



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 9.12.2011
KOM(2011) 857 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**o dosažených výsledcích a o kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění fondu
pro vnější hranice na období 2007–2009 (zpráva podaná v souladu s čl. 52 odst. 3 písm.
b) rozhodnutí Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007)**

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o dosažených výsledcích a o kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění fondu pro vnější hranice na období 2007–2009 (zpráva podaná v souladu s čl. 52 odst. 3 písm. b) rozhodnutí Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007)

1. ÚVOD

Evropská unie zřídila pro období 2007–2013 obecný program Solidarita a řízení migračních toků s celkovými přidělenými prostředky ve výši 4 032,23 milionu EUR, jak je v současné době naplánováno. Skládá se ze čtyř fondů a jeho cílem je spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, pokud jde o finanční zátěž vyplývající ze zavedení integrovaného řízení vnějších hranic Unie a z provádění společných politik v oblasti azylu a přistěhovalectví¹.

Jedním ze čtyř fondů je fond pro vnější hranice², zřízený pro období 2007–2013 s celkovými prostředky ve výši 1 820 milionů EUR. Tato částka je doplněna o příspěvky států přidružených k Schengenu, tj. Norska, Islandu, Švýcarska a Lichtenštejnska, které se účastní fondu od roku 2010.

Tabulka č. 1: Fond pro vnější hranice – rozpočet EU na období 2007–2013

Rozpočet v tisících EUR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Celkem
Rozpočet EU	170 000	169 500	185 500	207 500	253 500	349 100	481 200	1 816 300
Příspěvky přidružených států	-	-	-	23 417*	16 262	21 018	28 971	88 668
Celkem	170 000	169 500	185 500	230 917	268 762	370 118	510 171	1 904 968

Tato částka zahrnuje příspěvky na roky 2009 a 2010.

** Číselné údaje pro rok 2013 jsou odhady.

Základní akt, kterým se fond zřizuje, stanoví, aby Komise předložila průběžnou zprávu o dosažených výsledcích a o kvalitativních a kvantitativních aspektech provádění fondu³.

Zpráva předkládá výsledky, jichž bylo dosaženo v rámci ročních programů na období 2007–2009, shromážděné na základě zpráv od členských států v druhé polovině roku 2010⁴, doplněné o informace, které měla Komise k dispozici v prvním čtvrtletí 2011. Tyto výsledky jsou předběžné do schválení závěrečných zpráv o provádění programů⁵.

¹ KOM(2005) 123 v konečném znění.

² Rozhodnutí č. 574/2007/ES, Úř. věst. L 144, 6.6.2007, s. 22.

³ Ustanovení čl. 52 odst. 3 písm. b) rozhodnutí č. 574/2007/ES.

⁴ Shrnutí a zprávy jednotlivých zemí jsou k dispozici na této internetové stránce: http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm.

⁵ Článek 51 základního aktu.

Zpráva rovněž poskytuje vstupy pro úvahy o budoucích nástrojích.

2. ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI FONDU

Obecným cílem fondu je pomáhat státům schengenské smlouvy dosáhnout jedné z klíčových povinností podle schengenského *acquis*, a to zajistit účinnou a jednotnou ochranu vnějších hranic na vysoké úrovni. Kromě toho přispívá na straně jedné k rozvoji společné vízové politiky a boji proti nedovolenému přistěhovalectví a usnadnění oprávněného cestování do členských států na straně druhé. S ohledem na skutečnost, že všechny členské státy účastníci se schengenského systému mají prospěch ze zásady volného pohybu osob, každý členský stát schengenského prostoru má zájem na účinnosti kontroly vnějších hranic, kterou provádějí ostatní státy, které za ni odpovídají. Vysoká úroveň ochrany vnějších hranic nezbytně provází volný pohyb osob v rámci EU.

Fond pro vnější hranice vstoupil v platnost za nových geopolitických souvislostí, které vznikly v důsledku rozšíření Evropské unie v roce 2004 a rozhodnutí o zrušení vnitřních hranic a rozšíření schengenského prostoru o 9 členských států v prosinci 2007, které přesunulo umístění vnějších hranic, zrušilo část vnějších pozemních hranic (zejména v Německu a Rakousku) a zavedlo nové fyzické vnější hranice, které jsou střeženy jménem ostatních států schengenského systému.

Fond pro vnější hranice zabývá se záležitostmi vyplývajícími z této nové souvislosti a zavádí mechanismus pro sdílení odpovědnosti za správu hranic mezi všemi zúčastněnými členskými státy v souladu s principem solidarity.

Fond tudíž přispívá k dosahování klíčových cílů politiky EU v oblasti správy hranic a víz, jimiž jsou:

- dosažení účinných a jednotných kontrol na vysoké úrovni na vnějších hranicích prostřednictvím posílení **systému integrované správy hranic**,
- podpora vývoje, přípravy, provádění, řízení a koordinace **rozsáhlých informačních systémů**, které jsou nezbytné **pro účinné hraniční kontroly, kontrolu migrace a postupy pro udělování víz**, zejména pak Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) a vízového informačního systému (VIS), včetně jejich biometrických aspektů,
- další rozvoj **společné vízové politiky**, k usnadnění oprávněného cestování, boji proti nedovolenému přistěhovalectví, boji proti vízovým podvodům a zlepšení místní konzulární spolupráce.

V období 2007–2009 se fondu zúčastnily 23 členské státy. Spojené království a Irsko se na fondu nepodílejí. V souladu se svým protokolem se Dánsko rozhodlo se na fondu účastnit. V období 2007-2009 měly Bulharsko a Rumunsko, na základě Aktu o přistoupení k EU, prospěch z schengenského nástroje II (schengenská část peněžního toku a schengenský nástroj) při přípravě těchto zemí na přistoupení k prostoru bez vnitřních hranic. Povaha výdajů v rámci tohoto nástroje se v zásadě shodovala se způsobilými výdaji v rámci fondu. Bulharsko a Rumunsko se proto začalo fondu účastnit pouze po konci jeho platnosti, tj. od roku 2010. Rovněž tři přidružené státy, Norsko, Island a Švýcarsko, se účastní fondu až od roku 2010.

Fond je prováděn především členskými státy⁶, a to **metodou sdíleného řízení**. Na základě strategických zásad EU a v rámci dialogu s Komisí každý přijímající stát vypracoval víceletou programovou strategii pro využívání zdrojů, které jim byly v rámci fondu přiděleny. Strategie představuje rámec pro provádění opatření prostřednictvím ročních programů. Roční programy stanoví opatření, která mají být v členských státech provedena, vymezují jejich účel a oblast působnosti, příjemce, očekávané výsledky a finanční krytí. Roční programy musí být v souladu se strategií stanovenou ve víceletém programu.

Činnosti prováděné členskými státy jsou spolufinancovány fondem v rámci pěti priorit stanovených v těchto obecných zásadách EU⁷: 1) postupné vytváření společného integrovaného systému správy hranic (infrastruktury a zařízení, stanoviště hraniční kontroly); 2) vnitrostátní prvky Evropského systému ostrahy vnějších hranic a stálé Evropské sítě hlídek na jižních námořních hranicích; 3) vydávání víz a boj s nelegálním přistěhovalectvím (konzulární úřady a konzulární spolupráce); 4) IT systémy potřebné k provádění právních nástrojů EU (VIS a SIS) a 5) efektivní a účinné provádění *acquis* o vnějších hranicích a víz (Schengenský hraniční kodex, kodex Společenství o vízech, školení, analýza rizik, hlavní osnovy).

Příspěvek fondu na projekty v členských státech je stanoven na 50 % celkových nákladů akce a na 75 % v členských státech, na které se vztahuje Fond soudržnosti a na činnosti odrážející zvláštní priority uvedené v strategických pokynech.

Jako součást programů pro Litvu se podpora poskytuje na provádění zvláštního režimu průjezdu Litvou pro občany Ruské federace cestujících po území EU z Kaliningradské oblasti a do ní. STS poskytuje podporu jako náhradu za ušlý příjem z průjezdních poplatků a dodatečné náklady v důsledku provádění režimu v souladu s protokoly aktu o přistoupení k EU a konkrétními prioritami v základním aktu. V období let 2007–2010 bylo ročně k dispozici 15 milionů EUR. V období 2011–2013 bylo každý rok k dispozici 16 milionů EUR. Fond nahrazuje nástroj pro zvláštní Kaliningradský tranzitní program (2004–2006), který Litvě poskytl 40 milionů EUR na provádění režimu.

Kromě příspěvku na vnitrostátní programy může být až 6 % dostupných zdrojů fondu vyhrazeno pro **akce Společenství**, v zásadě na podporu vízové politiky a řešení nouzových situací na vnějších hranicích. Projekty jsou prováděny metodou přímého řízení a příspěvek z fondu může činit až 90 % celkových způsobilých nákladů na akci.

Kromě toho je každý rok k dispozici až 10 milionů EUR na konkrétní akce pro řešení nedostatků na strategických hraničních přechodech. Příspěvek fondu nesmí přesáhnout 80 % celkových způsobilých nákladů na akci. Opatření mají doplňovat činnosti uskutečňované v rámci národních ročních programů. Vzhledem k tomu, že tyto programy umožňují strategičtější zásahy, jsou zvláštní opatření vyhrazena pro potřeby vznikající na konkrétních částech hranic stanovených za pomoci analýzy rizika prováděné agenturou FRONTEX. Finanční pomoc EU je omezena na maximální dobu 6 měsíců.

⁶ Pokud je tento výraz dále použit pro tento fond, vztahuje se jak na členské státy, tak i na přidružené státy.

⁷ Úř. věst. L 233, 5.9.2007, s. 3.

3. VSTUPY ZE STRANY UNIE V LETECH 2007–2009

3.1. Zdroje EU poskytnuté členským státům a odpovídající vnitrostátní financování

Celková výše prostředků pro roční program každého členského státu je stanovena na základě konkrétních a objektivních kritérií, která odrážejí situaci dotčeného členského státu s ohledem na závazky přijaté jménem nebo k celkovému prospěchu Unie v příslušné oblasti politiky. Při uplatňování kritérií jsou používány kvantitativní údaje, které odrážejí úsilí vynakládané daným členským státem, jako jsou délka vnějších hranic, které mají být chráněny, a počet osob, které je překračují, počet konzulárních úřadů a pracovní zátěž nezbytná pro vízová řízení⁸.

Dostupné zdroje fondu se každý rok zvyšují (viz tabulka 1). V období, za které se podává zpráva, bylo téměř 30 % celkových prostředků fondu k dispozici pro akce prováděné v rámci sdíleného a přímého řízení, v celkové výši 525 milionů EUR.

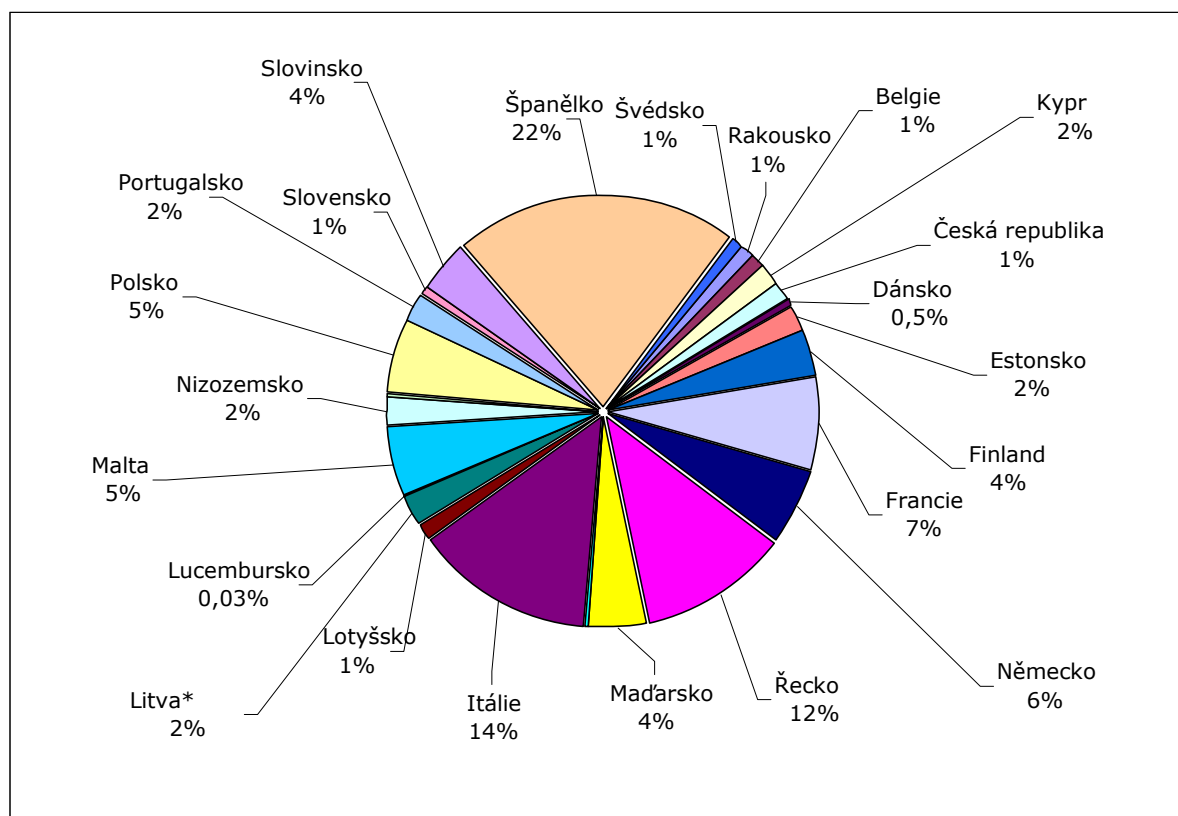
Tabulka č. 2: Rozpočet EU pro EBF 2007–2009

Přidělené prostředky pro EBF v tisících EUR	2007	2008	2009
Členské státy			
celkem	144 800	134 330	154 872
Zvláštní režim průjezdu	15 000	15 000	15 000
Akce Společenství	10 200	10 170	5 628
Konkrétní akce	0	10 000	10 000
CELKEM	170 000	169 500	185 500
Celkem 2007-2009	525 000		
% z celkového rozpočtu 2007–2013	28 %		

Během prvních třech let bylo schváleno 69 ročních programů, které představovaly závazky ze zdrojů EU ve výši přes 434 milionů EUR.

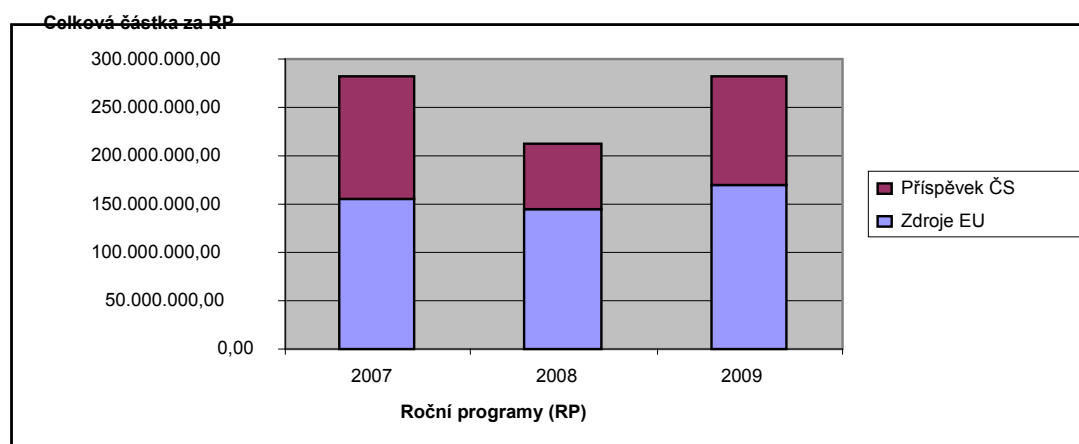
⁸ Pro další informace viz KOM(2011) 448 a SEK(2011) 0940 o používání kritérií pro rozdělení prostředků mezi členské státy v rámci Fondu pro vnější hranice, Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí a Evropského návratového fondu

Graf č. 1: prostředky EU pro vnitrostátní programy v letech 2007–2009



- Hlavními příjemci byli Španělsko (94,4 milionu EUR), Itálie (59,8 milionu EUR) a Řecko (50,7 milionu EUR). Jejich celkové přidělené prostředky činily téměř 50 % celkových prostředků pro všechny zúčastněné členské státy.
- Pokud se vezmou v úvahu částky přidělené pro **zvláštní režim průjezdu**, celkový finanční příspěvek pro **Litvu** v období 2007–2009 činil 55,4 milionu EUR, což z Litvy činí třetího nejvýznamnějšího příjemce fondu, a to před Řeckem.
- Pokud jde o přidělené finanční zdroje, následujících sedm členských států obdrželo mezi 3 % a 7 % celkových prostředků pro období 2007–2009 a mohou být považovány za **středně významné příjemce**: Francie (30,3 milionu EUR), Německo (24,5 milionu EUR), Polsko (23,8 milionu EUR), Malta (22,8 milionu EUR), Maďarsko (19,4 milionu EUR), Finsko (16,4 milionu EUR) a Slovensko (16,1 milionu EUR).
- Zbylé členské státy obdržely mezi 0,03 % a 2 % a mohou být klasifikovány jako **méně významní příjemci**: Rakousko (4,5 milionu EUR), Belgie (5,2 milionu EUR), Kypr (7,5 milionu EUR), Česká republika (5,6 milionu EUR), Dánsko (2,1 milionu EUR), Estonsko (8,8 milionu EUR), Lotyšsko (5,3 milionu EUR), Lucembursko (0,14 milionu EUR), Nizozemsko (9,8 milionu EUR), Portugalsko (9,3 milionu EUR), Slovensko (3,4 milionu EUR) a Švédsko (4,1 milionu EUR).

Graf č. 2: Zdroje EU a odpovídající vnitrostátní financování na období 2007–2009



Za roky 2007, 2008 a 2009 členské státy vyčlenily **odpovídající financování** ve výši 125,9 milionu EUR, 68,3 milionu EUR a 111,7 milionu EUR. Zdroje přidělené na technickou pomoc při správě fondu v členských státech činily 6 milionu EUR, 6,5 milionu EUR a 6,6 milionu EUR.

Pokud jde o míru čerpání vykázanou v průběhu roku 2010, celková spotřeba prostředků členskými státy byla za první rok vysoká (zhruba 90 % v letech 2007 a 2008). Míra za rok 2009 činí 70 %, avšak zprávy nepokrývaly celé období provádění. Několik hlavních přijímajících členských států, jako Španělsko, Litva, Malta, soustavně vyčerpávaly veškeré přidělené prostředky. U Itálie a Řecka byly míry nižší (90 % a mezi 60–70 %).

3.2. Prostředky vyhrazené pro akce Společenství a konkrétní akce

13 591 710 EUR bylo vyčleněno pro provádění akcí Společenství během období, o němž se podává zpráva. Tato částka zahrnuje 14 projektů v oblasti spolupráce mezi členskými státy týkající se styčných úředníků pro přistěhovalce a 4 pro zřízení společných středisek pro vízové žádosti ve třetích zemích. Tyto akce byly navrženy s cílem zajistit koordinované provádění společné vízové politiky na místní úrovni, a to při sdílené odpovědnosti a sdružených dostupných zdrojích. Příkladem zlepšené spolupráce v této oblasti je projekt „Schengenského úřadu“ v Kinshase, který provádí Belgie spolu s Portugalskem. Tento projekt umožnil sdílení zdrojů, což mělo za následek snížení nákladů na zpracování vízových žádostí. Tyto projekty usnadňují a zlepšují provádění evropské vízové politiky a připravují cestu pro ostatní členské státy, aby zaměřily své politiky k dosažení cílů Stockholmského programu v oblasti posílení místní konzulární spolupráce. Brání podvodnému vydávání víz a vytvářejí podněty pro přechod do nové etapy ve vývoji společné vízové politiky, přičemž berou v úvahu pravomoci členských států v této oblasti.

Kromě toho byly vypracovány studie o koncepcích pro infrastrukturu ostrahy hranic, zabezpečenou komunikační síť a o předhraničním zpravodajském přehledu v rámci evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR), spolupráci mezi pohraniční policií a celními správami, které jsou činné na vnějších hranicích EU, a elektronickém systému cestovních povolení EU (ESTA).

V období 2008 – 2009 bylo 18 397 314 EUR vyčleněno na zvláštní akce spolufinancované na těch úsecích hranic v Itálii, Maltě, Řecku a Španělsku, které agentura FRONTEX vyhodnotila

jako maximálně rizikové. Tato opatření posilují kapacitu členských států, které čelí zvýšeným migračním tlakům. Například v Itálii byly ke snížení tlaku na námořních hranicích nasazeny mimo jiné multidisciplinární týmy (včetně lingvistů a psychologů) a vybavení za účelem zlepšení identifikace migrantů. V Řecku byly zakoupeny motocykly pro hlídky za účelem posílení kapacity ostrahy hranic řecké pobřežní stráže na pobřeží východního Egejského moře. Řecko rovněž plánovalo realizovat projekt, jehož cílem je vytvoření integrovaného systému ostrahy na konkrétním úseku hranice s Tureckem.

4. PŘÍPRAVA PROVÁDĚNÍ V ČLENSKÝCH STÁTECH

4.1. Zahájení činnosti fondu

Komise přijala **prováděcí pravidla** pro fungování fondu⁹, společná pro všechny čtyři fondy, aby bylo zajištěno harmonizované uplatňování a vypracování společných šablon pro programování a podávání zpráv. Pravidla stanovují postupy výběrových řízení a kritéria pro způsobilost výdajů v rámci fondu. Další důležitou součástí řízení byla **příprava příručky o způsobilosti**, a to v úzké spolupráci s členskými státy, s praktickými příklady a osvědčenými postupy při řízení projektů. Byla organizována informační setkání o pravidlech způsobilosti výdajů a příručka byla pravidelně aktualizována. Další obecné pokyny byly poskytnuty na zasedání **výboru SOLID** a na třech **konferencích** o fondech (konference v roce 2008 se týkala fondů obecně a v roce 2009 byla určena pro auditní orgány a dále se týkala plánování a hodnocení).

4.2. Stanovení záruk pro správnost a legalitu výdajů

Zatímco členské státy jsou odpovědné za správu prostředků v rámci programů, Komise nese konečnou odpovědnost za celkový právní rámec a plnění rozpočtu EU. Tuto odpovědnost vykonává přenesením určitých úkolů na členské státy, s výhradou nezbytného dohledu a podávání zpráv. Za tímto účelem jsou členské státy odpovědné za zřízení **řídícího a kontrolního systému** v souladu s požadavky stanovenými v základním aktu.

Členské státy určily 1) odpovědný orgán odpovědný za řízení programu, v případě potřeby podpořený pověřeným orgánem, 2) auditní orgán, odpovědný za ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému a 3) certifikační orgán odpovědný za osvědčování prohlášení o výdajích před jejich předložením Komisi. Tyto orgány jsou společně zodpovědné za zajištění řádného finančního řízení prostředků přidělených členskému státu.

Obecným pravidlem je, že členské státy se rozhodly, že odpovědný orgán a certifikační orgán se budou nacházet v rámci jednoho subjektu a auditní orgán v jiném. Toto rozhodnutí vychází ze skutečnosti, že fond, z důvodu svého rozsahu a povahy, je v prvé řadě prováděn veřejnými orgány, které jsou často umístěné ve stejném subjektu, který fond řídí, nebo pod jeho záštitou. V takových případech prováděcí pravidla stanoví požadavek, aby nezávislost auditního orgánu byla posílena: jeho umístění mimo řídicí orgány představuje osvědčený postup.

Obvykle členské státy umístily odpovědný orgán v rámci ministerstva vnitra (všechny členské státy, s výjimkou FR, EL a NL, DE, DK, LU a SE). Devět členských států jmenovalo orgán

⁹ Rozhodnutí č. 458/2008/ES, Úř. věst. L 167, 27.6.2008, s. 135.

odpovědný výhradně za provádění fondu pro vnější hranice a 14 členských států se rozhodlo zřídit úřad společný pro dva či více fondů z obecného programu.

Popisy systémů byly přezkoumány s ohledem na jejich soulad se základním aktem před uskutečněním prvních plateb. Z posouzení popisů, auditů systému a dalších dostupných informací o provádění fondu, je zřejmé, že většina členských států má spolehlivé systémy. Pro 15 popisů systémů byly vydány „výroky bez výhrad“, přičemž osm členských států obdrželo „výrok s výhradami“ a bylo vyzváno k přepracování některých částí popisu. Má se za to, že zjištěné nedostatky mají pouze omezený dopad. To se týkalo zejména záruky nezávislosti auditního orgánu při provádění fondu „metodou výkonného orgánu“ (pokud povaha akce neumožňuje volbu, pokud jde o osoby, které je mohou provádět, nebo kvůli právnímu nebo faktickému monopolu na potenciálního příjemce).

Kromě toho byly mezi roky 2008 a 2010 prováděny systémové audity ve 14 členských státech. Zdálo se, že většina systémů přiměřeně fungovala, avšak byla nezbytná některá zlepšení. Členské státy byly zejména požádány, aby formalizovaly určení orgánů, posílily dokumentaci postupů u výběrů projektu a včas podpisovaly dohody s jednotlivými příjemci projektu.

Komise provedla řadu služebních cest za účelem ověření shody a provádění cílů programu. Činnosti týkající se monitorování byly fakticky zahájeny v roce 2009. Tyto činnosti byly dále prováděny v dalších letech.

4.3. Definování národních strategií pro využití zdrojů EU

Ve víceletých programech členské státy definovaly vnitrostátní situace, pokud jde o institucionální uspořádání, politiky, jakož i vnitrostátní požadavky a budoucí úkoly. Toto víceleté plánování programů napomohlo systematicky stanovit, jak tyto požadavky uspokojit. Podpořilo výhledové plánování víceletých investic na úrovni členských států a klíčové veřejné orgány společně stanovily dlouhodobé a střednědobé strategické cíle.

Členské státy poukázaly na to, že v rámci migračních tlaků, které se neustále mění, a rychle se vyvíjejících technologických a bezpečnostních požadavků je značnou výzvou splňovat odpovídajícím způsobem požadavky EU na kontrolu hranic a vízové řízení, a to s ohledem na dostupné vnitrostátní zdroje a struktury. S ohledem na tyto požadavky, projekty EU dvou rozsáhlých informačních systémů a nutnost dodržování nových právních předpisů EU v této oblasti stanovily víceleté programy tyto cíle:

Priority	Klíčové cíle / plánovaná částka / dotčené členské státy
1: postupné vytváření společného systému integrované správy hranic	<ul style="list-style-type: none"> • posílení hraničních kontrol: modernizace infrastruktury, dopravních prostředků a zařízení pro kontrolu a ostrahu • zlepšení koordinace na vnitrostátní úrovni a s ostatními členskými státy prostřednictvím systémů IKT, které umožní výměnu informací v reálném čase • dopravní prostředky a vybavení, které budou používány pro operativní spolupráci s agenturou Frontex

	<p>Částka: 543 697 746,36 EUR</p> <p>Všechny dotčené členské státy (23)</p>
2: vnitrostátní prvky Evropského systému ostrahy vnějších hranic	<ul style="list-style-type: none"> • zlepšení kapacity ostrahy hranic s ohledem na infrastrukturu a vybavení • propojení a integrace stávajících komunikačních systémů do jednotného systému ostrahy • zřízení vnitrostátních koordinačních center jako budoucích uzlů sítě Eurosur
	<p>Částka: 797 829 115,38 EUR</p> <p>Dotčené členské státy: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>
3: víza a potírání nedovoleného přistěhovalectví	<ul style="list-style-type: none"> • zlepšení procesu zpracování víz: investice do infrastruktury a vybavení, zejména zařízení pro záznam biometrických údajů, a tudíž usnadnění přezkoumávání víz a zvyšování účinnosti boje proti zneužívání víz • zlepšení bezpečnosti konzulátů díky investicím do infrastruktury a vybavení • účinnější boj proti padělání dokladů s pomocí moderních přístrojů pro identifikaci padělků a využití poradců pro doklady • zlepšování konzulární spolupráce s ostatními členskými státy, sdílení a shromažďování zdrojů, včetně zřízení společných středisek pro žádosti o vízum • zlepšené řízení migračních toků státních příslušníků třetích zemí do schengenského prostoru prostřednictvím nasazení informačních styčných úředníků a posílení sítě styčných úředníků ve spolupráci s ostatními členskými státy
	<p>Částka: 64 868 225,91 EUR</p> <p>Dotčené členské státy: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>

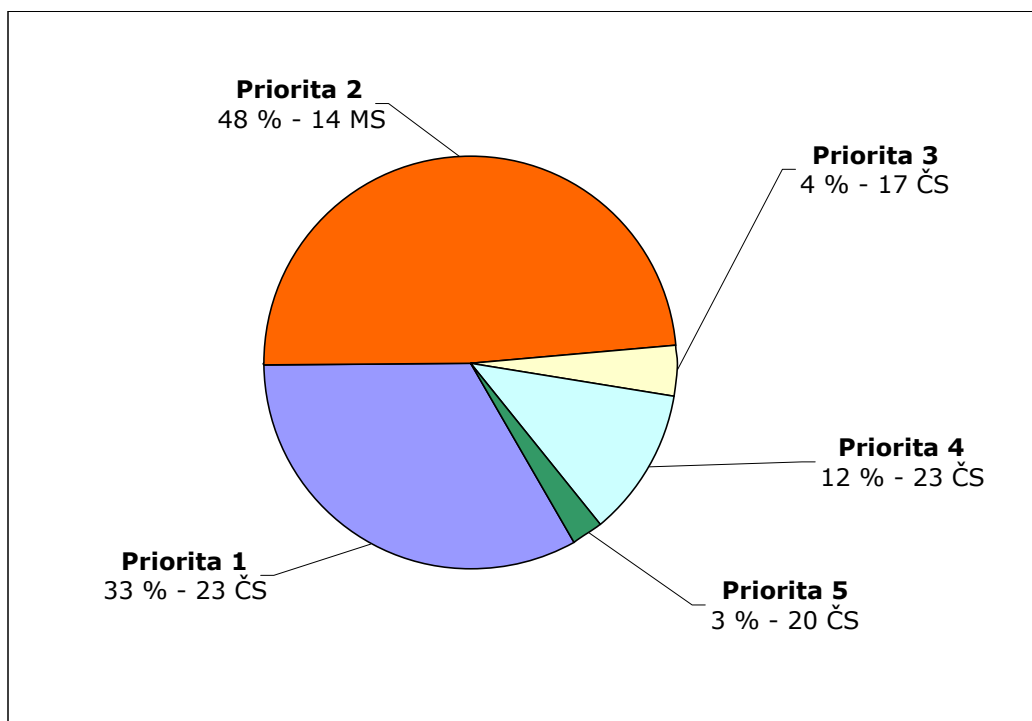
<p>4: IT systémy v oblasti vnějších hranic a víz</p>	<ul style="list-style-type: none"> • vývoj, testování a úpravy vnitrostátní části vízového informačního systému (NVIS), včetně zřízení bezpečného spojení mezi konzulárními orgány, hraničními přechody a centrální jednotkou VIS • vývoj přechodného systému SISone4all s následným testováním a instalací vnitrostátní části Schengenského informačního systému druhé generace (NSIS II) a přechod od SISI / SISone4all na SIS II • další vývoj systémů pro automatické předávání údajů o cestujících • zlepšení koordinace informačních toků prostřednictvím moderních komunikačních technologií
<p>Částka: 191 379 999,30 EUR Všechny dotčené členské státy (23)</p>	
<p>5: účinné a efektivní uplatňování <i>acquis</i> ES upravujícího vnější hranice a víza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • odborné vzdělávání a semináře pro příslušníky pohraniční stráže a konzulární úředníky za účelem zlepšení jejich provozní kapacity a odborných znalostí norem EU (Schengenského hraničního kodexu a vízového kodexu) a osvědčených postupů • programy pro výměnu a/nebo dočasné přidělení • vytváření sítí pro sdílení informací a zkušeností mezi členskými státy a rozvoj nových pracovních metod • zvýšení schopnosti příslušníků pohraniční stráže provádět hraniční kontroly s využitím nové technologie prostřednictvím inovačních školicích materiálů a metod, simulátorů atd. • účinnější posuzování a řízení migračních toků skrze lepší analýzu rizik
<p>Částka: 41 552 119,94 EUR Dotčené členské státy: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FR, IT, FI, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p>	

Na celé období činnosti fondu členské státy plánují přidělení nejvyšších částek na posílení vlastních činností kontrol hranic (priority 1 a 2), což představuje 81 % odhadovaných dostupných položek. Značné prostředky EU jsou však rovněž vyhrazeny pro realizaci informačních systémů podporujících tyto činnosti (priorita 4).

Význam priorit, bez ohledu na přidělené prostředky, může být měřen počtem členských států, které se rozhodly k realizaci akcí v rámci každé z nich:

- Všechny členské státy se rozhodly provádět činnosti v rámci priorit 1 a 4.
- Priority 3 a 5, i když jsou méně významné, pokud jde o celkovou částku, jsou stále považovány za důležité, neboť 17, resp. 19 členských států plánuje činnosti v rámci těchto dvou priorit.
- Priorita 2, která má sama o sobě podle plánu pokrývat téměř polovinu odhadovaných prostředků, se zpočátku týká členských států zúčastněných na první fázi vývoje Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR), tj. zemí oblasti Středomoří a Atlantiku a zemí na východních vnějších hranicích Evropské unie. Některé další země se stanou členy systému v pozdější fázi. Pouze 14 členských států plánuje činnosti v rámci této priority ve svých víceletých strategiích, přičemž některé z nich je plánují na pozdější roky.

Graf č. 3: Víceleté programování podle priorit



Příklady strategického programování, jak je uvedeno ve víceletých programech

- Španělsko

85 % předběžného rozpočtu na roky 2007–2013 bylo vyhrazeno pro kapacity pro monitorování v rámci priority 2. Tyto investice zahrnují zejména zavedení integrovaného systému ostrahy vnějších hranic (SIVE) na Kanárských a Baleárských ostrovech a v Levantě (region na východě středomořského pobřeží Španělska). Každá část zaváděného systému SIVE je složena z několika stanic vybavených radary a optickými senzory pro odhalení a identifikaci malých plavidel (motorových člunů a malých rybářských lodí) dříve, než dosáhnou pobřeží. Obecné informace shromážděné jednotlivými stanicemi jsou předávány velcímu a kontrolnímu středisku a jím uchovávány. Nezbytné kroky proto mohou být provedeny v rané fázi tak, aby námořní

hranice byla zabezpečena a předešlo se incidentům s tragickými důsledky.

- Francie

Důležitým strategickým cílem pro Francii je posílení námořního systému ostrahy „Spationav“. Účelem systému varování a informací je poskytovat námořním a pozemním prefektům, jakož i všem centřům pro koordinaci a ostrahu vnějších hranic informace o pohybech směrem k pobřeží v téměř reálném čase. Plánované investice by měly zahrnovat nejmodernější vybavení, jako jsou vysokofrekvenční radary, bezpilotní letouny a vozidla, geostacionární družice, čidla atd., jakož i rozvoj a propojení příslušných informačních nástrojů. Nejpokročilejší fáze vývoje bude zahrnovat zajištění interoperability se systémy ostrahy jiných členských států.

- Itálie

Itálie stanoví jako jeden ze svých hlavních cílů zvýšení účinnosti a interoperability stávajících informačních systémů pro správu hranic. Její komunikační sítě systémy a struktury budou posíleny a budou vyvinuty nové nástroje. Například budoucí pohraniční informační systém usnadní kontroly dokladů na hranicích díky spojení tradičních a elektronických technologií pro čtení cestovních dokladů.

- Německo

S ohledem na zeměpisnou polohu Německa (omezené fyzické vnější hranice) spočívá přidaná hodnota německé strategie v podpoře předhraničních opatření ve třetích zemích. Fond podstatně rozšíří síť styčných úředníků pro přistěhovalce a poradce pro doklady a víza v zemích původu přistěhovalců za účelem řešení podvodů s doklady, a dále zajistí, že dodržování podmínek vstupu do schengenského prostoru bude ověřováno předtím, než přistěhovalci přicestují na hranice.

- Finsko

S ohledem na skutečnost, že provozuschopná flotila hlídkových člunů je nezbytným prvkem pro udržení spolehlivé ostrahy hranic a boj proti nedovolenému přistěhovalcům, Finsko jako jeden ze svých hlavních cílů v rámci fondu definovalo modernizaci této flotily. Všechny hlídkové čluny budou nahrazeny na základě vzoru plně přizpůsobeného podmínkám Baltského moře a normám pro společné operace Frontex. Čluny budou vybaveny novou palubní technologií pro sledování, včetně teplocitlivých kamer, zařízení pro noční vidění a telekomunikačního vybavení pro využívání rejstříků a usnadnění správného rozhodování na moři.

- Polsko

Po přistoupení Polska k EU a schengenskému prostoru se hranice s Ruskou federací, Běloruskem a Ukrajinou, jakož i oblast Baltského moře a mezinárodní letiště staly vnějšími hranicemi Evropské unie. Pozemní hranice o délce cca 1 185 km je jedním z nejdelších úseků chráněných jedním členským státem. 70 % předběžného rozpočtu na roky 2007–2013 bylo vyčleněno pro modernizaci pohraniční infrastruktury a systémů IKT, které jsou nezbytné pro pohraniční kontroly a ostrahu této hranice. Tato opatření zahrnují modernizaci stávajících budov a výstavbu nových budov pohraniční stráže, výstavbu nových rádiových věží pro zefektivnění komunikačních systémů, prostoru pro psy pohraniční stráže, výstavbu heliportů, výstavbu a rekonstrukce silnic atd.

- Slovinsko

Slovinsko, na konci „balkánské trasy“, čelí pašování lidí, nedovolenému přistěhovalectví a další přeshraniční trestné činnosti. Fondu je využíváno k rozšiřování investic uskutečněných v rámci programu Phare a schengenský nástroj je využíván pro účinnou kontrolu vnějších hranic s Chorvatskem. Investice zahrnují infrastrukturu na 20 hraničních přechodech, dopravní prostředky a technické vybavení, jako jsou stacionární a mobilní skenery biometrických pasů a otisků prstů. Kromě toho bude komunikace zlepšena díky nahrazení stávajících analogových rádiových stanic moderním digitálním Tetra systémem.

5. PROVÁDĚNÍ PROGRAMŮ NA ROKY 2007, 2008 A 2009

Tato kapitola předkládá a porovnává fakta a čísla o provádění ročních programů na roky 2007, 2008 a 2009 na základě údajů oznámených členskými státy v roce 2010. Přehled není založen na výsledcích dokončených a účetně uzavřených projektů, neboť závěrečné zprávy za roky 2007 a 2008 jsou stále ještě posuzovány a roční program pro rok 2009 stále probíhá, přičemž příslušné závěrečné zprávy je třeba předložit až do 31. března 2012. Kromě toho s ohledem na skutečnost, že termín pro žádosti o revizi opatření v rámci ročního programu pro 2009 byl dne 31. března 2011, přehled údajů o plánovaných akcích nemusí přesně odpovídat činností skutečně prováděným v členských státech.

5.1. Proces výběru a hlavní příjemci

5.1.1. Celkový přístup

Fond je činný především v oblastech, kde buď *de iure* existují monopoly vnitrostátních správních orgánů, nebo kde bezpečnostní důvody vylučují možnost otevřené výzvy k předkládání návrhů. Akce v rámci fondu jsou proto prováděny převážně „metodou výkonného orgánu“, při níž se příslušný orgán rozhodne provádět projekty samostatně nebo ve spojení s jinými vnitrostátními správními orgány s ohledem na jejich specifické pravomoci. Již v průběhu přípravy ročních programů určí odpovědné orgány příjemce projektů a akce, které mají být provedeny. Vzhledem k tomu, že fond je určen pro různé oblasti politiky, je zapojení

všech příslušných vnitrostátních subjektů v raném stádiu zásadní pro vyvážený přístup k jeho provádění.

5.1.2. Výběrová řízení

Následně byla provedena výběrová řízení s cílem určit opatření, která by měla být do ročních programů vybrána, přičemž je třeba předcházet střetu zájmů a respektovat zásadu hodnoty za vynaložené peníze. Nejběžnějším postupem byla organizace výzev k vyjádření zájmu určených potenciálním příjemcům a zřízení meziresortních výborů pro řízení procesu. Například v Maďarsku byly dvoustupňové uzavřené výzvy k vyjádření zájmu organizovány pro každý roční program. V první fázi byla výzva k předložení obecného popisu projektu adresována přímo příslušným vnitrostátním orgánům, přičemž následně nezávislý hodnotící výbor stanovil, které projekty mají být v rámci ročních programů realizovány. Po schválení ročního programu byli vybraní příjemci požádáni, aby předložili podrobné popisy projektů. Podobný dvoustupňový přístup provádělo rovněž Polsko. Litva určila příjemce projektů ve fázi přípravy víceletého programu a výběr projektů byl proveden po přijetí návrhu ročního programu Komisí. V Itálii byla za účelem zajištění účasti různých dotčených veřejných subjektů ustavena přípravná skupina, která se skládala ze zástupců několika vnitrostátních orgánů. Přípravná skupina která jedná jako kolektivní orgán, analyzovala návrhy projektů předložených konečnými příjemci a radila odpovědnému úřadu v otázce výběru akcí. Tento postup byl prováděn rovněž v zemích s nižšími přiděly, jako je Dánsko, ve kterých se výběru projektů účastnila meziresortní řídicí skupina.

5.1.3. Hlavní příjemci

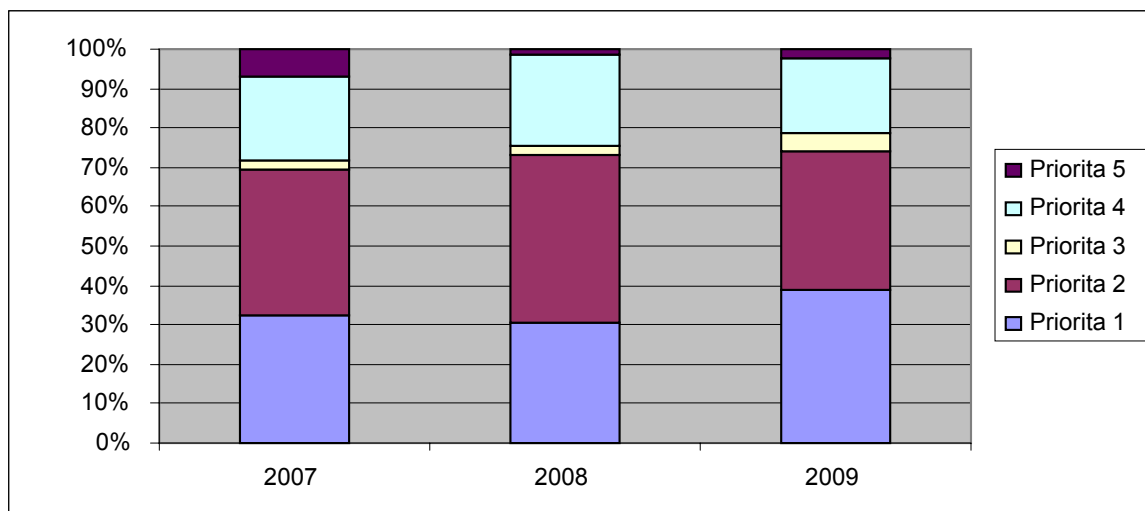
V rámci ročních programů pro roky 2007–2009 byly hlavními příjemci obvykle specializovaná oddělení a/nebo agentury pod záštitou ministerstev vnitra, jako pohraniční policie, vnitrostátní policie a útvary pro informační a komunikační služby. Kromě toho byly projekty prováděny konzulárními službami pod záštitou ministerstev zahraničních věcí.

V závislosti na příslušné vnitrostátní struktuře pověřily některé členské státy jiné veřejné subjekty se specifickějšími pravomocemi, jako např. Spolkový kriminální úřad v Německu (odpovědný za SIS) nebo Úřad pro vnitrozemské vodní cesty v Litvě, který je odpovědný za ostrahu severní části Kurského zálivu hraničícího s Ruskem.

5.2. Kvantitativní aspekty provádění členskými státy

5.2.1. Rozdělení zdrojů mezi pět priorit EU

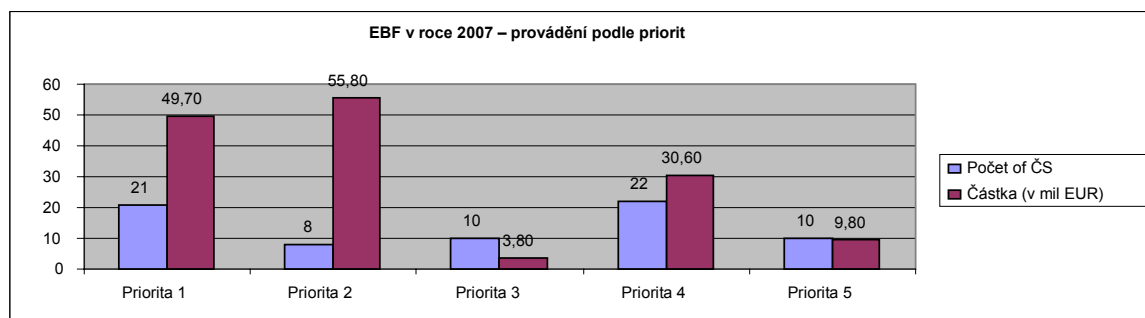
Graf č. 4: Prostředky EU v letech 2007, 2008 a 2009 podle priorit

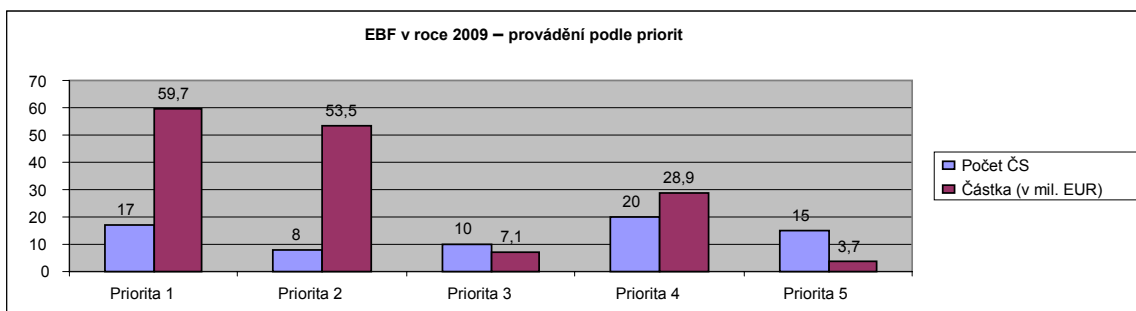
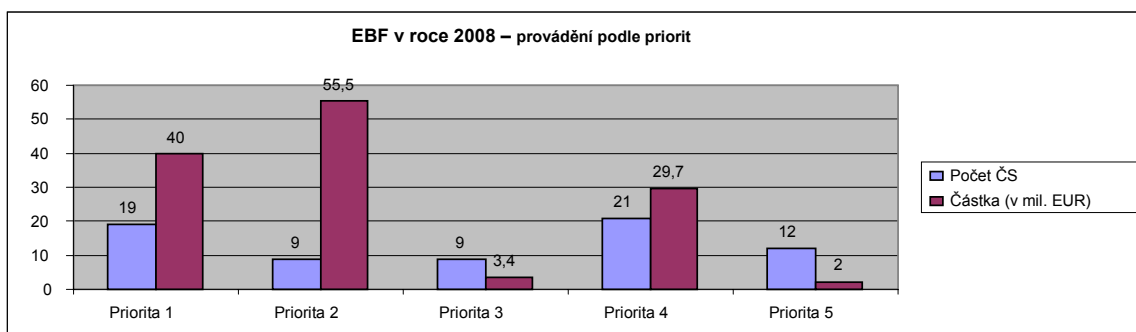


Priority 1 a 2 pokrývaly 72 % přidělu EBF v letech 2007–2009, priorita 4 21 % dostupných prostředků a priority 3 a 5, v uvedeném pořadí, 3 % a 4 %.

V souladu s logikou víceletých plánů členských států byl výběr činností, na něž byly prostředky v prvních letech provádění přiděleny, určovány zejména vnitrostátními potřebami týkajícími se integrované správy hranic, schopnosti ostrahy a VIS a SIS II (priority 1, 2 a 4). Však během fungování fondu je rostoucí důraz kladen na opatření na podporu postupu vydávání víz (priorita 3). Tento trend pokračuje také během dalších let programového období, tj. 2010 až 2011. V průběhu let různé členské státy prováděly opatření týkající se analýzy rizika, školení pro příslušníky pohraniční stráže a konzulárních služeb, jakož i propagační kampaně a šíření informací, přičemž tato opatření byla realizovaná v rámci priority 5, přestože přidělené zdroje byly celkově marginální a během počátečního období provádění fondu klesaly.

Graf č. 5: 2007–2009 – rozhodnutí členských států podle priorit v rámci jednotlivých ročních programů





V rámci ročních programů 2007–2009 si priority 1, 2 a 4 zachovaly podobnou významnost jak z hlediska přidělené částky, tak i počtu členských států provádějících tyto činnosti. To je zapříčiněno skutečností, že se týkají většinou investic, které svou podstatou vyžadují víceleté projekty. Proto výběr těchto projektů v rámci jednoho z ročních programů do určité míry určil volby v rámci následujících ročních programů.

Počet členských států provádějících akce v rámci priority 3 zůstal téměř nezměněný, přičemž i konkrétní státy zůstaly většinou stejné. To může být částečně vysvětleno institucionálním uspořádáním a strategickým rámcem v dotyčných zemích. Tyto projekty vyžadují úzkou spolupráci s jiným subjektem, obvykle ministerstvem zahraničních věcí. V některých zemích je partnerství dobře ustanoveno a umožňuje bezproblémovou spolupráci, v jiných zemích se toto zdá být méně zřejmé. Některé členské státy se rozhodly vyhradit na postupy související s vízy výlučně vnitrostátní prostředky.

Roste celkový význam priority 5, což dokládá rostoucí počet členských států.

V období, za které se podává zpráva, všechny členské státy prováděly opatření související s IT systémy nezbytnými v oblastech správy vnějších hranic a víz (priorita 4) a všechny členské státy kromě DK a LU prováděly opatření, jejichž cílem je postupné vytvoření integrované správy hranic (priorita 1). Činnosti, které posilují kapacity dohledu a navazují na zřízení Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR) (priorita 2), byly realizovány v 10 členských státech, jmenovitě EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE a SI. 13 členských států vyhradilo část svých programů na opatření spojená s postupy vydávání víz (priorita 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI, SE a 15, provádělo školení a/nebo osvětové činnosti (priorita 5): všechny členské státy s výjimkou CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT, SE.

Pokud jde o změny v průběhu času, podíl celkového rozpočtu zůstal stabilní pro všechny priority během všech let programového období, kromě priority 3, pro níž se přidělené částky od roku 2009 výrazně zvyšují, a priority 5, pro kterou byla vyhrazená částka v roce 2007

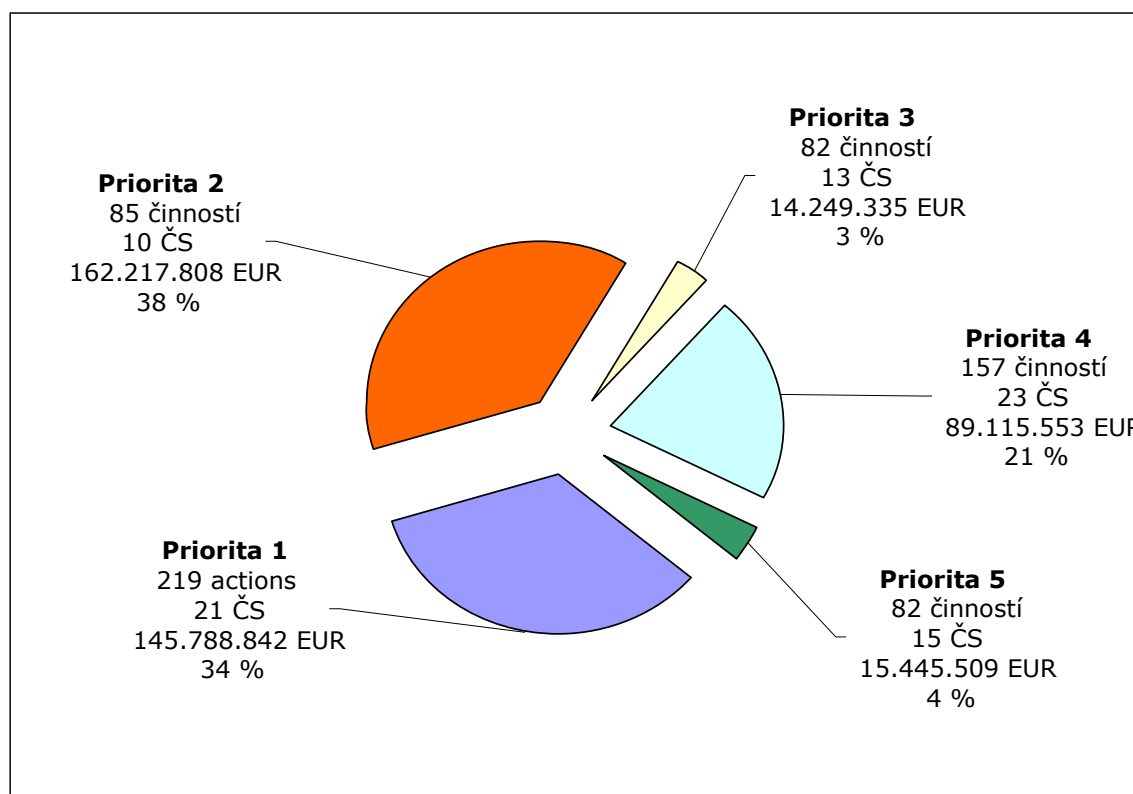
obzvláště vysoká. Posledně uvedená skutečnost může být částečně vysvětlena zvýšenou potřebou školení pro dotčené služby během fáze spouštění fondu.

5.2.2. Počet akcí

Tabulka č. 3: Počet akcí v letech 2007–2009 podle priorit

	Priorita 1	Priorita 2	Priorita 3	Priorita 4	Priorita 5	Celkem 2007–2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
Celkem	219	85	82	157	82	625

Graf č. 6: Rozdělení zdrojů (EU) a opatření v rámci fondu podle priorit v letech 2007–2009



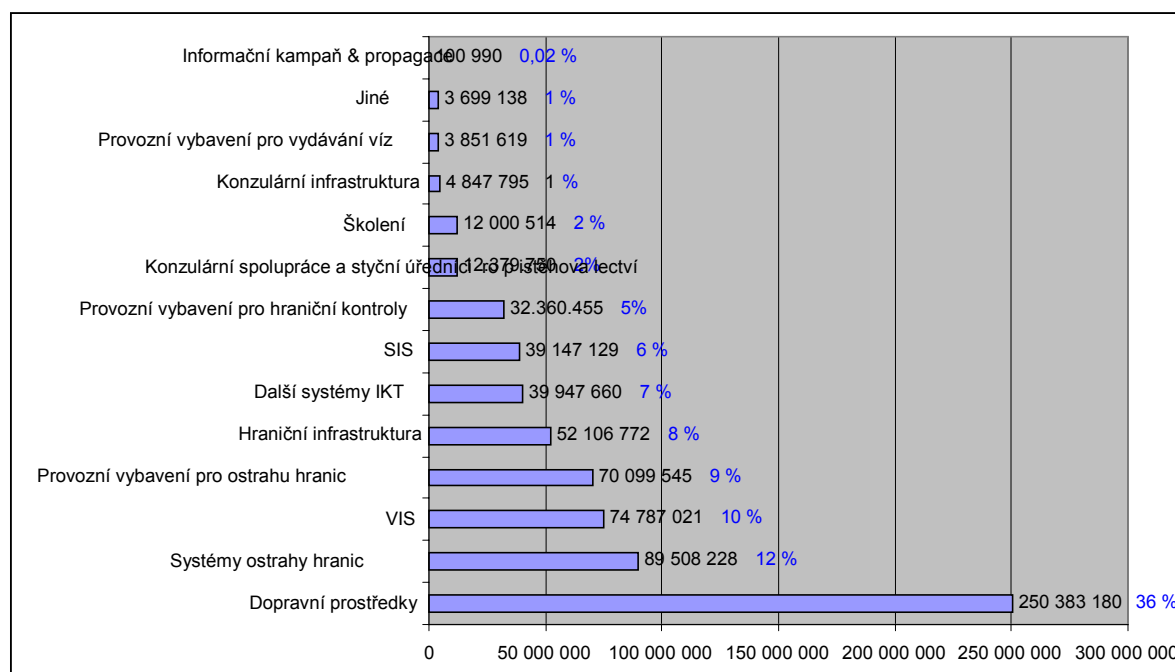
Pokud jde o počet prováděných akcí, převládají priority 1 a 4, s podobnými průměrnými náklady na akci ve výši přibližně 600 000 EUR. Priority 3 a 5 jsou charakterizovány stejným počtem provedených akcí s průměrnými náklady ve výši přibližně 180 000 EUR. Akce prováděné v rámci priority 2 vyžadovaly průměrnou výši přidělených prostředků ve výši 2 000 000 EUR.

5.3. Kvalitativní aspekty provádění členskými státy

5.3.1. Druhy činností stanovených v rámci fondu – klasifikační systém

Akce podporované fondem se liší od činností v rámci ostatních fondů obecného programu, neboť souvisejí zejména s hmotnými investicemi, spíše než s činnostmi a „měkkými“ opatřeními, jako jsou poradenství, školení atd. Komise proto vypracovala analytický nástroj pro investice prováděné v rámci fondu na základě vytvořené produkce. Umožní klasifikaci akcí v rámci každé priority. Pro prioritu 1 byly stanoveny dvě podkategorie akcí, tzn. akce, které se týkají kontrol (na hraničních přechodech), a akce týkající se ostrahy (podél hraniční linie). Pro každou podkategorii byly stanoveny tyto kategorie podle druhu provedeného výstupu: infrastruktura, dopravní prostředky, provozní zařízení a informační systémy. V podstatně stejný vzor byl použit pro prioritu 2. V rámci priority 3 byla opatření kvalifikována buď jako infrastruktura, vybavení, informační systémy, nebo jako konzulární spolupráce anebo vysílání imigračních styčných úředníků. Priorita 4 pokrývá investice související se SIS, VIS a dalšími relevantními informačními systémy. Konečně u priority 5 byly hlavními stanovenými kategoriemi školení a analýza rizik doplněné o informační kampaně a další činnosti.

Graf č. 7: Rozdělení zdrojů (příspěvek EU a vnitrostátní zdroje) podle výstupů v letech 2007–2009



- V prvních letech provádění fondu byla téměř polovina zdrojů použita na posílení kapacity ostrahy hranic (36 % – investice do různých dopravních prostředků, následované systémy ostrahy hranic – 12 % a vybavením pro ostrahu hranic – 9 %).
- Čtvrtina prostředků šla na informační systémy (VIS 10 %, SIS 6 % a další informační systémy 7 %).
- Méně než pětina byla použita na posílení hraničních přechodů (hraniční infrastruktura 8 %, provozní vybavení pro kontroly na hraničních přechodech 5 % a

systemy informačních a komunikačních technologií pro kontroly na hraničních přechodech 4 %).

5.3.2. Příklady dosažených výsledků

- Nákup dopravních prostředků se týkal většinou vozidel pro ostrahu hranic – vrtulníků pro letecké hlídkování, plavidel pro ostrahu námořních hranic a vozidel pro pozemní hranice. Kypr využil dostupných zdrojů na významné zvýšení své kapacity pro ostrahu: v rámci programů na roky 2007–2009 byly zakoupeny 2 vrtulníky, 2 střední hlídkové čluny a 40 pozemních vozidel. Vrtulníky zakoupily rovněž Estonsko, Finsko a Španělsko. Malta nahradila stávající plavidla 4 novými hlídkovými čluny s větší schopností hlídkování na moři s ohledem na čas, vybavení a posádku. Řecko investovalo do řady hlídkových osobních vozidel, jakož i motocyklů pro hlídky, které mají být použity pro hlídkování na silnicích v příhraničních oblastech. Hlídková plavidla byla rovněž zakoupena Německem, Finskem, Španělskem a Estonskem. Finsko zakoupilo dále vznášedla, skútry a plavidla schopná provozu v ledových podmínkách. Španělsko nakoupilo letadla s pevnými křídly pro ostrahu mořské hranice. Maďarsko pořídilo pontony pro použití hlídkových člunů s nízkým ponorem, které mají být nasazeny na maďarsko–ukrajinské hraniční řece Tise.

Malá část dopravních prostředků byla zakoupena pro nasazení na hraničních přechodech pro posílení účinných kontrol. Jedná se například o nákup vozidla vybaveného speciálním zařízením pro termovizi určeného pro ostrahu mezinárodního letiště Praha Ruzyně, plánovaný Českou republikou, nebo zvláštní terénní vozidla zakoupená Slovenskem pro úzkou spolupráci pohraniční policie a celních úředníků provádějících hraniční kontroly.

- Systémy ostrahy hranic: investice do vnitrostátních prvků evropského systému ostrahy hranic ve Francii, Španělsku a na Maltě (viz níže).
- Kategorie VIS a SIS zahrnují investice do technického a programového vybavení, rozvoje databází, přizpůsobení a údržbu vnitrostátních databází, propojení a testování, jakož i vybavení nezbytného pro zachycování příslušných dat pro tyto dva systémy (včetně biometrických údajů). Dánsko vyhradilo většinu svých programových prostředků pro vízový informační systém, zatímco programové prostředky Lucemburska podporují výlučně výdaje spojené se Schengenským informačním systémem. Všechny členské státy, ve větší či menší míře, používaly prostředky z fondu na zvýšení své připravenosti na účast na těchto dvou systémech.
- Provozní vybavení pro ostrahu hranic: nákup termovizních kamer, přístrojů pro noční vidění a dalekohledů (Řecko), navalizace vrtulníků včetně jejich vybavení záchrannými navijáky, termovize a dodatečnými světlomety (Německo), nákup radarového sensorového vybavení a modernizace připojení pro přenos obrazu (Finsko), vybavení hlídkových člunů a vrtulníků nejmodernějšími optoelektronickými systémy pro ostrahu mořské hranice (Španělsko).
- Pohraniční infrastruktura: investice na letištích a pozemních hraničních přechodech. Německo podpořilo projekt na hraničním přechodu v Hamburku („Cruise Centre“), jakož i investice do vybudování samostatných kontrolních pruhů a příslušných

značek na letišti v Norimberku. Francie vytvořila zvláštní čekací zóny pro nezletilé osoby bez doprovodu na letišti v Roissy.

- Systémy informačních a komunikačních technologií jiné než VIS a SIS: projekty týkající se zpracování údajů v letecké a námořní dopravě, rozvoj systému pro registraci a předávání údajů o cestujících v letecké dopravě (Německo), vývoj informačních aplikací pro řízení údajů týkající se státních příslušníků třetích zemí, kterým nebyl umožněn vstup do schengenského prostoru (Francie).
- Provozní zařízení pro hraniční kontroly: zařízení týkající se zavedení systémů automatizovaných hraničních kontrol a zařízení pro čtení dokumentů k zajištění účinného ověřování totožnosti (viz níže). Dále Česká republika, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Itálie a Španělsko nakoupily mimo jiné moderní vybavení pro ověřování dokumentů, jež umožní hladké kontroly na hranicích a budou i přispívat k boji proti padělaným a pozměněným dokumentům.
- Ve vykazovaném období, zahrnovala oblast konzulární spolupráce a styčných úředníků pro přistěhovalectví pouze opatření spočívající ve vyslání styčných úředníků pro přistěhovalectví, důstojníků pohraniční stráže a poradců pro doklady ve třetích zemích provedené Belgií, Finskem a Německem.
- Konzulární infrastruktura: opatření zaměřená na zvýšení bezpečnosti konzulárních úřadů, a to přizpůsobením stávající infrastruktury, zřízením přepážek pro žádosti o víza, instalací bezpečnostních dveří a neprůstřelných oken pro vydávání dokumentů (Rakousko, Maďarsko, Česká republika) a zlepšení procesu zpracování víz díky nákupu provozního zařízení, softwaru a hardwaru (Rakousko, Finsko, Maďarsko, Česká republika, Španělsko).
- Kromě toho Rakousko, Belgie, Česká republika, Německo, Řecko, Maďarsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko zorganizovaly řadu školení a seminářů pro příslušníky pohraniční stráže a konzulární pracovníky, přičemž témata sahala od školení o používání určitých zařízení a software přes workshopy o schengenském *acquis* a dokumentárních podvodech po profesní jazykové vzdělávání.

5.3.3. Příklady akcí provedených v konkrétních oblastech působnosti fondu

A. Bezpečnost dokladů a boj proti podvodům s doklady

Potírání podvodů s doklady je trvalým zájmem Evropské unie zejména v oblasti průkazů totožnosti a cestovních dokladů. Jak Schengenský hraniční kodex, tak i kodex Společenství o vízech vyžadují, aby členské státy ověřovaly pravost dokladů totožnosti a cestovních dokladů, které jsou používány k překračování vnějších hranic nebo při žádosti o vízum.

Navíc podle nařízení Rady (ES) č. 377/2004 o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví je jedním z úkolů těchto úředníků vyslaných do zahraničí shromažďování a výměna informací o padělaných a pozměněných dokladech totožnosti a cestovních dokladech.

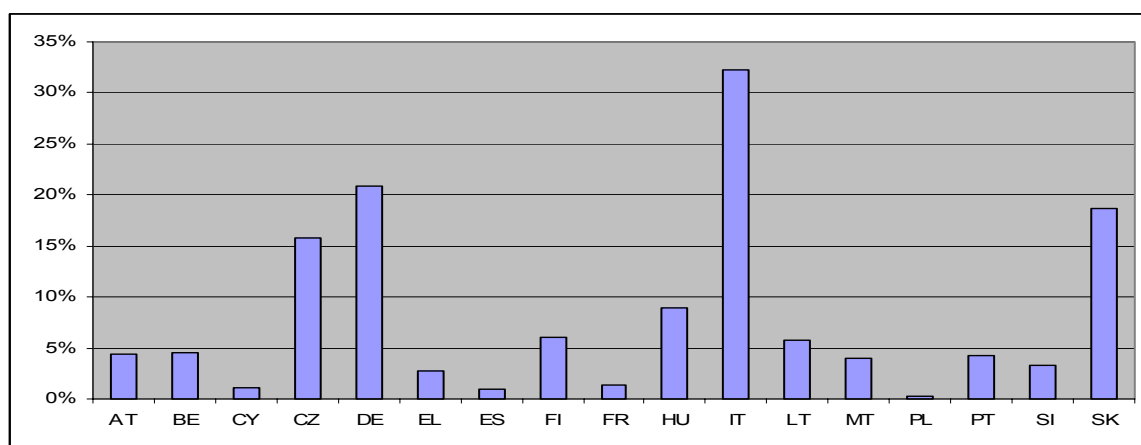
Evropský systém archivace vyobrazení (FADO) byl zřízen společnou akcí schválenou Radou dne 3. prosince 1998 za účelem výměny informací elektronickými prostředky,

kteře mají členské státy k dispozici o pravých a padělaných dokladech. Členské státy byly v závěrečích Rady ze dne 5. a 6. června 2008 vyzvány, aby tohoto systému využívaly ve velké míře.

Fond pro vnější hranice podporuje členské státy v jejich úsilí v boji proti zneužívání padělaných a pozměněných dokladů totožnosti a cestovních dokladů. 17 z 23 členských států provádělo v letech 2007–2009 činnosti související s tímto cílem, přičemž vyhradily 8,7 % celkových zdrojů EBF pro toto období.

Mezi zeměmi s největším podílem svých rozpočtů vyhrazených na boj proti podvodům s doklady byly Itálie (32 %), Německo (21 %), Slovenská republika (19 %) a Česká republika (16 %). Maďarsko, Finsko, Litva, Belgie, Rakousko, Portugalsko a Malta vyhradily na tato opatření mezi 4 % a 10 % svých ročních přidělených prostředků.

Graf č. 8: Rozpočtové prostředky na boj proti podvodům s doklady v letech 2007–2009 jako podíl na celkových přidělech EBF



S 18 opatřeními týkajícími se podvodů s doklady během všech tří let programového období provádělo Německo největší počet činností v této oblasti. V Itálii byla poměrně větší část rozpočtu soustředěna na mnohem méně opatření – čtyři opatření v letech 2007–2009. Podíl rozpočtu České republiky byl rozdělen mezi šest opatření – dvě v každém programovém roce – a slovenské úsilí v boji proti podvodům s dokumenty se skládalo pouze ze dvou opatření, přičemž na jedno z nich byla využita poměrně velká část jejich poměrně malého objemu přidělených prostředků.

Tyto druhy akcí byly zaměřeny na včasné odhalování padělaných dokladů, tedy předcházení a/nebo zjištění neoprávněného vstupu do schengenského prostoru:

- **nákup vybavení** pro příslušníky pohraniční stráže a konzuláty. Zařízení používaná příslušníky pohraniční stráže v první a druhé linii kontroly slouží ověření pravosti cestovních dokladů. Například Německo vybavilo letiště technologií pro ověřování dokladů umožňující kontrolu optických a elektronických, jakož i biometrických bezpečnostních prvků. Vybavení používané na konzulátech při vydávání víz se skládá ze zařízení, jako je například zařízení na záznam biometrických údajů, např. daktyloskopické skenery.
- **školení** konzulárních pracovníků a pracovníků hraničních kontrol pro odhalování padělaných či pozměněných dokladů. Francie stanovila opatření týkající se školení v rámci všech tří programů, a to vzdělávání personálu na hraničních přechodech v

oblasti identifikace padělaných cestovních dokladů a používání technického vybavení pro odhalování podvodů s doklady. Finsko začlenilo školení v oblasti odhalování padělaných dokladů do obecného vzdělávání o otázkách přistěhovalectví pro konzulární personál. Německo provádělo školení příslušníků pohraniční policie pro rychlé odhalování podvodů s dokumenty a vzdělávalo poradce pro doklady v oblasti komunikace a mezikulturních vztahů.

- vysílání **poradců pro doklady** – tj. styčných úředníků pro oblast letectví a styčných úředníků pro přistěhovalectví. Například v Belgii, Německu a Finsku byli poradci v oblasti dokladů a styční úředníci konzultováni a zapojeni do školení v oblasti identifikace pozměněných dokladů a předávání informací týkajících se podvodů s dokumenty vedoucím a zaměstnancům konzulátů ve třetích zemích, zaměstnancům leteckých společností a orgánům hraniční kontroly. Dále bylo vynaloženo úsilí na zlepšení strategické a operativní spolupráce mezi příslušnými orgány a pohraniční policií v příslušných členských státech a v dalších členských státech a ve třetích zemích a na rozvoj sítě styčných úředníků.
- rozvoj využívání a nárůst počtu vložených údajů do **FADO** (Falešné a pravé doklady online), internetového nástroje usnadňujícího výměnu informací mezi členskými státy o zjištěných případech podvodů s dokumenty. BE, DE a PT využily prostředky z EBF pro vývoj nebo další rozšíření vnitrostátních informačních a ověřovacích systémů pro kontrolu platnosti cestovních dokladů, propojených s FADO. V ES a LT byla opatření vyhrazena na propojení vnitrostátních kontaktních míst a příslušných orgánů se systémem FADO. Kromě vybraných členských států čtyři další (CZ, HU, MT a SK) rovněž prováděly činnosti týkající se vývoje databází a informačních systémů, které budou napojeny na systém FADO, a všeobecné používání FADO v boji proti podvodům s doklady.

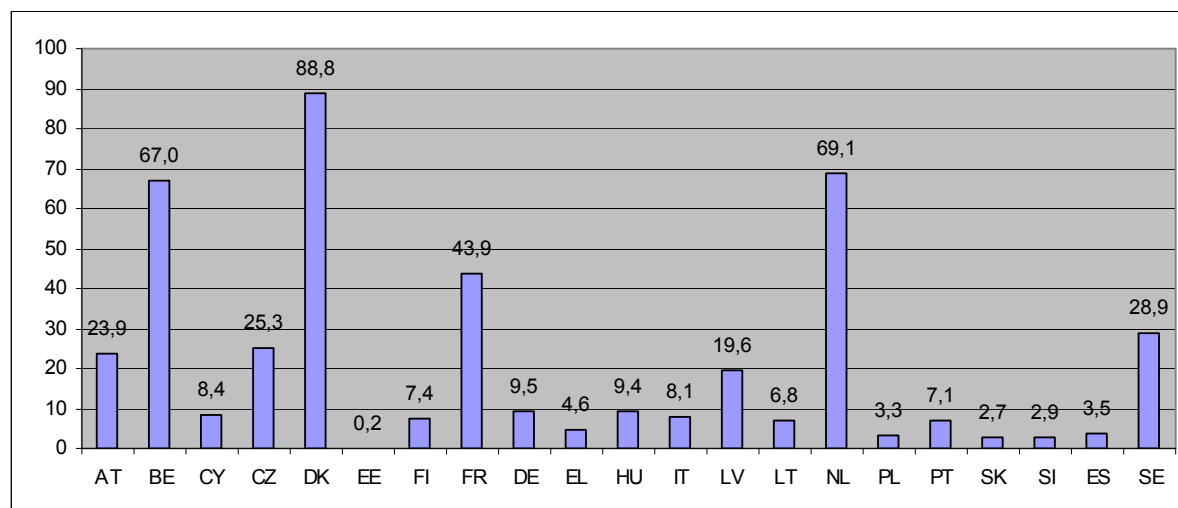
B. Vízový informační systém

Vízový informační systém (VIS) je systémem pro výměnu vízových údajů mezi schengenskými státy, a tudíž primárně nástrojem k podpoře společné vízové politiky. Rovněž bude usnadňovat kontroly na vnějších hranicích a uvnitř členských států, jakož i uplatňování dublinského nařízení, které určuje členský stát příslušný k posuzování žádosti o azyl. VIS je evropskou centrální databází, která bude napojena na vnitrostátní systémy členských států, aby umožnila jejich orgánům příslušným pro oblast víz, ostrahy hranic a jiných záležitostí vkládat a konzultovat údaje o žádostech o víza a rozhodnutí přijatá v těchto věcech. Rozhodnutí Rady 2004/512/ES o zřízení VIS definovalo jeho architekturu a poskytlo Komisi zmocnění systém VIS na technické úrovni rozvíjet, zatímco vnitrostátní systémy mají být upraveny a vytvořeny členskými státy. VIS je založen na centralizované architektuře a skládá se z centrálního informačního systému, rozhraní v každém členském státě, které poskytuje spojení na příslušný ústřední vnitrostátní orgán dotyčného členského státu, a komunikační infrastruktury mezi ústředním vízovým informačním systémem a vnitrostátními uživatelskými rozhraními. Nařízení 767/2008 Evropského parlamentu a Rady stanoví právní rámec pro fungování VIS.

VIS pravděpodobně zahájí činnost dne 11. října 2011. První tři regiony, v nichž bude VIS fungovat, jsou severní Afrika, dále Blízký východ a následně oblast Perského zálivu. Dále by měla být vyvinuta komunikační síť, která umožní bezpečnou výměnu údajů mezi konzuláty.

Za účelem pomoci členským státům, aby byly schopny vyvinout svoje vnitrostátní vízové systémy a splnit požadavky VIS jakožto součást společné vízové politiky, poskytl fond na opatření související s VIS 75 % finanční podporu. Členské státy investovaly téměř 49 milionů EUR do opatření souvisejících s VIS, což se rovná 10 % celkového rozpočtu EBF na toto období. Všechny členské státy, kromě Slovinska a Lucemburska, prováděly v rámci svých roční programů na období 2007–2009 činnosti zaměřené na VIS.

Graf č. 9: Procentuální podíl rozpočtu EBF¹⁰ na období 2007–2009 vyčleněný na činnosti související s VIS



Dánsko, Nizozemsko a Belgie vyhradily největší podíl svých rozpočtů na opatření týkající se činností podporujících přípravu zavedení VIS. Dánsko na tyto činnosti vyhradilo kromě jedné všechny činnosti v rámci ročních programů na roky 2007–2009 a vyčlenilo téměř 90 % celkových prostředků z EBF. Estonsko, s podílem 0,2 %, vynaložilo v porovnání s celkovým rozpočtem nejmenší podíl prostředků na činnosti související s VIS.

Byly podporovány tyto činnosti:

- Činnosti zaměřené na **vnitrostátní databáze**, jejichž cílem bylo vytvořit rozhraní pro komunikaci s ústředním systémem (AT), vytvořit technické spojení s CVIS (NL), vytvořit nové nebo přizpůsobit stávající vnitrostátní aplikace (např. aplikaci VISION v AT, VISABIO ve FR, BELVIS v BE, NET-VIS v EL), vyvinout a testovat programové vybavení nezbytné pro připojení VIS (CY, DE, DK, FI, FR, SE) a zřídit operační středisko VIS (DK).
- Činnosti na podporu **spojení konzulátů** včetně nákupu technického a programového vybavení (IT), nové instalace a aktualizace počítačů používaných v souvislosti s vízy a příslušného softwaru všech diplomatických a konzulárních orgánů (AT, SE), nákup systémů pro zpracování otisků prstů a záznam biometrických údajů (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), rozšíření sítě diplomatických misí a konzulárních úřadů pro shromažďování biometrických údajů (BE) a školení personálu (FI, NL, SE).

¹⁰ Čísla zahrnují technickou pomoc.

- Činnosti na podporu **propojení hraničních přechodů** zaměřené na nákup vybavení pro ověřování údajů (např. stacionární a mobilní zařízení pro ověřování otisků prstů) a zařízení pro záznam biometrických údajů pro vydávání víz (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL), jakož i školení personálu (PL).
- Finsko provedlo přípravu pro nahrazení protokolu VISION komunikační sítí VIS Mail, včetně přípravy poštovní infrastruktury serveru SMTP, analýzy a vývoje a testování vnitrostátní aplikace VIS-MAIL. Španělsko rovněž investovalo do vývoje zabezpečeného komunikačního systému VIS-MAIL.

C. Evropský systém ostrahy hranic

Evropský systém ostrahy hranic (EUROSUR) zavede mechanismus pro spolupráci a sdílení informací, který umožní spolupráci orgánů ostrahy hranic a agentury Frontex na taktické, operativní a strategické úrovni. Od roku 2013 by EUROSUR měl poskytovat členským státům, které se nachází na východních a jižních vnějších hranicích, provozní a technický rámec pro zlepšení jejich situačního přehledu a schopnosti reagovat. Za prvé, stávající systémy ostrahy na úrovni členských států by měly být vzájemně propojeny do jediného vnitrostátního systému, následně budou vyvinuty společné nástroje a aplikace na úrovni EU a bude vytvořeno zabezpečené prostředí pro nepřetržité informací. Páteř systému tvoří národní koordinační centra, která zefektivňují činnosti všech vnitrostátních orgánů vykonávajících ostrahu hranic.

EUROSUR je koncipován jako „systém systémů“ a umožní výměnu údajů o situaci na hranicích v téměř reálném čase, a tím bude přispívat k velmi přiměřené, účinné a koordinované reakci.

Fond dosáhl reálných výsledků při podpoře úsilí členských států o posílení jejich schopnosti ostrahy mořské hranice během počáteční fáze vývoje směrem ke společnému evropskému systému ostrahy ve Středomoří a oblasti jeho spojení s Atlantikem. V rámci programové období 2007–2009 Itálie vynaložila 86 %, Španělsko 85 %, Malta 64 % a Francie 26 %, Portugalsko 15 %, Řecko a Slovinsko 2 % svých prostředků v rámci priority 2 na posílení jejich kapacity ostrahy, a skrze toto úsilí vytvořily vnitrostátní prvky evropského systému ostrahy (EUROSUR), přičemž tyto prostředky se rovnaly téměř celkem 168 milionům EUR. Tato částka představovala přibližně 32 % objemu fondu v tomto období. Kromě toho provedly Kypr a Řecko významné investice spojené se zlepšením námořní ostrahy hranic v rámci priority 1.

Zatímco většina dotčených členských států považovala aspekt ostrahy pobřežních hranic za součást celkového posílení ostrahy vnějších hranic, Francie a Španělsko přijaly tzv. „regionální přístup“, a vytvořily komplexní systém ostrahy hranic. Španělský systém SIVE (integrováný systém vnější ostrahy) byl vytvořen s cílem „zapečetění jižní hranice Evropské unie“ a je zaměřený zejména na prevenci nelegálního vstupu osob a zboží přes španělské pobřeží. Francouzský systém pro vnější ostrahu hranic, SPATIONAV, vytváří rámec pro všechny činnosti a akce související s kontrolou námořních hranic. Zatímco vytváření SIVE započalo před programem pro rok 2007, zřizování francouzského systému byl zahájen v rámci programu na rok 2007 a dosud prošlo třemi fázemi vývoje a rozšiřování, každou z nich v rámci jednoho programu.

Zbývající členské státy hraničící se Středozemním mořem (CY, EL, IT, MT, PT, SI) se rovněž zaměřily na ostrahu námořních hranic, ale (zatím) nezřídily zvláštní systémy.

Opatření prováděná členskými státy v rámci priority 2, s konkrétním cílem Evropského systému kontroly hranic, zahrnují:

- další rozvoj **integrovaného systému vnější ostrahy (SIVE) ve Španělsku**, přičemž příslušné orgány zdůrazňují potenciál pro další výhody při výkonu integrované ostrahy hranic, zejména v oblasti Gibraltarského průlivu a pobřeží Kanárských a Baleárských ostrovů. Každá část zaváděného systému SIVE je složena z několika stanic vybavených radary a optickými senzory pro odhalení a identifikaci malých plavidel (motorových člunů a malých rybářských lodí) dříve, než dosáhnou pobřeží. Obecné informace shromážděné jednotlivými stanicemi jsou předávány a centrálně ukládány řídicím a kontrolním střediskem, které koordinuje činnosti pozemních, námořních a leteckých jednotek. Kromě podpory systému ostrahy byl fond použit na nákup dvou letadel s pevnými křídly pro námořní hlídky a boj proti nedovolenému přistěhovalectví (celkové náklady: 24 milionů EUR), několika vrtulníků a několika plavidel různých typů a velikostí a pozemních vozidel. Španělsko na tento hlavní cíl vyčlenilo celkem téměř 80 milionů EUR v rámci ročních programů na roky 2007–2009. Podle španělských orgánů byla podpora fondu klíčová pro rychlé zavedení tohoto systému po migrační krizi v roce 2006. Čtyři roky od počátku zavádění SIVE se migrační tlak na námořní hranice Španělska výrazně snížil;
- vývoj pobřežní sítě pro detekci, identifikaci a sledování plavidel **SPATIONAV ve Francii**. Stávající systém byl postupně posilován v rámci programů na roky 2007–2009 rozšířením oblasti, který pokrývá, a zlepšováním jeho detekční kapacity nákupem moderního vybavení jako vysokofrekvenčních radarů, detekčního zařízení na majících a investic do systémů datových spojení. Francie vyhradila 10 milionů EUR na zlepšení systému „Sparationav“ v rámci ročních programů na roky 2007–2009;
- zlepšení **námořního dopravního systému pobřežní stráže v Itálii**, nově vybaveného satelitním zařízením a systémy ostrahy využívající infračervené záření, které jsou instalovány na plavidlech. Mezi hlavní realizované investice patří: zlepšení kapacity družicové komunikace na základnách; posílení pobřežní sítě pro radarové vyhledávání, aby pokrývala oblast centrálního a severního Jaderského moře, západní Ligurie a západní Sardinie s cílem zajistit jasnou informovanost o námořní situaci díky použití radarů a snímků z termovizních kamer; poskytnutí společného a sdíleného provozního softwaru všem regionálním a pohraničním policejním služebnám; vytvoření společné a sdílené platformy nabízející stejné účinné nástroje, se zjednodušeným praktickým přístupem pro koncové uživatele, a instalace systémů satelitní komunikace a jejich integrace do palubních systémů námořních pobřežních hlídkových plavidel (OPVs) zapojených do námořních operací. Itálie v rámci programů na roky 2007–2009 vyčlenila na tyto činnosti 47 milionů EUR;
- **Malta** vybavila svoje ozbrojené síly novým **interoperabilním komunikačním systémem** pro ostrahu námořních hranic. Tento systém byl doplněn nákupem čtyř nových plavidel, která mají větší schopnost hlídkování na moři, s ohledem na čas, vybavení a posádku. Přidělené prostředky pro Maltu na podporu rozvoje Evropského systému ostrahy v rámci programů na roky 2007-2009 činily 17 mil. EUR;
- zřízení **Národního koordinačního centra** (trilaterální centrum Dolga vas) ve Slovinsku pro spolupráci vnitrostátních orgánů provádějících kontrolu na vnějších

hranicích (detekce, identifikace a zásah). Na tento účel Slovinsko vyčlenilo více než 100 000 EUR. Na tomto projektu spolupracovaly Maďarsko a Rakousko.

Na druhé straně opatření v rámci priority 1 byla rovněž zaměřena na posílení námořní ostrahy ve Středozemním moři a zahrnovala:

- značný nárůstu kapacity ostrahy na Kypru díky nákupu dvou vrtulníků a dvou středních hlídkových člunů vybavených stacionárními a přenosnými pozorovacími systémy, k použití na hlídkových člunech, o celkové hodnotě 5,4 milionu EUR;
- posílení kapacity ostrahy hranic v Řecku díky nákupu různých druhů dopravních prostředků (např. vrtulníku, pobřežních hlídkových plavidel) a zařízení (např. přístrojů pro noční vidění a dalekohledů). Na tyto investice Řecko vyhradilo téměř 30 milionů EUR.

D. Automatizované systémy hraniční kontroly

Podle stávajících právních předpisů mohou být hraniční kontroly občanů EU automatizované za předpokladu, že tito občané jsou držiteli elektronického pasu, v němž jsou uloženy biometrické údaje jeho držitele (zobrazení obličeje a od roku 2009 otisky prstů). Některé členské státy již tyto systémy automatizované hraniční kontroly (ABC) zavedly. ABC proces je zahájen skenováním pasu. Čtečka pasu technicky ověří jeho fyzické bezpečnostní prvky, přečte strojově čitelnou zónu (MRZ) a ověří pravost dokladu. Zobrazení obličeje cestujícího pořízené na místě (nebo otisků prstů) se pak porovnají s údaji uloženými v čipu (případně v databázi) k ověření totožnosti cestujícího. Namátkově je prováděno porovnání se SIS a vnitrostátními databázemi. Pokud je zjištěna shoda a zjistí se, že cestovní doklad je pravý, otevře se automatizovaná brána a cestující může vstoupit na území členských států; pokud ne, cestující je nasměrován k běžné kontrole. Hraniční orgány celý postup monitorují včetně toho, zda fotografie tváře odpovídá, přičemž mohou monitorovat několik bran najednou. Systém má mnoho výhod, jako je zvýšení bezpečnosti, získávání zdrojů, plynulejší překračování hranic a usnadnění vstupu pro cestující.

V budoucnosti umožní programy registrovaných cestujících (RTP) rozšíření tohoto postupu na státní příslušníky třetích zemí. V současné době je pro důkladnou hraniční kontrolu zapotřebí, aby se příslušníci pohraniční stráže cestujících dotazovali a cestovní doklad ručně orazítkovali. Cílem by bylo usnadnění překračování vnějších schengenských hranic pro cestující ze třetích zemí, kteří cestují často a byli již dříve kontrolováni a prověřeni, při současném dodržování zásad hraniční politiky EU. Státní příslušníci třetích zemí, kteří budou mít přístup k RTP, by měli možnost používat zařízení ABC, kdykoli tato zařízení budou na určitém schengenském hraničním přechodu k dispozici.

Fond přispěl na zavádění inovativních projektů zaměřených na vývoj, testování a zprovoznění systémů automatizované hraniční kontroly (ABC) na letištích, umožňujících kontroly určitých kategorií cestujících, především občanům EU, kteří jsou držiteli elektronických pasů, přičemž jejich cílem je provádění automatického ověření cestovního dokladu, otisků prstů, zobrazení obličeje nebo rozpoznávání podle duhovky, aniž by pohraniční stráž musela zasahovat, takže může proces pouze sledovat.

V období 2007–2009 bylo vynaloženo zhruba 5,5 milionu EUR na realizaci pilotních projektů, testování a instalaci vybavení nezbytného pro automatizované hraniční kontroly v Německu, Finsku, Francii, Nizozemsku, Portugalsku a Maďarsku:

- Finsko provedlo test zavádění automatizovaných hraničních kontrol v roce 2007, přičemž následoval pilotní projekt, který byl zahájen v červenci 2008 a jehož předmětem byly automatické hraniční kontroly občanů EU/EHP/SCH, kteří jsou držiteli nových biometrických cestovních dokladů, na letišti Helsinky-Vantaa. Spolufinancování testu a pilotních projektů ze strany EBF činilo 82 528 EUR. V době vypracování zprávy existovaly na letišti Helsinky-Vantaa tři brány pro automatizované hraniční kontroly. Na základě zkušeností získaných během pilotní fáze bylo plánováno, že systém bude uveden do provozu a případně rozšířen na všechny hlavní vnější pozemní hraniční přechody. Bylo plánováno, že později bude pro letiště Helsinky-Vantaa zakoupeno dalších patnáct bran a pro přístav Helsinky tři brány.
- Francie prováděla **projekt „SAS PARAFES“** sestávající ze zakázek na dodání SAS (e-bran) a realizace systému PARAFES pro automatické kontroly průkazů totožnosti cestujících, kteří přijíždějí na francouzská letiště ze zemí mimo EU. Před tímto projektem provedlo ministerstvo vnitra pilotní testování programu s názvem PEGASE, který se týkal sběru a uchovávání otisků prstů určitého počtu cestujících, kteří se tohoto projektu dobrovolně účastnili s cílem rychlého vyřízení kontroly na vnějších hranicích schengenského prostoru. Při realizaci systému PARAFES by tyto osoby, které cestují často, mohly procházet skrze e-brány (SAS), přičemž jejich hraniční kontroly by probíhaly automaticky prostřednictvím skenování nejprve jejich cestovního pasu a následně jejich otisků prstů. PARAFES následně porovnává údaje uložené v ústřední databázi, což cestujícímu umožňuje překročit hranici poté, co je identifikován. Předběžný rozpočet celého projektu činí celkem 2 300 000 EUR na zadání, zavedení a vybavení 17 SAS.
- **Portugalsko** realizovalo projekt automatické identifikace cestujících, kteří jsou držiteli cestovních dokladů (RAPID), s cílem provádět kontrolu osob na hranicích rychleji, bezpečněji a účinněji. Byl vyvinut inovativní systém automatizovaných hraničních kontrol pro všechny dospělé osoby, které jsou držiteli elektronických pasů, v rámci schengenského prostoru EU. Konkrétně se projekt týká nákupu 78 tzv. VBeGates – automatizovaných hraničních bran vybavených ke kontrole cestujících, kteří jsou držiteli biometrických cestovních dokladů. V březnu 2007 bylo zakoupeno 10 terminálů s e-branami pro letiště ve Faru a v červenci téhož roku bylo objednáno dalších 68 terminálů pro letiště Lisabon, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada a Porto Santo. Celkové náklady projektu činily 3,5 milionů EUR s příspěvkem z EBF větším než 2 miliony EUR.
- **Nizozemsko** realizovalo projekt, který se týkal nákupu, testování a zavádění vybavení a programů pro systémy automatizované hraniční kontroly na letišti Schiphol a následně na všech letištích a v přístavech v Nizozemsku. Příspěvek EBF na tento program činí přibližně 180 000 EUR. Prostředky EBF jsou částečně používány pro vypracování koncepce ABC pro Nizozemsko.
- **Německo** provádělo v letech 2004 až 2007 pilotní projekt na využívání automatizovaných biometrických hraničních kontrol cestujících na letišti Frankfurt

nad Mohanem, které byly založeny na skenování duhovky. Vzhledem k pozitivním výsledkům pilotního projektu bylo rozhodnuto o jeho pokračování a dalším rozvoji využívání ABC na německých letištích ve Frankfurtu a Mnichově s podporou EBF. Náklady projektu ABC v období 2007–2009 činily více než 700 000 EUR a zahrnovaly mimo jiné nákup čtyř bran pro automatizované hraniční kontroly.

- **Maďarsko** provedlo studii, jejímž cílem bylo zhodnotit proveditelnost zavedení systému e-bran na mezinárodním letišti Ferihegy v Budapešti. Maďarští odborníci byli díky návštěvám a studiu stávajících systémů e-bran v EU (tj. v Lisabonu, Helsinkách a ve Frankfurtu) schopni posoudit možnosti zavedení podobného systému. Studie proveditelnosti bude vstupem pilotního projektu na zřízení takového systému ABC – přičemž nejprve bude zaveden na letišti Ferihegy a v dlouhodobém horizontu potenciálně na všech maďarských mezinárodních letištích. Na tento projekt bylo z rozpočtu fondu pro Maďarsko vyhrazeno 14 400 EUR.

E. Schengenský informační systém (SIS II)

Schengenský informační systém (SIS) je systém, který příslušným orgánům členských států prostřednictvím automatizovaného vyhledávání umožňuje přístup k záznamům o osobách a majetku. Je proto nezbytným prvkem pro správu v oblastech svobody, bezpečnosti a práva v schengenském prostoru bez vnitřních hranic. Systém byl vytvořen po podpisu Schengenské úmluvy z roku 1990 k provedení Schengenské dohody z roku 1985 a začal fungovat v roce 1995. Vzhledem k tomu, že jedním z jeho hlavních způsobů využití je kontrola na vnějších hranicích EU, přispívá k provádění ustanovení o volném pohybu osob. Systém je tvořen vnitrostátními systémy (N.SIS) umístěnými v jednotlivých členských státech a centrálním systémem (C.SIS), který shromažďuje všechny údaje jednotlivých vnitrostátních databází.

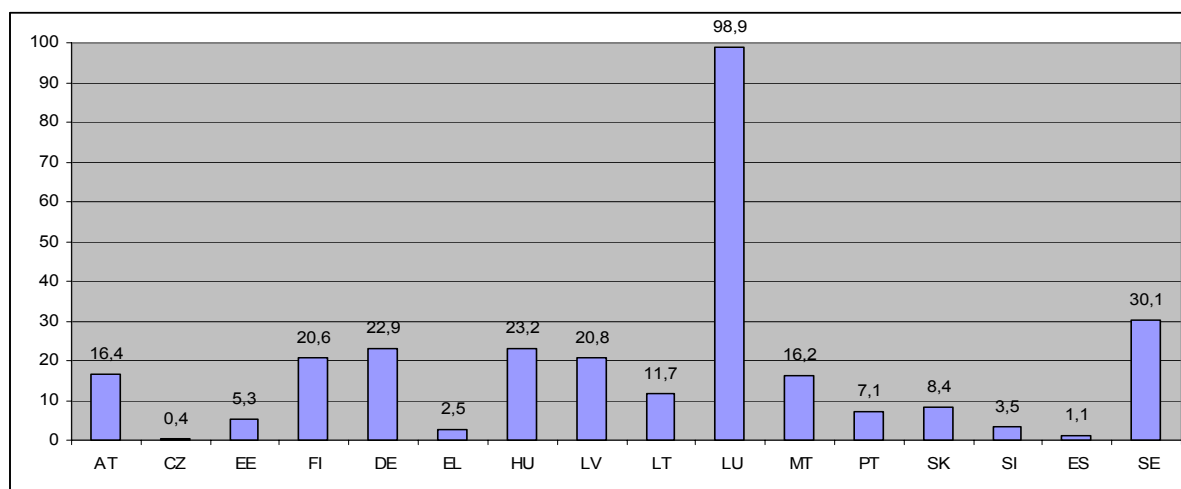
Zřízení Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II), který nahradí systém předchozí generace, je nezbytné pro začlenění nových členských států do schengenského prostoru stejně jako pro zavedení nových technických funkcí.

Rozhodnutí Rady 2001/886/SVV a nařízení Rady (ES) č. 2424/2001 ze dne 6. prosince 2001 o vývoji Schengenského informačního systému druhé generace vytváří základy pro schengenský informační systém II. Tyto právní předpisy stanoví, že Schengenský informační systém, který byl vytvořen na základě hlavy IV Schengenské prováděcí úmluvy z roku 1990, byl nahrazen SIS II.

Fond pro vnější hranice podporuje členské státy při přípravě vnitrostátních částí SIS II s cílem zprovoznění celého systému, které se očekává v roce 2013.

V období 2007–2009 provádělo šestnáct členských států (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) činnosti související se SIS, přičemž na tyto činnosti vynaložily celkem 25,5 milionu EUR, což odpovídá 5,5 % celkových přidělených prostředků z EBF pro toto období.

Graf č. 10: Procentuální podíl rozpočtu EBF na období 2007–2009¹¹ vyčleněný na činnosti související se SIS



V Lucembursku, které je nejmenším příjemcem, byly dostupné prostředky použity výlučně k provádění projektů souvisejících se SIS. Dalšími členskými státy s významnými přidělenými prostředky do SIS byly Finsko, Německo, Maďarsko, Lotyšsko a Švédsko, které vyčlenily více než 20 % svých přidělených prostředků z fondu na tento cíl.

Činnosti podporované členskými státy byly zaměřeny na získávání a úpravy nezbytného hardwaru a softwaru (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), vývoj nových aplikací pro příslušné vnitrostátní orgány (SE), zlepšování stávajících vnitrostátních systémů a přípravu na přechod na SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), rozvoj SISone4all jakožto přechodné fáze před přistoupením k SIS II (HU, SI, SK) a následnou migraci na SIS II (LT, LU, MT, SK), přizpůsobení systému datového toku SIRENE (AT, EE, ES, HU, MT), testy pro přípravu přechodu na systém SIS II a propojení vnitrostátních systémů s C.SIS (AT, SI), semináře a školení pro personál (CZ, EL).

6. CELKOVÉ PŘEDBĚŽNÉ HODNOCENÍ PROVÁDĚNÍ

6.1. Hodnocení členskými státy

6.1.1. Dosažené výsledky

Většina členských států výsledky akcí spolufinancovaných fondem hodnotila celkově kladně, přičemž možnosti projektů v rámci fondu hodnotila jako účinné a užitečné. Fond je oceňován kvůli svému významnému příspěvku k úsilí členských států v oblastech integrované správy hranic, provádění společné vízové politiky a rozsáhlých IT systémů a přispěl ke zmírnění dopadů omezení kladených na státní rozpočty v těchto oblastech v důsledku nepříznivé hospodářské situace. Členské státy zdůrazňují, že vzhledem k úsporným opatření přijatým vnitrostátními rozpočtovými orgány by bez spolufinancování ze strany fondu některé činnosti nebyly provedeny nebo by nebyly provedeny včas.

¹¹ Čísla zahrnují technickou pomoc.

Členské státy zejména oceňují možnost spolufinancování **inovatивních projektů, jako jsou zavádění nejmodernějších technologií** (zejména mobilních a stacionárních přístrojů pro hraniční kontroly a ostrahu hranic, systémů automatizované hraniční kontroly) a posílení schopnosti členských států monitorovat a reagovat v oblastech vnějších vzdušných, mořských a pozemních hranic (kamerové systémy, dopravní prostředky, interoperabilní komunikační systémy). Tato opatření vedla k **nákladově účinnějšímu řízení toků cestujících bez snížení bezpečnosti**.

6.1.2. Problémy, které vyvstaly během provádění

I když je většina členských států spokojena s výsledky dosaženými za přispění fondu, mnoho z nich poukázalo na problémy, se kterými se setkaly během provádění, a navrhly zjednodušení právního rámce.

Za prvé, první dva roky byly charakterizovány určitým stupněm nejistoty a zpoždění při přijímání regulačního rámce a ročních programů. Programy na roky 2007 a 2008 byly pro většinu členských států schváleny na konci roku 2008, což zkrátilo časový rámec pro provádění projektů. Za druhé, pravidla upravující způsobilost výdajů, byla považována za složitá a těžkopádná. Navíc vzhledem k tomu, že programy jsou stanovovány na jeden rok, ale činnosti mohou být realizovány během 2,5 let, překrývá se období provádění jednoho ročního programu s plánováním následného ročního programu a podáváním zpráv o předchozím. Kromě toho, pokud byla zapotřebí změna programu, pozměněný dokument musel být vypracován a předložen ve stanovené lhůtě. Podle členských států je obtížné splňovat požadavky při využívání dostupných zdrojů k provádění různých úkolů v oblasti plánování, podávání zpráv a řízení zároveň v rámci několika programů. Organizace těchto vzájemně se překrývajících povinností byla považována za náročnou a vyžadovala významné úsilí během omezeného časového rámce.

Kromě počátečních zdržení a těžkostí plynou hlavní překážky pro včasné provádění akcí v rámci tohoto fondu z postupů při zadávání veřejných zakázek. Uvedená nabídková řízení vyžadují plánování předem, jakož i interní konzultace s dalšími příslušnými veřejnými orgány a v některých případech jejich souhlas. Postupy se obvykle skládají z několika fází a vnitrostátní právní rámec může vyžadovat dodatečné kroky. Konečný výsledek může být neuspokojivý nebo může být zapotřebí projekt pozastavit, odložit, rušit nebo měnit jeho rozsah. Několik členských států se potýkalo s takovýmito problémy s potenciálně vážným negativním dopadem na spotřebu rozpočtu. Potíže vznikly v některých případech po nabídkovém řízení a byly způsobeny zpožděními a dalšími časovými otázkami týkajícími se dodání a kontroly zařízení a služeb od externích dodavatelů (v zahraničí). V několika případech se později ukázalo, že prováděcí náklady byly nižší nebo vyšší, než se očekávalo, nebo byly během provádění zjištěny nezpůsobilé náklady.

V případě zemí, které nepoužívají euro, vedly finanční a ekonomické faktory, které ovlivňují směnný kurz, ke změně původně předpokládaných rozpočtů.

S ohledem na tato omezení členské státy soustavně využívaly možnosti revize ročních programů za účelem zajištění lepšího využití prostředků. Ve vykazovaném období podalo patnáct členských států (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE, SI) celkem 43 žádostí o revizi ročních programů na období 2007–2009, z nichž bylo u 39 zapotřebí formálního rozhodnutí Komise (8 pro roční program 2007, 14 pro roční program 2008 a 17 pro roční program 2009).

Revize ročních programů umožňuje členským státům přizpůsobit svá plánování měnící se situaci s přihlédnutím k neočekávanému vývoji a zjištěným problémům. Avšak zvýšila administrativní pracovní zátěž.

Pravděpodobněji více než u jiných výdajových programů poskytuje tento fond, který je prováděn v zásadě metodou výkonného orgánu omezeným počtem veřejných subjektů, členským státům více flexibility při úpravě programů, a to nahrazováním některých činností jinými probíhajícími projekty, které jsou rovněž relevantní pro vnitrostátní strategie stanovené ve víceletých programech.

Komise ke zmírnění problémů iniciovala tři revize prováděcích pravidel, což mělo za následek prodloužení období způsobilosti a velká zjednodušení pravidel způsobilosti. Tyto iniciativy byly provedeny ve spolupráci s členskými státy, které potvrdily, že změny přinesou zlepšení řízení a provádění činností tím, že umožní uspokojivé provádění mnoha projektů.

6.2. Posouzení úspěchů fondu ze strany Komise

Po přezkoumání zpráv členských států, a při zohlednění rovněž dalších informací, včetně kontrol na místě, se Komise domnívá, že i přes počáteční potíže a některé specifické problémy s pravidly a prováděním fond splnil svoje cíle. Během období 2007–2009 jednoznačně splnil svůj účel směřovat, jakožto specifický nástroj, podporu EU s cílem podpořit investice na hranicích a konzulátech v zájmu schengenského prostoru jako celku. Jak je uvedeno v oddíle 5.3.3, fond **aktivně posílil důležité politické iniciativy a projekty EU. Tím významně přispěl k posílení integrované správy hranic a využití nových technologií pro usnadnění oprávněného cestování. Kromě rozvoje Schengenského informačního systému a Vízového informačního systému fond podporuje pilotní projekty týkající se zavedení systémů automatizované hraniční kontroly a přípravy programu pro registrované cestující.** Díky finančnímu příspěvku fondu na tato opatření, i když byl poměrně malý, byly získány cenné zkušenosti pomocí rozvoje inovativních systémů, které budou důležitým podkladem pro Komisi při další přípravě „koncepte inteligentních hranic“ v budoucnosti, zejména s ohledem na její možné využívání také státními příslušníky třetích zemí. V tomto ohledu jsou členské státy vyzývány, aby do svých ABC projektů začlenily také čtečky otisků prstů, a aby tyto projekty tudíž byly kompatibilní s budoucími požadavky systému vstupu/výstupu a programu registrovaných cestujících. Fond se rovněž ukázal jako velmi užitečný pro zvýšení, a to ve velmi krátkém období, investic do zranitelných oblastí, jako je oblast Středozemního moře.

Napomohl zlepšení správy vnějších hranic EU, boji proti nelegální migraci, jakož i posílení spolupráce členských států, což dokládají tyto výsledky:

- Za prvé, díky investicím do vnitrostátních komunikačních systémů, infrastruktury na hraničních přechodech, moderního provozního vybavení pro hraniční kontroly a ostrahu hranic, dopravních prostředků a odborné přípravy pohraniční stráže měly členské státy prospěch z významných technických zlepšení na vnější hranici a na hraničních přechodech, což mělo za následek zvýšenou bezpečnost na vnějších hranicích EU, účinnější kontrolu přeshraniční přepravy a zlepšení koordinace mezi různými donucovacími orgány na vnitrostátní úrovni. Fond tudíž přispěl k **úsilí členských států o účinnou správu vnějších hranic a zejména k boji s nelegálním vstupem do schengenského prostoru, k dokončení předchozích investic (schengenský nástroj), a dalšímu posílení systému integrované správy hranic EU.**

- Za druhé, v rámci ročních programů na období 2007–2009 členské státy nakoupily a modernizovaly zařízení potřebná pro VIS a SIS II, která umožní hladké připojení vnitrostátních platforem do ústředních systémů. Vzhledem k tomu, že všechny zúčastněné členské státy musejí být dokončit vytváření svých vnitrostátních systémů, aby tyto evropské projekty mohly řádně fungovat jako celek, fond, jakožto dlouhodobý rámec pro doplnění vnitrostátního financování, se ukázal jako mimořádně důležitý pro provádění těchto společných projektů v oblasti IT.
- Členské státy rovněž využily dalších zdrojů poskytnutých fondem na opatření pro zlepšení procesu zpracování víz skrze investice do moderních technologií (včetně zařízení na záznam biometrických údajů) a posílení bezpečnosti konzulárních úřadů. Tato opatření přispěla k rychlejšímu zpracování žádostí o víza, zvýšení kvality služeb a rovnému a spravedlivému zacházení se žadateli o víza.

Úspěch fond je částečně způsoben jeho specifickým konceptem. Fond je charakterizován **omezeným rozsahem** působnosti a týká se činností prováděných na fyzických vnějších hranicích nebo v souvislosti s vydáváním víz. To vylučuje mnohá opatření prováděná členskými státy v rámci čtyřstupňové správy hranic, jako jsou například činnosti uvnitř schengenského prostoru (hlídkování ve vnitrozemí, kontroly osob mimo hraniční přechody). Podobně činnosti, jejichž cílem je kontrola migrace, zlepšení bezpečnosti námořní dopravy a řízení námořní dopravy a celková bezpečnost na letištích, nespádají do jeho působnosti. Zatímco to fondu umožňuje zaměřit se na určité prostředky a vyhnout se tříštění zdrojů, je nezbytné pečlivě prověřovat plánované činnosti s cílem zajistit dodržování souladu s jeho specifickými cíli.

Další aspekt v této souvislosti: vybavení, dopravní prostředky a informační systémy zakoupené s podporou fondu mohou často být použity pro **různé účely** (např. při hraničních kontrolách zboží, při boji proti pašování zboží a trestným činům proti životnímu prostředí, při pátracích a záchranných akcích na moři). Vzhledem k omezené oblasti působnosti fondu je v mnoha případech nezbytné rozdělení nákladů, pro které je zapotřebí vypracovat dodatečné statistiky a které komplikuje řízení činností. Stručně řečeno, tyto řídicí a kontrolní činnosti budou i nadále nutnou součástí takovýchto výdajových programů. Tato situace může být ještě složitější kvůli organizačnímu uspořádání v členských státech, pokud je např. pohraniční stráž součástí policejních sil a/nebo vykonává rovněž další funkce (včetně celních).

7. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

7.1. Doporučení pro zbývající část víceletého období

Tato zpráva je založena na prvních třech programových letech a závěrečné zprávy jsou k dispozici pouze pro jeden roční program. Okamžik jejího předložení je zvolen tak, aby byl nápomocna Evropskému parlamentu a Radě při přípravě příštího víceletého finančního rámce, a nikoliv za účelem poskytování komplexního a konečného hodnocení.

Výsledky těchto tří let nemusí být nutně reprezentativní. První roční programy byly vypracovány a prováděny pod značným časovým tlakem s malými předchozími zkušenostmi s obdobnými nástroji. Téměř 30 % prostředků bylo k dispozici pro toto období a zbývajících 70 % bude přiděleno na čtyři následující roční programy.

7.1.1. *Strategičtější využívání fondů*

Plánování na rok 2010 bylo mnohem rychlejší. Díky zkušenostem získaným v této první fázi a změně prováděcích pravidel, jakož i díky značnému nárůstu ročních přidělených prostředků mají členské státy velmi dobré předpoklady pro nejlepší využití finančních prostředků v období 2010 – 2013. Za tímto účelem jsou členské státy od roku 2011 vyzývány, aby vypracovaly program činností konkrétně zaměřený na dosažení řady klíčových strategických cílů, a to v souladu s principem obsaženým v základním aktu, že Komise a členské státy zajistí, aby pomoc z fondu a členských států byla využívána v souladu s činnostmi, politikami a prioritami Unie. Celkovým cílem je zvýšení soudržnosti s nejvýznamnějšími společnými prioritami EU stanovenými ve Stockholmském programu, což je zásadní pro úspěšné řízení migračních toků v schengenského prostoru jako celku.

Proto byly členské státy vyzvány, **aby prostředky z fondu použily zejména na investice potřebné pro dosažení níže uvedených pěti strategických cílů:**

1. zprovoznění SIS II;
2. zavedení VIS na konzulární úřady a hraniční přechody;
3. konzulární spolupráce mezi členskými státy;
4. vytvoření evropského systému ostrahy hranic;
5. a zavádění nových technologií, které podporují jednoduché překračování hranic, zejména systémů automatizované hraniční kontroly.

Prostředky fondu pro rok 2011 byly zaměřeny především na plnění požadavků EU v těchto oblastech a tento přístup bude v období 2012–2013 posílen.

7.1.2. *Posílení strategického přístupu díky přiměřenému víceletému plánování*

Fond, který byl vytvořen jako nástroj pro budování kapacit, v zásadě slouží pro spolufinancování nákupu, modernizace, vývoje, instalace a obnovy infrastruktury, informačních systémů, vybavení a dopravních prostředků. Činnosti zaměřené na budování kapacity se v zásadě skládají z **dlouhodobých opatření** a běžně nemají rysy typické pro projekty prováděné během omezené doby. **Členské státy mohly podrobněji vyhodnotit možnosti vypracovat víceleté projekty**, v souladu s regulačním rámcem, a tak snížit počet výběrových řízení a vytvořit stabilní víceleté finanční plánování.

7.1.3. *Provozní podpora poskytovaná v případě potřeby jako doplněk při budování kapacit*

Činnosti zaměřené na údržbu zařízení nebo provádění operací (ostrahy) nebyly samy o sobě v ročních programech obsaženy. Tyto činnosti představují v zásadě součást **rutinních činností** na úrovni členských států.

Komise však uznává, že jakmile bude přiměřeně splněno pět výše uvedených strategických cílů a zbývající cíle při budování vnitrostátních kapacit, mohly by být zdroje v rámci fondu využity rovněž na podporu efektivního využívání dřívějších investic realizovaných s využitím zdrojů EU. Budoucí činnosti by proto mohly rovněž financovat údržbu, opravy a aktualizace investic provedených v rámci předchozích ročních programů fondu, nebo v některých zemích

schengenského nástroje. To je rovněž možné v případě mimořádných událostí. Tyto akce by také podpořily filozofii, podle které členské státy zabezpečující vnější hranice poskytují veřejnou službu, a to v zájmu a jménem jiných členských států.

7.2. Příprava na první hodnocení *ex post* (2012)

Dalším milníkem pro fond je zpráva o hodnocení *ex post* za období 2007 až 2010. Podle základního aktu má zpráva Komise být předložena do 31. prosince 2012.

Přípravy na tento postup stále probíhají. Bohužel není možné rozumně předpokládat, že členské státy do 30. června 2012 vypracují zprávu o výsledcích ročního programu na rok 2010, jak je uvedeno v základním aktu, vzhledem k tomu, že období způsobilosti pro rok 2010 trvá do druhé poloviny roku 2012. Aby bylo možné poskytnout za rok 2010 úplné údaje, budou členské státy požádány, aby dodaly své příspěvky do konce října 2012.

S využitím této průběžné zprávy by hodnocení *ex-post* za období 2007–2010 mohlo představovat ucelenější obraz činností fondu na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU, pokud jde o výstupy, výsledky a jeho celkový vliv na vývoj systému správy hranic a vízové politiky členských států. Za tímto účelem by jeho celkovým cílem mělo být:

- identifikace výsledků plynoucích z výstupů fondu pro řízení migračních toků na hranicích a konzulátech, tj. do jaké míry investice EU do infrastruktury, vybavení, dopravních prostředků, systémů informačních technologií a odborné přípravy přispěly k posílení celkové kapacity k provádění hraničních kontrol, ostrahy, předvstupních kontrol a postupů vydávání víz členskými státy,
- jasné rozlišování dosažených výsledků, pokud jde o organizaci veřejných úkolů ostrahy hranic a vízové politiky na straně jedné, a pro vstup cestujících a žadatelů o víza do EU na straně druhé,
- zhodnocení, do jaké míry intervence fondu přispěly k prevenci neoprávněných vstupů a pobytu prostřednictvím příslušného vnitrostátního systému řízení hranic a víz, při zohlednění strategie stanovené ve víceletém programu, konkrétních stanovených národních cílů a vývoje migračních toků, které systém ovlivňují,
- posouzení, do jaké míry intervence fondu přispěly k uplatňování práva EU, včetně Schengenského hraničního kodexu a kodexu o vízech, jakož i k rozvoji specifických projektů EU, jako jsou systémy VIS a SIS II, a
- konečně změřit hodnoty získané ve vztahu k podílu příspěvků EU v rámci fondu k celkovým vnitrostátním (finančním či jiným) vstupům a zjistit jakékoli další relevantní faktory, které intervence ovlivňovaly.