



V Bruseli 4. 3. 2016  
COM(2016) 120 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE  
A RADE**

**Spät' k Schengenu – plán**

## 1. Úvod

*Schengen je jedným z najväčších úspechov európskej integrácie. Vytvorenie vnútorného priestoru bez hraníc, v ktorom sa osoby a tovar môžu voľne pohybovať, prinieslo pre európskych občanov a podniky významné výhody. Schengen je jedným z kľúčových prostriedkov, na základe ktorých európski občania môžu využívať svoje slobody a vnútorný trh môže prosperovať a rozvíjať sa.*

*V posledných mesiacoch sa však otriasal v základoch, čo spôsobil rozsah najväčšej utečeneckej krízy od druhej svetovej vojny. Konflikt a kríza v Sýrii a inde v regióne vyvolali rekordný počet utečencov a migrantov prichádzajúcich do Európskej únie, čo následne odhalilo vážne nedostatky na niektorých úsekoch vonkajších hraníc Únie a vyústilo do uplatňovania prístupu otvoreného prechodu zo strany niektorých členských štátov. Viedlo to k vytvoreniu trasy cez západný Balkán, po ktorej migranti rýchlo prechádzajú na sever. Niekoľko členských štátov v reakcii na tento vývoj pristúpilo k dočasnému obnoveniu kontrol na vnútorných hraniciach, čím spochybnili riadne fungovanie schengenského priestoru voľného pohybu a jeho výhody pre európskych občanov a európske hospodárstvo. Obnova schengenského priestoru bez kontrol na vnútorných hraniciach má preto pre Európsku úniu ako celok prvoradý význam.*

*Uznala to Európska rada 18. a 19. februára, keď udelila jasný mandát koordinovaným spôsobom obnoviť riadne fungovanie schengenského priestoru a poskytla plnú podporu členským štátom nachádzajúcim sa v najzložitejších podmienkach<sup>1</sup>.*

*Aby sa schengenský systém riadenia hraníc vrátil do normálnych kolají, je treba podniknúť opatrenia v troch oblastiach. Po prvé, musia sa prijať kroky na odstránenie vážnych nedostatkov, ktoré sa zistili pri riadení vonkajších hraníc Gréckom. V tejto súvislosti by mali Grécku pomôcť členské štáty, agentúry EÚ a Komisia. Po druhé, prístup voľného prechodu sa musí skončiť. Členské štáty musia prijať svoju zodpovednosť a dodržiavať právne predpisy EÚ, a to aj pokiaľ ide o poskytnutie prístupu ku konaniu o azyle pre osoby žiadajúce o azyl a o odopretie vstupu na hranici osobám, ktoré nespĺňajú podmienky vstupu; podľa právnych predpisov EÚ žiadatelia o azyl nemajú právo zvoliť si členský štát poskytujúci im ochranu. Po tretie, súčasná mozaika jednostranných rozhodnutí o obnovení kontroly hraníc musí byť nahradená koordinovaným prístupom k dočasným kontrolám hraníc s cieľom postupne zrušiť všetky kontroly na vnútorných hraniciach, a to čo najrýchlejšie a s jasným cieľovým dátumom v decembri 2016. Kódex schengenských hraníc výslovne stanovuje takýto koordinovaný prístup.*

*Súčasná kríza takisto podčiarkuje úzke štrukturálne väzby medzi riadením hraníc a súvisiacimi oblasťami. Neexistencia kontrol na vnútorných hraniciach by mala ísť ruka v ruke s tvorbou spoločnej politiky v oblasti azylu, prisťahovalectva a kontroly vonkajších hraníc zakladajúcou sa na solidarite medzi členskými štátmi a spravodlivou voči štátnym príslušníkom tretích krajín<sup>2</sup>. Preto je nevyhnutné dohodnúť sa na európskej pohraničnej a pobrežnej strážii a právne ju prijať najneskôr v júni, aby mohla v lete začať pracovať s cieľom zabezpečiť, že Európska únia môže prevziať spoločnú zodpovednosť za ochranu vonkajších hraníc. Okrem toho treba*

<sup>1</sup> Bod 8 písm. e): „Rada prijala 12. februára 2016 odporúčanie. Je dôležité, aby sa koordinovaným spôsobom obnovilo normálne fungovanie schengenského priestoru s plnou podporou pre členské štáty, ktoré sa nachádzajú v ťažkej situácii. Musíme sa vrátiť k tomu, aby všetky členské štáty schengenského priestoru opäť v plnej miere uplatňovali Kódex schengenských hraníc a na vonkajších hraniciach odopierali vstup štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu alebo ktorí nepodali žiadosť o azyl napriek tomu, že mali príležitosť tak urobiť, a aby sa pritom zohľadňovali osobitosti námorných hraníc, a to aj prostredníctvom vykonávania programu EÚ – Turecko.“

<sup>2</sup> Článok 67 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

riešiť súvisiace výzvy presahujúce kontrolu hraníc, aby sa vybudovala dôvera potrebná na obnovenie riadneho fungovania schengenského priestoru, ako sa uvádza v oznámení Komisie z 10. februára<sup>3</sup>. Zahŕňa to najmä podstatné zníženie prílevu neregulárnych migrantov do Grécka plným vykonávaním spoločného akčného plánu v spolupráci s Tureckom a s podporou NATO. Splnou účasťou Grécka sa musí postupne obnoviť úplné uplatňovanie existujúcich dublinských pravidiel, a to v súlade s odporúčaním Komisie z 10. februára<sup>4</sup>, pričom sa do budúcnosti tieto pravidlá musia zlepšiť na základe cieľa solidarity a spravodlivého rozdelenia zaťaženia medzi členskými štátmi. Mechanizmy núdzového premiestňovania, ktoré sú zavedené už od septembra 2015, musia priniesť konkrétne výsledky, pokiaľ ide o významný objem osôb premiestnených z Grécka. Tie osoby, ktoré nemajú právo na pobyt v Európskej únii, musia byť skutočne vrátené.

Ak sa tieto opatrenia vykonajú spoločne a koordinovane, tak položia základy pre návrat k normálne fungujúcemu schengenskému priestoru najneskôr do konca roku 2016. V tomto pláne sú stanovené kroky, ktoré treba prijať na dosiahnutie tohto cieľa.

## **2. Náklady súvisiace s trvalým obnovením kontrol na vnútorných hraniciach v schengenskom priestore**

Trvalé obnovenie kontrol na vnútorných hraniciach by v rámci EÚ nevyriešilo výzvy migračnej krízy, ale vyvolalo by obrovské hospodárske, politické a sociálne náklady pre EÚ a pre jednotlivé členské štáty. Takisto by vzniklo riziko ohrozenia justičnej a policajnej spolupráce, ktorá sa stala jedným z kľúčových prvkov pridanej hodnoty vyplývajúcej zo schengenského systému.

Stabilizácia schengenského systému použitím jeho ochranných mechanizmov je veľmi dôležitá na zabezpečenie následného zrušenia všetkých kontrol na vnútorných hraniciach. Ich nezrušenie by nielen pripravilo ľudí o obrovské výhody z voľného pohybu medzi hranicami, ale takisto by vyvolalo veľké ekonomické náklady pre hospodárstvo EÚ ako celok tým, že by došlo k poškodeniu jednotného trhu<sup>5</sup>. Z hospodárskeho hľadiska Komisia odhaduje, že úplné obnovenie kontrol hraníc na sledovanie pohybu osôb v rámci schengenského priestoru by spôsobilo okamžité priame náklady pre hospodárstvo EÚ v rozmedzí 5 až 18 miliárd EUR ročne<sup>6</sup>. Tieto náklady by sa sústredili na určitých aktéroch a regiónoch, mali by však nevyhnutne vplyv na hospodárstvo EÚ ako celok.

Voľná výmena tovaru v rámci EÚ v súčasnosti predstavuje hodnotu 2 800 miliárd EUR a objem 1 700 miliónov ton. Najväčší a najbezprostrednejší vplyv kontrol hraníc by pocíťovalo odvetvie cestnej nákladnej dopravy s dodatočnými priamymi nákladmi vo výške 1,7 až 7,5 miliárd EUR ročne. Niektoré členské štáty, ako napríklad Poľsko, Holandsko alebo Nemecko, by čelili dodatočným nákladom na obchod s tovarom prepravovaným cestnou dopravou vo výške viac

<sup>3</sup> Odporúčanie Komisie o súčasnom stave vykonávania prioritných opatrení v rámci európskej migračnej agendy [COM(2016) 85 z 10. februára 2016].

<sup>4</sup> Odporúčanie Komisie určené Helénskej republike o naliehavých opatreniach, ktoré má prijať Grécko s cieľom obnoviť presuny podľa nariadenia (EÚ) č. 604/2013, [C(2016) 871 z 10. februára 2016].

<sup>5</sup> Podľa France Stratégie by sa obchod medzi krajinami v schengenskom priestore mohol v dôsledku trvalého obnovenia kontrol na vnútorných hraniciach znížiť prinajmenej o 10 %. Ďalšia štúdia (Štúdia nadácie Bertelsmann Stiftung o vystúpení zo Schengenskej dohody. Makroekonomické vplyvy na Nemecko a krajiny Európskej únie, február 2016) ukázala, že v prípade obnovenia kontrol hraníc by hospodárska výkonnosť EÚ ako celku bola počas 10 rokov o 500 miliárd EUR až 1,4 bilióna EUR nižšia ako bez takýchto kontrol.

<sup>6</sup> Odhad pre cestnú nákladnú dopravu, cezhraničnú mobilitu osôb, cestovný ruch a súvisiace administratívne náklady na hraniciach.

ako 500 miliónov EUR, zatiaľ čo v iných členských štátoch, ako napríklad v Španielsku alebo Českej republike, by podniky museli vynaložiť dodatočné náklady vo výške viac ako 200 miliónov EUR. Tieto náklady by mali mimoriadne nepriaznivý vplyv na tie odvetvia, ktoré fungujú s malými maržami a/alebo v ktorých preprava predstavuje vysoké percento nákladov. Medzi odvetvia, ktoré môžu byť obzvlášť zasiahnuté, patrí poľnohospodárstvo a chemický priemysel, ako aj preprava surovín. V strednodobom horizonte by náklady na prepravu neprimerane zvýšené pre oneskorenia pri kontrolách hraníc, mohli poškodiť účinný rozvoj hodnotových reťazcov v rámci EÚ a konkurencieschopnosť hospodárstva EÚ ako celku.

V EÚ je 1,7 milióna osôb, ktoré každý deň prekračujú hranice na ceste z domu do práce a z nej potom naspäť domov. Kontroly hraníc by pre osoby dochádzajúce za prácou cez hranice a iných cestujúcich predstavovali náklady vo výške 1,3 až 5,2 miliárd EUR z hľadiska časovej straty. Ešte dôležitejšie je, že dlhé čakanie na hraniciach by odradilo ľudí od hľadania cezhraničných príležitostí na pracovnom trhu, čím by sa zmenšila táto skupina potenciálnych pracovníkov. V strednodobom horizonte by to znížilo hospodársku efektívnosť niektorých regiónov<sup>7</sup>.

Komisia odhaduje, že počet turistických prenocovaní by mohol poklesnúť o najmenej 13 miliónov v dôsledku zníženia turistického pobytu v rámci schengenského priestoru spôsobeného zdĺhavými kontrolami hraníc, s celkovými nákladmi 1,2 miliardy EUR pre odvetvie cestovného ruchu. Ak by kontroly hraníc priniesli fragmentáciu spoločnej vízovej politiky EÚ, možný vplyv na odvetvie cestovného ruchu by sa mohol znásobiť (v rozmedzí 10 až 20 miliárd EUR). Cestovné agentúry usilujúce sa minimalizovať počet krajín navštevovaných lukratívnymi turistami z veľkej diaľky, ako napríklad ázijskými turistami, by uškodili všetkým turistickým destináciám v EÚ okrem tých najobľúbenejších.

A napokon, vlády by museli vynaložiť 0,6 až 5,8 miliárd EUR na administratívne náklady vzhľadom na potrebu zvýšeného počtu zamestnancov pre kontrolu hraníc. K týmto nákladom by sa pridalo niekoľko miliárd eur na potrebné investície do infraštruktúry.

Náklady uvedené vyššie zväčša odrážajú priame prvotné účinky kontroly hraníc. V strednodobom horizonte by nepriame náklady mohli byť podstatne vyššie – s nevídaným vplyvom na obchod v rámci Spoločenstva, na investície a mobilitu.

Z pohľadu občana by obnovenie kontroly hraníc v rámci EÚ obmedzilo slobodu občanov cestovať, ktorá je jedným z najcennejších úspechov EÚ. Riskovalo by sa tým zničenie jedného z ústredných úspechov európskej integrácie a výstavby spoločného európskeho priestoru.

### **3. Zabezpečenie ochrany vonkajších hraníc**

Nevídaná migračná a utečenecká kríza spôsobila vo viacerých členských štátoch vážne problémy pri zabezpečovaní účinnej kontroly vonkajších hraníc podľa schengenského *acquis* a pri prijímaní prichádzajúcich migrantov a súvisiacich úkonoch. Najmä vzhľadom na svoju zemepisnú polohu je Grécko obzvlášť zasiahnuté týmto vývojom, a to v dôsledku zmeny migračných tokov, ktorých výsledkom je, že Egejské more sa stalo najexponovanejšou oblasťou neregulárnej migrácie. V roku 2015 viac ako 868 000 osôb vstúpilo do schengenského priestoru neregulárne cez tento úsek vonkajších hraníc. Tento masívny prílev by svojou povahou spôsobil závažný tlak na kontrolu vonkajších hraníc ktoréhokoľvek členského štátu. Znamená to však, že je potrebné okamžite riešiť súčasné nedostatky ochrany vonkajších hraníc Gréckom a v Grécku.

---

<sup>7</sup> Podiel osôb dochádzajúcich za prácou cez hranice je osobitne vysoký na Slovensku (5,7 %), v Estónsku (3,5 %), Maďarsku (2,4 %) a Belgicku (2,3 %).

Ide tu o primárnu sféru zodpovednosti Grécka, ale v konečnom dôsledku celej Únie. Vonkajšie hranice Grécka sú aj vonkajšími hranicami každého člena schengenského priestoru. Obnovenie pevných vonkajších hraníc v Grécku je nevyhnutnou súčasťou širšieho úsilia stabilizovať azylovú a migračnú politiku, ako aj politiku v oblasti hraníc v Grécku vrátane cieľa, aby sa Grécko vrátilo späť do dublinského systému<sup>8</sup>.

Počas súčasnej krízy vyšli najavo rozsiahlejšie štrukturálne nedostatky v spôsobe súčasnej ochrany vonkajších hraniciach Únie. Na ich riešenie Komisia predložila v decembri 2015 ambiciózný návrh vytvoriť európsku pohraničnú a pobrežnú stráž. Je dôležité, aby spoluzákonodarcovia, Európsky parlament a Rada prijali navrhované nariadenie bezodkladne, najneskôr však v júni, aby európska pohraničná a pobrežná stráž mohla začať pracovať v lete s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany vonkajších hraníc. Na dosiahnutie tohto cieľa:

- Členské štáty by už teraz mali začať prípravné práce pre povinné zhromažďovanie zdrojov.
- Medzičasom by členské štáty mali dobrovoľne zintenzívniť podporu poskytovanú na spoločné operácie agentúry Frontex a na rýchle pohraničné zásahy, v súčasnosti najmä v Grécku.
- V rámci vymedzených obmedzení svojho súčasného mandátu by agentúra Frontex mala v spolupráci s Európskou agentúrou pre kontrolu rybníctva a Európskou námornou bezpečnostnou agentúrou takisto podniknúť všetky možné kroky na prípravu vytvorenia európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Predovšetkým by mala podniknúť prípravné kroky s cieľom umožniť európskej pohraničnej a pobrežnej stráž, keď bude prevádzkyschopná, aby bezodkladne vykonala prvé skúšky zraniteľnosti podľa navrhovaného mechanizmu posudzovania rizika a mechanizmu predchádzania riziku, a ukončila ich najneskôr do septembra. Je to mimoriadne dôležité najmä vzhľadom na to, že migračné trasy sa môžu zmeniť a všetky úseky vonkajších hraníc EÚ by mali byť bezpečné.

### *3.1. Riešenie nedostatkov v oblasti riadenia vonkajších hraníc v Grécku*

Komisia prijala schengenskú hodnotiacu správu 2. februára 2016, v ktorej vychádzala z neohlásených návštev na mieste na grécko-tureckej pozemnej hranici a na ostrovoch Chios a Samos uskutočnené v dňoch 10. až 13. novembra 2015. Následne Rada 12. februára 2016 prijala súbor 50 odporúčaní pre Grécko s cieľom odstrániť závažné nedostatky v oblasti riadenia vonkajších hraníc<sup>9</sup>. Odporúčania sa týkajú najmä identifikácie, registrácie a odberu odtlačkov prstov neregulárnych migrantov, ako aj dozoru nad morskými hranicami.

Mechanizmus schengenského hodnotenia a Kódex schengenských hraníc stanovujú jasný postup na riešenie zistených závažných nedostatkov.

Uznávajúc pokrok, ktorý sa dosiahol od návštevy na mieste v novembri 2015, Komisia 24. februára 2016 prijala vykonávacie rozhodnutie, v ktorom stanovuje odporúčania

---

<sup>8</sup> Pozri Správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade: Správa o dosiahnutom pokroku pri realizácii vstupných centier v Grécku [COM(2016)141, 4. marec 2016].

<sup>9</sup> Vykonávacie rozhodnutie Rady, ktorým sa stanovuje odporúčanie týkajúce sa riešenia závažných nedostatkov zistených v roku 2015 pri hodnotení uplatňovania schengenského *acquis* v oblasti riadenia vonkajších hraníc Gréckom (12. február 2016).

o osobitných opatreniach, ktoré má Grécko prijať, ako je stanovené v Kódexe schengenských hraníc<sup>10</sup>. Tieto opatrenia sú navrhnuté s cieľom zabezpečiť plný súlad Grécka s odporúčaniami Rady. Vykonávanie týchto opatrení posluží na zabezpečenie primeraného hraničného dozoru (vrátane zistenia a zadržania), ako aj správnu a úplnú identifikáciu, registráciu a prijímanie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí neregulárne prekračujú vonkajšie hranice, a návrat tých osôb, ktoré nepotrebujú ochranu. Platí to aj pre posilnené výstupné kontroly na hraniciach medzi Gréckom a bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko. Týmito opatreniami by sa zabezpečilo riadne fungovanie schengenského priestoru ako celku.

V rámci stanovenom v Kódexe schengenských hraníc bude potrebné prijať tieto kroky na obnovenie riadneho uplatňovania schengenských pravidiel pri ochrane vonkajších hraníc v Grécku:

- **12. marec 2016** Grécko by malo predložiť akčný plán (najneskôr jeden mesiac pred prijatím odporúčaní Rady). Do toho istého dátumu (a potom mesačne) by Grécko malo podávať Komisii správy o pokroku pri vykonávaní odporúčaní Komisie z 24. februára 2016.
- **12. apríl 2016** Po porade s odborníkmi z členských štátov zúčastnených na návštevách na mieste v novembri 2015, najneskôr však mesiac po predložení akčného plánu, Komisia predloží Rade hodnotenie primeranosti akčného plánu. Ostatné členské štáty sa vyzvú, aby sa k akčnému plánu vyjadrili.
- **11. – 17. apríl 2016:** Uskutoční sa schengenské hodnotenie vykonané odborníkmi z členských štátov a Komisie na vzdušných, pozemných a námorných hraniciach Grécka<sup>11</sup>. Program na hodnotenie pozemných a morských hraníc zahŕňa niektoré navštívené miesta v novembri 2015 (pozemná hranica s Tureckom a ostrov Samos). Informácie zozbierané počas tejto hodnotiacej návštevy budú k dispozícii v priebehu niekoľkých dní po návšteve.
- **12. máj 2016:** Najneskôr do tohto dátumu Grécko musí predložiť správu o vykonávaní odporúčaní Rady.

Komisia na základe všetkých informácií, ktoré bude mať k dispozícii, bezodkladne posúdi, či Grécko dodržiava povinnosti podľa Kódexu schengenských hraníc a do akej miery odstránilo závažné nedostatky v oblasti riadenia vonkajších hraníc.

### *3.2. Okamžitá podpora Grécku*

Ťažkosti, ktorým Grécko čelí pri ochrane vonkajších hraníc, majú vplyv na Európsku úniu ako celok. Preto je potrebné, aby členské štáty prejavili solidaritu a spoločne prevzali zodpovednosť

---

<sup>10</sup> Vykonávacie rozhodnutie Komisie, ktorým sa stanovuje odporúčanie o osobitných opatreniach, ktoré má Grécko prijať v nadväznosti na hodnotiacu správu z 2. februára 2016 [C(2016) 1219 z 24. februára 2016].

<sup>11</sup> Vykonávacie rozhodnutie Komisie, ktorým sa stanovuje prvá časť ročného programu hodnotenia na rok 2016 v súlade s článkom 6 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* [C(2015) 8537 z 9. decembra 2015]. Plánuje sa, že hodnotenie bude pozostávať z návštev na mieste na letiskách v Aténach, Solúne a Heraklione (vzdušné hranice), v prístavoch Pireus, Mytilini, Samos a Kos (morské hranice), na hraničných priechodoch Kipi, Pythio, Tycherio, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoí a Krystallopigi (pozemné hranice).

za riešenie tejto situácie. Agentúry EÚ a Komisia by mali tiež pomáhať Grécku. Presnejšie povedané, členské štáty, agentúry EÚ a Komisia by mali podporovať Grécko pri vykonávaní odporúčaní Rady a Komisie Grécku<sup>12</sup> v súvislosti s týmito krokmi:

- Odborníci Komisie plniaci úlohy v Grécku by mali naďalej úzko spolupracovať s príslušnými gréckymi orgánmi a koordinovať opatrenia iných zainteresovaných aktérov (agentúra Frontex, Európsky podporný úrad pre azyl, Europol, vnútroštátne orgány iných členských štátov, medzinárodné organizácie). Medzi opatreniami by sa mala nachádzať 100 % identifikácia a registrácia všetkých vstupov vrátane systematických bezpečnostných kontrol s použitím databáz<sup>13</sup>.
- Pri predkladaní akčného plánu (najneskôr do 12. marca) by Grécko malo zároveň predstaviť jasné posúdenie potrieb. Ostatným členským štátom, agentúram EÚ a Komisii to umožní, aby poskytli včasnú podporu Grécku podľa zistených potrieb.
- Agentúra Frontex by mala okamžite posúdiť grécke posúdenie potrieb s cieľom pripraviť budúce nasadenie tímov európskej pohraničnej stráže. V prípade potreby by agentúra Frontex mala iniciovať dodatočné výzvy na poskytnutie zdrojov najneskôr do 22. marca.
- Ostatné členské štáty by mali prevziať svoju zodpovednosť a reagovať na tieto výzvy najneskôr do 10 dní poskytnutím ľudských zdrojov a technického vybavenia.

#### **4. Uplatňovanie pravidiel a ukončenie prístupu voľného prechodu**

##### *4.1. Ukončenie prístupu voľného prechodu a obnova dublinských presunov do Grécka*

Prístup voľného prechodu nie je prijateľný politicky ani právne. V záveroch prijatých Európskou radou na jej zasadnutí v dňoch 18. a 19. februára sa v politickej rovine vyzýva na „ukončenie prístupu „voľného prechodu (wave-through)“. Namiesto jednostranných rozhodnutí sa musí uplatňovať dohodnutý prístup pre lepšiu spoluprácu a koordináciu medzi krajinami, ktoré sa nachádzajú na trase cez západný Balkán.

V súlade s článkom 6 smernice o konaní o azyle<sup>14</sup> z právneho hľadiska, ak štátny príslušník tretej krajiny požiada o azyl v určitom členskom štáte, a to aj pri podaní žiadosti na hranici, dotknutý členský štát musí tejto osobe poskytnúť prístup ku konaniu o azyle. O otázke, či tento členský štát je naďalej zodpovedný za vybavenie konkrétnej žiadosti, sa rozhodne v súlade s príslušnými ustanoveniami práva EÚ, a to najmä dublinského nariadenia.

V tejto súvislosti sa v oznámení Komisie z 10. februára zdôraznilo, že ak má spoločný európsky azylový systém riadne fungovať, musí existovať reálna možnosť vrátiť žiadateľov o azyl do krajiny prvého vstupu do EÚ (tzv. dublinské presuny), ako sa stanovuje v spoločne dohodnutých pravidlách EÚ. Komisia preto 10. februára prijala takisto odporúčanie s uvedením

---

<sup>12</sup> Tabuľka v prílohe II poskytuje prehľad týchto odporúčaní, pri ktorých by Komisia a agentúry EÚ mali pomôcť, aby sa zabezpečilo ich plné a včasné vykonávanie.

<sup>13</sup> V súlade so závermi Európskej rady z 18. a 19. februára 2016, bod 8 písm. f).

<sup>14</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany.

konkrétnych krokov potrebných na to, aby sa Grécko vrátilo k dublinskému systému<sup>15</sup>. Podávaním správ Gréckom o jeho pokroku vo vykonávaní odporúčaných opatrení, ako aj inými vstupnými informáciami, ako sú správy z Výboru ministrov Rady Európy o vykonávaní rozsudkov a od UNHCR, sa objasní posúdenie toho, či sú podmienky na to, aby sa členským štátom umožnilo obnoviť jednotlivé presuny do Grécka podľa dublinského nariadenia so zreteľom na to, že objem presunov a kategórie osôb, ktoré majú byť presunuté, majú zodpovedať konkrétnemu dosahovanému pokroku. Pokiaľ ide o Komisiu, svoje posúdenie problematiky vykoná pred júnovým zasadnutím Európskej rady.

Členské štáty by súčasne mali na vonkajšej hranici zamietnuť vstup štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu stanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc, a to aj štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorý nepodal žiadosť o azyl napriek tomu, že k tomu mali príležitosť. Pokiaľ ide o členské štáty, ktoré dočasne obnovili kontrolu svojich vnútorných hraníc, tieto členské štáty by mali na vnútornej hranici takisto zamietnuť vstup štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky vstupu. A to bez ohľadu na úmysel štátneho príslušníka tretej krajiny požiadať o azyl v inom členskom štáte.

Prístup voľného prechodu je nezlučiteľný so schengenskými a s dublinskými pravidlami a nabáda k sekundárnym presunom a mal by sa ukončiť. Takisto podkopáva fungovanie mechanizmu núdzového premiestňovania a je teda jedným z dôvodov dosiaľ nedostatočného uplatňovania rozhodnutí o premiestňovaní. Koordinované ukončenie prístupu voľného prechodu je jednou z požiadaviek na fungovanie schengenského a dublinského systému, ako aj mechanizmu núdzového premiestňovania.

#### *4.2. Poskytovaním pomoci Grécku riadiť migračný tlak*

Komisia vo svojom oznámení z 10. februára identifikovala trend postupného sprísňovania hraničných kontrol na trase cez západný Balkán, čo by v konečnom dôsledku mohlo viesť k uzavretiu týchto hraníc. Došlo k urýchleniu tohto trendu, čoho dôsledkom bolo nesúvislé zatvorenie hraníc medzi Bývalou juhoslovanskou republikou Macedónsko a Gréckom, čiastočne v reakcii na obmedzenia alebo uzavretia hraníc v iných krajinách na tejto trase.

Keďže prúd migrantov smerujúcich do Grécka sa nezmenšil, rastúci počet migrantov uviazol v Grécku. Mali by sa naliehavo prijať kroky k riešeniu zväčšujúcej sa humanitárnej krízy v Grécku a odľahčeniu migračného tlaku, ktorému čelí:

- Vykonávanie spoločného akčného plánu EÚ a Turecka a systému dobrovoľného prijímania osôb z humanitárnych dôvodov s Tureckom<sup>16</sup> by malo viesť k prudkému poklesu počtu osôb vstupujúcich do Grécka. Pokiaľ ide o zníženie počtu osôb vstupujúcich do Grécka, čím viac členských štátov sa zúčastňujú na tomto mechanizme, o to lepšie sú perspektívy boja proti neregulárnej migrácii v Egejskom mori.
- Návraty osôb, ktoré nemajú právo na pobyt a nepotrebujú medzinárodnú ochranu, do krajín pôvodu alebo tranzitu, a to vrátane Turecka, by takisto mali znížiť počet neregulárnych migrantov nachádzajúcich sa v Grécku. Grécko by malo urýchliť

<sup>15</sup> Odporúčanie Komisie určené Helénskej republike o naliehavých opatreniach, ktoré má prijať Grécko s cieľom obnoviť presuny podľa nariadenia (EÚ) č. 604/2013 [C(2016) 871 z 10. februára 2016].

<sup>16</sup> Odporúčanie Komisie o dobrovoľnom systéme prijímania osôb z humanitárnych dôvodov s Tureckom [C(2015) 9490 z 15. decembra 2015].

readmisie najmä s Tureckom na základe existujúcich platných readmisných dohôd a s podporou ostatných členských štátov.

- Dohodnuté mechanizmy núdzového premiestňovania sú základným nástrojom na zníženie bremena členských štátov, ktoré sú pod najväčším tlakom, a na obnovenie poriadku v riadení migrácie. V prípade Grécka sa z toho stal aj nástroj humanitárnej pomoci. Členské štáty musia zvýšiť tempo premiestňovania urýchlením spracovania žiadostí v súlade s potrebou vykonávať riadne bezpečnostné kontroly<sup>17</sup>. Komisia je pripravená poskytnúť administratívnu a logistickú pomoc. V súlade s týmito mechanizmami by členské štáty mali podniknúť všetky kroky na zabrzdenie sekundárnych presunov vyžadovaním okamžitého návratu do členského štátu premiestnenia a prijatím nevyhnutných preventívnych opatrení v oblasti prístupu k sociálnym dávkam a právnym prostriedkom nápravy v súlade s právom Únie<sup>18</sup>.
- Humanitárna pomoc Grécku by sa mala zintenzívniť a uľahčiť rýchlym prijatím a vykonávaním návrhu Komisie na poskytovanie podpory v núdzových situáciách v rámci Únie.

Okrem toho môže stupňovanie migračného tlaku v Grécku viesť k zvýšenému využívaniu alternatívnych trás v ďalších častiach balkánskeho regiónu. EÚ by mala využiť všetky nástroje, ktoré má k dispozícii (informácie z členských štátov, ESVČ, Komisia, Frontex, satelit Copernicus), na monitorovanie migračných tokov a predvídanie akýchkoľvek zmien trasy. Takisto by sa mala usilovať o zintenzívnenie koordinácie s prípadnými tranzitnými krajinami, ako je Albánsko, Čierna Hora a Bosna a Hercegovina.

## **5. Kontroly na vnútorných hraniciach: od nejednotného k ucelenému prístupu**

### *5.1. Súčasná situácia: jednostranná obnova kontrol na vnútorných hraniciach*

Od septembra 2015 celkovo osem krajín schengenského priestoru obnovilo kontroly na svojich vnútorných hraniciach vzhľadom na vážne ohrozenie vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku v súvislosti so sekundárnymi presunmi neregulárnych migrantov. Sú to tieto krajiny: Belgicko, Dánsko, Nemecko, Maďarsko, Rakúsko, Slovinsko, Švédsko a Nórsko. Jednostranné rozhodnutia oznámené členskými štátmi poukazujú na prílev vysokého počtu osôb bez dokladov alebo s nedostatočnými dokladmi, vrátane maloletých, ktoré neboli pri prvom vstupe do EÚ zaregistrované, a na skutočnosť, že tieto masívne presuny vyťažujú prijímacie kapacity príslušných vnútroštátnych orgánov a predstavujú vážne ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.

Zatiaľ čo medzičasom došlo k zrušeniu kontrol na vnútorných hraniciach medzi Slovinskom a Maďarskom<sup>19</sup>, ostatné štáty pri viacerých príležitostiach predĺžili tieto kontroly v súlade s Kódexom schengenských hraníc.

Všetkých osem krajín založilo svoje rozhodnutia o jednostrannom obnovení kontroly na vnútorných hraniciach na ustanovení, ktoré sa vzťahuje na prípady vyžadujúce si neodkladný

<sup>17</sup> V súlade so závermi Európskej rady z 18. a 19. februára 2016, bod 8 písm. h).

<sup>18</sup> V tejto súvislosti pozri napríklad rozsudok Súdneho dvora Európskej únie v spojených veciach C-443/14 a C-444/14 Alo a Oso z 1. marca 2016.

<sup>19</sup> V reakcii na pokles identifikovaných hrozieb Slovinsko nepredĺžilo kontroly po 30 dňoch a Maďarsko po 10 dňoch.

zásah (článok 25 Kódexu schengenských hraníc), ktorý umožňuje obnovenie kontroly vnútorných hraníc na obdobie až 2 mesiace. Keďže sa situácia výrazne nezlepšila, kontroly boli následne predĺžené na základe článku 23 a 24 Kódexu schengenských hraníc, ktoré umožňujú obnovenie kontroly vnútorných hraníc na obdobie až 6 mesiacov. Podrobné informácie o dátumoch obnovení kontrol na vnútorných hraniciach a ich predĺženiach sú uvedené v prehľade v prílohe I.

Francúzsko obnovilo kontrolu na vnútorných hraniciach v novembri 2015 z dôvodov, ktoré nesúviseli s neregulárnou migráciou. Kontroly boli najprv zavedené v kontexte konferencie COP21 a potom v dôsledku výnimočného stavu po teroristických útokoch, ktoré sa odohrali v Paríži 13. novembra 2015. V súčasnosti sa kontroly na vnútorných hraniciach vo Francúzsku stále vykonávajú. Treba, aby tieto kontroly spĺňali ustanovenia Kódexu schengenských hraníc o zavedení dočasných kontrol na hraniciach. Kontroly na vnútorných hraniciach, ktoré boli zavedené z dôvodov nesúvisiacich s neregulárnou migráciou, nie sú predmetom tohto oznámenia<sup>20</sup>. Je samozrejmé, že úmysel návratu do normálneho stavu by nevylučoval možnosť zaviesť oprávnené dočasné bezpečnostné kontroly v súlade s Kódexom schengenských hraníc<sup>21</sup>.

Obnovenie kontrol na vnútorných hraniciach je mimoriadnym opatrením dočasného charakteru. Spoločné vykonávanie článkov 23, 24 a 25 Kódexu schengenských hraníc umožňuje zachovať kontrolu hraníc v celkovej dĺžke trvania až osem mesiacov<sup>22</sup>.

## *5.2. Smerom k ucelenému prístupu na úrovni Únie*

V Kódexe schengenských hraníc sa takisto stanovuje koordinovaný postup pri dočasnom obnovení kontroly na vnútorných hraniciach (článok 26).

Toto ustanovenie sa vzťahuje na výnimočné okolnosti, v prípade ktorých je ohrozené celkové fungovanie schengenského priestoru v dôsledku pretrvávania závažných nedostatkov súvisiacich s riadením vonkajších hraníc. V tomto ustanovení sa takisto vyžaduje, aby tieto výnimočné okolnosti predstavovali ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v schengenskom priestore alebo v jeho časti. Za takýchto výnimočných okolností môže Komisia predložiť Rade návrh odporúčania, aby jeden alebo viacero štátov obnovilo kontrolu na všetkých alebo určitých úsekoch vnútorných hraníc.

V súčasnosti existujú závažné nedostatky v kontrole vonkajších hraníc spôsobené nedostatočným hraničným dozorom a neúplnou registráciou a identifikáciou neregulárnych migrantov. V dôsledku sekundárnych presunov vyvolaných týmito nedostatkami členské štáty obnovili kontrolu na vnútorných hraniciach. Tieto závažné nedostatky teda ohrozujú schengenský priestor ako celok a sú dôkazom ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v tomto priestore.

---

<sup>20</sup> Malta 9. novembra obnovila kontrolu na vnútorných hraniciach v súvislosti so zasadnutím hláv vlád členských krajín britského Spoločenstva národov a konferenciou o migrácii, ktorá sa uskutočnila vo Vallette, a následne tieto kontroly predĺžila z dôvodov hrozby globálneho terorizmu a s cieľom rozbiť prevádzačskú skupinu. Kontroly na vnútorných hraniciach Malta zrušila 31. decembra 2015.

<sup>21</sup> Napríklad na účely účinného riešenia bezpečnostných dôsledkov veľkých športových podujatí, politických demonštrácií alebo politických stretnutí na vysokej úrovni.

<sup>22</sup> Ak by sa preto pokračovalo v kontrolách na vnútorných hraniciach, ktoré krajiny jednostranne obnovili na základe Kódexu schengenských hraníc, tieto kontroly by sa mali skončiť najneskôr 13. mája v prípade Nemecka, 15. mája v prípade Rakúska, 9. júla v prípade Švédska a 15. júla v prípade Nórska.

Ak by mali migračné tlaky a závažné nedostatky pri kontrole vonkajších hraníc pretrvávajúť aj po 12. máji, Komisia by teda musela Rade predložiť návrh na základe článku 26 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc, v ktorom by odporučila ucelený prístup na úrovni Únie ku kontrole na vnútorných hraniciach dokiaľ nedôjde k zmierneniu alebo odstráneniu štrukturálnych nedostatkov pri kontrole vonkajších hraníc. Komisia sa na tento prípad pripraví a bude neodkladne konať.

V akomkoľvek návrhu Komisie na základe článku 26 Kódexu schengenských hraníc by sa navrhli len kontroly na hraniciach na tých úsekoch vnútorných hraníc, na ktorých by kontroly boli potrebné a primerané s cieľom reagovať na identifikované závažné ohrozenie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. V záujme riešenia tohto ohrozenia by odporúčané kontroly na hraniciach boli takisto dočasné a na čo najkratšie obdobie. Ak to bude celková situácia umožňovať, cieľom by malo byť zrušenie všetkých kontrol na vnútorných hraniciach v schengenskom priestore v lehote šiestich mesiacov od ich zavedenia, teda do polovice novembra 2016.

Uplatňovanie článku 26 Kódexu schengenských hraníc predstavuje záruku celkového fungovania schengenského priestoru. Nepredstavuje sankciu voči žiadnemu členskému štátu, ani nie je jeho cieľom niektorý členský štát zo schengenského priestoru vylúčiť.

## 6. Záver

Schengenský systém v súčasnosti čelí veľkým problémom v dôsledku toho, že je vystavený silným migračným tlakom, a že jeho fungovanie obmedzujú závažné nedostatky v kontrole vonkajších hraníc. Tieto tlaky a nedostatky spolu ohrozujú fungovanie celého systému.

Problémy sú mnohostrannej povahy. Komisia vo svojom oznámení z 10. februára identifikovala rôzne politiky, ktoré treba zaviesť na vyriešenie tejto krízy v celej jej komplexnosti. Na základe uvedených zistení a v reakcii na výzvu Európskej rady vrátiť sa do situácie, keď všetky členské štáty plne uplatňujú Kódex schengenských hraníc, sa v tomto oznámení identifikuje spôsob návratu do normálneho stavu, a to systematickým uplatňovaním príslušných pravidiel. Zatiaľ čo identifikovaný spôsob nemožno vnímať oddelene od iných významných faktorov, ako je úspešné vykonávanie spoločného akčného plánu EÚ a Turecka, ktorý by viedol k udržateľnému a závažnému zníženiu toku neregulárnej migrácie, je teraz čas, aby členské štáty v spoločnom záujme ťahali za jeden povraz s cieľom ochrániť jeden z najväčších výdobytkov Únie.

V súvislosti s týmto cieľom plán návratu k plne funkčnému schengenskému priestoru obsahuje tieto kroky:

- **4. marec 2016 (a potom každý mesiac):** Grécko predloží správu o svojom pokroku pri vykonávaní opatrení identifikovaných v odporúčaní o obnovení dublinských presunov.
- **12. marec 2016 najneskôr:** Grécko predloží svoj akčný plán na vykonanie odporúčaní Rady spolu s posúdením potrieb.
- **16. marec 2016:** Oznámenie Komisie o reforme dublinského nariadenia na základe cieľa solidarity a spravodlivého rozdelenia bremena medzi členskými štátmi.
- **16. marec 2016:** Komisia predloží svoju prvú správu o premiestňovaní a presídľovaní.
- **22. marec 2016 najneskôr:** Agentúra Frontex zverejní dodatočné výzvy na poskytnutie zdrojov s cieľom ďalšieho rozmiestnenia tímov európskej pohraničnej stráže na podporu Grécka.

- **1. apríl 2016 najneskôr:** Členské štáty zareagujú na výzvu agentúry Frontex poskytnutím ľudských zdrojov a technického vybavenia.
- **12. apríl 2016 najneskôr:** Komisia predloží svoje posúdenie primeranosti akčného plánu vypracovaného Gréckom.
- **16. apríl 2016:** Komisia predloží svoju druhú správu o premiestňovaní a presídľovaní.
- **11. – 17. apríl 2016:** Komisia a odborníci členských štátov vykonajú schengenské hodnotenie vzdušných, pozemných a námorných hraníc Grécka.
- **12. máj 2016 najneskôr:** Grécko predloží správu o vykonávaní odporúčaní Rady.
- **12. máj 2016:** Ak by mali pretrvávať závažné nedostatky v kontrole vonkajších hraníc, Komisia predloží návrh na základe článku 26 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc.
- **13. máj 2016:** Ak by mali pretrvávať závažné nedostatky v kontrole vonkajších hraníc, Rada by mala na základe článku 26 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc prijať odporúčanie, pokiaľ ide o ucelený prístup Únie k dočasným kontrolám na vnútorných hraniciach.
- **16. máj 2016:** Komisia predloží svoju tretiu správu o premiestňovaní a presídľovaní
- **Jún 2016 najneskôr:** Spoluzákonodarcovia dosiahnu politickú dohodu o európskej pohraničnej a pobrežnej stráží a prijmú príslušný právny akt.
- **Jún 2016:** Komisia predloží svoje posúdenie možnosti obnovenia dublinských presunov do Grécka.
- **August 2016 najneskôr:** Európska pohraničná a pobrežná stráž bude funkčná.
- **September 2016 najneskôr:** Európska pohraničná a pobrežná stráž vykonala prvé skúšky zraniteľnosti, aby sa mohli prijať všetky potrebné preventívne opatrenia.
- **December 2016:** Ak to bude situácia umožňovať, ide o cieľový dátum na ukončenie prijatých výnimočných ochranných opatrení.