



V Bruseli 25. 11. 2020
COM(2020) 779 final

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu podľa
článku 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013
Prvý viacročný program hodnotenia (2015 – 2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. ÚVOD

Dňa 14. júna 1985 Francúzsko, Nemecko a tri štáty Beneluxu podpísali Schengenskú dohodu, ktorou sa odstránila kontrola vnútorných hraníc medzi týmito členskými štátmi. Dnes, po 35 rokoch, je schengenský priestor jedným z najvýznamnejších úspechov Európskej únie. Posilnila sa ním sloboda pohybu tým, že umožnil pohyb 400 miliónov občanov EÚ a občanov krajín mimo EÚ, ktorí sa oprávnenne zdržiavajú na jej území, ako aj tovaru a služieb,¹ bez kontroly vnútorných hraníc, čo našim spoločnostiam prinieslo významné sociálne a hospodárske výhody².

Riadne fungovanie schengenského priestoru závisí od správneho a účinného vykonávania schengenského *acquis* a od vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi. Vyžaduje si moderné, jednotné a vysokoefektívne riadenie vonkajších hraníc a viacero kompenzačných opatrení (akými sú efektívna spolupráca orgánov presadzovania práva, účinná vízová a návratová politika a komplexný Schengenský informačný systém) na zaistenie bezpečnosti občanov, obmedzenie rizika neoprávnených pohybov medzi členskými štátmi a zlepšenie synergií medzi vnútroštátnymi orgánmi.

Kľúčový je spoľahlivý monitorovací systém na overovanie vykonávania schengenského *acquis* krajinami a na odporúčanie zlepšení týkajúcich sa jeho vykonávania. Zmluvné strany preto v roku 1998 zriadili v rámci Schengenského dohovoru stály výbor, ktorý je poverený zisťovať nedostatky vo vykonávaní Schengenu a navrhovať riešenia³. Po začlenení Schengenského dohovoru do právneho rámca EÚ prevzala Rada koordinačnú úlohu a tímy expertov z členských štátov spolu so zástupcom Rady a pozorovateľom z Komisie vykonávali v pravidelných intervaloch hodnotenia⁴.

V roku 2015 sa zodpovednosť za koordináciu a celkovú organizáciu tejto činnosti v rámci nového schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu⁵ presunula na Komisiu. Mechanizmus však zostáva spoločnou zodpovednosťou a Komisia vykonáva hodnotenia spoločne s expertmi z členských štátov. Tento prvok partnerského preskúmania je podstatou schengenských hodnotení, pretože sa ním posilňuje zodpovednosť, stotožnenie sa s výsledkami a dôvera. Rada na základe návrhu Komisie vydáva hodnoteným štátom odporúčania na nápravu všetkých nedostatkov zistených počas hodnotení.

Tento mechanizmus je stále rovnako dôležitý. Schengenský priestor je od roku 2015 pod neustálym tlakom a dnes sme konfrontovaní s odlišnou realitou ako v čase vytvorenia Schengenu. Nestabilita v európskom susedstve, ako aj vo vzdialenejších oblastiach, dôsledky

¹ Schengenský priestor zahŕňa okrem členských štátov aj Island, Nórsko, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko (takzvané krajiny pridružené k schengenskému priestoru). Írsko nie je súčasťou schengenského priestoru, ale od 1. januára 2021 bude čiastočne uplatňovať schengenské *acquis*. Spojené kráľovstvo takisto nebolo súčasťou schengenského priestoru, ale čiastočne uplatňovalo schengenské *acquis*. Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus a Rumunsko sú viazané schengenským *acquis*, avšak kontrola vnútorných hraníc v súvislosti s týmito členskými štátmi ešte nebola zrušená. V správe sa všetky tieto krajiny označujú ako členské štáty.

² Podľa odhadov z roku 2016 by úplné opätovné zavedenie kontroly vnútorných hraníc viedlo k vzniku okamžitých priamych nákladov vo výške 5 – 18 miliárd EUR ročne [COM(2016) 120 final].

³ Rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998 o zriadení Stáleho výboru pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu [SCH/Com-ex (98) 26 def] (Ú. v ES L 239, 22.9.2000, s. 138).

⁴ Pozri závery Rady z 5. decembra 2014 o odkaze schengenského hodnotenia v Rade a jej budúcej úlohe a zodpovednosti v rámci nového mechanizmu.

⁵ Nariadenie Rady (EÚ) č. 1053/2013 (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 27) (nariadenie o schengenskom hodnotení), ktoré sa začalo uplatňovať v roku 2015.

veľmi výnimočných okolností utečeneckej krízy z roku 2015, kríza spôsobená pandémiou COVID-19 a teroristická hrozba si vyžadujú reflexiu a následné činnosti.

V rámci riadne fungujúceho schengenského priestoru treba mať zavedený plne účinný nástroj na hodnotenie jeho fungovania a na zabezpečenie účinného vykonávania zlepšení. Všetky príslušné členské štáty už boli podľa nového mechanizmu hodnotené v súlade s prvým viacročným programom hodnotenia. V súlade s povinnosťami týkajúcimi sa predkladania správ podľa nariadenia o schengenskom hodnotení⁶ sa v tejto správe uvádza aktuálny stav vykonávania schengenského *acquis* na základe zistení vyplývajúcich z hodnotení a vykonaných odporúčaní. Správa zároveň slúži ako základ pre úvahy, ktoré sú potrebné v súvislosti s preskúmaním tohto mechanizmu s cieľom zabezpečiť, aby sa mohol dosiahnuť jeho plný potenciál nástroja na hodnotenie fungovania Schengenu a na zabezpečenie účinného vykonávania zlepšení.

Jedným z poznatkov získaných v minulosti je, že zriadenie a zachovanie schengenského priestoru si vyžaduje každodenné spoločné úsilie zo strany členských štátov a inštitúcií EÚ, aby všetci občania EÚ mohli plne využívať výhody priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc. Komisia práve so zámerom podnietiť konkrétnu spoluprácu všetkých zapojených aktérov v otázkach týkajúcich sa Schengenu a opätovne vybudovať dôveru zriadila schengenské fórum. Cieľom tejto správy je predstaviť súčasný stav vykonávania schengenského *acquis* a fungovania schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu, a tým poskytnúť potrebný základ pre diskusie na prvom schengenskom fóre, ktoré sa uskutoční 30. novembra.

2. PROCES SCHENGENSKÉHO HODNOTENIA

2.1. Proces schengenského hodnotenia

Schengenské *acquis* zahŕňa rozsiahly a rýchlo sa vyvíjajúci súbor pravidiel, ako aj kompenzačných opatrení na vyváženie absencie kontroly vnútorných hraníc. Prostredníctvom schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu sa monitoruje vykonávanie schengenského *acquis* krajinami, ktoré čiastočne alebo v plnom rozsahu uplatňujú schengenské *acquis*⁷. Zároveň sa ním posudzuje schopnosť krajín, v ktorých ešte nebola zrušená kontrola vnútorných hraníc, vykonávať schengenské *acquis* v plnom rozsahu⁸. V rámci schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu sa posudzuje najmä vykonávanie opatrení v oblasti vonkajších hraníc, návratu, vízovej politiky, policajnej spolupráce, Schengenského informačného systému (SIS), ochrany údajov a absencie kontroly na vnútorných hraniciach.

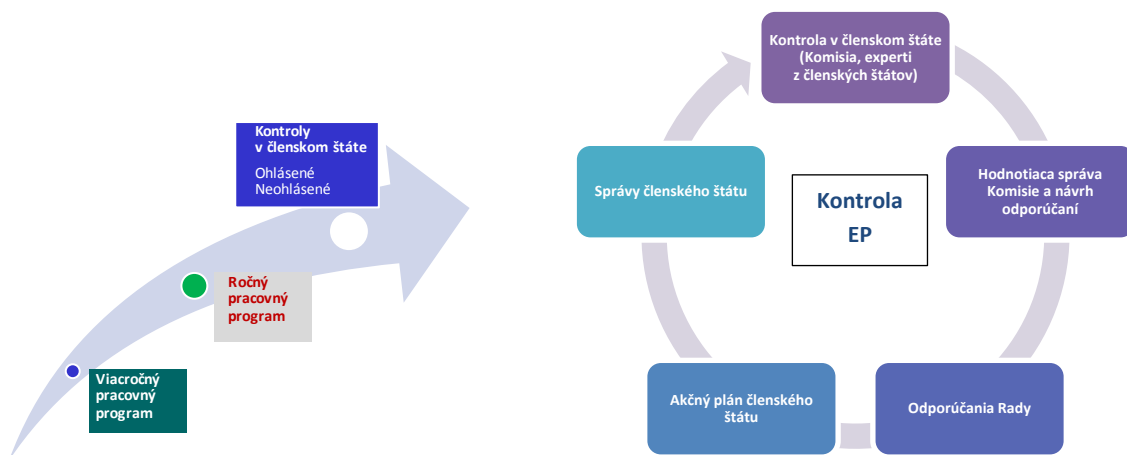
Komisia vykonáva hodnotenia počas päťročného cyklu v nadväznosti na viacročné a ročné programy, a to spolu s expertmi z **členských štátov, ako aj agentúr EÚ**, ktorí sa zúčastňujú ako pozorovatelia. Každá krajina sa hodnotí aspoň raz za päť rokov. Podľa potreby sa môžu organizovať dodatočné *ad hoc* hodnotenia formou *neohlásených* hodnotení alebo *opätovných kontrol*. Ďalším nástrojom na posúdenie vykonávania konkrétnych častí schengenského *acquis* vo viacerých krajinách súčasne sú *tematické hodnotenia*. V nasledujúcom grafe je zobrazený proces päťročných hodnotení.

⁶ Články 20 a 22 nariadenia o schengenskom hodnotení.

⁷ Článok 1 nariadenia o schengenskom hodnotení.

⁸ Týka sa to Cypru a Chorvátska. Ako sa uvádza v odôvodnení 28 nariadenia o schengenskom hodnotení, hodnotenie Bulharska a Rumunska sa už ukončilo podľa článku 4 ods. 2 Aktu o prístúpení z roku 2005 a hodnotenie podľa článku 1 písm. b) nariadenia o schengenskom hodnotení sa nebude vykonávať.

Cyklus schengenského hodnotenia (5-ročný)

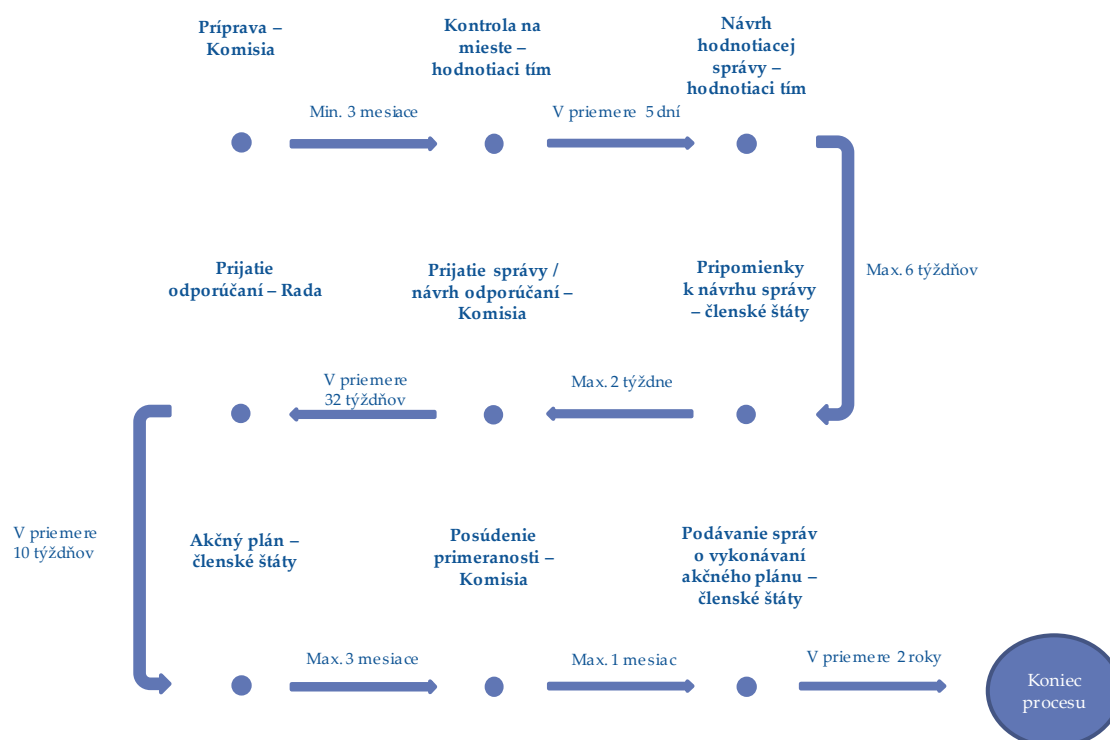


Hodnotiace správy sa predkladajú schengenskému výboru (v ktorom sú zastúpené všetky členské štáty) a v prípade jeho priaznivého stanoviska ich prijíma Komisia⁹. Na návrh Komisie prijíma Rada odporúčania na riešenie akýchkoľvek nedostatkov, ktoré boli identifikované v hodnotiacich správach, čím sa uzatvára **prvá fáza** hodnotenia. Dotknutá krajina musí následne predložiť akčný plán, v ktorom uvedie nápravné opatrenia na vykonanie odporúčaní Rady. Komisia posudzuje akčné plány v spolupráci s príslušnými expertmi na hodnotenie. Hodnotená krajina musí každé tri mesiace predložiť správu o dosiahnutom pokroku. Po prijatí všetkých nápravných opatrení Komisia uzatvára hodnotenie, čím uzatvára **druhú fázu**.

⁹

Nariadenie (EÚ) č. 182/2011 (Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, p. 13).

Schengenský hodnotiaci mechanizmus – kroky



Keď sa v hodnotiacej správe dospeje k záveru, že existujú *závažné nedostatky*, Komisia musí neodkladne informovať Radu a pre následné opatrenia platia kratšie lehoty. Hodnotené krajiny musia predložiť akčný plán do jedného mesiaca od odporúčania Rady. Komisia môže zvážiť *opätovnú kontrolu*, aby overila vykonávanie opatrení prijatých na riešenie zistených nedostatkov. Ak sa navyše v hodnotiacej správe konštatuje, že hodnotená krajina závažným spôsobom zanedbáva svoje povinnosti, a Komisia počas monitorovania zistí, že situácia pretrváva, Komisia môže začať postup stanovený v článku 29 Kódexu schengenských hraníc, ktorý by napokon mohol viesť k odporúчанию opätovne zaviesť kontroly na vnútorných hraniciach, pokiaľ sú na to splnené všetky podmienky.

2.2. Prvý viacročný program hodnotenia

Od roku 2015 do roku 2019 sa v rámci schengenského priestoru¹⁰ aj v 27 tretích krajinách¹¹, v ktorých sa kontrolovalo vykonávanie vízovej politiky, uskutočnilo **viac ako 200 hodnotiacich kontrol**¹². V 15 krajinách sa uskutočnilo 29 *neohlásených kontrol* a 8 *opätovných kontrol* vo všetkých hlavných oblastiach politiky s výnimkou ochrany údajov a policajnej spolupráce. Uskutočnili sa dve *tematické hodnotenia*, a to v roku 2015

¹⁰ Okrem 26 štátov schengenského priestoru sa v mechanizme hodnotila aj pripravenosť Chorvátska plne uplatňovať schengenské *acquis*. V roku 2019 sa začalo hodnotenie Cypru, ktoré stále prebieha. V prípade Írska sa posudzovala oblasť ochrany údajov a v prípade Spojeného kráľovstva oblasť SIS.

¹¹ Hodnotenia v oblasti spoločnej vízovej politiky sa obvykle uskutočňujú v tretích krajinách vzhľadom na skutočnosť, že žiadosti o schengenské víza spravujú konzuláty členských štátov v zahraničí.

¹² V štyroch prípadoch boli hodnotenia založené na samostatných dotazníkoch a nie na dotazníkoch a kontrolách na mieste, a to pokiaľ išlo o hodnotenie Lichtenštajnska v oblasti návratu (2015), Malty v prípade SIS (2016), Chorvátska v súvislosti s dodržiavaním právnych predpisov v oblasti strelných zbraní (2016) a justičnej spolupráce v trestných veciach (2017). V oblasti vonkajších hraníc si hodnotenia vo väčšine prípadov vyžadovali viac ako jednu kontrolu na mieste.

hodnotenie, ktoré sa týkalo miestnej schengenskej spolupráce v oblasti vízovej politiky, a v rokoch 2019/2020 hodnotenie, ktoré sa týkalo národných stratégií pre integrované riadenie hraníc.

Na základe týchto hodnotiacich kontrol Komisia prijala **198 hodnotiacich správ** a Rada adresovala členským štátom viac ako **4 500 odporúčaní**. Uzavretých však bolo len 45 hodnotení, pričom stále treba prijať viacero hodnotiacich správ a odporúčaní v prípade hodnotení, ktoré sa uskutočnili v roku 2019.

V týchto prvých piatich rokoch sa kládol silný dôraz na vytvorenie pracovných metód, ktorými sa zvyšuje kvalita, účinnosť a zlepšuje súdržnosť hodnotení. Vzhľadom na ústrednú úlohu národných expertov sa hlavná pozornosť sústredila na ďalší rozvoj **prispôbenej odbornej prípravy**, ktorá už bola zavedená od predchádzajúceho systému hodnotenia. V súčasnosti školenia pre expertov v súvislosti s ich účasťou v hodnotiacich tímoch ponúka Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) a Agentúra Európskej únie pre odbornú prípravu v oblasti presadzovania práva (CEPOL) s podporou škooliteľov z Komisie a Agentúry pre základné práva (FRA). Súčasťou týchto školení sú osobitné moduly na tému vonkajších hraníc, návratu, policajnej spolupráce a Schengenského informačného systému. Na účely zabezpečenia jednotného posudzovania boli vypracované aj štandardizované **kontrolné zoznamy**.

Agentúry EÚ¹³ k procesu významne prispeli organizovaním školení, poskytovaním analýz rizík, ktoré slúžili ako informačné podklady na prípravu ročných programov schengenských hodnotení, a účasťou na hodnoteniach v úlohe pozorovateľov. V oblasti riadenia vonkajších hraníc bol v roku 2016 prijatý doplňujúci nástroj kontroly kvality zavedením posúdení zraniteľnosti stanovených v nariadení o Európskej agentúre pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex)¹⁴. Tieto ročné posúdenia zraniteľnosti, ktoré vykonáva agentúra Frontex, doplňajú schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus tým, že ponúkajú pohľad na operačnú kapacitu krajín pri riadení vonkajších hraníc. Prihliada sa na ne pri hodnotení konkrétnej krajiny.

Vykonávanie odporúčaní uľahčovala **finančná podpora** v rámci Fondu pre vnútornú bezpečnosť a Fondu pre azyl, migráciu a integráciu. Členské štáty boli nabádané k tomu, aby v rámci svojich národných programov (opätovne) vyčlenili zdroje tak, aby prioritou boli opatrenia zamerané na nápravu nedostatkov identifikovaných v hodnotiacich správach¹⁵.

3. SÚČASNÝ STAV VYKONÁVANIA SCHENGENSKÉHO ACQUIS

3.1. *Hlavné zistenia a pokrok dosiahnutý počas prvého viacročného programu hodnotenia*

Na základe zistení vyplývajúcich z hodnotení, ktoré sa vykonali za posledných päť rokov, možno konštatovať, že **členské štáty vo všeobecnosti dodržiavajú základné ustanovenia schengenského acquis** vo všetkých hodnotených oblastiach politiky. Z **hodnotení však vyplynulo, že v členských štátoch existujú určité opakované nedostatky a rovnako aj**

¹³ V súčasnosti sú zapojené agentúry Frontex (riadenie vonkajších hraníc, víza a návrat), Europol a CEPOL (policajná spolupráca, SIS), eu-LISA (SIS) a Agentúra pre základné práva (FRA) (návrat). Ako pozorovateľ sa zúčastňuje aj európsky dozorný úradník pre ochranu údajov (EDPS), aj keď nejde o agentúru.

¹⁴ Ú. v. EÚ L 251, 16.9.2016, s. 1.

¹⁵ Pozri článok 12 nariadenia (EÚ) č. 515/2014 (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014, s. 143).

odlišné postupy medzi členskými štátmi, ktoré sú dôsledkom nejednotného vykonávania schengenského *acquis*. Tieto odlišnosti ohrozujú mieru harmonizácie a súdržnosti a v konečnom dôsledku **by mohli mať vplyv na riadne fungovanie schengenského priestoru**.

Hodnotenia umožnili identifikovať a riešiť množstvo opakovaných nedostatkov. Viacero členských štátov zaujalo k náprave nedostatkov zistených počas hodnotení pozitívny a aktívny postoj. V niektorých prípadoch začali členské štáty pracovať na nápravných opatreniach dokonca pred prijatím odporúčania Rady. Keď sa v správe konštatovala existencia „závažných nedostatkov“, *opätovné kontroly* navyše ukázali, že členské štáty prijali rýchle opatrenia na riešenie najzávažnejších nedostatkov. Tým sa potvrdzuje, že základom správneho a účinného vykonávania schengenského *acquis* je dôsledné monitorovanie povinností a zodpovedností členských štátov a rýchle prijímanie opatrení členskými štátmi.

Opakované nedostatky a oblasti na zlepšenie:

- neúplné alebo nezodpovedajúce transponovanie, vykonávanie a uplatňovanie príslušného schengenského *acquis*,
- nedostatočný počet zamestnancov a neprimeraná kvalifikácia a/alebo odborná príprava,
- odlišné a nesúdržné vnútroštátne postupy z dôvodu nejednotného vykonávania schengenského *acquis*,
- roztrieštené administratívne štruktúry s nedostatočnou koordináciou a integráciou rôznych orgánov a
- praktické, technologické a regulačné prekážky spolupráce v rámci schengenského priestoru.

Zistenia, ktoré vyplývajú z hodnotení, poslúžili ako **základ na posilnenie politiky EÚ** v uplynulých rokoch, čím **zásadne prispeli k ďalšiemu rozvoju schengenského *acquis*** a k zabezpečeniu jeho správneho a harmonizovanejšieho vykonávania. Tieto zistenia prispeli k formulovaniu odporúčania Komisie zo 7. marca 2017 o zaistení účinnejších návratov¹⁶ a boli informačným podkladom pre prepracované znenie smernice o návrate a revíziu príručky o návrate¹⁷. Vo veľkej miere sa použili pri legislatívnych návrhoch v oblasti vízovej politiky a na zlepšenie príručky k vízovému kódexu. Boli nevyhnutné na zlepšenie právneho rámca Schengenského informačného systému a na úpravu Kódexu schengenských hraníc, ktorým sa zaviedla povinnosť vykonávať systematické kontroly. Výsledkom tematického hodnotenia národných stratégií členských štátov pre integrované riadenie hraníc sa navyše podporí vytvorenie viacročného cyklu európskeho integrovaného riadenia hraníc s cieľom konsolidovať strategický prístup k riadeniu hraníc na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ.

3.2. Osobitné zistenia podľa oblastí politiky

3.2.1. Riadenie vonkajších hraníc

Riadne fungujúci priestor bez kontroly vnútorných hraníc si vyžaduje spoločné, jednotné a vysokoefektívne riadenie vonkajších hraníc. Nedostatky v riadení vonkajších hraníc jednej krajiny môžu mať vplyv na všetky členské štáty a následne môžu ohroziť fungovanie

¹⁶ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/432 (Ú. v. EÚ L 66, 11.3.2017, s. 15).

¹⁷ C(2017) 6505.

schengenského priestoru. Hodnotenia riadenia vonkajších hraníc sú preto kľúčovým prvkom schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu.

Hlavným legislatívnym aktom upravujúcim túto oblasť je Kódex schengenských hraníc¹⁸. Za posledných päť rokov boli v dôsledku nových výziev, ktorým EÚ čelila, zavedené ďalšie iniciatívy na posilnenie tohto legislatívneho rámca vrátane systematických kontrol občanov EÚ na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz¹⁹, prijatia nového nariadenia o agentúre Frontex v roku 2016²⁰ a jeho následnej revízie v roku 2019 so začlenením nariadenia o európskom systéme hraničného dozoru (EUROSUR)²¹, ako aj postupného vývoja integrovaného systému pre riadenie vonkajších hraníc EÚ (európske integrované riadenie hraníc).

Hodnotenia riadenia vonkajších hraníc zahŕňajú tieto hlavné prvky: kontroly na vonkajších hraniciach na mori a na letiskách a pozemných hraničných priechodoch, dozor na vonkajších hraniciach, vnútroštátne stratégie a koncepcie pre európske integrované riadenie hraníc, analýzu rizík, spoluprácu medzi agentúrami a medzinárodnú spoluprácu, vnútroštátny mechanizmus kontroly kvality, kapacity riadenia vonkajších hraníc (zamestnanci a vybavenie) a infraštruktúru.

Podľa článkov 21 a 29 Kódexu schengenských hraníc môže existencia trvalých závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc, ktoré boli identifikované v schengenskej hodnotiacej správe, viesť k obnoveniu kontroly vnútorných hraníc. Tieto ustanovenia boli počas tohto prvého viacročného programu hodnotenia uplatnené raz. Počas neohlásenej kontroly v jednom členskom štáte²² na jeseň 2015 boli zistené závažné nedostatky týkajúce sa riadenia vonkajších hraníc, ktoré sa považovali za ohrozenie celkového fungovania priestoru bez kontroly vnútorných hraníc²³. V dôsledku toho päť členských štátov spoločne obnovilo kontrolu vnútorných hraníc²⁴. Rada prijala odporúčania týkajúce sa nevyhnutných opatrení, ktoré má prijať dotknutý členský štát, ktorý predložil akčný plán a správy o pokroku, ako sa vyžaduje v nariadení o schengenskom hodnotení²⁵. Z hodnotenia, ktoré sa uskutočnilo v roku 2016, už vyplynulo, že závažné nedostatky boli odstránené.

Na základe 42 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s riadením vonkajších hraníc, možno konštatovať, že **členské štáty do veľkej miery primerane vykonávajú Kódex schengenských hraníc a riadia vonkajšie hranice v súlade s *acquis***. Rozhodujúci pokrok sa dosiahol aj v harmonizácii strategických prístupov členských štátov k riadeniu vonkajších hraníc postupným vykonávaním integrovaného systému riadenia hraníc. Aj keď v štyroch

¹⁸ Nariadenie (EÚ) 2016/399 (Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1 v znení zmien).

¹⁹ Nariadenie (EÚ) 2017/458, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz (Ú. v. EÚ L 74, 18.3.2017, s. 1). Boli zavedené systematické kontroly cestovných dokladov osôb, na ktoré sa vzťahuje právo voľného pohybu podľa právnych predpisov EÚ, s použitím príslušných databáz.

²⁰ Nariadenie (EÚ) 2016/1624 (Ú. v. EÚ L 251, 16.9.2016, s. 1). Zrušené v roku 2019 nariadením (EÚ) 2019/1896 (Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2019, s. 1).

²¹ Nariadenie (EÚ) č. 1052/2013 (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 11).

²² Grécko.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/1989 (Ú. v. EÚ L 306, 15.11.2016, s. 13).

²⁵ COM(2017) 570.

členských štátoch boli zistené závažné nedostatky²⁶, tieto krajiny rýchlo prijali potrebné opatrenia na riešenie najzávažnejších nedostatkov. Dnes nemá v tejto oblasti závažné nedostatky žiadny členský štát, ale v niekoľkých krajinách pretrvávajú osobitné výzvy, ktoré ešte bude potrebné rýchlo vyriešiť. Napriek týmto pozitívnym prvkom riadenie vonkajších hraníc členských štátov ešte nezaručuje jednotnú úroveň kontroly na vonkajších hraniciach EÚ, a to vzhľadom na odlišné postupy a prístupy k riadeniu vonkajších hraníc vo viacerých otázkach.

V tejto súvislosti boli zistené niektoré **opakované nedostatky**. V rôznych členských štátoch je *strategické plánovanie* integrovaného riadenia hraníc neadekvátne, čo má za následok obmedzenú medziinštitucionálnu spoluprácu, prekryvanie sa kompetencií jednotlivých orgánov pre vonkajšie hranice a rozdrobené prideľovanie zdrojov. Tieto nedostatky by mohli viesť k zníženiu operačnej efektívnosti riadenia vonkajších hraníc a reakčnej schopnosti. Vykonávanie *analýz rizík*, jedného z hlavných riadiacich nástrojov v oblasti riadenia vonkajších hraníc, sa v členských štátoch stále líši. Nie všetky členské štáty vykonávajú komplexnú analýzu rizík založenú na existujúcom harmonizovanom modeli spoločnej integrovanej analýzy rizík (CIRAM). Týmto modelom sa zabezpečuje, aby všetky členské štáty vytvárali jednotné produkty analýzy rizík na vysokej úrovni na účely riadenia vonkajších hraníc a návratu.

Hoci celková kvalita kontrol na vonkajších hraniciach je dobrá, stále existujú rozdiely v rámci členských štátov aj medzi nimi. Väčšina krajín čelí výzvam týkajúcim sa zdrojov, odbornej prípravy a operačného plánovania pri zabezpečovaní jednotných a systematických kontrol na všetkých hraničných priechodoch na vonkajších hraniciach a efektívneho dozoru na vonkajších hraniciach. Bez ohľadu na takéto výzvy sa však väčšine členských štátov podarilo zachovať celkovú kvalitu kontroly vonkajších hraníc. Do postupov kontroly vonkajších hraníc nie sú efektívne začlenené informácie poskytované pred príchodom, ktoré boli získané zavedením viacerých informačných systémov, a výsledky analýzy rizík. V rámci hodnotení boli zároveň odhalené opakované nedostatky v oblasti *dozoru na vonkajších hraniciach a situačnej informovanosti*. Systémy dozoru vo viacerých členských štátoch nepokrývajú celú ich vonkajšiu hranicu a výmena informácií medzi dotknutými orgánmi pre vonkajšie hranice je obmedzená, rovnako ako vykonávanie nariadenia o európskom systéme hraničného dozoru (EUROSUR)²⁷. Dôvodom na obavy je údajné *porušovanie základných práv* v niektorých krajinách, ktoré si vyžaduje pozorné monitorovanie.

Za týchto päť uplynulých rokov sa úspešne vyriešila podstatná časť zistených nedostatkov a Komisia podporovala využívanie policajných kontrol alebo spoluprácu orgánov presadzovania práva v rámci schengenského priestoru ako účinnú alternatívu ku kontrole vnútorných hraníc²⁸. Napriek tomuto pokroku však členské štáty opakovane obnovovali kontrolu vnútorných hraníc na základe článkov 25 a 28 Kódexu schengenských hraníc, ktoré umožňujú okamžité obnovenie kontroly vnútorných hraníc z dôvodu závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Schengenský priestor bol nedávno znovu vystavený skúške z dôvodu pandémie ochorenia COVID-19. Komisia na základe toho zasiahla, aby spoločne s členskými štátmi zabezpečila koordinovanú reakciu na túto krízu, okrem iného organizovaním videokonferencií s ministrami vnútra, stretnutiami Informačnej

²⁶ Okrem Grécka boli závažné nedostatky v oblasti riadenia vonkajších hraníc zistené aj v rámci hodnotení Španielska, Švédska a Islandu v roku 2017. Opätovné kontroly vo Švédsku a na Islande sa uskutočnili v roku 2019.

²⁷ Nariadenie (EÚ) č. 1052/2013 (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 11).

²⁸ C(2017) 3349.

skupiny COVID-19 pre vnútorné záležitosti, ako aj uverejnením usmernení²⁹ o opatreniach v oblasti riadenia hraníc, zelených jazdných pruhoch, uľahčení prechodu cezhraničných pracovníkov a predložením návrhu odporúčania Rady o dočasnom obmedzení ciest z tretích krajín do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné³⁰. Tieto nedávne udalosti opäť potvrdili význam odolnejšieho a efektívnejšieho Schengenu, ktorý by mal zahŕňať aj účinnejšie riadenie.

3.2.2. Spoločná vízová politika

Spoločná vízová politika, ktorá je vnútorne spojená s riadením vonkajších hraníc, má dva hlavné ciele. Po prvé, umožňuje členským štátom vykonávať dôkladné migračné a bezpečnostné posúdenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí potrebujú víza na cestu do schengenského priestoru na účely krátkodobého pobytu (do 90 dní počas akéhokoľvek obdobia 180 dní). Po druhé, zároveň poskytuje právne záruky žiadateľom, pokiaľ ide o zabezpečenie efektívneho a spravodlivého konania o udelení víz, s cieľom uľahčiť legítimne cestovanie a medziľudské kontakty.

Hlavné legislatívne akty, ktorými sa upravuje táto oblasť politiky, sú vízový kódex³¹, ktorým sa stanovujú spoločné a harmonizované pravidlá vybavovania víz, nariadenie o vízovom informačnom systéme (VIS)³² a nariadenie (EÚ) 2018/1806 o vízach³³.

Na základe 29 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti so spoločnou vízovou politikou, možno konštatovať, že **členské štáty do veľkej miery primerane vykonávajú spoločnú vízovú politiku a ich rozhodnutia o udelení alebo zamietnutí víz sú vo všeobecnosti riadne odôvodnené**.

V dvoch členských štátoch však boli nedávno zistené závažné nedostatky³⁴. Napriek spoločnému regulačnému rámcu sa navyše postupy členských štátov, ktoré sa týkajú udeľovania víz, vo viacerých aspektoch stále rozchádzajú. Konzulárni zamestnanci v niektorých prípadoch stále vnímajú schengenské víza ako „národné“ víza. Súťaž medzi štátmi na „atraktívnych trhoch“, ako aj tzv. *visa shopping*, oslabujú vnímanie Schengenu ako spoločnej oblasti cestovania.

V tomto zmysle boli zistené **opakované nedostatky**. Postupy členských štátov sa stále rozchádzajú pri určovaní *platnosti víz* či *podporných dokladov*, ktoré sa majú vyžadovať, a to napriek právne záväzným harmonizovaným zoznamom, ktoré prijala Komisia. Zistilo sa, že *posudzovanie žiadostí* nie je vždy dostatočne dôkladné, a to najmä v prípade centralizovaného rozhodovania. Na mnohých konzulátoch sa zistila nedostatočná *odborná príprava zamestnancov a nedostatok zamestnancov*, čo má na niektorých miestach za následok, že konzuláty nedokážu dodržať lehoty stanovené vo vízovom kódexe. Rozšírené je využívanie *externých poskytovateľov služieb*, monitorovanie ich činnosti však nebolo vždy primerané a zmluvy a postupy neboli vždy v súlade s právnymi požiadavkami. Ďalším opakovaným nedostatkom bolo systematické odoberanie *odtlačkov prstov*, dokonca aj keď žiadatelia poskytli svoje odtlačky prstov počas uplynulých piatich rokov. V niektorých prípadoch sa zároveň zistilo, že *informácie* o podmienkach a postupoch poskytované verejnosti sú neúplné alebo neaktuálne.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

³¹ Nariadenie (ES) č. 810/2009 (Ú. v. EÚ L 243, 15.9.2009, s. 1).

³² Nariadenie (ES) č. 767/2008 (Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 60).

³³ Ú. v. EÚ L 303, 28.11.2018, s. 39).

³⁴ Závažné nedostatky sa ukázali počas hodnotenia Fínska v roku 2018 a neohláseného hodnotenia Holandska v roku 2019.

Značný pokrok v konaní o udelení víz predstavuje zavedenie *vízového informačného systému* (VIS) – databázy na podporu výmeny údajov týkajúcich sa žiadostí o udelenie víz. Plný potenciál tohto systému však ohrozuje niekedy neprimeraná kvalita údajov vkladaných do vízového informačného systému, skutočnosť, že vnútroštátne systémy vybavovania vecí nie sú vždy prispôsobené pracovnému toku vízového kódexu a vízového informačného systému, chýbajúca zodpovedajúca odborná príprava v oblasti informačných technológií a obmedzená informovanosť o niektorých funkciách systému.

Počas týchto uplynulých piatich rokov sa úspešne vyriešila podstatná časť zistených nedostatkov. Okrem toho sa o riešenie viacerých týchto otázok a o posilnenie harmonizovaného vykonávania spoločnej vízovej politiky snažia zmeny vízového kódexu, ktoré sa začali uplatňovať v roku 2020³⁵, a to zabezpečením rýchlejších a jasnejších postupov pre legítimných cestujúcich³⁶.

3.2.3. Návrat

Spravodlivý a efektívny systém pre návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín je základnou zložkou riadne fungujúceho európskeho systému riadenia azylu a migrácie.

Hlavným legislatívnym aktom, ktorým sa upravuje návrat, je smernica o návrate³⁷, v ktorej sa stanovujú spoločné normy a postupy pre účinný a spravodlivý návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín. V smernici sa členským štátom ponecháva značná flexibilita, pokiaľ ide o konkrétne opatrenia, ktoré sa na vnútroštátnej úrovni majú prijať na jej vykonávanie, čo vedie k tomu, že členské štáty zaviedli rôzne systémy a prístupy.

Smernica o návrate je „hybridný nástroj“, keďže sa uplatňuje na prípady prítomnosti štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nespĺňa alebo prestal spĺňať podmienky vstupu uvedené v Kódexe schengenských hraníc, na území členského štátu, aj na prípady, v ktorých nie sú splnené iné podmienky vstupu alebo pobytu v danom členskom štáte. Pokiaľ sa smernica o návrate uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú alebo ktorí prestali spĺňať podmienky vstupu v súlade s Kódexom schengenských hraníc, rozvíjajú sa ňou ustanovenia schengenského *acquis*³⁸.

V novom schengenskom hodnotiacom a monitorovacom mechanizme sa preto zaviedli aj hodnotenia v oblasti návratu, aby sa zabezpečilo správne vykonávanie pravidiel smernice o návrate členskými štátmi³⁹.

³⁵ Nariadenie (EÚ) 2019/1155 (Ú. v. EÚ L 188, 12.7.2019, s. 25).

³⁶ Najmä umožnením podávania žiadostí až do šiestich mesiacov a najneskôr 15 dní pred cestou, poskytnutím možnosti vyplniť a podpísať formulár žiadosti elektronicky, zavedením harmonizovaného prístupu k udeľovaniu víz na viac vstupov pre pravidelných cestujúcich, ktorí v minulosti neporušili vízové pravidlá, na obdobie, ktoré sa postupne predlžuje z jedného roka na päť rokov.

³⁷ Smernica 2008/115/ES (Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98).

³⁸ Pozri odôvodnenia 25 – 30.

³⁹ Smernicou o návrate sú viazané všetky členské štáty s výnimkou Írska na základe Protokolu č. 19 o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie a Protokolu č. 21 o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktoré sú pripojené k zmluvám. Pokiaľ sa smernica uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú alebo ktorí prestali spĺňať podmienky vstupu v súlade s Kódexom schengenských hraníc, Dánsko sa na nej zúčastňuje na základe článku 4 protokolu č. 22 pripojeného k zmluvám a Island, Nórsko, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko sú ňou viazané na základe príslušných dohôd, ktorými sú spojené s vykonávaním, uplatňovaním a vývojom schengenského *acquis*.

Na základe 31 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s návratom, možno konštatovať, že **systémy členských štátov v oblasti návratu sú vo všeobecnosti v súlade so smernicou o návrate**. Neboli zistené žiadne závažné nedostatky. V niektorých krajinách však existujú praktické a normatívne prekážky, ktoré majú negatívny vplyv na vykonávanie návratov. V rámci hodnotení boli okrem toho odhalené osobitné nedostatky a štrukturálne nedostatky v návratových systémoch hodnotených členských štátov, ktoré čelili významným výzvam z dôvodu veľkého počtu neoprávnene vstupujúcich a zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín.

Zistených bolo viacero **opakovaných nedostatkov**. Veľkým problémom je *všeobecný nedostatok spoľahlivých štatistických informácií o činnostiach súvisiacich s návratom*, čo sťažuje posudzovanie účinnosti vnútroštátnych návratových systémov. K riešeniu tejto otázky však prispeje zmena nariadenia o štatistike v oblasti migrácie⁴⁰ a začatie prevádzky Schengenského informačného systému na účely návratu⁴¹.

Odlíšne postupy existujú aj v súvislosti s vydávaním *rozhodnutí o návrate*. Rozhodnutia o návrate neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v nadväznosti na záporné rozhodnutie o žiadostiach o azyl systematicky nevydávajú všetky členské štáty. V niektorých rozhodnutiach o návrate sa okrem toho jasne nešpecifikuje, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny má opustiť nielen dotknutý členský štát, ale aj EÚ a schengenský priestor. Táto nejednoznačnosť má za následok možné neoprávnené presuny z jedného členského štátu do druhého. Podobné odlíšne postupy existujú v súvislosti so *zákazmi vstupu*, ktoré sa systematicky nevydávajú, keď štátny príslušník tretej krajiny nesplní povinnosť návratu v lehote na dobrovoľný odchod podľa požiadaviek smernice o návrate.

V súvislosti s *pomocou pri dobrovoľnom návrate* z hodnotení vyplynulo, že existuje priestor na zlepšenie podpory poskytovanej neregulárnym migrantom, ktorí sú ochotní odísť dobrovoľne, a to najmä zabezpečením širšieho rozsahu pôsobnosti programov asistovaného dobrovoľného návratu a reintegrácie (napr. aby neboli obmedzené len na odmietnutých žiadateľov o azyl či štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí stratili právo na pobyt v EÚ).

Viacero členských štátov neprijíma dostatočné opatrenia na zabezpečenie *výkonu rozhodnutí o návrate*. V niektorých krajinách nie je zavedený žiadny mechanizmus na zabezpečenie prijímania systematických opatrení v nadväznosti na návratové operácie alebo tento mechanizmus nie je vhodný na svoj účel. Často chýbajú opatrenia na systematickú lokalizáciu navrátilcov s cieľom predísť úteku a zabezpečiť splnenie rozhodnutí. Účinný systém monitorovania nútených návratov nebol zriadený vo všetkých členských štátoch.

Členské štáty majú rôzny prístup k *maloletým osobám bez sprievodu*. Základnou zložkou určenia najlepšieho záujmu dieťaťa je určenie trvalých riešení s prihliadnutím na všetky dostupné možnosti vrátane návratu do krajiny pôvodu a zlúčenia s členmi rodiny v tretej krajine, čo však nevykonávajú všetky členské štáty. Možnosť „návratu“ sa preto pri individuálnom posudzovaní najlepších záujmov dieťaťa neposudzuje.

Viacero problémov sa zistilo v súvislosti so *zaistením*. V členských štátoch nie sú dostupné a v rovnakej miere využívané účinné alternatívy k zaisteniu. Nedostatočná kapacita zaistenia a skutočnosť, že niektoré členské štáty nevyužívajú všetky možnosti smernice týkajúce sa dĺžky zaistenia, prispievajú k zvýšeniu rizika úteku, čo má vplyv na účinnosť návratového systému. Problémy spojené so zabezpečením materiálnych podmienok v zariadeniach

⁴⁰ Nariadenie (EÚ) 2020/851 (Ú. v. EÚ L 198, 22.6.2020, s. 1), ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 862/2007 (Ú. v. EÚ L 199, 31.7.2007, s. 23).

⁴¹ Nariadenie (EÚ) 2018/1860 (Ú. v. EÚ L 312, 7.12.2018, s. 1).

určených na zaistenie sa vyskytujú opakovane a patrí k nim okrem iného nedostatočné zabezpečenie primeraného súkromia pre zaistených a väzenské prostredie zariadení určených na zaistenie, v ktorom sa v plnej miere neodráža administratívna povaha pozbavenia slobody.

Vykonávanie odporúčaní bolo pomalé. Komisia v roku 2018 predložila návrh prepracovaného znenia smernice o návrate⁴², ktorý pozostáva z **cielených zmien zameraných na maximalizovanie účinnosti návratovej politiky EÚ** pri súčasnej ochrane základných práv neregulárnych migrantov a zabezpečení rešpektovania zásady *zákazu vyhostenia alebo vrátenia*. Návrh prepracovaného znenia je založený na informáciách zozbieraných počas hodnotení a riešia sa ním viaceré uvedené nedostatky, napríklad stanovenie povinnosti členských štátov zriadiť programy asistovaných dobrovoľných návratov a zavedenie spoločného zoznamu objektívnych kritérií na určenie existencie rizika úteku. V zmenenom návrhu nariadenia, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane⁴³, sa okrem toho vyžaduje, aby sa žiadateľovi o azyl, ktorého žiadosť je zamietnutá, okamžite vydalo rozhodnutie o návrate⁴⁴.

3.2.4. Policajná spolupráca

Schengenským dohovorom z roku 1990 sa zaviedli ustanovenia na posilnenie spolupráce a výmeny informácií medzi policajnými silami členských štátov ako kompenzačného opatrenia k zrušeniu kontroly vnútorných hraníc. Tieto ustanovenia zahŕňajú spoluprácu s cieľom predchádzať trestnej činnosti a odhaľovať trestnú činnosť, operačnú spoluprácu, napr. možnosť rozšíriť dozor alebo pokračovať v prenasledovaní zločincov cez vnútorné hranice (tzv. cezhraničné prenasledovanie) a spoločné využívanie informácií na predchádzanie trestnej činnosti alebo ohrozeniu verejného poriadku a bezpečnosti a na ich potláčanie.

Legislatívny rámec pre schengenskú policajnú spoluprácu však zostáva rozdrobenejší ako iné zložky schengenského *acquis* a ponecháva stranám veľkú flexibilitu, pokiaľ ide o spôsob, akým sa ho rozhodnú vykonávať. Značná časť rámca spolupráce sa zakladá na nezáväzných dokumentoch Rady, akými sú osvedčené postupy (schengenský katalóg) a usmernenia. Ústredné ustanovenia Schengenského dohovoru sa navyše vykonávajú najmä prostredníctvom dvojstranných alebo mnohostranných dohôd uzavretých členskými štátmi. Od roku 1990 sa sústavne rozvíjal rámec EÚ pre výmenu informácií a prístup k údajom na účely presadzovania práva. Aj keď jeho časť formálne nepatrí k schengenskému *acquis*, je s ním úzko prepojená. Z tohto dôvodu sa počas hodnotení prihliada aj na vykonávanie príslušného rozhodnutia, nariadenia o Europolu a iných neschengenských právnych nástrojov. Prispieva to k posúdeniu toho, ako sa členské štáty vyrovnávajú so všeobecnými požiadavkami na výmenu informácií stanovenými v Schengenskom dohovore.

Na základe 27 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s policajnou spoluprácou, možno konštatovať, že **členské štáty vo všeobecnosti dodržiavajú schengenské *acquis* v oblasti policajnej spolupráce**. Neboli zistené žiadne závažné nedostatky a zistilo sa len niekoľko prípadov nesúladu, najmä v oblasti výmeny informácií a predovšetkým v oblasti prístupu k vízovému informačnému systému na účely presadzovania práva.

Dosiahnutiu plného potenciálu niektorých existujúcich nástrojov policajnej spolupráce a výmeny informácií však bráni viacero **opakovaných nedostatkov**. Najnutnejšie zlepšenia, ktoré boli zistené, sa týkali *posilnenia výmeny informácií na účely presadzovania práva*,

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

⁴⁴ Pozri odôvodnenie 31a a článok 35a.

najmä pokiaľ ide o fungovanie jednotných kontaktných miest (SPOC)⁴⁵ členských štátov a mobilný prístup policajtov v teréne k policajným databázam. Ďalšie dôležité oblasti na zlepšenie sa týkali rozvíjania a spoločného využívania *strategických hodnotení hrozieb trestnej činnosti a analýz rizík* s cieľom umožniť lepšiu spoločnú reakciu na cezhraničnú trestnú činnosť a revízie *dvojstranných alebo mnohostranných dohôd* uzavretých členskými štátmi s cieľom rozšíriť a uľahčiť možnosti operačnej cezhraničnej spolupráce (najmä cezhraničného dozoru a cezhraničného prenasledovania).

3.2.5. Schengenský informačný systém (SIS)

Schengenský informačný systém je kľúčovým kompenzačným opatrením k zrušeniu kontroly vnútorných hraníc, keďže predstavuje základnú podporu bezpečnostnej politiky v schengenskom priestore. SIS je rozsiahly informačný systém, ktorý poskytuje zápisy týkajúce sa osôb alebo objektov, ktoré sú predmetom záujmu z bezpečnostných dôvodov. Zároveň slúži na podporu kontrol na vonkajších hraniciach a spolupráce v oblasti presadzovania práva a justičnej spolupráce v rámci Európy.

Jeho rozsah pôsobnosti sa vymedzuje v troch **právnych nástrojoch**, ktoré sa týkajú spolupráce v oblasti kontroly hraníc, spolupráce v oblasti presadzovania práva a spolupráce v oblasti evidencie vozidiel⁴⁶. SIS druhej generácie bol uvedený do prevádzky 9. apríla 2013 v 28 členských štátoch a v súčasnosti je k nemu pripojených 30 členských štátov⁴⁷. Európsky parlament a Rada prijali 28. novembra 2018 tri nové nariadenia, ktorými sa ďalej rozšíri rozsah pôsobnosti a funkcie SIS, ktoré sa majú zaviesť v troch fázach do roku 2021. Každý členský štát, ktorý využíva Schengenský informačný systém, zodpovedá za zriadenie, prevádzku a údržbu svojho vnútroštátneho systému a za určenie národného útvaru SIRENE⁴⁸, ktorý zabezpečuje výmenu všetkých doplňujúcich informácií v súvislosti so zápsmi v systéme SIS. Za prevádzkové riadenie centrálneho systému a komunikačnej infraštruktúry zodpovedá agentúra Európskej únie na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (eu-LISA).

Na základe 32 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti so Schengenským informačným systémom, možno konštatovať, že **členské štáty vo všeobecnosti vykonávali a používali SIS účinne a jednotne**. Aj keď v štyroch členských štátoch⁴⁹ boli zistené závažné nedostatky vo

⁴⁵ SPOC je národné jednotné kontaktné miesto pre medzinárodnú spoluprácu v oblasti presadzovania práva; má jedno telefónne číslo a jednu e-mailovú adresu pre všetky žiadosti o medzinárodnú spoluprácu v oblasti presadzovania práva, ktoré sa vybavujú na vnútroštátnej úrovni. V rámci jednej riadiacej štruktúry sú v ňom zoskupené rôzne vnútroštátne kancelárie alebo kontaktné miesta pre rôzne kanály spolupráce s predstaviteľmi zo všetkých orgánov presadzovania práva v krajine. Pozri usmernenia pre jednotné operačné kontaktné miesta (SPOC) (dokument Rady č. 10492/14, 13. júna 2014).

⁴⁶ Nariadenie (ES) č. 1987/2006 (Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2006, s. 4), rozhodnutie Rady 2007/533/SVV (Ú. v. EÚ L 205, 7.8.2007, s. 63) a nariadenie (ES) č. 1986/2006 (Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2006, s. 1).

⁴⁷ Okrem 26 krajín schengenského priestoru sú k systému SIS pripojené Bulharsko, Rumunsko, Spojené kráľovstvo a Chorvátsko, hoci na posledné dve uvedené krajiny sa stále vzťahujú určité obmedzenia, pokiaľ ide o využívanie zápisov systému SIS v rámci celého schengenského priestoru na účely odmietnutia vstupu do schengenského priestoru alebo pobytu v ňom.

⁴⁸ Skratka SIRENE znamená žiadosť o doplňujúce informácie k národným záznamom.

⁴⁹ Závažné nedostatky sa objavili v hodnotení Belgicka v roku 2015, Francúzska a Španielska v roku 2016, ako aj v hodnotení Spojeného kráľovstva v roku 2017. Opätovné kontroly sa uskutočnili v Belgicku v roku 2016 a vo Francúzsku v roku 2019. Dospelo sa k záveru, že Belgicko, Francúzsko a Španielsko vyriešili všetky závažné nedostatky.

vykonávaní SIS, tieto krajiny aktívne pracovali na náprave nedostatkov. V jednom z týchto prípadov sa však situácia nezlepšila.

Počas hodnotení sa ukázali určité **opakované nedostatky**, napríklad chýbajúce *technické nástroje alebo závažné postupy* na úrovni krajín na nahrávanie odtlačkov prstov a fotografií do zápisov v systéme SIS, aj keď ich krajiny majú k dispozícii. Ďalšie opakované zistenie sa týka niektorých funkcií zavedených v roku 2013 systémom SIS druhej generácie, najmä že nie všetky informácie uvedené v zápisoch systému SIS sa *zobrazujú koncovým používateľom*. Zároveň sa zistilo, že zvýšená výmena doplňujúcich informácií z dôvodu rozsiahleho využívania systému často privádza *útvary SIRENE* na hranicu ich kapacít. Útvary SIRENE nemajú vždy dostatok zamestnancov a technických prostriedkov vrátane automatizovaných a integrovaných nástrojov pracovného toku, aby si mohli tieto informácie účinne vymieňať. **Počas týchto uplynulých piatich rokov sa úspešne vyriešila podstatná časť zistených nedostatkov.**

3.2.6. Ochrana údajov

Ďalšou dôležitou súčasťou schengenského *acquis* sú pravidlá týkajúce sa ochrany osobných údajov. V roku 2016 sa uskutočnila významná reforma právneho rámca EÚ v oblasti ochrany údajov, ktorej cieľom bolo posilnenie práv občanov v digitálnej ére. **Hlavné legislatívne akty** v tejto oblasti sú všeobecné nariadenie o ochrane údajov⁵⁰ a smernica o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov⁵¹, ktoré sa uplatňujú spolu s osobitnými ustanoveniami o ochrane údajov v *acquis* Schengenského informačného systému (SIS) a vízového informačného systému (VIS).

V týchto hodnoteniach sa posudzuje, ako členské štáty vykonávajú a uplatňujú schengenské *acquis*, a to najmä v súvislosti so systémami SIS a VIS, na základe požiadaviek na ochranu údajov. Hodnotenia zahŕňajú aj úlohu orgánov pre ochranu osobných údajov, pokiaľ ide o dohľad nad orgánmi, ktoré riadia a používajú systémy SIS a VIS.

Na základe 29 hodnotení, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s ochranou údajov, možno konštatovať, že **členské štáty vo všeobecnosti vykonávajú a uplatňujú príslušné ustanovenia o systémoch SIS a VIS v súlade s požiadavkami na ochranu údajov**. Hoci neboli zistené žiadne závažné nedostatky, stále existuje viacero opakovaných nedostatkov, ktoré je potrebné vyriešiť alebo ktoré sa riešia.

Z hodnotení, ktoré sa uskutočnili od mája 2018 (dátum začiatku uplatňovania nového rámca pre ochranu údajov), vyplynulo, že v niektorých krajinách sa oneskorilo vykonávanie všeobecného nariadenia o ochrane údajov a/alebo transponovanie smernice o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov do vnútroštátneho práva, ako aj príslušné prispôsobenie vnútroštátnych právnych predpisov súvisiacich so systémami SIS a VIS.

V niektorých členských štátoch existujú nedostatky týkajúce sa úplnej *nezávislosti* orgánov pre ochranu osobných údajov, ktorých dôsledkom je priamy alebo nepriamy vplyv vlády na činnosť orgánu pre ochranu osobných údajov. Niektoré z týchto problémov boli vyriešené v nadväznosti na schengenské hodnotenia a počas reformy vnútroštátnych právnych predpisov o ochrane údajov na účely vykonávania všeobecného nariadenia o ochrane údajov a transpozície smernice o presadzovaní práva v oblasti ochrany údajov. Niektoré orgány pre ochranu osobných údajov zároveň nemajú dostatočné ľudské a finančné *zdroje* na vykonávanie všetkých ich úloh súvisiacich so systémami SIS a VIS.

⁵⁰ Nariadenie (EÚ) 2016/679 (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁵¹ Smernica (EÚ) 2016/680 (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 89).

Vo viacerých členských štátoch sa považovali za potrebné častejšie a komplexnejšie *kontroly* zo strany orgánov pre ochranu osobných údajov, aby tieto orgány plnili svoju úlohu monitorovania zákonnosti spracovania údajov v systémoch SIS II a VIS. V niektorých prípadoch neboli dodržané lehoty na vykonanie prvého auditu operácií spracovania údajov v systémoch SIS a VIS.

V oblasti *práv dotknutých osôb* v súvislosti so systémami SIS a VIS sa zistilo, že prekážkou účinného uplatňovania týchto práv je nedostatok náležitých informácií.

V niektorých prípadoch nebola lehota na uchovávanie *záznamov o požiadavkách v systémoch SIS a VIS* v súlade so schengenským *acquis*. Prevádzkovatelia často aktívne nevykonávali vnútorný audit dodržiavania ochrany údajov ani pravidelnú revíziu záznamov. Okrem toho často nie sú dostatočne jasné úlohy a pridelovanie zodpovednosti za spracovanie osobných údajov medzi jednotlivými orgánmi, ktoré sa podieľajú na postupe udeľovania víz a spracovaní príslušných údajov. Stále sú potrebné určité zlepšenia týkajúce sa opatrení fyzickej, organizačnej a informačnej bezpečnosti v súvislosti s údajmi v systéme VIS. V niektorých prípadoch by mali byť do dohľadu nad spracovaním osobných údajov v osobitnom kontexte Schengenu viac zapojené zodpovedné osoby pre ochranu údajov. Pravidelná a sústavná odborná príprava v oblasti ochrany údajov a bezpečnosti osobných údajov sa často neposkytovala všetkým operačným pracovníkom, ktorí majú prístup k systému SIS II.

Členské štáty vo všeobecnosti podnikajú potrebné kroky v nadväznosti na zistenia a odporúčania. Zatiaľ čo v riešení nedostatkov sa celkovo dosiahol určitý pokrok, vykonávanie odporúčaní bolo pomalé.

4. FUNGOVANIE SCHENGENSKÉHO HODNOTIACEHO A MONITOROVACIEHO MECHANIZMU V PRVOM VIACROČNOM PROGRAME

4.1. Zistené nedostatky

Schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus viedol v posledných piatich rokoch k podstatným zlepšeniam vo vykonávaní schengenského *acquis* v EÚ a preukázal už svoju pridanú hodnotu pri zabezpečovaní efektívneho fungovania schengenského priestoru. Skúsenosti získané počas prvého viacročného programu hodnotenia (2015 – 2019) napriek tomu poukázali na rad nedostatkov, ktoré oslabili plný potenciál tohto mechanizmu. Európsky parlament v správe z roku 2017⁵² aj členské štáty prostredníctvom konzultácie, ktorú začalo fínske predsedníctvo Rady v roku 2019⁵³, konštatovali, že je potrebné opätovne zvážiť niektoré aspekty mechanizmu. Je preto dôležité využiť skúsenosti získané počas prvého viacročného programu hodnotenia na vyhodnotenie toho, ako by mohol byť schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus vykonávaný efektívnejšie, a to aj z pohľadu zdrojov.

Jedným z hlavných nedostatkov je **nadmerná dĺžka prvej fázy hodnotiaceho procesu (prijatie správy a odporúčaní)**, ktorá mala významný vplyv na rýchle a účinné riešenie nedostatkov. V 25 % prípadov táto fáza trvala viac ako rok a v dvanástich prípadoch viac ako 18 mesiacov, pričom mimoriadne dlho trvala, keď hodnotiaci tím zistil závažné nedostatky (zistenie, ktoré by v zásade malo viesť k rýchlejšiemu prijímaniu následných opatrení).

⁵² Správa o výročnej správe o fungovaní schengenského priestoru [2017/2256(INI)].

⁵³ Dokument Rady č. 13244/2019.

Komisia potrebovala na prijatie hodnotiacej správy v priemere približne desať mesiacov a Rada potrebovala ďalších dva a pol mesiaca na prijatie odporúčaní, ktorými sa krajinám určuje východiskový dátum na predloženie akčného plánu na nápravu nedostatkov.

Poskytovanie expertov členskými štátmi nebolo vždy v súlade s potrebami. Počet dostupných expertov niekedy nebol dostatočný na plnenie potrieb prebiehajúcich hodnotení. Vzhľadom na nedostatočné nominácie expertov krajinami boli tímy pri hodnoteniach týkajúcich sa ochrany údajov a vízovej politiky niekedy zložené len zo štyroch či piatich expertov (optimálny počet je 8). Experti navyše nemali vždy požadovaný profil alebo dostatočné skúsenosti v príslušných oblastiach politiky. Vyskytovala sa aj značná geografická nerovnováha. Počas týchto piatich rokov pochádzala tretina expertov len z piatich krajín.

Neohlásené kontroly sa neukázali také účinné, ako sa pôvodne predpokladalo. V súčasnosti sa ročný program hodnotenia v prípade neohlásených kontrol stanovuje rok pred vykonaním kontroly na základe analýzy rizík, ktorá sa ukončila jeden rok pred uskutočnením kontroly. Toto nastavenie neumožňovalo rýchle prispôbenie sa novým výzvam. Účel takýchto neohlásených kontrol navyše oslabovala výzva na určenie expertov dva týždne pred kontrolou a povinnosť upozorniť dotknutý členský štát 24 hodín vopred a zároveň uľahčiť hladkú organizáciu hodnotenia.

Následné činnosti a vykonávanie akčného plánu boli vo všeobecnosti pomalé a monitorovanie nebolo vo všeobecnosti komplexné a súdržné. Od roku 2015 sa uskutočnilo približne 201 hodnotení a napriek značnému pokroku bolo približne 25 % akčných plánov uzavretých v priemere po dva a štvrt' roku. Hodnotenia sa vo všeobecnosti nesústredili na účinné a súdržné vykonávanie kľúčových prvkov v každej konkrétnej oblasti politiky schengenského *acquis* v rámci členských štátov, ktoré sú rozhodujúce pre zabezpečenie riadneho fungovania schengenského priestoru. Odporúčania sa preto príliš sústreďovali na veľmi špecifické a početné detaily namiesto ústredných prvkov schengenského *acquis* a neuvádzali sa v nich jasné lehoty na ich vykonanie. Okrem toho sa **nedostatočne využívali tematické hodnotenia**, ktoré by umožňovali hodnotiť konkrétny aspekt Schengenu vo viacerých alebo vo všetkých členských štátoch naraz a identifikovať trendy a spoločné nedostatky, ako aj najlepšie postupy. Súčasné **povinnosti týkajúce sa predkladania správ** v rámci schengenského hodnotenia navyše **majú za následok značné administratívne zaťaženie** Komisie aj členských štátov. Kombinácia všetkých týchto prvkov neumožňovala komplexné a súdržné monitorovanie vykonávania akčných plánov.

Odporúčania sa neukázali ako dostatočne účinný nástroj na zabezpečenie prijatia rýchlych opatrení členskými štátmi. V schengenskom výbore sa vo všeobecnosti málo diskutovalo o zisteniach hodnotení a súvisiacich odporúčaní, ktoré navrhla Komisia, čiastočne preto, lebo hodnotenia majú príliš podrobnú a špecifickú povahu. A napokon skutočnosť, že odporúčania prijíma Rada, neviedla k očakávanému partnerskému tlaku na zabezpečenie vysokej úrovne vo vykonávaní schengenského *acquis*. **Systém nezabezpečoval inak riadne politické diskusie o stave Schengenu** na iných príslušných fórach a zapájanie Európskeho parlamentu takisto nebolo veľmi pravidelné.

Do hodnotiaceho mechanizmu nebolo dostatočne integrované posudzovanie rešpektovania základných práv pri vykonávaní schengenského *acquis*.

4.2. Potenciálne operačné opatrenia na zlepšenie fungovania schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu

4.2.1. Zabezpečenie rýchlejších, cielenejších a strategickjších hodnotení

Všetci aktéri musia vyčleniť dostatočné finančné a ľudské zdroje a prijať primerané opatrenia na rýchle dokončenie ich príslušných úloh počas hodnotiaceho procesu. Zjednodušenie vnútorných **pracovných tokov** v spojení s **referenčnými hodnotami** by malo pomôcť znížiť čas potrebný na realizáciu hodnotení.

Dokončenie prvého viacročného programu hodnotenia poskytlo Komisii a Rade dobrý prehľad o situácii vo všetkých členských štátoch. Bez toho, aby sa ohrozila kvalita súčasného postupu, mohla by sa zvýšiť relevantnosť hodnotení vzhľadom na potreby vyplývajúce z výsledku predchádzajúcich hodnotení. Ako zdôraznili členské štáty, priestor na zlepšenie zostáva v súvislosti s **kvalitou správ a odporúčaní**, ako aj v súvislosti so zvýšenou súdržnosťou hodnotení naprieč rôznymi oblasťami politiky. Nedostatky existujú v rámci krajín aj v rámci oblastí politiky. **Kontrolné zoznamy**, ktoré sa v súčasnosti používajú na realizáciu hodnotení, by sa mohli revidovať tak, aby boli zamerané na hlavné prvky, ktoré môžu mať vplyv na schengenský priestor ako celok.

Potrebné je strategickejšie a racionálnejšie využívanie dostupných analytických nástrojov. Tematické hodnotenia by sa mohli systematicky využívať na posudzovanie vykonávania významných legislatívnych zmien po nadobudnutí ich účinnosti. Zároveň je nevyhnutné umožniť v prípade potreby rýchlu organizáciu neohlásených kontrol. Rozhodujúce je **zlepšenie synergii a spolupráce** s inými aktérmi a hodnotiacimi mechanizmami. Posilniť by sa mala najmä úloha, ktorú zohrávajú agentúry EÚ (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), európsky dozorný úradník pre ochranu údajov a vnútroštátne mechanizmy kontroly kvality. Mohlo by sa to dosiahnuť širšou účasťou agentúr na hodnoteniach a zavedením pravidelnejšej a systematickejšej výmeny informácií medzi agentúrami a Komisiou. Osobitné dôležité je zvýšenie synergii s posúdeniami zraniteľnosti v rámci agentúry Frontex a v prípade FRA a Europolu vypracovanie cielenejších analýz rizík, ktoré by prispeli k navrhovaniu lepších hodnotení.

Takisto je dôležité zabezpečiť, aby členské štáty **určili dostatočný počet kvalifikovaných expertov pokrývajúcich všetky oblasti politiky**. Treba zvážiť zriadenie mechanizmu na lepšiu koordináciu vymenúvania expertov pre všetky schengenské hodnotenia. Komisia bude aktualizovať existujúce učebné plány odbornej prípravy a zabezpečovať školenia v oblasti vízovej politiky. K dispozícii by mohla byť aj pravidelná aktualizácia odborná príprava.

Počas hodnotení a následných opatrení si osobitnú pozornosť vyžaduje rešpektovanie **základných práv** vo vykonávaní schengenského *acquis*. Treba uvažovať o tom, ako do posudzovania lepšie začleniť základné práva. V tejto súvislosti by mohla byť prospešná aktualizácia súčasných kontrolných zoznamov s cieľom lepšie začleniť otázky základných práv, širšia účasť Agentúry pre základné práva na hodnoteniach a širšie využívanie jej usmernení.

4.2.2. Zrýchlenie a zefektívnenie vykonávania odporúčaní

Zjednodušením odporúčaní by sa uľahčilo vypracovanie účinných akčných plánov a ich rýchle vykonávanie. Dôležitý nástroj, na ktorý by členské štáty mali prihliadať pri vykonávaní osobitných odporúčaní schengenského hodnotenia, predstavujú **schengenské katalógy a príručky** v príslušných oblastiach politiky. Tie sa budú musieť pravidelne aktualizovať a ďalej zlepšovať. Členské štáty by si mali vymieňať informácie o **najlepších postupoch** uvedené v hodnotiacich správach a používať ich pri vykonávaní odporúčaní. V nadväznosti na

odporúčania Európskeho dvora audítorov⁵⁴ by sa mohla zväžiť možnosť stanovenia **lehôt na vykonanie odporúčaní**.

Ďalším dôležitým spôsobom uľahčenia rýchleho vykonania odporúčaní je poskytnutie **potrebnej finančnej podpory**. Podľa návrhu viacročného finančného rámca⁵⁵ a Nástroja na riadenie hraníc a víza⁵⁶ zostalo zachované prepojenie medzi hodnotiacim mechanizmom a vymedzením národných priorít. Návrhom posilnenej *tematickej zložky* sa zavádza väčšia flexibilita v reakcii na nedostatky, ktoré treba naliehavo riešiť, najmä pokiaľ ide o prioritné opatrenia, ktoré treba okamžite vykonať. Na ďalšie uľahčenie preprogramovania a stanovenia rozsahu možných dodatočných finančných potrieb by krajiny mohli v akčných plánoch systematicky uvádzať podrobné posúdenie finančného vplyvu nápravných opatrení.

Zvýšenie partnerského tlaku si takisto vyžaduje, aby sa o zistených nedostatkoch dostatočne komunikovalo na politickej úrovni. V súčasnom nariadení sa stanovujú **ročné správy** Komisie, ktoré umožňujú predstaviť stav schengenského priestoru, šíriť najlepšie postupy a zvyšovať politickú informovanosť umožnením diskusie o spoločných výzvach na politickej úrovni.

Účinné a včasné následné opatrenia zamerané na nápravu nedostatkov zistených prostredníctvom tohto mechanizmu sú kľúčom k dôveryhodnosti celého procesu hodnotenia a monitorovania a k dosiahnutiu jeho plného potenciálu. To je napokon rozhodujúce na zabezpečenie riadneho fungovania schengenského priestoru. Prax ukázala, že niektoré členské štáty v niektorých prípadoch sústavne zlyhávali vo vykonávaní odporúčaní Rady a v riešení zistených nedostatkov. V takýchto prípadoch sa bude zvažovať systematickejšie monitorovanie zo strany Komisie, a to aj prostredníctvom **postupov v prípade nesplnenia povinnosti**.

Potenciálne operačné opatrenia na zlepšenie schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu:

- zjednodušiť vnútorné pracovné toky a stanoviť referenčné hodnoty na skrátenie trvania,
- vypracovať nové školenia v oblasti vízovej politiky a posilniť existujúce školenia na presadzovanie a zlepšenie účasti,
- aktualizovať kontrolné zoznamy, aby boli zamerané na hlavné prvky, ktoré môžu mať vplyv na schengenský priestor ako celok,
- strategickejšie využívať neohlásené hodnotenia a tematické hodnotenia,
- zlepšovať synergie a spoluprácu s agentúrami EÚ a vnútroštátnymi mechanizmami kontroly kvality,
- ďalej zjednodušiť správy a zmeniť zameranie odporúčaní,
- vypracovať a aktualizovať katalógy s najlepšími postupmi a
- prijať výročnú správu na uľahčenie politickej diskusie.

Napokon sa takisto ukázalo, že na to, aby mechanizmus v budúcnosti fungoval úplne efektívne, je nevyhnutné doplniť operačné zlepšenia legislatívnymi zmenami potrebnými na zabezpečenie jasnosti a posilnenie existujúcich pravidiel a postupov. Tieto prvky budú

⁵⁴ *Informačné systémy EÚ na podporu kontroly hraníc – silný nástroj, no väčšiu pozornosť treba venovať včasným a úplným údajom, osobitná správa č. 20/2019.*

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

súčasťou procesu reflexie, ktorý sa začne prvým schengenským fórom 30. novembra a ktorého výsledkom bude návrh na revíziu mechanizmu, ktorý má Komisia v úmysle predložiť na budúci rok.

5. ZÁVER

Rozvoj schengenského priestoru je jedným z kľúčových prostriedkov, ktorým sa posilnila sloboda občanov a vďaka ktorému prosperuje a rozvíja sa vnútorný trh. Od roku 2015 je schengenský priestor pod tlakom. Viacero teroristických útokov, príchod zvýšeného počtu neregulárnych migrantov na vonkajšie hranice EÚ v dôsledku utečeneckej krízy v roku 2015 a nedávne vypuknutie pandémie ochorenia COVID-19 viedli k obnoveniu kontroly vnútorných hraníc, ktorá sa v niektorých prípadoch uplatňuje ešte aj dnes. Komisia od roku 2016 neustále tvrdí, že kontrola vnútorných hraníc by súčasné výzvy nevyriešila a pre EÚ a jednotlivé členské štáty by znamenala značné hospodárske, politické a sociálne náklady.

Schengenské *acquis* zahŕňa významný súbor opatrení, ktorými sa kompenzuje absencia kontroly vnútorných hraníc a účinne zabezpečuje vysoká miera bezpečnosti. Riadenie vonkajších hraníc, kompenzačné opatrenia (akými sú efektívna spolupráca orgánov presadzovania práva, účinná vízová a návratová politika a komplexný Schengenský informačný systém) a spoľahlivý monitorovací mechanizmus sú tri základné piliere Schengenu. Stabilita tejto komplexnej štruktúry závisí od sily každého jednotlivého piliera a od ich koherentnosti a súdržnosti.

Výzvy, ktorým čelíme od roku 2015, poukázali na krehkú dôveru členských štátov v schengenský systém a potvrdili význam pevnej koordinácie v rámci schengenského priestoru a potrebu posilnenia jeho riadenia, aby bolo možné účinne tieto výzvy riešiť.

Efektívny schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus pomáha opätovne získať dôveru a zaručiť lepšie a súdržné vykonávanie schengenského *acquis* a následne riadne fungujúci schengenský priestor. Pridanú hodnotu a nevyhnutnosť hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu schengenského *acquis* uznáva aj Rada, ktorá sa domnieva, že *„hodnotiaci proces okrem plnenia svojej základnej úlohy monitorovania riadneho uplatňovania schengenského acquis priniesol vo väčšine členských štátov ďalšie výhody vrátane posilnenia vnútroštátnej koordinácie, zvýšenia odborných znalostí a výmen prostredníctvom expertov, ktorí sa zúčastňujú na hodnoteniach, a začlenenia odporúčaní do národných plánov a stratégií“*.⁵⁷ Európsky parlament zároveň zdôraznil *„veľký prínos v obnovenom schengenskom hodnotiacom mechanizme, pretože podporuje transparentnosť, vzájomnú dôveru a zodpovednosť medzi členskými štátmi kontrolou spôsobu, akým štáty uplatňujú rôzne oblasti schengenského acquis“*.⁵⁸

Mechanizmus už priniesol hmatateľné zlepšenia. Na základe zistení vyplývajúcich z hodnotení, ktoré Komisia a experti členských štátov uskutočnili v praxi za posledných päť rokov, možno konštatovať, že závažné nedostatky sa pohotovo riešili. Členské štáty celkovo vykonávajú schengenské *acquis* primerane. V členských štátoch však stále existujú nedostatky a mnohé nezhodné postupy, ktoré by napokon mohli mať vplyv na integritu a fungovanie schengenského priestoru. Pre riadne fungovanie schengenského priestoru bude v nadchádzajúcich rokoch kľúčové zabezpečenie vyššej úrovne harmonizácie.

V tejto súvislosti bude naďalej zohrávať významnú úlohu schengenský hodnotiaci

⁵⁷ Dokument Rady č. 13244/2019, bod 1.7.

⁵⁸ Správa o výročnej správe o fungovaní schengenského priestoru [2017/2256(INI)], bod 7.

a monitorovací mechanizmus. Zo skúseností získaných v prvom viacročnom programe hodnotenia však vyplynulo viacero nedostatkov, ktoré bránia tomu, aby mechanizmus fungoval tak účinne, ako by mohol a mal. Vzhľadom na význam schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu v štruktúre správy schengenského priestoru je nevyhnutné prijať opatrenia na riešenie zistených nedostatkov, ktoré sú uvedené v tejto správe, a posilniť účinnosť mechanizmu. Niektoré nedostatky by sa mohli riešiť už na operačnej úrovni, niektoré ďalšie si budú vyžadovať aj legislatívne zmeny.

Nevyhnutný je aj pravidelnejší a štruktúrovanejší politický dialóg medzi aktérmi zapojenými do fungovania schengenského priestoru. Komisia zriadila schengenské fórum, aby podnietila konkrétnejšiu spoluprácu na spôsoboch posilnenia schengenského priestoru a zvyšovania jeho odolnosti prostredníctvom intenzívnejšieho politického dialógu o potrebných reakciách na súčasné výzvy. Túto politickú diskusiu by uľahčilo intenzívnejšie šírenie informácií o výsledkoch hodnotení a vykonávaní odporúčaní.

Ako sa zdôraznilo v spoločnom vyhlásení ministrov vnútra EÚ z 13. novembra 2020, riadne fungujúci schengenský priestor si vyžaduje moderné a efektívne riadenie jeho vonkajších hraníc, ako aj spoľahlivé kompenzačné opatrenia na zabezpečenie vysokej úrovne bezpečnosti. Rozhodujúce preto je, aby politická diskusia komplexne pokrývala všetky prvky zložitej štruktúry na podporu riadneho fungovania schengenského priestoru. Na nedostatky by sa nemalo nazerať izolovane, ale v ich vzájomných vzťahoch s ostatnými oblasťami, na ktoré sa vzťahuje schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus, a vzhľadom na ich potenciál poškodiť schengenský priestor ako celok.

V tejto správe sa predkladajú možné operačné opatrenia na riešenie zistených nedostatkov a zdôrazňuje sa, že rovnako treba posudzovať legislatívne zmeny, ktoré sú potrebné na to, aby hodnotiaci mechanizmus plnil svoj účel. Diskusie v schengenskom fóre z 30. novembra 2020 by mali byť podkladom pre schengenskú stratégiu, ktorú Komisia plánuje prijať v roku 2021. V rámci tejto stratégie sa zároveň opätovne preskúma schengenský hodnotiaci mechanizmus s cieľom zabezpečiť, aby sa mohol dosiahnuť jeho plný potenciál nástroja na hodnotenie fungovania Schengenu a zabezpečenie účinného vykonávania zlepšení.