměla by být přísnější než možná cestovní omezení uvnitř členských států.

1.6. EHSV naprosto souhlasí s postojem Komise, že využívání policejních kontrol a spolupráce, včetně výměny informací a komunikace, může přinést stejné výsledky jako dočasné kontroly na vnitřních hranicích a méně zasahuje do volného pohybu osob, zboží a služeb. V této souvislosti Výbor vítá zřízení neformální expertní skupiny složené z odborníků ze všech členských států, která bude Komisi poskytovat poradenství a podporu při sledování a uplatňování směrnice o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států. EHSV navrhuje, aby se na činnosti této neformální expertní skupiny podílely také příslušné organizace zastupující občanskou společnost i samotný Výbor.

1.7. EHSV v této souvislosti zdůrazňuje také to, že je naprosto nezbytné zachovat nezávislost soudnictví, zejména v případech fyzické přítomnosti justičních orgánů tam, kde se nachází jednotné kontaktní místo. Organizace občanské společnosti (zejména organizace s funkcí dohledu – tzv. „watch dogs“ nebo organizace působící v oblasti ochrany zranitelných skupin, včetně migrantů) by mimoto měly mít zvláštní ochranu s ohledem na poskytování informací ze strany jednotných kontaktních míst.

1.8. EHSV oceňuje ambiciózní činnosti v oblasti shromažďování údajů, které mají členské státy vyvíjet v rámci mechanismu Prüm II. Mechanismus Prüm II je značně důslednější než Prüm I, neboť po členských státech požaduje, aby instalovaly technická zařízení pro profilování obličeje. V této souvislosti Výbor znepokojuje riziko, že by mohlo dojít k ovlivnění výměny digitálních údajů, zejména vzhledem k současné nepřehledné válečné situaci v Evropě.

1.9. EHSV vyzývá k zavedení důkladnějších a častějších kontrolních mechanismů, které mají zajistit přísné etické normy při shromažďování a uchovávání údajů Europolem, zejména ve vztahu ke třetím zemím, a také ke stanovení jasných lhůt pro uchovávání těchto údajů. EHSV doporučuje, aby organizace občanské společnosti a další příslušné a potenciálně dotčené subjekty pravidelně monitorovaly činnosti Europolu.

1.10. EHSV plně uznává základní práva osob přicházejících na evropské a schengenské hranice a jejich principiální právo požádat o povolení ke vstupu a právo požádat o azyl. Znovu si přeje připomenout, že je třeba dodržovat právo na nenavracení.

1.11. EHSV vyzývá členské státy, aby převzaly sdílenou odpovědnost, jak je zavedena v rámci flexibilního mechanismu solidarity v novém paktu o migraci a azylu. Měly by proaktivně prokazovat solidaritu vůči jiným členským státům, zejména v krizových situacích.

1.12. EHSV poukazuje zejména na nepostradatelnou pozitivní roli příslušných organizací občanské společnosti, které zajišťují humanitární pomoc pro migranty, jež jsou účelově využíváni třetími zeměmi, a navíc podporují práva migrantů a žadatelů o azyl a poskytují informace o jejich právech. Přístup těchto organizací k migrantům a žadatelům o azyl v dotčených pohraničních oblastech by měl být vždy zaručen. Tyto organizace by měly mít nárok na účinnou a zjednodušenou finanční podporu v rámci evropského financování, např. formou pomoci při mimořádných událostech poskytované prostřednictvím Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF).

1.13. EHSV navrhuje zavést rozsáhlé vzdělávací a osvětové programy, které by posilovaly vnímání migrace jako obecně pozitivního jevu pro přijímající společnost mezi veřejností a které by byly koordinovány centrálně a prováděny jednotlivými členskými státy.

2. **Obecné připomínky**

2.1. Toto stanovisko vzniká v době historicky největšího ohrožení fungování schengenského prostoru a bezpečnosti Evropské unie v důsledku ruské vojenské agrese vůči Ukrajině v bezprostřední blízkosti vnějších hranic EU. V této válečné situaci, která rovněž zapříčinila nebývalý počet migrantů a uprchlíků, jichž je nejvíce od druhé světové války, se znovu ukazuje obrovský význam bezpečnosti vnějších hranic a stability schengenského prostoru jako předpokladu vnitřní bezpečnosti a dále pak potřeba mít k dispozici účinné, reálné, humánní a také humanitární společné evropské právní předpisy o migraci a azylu.

2.2. Schengenský prostor je domovem pro více než 420 milionů lidí ve 26 zemích. Zrušení kontrol na vnitřních hranicích mezi členskými státy schengenského prostoru je nedílnou součástí evropského způsobu života: téměř 1,7 milionu lidí pobývá v jednom členském státě schengenského prostoru a pracuje v jiném z těchto států. Občané si vybudovali své životy na základě svobod, které jim schengenský prostor nabízí, a každý den překračuje hranice mezi členskými státy schengenského prostoru 3,5 milionu z nich.

2.3. Dne 20. října 2021 Výbor přijal své stanovisko k dokumentu Komise s názvem „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“ ([3]). Výbor vítá tuto strategii a domnívá se, že Komise by měla zaujmout ráznější postoj na podporu cestování bez hranic v Evropě. EHSV zdůraznil, že obavy členských států o bezpečnost se lépe než znovuzavedením kontrol na vnitřních hranicích řeší rozšířením a posílením spolupráce a koordinace donucovacích orgánů.

2.4. Výbor zároveň znovu vyjadřuje znepokojení nad pokračujícím vyloučením členských států Rumunska, Bulharska a Chorvatska z plného uplatňování schengenského *acquis*. Společně s Komisí vyzývá Radu k urychlené a rozhodné nápravě tohoto stavu. EHSV si také přeje vybídnout Komisi, aby dokončila také posouzení toho, jakým způsobem se uplatňuje schengenské *acquis* na Kypru. Výbor rovněž připomněl, že při provádění politiky EU v oblasti správy hranic, interoperability, řízení migrace a azylu a policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech jsou EU i její členské státy za všech okolností vázány Listinou základních práv.

2.5. V rámci provádění této strategie Evropská komise v prosinci 2021 představila aktualizovaná pravidla, jejichž účelem je posílení správy schengenského prostoru ([4]). Cílené změny umožní lepší koordinaci EU a lépe připraví členské státy na řešení vznikajících problémů při správě společných vnějších hranic EU i vnitřních hranic v rámci schengenského prostoru. Cílem aktualizovaných pravidel je zajistit, aby znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích zůstalo krajním opatřením. Nová pravidla zavádějí také společné nástroje pro účinnější správu vnějších hranic v případě krize v oblasti veřejného zdraví, přičemž vycházejí ze zkušeností získaných na základě pandemie COVID-19. Aktualizace schengenských pravidel se zabývá rovněž účelovým využíváním migrantů. Na stejné téma se zaměřuje i souběžný návrh týkající se opatření, jež mohou členské státy v takové situaci v oblasti azylu a navracení přijmout ([5]).

2.6. Aktualizovaná pravidla byla zveřejněna formou pěti návrhů, které se týkají bezpečnostní unie a Schengenské dohody. Vzhledem k nelegislativnímu charakteru jednoho z návrhů se toto stanovisko soustředí na čtyři návrhy, konkrétně na směrnici o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států ([6]), nařízení o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci ([7]), nařízení o řešení situací účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu ([8]) a na nařízení, kterým se mění kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. Nicméně EHSV pevně věří, že dodatečná, specifická a dočasná opatření a změny provedené ve všech částech schengenského balíčku a zaměřené na účinnou správu hranic budou respektovat práva a zásady stanovené v Listině základních práv Evropské unie, zejména právo na volný pohyb a pobyt (článek 45), jakož i právo na azyl (článek 18) a zásadu nenavracení (článek 19), jak je v návrzích jednoznačně zdůrazněno.

2.8. Jak již Výbor uvedl ([10]), je třeba uvážlivě přeformulovat narativ o migraci a bezpečnosti vyplývající z navrhovaných dokumentů. Pojímání migrace jako hrozby a prezentace migrantů jako nebezpečných osob odsouvá do pozadí lidskou stránku této problematiky a jedině nahrává do karet těm, kdo chtějí migranty využít pro své geostrategické nebo vnitrostátní politické účely. Migraci je třeba vnímat jako pozitivní hodnotu. Přistěhovalci jsou pro naši společnost a hospodářství nepostradatelnými a stále potřebnějšími přispěvateli.

3. **Konkrétní připomínky k balíčku opatření týkajících se bezpečnostní unie**

3.1. *Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států (COM(2021) 782 final*

3.1.1. Obecným cílem tohoto návrhu je upravit právním předpisem organizační a procesní aspekty výměny informací mezi donucovacími orgány v EU s cílem přispět k účinné a efektivní výměně těchto informací, a tím chránit plně funkční a odolný schengenský prostor.

3.1.2. EHSV naprosto souhlasí s postojem Komise, že využívání policejních kontrol a spolupráce, včetně výměny informací a komunikace, může přinést stejné výsledky jako dočasné kontroly na vnitřních hranicích a méně zasahuje do volného pohybu osob, zboží a služeb. EHSV zároveň podporuje názor Komise, že taková opatření musí být plně v souladu se základními právy, včetně požadavků na ochranu údajů podle stávajících právních předpisů EU. Jak již Výbor uvedl dříve ([11]), je třeba stanovit lepší rovnováhu mezi základními právy jednotlivce (stanovenými Smlouvou o fungování Evropské unie) a potřebou lepšího prosazování práva při potírání a postihování trestné činnosti, aby bylo v rámci Unie zajištěno prostředí bezpečnosti a práva. Jakákoli nerovnováha nebo porušení základních práv by měly být pečlivě sledovány a agentury EU a externí subjekty by je měly nahlásit.

3.1.3. Výbor tedy vítá zřízení neformální expertní skupiny složené z odborníků ze všech členských států, která bude Komisi poskytovat poradenství a podporu při sledování a uplatňování směrnice, a to i při přípravě jejích pokynů. V této souvislosti EHSV navrhuje, aby se na činnosti této neformální expertní skupiny podílely také příslušné organizace zastupující občanskou společnost i samotný Výbor.

3.1.4. EHSV si přeje znovu zdůraznit, že při sledování výměny údajů je třeba zvážit a zohlednit základní informace, které mají být vyměňovány: vymezení (závažného) trestného činu ([12]) i zajištění toho, aby všechny strany, tj. ty, které o ně žádají, stejně jako ty, které je poskytují, dodržovaly stejné definice a stejná východiska.

3.1.5. V souvislosti s možnostmi jednotných kontaktních míst, včetně toho, že mají mít nepřetržitě k dispozici justiční orgány příslušné udělit nezbytná soudní povolení, EHSV zdůrazňuje, že je naprosto nutné a povinné zachovat nezávislost soudnictví. V praxi to může být obzvláště důležité v případech fyzické přítomnosti justičních orgánů nebo jejich představitelů tam, kde se nachází jednotné kontaktní místo.

3.1.6. Organizace občanské společnosti, zejména organizace s funkcí dohledu nebo organizace působící v oblasti ochrany zranitelných skupin včetně migrantů, by měly mít zvláštní ochranu s ohledem na poskytování informací ze strany jednotných kontaktních míst, jelikož existuje vysoká pravděpodobnost, že by mohly být nepřiměřeně poškozeny zásadní zájmy těchto právnických osob.

([10]) Stanovisko EHSV SOC/707 (Úř. věst. C 290, 29.7.2022, s. 90)..
([11]) Úř. věst. C 367, 10.10.2018, s. 84.
([12]) Úř. věst. C 367, 10.10.2018, s. 84, odstavec 4.3.

3.2. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci („Prüm II“) (COM(2021) 784 final)*

3.2.1. Návrh Prüm II navazuje na stávající prümský rámec (rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ([13]) a 2008/616/SVV ([14]), včetně Prümské smlouvy) a jeho cílem je posílit a modernizovat stávající rámec a umožnit interoperabilitu s dalšími informační systémy EU. Tato iniciativa by posléze měla vést k vytvoření nové architektury, která „umožní snadnější a rychlejší výměnu údajů mezi členskými státy a zajistí vysokou úroveň ochrany základních práv“.

3.2.2. EHSV oceňuje, že členské státy mají vyvíjet ambiciózní činnosti v oblasti shromažďování údajů. Na základě zkušeností s prováděním rámce Prüm I se ukazuje, jak časově náročné je pro členské státy zavedení požadovaných nástrojů pro shromažďování údajů. Rámec Prüm II je ještě důslednější, neboť požaduje, aby členské státy instalovaly technická zařízení pro profilování obličeje, což je v členských státech zatím zavedeno pouze částečně. Dosažení srovnatelné úrovně sběru údajů ve všech členských státech může trvat dlouhou dobu a může vytvářet potíže při zajišťování interoperability, přičemž tato obava byla zmíněna již dříve ([15]). Výbor kromě toho velmi znepokojuje riziko, že by vzhledem k současné naléhavé, chaotické a nepřehledné válečné situaci v Evropě mohlo dojít k ovlivnění výměny digitálních údajů.

3.2.3. Jak již Výbor uvedl dříve ([16]), za všech okolností musí být zajištěna ochrana osobních údajů podle příslušných právních rámců, zejména pak pokud jde o vysoce citlivé osobní údaje, jako je tomu u prümských rozhodnutí. EU a EHSV se vyjádřily k obecnému nástinu dostatečně citlivého zacházení s údaji v Evropě ([17]).

3.2.4. EHSV zdůrazňuje, že zejména s povinným vytvářením databank s údaji o profilování obličejů a s výměnou těchto údajů na úrovni celé EU, i když jen ve formě číselných záznamů a v šifrovaných formátech, je třeba zacházet mimořádně opatrně. Evropský parlament v dokumentu 2020/2016(INI) ([18]) doporučil, aby se k tomuto tématu přistupovalo rozvážně a nástroje pro profilování obličeje se používaly s obezřetností v neposlední řadě proto, že zaznamenávání a sdílení snímků obličeje může dané osoby ohrozit tím, že budou rozpoznatelné. EHSV proto s velkými obavami vnímá návrh na samozřejmé zřízení vnitrostátních databank se snímky obličejů, jakož i jejich výměnu mezi zúčastněnými členskými státy v rámci celé Unie. Vyzývá k tomu, aby se na vysoké úrovni kontrolovala proporcionalita a důvěrnost z hlediska ochrany osobních údajů. Ačkoli EHSV plně uznává obecný cíl tohoto návrhu vyplývající z cíle stanoveného ve Smlouvě, jímž je přispět k vnitřní bezpečnosti v EU, profilování obličeje by mohlo být považováno za nepovinné.

3.2.5. EHSV je dále znepokojen návrhem na výměnu policejních záznamů mezi všemi členskými státy, a to i v případě, že by byly částečně anonymizovány, pokud jde o čísla záznamů, a jejich přenos by byl šifrován. Donucovací orgány v jednotlivých členských státech podle všeho používají pro definici a zaznamenávání podezřelých osob a pachatelů trestných činů odlišné normy. Výměna provedená na základě žádosti o zjištění shody údajů tedy může záviset na úsudku jednotlivých příslušníků policie. To může vést k situacím, kdy budou osoby podezřelé v jednom členském státě, např. v souvislosti s činnostmi pro práva uprchlíků, zapsány do rejstříku trestů v jiném členském státě. Práva na přístup k údajům a jejich uchovávání musí být v této otázce jednoznačně důvěrná a omezená, aby nebyla nepřiměřeným způsobem ohrožena

([13]) Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (Úř. věst. L 210, 6.8.2008, s. 1).

([14]) Rozhodnutí Rady 2008/616/SVV ze dne 23. června 2008 o provádění rozhodnutí 2008/615/SVV o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (Úř. věst. L 210, 6.8.2008, s. 12).

([15]) Úř. věst. C 105, 4.3.2022, s. 108.

([16]) Úř. věst. C 105, 4.3.2022, s. 108.

([17]) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropská strategie pro data (COM(2020) 66 final), přijaté dne 18. září 2020, a stanovisko EHSV (Úř. věst. C 429, 11.12.2020, s. 290).

([18]) Usnesení Evropského parlamentu ze dne 6. října 2021 o umělé inteligenci v trestním právu a jejímu využívání policií a soudními orgány v trestních věcech (2020/2016(INI) (Úř. věst. C 132, 24.3.2022, s. 17).

základní práva. Kromě toho by měla být stanovena pevná a společná kritéria pro definici (závažného) trestného činu a osob podezřelých z trestné činnosti. V tomto ohledu je třeba dodržovat a prosazovat již zavedená pravidla ([19]).

3.2.6. EHSV vybízí k zavedení důslednějších a častějších kontrolních mechanismů, které mají zajistit etické shromažďování (především ve vztahu k třetím zemím) a uchovávání údajů Europolu, a také k určení jasných lhůt pro toto uchovávání údajů. Jak již bylo uvedeno, ústřední úloha Europolu v evropské architektuře, především v oblasti přeshraničního předcházení trestné činnosti a boje proti trestné činnosti, a to i z hlediska výměny údajů, je vítána. Tato úloha však musí být nezávisle přezkoumána a vyhodnocena, mimo jiné i občanskou společností, sociálními partnery a příslušnými zúčastněnými stranami, zejména těmi skupinami a jednotlivci, jejichž životy by mohly být nepatřičně nebo neoprávněně ovlivněny činnostmi v oblasti prosazování práva ([20]). Europol byl opakovaně obviněn, že údaje o podezřelých osobách a pachatelích trestných činů slučuje s údaji o ostatních soukromých osobách ([21]). Zejména je třeba zajistit, aby nedocházelo k neadekvátnímu překrývání s otázkami migrace a azylu. EHSV doporučuje, aby organizace občanské společnosti a další příslušné a potenciálně dotčené subjekty pravidelně monitorovaly činnosti Europolu, a dále navrhuje zavést mechanismy transparentnosti.

4. **Konkrétní připomínky k schengenskému balíčku**

4.1. *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)*

4.1.1. Schengenský prostor představuje prostor umožňující občanům EU a občanům třetích zemí oprávněně pobývajících na území EU cestovat, aniž by se na ně vztahovala opatření ochrany vnitřních hranic, a to platí i pro zboží a služby. Schengen je základním prvkem prostoru svobody, bezpečnosti a práva a klíčovým prvkem zajišťujícím fungování jednotného trhu. Jeho vytvoření přineslo evropské společnosti značné sociální a ekonomické výhody.

4.1.2. Přestože lze mimořádné situace v oblasti veřejného zdraví velkého rozsahu, jako jsou pandemie, považovat za vážnou hrozbu pro veřejný pořádek, nelze je považovat za důvod pro znovuzavedení hraničních kontrol v schengenském prostoru. Takové opatření se nejeví jako konstruktivní. Totéž by se mělo vztahovat i na výkon policejních nebo jiných veřejných pravomocí v oblastech vnitřních hranic, které jsou *de facto* rovnocenné hraničním kontrolám. Cestovní omezení mezi státy schengenského prostoru zavedená z důvodu rozsáhlých mimořádných situací v oblasti veřejného zdraví by neměla být přísnější než možná cestovní omezení uvnitř členských států. V opačném případě bude narušen celý koncept prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, který představuje „součást evropské DNA“ ([22]). Kromě toho mohou taková pravidla oslabit úsilí vyvíjené ve prospěch společné evropské zdravotní politiky, zejména v oblasti kontroly epidemií.

4.1.3. EHSV vítá úsilí Komise o zavedení nových procesních záruk v případě jednostranného znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích. Návrh usiluje o objasnění seznamu prvků, které musí členský stát posoudit při přijímání rozhodnutí o dočasném znovuzavedení nebo prodloužení hraničních kontrol, a jejich seznam rozšiřuje. Od Komise bude vyžadováno, aby vydala stanovisko k přiměřenosti a nezbytnosti těchto rozhodnutí a zahájila proces konzultací s členskými státy. EHSV naléhavě vyzývá k dalšímu upřesnění zavedených procesních záruk, a to především vymezením jasné lhůty pro případná prodloužení.

4.1.4. EHSV se v tomto ohledu domnívá, že pokud se v schengenském prostoru rozlišuje mezi „nezbytně nutnou“ cestou a cestou, jež „není nezbytně nutná“, pak tento postup představuje vážné ohrožení základů Schengenu.

([19]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii (Úř. věst. L 194, 19.7.2016, s. 1).

([20]) Úř. věst. C 341, 24.8.2021, s. 66.

([21]) *A data „black hole“: Europol ordered to delete vast store of personal data* (Datová „černá díra“: Europol bude muset smazat rozsáhlé úložiště osobních údajů), Fotiadis, Apostolis et al., The Guardian, 10. ledna 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([22]) Sdělení „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“ (COM(2021) 277 final).

4.1.5. EHSV plně podporuje postoj Komise a žádá ji, aby nadále prosazovala, že omezení hraničních přechodů nebo jejich provozní doby by mělo plně zohledňovat práva státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o mezinárodní ochranu. Musí být zajištěn účinný přístup na hraniční přechody a účinná ochrana práva na azyl.

4.1.6. To souvisí s obavou EHSV, aby se s osobami zadrženými na vnitřních hranicích zacházelo důstojně a aby byly informovány o svých právech, a nikoli aby se legalizovaly formy vnitřního vytlačování migrantů. Takový přístup s sebou nese vysoké riziko, že se umožní nekontrolovatelné profilování na základě rasového původu. Nejvyšší prioritou by mělo být zajištění volného pohybu osob v rámci schengenského prostoru. Kontroly by měli provádět pouze náležitě vyškolení a oprávnění pracovníci. Jejich činnost by měla být namátkově a nezávisle monitorována.

4.1.7. EHSV zdůrazňuje, že kontroly prováděné na vnitřních i vnějších hranicích využívající technologie v oblasti monitorování a ostrahy by měly být přezkoumávány z hlediska přiměřenosti. S činnostmi zaměřenými na přezkum a monitorování by mohly pomáhat organizace na ochranu občanských práv.

4.1.8. Výbor chápe, že cílem Komise v souvislosti s článkem 13 je zavést společný postup, který členským státům umožní provádět kontrolu a ostrahu vnějších a schengenských hranic EU. Není zde však žádná zmínka o přístupu k legitimnímu postupu pro podání žádosti o azyl nebo o alternativních formách přístupu pro migranty ani o souvisejícím právním poradenství. EHSV zdůrazňuje, že by vždy měla být respektována základní práva osob, které dorazí na evropské a schengenské hranice, a jejich principiální právo požádat o povolení ke vstupu a právo požádat o azyl. Zejména zranitelné osoby, nemocné osoby a nezletilé osoby musí být přijímány a případně předávány s opatrností. Jak již bylo uvedeno, EHSV je velmi znepokojen případy porušování práv na vnějších hranicích ([23]). Zároveň bere na vědomí, že Komise náležitým způsobem posílila monitorovací činnosti ([24]).

4.1.9. EHSV znovu vyzývá Komisi, aby aktivně využila své donucovací pravomoci v souladu se Smlouvami v situacích, kdy není zjednána náprava nedostatků zjištěných pomocí schengenského hodnotícího mechanismu ([25]). Přednostně je třeba řešit systematické praktiky porušující základní práva. Je to důležité zejména v případě zranitelných migrantů. Komise by zejména neměla spoléhat pouze na zjištění schengenského hodnotícího mechanismu a dodržování základních práv by měla sama aktivně sledovat, přičemž by měla stavět na mezinárodním právu a využívat podporu organizací na ochranu občanských práv. Dále by na vnějších hranicích měli působit pracovníci Agentury Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) a Agentury Evropské unie pro základní práva (FRA), aby dohlíželi na dodržování základních práv.

4.2. *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení situací účelového využívání migrantů v oblasti migrace a azylu (COM (2021) 890 final)* ([26])

4.2.1. Vzhledem ke krizové situaci, jež nastala v některých částech vnějších hranic EU v roce 2021 i dříve, je cílem tohoto návrhu zavedení „zvláštního nouzového postupu pro řízení migrace a v případě potřeby poskytnutí podpůrných a solidárních opatření k řádnému, humánnímu a důstojnému řízení příchodu osob, které byly třetí zemí účelově využity, a to při plném dodržování jejich základních práv“. EHSV bere na vědomí zvláštní okolnosti, které Evropskou komisi přiměly přijmout účinné kroky. Znovu však zdůrazňuje své znepokojení nad zaváděním a normalizací rychlých opatření při zacházení se zranitelnými migranty, aniž by byl dostatek času a prostoru k zajištění jejich práv ([27]).

4.2.2. Revidovaná schengenská pravidla mimoto uznávají důležitou úlohu, kterou členské státy zastávají na vnějších hranicích jménem všech členských států a Unie jako celku v situacích, kdy jsou migranti využíváni k politickým účelům. EHSV uznává tuto jejich úlohu, ale zdůrazňuje, že ochranu unijních a schengenských hranic nemohou zajišťovat pouze členské státy při vnějších hranicích. EHSV vyzývá členské státy, aby proaktivně podporovaly mechanismus solidarity předložený v tomto návrhu, ale především aby převzaly sdílenou odpovědnost, jak je zavedena v rámci flexibilního mechanismu solidarity v novém paktu o migraci a azylu.

([23]) Úř. věst. C 105, 4.3.2022, s. 108.
([24]) Úř. věst. C 105, 4.3.2022, s. 108.
([25]) Úř. věst. C 105, 4.3.2022, s. 108.
([26]) Více podrobností je obsaženo ve stanovisku EHSV REX/554 (dosud nezveřejněné v Úředním věstníku).
([27]) Úř. věst. C 123, 9.4.2021, s. 15.

4.2.3. Ačkoli Výbor uznává, že je potřeba zajistit specifické poradenství pro situace zvláštní povahy, je nutné zdůraznit, že navrhovaná definice „účelového využívání" migrantů je stále značně nejasná. Výbor naléhavě vyzývá, aby byl tento přístup přezkoumán s cílem zabránit potenciálnímu zneužívání tohoto konceptu jeho příliš rozsáhlým uplatňováním. Dále připomíná, že již existující smlouvy o azylu a krizových situacích stanoví základní pokyny a opatření. EHSV důrazně vyzdvihuje, že je třeba za všech okolností dodržovat základní práva osob a především zásadu nenavracení.

4.2.4. EHSV zdůrazňuje, že kvazi-externalizace azylového řízení na vnější hranici EU provedená *ad hoc* může být obtížně sledovatelná a proveditelná tak, aby byla dostatečně kontrolována a orientována na základní práva, zejména pokud jde o kapacity členských států zacílené na předvstupní prověřování, k čemuž se již Výbor kriticky vyjádřil ([28]). Je třeba zajistit, aby dotčený členský stát disponoval potřebnými kapacitami a zařízeními, aby mohl náležitě zvládat mimořádné situace. Podpora ze strany dalších členských států prostřednictvím mechanismu solidarity, ze strany ústředních agentur EU, především Agentury Evropské unie pro otázky azylu (EUAA), i nevládních organizací a příslušných mezinárodních organizací, jako je Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), by proto měla být nabízena a přijímána proaktivně, a nikoli pouze na žádost dotčeného členského státu.

4.2.5. EHSV poukazuje zejména na nepostradatelnou pozitivní roli organizací občanské společnosti, které zajišťují humanitární pomoc pro migranty účelově využívané třetími zeměmi, včetně potravin, vody, ošacení, odpovídající lékařské péče a dočasného přístřeší, a navíc podporují práva migrantů a žadatelů o azyl a poskytují informace o jejich právech. Přístup těchto organizací k migrantům a žadatelům o azyl v dotčených pohraničních oblastech by měl být vždy zaručen. Tyto organizace by měly mít nárok na účinnou a zjednodušenou finanční podporu v rámci evropského financování, např. formou pomoci při mimořádných událostech poskytované prostřednictvím Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF).

4.2.6. V této souvislosti je nanejvýše důležité neuchylovat se ke zmírňování zásady nenavracení, ale zajistit dotčeným osobám právo na právní podporu a přístup k této podpoře a dále pak řízení založené na právech a prováděné kvalifikovaným a schopným personálem pod dohledem úřadu UNHCR a agentury EUAA. Jak již Výbor uvedl, s velkým znepokojením vnímá způsob, jakým se Komise zaměřuje na nelegální migraci a tzv. dobrovolné či nucené návraty ([29]).

4.2.7. Kromě toho by mělo být zajištěno, aby byly zohledňovány alternativní důvody vstupu, jako je sloučení rodiny.

4.2.8. EHSV znepokojuje zejména hledisko ubytování migrantů a žadatelů o azyl během procesu jejich registrace. Je nutné zajistit, aby členské státy byly schopné tyto osoby ubytovat co nejvhodnějším a nejdůstojnějším způsobem, a samozřejmě aniž by je zadržovaly. Je třeba vyhnout se masivnímu omezení svobody pohybu dotčených osob. Organizacím občanské společnosti a humanitárním organizacím by měl být umožněn přístup za účelem monitorování.

V Bruselu dne 18. května 2022.

Předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Christa SCHWENG

([28]) Úř. věst. C 123, 9.4.2021, s. 15.
([29]) Úř. věst. C 517, 22.12.2021, s. 86.