



Rada  
Evropské unie

Brusel 25. května 2022  
(OR. en)

9478/22

JAI 741  
SCHENGEN 53  
SCH-EVAL 61  
FRONT 209  
IXIM 135  
MIGR 154  
ASILE 65  
ENFOPOL 291  
COMIX 256

#### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	24. května 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 301 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zpráva o stavu Schengenu 2022

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 301 final.

---

Příloha: COM(2022) 301 final



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 24.5.2022  
COM(2022) 301 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,  
EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU  
REGIONŮ**

**Zpráva o stavu Schengenu 2022**

# SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

## Zpráva o stavu Schengenu 2022

*Schengenský prostor bez kontrol na vnitřních hranicích (dále jen „schengenský prostor“) je historickým úspěchem evropské integrace. Od roku 1985, kdy byly položeny jeho základy, změnil každodenní realitu milionů lidí. Schengenský projekt odstranil bariéry, sblížil lidi a posílil evropské ekonomiky. Zrychlení pohybu osob, zboží a služeb v rámci EU pomáhá zvyšovat evropskou konkurenceschopnost a vytvářet pracovní místa a růst.*

*Vytvoření schengenského prostoru rovněž sjednotilo kontinent vytvořením prostoru bez hranic, který je symbolem pro všechny Evropany a těší se obrovské podpoře<sup>1</sup>. Pro celou generaci Evropanů je představa, že by na vnitřních hranicích EU podstupovali hraniční kontroly, jen stěží představitelná. Díky Schengenu mohou občané bez problémů cestovat mezi členskými státy za poznáním, studiem nebo prací. Kromě toho by náklady v případě neexistence Schengenu byly mimořádně vysoké<sup>2</sup>, jak nedávno drasticky ukázala pandemie COVID-19.*

*Několik krizí v posledních letech ukázalo, že tento úspěch nelze považovat za samozřejmost. Schengenský prostor čelil první velké zkoušce v roce 2015 v podobě migrační krize a řady vážných bezpečnostních hrozeb. V nedávné době se objevily nové výzvy v souvislosti s pandemií a velkým počtem příchozích osob v důsledku války na Ukrajině.*

*Díky odhodlání EU a členských států a pokroku dosaženému v uplynulých letech prokázal Schengen svou odolnost a vyšel z těchto výzev silnější. Přestože tyto výzvy přetrvávají, Schengen celkově funguje dobře. Potvrzují to výsledky pravidelných schengenských hodnocení, která vykazují pouze několik málo případů systémových nedostatků, i další nástroje, které máme k dispozici pro hodnocení fungování schengenského prostoru a vnitrostátních možností pro ochranu hranic v členských státech.*

*V posledních letech byl schengenský systém vystaven zkoušce v podobě různých krizí, které vedly k ad hoc politickým diskusím o Schengenu. Více než kdy jindy je zřejmé, že úspěchy Schengenu by neměly být považovány za samozřejmost. Všechny nedávné výzvy upozornily na nutnost přijmout rozhodné kroky ke zlepšení řídicí struktury schengenského prostoru s cílem zajistit jeho dobré fungování. Komise v listopadu 2020 zřídila každoroční schengenské fórum jako první krok k podpoře inkluzivní politické diskuse zaměřené na budování silnějšího schengenského prostoru, který je založen na vzájemné důvěře. Politická jednání na vysoké úrovni potvrdila potřebu silnější správy Schengenu, což bylo zopakováno na druhém schengenském fóru v květnu 2021.*

*V tomto kontextu Komise vypracovala nový model správy schengenského prostoru v podobě „schengenského cyklu“, který zajišťuje pravidelnou „kontrolu stavu“ Schengenu. Po jednáních na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci v Lille se tyto myšlenky začaly uskutečňovat a 3. března 2022 se konalo první zasedání Schengenské rady. Schengen, který je společným projektem, potřebuje společnou reakci na současné i budoucí výzvy a angažovanost členských států, orgánů EU a příslušných agentur. Nové nařízení, kterým se reformuje schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus, má k tomuto cíli dále přispět tím, že zajistí rychlé zjištění nedostatků a účinné následné postupy.*

*Tato posílená správa má zásadní význam pro navázání na ambiciózní agendu stanovenou pro Schengen v tzv. **schengenské strategii, kterou Komise představila v červnu 2021.** K posílení*

<sup>1</sup> Eurobarometr, zima 2021/2022.

<sup>2</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS\\_STU\(2016\)581383\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU(2016)581383_EN.pdf)

*schengenského prostoru a zvýšení jeho odolnosti je nezbytné urychleně přijmout posílený legislativní rámec a zajistit jeho provádění.*

*Tato zpráva o stavu Schengenu uvádí klíčové prvky nového modelu správy schengenského prostoru, hodnotí provádění schengenské strategie jako celku i jejích jednotlivých složek, přičemž pro schengenský prostor stanoví priority na léta 2022/2023. Naplňuje také právní závazky Komise<sup>3</sup> podávat zprávy o situaci v případě chybějících kontrol na vnitřních hranicích, o výsledcích schengenských hodnocení a o stavu provádění doporučení. Tato zpráva slouží jako vzor do budoucna: jako první krok ročního schengenského cyklu by každá budoucí zpráva o stavu Schengenu měla zahájit každoroční informování o stavu Schengenu, stanovit priority pro nadcházející rok a zaměřit se na zajištění diskuse o pokroku, kterého bylo dosaženo na konci daného roku. Zpráva o stavu Schengenu by měla být základem pro intenzivnější politický dialog, monitorování a pro prosazování schengenského *acquis*.*

## 1. Posílení správy schengenského prostoru

Prostor, který se opírá o vzájemnou důvěru mezi členskými státy a v neposlední řadě také o řádné a účinné provádění schengenského právního rámce, vyžaduje silnou a strukturovanou správu. V návaznosti na diskuse na prvním<sup>4</sup> a druhém<sup>5</sup> schengenském fóru<sup>6</sup> a s cílem v dlouhodobém horizontu skutečně posílit Schengen byl vytvořen nový model správy Schengenu. Na prvním zasedání Schengenské rady v březnu 2022 členské státy tuto potřebu znovu potvrdily a schválily **schengenský cyklus** předložený Komisí. Tento cyklus zajišťuje pravidelnou „kontrolu stavu“ Schengenu, která umožní včas odhalit problémy, zajistit společnou odpovědnost a podpořit přijetí vhodných opatření.

**Výchozím bodem ročního schengenského cyklu je výroční zpráva o stavu Schengenu**, kterou Komise zahajuje proces správy tím, že určí hlavní výzvy pro schengenský prostor a prioritní opatření, která je třeba řešit na vnitrostátní i evropské úrovni. V rámci schengenského cyklu bude Komise pravidelně předkládat aktuální informace o stavu Schengenu formou tzv. schengenského barometru<sup>7</sup>.

Potřebné politické podněty ke klíčovým strategickým otázkám poskytnou interinstitucionální diskuse na **schengenském fóru** a politická jednání na červnovém zasedání **Schengenské rady**<sup>8</sup>. Provádění prioritních opatření bude vyžadovat zapojení všech. Model správy Schengenu poskytuje rámec pro zajištění řádné návaznosti, pravidelnou výměnu informací o společných problémech, koordinovaná řešení a sdílení osvědčených postupů, aby se připravila půda pro účinné a včasné provádění požadovaných opatření. V posledních fázích na konci roku se diskuse zaměří na sledování toho, jak byly vyřešeny hlavní výzvy pro Schengen, včetně pokynů pro

---

<sup>3</sup> Tato zpráva naplňuje právní závazek Komise podávat zprávy podle článku 20 nařízení Rady č. 1053/2013, kterým se zřizuje hodnoticí a monitorovací mechanismus k ověření uplatňování schengenského *acquis*, a podle článku 33 Schengenského hraničního kodexu (nařízení (EU) 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob). Jejím cílem je rovněž zajistit propojení s dalšími podobnými zprávami, které se dosud týkaly různých prvků souvisejících se stavem Schengenu, sdělením „Plán návratu k Schengenu“, pravidelnými zprávami o provádění Evropského programu pro migraci, zprávami o migraci a azylu, zprávami o systematických kontrolách, zprávami o interoperabilitě a zprávami o pokroku v oblasti bezpečnosti unie.

<sup>4</sup> Dne 30. listopadu 2020.

<sup>5</sup> Dne 17. května 2021.

<sup>6</sup> Komise zřídila schengenské fórum, aby podnítila konkrétnější spolupráci a vzájemnou důvěru s cílem dodat politické impulsy tím, že zhodnotí dosažené úspěchy a překážky a vytyčí pro Schengen další postup.

<sup>7</sup> Komise představila schengenský barometr na prvním zasedání Schengenské rady v březnu 2022.

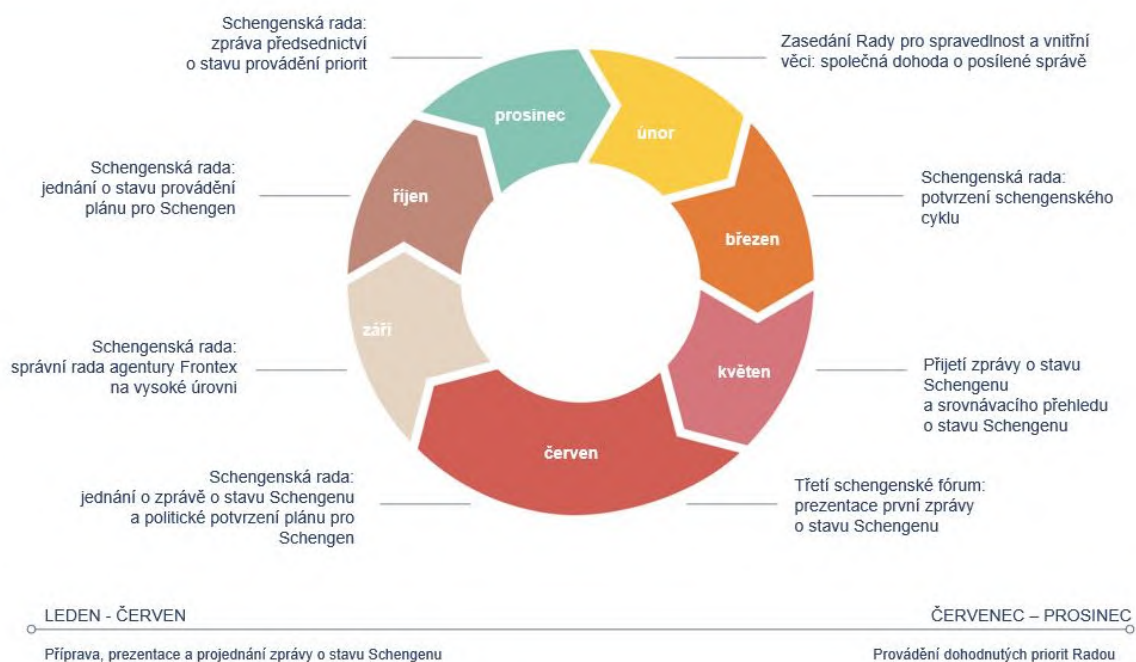
<sup>8</sup> Schengenská rada je iniciativou francouzského předsednictví Rady EU a byla zřízena v rámci Rady pro spravedlnost a vnitřní věci ve formátu smíšeného výboru (tj. také za účasti zemí přidružených k Schengenu – Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska), přičemž jejím cílem je projednávat na vysoké politické úrovni otázky týkající se Schengenu a zapojit do této diskuse všechny příslušné aktéry, zejména agentury.

operace prováděné Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž („Frontex“). Pomůže to zajistit silnější politickou angažovanost vůči společné evropské správě schengenského prostoru a stanovit nezbytné kroky pro následující roční cyklus.

Zásadní roli v tomto novém modelu správy Schengenu bude hrát nový **schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus**, který Komise navrhla v červnu 2021 a který nedávno přijala Rada. Bude klíčovým mechanismem pro určování výzev, kterým členské státy čelí, a pro zajištění rychlých nápravných opatření. Pomůže to zabránit přenášení případných problémů s prováděním, zejména v případě závažných nedostatků, do celého schengenského prostoru. Rychlé provedení této reformy zaručí, že schengenský prostor bude vybaven účinnějším, strategičtějším a pružnějším nástrojem, který umožní řešit nové výzvy, reagovat na změněnou realitu a přizpůsobit se novým okolnostem. Komise již podniká nezbytné kroky k provedení této včasné a účinné reformy.

**Schengenský koordinátor jmenovaný** Komisí bude řídit a koordinovat schengenský cyklus ve spolupráci s členskými státy.

**Posílená správa Schengenu:**  
PRVNÍ SCHEGENSKÝ CYKLUS 2022

9

<sup>9</sup> Od roku 2023 bude schengenský cyklus zahajován v únoru přijetím zprávy o stavu Schengenu.

## **Rámeček č. 1. První schengenský cyklus – priority pro období 2022/2023**

Hlavními prioritami pro schengenský prostor jsou:

1. posílení správy **vnějších hranic**;
2. zajištění toho, aby **kontroly na vnitřních hranicích** byly **krajním** opatřením, které bude platit po omezenou dobu a které bude v případě potřeby doprovázeno zmírňujícími opatřeními;
3. posílení vnitřní **bezpečnosti** prostřednictvím užší policejní spolupráce uvnitř EU.

K dosažení těchto cílů je nezbytné urychleně provést následující prioritní opatření:

- přijetí a provedení víceleté strategické politiky **evropské integrované správy hranic**,
- zajištění systematických kontrol všech cestujících na vnějších hranicích,
- včasné zavedení **nové architektury IT a interoperability pro správu hranic** do roku 2023,
- uplatňování nového **schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu**,
- zajištění plného provádění mandátů **agentur Frontex a Europol**,
- posílení vnitrostátních systémů navracení,
- plné využití dostupných nástrojů **přeshraniční policejní spolupráce**,
- zrušení všech dlouhodobých **kontrol na vnitřních hranicích**.

Další klíčovou prioritou pro zlepšení legislativního rámce je rychlé přijetí návrhů předložených Komisí, včetně:

- změny **Schengenského hraničního kodexu**,
- návrhů týkajících se **policejní spolupráce**,
- návrhu na **prověřování**.

## **2. Pokrok v rámci schengenské strategie**

V schengenské strategii Komise stanovila opatření pro dobré fungování schengenského prostoru. Od jejího přijetí v červnu 2021 dostala svému slibu a zajistila rychlé zavádění nástrojů na podporu schengenského prostoru. Všechny tři pilíře, na nichž je schengenský prostor postaven, tj. **účinná správa vnějších hranic, opatření kompenzující neprovádění kontrol na vnitřních hranicích a spolehlivá správa**, byly posíleny a vybaveny aktualizovanými nástroji, aby bylo možné účinně reagovat na nové okolnosti. Nyní nastal čas realizovat zbývající návrhy a závazky, přičemž pro zajištění společné odpovědnosti je nezbytné zapojení členských států a dalších zúčastněných stran.

Zavádění jednoho z technologicky nejvyspělejších systémů správy hranic na světě je i nadále klíčovou prioritou. V uplynulém roce členské státy, agentura eu-LISA<sup>10</sup> a Komise dále zintenzivnily úsilí o zavedení **nové architektury IT a interoperability** v souladu s dohodnutými časovými harmonogramy. Nyní je nanejvýš důležité zajistit, aby všechny zúčastněné strany podnikly nezbytné kroky v rámci svých povinností a vyhnuly se tak dalším prodlením, která by ohrozila celkový časový plán<sup>11</sup>, podle něhož by se nová architektura a interoperabilita měla plně zavést do konce roku 2023. Zpoždění dodávek, špatně vybavené hraniční přechody a problémy s kvalitou mohou zapříčinit dominový efekt působící na další systémy a funkce.

Byly podniknuty důležité kroky k modernizaci a zefektivnění podávání a vyřizování žádostí o víza a zároveň k posílení bezpečnosti schengenského prostoru. Digitální dokumenty jsou účinnější

<sup>10</sup>Agentura eu-LISA je agenturou Evropské unie, která řídí provoz rozsáhlých informačních systémů a spravuje záležitosti týkající se svobody, práva a bezpečnosti.

<sup>11</sup> Zahájení provozu obnoveného Schengenského informačního systému (SIS) je plánováno na září 2022, přičemž Komise přijme rozhodnutí, kterým stanoví přesné datum pro plné uplatnění nových nařízení, jakmile budou splněny příslušné požadavky (článek 66 nařízení (EU) 2018/1861 a článek 79 nařízení (EU) 2018/1862). Uvedení Systému vstupu/výstupu (EES) do provozu bylo odloženo na listopad 2022. Zahájení provozu Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS) je naplánováno na květen 2023.

a zároveň bezpečnější. Dne 27. dubna 2022 předložila Komise návrh na **digitalizaci postupů pro udělování víz**.

V prosinci 2021 přijala Komise soubor návrhů týkajících se schengenské a policejní spolupráce. Cílem návrhu revize **Schengenského hraničního kodexu**<sup>12</sup> je zpřehlednit pravidla týkající se znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích a používání alternativních opatření. Navrhuje se v něm také vytvořit společné nástroje pro účinnější správu vnějších hranic v krizových situacích, například v případě krize veřejného zdraví nebo v situaci, kdy jsou migranti účelově využíváni k politickým účelům.

Tato opatření jsou doplněna legislativními návrhy na posílení vnitřní bezpečnosti Evropské unie v souladu se strategií bezpečnosti unie. **Návrhy týkající se policejní spolupráce**<sup>13</sup> poskytnou ucelený právní rámec EU, který zajistí, aby donucovací orgány měly přiměřený přístup k informacím jiných členských států v boji proti trestné činnosti a terorismu. Účinná a bezproblémová policejní spolupráce pomůže posílit prevenci, odhalování a vyšetřování trestných činů v EU a podpoří bezpečnost všech, kdo žijí a pohybují se v schengenském prostoru. Společné normy pro společné hlídky usnadní spolupráci mezi policisty, kteří se jich účastní a působí na území jiných zemí EU, a podpoří také společnou policejní kulturu EU. Rychlý pokrok při dosažení shody o těchto normách přispěje k zajištění dobrého fungování schengenského prostoru. Očekává se, že proces vyjednávání bude dokončen v roce 2023.

Zvýšení bezpečnosti v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích vyžaduje bezpečné vnější hranice. Od roku 2017 jsou členské státy a země přidružené k Schengenu povinny provádět **systematické kontroly všech osob překračujících vnější hranice EU v příslušných databázích**<sup>14</sup>, což se týká i osob požívajících práva na volný pohyb. Toto opatření mělo zlepšit vnitřní bezpečnost EU v návaznosti na zjištění, že mezi zahraničními teroristickými bojovníky vracejícími se do EU jsou i občané EU. Provádění a dopad těchto systematických kontrol jsou analyzovány ve zprávě pro Evropský parlament a Radu. Konstatuje se v ní, že provádění systematických kontrol v příslušných databázích týkajících se osob, které požívají práva na volný pohyb podle právních předpisů EU, zacelilo důležitou mezeru v právní úpravě, a to navzdory problémům, kterým členské státy při provádění těchto pravidel čelí. Komise má v úmyslu tyto problémy řešit a podporovat členské státy pomocí nezávazných právních předpisů (tzv. „měkké“ právo), zejména nadcházející revizí Praktické příručky pro příslušníky pohraniční stráže<sup>15</sup>, kterou používají příslušné orgány členských států při provádění hraničních kontrol osob.

#### **Rámeček č. 2. Evropská pohraniční a pobřežní stráž – hlavní směry rozvoje**

- Významného pokroku bylo dosaženo při uvádění nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážce z roku 2019 do praxe<sup>16</sup>.
- Od 1. ledna 2021 podporuje agentura Frontex členské státy při ochraně vnějších hranic a při navracení osob prostřednictvím stálého sboru Evropské pohraniční a pobřežní strážce. Stálý sbor nyní tvoří více než 6 000 příslušníků a do roku 2027 dosáhne plné kapacity 10 000 příslušníků.

<sup>12</sup> 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 ze dne 14. prosince 2021).

<sup>13</sup> Jedná se o návrh doporučení Rady o operativní policejní spolupráci (COM(2021) 780 final), návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států (COM(2021) 782 final) a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci (COM(2021) 784 final).

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> C(2019) 7131 final ze dne 8. října 2019.

<sup>16</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019).

V současné době nasazuje agentura Frontex na pozemních, námořních a vzdušných vnějších hranicích a na podporu navrácení osob v průměru 2 000 příslušníků denně.

- Cílem nového cyklu strategické politiky bude zajistit účinné a soustavné využívání evropské pohraniční a pobřežní stráže, která sdružuje více než 120 000 příslušníků pohraniční a pobřežní stráže a odborníky na navrácení z členských států a agentury Frontex. Tento rámec lépe propojí různé politiky a nástroje a zaměří se na odstranění nedostatků v ochraně hranic, bezpečnosti, navrácení a migraci a zároveň zajistí ochranu základních práv.
- V návaznosti na konzultaci s Evropským parlamentem a Radou, která byla nyní zahájena, plánuje Komise do konce roku 2022 přijmout první víceletou strategickou politiku pro evropskou integrovanou správu hranic, která bude prováděna a doplňována strategiemi, jež přijme agentura Frontex a vnitrostátní orgány.
- Další strategické řízení bude zajištěno na zasedání správní rady agentury Frontex na vysoké úrovni. Zasedání Schengenské rady rovněž umožňují jednou ročně projednat na politické úrovni záležitosti, které se týkají provádění evropské integrované správy hranic ze strany Evropské pohraniční a pobřežní stráže, včetně agentury Frontex.
- Dne 21. prosince 2021 Komise rovněž přijala vzor pracovních ujednání, která má agentura Frontex používat při spolupráci se třetími zeměmi, a vzorovou dohodu o postavení jednotek, která upravuje nasazení týmů stálého sboru Evropské pohraniční a pobřežní stráže ve třetích zemích.
- V oblasti navrácení dosáhla agentura Frontex rovněž významného pokroku v rozvoji svých možností na podporu členských států v oblasti navrácení a opětovného začlenění. V únoru 2022 nastoupil do funkce zástupce generálního ředitele pro navrácení a operace, který dohlíží na nové oddělení pro navrácení.
- Členským státům je poskytována zvýšená podpora v oblasti dobrovolného navrácení, přičemž od dubna 2022 začala agentura Frontex zajišťovat společné služby pro opětovné začlenění, které členským státům poskytují podporu při opětovném začlenění.
- Agentura Frontex pokračuje v budování kapacit pro organizování návratových operací na základě vlastní iniciativy, přičemž první úspěšný let do Albánie se uskutečnil v lednu 2022.
- Agentura prošla významnými strukturálními změnami, kdy se v listopadu 2021, lednu 2022 a únoru 2022 ujali funkce tři náměstci výkonného ředitele.
- Byly zavedeny všechny hlavní stavební prvky plně funkčního monitorovacího systému s cílem zajistit soulad činností agentury Frontex se základními právy. V červnu 2021 nastoupil do funkce nový úředník pro otázky základních práv a v březnu 2022 jeho zástupce. V jejich práci jim pomáhá 20 osob pověřených sledováním základních práv, přičemž do konce léta se jejich počet zvýší na 46.
- Agentura Frontex plní zásadně důležitý úkol, kterým je podpora členských států při správě společných vnějších hranic Evropské unie. Aby byla zajištěna plná kontinuita činností agentury, Komise urychleně zahájí výběrové řízení pro jmenování nového výkonného ředitele.
- Správní rada agentury Frontex bude i nadále posilovat dohled nad vnitřním řízením agentury a jejími činnostmi. Vzhledem k rozšířenému mandátu a výrazně posíleným zdrojům by agentura zároveň měla zajistit svou plnou odpovědnost vůči orgánům EU. Před nadcházejícím hodnocením fungování agentury Frontex zahájí Komise dialog s Evropským parlamentem a Radou o správě a řízení této agentury.

### 3. Stav schengenského prostoru

#### 3.1 Situace na vnějších hranicích

Vnější hranice EU každoročně překračují stovky milionů lidí, což z EU činí nejoblíbenější destinaci na světě. V současné době může cestovat do Evropské unie bez víza asi 1,3 miliardy lidí přibližně z 60 zemí na celém světě.

Přestože naprostá většina státních příslušníků třetích zemí přichází do EU povoleným způsobem, problémem je i nadále nelegální migrace. V roce 2021 agentura Frontex zaznamenala 200 000 nelegálních překročení hranic. V tomto roce byl počet nelegálních vstupů do Litvy, Polska a Lotyšska více než desetkrát vyšší než v roce 2020, a to v důsledku **účelového využívání** migrantů

pro politické účely, které organizoval běloruský režim. Díky rozhodným a rázným krokům EU se však situace stabilizovala a počet vstupů z Běloruska výrazně klesl.



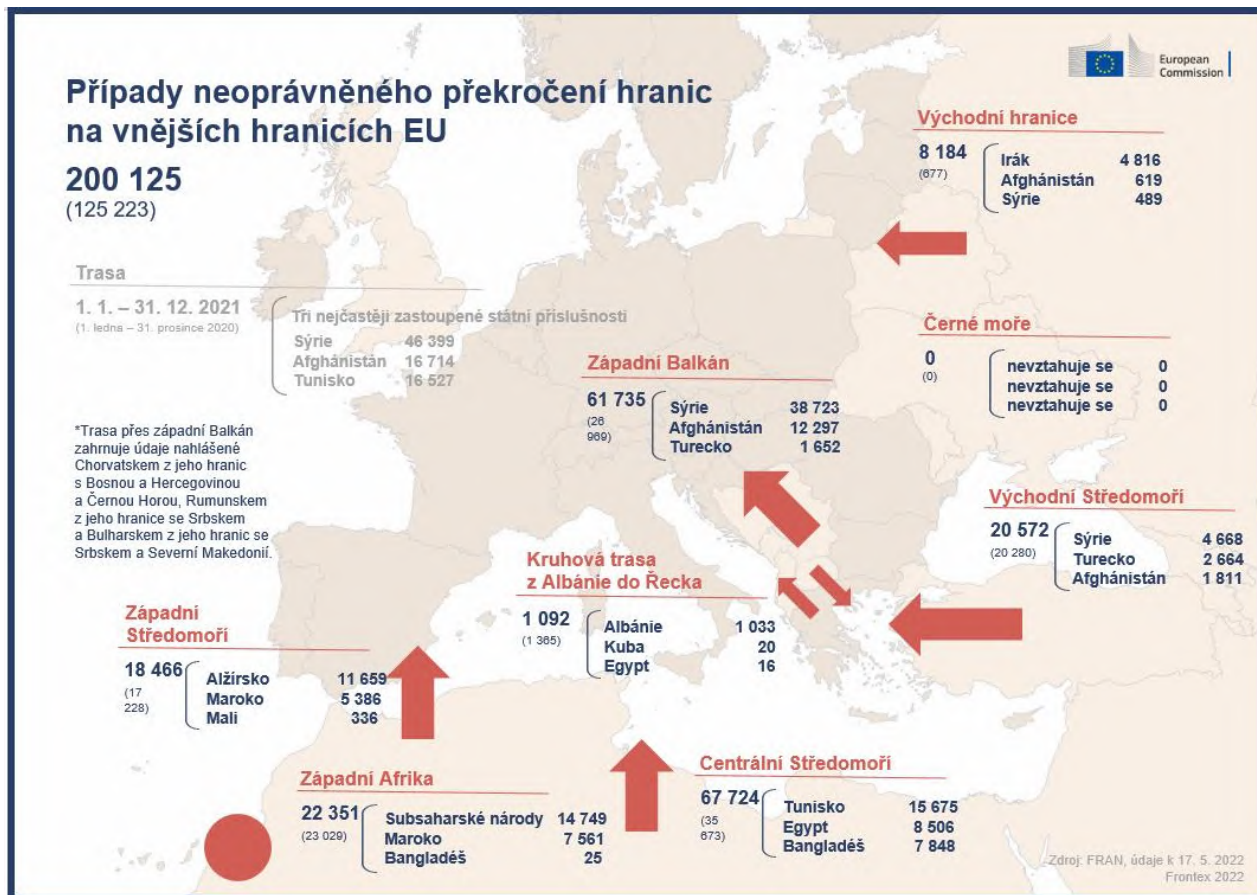
Z hlediska trendů byla v roce 2021 opět nejvyužívanější migrační trasou pro nelegální migraci do EU **trasa přes centrální Středomoří, jejíž hlavní cílovou zemí je Itálie** (34 % hlášených nelegálních překročení hranic). Tento trend pokračoval i v roce 2022: k 8. květnu 2022 bylo na této trase hlášeno téměř 11 800 vstupů, což je o 7,6 % méně než ve stejném období loňského roku. Celkový počet nelegálních překročení hranic v roce 2022 činí k 8. květnu 11 797 do Itálie a pouze 1 na Maltu. Rovněž počet vstupů do Španělska po trasách přes **západní Středomoří a západní Afriku** byl stále vysoký: k 8. květnu 2022 bylo zaznamenáno 10 475 nedovolených překročení hranic, což je o 32 % více než ve stejném období roku 2021. Zatímco počet vstupů do pevninského Španělska v roce 2022 ve srovnání se stejným obdobím roku 2021 poklesl, došlo k výraznému nárůstu (53 %) vstupů na Kanárské ostrovy.

Zatímco migrační tlak v **Řecku** nadále klesal, počet vstupů na **Kypr** se v roce 2021 oproti roku 2020 výrazně zvýšil (o 123 %). V roce 2022 bylo k 8. květnu hlášeno 3 031 vstupů do Řecka (nárůst o 24 % oproti stejnému období roku 2021) a 6 755 vstupů na Kypr (nárůst o 142 %).

Tlak se zvýšil také na **západobalkánské trase**, kde bylo v prvních třech měsících roku 2022 hlášeno 19 029 nedovolených překročení hranic, což je o 125 % více než ve stejném období předchozího roku.

Počet nelegálních vstupů z **Afghánistánu** do EU se od převzetí moci Tálibánem v srpnu 2021 zvýšil, ale zůstal na nízké úrovni.

Podle Europolu<sup>17</sup> využívá více než 90 % nelegálních migrantů, kteří se dostanou do EU, služeb převaděčů, a to buď během některých částí své cesty, nebo po celou cestu. Dvě třetiny z těchto migrantů nesplňují kritéria pro udělení mezinárodní ochrany v prvním stupni a nakonec budou muset být navraceni.



<sup>17</sup> [Napomáhání k nepovolenému přistěhovaectví | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/napomahani-k-nepovolenemu-pristehovaectvi)

### Rámeček č. 3. Ruská agrese na Ukrajině – největší evropské vysídlování osob od druhé světové války a okamžitá reakce EU

Od začátku ruské vojenské invaze na Ukrajinu vstoupilo z Ukrajiny a Moldavska do Evropské unie přibližně 6 milionů osob, z nichž 200 000 jsou státní příslušníci jiných třetích zemí než Ukrajiny. Ukrajinci s biometrickým pasem vstupují jako bezvívoví cestující a často se připojují ke svým rodinám a přátelům v různých členských státech.

EU účinně zvládla rozsáhlé důsledky tím, že se spolehla na opatření v rámci schengenského *acquis* i mimo něj:

- Vzhledem k výjimečné situaci na hranicích Unie s Ukrajinou předložila Komise operativní pokyny<sup>18</sup>, které mají příslušníkům pohraniční stráže členských států pomoci **účinně** zvládat vstupy na **hranicích** a zároveň zachovat vysokou úroveň bezpečnosti.
- Dne 4. března 2022 Rada na návrh Komise poprvé jednomyslně přijala prováděcí rozhodnutí<sup>19</sup> o zavedení dočasné ochrany<sup>20</sup> z důvodu masového přílivu osob prchajících z Ukrajiny v důsledku války.
- Byla zintenzivněna činnost sítě mechanismu EU pro připravenost na migraci a pro řešení migračních krizí („sít' zřízená plánem“)<sup>21</sup>, aby byla zajištěna neustálá výměna informací a koordinovaná reakce na problémy vyvolané těmito událostmi.
- Komise rovněž zřídila **platformu solidarity**, která sdružuje členské státy a země přidružené k Schengenu, agentury EU a mezinárodní organizace za účasti Ukrajiny a Moldavska a jejímž cílem je koordinovat podporu lidem prchajícím před válkou na Ukrajině a zemím, které je přijímají.
- Na mimořádném zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci dne 28. března Komise představila desetibodový akční plán<sup>22</sup>, který byl předem dohodnut s francouzským předsednictvím Rady EU a jehož cílem je usnadnit silnější evropskou koordinaci v oblasti přijímání osob prchajících před válkou na Ukrajině.
- **Agentury EU** rychle poskytly konkrétní podporu:
  - **Agentura Frontex** okamžitě vyslala další pracovníky na hranice EU a Ukrajiny v rámci již existující společné operace Terra<sup>23</sup> a také na základě žádostí členských států. Od 27. dubna 2022 je na východních vnějších hranicích EU (včetně Ukrajiny, Moldavska, Ruska a Běloruska) rozmístěno 297 příslušníků stálých jednotek Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Agentura Frontex také pomohla 718 státním příslušníkům třetích zemí, kteří přehali před válkou, k bezpečnému návratu do zemí původu.
  - Agentura Frontex aktivně podporuje úsilí moldavských orgánů na místě při řešení dvojího problému, kterým je regulace přílivu a následného odlivu statisíců uprchlíků prchajících před válkou na Ukrajině. Po uzavření dohody o postavení jednotek s Moldavskem v rekordně krátkém čase je v Moldavsku od 27. dubna rozmístěno 70 příslušníků Stálého sboru Evropské pohraniční a pobřežní stráže.
  - Odborníci a vyslaní příslušníci **Europolu** nasazení na vnějších hranicích EU podporují členské státy, pomáhají při sekundárních bezpečnostních kontrolách a analyzují informace o trestné činnosti, aby mohli podporovat vyšetřování a vytvářet úplný obraz o trestné činnosti a

<sup>18</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=CS)

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Dočasná ochrana poskytuje lidem prchajícím před válkou právo na povolení k pobytu, přístup k vhodnému ubytování, na trh práce, lékařskou péči, sociální zabezpečení, vzdělání a za určitých okolností možnost sloučení rodin, aniž je dotčeno právo na přístup k azylovému řízení.

<sup>21</sup> Doporučení Komise (EU) 2020/1366 ze dne 23. září 2020 o mechanismu EU pro připravenost a řešení krizí v souvislosti s migrací.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en)

<sup>23</sup> Společná operace Terra 2022 organizovaná agenturou Frontex probíhá ve 12 členských státech EU a týká se 62 hraničních přechodů. Vnitrostátní orgány při správě hranic celkem podporuje více než 450 příslušníků stálých sborů z 28 zemí EU a Schengenu. Cílem operace je posílit kontrolu hranic na pozemních hranicích EU, pomoci zemím v boji proti přeshraniční trestné činnosti a posílit vnitřní bezpečnost EU.

konsolidovanou analýzu údajů.

- **Agentura pro základní práva** navštívila všechny členské státy sousedící s Ukrajinou a Moldavskem a na hraničních přechodech a v registračních/přijímacích střediscích sledovala a analyzovala situaci v oblastech základních práv.
- Na návrh Komise schválila Rada od 25. února 2022 **částečné pozastavení vízového styku mezi EU a Ruskem**.

Celkově lze říci, že samotná existence schengenského prostoru bez hranic poskytla Evropě jedinečnou příležitost soudržně reagovat na výzvy a nabídla přechajícím osobám možnost využít ochrany v zemi, která jim nejvíce vyhovuje, přičemž umožnila solidární nabídky a transfery z členských států v první linii do ostatních zemí.

### 3.2 Situace na vnitřních hranicích

Od září 2015 byly hraniční kontroly na vnitřních hranicích znovu zavedeny více než 280krát. Existují tři hlavní důvody, proč členské státy oznámily Komisi dočasné obnovení hraničních kontrol v schengenském prostoru: 1. kontroly byly znovu zavedeny v souvislosti s uprchlickou krizí v roce 2015 z důvodu druhotného pohybu, 2. kontroly byly znovu zavedeny za účelem boje proti terorismu, a 3. kontroly byly zavedeny za účelem omezení šíření onemocnění COVID-19.

Komise v průběhu let vedla úzký politický a technický dialog s těmi členskými státy, které mají dlouhodobé kontroly na vnitřních hranicích, s cílem porozumět situaci a prozkoumat možnosti konkrétních alternativních opatření. V roce 2017 Komise navrhla úpravu platných pravidel, přičemž vycházela ze svých doporučení<sup>24</sup> přijatých v témže roce s cílem připravit půdu pro zrušení dlouhodobých kontrol na vnitřních hranicích. Tento návrh však v Radě nezískal dostatečnou podporu. V návaznosti na tyto diskuse a na základě konzultací s členskými státy a zúčastněnými stranami<sup>25</sup> Komise v prosinci 2021 předložila nové změny Schengenského hraničního kodexu, kterými nahradila svůj předchozí návrh. Navrhované cílené změny vycházejí ze získaných poznatků i ze zkušeností nabytých během pandemie COVID-19, řeší obavy členských států a zároveň zachovávají schengenský prostor, v němž by jakékoliv kontroly na vnitřních hranicích měly zůstat krajním opatřením.

V nedávném rozsudku ve spojených věcech C-368/20 a C-369/20<sup>26</sup> Soudní dvůr zdůraznil, že možnost znovuzavedení ochrany vnitřních hranic musí být jako výjimečné opatření vykládána restriktivně<sup>27</sup>. Komise a Rada zahájily jednání s členskými státy o důsledcích tohoto rozsudku. Komise mezitím s ohledem na tento rozsudek přehodnocuje nejnovější oznámení o kontrolách na vnitřních hranicích.

### Rámeček č. 4. Dopad pandemie COVID-19

Pandemie COVID-19 odhalila potřebu stabilního rámce pro koordinaci a rozhodování na vnějších

<sup>24</sup> Doporučení Komise (EU) 2017/820 ze dne 12. května 2017 o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru (C(2017) 3349, Úř. věst. L 122, 13.5.2017, s. 79) a doporučení Komise (EU) 2017/1804 ze dne 3. října 2017 k provádění ustanovení Schengenského hraničního kodexu týkajících se dočasného znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v schengenském prostoru (C(2017) 6560, Úř. věst. L 259, 7.10.2017, s. 25).

<sup>25</sup> Jak je uvedeno v příloze 2 posouzení dopadů, které je připojeno k návrhu COM(2021) 891, od listopadu 2020 do února 2021 probíhala konzultace se zúčastněnými stranami, jež zahrnovala především cílené zúčastněné strany prostřednictvím schengenského fóra a tematická pracovní setkání rozdělená podle témat a zúčastněných stran. Zapojili se do ní členské státy, Evropský parlament, dopravci a nevládní organizace.

<sup>26</sup> Rozsudek se týká zákonnosti prodloužení kontrol na vnitřních hranicích nad rámec lhůt stanovených v Schengenském hraničním kodexu a přináší v tomto ohledu důležitá objasnění.

<sup>27</sup> Viz bod 69 rozsudku C-368/20.

hranicích a v celém schengenském prostoru v krizových situacích. Na začátku pandemie většina členských států obnovila kontroly na vnitřních hranicích, přičemž společně začaly koordinovat své postupy až později, což v některých případech ohrozilo řádné fungování jednotného trhu. Komise reagovala tím, že vyzvala Radu ke koordinovanému rozhodnutí<sup>28</sup>, pokud jde o omezení cest ze třetích zemí do schengenského prostoru, jež nejsou nezbytně nutné. Tuto výzvu následovaly všechny členské státy EU (s výjimkou Irska) a všechny přidružené země Schengenu, přičemž později byla zahrnuta do doporučení Rady<sup>29</sup>. Členské státy však toto doporučení uplatňují velmi rozdílnými způsoby, čímž ohrožují celkové fungování schengenského prostoru. Koordinační opatření *ad hoc*, která Komise zavedla v posledních dvou letech, pomohla krizi zvládnout organizovanějším způsobem. Komise rovněž spolupracovala s členskými státy na určení jejich potřeb pro účinné řešení pandemie, zejména v rámci integrované politické reakce na krizi (IPCR) ze strany Rady. Krize však také odhalila potřebu zvláštního právního rámce pro tato opatření na vnějších hranicích pro případ budoucích podobných situací, jež byl zapracován do návrhu Komise na změnu Schengenského hraničního kodexu, který byl přijat v prosinci 2021. Okolnosti pandemie ovlivnily také plánování a provádění schengenského hodnotícího a monitorovacího procesu, zejména v oblasti společné vizové politiky.

### 3.3 Dokončení schengenského prostoru

Od roku 2011 se Komise aktivně zasazuje o dokončení Schengenu a naléhá na členské státy, aby urychleně podnikly nezbytné kroky a umožnily těm členským státům EU, které dosud nejsou plně součástí prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích, aby se k němu připojily. Zvýší se tím bezpečnost v EU jako celku.

V posledních měsících byly podniknuty důležité politické kroky. V prosinci 2021 Rada uznala<sup>30</sup>, že Chorvatsko splnilo podmínky nezbytné pro uplatňování všech částí schengenského *acquis*. Nyní je na Radě, aby předložila návrh rozhodnutí<sup>31</sup> o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a konzultovala jej s Evropským parlamentem.

Na rozhodnutí Rady také čekají Rumunsko a Bulharsko, jež nadále aktivně uplatňují schengenské *acquis*, zejména v souvislosti se správou vnějších hranic s Ukrajinou. Komise od roku 2011 potvrzuje, že Bulharsko a Rumunsko splňují podmínky nezbytné pro vstup do Schengenu. Oba členské státy v rámci reformovaného schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu učinily společné prohlášení<sup>32</sup> Radě, v němž zdůraznily svůj závazek správně uplatňovat schengenské *acquis* a přispívat k řádnému fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Na podporu tohoto závazku a posílení vzájemné důvěry pozvaly dobrovolně tým koordinovaný Komisí, aby posoudil uplatňování nejnovějších směrů vývoje schengenského *acquis* od hodnocení v roce 2011 se zaměřením na správu vnějších hranic a policejní spolupráci. Komise je připravena tato dobrovolná hodnocení koordinovat a provádět. Komise znovu vyzývá Radu, aby učinila nezbytná opatření ke konsolidaci schengenského prostoru přijetím rozhodnutí, které umožní Bulharsku, Chorvatsku a Rumunsku stát se jeho formální součástí<sup>33</sup>.

Proces schengenského hodnocení, jehož cílem je posoudit připravenost na vstup do schengenského prostoru, probíhá i na Kypru. Dne 3. května 2022 přijal Evropský parlament na základě návrhu Komise velkou většinou hlasů zprávu o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačního systému na Kypru. Jako další krok se očekává, že

<sup>28</sup> COM(2020) 115 final.

<sup>29</sup> Doporučení Rady (EU) 2020/912 dočasném omezení cest do EU, jež nejsou nezbytně nutné, a o možném zrušení tohoto omezení, 30.6.2020.

<sup>30</sup> Závěry Rady o splnění podmínek nezbytných pro plné uplatňování schengenského *acquis* v Chorvatsku.

<sup>31</sup> Toto rozhodnutí musí být přijato jednomyslně členy zastupujícími členské státy, které již uplatňují příslušná ustanovení, jakož i přistupujícím členským státem.

<sup>32</sup> SOUHRNNÝ ZÁZNAM, VÝBOR STÁLÝCH ZÁSTUPCŮ, 28. února, 2. a 4. března 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf> v bodě 26.

<sup>33</sup> Jak vyžadují příslušné akty o přistoupení, Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

Rada v druhé polovině roku 2022 přijme rozhodnutí o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačního systému na Kypru, po němž bude následovat hodnocení fungování systému.

#### 4. Priority vyplývající ze schengenských hodnocení

Dobře fungující schengenský prostor je vedle spolehlivé správy závislý na správném a včasném provádění schengenského *acquis*. Tato pravidla zajišťují, aby všechny členské státy uplatňovaly jednotná kritéria pro vstupní a výstupní kontroly na společných vnějších hranicích, rozvíjely spolupráci mezi pohraniční stráží, vnitrostátní policií a soudními orgány, používaly odpovídající systémy výměny informací a prováděly společnou politiku navracení. Zajišťují harmonizované podmínky pro vstup a společnou vízovou politiku s cílem zachovat vysokou úroveň vnitřní bezpečnosti a možnost cestovat bez kontrol na vnitřních hranicích. Vzhledem k velkému množství zpracovávaných osobních údajů hraje klíčovou roli dodržování požadavků na ochranu údajů. Správné provádění všech těchto pravidel nejen zajišťuje bezpečnost občanů v oblasti bez vnitřních hranic, ale také vytváří součinnost mezi vnitrostátními orgány.

Správné provádění schengenského *acquis* rovněž usnadňuje finanční podpora z fondů EU (Fondu pro vnitřní bezpečnost, Nástroje pro správu hranic a víza a Azylového, migračního a integračního fondu). Komise se snaží zajistit, aby členské státy měly dostatečné zdroje na provádění těch doporučení, která mají finanční dopad na základě schengenských hodnocení. S ohledem na časový plán hodnocení proto Komise vyzývá členské státy, aby v rámci svých vnitrostátních programů vyčlenily potřebné zdroje tak, aby prioritu měly nedostatky zjištěné v hodnotících zprávách, zejména v případě, že zjištěné nedostatky jsou závažné.

Přestože schengenská hodnocení v posledních letech ukázala, že členské státy obecně provádějí schengenské *acquis* náležitým způsobem, stále existují určité zásadní nedostatky a opatření, které je třeba řešit jako priority. Na nedostatky by se nemělo pohlížet izolovaně, ale v jejich vzájemné souvislosti s různými oblastmi, na které se vztahuje schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus, a s jejich potenciálem narušit schengenský prostor. Některé z těchto nedostatků jsou horizontální povahy napříč různými oblastmi politiky, přičemž vzhledem ke svým rozmanitým důsledkům mohou mít na dobré fungování schengenského prostoru větší dopad.

Během prvního cyklu schengenských hodnocení (2015–2019) byly zjištěny závažné nedostatky při deseti hodnoceních ve třech oblastech<sup>34</sup>, přičemž v období 2020–2021 byl zjištěn další případ ve čtvrté oblasti politiky<sup>35</sup>. Tyto závažné nedostatky se v některých případech týkají nedostatků ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru nebo v jiných případech představují vážné riziko pro základní práva. V případě zjištění závažných nedostatků jsou členské státy pečlivě monitorovány s cílem zajistit rychlé provedení nápravných opatření, včetně provádění opakovaných návštěv. Reformovaný schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus přinese ještě spolehlivější monitorovací systém, který celý proces urychlí, zejména v případě zjištění závažných nedostatků, pro něž je určen zvláštní zrychlený postup.

##### 4.1 Správa vnějších hranic

Vnější hranice je třeba chránit a účinně spravovat a zajistit, aby byla plně respektována práva osob hledajících ochranu. Bezproblémové překračování hranic musí jít ruku v ruce se zajištěním vysoké

<sup>34</sup> Zpráva o fungování schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu podle článku 22 nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 První víceletý program hodnocení (2015–2019) (COM(2020) 779 final) a posouzení dopadů provedené při přípravě návrhu reformy schengenského hodnotícího a monitorovacího mechanismu (SWD/2021/119 final).

<sup>35</sup> V prvním cyklu hodnocení byly v rámci mechanismu zjištěny závažné nedostatky v deseti hodnoceních ve třech oblastech: správa vnějších hranic (Řecko, Island, Španělsko a Švédsko), společná vízová politika (Finsko a Nizozemsko), Schengenský informační systém (Belgie, Francie, Španělsko a Spojené království). V období 2020–2021 byly zjištěny závažné nedostatky v oblasti navracení v případě Řecka.

úrovně bezpečnosti. Pravidlem jsou účinné a na bezpečnost orientované postupy hraničních kontrol založené na komplexních předvstupních informacích a dotazech zadaných do příslušných databází s cílem zajistit systematickou kontrolu všech osob překračujících vnější hranice. Členské státy jsou rovněž povinny zajistit komplexní mechanismus pro monitorování vnějších hranic a účinnou ostrahu hranic s cílem zajistit úplnou informovanost o situaci a přiměřenou reakci, včetně záchranu životů na moři.

Zvláštní výzvou je účelové využívání migrantů k politickým účelům, k němuž Komise v prosinci 2021 v reakci na výzvu Evropské rady předložila specializované návrhy: změnu Schengenského hraničního kodexu, která stanoví definici účelového využívání migrace<sup>36</sup>, a nový nástroj, který řeší situace účelového využívání v oblasti migrace a azylu<sup>37</sup>. Očekává se, že přijetí těchto návrhů poskytne pevný rámec pro případy účelového využívání v budoucnu a nebude tak nutné uchýlovat se k opatřením *ad hoc* podle čl. 78 odst. 3 SFEU<sup>38</sup>.

**Evropská integrovaná správa hranic** je společnou odpovědností všech členských států a zemí přidružených k Schengenu, orgánů a agentur Unie. V této souvislosti hraje klíčovou roli Evropská pohraniční a pobřežní stráž, která sdružuje příslušné vnitrostátní orgány a agenturu Frontex. Nedostatky na vnější hranici jedné země mohou mít dopad na všechny členské státy a následně mohou ohrozit fungování schengenského prostoru. Proto je třeba, aby správa hranic členských států byla vzájemně integrována s cílem zavést účinnou, účelnou a koordinovanou správu hranic na vnějších hranicích EU.

**Schengenská hodnocení ukázala**, že členské státy v uplynulých letech významně investovaly do lepší ochrany vnějších hranic, což vedlo ke zlepšení, které se projevilo během druhého hodnotícího cyklu (počínaje rokem 2020), a k odpovídající úrovni správy vnějších hranic obecně. Hodnocení však zjistila určité nedostatky, z nichž jedním je, že obecně **neexistuje odpovídající strategické řízení a plánování vnitrostátních kapacit** pro integrovanou správu hranic. To vede k omezené interinstitucionální spolupráci, překrývání kompetencí mezi jednotlivými orgány pro vnější hranice a roztržitému přidělování zdrojů. Problematické je zejména dlouhodobé plánování **lidských zdrojů a odborné přípravy**, jakož i systematické využívání informačních systémů pro hraniční kontroly, včetně **nízké úrovně propojení** v některých lokalitách, s cílem zajistit systematické kontroly v příslušných databázích. Obavy vzbuzuje rozdílné provádění, kvalita analýz rizik a hodnocení zranitelnosti v členských státech.

**Pokud jde o kontrolu hranic (hraniční kontroly a ostraha hranic)**, schengenská hodnocení ukázala, že členské státy obecně uplatňují schengenské *acquis* přiměřeně. Schengenská hodnocení rovněž poukázala na osvědčené postupy a inovativní činnosti, které členské státy provádějí za účelem účinného plnění schengenských kritérií. Navzdory celkově dobrému pokroku se opakovaně objevují nedostatky v ostraze vnějších hranic a nedostatečné postupy při hraničních kontrolách na některých hraničních přechodech. Ve většině členských států se hraniční kontroly provádějí na základě komplexní analýzy rizik. Nicméně ve způsobu, jakým některé členské státy používají evropský model analýzy rizik pro kontrolu hranic, jsou stále zjišťovány nedostatky<sup>39</sup>, které vedou k nedostatečné informovanosti o situaci, rozptýlenému plánování zdrojů a neadekvátním operativním opatřením.

---

<sup>36</sup> COM(2021) 891.

<sup>37</sup> COM(2021) 890.

<sup>38</sup> Dne 1. prosince 2021 přijala Komise návrh rozhodnutí Rady na základě čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jehož cílem je podpořit Lotyšsko, Litvu a Polsko stanovením opatření a operativní podpory, které jsou potřebné k tomu, aby bylo možné řádným a důstojným způsobem a při plném dodržování základních práv řešit příchody osob, které účelově využívá Bělorusko.

<sup>39</sup> Společný model integrované analýzy rizik <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

Na některých hraničních přechodech nejsou hraniční kontroly prováděny systematicky a neodpovídají normám. Příčinou jsou především nedostatečné lidské zdroje, nedostatek řádně vyškolených příslušníků pohraniční stráže a také špatné propojení s databázemi, což brání jednotnému a systematickému provádění kontrol za použití příslušných databází, včetně Schengenského informačního systému a databáze Interpolu o odcizených a ztracených cestovních dokladech (SLTD), a dává vzniknout významným bezpečnostním nedostatkům. To by mohlo znamenat ohrožení veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti, veřejného zdraví nebo mezinárodních vztahů kteréhokoli členského státu a EU jako celku.

Situaci dále zhoršuje nedostatečné provádění a uplatňování **směrnic o odpovědnosti dopravce<sup>40</sup> a o předběžných informacích o cestujících<sup>41</sup>** v některých členských státech. V zájmu boje proti nelegálnímu přistěhovalectví a zajištění účinných hraničních kontrol musí letečtí dopravci na žádost orgánů odpovědných za provádění kontrol osob na vnějších hranicích před ukončením odbavování předávat informace o cestujících, které dopravují na hraniční přechody, jimiž tyto osoby vstoupí na území členského státu. Pokud se tak nestane, nemají příslušníci pohraniční stráže k dispozici všechny potřebné informace, aby mohli provádět odpovídající hraniční kontroly. Do konce roku 2022 se předpokládá revize směrnice o předběžných informacích o cestujících<sup>42</sup>, jejímž cílem je odstranit nedostatky, které vyplynuly i z hodnocení roku 2020, a zajistit podmínky pro odpovídající provádění.

Některé členské státy mají **roztržštěný vnitrostátní situační obraz**, snížené možnosti odhalování a omezenou schopnost reakce, zejména na námořních a pozemních hranicích, což je způsobeno neexistencí integrovaných systémů ostrahy hranic, nedostatečnou koordinací a spoluprací mezi jejich vnitrostátními orgány ochrany hranic, jakož i rozptýleným **prováděním Evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR)<sup>43</sup>**. **Toto vše** ovlivňuje kvalitu ochrany hranic. Tyto nedostatky by mohly snížit operativní účinnost správy vnějších hranic a schopnost reakce, a ohrozit tak schengenský prostor. Platí to zejména na námořních a pozemních hranicích kvůli omezeným možnostem a integrovaným systémům ostrahy hranic, což ovlivňuje kvalitu hraničních kontrol. Tyto nedostatky by mohly snížit operativní účinnost správy vnějších hranic a schopnost reakce, a ohrozit tak schengenský prostor.

Dodržování základních práv, a zejména zásady *nenavracení*, je klíčovou zásadou při správě vnějších hranic EU. V roce 2020 se schengenských hodnocení v oblasti vnějších hranic začali účastnit pozorovatelé Agentury Evropské unie pro základní práva. Ti přispěli ke zjištění nedostatků a k vypracování doporučení ke zlepšení. Tvrzení o porušování základních práv na vnějších hranicích jsou vždy důvodem ke znepokojení. Pro zajištění ochrany základních práv na vnějších hranicích je zásadní účinné posouzení všech údajných porušení práv a v příslušných případech rychlé a nezávislé vyšetřování. Nezávislé mechanismy monitorování základních práv jsou v tomto ohledu osvědčeným postupem, který bude Komise nadále podporovat a financovat. Dodržování základních práv je aspektem, na který se vztahuje nový schengenský hodnotící a monitorovací mechanismus, jenž zajistí, aby byla přijata opatření pro prevenci a řešení případných nedostatků.

#### **Rámeček č. 5. Priority pro evropskou správu vnějších hranic**

- účinné provádění evropské integrované správy hranic,
- širší využívání analýzy rizik při ochraně hranic a plné začlenění výsledků hodnocení zranitelnosti do plánování a operací Evropské pohraniční a pobřežní stráže,

<sup>40</sup> Směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985.

<sup>41</sup> Směrnice Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců sdělovat údaje o cestujících.

<sup>42</sup> Viz příloha I pracovního programu Komise na rok 2022 (COM(2021) 645 ze dne 19.10.2021).

<sup>43</sup> Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) je rámcem pro výměnu informací a spolupráci mezi členskými státy a agenturou Frontex s cílem zlepšit informovanosti o situaci a zvýšit schopnost reakce na vnějších hranicích.

- zlepšení kvality hraničních kontrol uplatňováním postupů založených na informacích a intenzivnější využívání informací před příjezdem zavedením informačních systémů pro hraniční kontroly, včetně přijetí návrhu Komise na revizi směrnice o předběžných informacích o cestujících,
- posílení vnitrostátních integrovaných systémů ostrahy hranic a spolupráce mezi agenturami,
- zavedení spolehlivých vnitrostátních systémů odborné přípravy pro kontrolu hranic<sup>44</sup>,
- zavedení vnitrostátních mechanismů monitorování základních práv.

## 4.2 Vízová politika

Schengenský prostor nemůže účinně fungovat bez společné vízové politiky. Jedná se o nástroj, který má usnadnit vstup legálních návštěvníků, například turistů a osob cestujících za obchodem, a zároveň zabránit bezpečnostním rizikům a riziku nelegální migrace do EU. Vízový kodex<sup>45</sup> stanoví harmonizované postupy a podmínky pro vyřizování žádostí o víza a vydávání víz a Vízový informační systém<sup>46</sup> zajišťuje, že konzuláty, pohraniční stráž, donucovací orgány, imigrační a další příslušné orgány mají přístup k údajům o žadatelích o víza.

Cestovní omezení v souvislosti s pandemií COVID-19 vedla k masivnímu poklesu žádostí o schengenská víza. Zatímco před pandemií obdržely konzuláty států zapojených do schengenského prostoru 16 milionů žádostí o víza v roce 2018 a 17 milionů v roce 2019, v roce 2020 klesl počet žádostí na 3 miliony a v roce 2021 na 2,5 milionu.

Pandemie rovněž omezila provádění schengenských hodnocení v této oblasti politiky, neboť hodnocení probíhají na konzulátech členských států ve třetích zemích s vízovou povinností. V letech 2020 a 2021 bylo možné provést pouze dvě hodnocení. Mnoho členských států však dosáhlo dobrého pokroku v provádění svých akčních plánů souvisejících s předchozími hodnoceními. Uzavření dvanácti akčních plánů v uplynulých dvou letech znamená, že značný počet zjištěných nedostatků byl úspěšně odstraněn.

Členské státy provádějí společnou vízovou politiku do značné míry náležitým způsobem, přičemž rozhodnutí o udělení či neudělení víza jsou celkově dobře odůvodněná. Některé z hlavních problémů se týkají následujících jevů:

- Postupy členských států při určování platnosti víz nebo požadovaných podpůrných dokladů se nadále liší, a to navzdory pravidlům o platnosti víz zakotveným ve vízovém kodexu a právně závazným harmonizovaným seznamům podpůrných dokladů přijatým Komisí.
- Nedostatečné školení a nedostatek personálu vedoucí k procesním vadám.
- Využívání externích poskytovatelů služeb je rozšířené, ale kontrola jejich činnosti je nedostatečná.
- Využívání Vízového informačního systému není optimální z důvodu občasné nedostatečné kvality údajů, které jsou do něj zadávány, skutečnosti, že vnitrostátní systémy řešení případů nejsou vždy přizpůsobeny vízovému kodexu a pracovnímu toku Vízového informačního systému, a dále z důvodu nedostatečného proškolení v oblasti informačních technologií a omezeného povědomí o některých funkcích a výhodách systému.

V rámci procesu monitorování předchozích hodnocení Komise opakovaně vyzvala členské státy, aby se těmito otázkami zabývaly, a v rámci Nástroje pro finanční podporu správy hranic a víza

<sup>44</sup> Společné hlavní osnovy pro odbornou přípravu pohraniční a pobřežní stráže v EU jsou jedinými osnovami, které stanoví základní vzdělávací standardy na operativní úrovni pro pohraniční stráž v členských státech Evropské unie. Komise a agentura Frontex neustále vybízejí členské státy, aby je využívaly.

<sup>45</sup> Nařízení (ES) č. 810/2009 (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

<sup>46</sup> Nařízení (ES) č. 767/2008 (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60).

(2021–27), který je součástí Fondu pro integrovanou správu hranic, byla na podporu příslušných opatření poskytnuta odpovídající finanční podpora.

Dne 27. dubna 2022 předložila Komise návrh na **digitalizaci postupů pro udělování víz**, který má modernizovat a zefektivnit podávání a vyřizování žádostí o víza a zároveň posílit bezpečnost schengenského prostoru. Téhož dne Komise navrhla zrušit vízovou povinnost pro státní příslušníky Kuvajtu a Kataru. V následujících měsících provede hodnocení revidovaného vízového kodexu, který vstoupil v platnost v únoru 2020. Bude i nadále pečlivě sledovat třetí země, kterým byl povolen bezvízový styk s EU, zejména prostřednictvím zprávy o mechanismu pozastavení vízové povinnosti<sup>47</sup>, a bude rovněž pokračovat v úzké spolupráci s dotčenými členskými státy a Spojenými státy s cílem dosáhnout úplné vzájemnosti ve věci bezvízového styku pro zbývající členské státy, konkrétně Bulharsko, Kypr a Rumunsko. Kromě toho Komise v koordinaci s členskými státy pozorně sleduje programy pro udílení občanství za investice, které realizují třetí země s bezvízovým stykem, neboť příjemci těchto programů mohou získat volný přístup do schengenského prostoru. Nedávno se Rada na návrh Komise rozhodla dočasně pozastavit platnost bezvízového styku pro majitele vanuatských pasů vydaných po roce 2015 kvůli rizikům spojeným s programem Občanství za investice<sup>48</sup>. Členské státy budou muset nadále úzce spolupracovat s agenturou eu-LISA a s Komisí na modernizaci svých informačních systémů pro zpracování víz, jež je potřebná v důsledku modernizace Vízového informačního systému. Schengenská hodnocení v této oblasti politiky budou obnovena v červnu 2022 s ohledem na vývoj epidemiologické situace.

#### **Rámeček č. 6. Priority vízové politiky**

- Rychlý pokrok v jednáních o návrhu týkajícím se digitalizace vízových postupů.
- Rychlý pokrok v jednáních o návrhu na osvobození Kuvajtu a Kataru od vízové povinnosti.
- Příprava zavedení revidovaného Vízového informačního systému.
- Zintenzivnění kontroly třetích zemí, které získaly bezvízový přístup do EU.
- Zintenzivnění kontroly občanství a pobytových režimů investorů ve třetích zemích v souladu s doporučením C(2022) 2028<sup>49</sup>.
- Obnovení schengenských hodnocení od června 2022.

### **4.3 Navracení osob bez zákonného práva na pobyt**

Zintenzivnění úsilí o snížení nelegální migrace do EU a lepší ochranu vnějších hranic by mělo jít ruku v ruce s přijetím opatření k účinnému **navracení** státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na území členských států. Každoročně je přibližně 400 000 státním příslušníkům třetích zemí nařízeno opustit území Unie, ale pouze 140 000 z těchto osob (v roce 2020 jich bylo méně i kvůli restriktivním opatřením k potlačení pandemie) se skutečně vrátí do třetí země, z čehož přibližně 45 % tvoří dobrovolné návraty. Zlepšení účinnosti návratových systémů členských států je rovněž důležitým aspektem práce na vytvoření společného systému EU pro navracení, jak je stanoven v Paktu o migraci a azylu, který spojuje silnější struktury uvnitř EU, zejména posílený právní rámec, s přepracovanou směrnicí o navracení a účinnější spoluprací se třetími zeměmi. Kromě toho se v souladu se Strategií EU pro dobrovolný návrat a opětovné začlenění, přijatou v dubnu 2021, rozvíjí jednotnější a koordinovanější přístup členských států k

<sup>47</sup> Komise musí každoročně podávat Evropskému parlamentu a Radě zprávu o průběžném plnění požadavků na osvobození od vízové povinnosti v případě zemí, jejichž státní příslušníci získali bezvízový přístup před méně než sedmi lety po úspěšném ukončení dialogu o liberalizaci vízového režimu (Albánská republika, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Republika Severní Makedonie, Republika Srbsko, Gruzie, Moldavská republika, Ukrajina). Čtvrtá zpráva v rámci mechanismu pro pozastavení vízové povinnosti byla přijata dne 4. srpna 2021 (COM(2021) 602).

<sup>48</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2022/366.

<sup>49</sup> C(2022) 724 final.

využití plného potenciálu dobrovolných návratů a opětovného začlenění s cílem zvýšit účinnost a udržitelnost společného systému EU pro navrácení ku vzájemnému prospěchu navrácených osob, EU a třetích zemí.

Schengenská hodnocení prokázala zlepšení v této oblasti, přičemž vnitrostátní právní předpisy a postupy členských států jsou nyní lépe sladěny s požadavky směrnice o navrácení. Stále je však třeba zlepšení, aby bylo zajištěno plné dodržování základních práv. V jednom členském státě byly zjištěny závažné nedostatky v důsledku nevhodných podmínek zadržování a nedostatečných procesních záruk.

Pokud jde o účinnost systémů navrácení, ne všechny členské státy systematicky vydávají rozhodnutí o navrácení státním příslušníkům třetích zemí bez zákonného práva na pobyt. Rozdílná praxe existuje v oblasti zákazů vstupu, které nejsou systematicky vydávány, pokud státní příslušníci třetích zemí nesplní povinnost návratu, což omezuje jejich odrazující účinek.

**Problémem zůstává účinný výkon rozhodnutí o navrácení**, který je ovlivněn také omezenou spoluprací v oblasti zpětného přebírání ze strany třetích zemí. Vedle těchto vnějších výzev existují také překážky v rámci vnitrostátních systémů, které odhalila schengenská hodnocení a které brání účinnosti systémů navrácení členských států. Kromě toho je třeba zlepšit shromažďování údajů v oblasti navrácení, aby bylo možné lépe vytvářet, provádět a hodnotit politiky. Hlavní problémy zjištěné v řadě členských států se týkají:

- omezených/nedostatečných zdrojů určených na návrat, pokud jde o personál a infrastrukturu,
- nedostatečného nebo neúčinného monitorování toho, jak se provádějí rozhodnutí o navrácení, a to i prostřednictvím informačních systémů pro řízení případů navrácení,
- omezené dostupnosti a využívání programů dobrovolného návratu a opětovného začlenění (včetně poradenství v oblasti navrácení),
- omezeného využívání alternativ k zadržení s cílem zabránit útekům a nedostatku specializovaných zadržovacích kapacit.

Komise úzce spolupracuje s členskými státy, aby zajistila úplné provedení pravidel pro navrácení a případné následné kroky, včetně řízení o porušení Smlouvy. Zvláštní pozornost je věnována provádění návratových řízení, například vydávání rozhodnutí o navrácení a jejich účinnému výkonu, jakož i dodržování práv migrantů – zejména dětí a zranitelných osob – ve všech fázích procesu navrácení.

Dne 2. března 2022 Komise jmenovala první koordinátorku EU pro navrácení. Koordinátorka pro navrácení bude propojovat jednotlivé oblasti návratové politiky EU, vycházet z pozitivních zkušeností členských států s řízením navrácení a usnadňovat bezproblémové a vzájemně propojené provádění procesu navrácení. Komise aktuálně zřizuje síť na vysoké úrovni pro navrácení, která bude nápomocná koordinátorce pro navrácení s cílem usnadnit praktickou spolupráci mezi členskými státy, Komisí a agenturou Frontex a sloužit jako důvěryhodný prostor pro konstruktivní výměnu a dialog o otázkách navrácení na vysoké úrovni.

#### **Rámeček č. 7. Priority politiky navrácení**

- Rychlé přijetí obnoveného právního rámce pro navrácení na základě přepracované směrnice o navrácení.
- Podpora dobrovolného návratu a opětovného začlenění jako nedílné součásti společného systému EU pro navrácení v souladu se Strategií EU pro dobrovolné návraty a opětovné začlenění.
- Plné využívání operativní a praktické podpory, kterou může v této oblasti poskytnout agentura Frontex.

#### 4.4 Policejní spolupráce<sup>50</sup>

V prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je dobrá **policejní spolupráce** mezi členskými státy nezbytná pro zajištění bezpečnosti a důvěry v schengenském prostoru, a zejména v příhraničních regionech. Podle posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v EU v roce 2021 (EU SOCTA), které zveřejnil Europol, působí téměř 70 % organizovaných zločineckých sítí ve více než třech členských státech. Policisté musí být v boji proti nadnárodní trestné činnosti schopni účinně, rychle a systematicky spolupracovat v celé EU.

Dosud provedená schengenská hodnocení v oblasti policejní spolupráce zdůraznila, že ačkoli členské státy obecně dodržují schengenské *acquis*, **praktickému využívání některých nástrojů přeshraniční policejní spolupráce**, které mají členské státy k dispozici, **brání řada překážek**.

Přeshraniční policejní spolupráci, jak je uvedena v návrhu doporučení Rady o operativní policejní spolupráci, komplikuje skutečnost, že v mnoha členských státech vedle sebe existují různé policejní orgány, např. policie s vojenským statutem, policie s civilním statutem, celostátní, oblastní (regionální) nebo místní policie. Je nezbytné, aby každý členský stát organizoval svou vnitřní koordinaci takovým způsobem, aby se přeshraniční a mezinárodní spolupráce byly schopny účastnit všechny příslušné orgány. Za tímto účelem téměř všechny členské státy určily jednu složku jako **jednotné kontaktní místo**<sup>51</sup>, které je příslušné pro veškerou přeshraniční a mezinárodní operativní spolupráci v oblasti prosazování práva a výměny informací. Jednotná kontaktní místa, která jsou základními prvky přeshraniční spolupráce v oblasti prosazování práva a operativní výměny informací, trpí nedostatkem integrace a na míru upravené odborné přípravy pro zaměstnance, což omezuje přínos prudkého nárůstu výměny informací v posledních letech.

Účinná přeshraniční spolupráce vyžaduje interoperabilní komunikační prostředky a mobilní přístup k příslušným databázím při dodržení nezbytných bezpečnostních opatření. Pro bezpečnou přeshraniční výměnu informací by měly být k dispozici technické systémy používané na vnitrostátní úrovni, včetně zabezpečené elektronické pošty a rádiových komunikačních systémů, zejména v případě pronásledování. V důsledku nedostatku odpovídajících technických nástrojů se policisté ve většině členských států uchylují k nezabezpečeným radiokomunikačním prostředkům nebo mobilním telefonům, aby se spojili s příslušným dispečinkem za účelem prověrek. Tento postup s sebou nese riziko selhání komunikace (časté v horských oblastech) a nedorozumění (např. v případě problémů s přepisem). Stejná rizika hrozí v případě, že policisté v terénu nemají odpovídající mobilní přístup k databázím. Když policisté kontrolují určitou osobu během společné hlídky nebo při cílených společných akcích v příhraničních oblastech, musí mít okamžitý a odpovídající přístup do svých vnitrostátních a mezinárodních databází, k nimž jej mají podle vnitrostátních právních předpisů. Pokud se správně nezobrazí dostupné informace nebo opatření, která mají být učiněna, mohou například hledání zločinci projít bez povšimnutí několika zeměmi. Kromě policistů v terénu potřebují přímý přístup k příslušným mezinárodním databázím také vyšetřovatelé. Vzhledem k tomu, že většina pachatelů trestné činnosti působí přeshraničně, je pro úspěšné vyšetřování trestné činnosti zásadní včasné odhalení mezinárodních vazeb.

V neposlední řadě se v EU se značně liší rozsah, v jakém jsou umožněny **přeshraniční operativní policejní činnosti** (např. pronásledování nebo přeshraniční dohled). Zatímco některé země ve velké míře umožňují vzájemný přístup do databází donucovacích orgánů (včetně celních orgánů a

<sup>50</sup> Do „policejní spolupráce“ jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování (článek 87 SFEU).

<sup>51</sup> Jednotným kontaktním místem se rozumí vnitrostátní ústřední orgán odpovědný za mezinárodní policejní spolupráci uvedený v čl. 39 odst. 3 Úmluvy k provedení Schengenské dohody;

pohraniční strážce), jiné stanoví příliš úzká geografická nebo časová omezení pro pronásledování nebo neumožňují zahraničním policistům zadržet podezřelé osoby na svém území během pronásledování.

Součástí schengenského *acquis* je Úmluva k provedení Schengenské dohody<sup>52</sup>, která stanoví základní zásady policejní spolupráce, a tzv. švédské rámcové rozhodnutí 2006/960/SVV, které zjednodušuje výměnu informací mezi donucovacími orgány. Ustanovení Úmluvy dávají smluvním státům značnou flexibilitu, pokud jde o způsob, jakým se rozhodnou Úmluvu provádět. V praxi se k dalšímu rozvoji tohoto společného základu systematicky využívají dvoustranné nebo mnohostranné dohody<sup>53</sup>. V současné době existuje přibližně 60 takových dohod mezi členskými státy EU.

Hlavním problémem v oblasti policejní spolupráce je skutečnost, že legislativní rámec je roztržitý a ponechává členským státům velkou volnost při jeho provádění. Návrhy týkající se policejní spolupráce<sup>54</sup> se snaží tuto situaci řešit a posílit policejní spolupráci tím, že stanoví jasné kanály a časové rámce pro výměnu informací a posilují úlohu Europolu. Komise vítá pokrok, kterého dosáhla Rada, jejímž cílem je přijmout v červnu 2022 obecný přístup ke směrnici a nařízení, jakož i schválit doporučení o operativní policejní spolupráci. Trialogy k těmto návrhům by proto mohly být zahájeny ještě letos a jejich následné přijetí se očekává do konce roku 2023.

Je nezbytné pokračovat ve vývoji nástrojů, které mají policejní orgány k dispozici. Používání a výměna předběžných informací o cestujících ve spojení se jmennou evidencí cestujících již přinesly hmatatelné výsledky v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti. Připravuje se nová legislativní iniciativa, jejímž cílem je zlepšit využívání předběžných informací o cestujících také pro účely prosazování práva, a to posílením právní jistoty a odstraněním nedostatků, které vyplynuly z hodnocení směrnice o předběžných informacích o cestujících v roce 2020<sup>55</sup>, a zároveň zajištěním nezbytných záruk. Její představení je naplánováno na konec roku 2022.

#### **Rámeček č. 8. Priority policejní spolupráce**

- Rychlé přijetí návrhů týkajících se policejní spolupráce a provádění doporučení o operativní policejní spolupráci, které má Rada přijmout v červnu.
- Přijetí návrhu nového legislativního opatření Komisí do konce roku 2022, které se týká předběžných informací o cestujících a které posílí jejich využívání pro účely vymáhání práva.
- Další integrace kanálů mezinárodní spolupráce, zlepšení systémů řízení případů a automatizace procesů v jednotných kontaktních místech.
- Účinný a přímý online přístup do vnitrostátních, unijních a mezinárodních databází donucovacích orgánů pro pracovníky jednotných kontaktních míst, vyšetřovatele a policisty v terénu, pokud je to nezbytné pro jejich úkoly.
- Efektivní mobilní přístup k (mezi)národním databázím pro policisty v terénu, zejména v příhraničních oblastech.
- Interoperabilita radiokomunikačních nástrojů.

## **4.5 Schengenský informační systém**

<sup>52</sup> Články 39 až 47 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

<sup>53</sup> Ustanovení čl. 39 odst. 5 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

<sup>54</sup> Jedná se o návrh doporučení Rady o operativní policejní spolupráci (COM/2021/780 final), návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o výměně informací mezi donucovacími orgány členských států (COM(2021) 782 final) a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o automatizované výměně údajů pro policejní spolupráci (COM(2021) 784 final).

<sup>55</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>

Schengenský informační systém (SIS) je klíčovým kompenzačním opatřením za zrušení kontrol na vnitřních hranicích, jelikož nabízí základní podporu pro migrační a bezpečnostní politiky napříč schengenským prostorem a na jeho vnějších hranicích.

Význam systému SIS pro bezpečnost a správu hranic v Evropě stále roste. Přestože bylo využívání tohoto systému ovlivněno krizí COVID-19 v důsledku souvisejícího omezení cestování a snížení počtu kontrol na hranicích prováděných v té době, využívání systému SIS v Evropě se nyní neustále zvyšuje, přičemž na konci roku 2021 dosáhlo maximálního počtu téměř 90 milionů záznamů<sup>56</sup> zadaných členskými státy do databáze Schengenského informačního systému<sup>57</sup>. V prosinci 2019, těsně před začátkem pandemie, dosáhl počet vyhledávání v Schengenském informačním systému rekordních 6,6 miliardy a bylo dosaženo rekordní úrovně 283 713 pozitivních nálezů<sup>58</sup> (více než dvojnásobek oproti 128 598 pozitivním nálezům v roce 2014). V roce 2021 bylo v systému SIS<sup>59</sup> provedeno více než 7 miliard vyhledávání a dosaženo 222 967 pozitivních nálezů, což přispělo k řešení tohoto počtu případů v evropských zemích, které systém využívají.

Na základě provedených schengenských hodnocení lze vyvodit závěr, že **členské státy obecně zavedly a používají systém Schengenský informační systém účinně a jednotně**. Ačkoli byly v některých členských státech zjištěny závažné nedostatky při zavádění Schengenského informačního systému, tyto země urychleně a aktivně pracují na jejich nápravě.

Během hodnocení se objevily některé **opakující se nedostatky**:

- Členské státy nezadávají do Schengenského informačního systému všechny relevantní informace. Například nejsou vždy přiloženy otisky prstů a fotografie, i když jsou tyto údaje v jednotlivých zemích k dispozici. V některých případech je to způsobeno nedostatkem technických nástrojů nebo povinných postupů na úrovni jednotlivých zemí, které by od orgánů vytvářejících záznam vyžadovaly, aby tyto údaje doplnily, jsou-li k dispozici.
- Koncovým uživatelům, tj. policistům, pohraničnickům a dalším uživatelům, kteří do systému nahlízejí, se nezobrazují všechny informace dostupné v záznamu Schengenského informačního systému (například dostupná fotografie určité osoby). Ztěžuje to správnou identifikaci osoby, která je předmětem záznamu, a přijetí příslušných opatření.
- V některých členských státech se nepodařilo pokročit ve využívání nových nástrojů, například funkce vyhledávání otisků prstů v systému SIS. Má to závažné důsledky, které vedou k bezpečnostním mezerám.
- Centrály SIRENE – správní struktury, které se zabývají výměnou informací doplňujících záznamy Schengenského informačního systému – jsou jádrem fungování Schengenského informačního systému, ale ne vždy mají dostatečné personální a technické zdroje, včetně automatizovaných a integrovaných pracovních nástrojů, které by jim umožnily účinnou výměnu těchto informací.
- Omezené navyšování lidských a technických zdrojů v centrálních SIRENE často vede k tomu, že tyto struktury jsou na hranici svých možností. Kvalita a rychlost výměny informací a operativní spolupráce mezi úřady mají zásadní význam pro následné kroky v

---

<sup>56</sup> „Záznamem“ se rozumí soubor údajů zadaných do Schengenského informačního systému umožňující příslušným orgánům identifikovat osobu nebo věc za účelem přijetí konkrétního opatření.

<sup>57</sup> V porovnání s údaji z doby před čtyřmi lety (71 milionů do prosince 2016) se jedná o nárůst o téměř 20 milionů záznamů.

<sup>58</sup> „Pozitivním nálezem“ se rozumí každá shoda, která splňuje následující kritéria: a) byla potvrzena: i) koncovým uživatelem nebo ii) příslušným orgánem v souladu s vnitrostátními postupy, pokud daná shoda byla založena na srovnání biometrických údajů, a b) jsou požadována další opatření.

<sup>59</sup> V roce 2019 bylo v systému SIS provedeno 6,6 miliardy vyhledávání a v roce 2021 to bylo 7,0 miliardy vyhledávání.

návaznosti na pozitivní nálezy, například pro zajištění ochrany pohřešovaných a zranitelných osob.

- Některé členské státy nepropojily své systémy automatického rozpoznávání registračních značek se Schengenským informačním systémem, což snižuje celkovou bezpečnost v rámci Schengenu a na vnějších hranicích.

#### **Rámeček č. 9. Priority Schengenského informačního systému**

- Co nejrychlejší zavedení obnoveného Schengenského informačního systému, který bude obsahovat nové kategorie záznamů a přinese nové funkce, které ještě zvýší účinnost tohoto systému.
- V centrálách SIRENE členských států je třeba posílit odpovídající personální obsazení a zdroje a automatizovat pracovní postupy, aby bylo možné zpracovat vysoký počet pozitivních nálezů a zajistit kvalitu a rychlost výměny informací a spolupráce.
- Plné využití funkce vyhledávání otisků prstů v Schengenském informačním systému.

## **4.6 Ochrana údajů**

Další důležitou součástí schengenského *acquis* jsou pravidla ochrany osobních údajů. Hlavními legislativními požadavky platnými v této oblasti jsou zvláštní ustanovení o ochraně osobních údajů v *acquis* Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému a v budoucnu nových informačních systémů (Systém vstupu a výstupu, systém ETIAS, interoperabilita), ustanovení obecného nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)<sup>60</sup>, na něž *acquis* těchto systémů odkazuje, a směrnice o prosazování práva v oblasti ochrany údajů<sup>61</sup>.

Posouzení toho, jak členské státy provádějí a uplatňují schengenské *acquis*, zejména ve vztahu k systémům SIS a VIS na základě požadavků na ochranu údajů, je zásadní zárukou.

Ačkoli během schengenského hodnocení nebyly zjištěny žádné závažné nedostatky a soulad s platnými právními akty EU je třeba v jednotlivých případech posuzovat individuálně, stále existuje několik **opakujičích se problémů**, které je třeba řešit:

- Některé vnitrostátní úřady pro ochranu údajů nemají dostatečné lidské a finanční zdroje, což jim brání v plnění všech úkolů souvisejících se Schengenským informačním systémem a Vízovým informačním systémem.
- U některých úřadů pro ochranu údajů hrozí, že jejich práce bude vystavena vnějšímu vlivu, což by mohlo ovlivnit jejich nezávislost.
- Ne všechny úřady pro ochranu údajů získaly účinné nápravné pravomoci vůči donucovacím orgánům.
- V některých členských státech bylo považováno za nezbytné, aby úřady pro ochranu údajů prováděly častější a komplexnější inspekce za účelem plnění jejich úkolu sledovat zákonnost zpracování údajů v rámci Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému.
- Úřady pro ochranu údajů často neplní požadavek, aby nejméně jednou za čtyři roky provedly audit operací zpracování údajů v Schengenském informačním systému a ve Vízovém informačním systému.
- Často je také nutné zlepšit informace o právech subjektů údajů v souvislosti se Schengenským informačním systémem a Vízovým informačním systémem a o postupu při využívání těchto práv.

<sup>60</sup> Nařízení (EU) 2016/679, Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1.

<sup>61</sup> Směrnice (EU) 2016/680, Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89.

- Období uchování protokolů z dotazů v informačních systémech není v některých případech stále v souladu se schengenským *acquis*.
- Správci údajů často neprovádějí žádný proaktivní vlastní audit dodržování ochrany údajů ani žádné pravidelné přezkumy protokolů.
- V neposlední řadě není vždy zajištěno pravidelné a průběžné školení o ochraně a bezpečnosti údajů pro všechny operativní zaměstnance, kteří mají přístup k informačním systémům.

#### Rámeček č. 10. Priority v oblasti ochrany údajů

- Členské státy by měly úřadům pro ochranu údajů poskytnout dostatečné zdroje, aby mohly plnit všechny úkoly související se Schengenským informačním systémem a Vízovým informačním systémem.
- Úřady pro ochranu údajů by měly zajistit, aby se nejméně jednou za čtyři roky prováděly audity operací zpracování údajů v Schengenském informačním systému a ve Vízovém informačním systému.
- Příslušné orgány Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému by měly na tato doporučení navázat, zejména pokud jde o vlastní audit a odbornou přípravu.
- Při zavádění nových informačních systémů pro ochranu hranic (Systém vstupu/výstupu, systém ETIAS, interoperabilita) musí všechny odpovědné subjekty plně přijmout přístup založený na ochraně soukromí již od návrhu. Mělo by být zajištěno, že požadavky na ochranu údajů jsou plně integrovány a že budou dodržovány od počátku používání těchto systémů.

## 5. Další postup

I když jsme dnes lépe připraveni reagovat na současné a budoucí výzvy, každý právní předpis nebo rámeček je jen tak dobrý, jak účinně a včas se provádí.

Schengenská hodnocení provedená v posledních letech potvrdila, že členské státy provádějí schengenské *acquis* v různých oblastech politiky náležitým způsobem a že mechanismus dosáhl svého požadovaného a zamýšleného účinku. Byly však zjištěny nedostatky a závady, přičemž v některých oblastech je stále třeba dosáhnout pokroku. Tato zpráva určuje klíčové prioritní oblasti, které vyžadují urychlené zlepšení, a zdůrazňuje, že je nutné rychle a přiměřeně zavést všechny dostupné nástroje.

Díky schengenskému cyklu má nyní schengenský prostor **posílenou a spolehlivou správu**, která zajišťuje politické řízení pro odpovídající provádění a pravidelnou kontrolu právních předpisů. V návaznosti na první kroky při provádění cyklu je třeba i nadále zaručovat společné úsilí a společnou odpovědnost členských států, orgánů a agentur EU za tento proces na cestě k dalšímu ročnímu cyklu v roce 2023.

Je nezbytné pokračovat v práci na vytvoření plně **účinné evropské integrované správy hranic**, která by spojila všechny příslušné subjekty na evropské i vnitrostátní úrovni. V prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je nezbytná dobrá **policejní spolupráce** mezi členskými státy spolu s účinným používáním rozsáhlých informačních systémů, zejména **Schengenského informačního systému**, jakož i účinná **návratová a společná vízová politika**.

Kromě toho je zásadní nepřestat věnovat pozornost úplnému zavedení nové IT architektury do konce roku 2023. EU navrhla jeden z **technologicky** nejvyspělejších systémů správy hranic na světě a my musíme tento ambiciózní projekt včas realizovat.

**Poskytnutí dostatečných zdrojů a odborné přípravy** osobám, které provádějí a prosazují schengenské *acquis*, má zásadní význam pro zajištění účinného provádění našich právních závazků v praxi. V této souvislosti hrají klíčovou roli agentury EU a je důležité zajistit, aby byly jejich mandáty plně využity.

Klíčové je rychlé a účinné provádění **doporučení** uvedených v schengenských hodnoceních.

**Větší politická odpovědnost založená na dialogu a pravidelném monitorování zajistí plnění priorit schengenského prostoru. Komise proto vyzývá členské státy a agentury EU, aby podnikly nezbytné kroky k dosažení těchto priorit a přijaly nezbytná následná opatření.**

**V tomto ohledu Komise vyzývá Schengenskou radu, aby na svém červnovém zasedání schválila klíčové prvky nového modelu správy Schengenu a priority pro období let 2022–2023, které jsou uvedeny v této zprávě. Komise bude v rámci tohoto procesu pečlivě poskytovat součinnost na politické i technické úrovni a na konci ročního cyklu podá zprávu o dosaženém pokroku a následných opatřeních.**