

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2016
7. volební období

231.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
ze 43. schůze
ze dne 4. února 2016

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropské pohraniční a pobřežní strážní a zrušení nařízení (ES) č. 2004/2007, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES /kód dokumentu 15398/15, KOM(2015) 671 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Heleny Langšádlové a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Helena Langšádlová v. r.
zpravodajka

Ondřej Benešík v. r.
předseda

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní stráží a o zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES

**KOM(2015) 671 v konečném znění, kód Rady 15398/15
Interinstitucionální spis 2015/0310/COD**

- **Právní základ:**
Článek 77 odst. 2 písm. b) a d) a článek 79 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
17. 12. 2015
- **Datum projednání ve VEZ:**
14. 1. 2016 (1. kolo)
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 7. 1. 2016, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 2. 2. 2016 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

Předložený návrh je součástí legislativního balíčku na zlepšení správy vnějších hranic EU přijatého v návaznosti na probíhající migrační a uprchlickou krizi v EU. Jeho cílem je *vytvoření evropské pohraniční a pobřežní stráže*, která má napomoci účinnějšímu řízení migrace v rámci EU a především pak zajištění vysoké úrovně bezpečnosti pro unijní občany za současného zachování volného pohybu osob bez kontrol na vnitřních hranicích. Komise tímto krokem reagovala na celou řadu problémů, jež se v souvislosti se správou vnějších hranic objevily v loňském roce (enormní nárůst nelegální migrace, rozsáhlé druhotné pohyby příchozích osob, hrozby teroristických útoků a další) a které prokázaly, že stávající systém je v aktuálních podmínkách zcela nedostatečný a neefektivní.

Postupné zavedení *integrovaného systému řízení vnějších hranic* předpokládá již čl. 77 odst. 1 písm. c) SFEU. Tato myšlenka byla dále rozvedena v *Evropském programu pro migraci*¹ z května 2015 a k její realizaci nedlouho poté opakovaně vyzvala také Evropská rada. V podobě ambiciózního návrhu na vytvoření evropské pohraniční a

¹ KOM(2015) 240 v konečném znění. K dispozici [zde](#).

pobřežní stráž se následně objevila rovněž v *pracovním programu Komise na rok 2016*². Legislativní balíček byl Komisí představen 15. prosince 2015 a kromě této iniciativy obsahuje dále celou řadu souvisejících návrhů:

- *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění Schengenský hraniční kodex (nařízení č. 562/2006) v souvislosti s posílením kontrol na vnějších hranicích (KOM(2015) 670 v konečném znění);*
- *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí jednotný formát cestovního dokladu pro účely navracení nelegálně pobývajících osob (KOM(2015) 668 v konečném znění);*
- *doporučení Komise obsahující Praktickou příručku pro uplatňování a řízení Evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR) určenou příslušným vnitrostátním orgánům (C(2015) 9206 v konečném znění);*
- *návrhy na změnu nařízení upravujících fungování Agentury pro námořní bezpečnost (KOM(2015) 667 v konečném znění) a Agentury pro kontrolu rybolovu (KOM(2015) 669 v konečném znění), jejichž činnost má být takto provázána s činností evropské pohraniční a pobřežní stráže.*

• **Obsah a dopad:**

Evropská integrovaná správa hranic by měla být založena na čtyřstupňovém modelu kontroly přístupu, který zahrnuje 1) opatření v třetích zemích v rámci společné vízové politiky; 2) opatření prováděná ve spolupráci se třetími zeměmi; 3) opatření týkající se ochrany samotné vnější hranice, včetně analýzy rizik; a 4) opatření v oblasti volného pohybu osob zahrnující rovněž problematiku navracení. Navrhovaný koncept evropské pohraniční a pobřežní stráže předpokládá její působení ve všech čtyřech zmíněných oblastech. S ohledem na to je Komise přesvědčena, že její zřízení velmi výrazně přispěje k účinnému fungování výše popsaného modelu.

Jejím základem bude vytvoření **Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž** (dále jen "Agentura"), která vznikne na základech existující agentury Frontex³ s tím, že bude mít výrazně větší pravomoci, aby byla schopna účinně reagovat na mimořádné migrační toky podobné těm, které se objevily v uplynulém roce.⁴ Správu vnějších hranic pak bude vykonávat společně s příslušnými vnitrostátními orgány členských států na základě **principu sdílené odpovědnosti**.⁵ Členské státy si tak ponechají hlavní odpovědnost za řízení vlastních úseků vnějších hranic a Agentura pak bude mít úkol zaručit, že jsou uplatňována unijní pravidla pro správu vnějších hranic, a to posuzováním, posilováním a koordinací akcí jednotlivých členských států, jimiž se zmíněná pravidla provádějí.

Jak již bylo zmíněno, činnost nové Agentury bude vycházet z dosavadní činnosti agentury Frontex. Její úkoly však budou podstatně širší a v souvislosti s tím získá rovněž některé pravomoci navíc. Jejím základním úkolem bude **příprava obecné analýzy rizik** vycházející z informací poskytovaných jednotlivými členskými státy. Analýzu bude zpracovávat **středisko pro monitorování a analýzu rizik** a její obsah bude mapovat ochranu hranic, navracení nelegálních migrantů, nezákonný druhotný

² KOM(2015) 610 v konečném znění. K dispozici [zde](#).

³ Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU.

⁴ Agentura Frontex v současnosti nemůže nakupovat své vlastní technické vybavení ani nedisponuje vlastním provozním personálem a je odkázána na příspěvky jednotlivých členských států. Stejně tak nemůže bez předchozího souhlasu členských států provádět vlastní návratové operace ani správu vnějších hranic a nemá jasně vymezený mandát pro pátrací a záchranné operace. Komise navrhuje mandát nové Agentury posílit tak, aby mohla všechny tyto problémy účinně řešit.

⁵ Celý tento systém pak bude souhrnně nazýván *evropskou pohraniční a pobřežní stráží*.

pohyb státních příslušníků třetích zemí v rámci Unie, prevenci přeshraniční trestné činnosti v jednotlivých členských státech, včetně napomáhání nedovolenému přistěhovalectví, boj proti obchodování s lidmi a terorismu, ale i situaci v sousedních třetích zemích. Na základě zjištěných hrozeb a rizik pak budou přijímána vhodná opatření ke zlepšení stávající situace (*tzv. mechanismus včasného varování*).

Situaci na vnějších hranicích pak bude Agentura dále sledovat prostřednictvím svých **styčných úředníků**, kteří budou přítomni v jednotlivých členských státech a budou mít přístup do jejich národních informačních systémů. Na základě jejich zpráv bude Agentura vyhotovovat tzv. **posouzení zranitelnosti**, v rámci nichž zhodnotí schopnosti daného členského státu čelit výzvám na své vnější hranici, a to i z hlediska vybavení a zdrojů, kterými disponuje, či krizových plánů, jež má připraveny pro mimořádné situace. V závěru těchto posouzení bude Agentura formulovat svá doporučení, jak zjištěné nedostatky ve stanovené lhůtě napravit. Přijetí příslušných opatření ze strany členského státu pak bude sledovat a případně také vynucovat. Nesplnění nápravných opatření bude moci vést až k **nucené spolupráci členského státu s Agenturou**, o níž rozhodne Komise formou prováděcího aktu.⁶

Agentura bude dále členským státům poskytovat **technickou a operativní pomoc** při správě vnějších hranic, a to na jejich žádost i z vlastní iniciativy. Za tímto účelem bude moci organizovat a koordinovat společné operace pro jeden či více členských států a vysílat do nich jednotky evropské pohraniční a pobřežní strážce či odborníky z řad vlastních zaměstnanců, včetně poskytnutí nezbytného technického vybavení. Jednotkám bude velet hostitelský členský stát v souladu s **operačním plánem** vypracovaným pro tyto účely ve spolupráci s Agenturou. V případech mimořádného tlaku na vnější hranice, který bude ohrožovat fungování schengenského prostoru, bude moci organizovat a koordinovat **zásahy rychlé reakce na hranicích**, a to i tehdy, bude-li se dotčený členský stát domnívat, že takové opatření není nutné. V takovém případě bude o provedení zásahu rozhodovat Komise formou prováděcího aktu a členský stát bude povinen tomuto rozhodnutí vyhovět.⁷ Pro tyto účely bude Agentura disponovat jednotkami z **rezervního týmu pro rychlé nasazení**, které budou doplňovány příslušníky pohraniční strážce a dalšími relevantními pracovníky z jednotlivých členských států. Pokud jde o hotspoty, Komise předpokládá, že zde by dotčeným členským státům měly být průběžně k dispozici posily v podobě **podpůrných týmů pro řízení migrace** složených z odborníků z členských států vyslaných Agenturou a EASO⁸, zástupců Europolu a dalších relevantních agentur EU, ale také odborníků z řad vlastních zaměstnanců Agentury. Agentura by zde zároveň měla být Komisi nápomocna při koordinaci činnosti těchto týmů.

Jak vyplývá z výše uvedeného, Agentura bude mít ve srovnání s agenturou Frontex vlastní personální zázemí i technické vybavení. V rezervním týmu pro rychlé nasazení by v jejím rámci mělo působit **minimálně 1 500 stálých příslušníků jednotek pohraniční a pobřežní strážce**⁹, kteří by měli být podle potřeby doplňováni příslušníky pohraniční strážce v jednotlivých členských státech. Agentura bude moci rovněž **sama pořizovat nebo pronajímat technické vybavení, případně jej vlastnit společně s členským státem**. Nad rámec toho bude **spravovat rezervu technického vybavení** poskytnutého členskými státy na základě potřeb, jež sama určí. Rezerva bude

⁶ Výkon prováděcích pravomocí bude vycházet z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. [182/2011](#) ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

⁷ Budou-li splněny další potřebné podmínky - viz čl. 18 návrhu.

⁸ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu.

⁹ Jejich minimální počet bude každoročně určován procenty z celkového počtu příslušníků pohraniční strážce v jednotlivých členských státech. Státy s vnější mořskou nebo pozemní hranicí dají k dispozici minimálně 2 % a ostatní státy pak minimálně 3 % svých příslušníků pohraniční strážce.

zahrnovat také dopravní prostředky a operativní vybavení pořízené členskými státy v rámci specifických akcí Fondu pro vnitřní bezpečnost.

Součástí Agentury bude také **Úřad pro navracení**, který bude pomáhat při koordinaci a organizaci návratových operací, včetně provádění návratových zásahů v členských státech, které vyžadují rozsáhlejší technickou a operativní pomoc (bude moci sama iniciovat). Za tímto účelem bude disponovat odborníky na navracení působícími v rámci **jednotek pro návratové zásahy**, které budou sestavovány podle konkrétních požadavků z rezerv vytvářených jednotlivými členskými státy. K usnadnění návratů by mělo přispět rovněž zavedení **evropského cestovního dokumentu pro účely návratu**, jehož přijetí bylo navrženo společně s předložením návrhu na vytvoření evropské pohraniční a pobřežní stráže.

Agentura bude dále **poskytovat odbornou přípravu** vnitrostátním instruktorům pohraniční stráže a zajišťovat semináře týkající se ochrany vnějších hranic a navracení pro úředníky příslušných vnitrostátních orgánů. V souvislosti s tím by měla také přispívat k výzkumu a většímu využívání vyspělých technologií dohledu (např. dálkově řízených letadlových systémů). Předpokládá se rovněž **pravidelná výměna informací s členskými státy** prostřednictvím nejrůznějších informačních systémů, ale také s jinými subjekty Unie¹⁰ či mezinárodními organizacemi. Důležitou roli bude hrát rovněž ve **vztazích s třetími zeměmi**, kde by měla působit jako podpůrný a koordinační článek. S orgány třetích zemí pak bude spolupracovat při navracení a získávání cestovních dokladů. Za tímto účelem bude **do třetích zemí vysílat své styčné úředníky**, kteří budou moci na jejich území vyvíjet činnost.

Agentura bude disponovat **samostatným rozpočtem** tvořeným z větší části příspěvkem Unie. Rozpočet bude sestavovat **správní rada**, která se bude skládat ze zástupců Komise a členských států. Ta bude zároveň jmenovat výkonného ředitele Agentury a jeho zástupce, určovat její politiku a vykonávat nad ní dohled.

Návrh upravuje rovněž **mechanismus pro podávání a vyřizování stížností na možná porušení základních práv při provádění činností Agentury**. Ty bude vyřizovat úředník pro otázky základních práv, který přezkoumá jejich přijatelnost a předá je výkonnému řediteli Agentury a domovskému členskému státu, jehož příslušníků pohraniční stráže se bude daný případ týkat. Ti budou moci následně podniknout další kroky.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR návrh v obecné rovině vítá vzhledem k tomu, že reflektuje její požadavek na posílení ochrany vnějších hranic, včetně rozšíření mandátu agentury Frontex. Návrh sám o sobě však podle ní nemůže vyřešit stávající migrační a uprchlickou krizi, aniž by zároveň nebyla realizována další opatření ke zmírnění aktuální situace. Měl by nicméně vést k vytvoření podmínek pro zvýšení kvality ochrany vnějších schengenských hranic a zlepšení procedur na prvním vstupu, včetně registrace všech žadatelů o mezinárodní ochranu.

Z hlediska hodnocení zásahu do suverenity jednotlivých členských států vláda ČR shledává, že se návrh s touto otázkou vcelku obstojně vypořádává. Vyslání příslušníci jednotek z rezervního týmu pro rychlé nasazení totiž sice budou moci být přítomni na území členského státu i proti jeho vůli, budou nicméně podléhat jeho velení a řídit se operačním plánem schvalovaným Agenturou ve spolupráci s tímto členským státem. Působení jednotek Agentury tak vláda ČR shledává spíše jako doplňkové, nikoli jako nahrazující síly dotčeného členského státu. Tuto otázku je však podle ní třeba dále

¹⁰ Za tímto účelem bude její činnost mimo jiné provázána také s činností *Evropské agentury pro kontrolu rybolovu* a *Evropské agentury pro námořní bezpečnost*.

vyjasnit. Za tímto účelem proto bude (neformálně) usilovat o konzultaci Právní služby Rady v této věci. V souvislosti s tím pak bude požadovat rovněž vyjasnění motivace členských států, Agentury a Komise k plnění svých povinností v podmínkách sdílené odpovědnosti, jenž podle ní musí být ošetřena dostatečně efektivně, aby byl celý mechanismus funkční.

Nad rámec těchto dvou zásadních připomínek pak bude vláda ČR namítat také nedostatečnou provázanost mechanismu posuzování zranitelnosti se schengenským hodnotícím mechanismem, v rámci něhož by se naopak sama Agentura dostala do pozice hodnoceného. Pochybnosti pak vyjádřila také ve vztahu k rozhodování Komise formou prováděcích aktů podle čl. 18 návrhu, jehož podmínky jsou podle ní vyjádřeny nejednoznačně. Určitou pojistkou má sice být přezkum tohoto rozhodnutí v rámci tzv. komitologie; ten by však podle ní naopak mohl způsobovat těžkopádnost rozhodování tam, kde je třeba jednat rychle. Podrobněji musí být například také definováno postavení styčných důstojníků Agentury, kteří budou přítomni v jednotlivých členských státech a budou mít za úkol informovat Agenturu o situaci v této zemi.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Předložený návrh si po rozpočtové stránce vyžádá především náklady na navýšení stavů příslušníků Policie ČR. Jeho přijetí by pak velmi pravděpodobně znamenalo také změnu některých vnitrostátních předpisů, zejména pak *zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů* či *zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky, ve znění pozdějších předpisů*.

• **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Balíček bude projednáván v tomto týdnu (1. - 4. 2.) na plenárním zasedání Evropského parlamentu ve Štrasburku. Debaty se zúčastní také první místopředseda Komise Frans Timmermans. Uvedené téma bylo rovněž předmětem neformálního zasedání Rady EU ve formátu Spravedlnost a vnitřní věci, které proběhlo v minulém týdnu v nizozemském Amsterdamu (25. - 26. 1.). Evropská rada se již v prosinci minulého roku (17. - 18. 12. 2015) shodla na tom, že jednotlivé návrhy musí být projednány urychleně. V případě návrhu na vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže pak vyzvala Radu EU k přijetí postoje do června 2016.

• **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

- 1. vítá** předložení návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské pohraniční a pobřežní strážích a zrušení nařízení (ES) č. 2007/2004, nařízení (ES) č. 863/2007 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES ze strany Komise a tento záměr **podporuje**;
- 2. ztotožňuje se** se stanoviskem vlády ČR k tomuto dokumentu ze dne 7. ledna 2016;
- 3. trvá však na tom**, že fungování evropské pohraniční a pobřežní stráže nesmí zasahovat do výkonu odpovědnosti členských států za udržování vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na svém území podle čl. 72 SFEU (tzv. výhrada veřejného pořádku);

4. za tímto účelem **žádá vládu ČR**, aby usilovala o vyjasnění konceptu sdílené odpovědnosti a především pak role Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, pokud jde o přítomnost jejích jednotek na území některého členského státu na základě prováděcího rozhodnutí Komise;
5. **žádá vládu ČR**, aby o průběhu a výsledcích jednání o legislativním balíčku na zlepšení správy vnějších hranic EU, a zejména pak o jednáních týkajících se tohoto návrhu, informovala jak výbor pro evropské záležitosti, tak i podvýbor pro migraci a azylovou politiku;
6. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby o obsahu tohoto usnesení informoval předsedu Evropské komise.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Helena Langšádlová v. r.
zpravodajka

Ondřej Benešík v. r.
předseda