



V Štrasburgu 15. 12. 2015
COM(2015) 673 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Európska pohraničná a pobrežná stráž a účinné riadenie vonkajších hraníc EÚ

I. Úvod

Vytvorenie schengenského priestoru voľného pohybu bez vnútorných hraníc je historickým úspechom. Je prejavom európskych hodnôt, ktoré zborili múry a zjednotili kontinent. Rýchlosť, akou môžu ľudia, tovar a služby prechádzať cez hranice našich členských štátov, nám ako najväčšiemu hospodárskemu priestoru na svete zároveň pomáha podnecovať konkurencieschopnosť a vytvárať pracovné miesta a rast. Rozhodnutie vytvoriť spoločný vnútorný priestor voľného pohybu je však spojené so spoločnou zodpovednosťou za zabezpečenie vysokej a jednotnej úrovne riadenia vonkajších hraníc a bezpečnosti na vonkajších hraniciach. Schengenský priestor bez vnútorných hraníc môžeme mať v skutočnosti len vtedy, ak budú jeho vonkajšie hranice účinne strážené a chránené.

Dôvera občanov v našu kolektívnu schopnosť riadiť spoločné vonkajšie hranice bola v dôsledku udalostí tohto roka a najmä bezprecedentného prílevu migrantov a utečencov podrobená zaťažkávacej skúške. Kríza odhalila slabiny a nedostatky v existujúcich mechanizmoch riadenia hraníc, pričom sa ukázalo, že tieto mechanizmy nie sú z hľadiska zabezpečenia účinného a integrovaného riadenia hraníc dostatočné. Niektoré členské štáty neboli schopné zabezpečiť účinnú kontrolu hraníc a identifikáciu a registráciu neregulárnych migrantov. Kríza tiež ukázala, že obmedzenia agentúry Frontex – nedostatočné zdroje, pokiaľ ide o personál a vybavenie, neschopnosť iniciovať a vykonávať operácie v oblasti návratu alebo riadenia hraníc a skutočnosť, že jej nebola výslovne zverená úloha vykonávať pátracie a záchranné operácie – jej bránia v účinnom riešení a náprave situácie.

Od januára do novembra 2015 bolo odhalených viac ako 1,5 milióna prípadov neoprávneného prekročenia hraníc¹, čo je historicky² najväčší počet osôb prichádzajúcich do EÚ. Štátnym príslušníkom tretích krajín sa podarilo neoprávnene prekročiť vonkajšie hranice EÚ a následne pokračovať v ceste naprieč EÚ bez toho, aby boli najprv identifikovaní, zaregistrovaní a aby prešli primeranou bezpečnostnou kontrolou. Rozsah týchto obrovských sekundárnych pohybov migrantov v rámci EÚ zásadne spochybnil súdržnosť schengenského priestoru, v dôsledku čoho sa niektoré členské štáty rozhodli obnoviť dočasné kontroly na svojich vnútorných hraniciach – táto situácia však nemôže a nemala by dlhodobo pretrvávať. Po tohtoročných teroristických útokoch a v dôsledku fenoménu zahraničných teroristických bojovníkov sa obavy občanov ešte zvýšili.

Je čoraz jasnejšie, že jednotlivé členské štáty konajúce nekoordinovaným spôsobom nedokážu problémy, ktoré tieto pohyby predstavujú, primerane riešiť. Sú na to potrebné normy Únie a jednotný systém spoločnej zodpovednosti za riadenie vonkajších hraníc.

V európskej migračnej agende, ktorú Európska komisia predložila v máji 2015³, sa stanovila potreba prejsť k spoločnému riadeniu vonkajších hraníc v súlade s cieľom „postupného zavedenia integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc“ stanoveným v článku 77 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Predseda Európskej komisie Jean-Claude Juncker vo svojom septembrovom prejave o stave Únie oznámil, že Komisia v tejto súvislosti do konca roka predloží ambiciózne opatrenia

¹ Presný číselný údaj za obdobie január až október je 1 284 549 neoprávnených prekročení hraníc. Údaje pochádzajú zo siete Frontex pre analýzu rizík (FRAN) a vzťahujú sa na schengenský priestor vrátane krajín uchádzajúcich sa o účasť na schengenskom priestore. Zahŕňajú prípady odhalenia štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach (okrem dočasných vonkajších hraníc) pri neoprávnenom vstupe alebo pokuse o neoprávnený vstup medzi hraničnými priechodmi. Údaje za november pochádzajú z aplikácie na vykazovanie spoločných operácií (Joint Operations Reporting Application – JORA) a od chorvátskeho ministerstva vnútra (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); v prípade trás, za ktoré neboli k dispozícii žiadne údaje, sa použili odhady.

² V rokoch 2009 – 2014 dosiahol celkový počet odhalených neoprávnených prekročení hraníc výšku 813 044.

³ COM (2015) 240 final.

v podobe plne funkčnej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, čo bolo následne potvrdené v pracovnom programe Komisie na rok 2016⁴.

Tento cieľ bol naznačený aj Európskym parlamentom⁵ a potvrdený v jednoznačných usmerneniach stanovených Európskou radou na jej zasadnutiach 23. septembra a 15. októbra⁶.

V tomto oznámení a jeho sprievodných opatreniach sa stanovuje rozhodná a jednotná politika riadenia vonkajších hraníc EÚ založená na zásade spoločnej zodpovednosti. Stálym integrovaným systémom riadenia hraníc sa zabezpečí, aby Únia a jej členské štáty boli pripravené čeliť mimoriadnym situáciám na vonkajších hraniciach a schopné účinne a včas reagovať v prípade, že by takéto situácie vznikli. Tento systém sa bude opierať o stály mechanizmus predchádzania krízam založený na neustálom monitorovaní kapacít členských štátov, okrem iného prostredníctvom rozsiahlych a pravidelných analýz rizík.

Výhody priestoru voľného pohybu bez vnútorných hraníc sme spoločne využívali už mnoho rokov. Teraz nastal čas skutočne prevziať spoločnú zodpovednosť za účinné riadenie vonkajších hraníc. Je čas spraviť rozhodujúci krok k vytvoreniu integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc.

II. EURÓPSKA POHRANIČNÁ A POBREŽNÁ STRÁŽ A ZÁSADA SPOLOČNEJ ZODPOVEDNOSTI

Komisia dnes navrhuje, aby bolo zavedené skutočné európske integrované riadenie hraníc, ktoré bude navrhnuté tak, aby bolo primerané novým výzvam a politickej realite, ktorým EÚ čelí, tak pokiaľ ide o migráciu, ako aj vnútornú bezpečnosť.

Zriadi sa **európska pohraničná a pobrežná stráž**, ktorej úlohou bude zabezpečiť účinné uplatňovanie prísnych noriem spoločného riadenia hraníc, poskytovať operačnú podporu a v prípade potreby zasahovať s cieľom rýchlo reagovať na vznikajúce krízy na vonkajšej hranici. V rámci európskej pohraničnej a pobrežnej stráže budú spoločne pôsobiť Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž, ktorá vznikne z agentúry Frontex, a orgány členských štátov zodpovedné za riadenie hraníc, ktoré budú naďalej vykonávať každodenné riadenie vonkajších hraníc. Súčasťou európskej pohraničnej a pobrežnej stráže budú aj vnútroštátne orgány pobrežnej stráže, a to v rozsahu, v akom vykonávajú dozor nad morskými hranicami. Úloha agentúry prispievať k **pátracím a záchranným operáciám** sa teraz výrazne posilní.

Ústrednú úlohu pri zabezpečovaní fungovania integrovanejšieho systému riadenia hraníc bude zohrávať nová Európska agentúra pre pohraničnú a pobrežnú stráž (ďalej len „agentúra“). V rámci tejto agentúry musia byť sústredené operačné kapacity a odborné znalosti, pričom musí poskytovať praktickú podporu vnútroštátnym orgánom pohraničnej stráže a zaručovať účinné fungovanie tohto systému. V návrhu Komisie sa stanovuje súbor opatrení, ktorými sa agentúra poverí, aby konala spôsobom, ktorým bude účinne reagovať na súčasné výzvy, a vychádzala pritom z odporúčaní správnej rady agentúry Frontex vydaných v novembri 2015⁷.

Na to, aby európska pohraničná a pobrežná stráž priniesla želaný účinok, musí sa podieľať na všetkých fázach riadenia hraníc. V prvom rade je potrebné stanoviť spoločné normy, ktoré vyhovujú

⁴ COM (2015) 610 final.

⁵ Európsky parlament vo svojom uznesení z 10. septembra zdôraznil potrebu zaistiť účinné riadenie vonkajších hraníc.

⁶ Na neformálnom zasadnutí hláv štátov alebo predsedov vlád, ktoré sa konalo 23. septembra, vedúci predstavitelia zdôraznili potrebu posilnenia kontrol na vonkajších hraniciach, pričom v záveroch Európskej rady z 15. októbra sa výslovne vyzýva na vytvorenie integrovaného systému riadenia vonkajších hraníc.

⁷ Tieto odporúčania nadväzujú na externé hodnotenie agentúry FRONTEX uskutočnené v súlade s jej súčasným právnym základom a dokončené v júni 2015.

požiadavkám na spoľahlivé riadenie hraníc schopné reagovať v časoch krízy. Vďaka integrácii vnútroštátnej a úniovej úrovne, ku ktorej dôjde v rámci európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, by sa súčasťou základnej náplne práce orgánov pohraničnej stráže vrátane orgánov pobrežnej stráže (v rozsahu, v akom vykonávajú úlohy v oblasti kontroly hraníc) na všetkých úrovniach malo stať neustále zlepšovanie noriem. Príslušné vnútroštátne orgány budú svoje pravidelné úlohy vykonávať v súlade s týmito normami, pričom ich prísne dodržiavanie na úrovni EÚ pomôže zabezpečiť jednotné vykonávanie vo všetkých členských štátoch. Po druhé, musí existovať systém, v ktorom sa nedostatky zistia v dostatočnom predstihu, aby sa mohli podniknúť nápravné opatrenia. Po tretie, je nevyhnutné mať silný a pohotovo reagujúci systém, ktorým sa zabezpečí, že krízy sa budú v prípade potreby primerane riešiť. Vo výnimočných situáciách sa pomoc poskytovaná členským štátom v prvej línii musí chápať ako zodpovednosť, ktorú musia EÚ a členské štáty niesť spoločne. Z tohto hľadiska musí byť európska pohraničná a pobrežná stráž schopná zasiahnuť v prípade, že vnútroštátne pohraničné stráže členských štátov v prvej línii nebudú z nejakého dôvodu zvládať samostatne a účinne riešiť problémy, ktorým čelia.

III. JEDNOTNÝ SYSTÉM INTEGROVANÉHO RIADENIA VONKAJŠÍCH HRANÍC

1. ÚČINNÉ INTEGROVANÉ RIADENIE HRANÍC

Integrované riadenie hraníc presahuje rámec kontroly hraníc vykonávanej výlučne na vonkajších hraniciach. Zahŕňa opatrenia v tretích krajinách, opatrenia uskutočňované so susednými tretími krajinami a opatrenia v rámci priestoru voľného pohybu vrátane návratu neregulárnych migrantov z EÚ do krajín ich pôvodu. Náležité riadenie hraníc je okrem toho podporované viacerými prvkami, ako je napríklad podrobná a pravidelná analýza rizík, lepšia spolupráca medzi agentúrami a využívanie najmodernejších technológií.

Ako prvý krok je potrebné zabezpečiť zavedenie spoločných pravidiel EÚ, ktoré sa budú v plnej miere náležite vykonávať. Vykonávanie týchto pravidiel je nevyhnutné aj za bežných okolností, keď neexistuje zvýšený tlak, no priestor voľného pohybu je aj tak potrebné zabezpečiť.

S cieľom zabezpečiť neustále monitorovanie riadenia vonkajších hraníc v členských štátoch Komisia navrhuje dôraznejšie stanoviť povinnosti spolupráce a výmeny informácií medzi novou Európskou agentúrou pre pohraničnú a pobrežnú stráž a vnútroštátnymi orgánmi. V rámci agentúry sa konkrétne zriadi centrum monitorovania a analýzy rizík, ktoré bude sledovať migračné toky do Európskej únie a v rámci nej. Tento nástroj bude úzko súvisieť so spoľahlivou a aktuálnou **analýzou rizík**. Stanoví sa povinnosť využívať model spoločnej integrovanej analýzy rizík (CIRAM) vytvorený agentúrou v úzkej spolupráci s členskými štátmi.

V záujme podpory rozvoja integrovaného prístupu a ďalšieho posilnenia pravidelného monitorovania riadenia vonkajších hraníc členskými štátmi agentúra vyšle **styčných dôstojníkov** do konkrétnych členských štátov, ktoré budú určené na základe analýzy rizík a po porade so správnu radou. Títo styční dôstojníci budú spolupracovať s vnútroštátnymi orgánmi pohraničnej stráže (ako aj pobrežnej stráže v rozsahu, v akom vykonáva úlohy v oblasti kontroly hraníc) a budú fungovať ako rozhranie medzi týmito orgánmi a agentúrou, pričom sa budú v plnej miere podieľať na práci vnútroštátnych orgánov a budú mať prístup do ich informačných systémov a tak budú schopní zabezpečiť, aby bola agentúra v plnej miere a v reálnom čase informovaná. Budú identifikovať prípadné nedostatky vo vnútroštátnych systémoch riadenia hraníc a pripravovať odporúčania na ich riešenie. To pomôže spoločným a proaktívnym spôsobom identifikovať potrebné preventívne kroky a predísť tomu, aby sa z prípadných nedostatkov stal problém.

Aby agentúra mohla zaručiť efektívne vykonávanie európskeho integrovaného riadenia hraníc, vypracuje rozsiahly prehľad o kapacite členských štátov týkajúci sa okrem iného aj prideľovania

pracovníkov a vybavenia na vonkajších hraniciach. S cieľom pomôcť identifikovať a riešiť nedostatky Komisia navrhuje, aby sa značne sprísnila „skúška zraniteľnosti“ vykonávaná agentúrou (v porovnaní so súčasnou situáciou agentúry Frontex), a to tak, že sa zmení na povinný mechanizmus **posudzovania zraniteľnosti**. Tento mechanizmus bude navrhnutý tak, aby dopĺňal mechanizmus schengenského hodnotenia⁸, a zabezpečí, aby bolo možné primerane naplniť osobitné potreby tých úsekov vonkajších hraníc, ktoré sú vystavené ohrozeniam, ako sú napríklad neúmerné migračné tlaky. Informácie potrebné na vykonanie tohto posúdenia zraniteľnosti doplnia vyslaní styční dôstojníci, ktorí budú poskytovať údaje zhromaždené počas svojho pôsobenia.

Na základe zhodnotenia zdrojov a vybavenia členských štátov, ako aj ich plánovania pre prípad nepredvídaných udalostí agentúra určí, či sú členské štáty dobre pripravené riešiť prípadné problémy a zistiť, aké majú slabé miesta. Na základe výsledku tohto posúdenia agentúra v prípade potreby určí, aké nápravné opatrenia sú potrebné na riešenie nových alebo pretrvávajúcich nedostatkov. Rozhodnutia agentúry budú pre dotknuté členské štáty záväzné. Ak sa potrebné nápravné opatrenia neprijmú v lehote stanovenej agentúrou, Európska komisia bude môcť agentúru splnomocniť na prijatie ďalších opatrení vrátane nasadenia tímov európskej pohraničnej a pobrežnej stráže (pozri ďalej v texte).

2. PREDCHÁDZANIE KRÍZAM A ZÁSAHY NA VONKAJŠÍCH HRANICIACH

Nesmieme pripustiť, aby sa situácia na vonkajších hraniciach zhoršila natoľko, aby to ohrozilo fungovanie schengenského priestoru.

Už teraz môžu členské štáty v prípade naliehavého alebo mimoriadneho migračného tlaku využiť možnosť požiadať o nasadenie zdrojov agentúry⁹. **Členské štáty môžu požadovať spoločné operácie a rýchle pohraničné zásahy**, ako aj nasadenie tímov európskej pohraničnej a pobrežnej stráže na ich podporu.

Utečenecká kríza však odhalila dva základné problémy vznikajúce v súvislosti existujúcimi štruktúrami. Tieto problémy vyplývajú z toho, že nasadenie zdrojov agentúry závisí, po prvé, od ochoty členských štátov vyslať v danom momente zdroje na vonkajšie hranice a, po druhé, od formálnej žiadosti členského štátu v prvej línii. Oba tieto problémy by sa mali zmierniť vďaka štruktúre a mandátu novej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Tieto nedostatky boli na jednej strane odhalené najmä v prípade Grécka, keď agentúra Frontex požiadala členské štáty o poskytnutie 743 prizvaných príslušníkov, ktorí by pracovali na vonkajších hraniciach Grécka, pričom do dnešného dňa ich bolo poskytnutých iba 447. Na druhej strane, niektoré členské štáty neaktivovali mechanizmy pohraničných zásahov aj napriek viacerým politickým výzvam, aby tak urobili, v dôsledku čoho agentúra Frontex nemohla zasiahnuť.

Rezerva európskej pohraničnej stráže

Agentúra preto musí mať k okamžitej a bezprostrednej dispozícii dostatočný počet vyškolených odborníkov s náležitou kvalifikáciou, ako aj príslušné technické vybavenie. Vybavenie a experti sa v súčasnosti agentúre Frontex spravidla poskytujú na dobrovoľnej báze. Tento spôsob fungovania v kombinácii so súčasnou migračnou krízou nedávno viedol k nedostatkom, ktoré agentúre zabránili naplno vykonávať jej operačné úlohy. Takéto nedostatky je potrebné odstrániť.

⁸ Nariadenie Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* a ktorým sa zrušuje rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998, ktorým bol zriadený Stály výbor pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 27).

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje mechanizmus na zriadenie rýchlych pohraničných zásahových tímov a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004, pokiaľ ide o tento mechanizmus, a ktorým sa regulujú úlohy a právomoci prizvaných príslušníkov pohraničnej stráže.

Aby sa zaistilo, že agentúra bude schopná plniť svoje úlohy pri reagovaní na núdzové situácie, vytvorí sa **rezervná skupina rýchleho nasadenia** zahŕňajúca odborníkov, ktorí budú agentúre trvale k dispozícii. V situáciách, ktoré si vyžadujú **okamžitú reakciu**, bude môcť agentúra ako orgán poverený vykonávaním európskeho integrovaného riadenia hraníc túto rezervnú skupinu **veľmi rýchlo** využiť. Členské štáty budú musieť dať agentúre k dispozícii aspoň 1 500 členov pohraničnej stráže, ktorých bude môcť v priebehu niekoľkých dní nasadiť na rýchle pohraničné zásahy. Agentúra bude mať takisto k dispozícii **rezervu technického vybavenia**, v rámci ktorej budú členské štáty povinné na požiadanie okamžite poskytnúť operačné vybavenie nadobudnuté pri 90 % miere spolufinancovania z dodatočných finančných prostriedkov pridelených z Fondu pre vnútornú bezpečnosť a určených na **osobitné opatrenia**¹⁰. Tým sa zabezpečí, aby sa už viac neopakovala súčasná situácia, keď členské štáty v prvej línii nemajú dostatok nevyhnutných zariadení na odber odtlačkov prstov a agentúra Frontex ich nie je schopná poskytnúť, pretože je závislá od členských štátov, ktoré jej ich majú poskytnúť.

Právo zasiahnuť

V naliehavých situáciách musí byť agentúra schopná zasiahnuť, aby zaistila, že sa na určitom mieste vykonávajú opatrenia aj vtedy, keď dotknutý členský štát nepredloží žiadosť o pomoc alebo keď sa domnieva, že ďalší zásah nie je potrebný.

Takéto opatrenia by mohli byť na jednej strane potrebné v dôsledku neúmerného zvýšenia tlaku na danom úseku vonkajších hraníc, keď vnútroštátne orgány pohraničnej stráže (a pobrežnej stráže v rozsahu, v akom plnia úlohy v oblasti kontroly hraníc) nie sú schopné vzniknutú krízu zvládnuť. Požiadavka na bezodkladné prijatie opatrení na konkrétnom úseku vonkajších hraníc môže na druhej strane vyplynúť z nedostatku v systéme riadenia hraníc určitého členského štátu, ktorý agentúra zistila na základe posúdenia zraniteľnosti a v súvislosti s ktorým odporučila nápravné opatrenia, dotknutý členský štát ich však v stanovenej lehote nevykonával.

Po zistení nedostatkov bude agentúra v záujme prijatia **včasných nápravných opatrení** a zabránenia vzniku krízovej situácie v prvom rade oprávnená **odporučiť** členským štátom začatie spoločných operácií alebo rýchlych pohraničných zásahov.

Ak budú nedostatky pretrvávať a členské štáty sa nebudú chystať prijať vnútroštátne opatrenia, Komisia bude môcť prijať vykonávacie rozhodnutie, v ktorom stanoví, že situácia na konkrétnom úseku vonkajších hraníc si vyžaduje bezodkladné prijatie opatrení a poverí agentúru úlohou prijať vhodné operačné opatrenia. Vďaka tomu bude agentúra môcť v **krízových situáciách okamžite zasiahnuť**, a to tak, že na vonkajších hraniciach nasadí tímy európskej pohraničnej a pobrežnej stráže.

Uplatňovanie prístupu založeného na vstupných centrách („hotspotoch“) a spolupráca s tretími krajinami

Rozvoj prístupu založeného na vstupných centrách, ktorý bol pôvodne zavedený v rámci európskeho programu v oblasti migrácie, sa stane hlavnou úlohou agentúry, ktorá bude môcť v rámci tímov pre riadenie migrácie vo vstupných centrách nasadiť tímy európskej pohraničnej a pobrežnej stráže.

V návrhu Komisie sa okrem toho agentúre zveruje väčšia úloha, pokiaľ ide o **spoluprácu s tretími krajinami**, pričom bude môcť koordinovať operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi a susednými

¹⁰ Podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 515/2014 zo 16. apríla 2014, ktorým sa zriaďuje súčasť Fondu pre vnútornú bezpečnosť (Ú. v. EÚ L 150, 20.5.2014, s. 143) sú osobitné opatrenia koncipované ako „doplnkové financovanie“, t. j. dodatočné sumy, o ktoré sa členským štátom na konkurenčnom základe zvýšia základné rozpočtové prostriedky pridelené na sedem rokov, v závislosti od ich ochoty realizovať v rámci vnútroštátnych programov opatrenia, ktoré zodpovedajú osobitným prioritám EÚ.

tretími krajinami v oblasti riadenia hraníc, okrem iného prostredníctvom vyslania styčných dôstojníkov do tretích krajín alebo začatia spoločných operácií na území Únie, resp. na území tretích krajín. Tým sa najmä napraví situácia, ktorej agentúra momentálne čelí pri spolupráci s krajinami západného Balkánu, keď napriek súhlasu dotknutých tretích krajín nemôže poskytnúť operačnú pomoc, pretože nemá mandát vyslať tímy pohraničnej stráže do krajín, ako je Srbsko alebo bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko.

3. FUNKCIE POBREŽNEJ STRÁŽE

Pobrežná stráž zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní morských hraníc a záchranných akciách na mori. Súčasná kríza ukázala, že je potrebné, aby príslušné agentúry Únie a široká škála vnútroštátnych orgánov, ktoré vykonávajú funkcie pobrežnej stráže, reagovali koordinovanejším spôsobom. Lepšia koordinácia môže priniesť výsledky, pokiaľ ide o riešenie kríz, a zároveň môže týmto orgánom pomôcť, aby pracovali efektívnejšie. Malo by to zahŕňať aj lepšiu koordináciu a združovanie príslušných funkcií pobrežnej stráže na úrovni EÚ.

V členských štátoch v súčasnosti existuje viac ako 300 civilných a vojenských orgánov, ktoré sú zodpovedné za vykonávanie funkcií pobrežnej stráže v širokej škále oblastí, ako je napríklad námorná bezpečnosť, ochrana, pátracie a záchranné akcie, kontrola hraníc, kontrola rybárstva, colné kontroly, všeobecné presadzovanie práva a ochrana životného prostredia. Pri plnení väčšiny týchto funkcií sú vnútroštátne orgány podporované príslušnými agentúrami EÚ. Na to, aby sa vnútroštátne pobrežné stráže stali súčasťou európskej pohraničnej a pobrežnej stráže v rozsahu, v akom vykonávajú úlohy v oblasti kontroly hraníc, je potrebné uplatniť **funkčný prístup**. Komisia preto navrhuje užšie spojiť existujúce orgány a agentúry, ktoré vykonávajú úlohy pobrežnej stráže. Na úrovni EÚ sa to dosiahne zosúladením mandátov Európskej námornej bezpečnostnej agentúry^a Európskej agentúry pre kontrolu rybárstva s ustanoveniami týkajúcimi sa novej agentúry a posilnením ich kapacít, najmä prostredníctvom spoločne plánovaných operácií dozoru, zjednodušenej výmeny informácií a rozvoja kapacít, ako aj prostredníctvom poskytovania služieb dozoru a komunikačných služieb založených na najmodernejších technológiách, ako sú systémy diaľkovo riadených leteckých systémov (drónov).

To bude znamenať, že agentúra bude mať napríklad prístup k novým informáciám o plavidlách používaných na nelegálne prisťahovalectvo a cezhraničnú trestnú činnosť, ktoré boli odhalené počas operácií námorného dozoru, hlavným poslaním ktorých nie je kontrola hraníc, ale kontrola rybárstva alebo odhaľovanie únikov ropy. Táto pragmatická medziodvetvová spolupráca, pri ktorej sa spoločne využívajú zdroje a informácie, umožní, aby sa pri riadení hraníc využívali kapacity, ktoré nesúvisia výlučne s kontrolou hraníc.

4. POSILNIŤ ÚLOHU AGENTÚRY V OBLASTI NÁVRATU

Za jeden z hlavných cieľov riadenia migrácie bolo označené zlepšenie účinnosti konaní o návrate. Posilnením úlohy Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž v oblasti návratu sa zlepši schopnosť EÚ úspešne navracat' štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na jej území. Ako sa uvádza v akčnom pláne EÚ v oblasti návratu¹¹, agentúra by mala mať možnosť iniciovať operácie v oblasti návratu a pomáhať členským štátom pri získavaní cestovných dokladov.

Agentúra bude koordinovať všetky úlohy súvisiace s návratom a poskytne členským štátom všetku technickú a operačnú podporu, ktorú budú potrebovať na to, aby skutočne navrátili štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúcich na ich území. Na tieto účely sa v rámci štruktúry agentúry vytvorí špecializovaný **Úrad pre návrat**, ktorý bude spolupracovať s členskými

¹¹ COM(2015) 453 final.

štátmi pri identifikácii a konaniach o návrate, okrem iného prostredníctvom financovania a spolufinancovania, koordinácie a organizácie návratových operácií, ako aj spolupráce s príslušnými orgánmi tretích krajín v oblasti návratu.

Agentúra bude tiež zohrávať kľúčovú a priamu úlohu pri návratových zásahoch. Do členských štátov, ktorých systém návratu je vystavený mimoriadnemu tlaku, bude možné vyslať **európske zásahové tímy pre návrat** pozostávajúce zo špecialistov na sprevádzanie, monitorovanie a návrat. V naliehavých situáciách by mohli byť na žiadosť členského štátu alebo z vlastnej iniciatívy agentúry nasadené rýchle európske zásahové tímy pre návrat.

5. ZÁKLADNÉ PRÁVA A MECHANIZMUS PODÁVANIA SŤAŽNOSTÍ PRE AGENTÚRU

Vzhľadom na významnejšiu rolu a rozsiahlejšie operačné úlohy agentúry je dôležité zaviesť primeraný mechanizmus podávania sťažností, ktorý budú môcť ľudia využiť, ak budú mať pocit, že v priebehu operačného pôsobenia agentúry došlo k porušeniu ich základných práv. Dôležitosť takéhoto mechanizmu zdôraznil Európsky parlament aj európsky ombudsman.

V rámci tohto mechanizmu bude v agentúre určený úradník pre základné práva, ktorý bude štruktúrovaným spôsobom prijímať žiadosti a postupovať ich výkonnému riaditeľovi a dotknutým členským štátom. Členské štáty budú mať povinnosť poskytovať informácie o výsledkoch sťažnosti a opatreniach prijatých v nadväznosti na ňu. Týmto správnym postupom nebudú dotknuté žiadne súdne prostriedky nápravy. V prípadoch porušenia základných práv alebo záväzkov v oblasti medzinárodnej ochrany, ktoré sú závažnej povahy alebo budú pravdepodobne naďalej pretrvávať, by výkonný riaditeľ agentúry mal možnosť rozhodnúť nielen o pozastavení alebo ukončení operačných činností vedených agentúrou, ale aj o stiahnutí finančnej podpory pre danú operáciu.

IV. JEDNOTNÉ UPLATŇOVANIE SCHENGENSKÝCH PRAVIDIEL

Jednotné uplatňovanie všetkých pravidiel v oblasti riadenia hraníc je potrebné pravidelne monitorovať. Vytvorením európskej pohraničnej a pobrežnej stráže nadobúda jednotné uplatňovanie schengenských pravidiel, ako aj zosúladené plnenie úloh v oblasti riadenia hraníc vo všetkých členských štátoch ešte väčší význam.

Právne predpisy upravujúce schengenský priestor predstavujú dynamický súbor pravidiel, ktoré sa v priebehu času vyvíjali a sú začlenené do právnych aktov, ako aj do početných právne nezáväzných dokumentov, akými sú príručky, usmernenia, katalógy a najlepšie postupy. Ich úplné a správne uplatňovanie členskými štátmi sa pravidelne overuje prostredníctvom mechanizmu schengenského hodnotenia, ktorý slúži ako nástroj na kontrolu kvality. Schengenské hodnotenia sa vykonávajú na základe viacročných a ročných programov schválených Komisiou. Po hodnotiacich misiách tímy zodpovedné za tieto hodnotenia¹² („skupiny pre schengenské hodnotenie“) predložia členským štátom odporúčania na riešenie prípadných nedostatkov zistených v ich vnútroštátnych systémoch riadenia hraníc.

V tejto súvislosti sa v schengenských hodnotiacich správach ako nedostatok postupu uplatňovania často uvádza skutočnosť, že značná časť schengenských pravidiel je zahrnutá v nezáväzných dokumentoch. Kombinácia právne nezáväzných a právne záväzných opatrení sa nie vždy ukázala byť efektívnym riešením, najmä vzhľadom na skutočnosť, že právne nezáväzné opatrenia môžu byť často vykladané a vykonávané odlišne.

¹²

Tieto tímy boli zriadené článkom 10 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* a ktorým sa zrušuje rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998, ktorým bol zriadený Stály výbor pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu.

S cieľom vyhnúť sa možným nezrovnalostiam a zaručiť, aby európska pohraničná a pobrežná stráž vykonávala svoje úlohy jednotným spôsobom, je dôležité zabezpečiť, aby sa schengenské pravidlá uplatňovali v celej EÚ rovnakým spôsobom. Komisia sa bude snažiť nahradiť ustanovenia právne nezáväzných opatrení právne záväznými opatreniami, aby zabezpečila jednotnejšie a harmonizovanejšie uplatňovanie existujúcich pravidiel a väčšmi upevnila postavenie schengenského *acquis* ako jednotného súboru opatrení v oblasti riadenia hraníc.

V. CIELENÁ ZMENA KÓDEXU SCHENGENSKÝCH HRANÍC

Jednou z hlavných záruk priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach naďalej zostávajú kontroly na vonkajších hraniciach. Jedným z účelov takýchto kontrol je zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku členských štátov. Ako ukázali nedávne teroristické útoky, ohrozenie môžu predstavovať aj osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie. Aby bolo možné takéto osoby identifikovať a minimalizovať riziká pre vnútornú bezpečnosť schengenského priestoru, je potrebné posilniť kontroly na vonkajších hraniciach. Táto skutočnosť bola potvrdená aj v záveroch ôsmej polročnej správy o fungovaní schengenského priestoru.

V záujme naplnenia tejto potreby Komisia navrhuje cieleňú zmenu Kódexu schengenských hraníc¹³, pokiaľ ide o **kontroly občanov EÚ** s použitím databáz, ako je Schengenský informačný systém, databáza odcudzených a stratených cestovných dokladov, ako aj príslušné vnútroštátne systémy. V súlade s požiadavkou Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci predloženou 9. a 20. novembra 2015 sa touto iniciatívou zabezpečia „systematické kontroly štátnych príslušníkov členských štátov EÚ vrátane overovania biometrických údajov, na základe relevantných databáz na vonkajších hraniciach schengenského priestoru, a to za plného využitia technických riešení v záujme zabezpečenia plynulosti pohybu“¹⁴.

Na základe navrhovaných zmien sa systematické kontroly občanov EÚ s použitím databáz na všetkých vonkajších hraniciach (vzdušných, morských a pozemných) – ktoré sú v súčasnosti možné na základe posúdenia rizík – stanú povinnými. Pri systematických kontrolách sa overí totožnosť a štátna príslušnosť danej osoby a platnosť a pravosť cestovného dokladu. Okrem toho sa overí, či osoby, ktoré vstupujú do schengenského priestoru, nepredstavujú ohrozenie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. Nové pravidlá zahŕňajú aj prvok flexibility – ak by systematické kontroly občanov EÚ na pozemných a morských hraniciach mohli mať neprimeraný vplyv na plynulosť prechádzania cez hranice, členské štáty ich môžu vykonávať cielene na základe posúdenia rizík.

VI. EURÓPSKY CESTOVNÝ DOKLAD PRE NÁVRAT

Základným prvkom komplexnej, udržateľnej a dôveryhodnej migračnej politiky EÚ je zabezpečenie skutočného návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú v Európe.

Súčasný systém EÚ na návrat neregulárnych migrantov nie je dostatočne účinný, pričom jednou z hlavných prekážok úspešného návratu a readmisie je to, že navrátilci nemajú platné cestovné doklady vydané krajinami, do ktorých smerujú. V súčasnosti môžu členské štáty štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území a nie sú držiteľmi platného cestovného dokladu, vydávať iba európsky náhradný cestovný doklad¹⁵. Tretie krajiny však tento dokument neuznávajú v dostatočnej miere, okrem iného pre nedostatočné bezpečnostné prvky a štandardy. Uznávanie cestovného dokladu EÚ tretími krajinami je v záujme zabezpečenia úspešného návratu

¹³ Článok 7 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc.

¹⁴ Závery zo zasadnutia Rady EÚ a členských štátov zasadajúcich v Rade o boji proti terorizmu, ktoré sa konalo 20. novembra 2015.

¹⁵ Ú. v. ES C 274, 19.9.1996, s. 18.

jednoznačne potrebné zlepšiť a súčasne je potrebné znížiť administratívne zaťaženie príslušných konzulárnych orgánov tretích krajín.

V nadväznosti na oznámenie uvedené v akčnom pláne EÚ v oblasti návratu Komisia navrhuje, aby sa zaviedol nový európsky cestovný doklad pre návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorý bude vychádzať z jednotného formátu a využívať lepšie technické a bezpečnostné prvky, vďaka ktorým môže byť tretími krajinami väčšmi akceptovaný. Uznávanie tohto cestovného dokladu by malo byť podporované v rámci readmisných dohôd alebo iných dohovorov s tretími krajinami, ako aj v kontexte spolupráce s tretími krajinami v oblasti návratu, na ktorú sa nevzťahujú formálne dohody.

V navrhovanom nariadení o európskom cestovnom doklade pre návrat sa vymedzuje formát a bezpečnostné prvky tohto dokladu, zatiaľ čo spoločné normy a postupy na uskutočňovanie návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území EÚ, upravuje smernica o návrate¹⁶. Samotný návrat sa musí uskutočniť pri plnom rešpektovaní základných práv, najmä zásady *zákazu vrátenia alebo vyhostenia*.

VII. EUROSUR

Systém EUROSUR predstavuje spoločný rámec na výmenu informácií a spoluprácu medzi všetkými vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za dozor na vonkajších pozemných a morských hraniciach. Od svojho uvedenia do prevádzky koncom roka 2013 tento systém značne zlepšil informovanosť o situácii na vonkajších hraniciach a v oblasti pred hranicami a pri mnohých príležitostiach prispel k záchrane životov migrantov. Do veľkej miery k tomu prispela agentúra Frontex, ako sa uvádza aj v správe, ktorú agentúra Frontex tento mesiac predložila Európskemu parlamentu a Rade, týkajúcej sa vykonávania prvkov systému EUROSUR spadajúcich do jej pôsobnosti.

Komisia dnes prijala príručku k **systému EUROSUR**, ktorá orgánom členských štátov poskytuje usmernenia týkajúce sa vykonávania a riadenia systému EUROSUR¹⁷.

V situácii, keď na určité úseky vonkajších hraníc každý deň prichádzajú tisíce ľudí, je zrejmé, že členské štáty musia byť tiež schopné rýchlo reagovať koherentným spôsobom. Hoci sa legislatívnym návrhom na vytvorenie európskej pohraničnej a pobrežnej stráže vytvára silnejšia agentúra, kľúčovú úlohu zohrávajú národné koordinačné centrá pre hraničný dozor, zriadené v súlade s nariadením o systéme EUROSUR, a členské štáty by ich mali pri posilňovaní svojej reakčnej spôsobilosti lepšie využívať.

V príručke k systému EUROSUR sa podrobne opisujú úlohy týchto vnútroštátnych koordinačných centier, vrátane ich spolupráce s inými vnútroštátnymi orgánmi a spôsobu riadenia zdrojov a personálu a vnútroštátnych systémov hraničného dozoru. V príručke sa vymedzuje, akým spôsobom si národné koordinačné centrá a agentúra Frontex vymieňajú informácie o incidentoch, hliadkach a spravodajské informácie a koordinujú svoje reakcie na jednotlivých úsekoch hraníc. A napokon, táto príručka poskytuje technické usmernenia pre riadenie komunikačnej siete systému EUROSUR a správu utajovaných skutočností.

¹⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98).

¹⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1052/2013 z 23. októbra 2013, ktorým sa zriaďuje európsky systém hraničného dozoru (Eurosur), Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 11.

VIII. ZÁVER

Dnes prijaté opatrenia predstavujú nevyhnutný krok vpred smerom k účinnému **európskemu integrovanému riadeniu hraníc**.

Komisia vyzýva Európsky parlament a Radu, aby týmto návrhom priradili najvyššiu prioritu, najmä navrhovanému nariadeniu o **európskej pohraničnej a pobrežnej stráž**i, aby mohla byť rýchlo obnovená dôvera občanov vo vonkajšie hranice Európy a zaručená integrita schengenského priestoru bez vnútorných hraníc.