

Brusel 5. února 2024
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	2. února 2024
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2024) 75 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o hodnocení nařízení (EU) 2019/1896 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, včetně přezkumu stálého útvaru

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2024) 75 final.

Příloha: COM(2024) 75 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.2.2024
COM(2024) 75 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o hodnocení nařízení (EU) 2019/1896 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, včetně
přezkumu stálého útvaru**

{SWD(2024) 75 final}

1. Úvod

Prostor bez kontrol na vnitřních hranicích vyžaduje komplexní soubor pravidel Evropské unie (EU), která zajistí společnou a vysoce účinnou správu našich společných vnějších hranic, jak je zdůrazněno v schengenské strategii Komise z roku 2021¹. Posláním Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) je podporovat členské státy při účinném a efektivním řízení vnějších hranic a při řešení hrozeb a migračních výzev na těchto hranicích, a to při plném dodržování základních práv².

Evropská rada na svém zasedání ve dnech 26. a 27. října 2023 vyzvala orgány EU a členské státy, aby se zapojily do společného úsilí o mobilizaci všech příslušných oblastí politiky na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU s cílem zvýšit vnitřní bezpečnost, mimo jiné ochranou vnějších hranic, bojem proti převaděčům a úzkou spoluprací se třetími zeměmi³. Evropská pohraniční a pobřežní stráž, včetně agentury Frontex, musí v tomto úsilí hrát rozhodující úlohu.

V posledních několika letech přijala EU řadu zásadních rozhodnutí o posílení svých vnějších hranic s cílem učinit ze správy vnějších hranic EU jeden z nejvýkonnějších systémů na světě. Byly posíleny mandáty klíčových agentur, jako je Frontex a Agentura EU pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů (eu-LISA), v říjnu 2022 byl spuštěn nový schengenský hodnotící mechanismus⁴, zavádí se nová IT infrastruktura na vnějších hranicích a do roku 2030 bude digitalizován vízový proces. V této souvislosti je dobrým příkladem evropské integrace v oblasti správy vnějších hranic stálý útvar Evropské pohraniční a pobřežní stráže, který byl zřízen nařízením (EU) 2019/1896⁵ o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a bude postupně vytvářen do konce roku 2027. EU má poprvé v historii vlastní uniformovaný útvar. Stálý útvar složený z 10 000 pracovníků agentury Frontex a vnitrostátních pracovníků bude kdykoli k dispozici, aby podpořil členské státy, které zaznamenají obtíže na společných vnějších hranicích, a zefektivnil navracení.

Agentura Frontex a orgány členských států odpovědné za správu hranic, navracení a opětovné začlenění spolupracují v rámci Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Aby

¹ COM(2021) 277 final: sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru“.

² Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019).

³ EUCO 14/23, <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2023/10/27/european-council-conclusions-26-and-27-october-2023/>.

⁴ Nařízení Rady (EU) 2022/922 ze dne 9. června 2022 o vytvoření a fungování hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení nařízení (EU) č. 1053/2013 (Úř. věst. L 160, 15.6.2022).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1896 ze dne 13. listopadu 2019 o Evropské pohraniční a pobřežní strážce a o zrušení nařízení (EU) č. 1052/2013 a (EU) 2016/1624 (Úř. věst. L 295, 14.11.2019).

byla tato spolupráce co nejefektivnější, nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráží pověřuje agenturu a členské státy účinným prováděním evropské integrované správy hranic jako sdílené odpovědnosti. V rámci tohoto úsilí zveřejnila Komise dne 14. března 2023 sdělení, kterým se zavádí víceletá strategická politika pro evropskou integrovanou správu hranic⁶. Toto sdělení doplnila agentura Frontex svou technickou a operativní strategií⁷ přijatou 20. září 2023.

Článek 121 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráží vyžaduje, aby Komise provedla hodnocení uvedeného nařízení do 5. prosince 2023 a poté každé čtyři roky. Hodnocení by mělo posoudit zejména dopad, účinnost a účelnost agentury Frontex⁸. Komise je povinna podat Evropskému parlamentu, Radě a správní radě agentury Frontex zprávu o zjištěních hodnocení.

Komise je rovněž povinna do 31. prosince 2023 provést přezkum stálého útvaru⁹, včetně jeho složení a odborných znalostí a profesionality.

Komise provedla hodnocení a přezkum v období od května 2022 do října 2023. Vycházely z rozsáhlých konzultací, do nichž byly zapojeny orgány členských států, Evropský parlament, Rada, samotná agentura Frontex a příslušné agentury EU, včetně Agentury pro základní práva¹⁰. Tato práce byla rovněž podpořena externí studií¹¹.

V této zprávě jsou uvedeny závěry, které Komise vyvodila z hodnocení nařízení a z přezkumu stálého útvaru, které jsou podrobně popsány v pracovním dokumentu útvarů Komise, jenž je ke zprávě připojen. Avšak i když se vezme v úvahu, že provádění nařízení ještě nemá být dokončeno, při hodnocení a přezkumu byly v některých oblastech zjištěny významná zpoždění a nedostatky. V zájmu řešení těchto zpoždění a nedostatků jsou ve zprávě rovněž navržena opatření v podobě akčního plánu, která mají plně dosáhnout cílů agentury Frontex a Evropské pohraniční a pobřežní stráže.

⁶ COM(2023) 146 final – sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, kterým se zavádí víceletá strategická politika pro evropskou integrovanou správu hranic.

⁷ Rozhodnutí správní rady č. 30/2023 ze dne 20. září 2023, kterým se přijímá technická a operativní strategie pro evropskou integrovanou správu hranic na období 2023–2027.

⁸ Článek 121 vyžaduje, aby Komise posoudila: a) výsledky, jichž agentura dosáhla s ohledem na své cíle, mandát, zdroje a úkoly; b) dopad, účinnost a účelnost činnosti agentury a jejích pracovních postupů ve vztahu k jejím cílům, mandátu a úkolům; c) meziagenturní spolupráci na úrovni EU, včetně provádění evropské spolupráce při výkonu funkcí pobřežní stráže; d) případnou potřebu upravit mandát agentury; e) finanční dopady jakékoli takové úpravy; f) fungování stálého útvaru a g) úroveň odborné přípravy, specializovaných odborných znalostí a profesionality pracovníků stálého útvaru.

⁹ Přezkum (článek 59 nařízení) má prověřit: a) celkovou početnost a složení stálého útvaru; b) rozsah příspěvků jednotlivých členských států do stálého útvaru; c) odborné znalosti a profesionalitu stálého útvaru a odbornou přípravu, které se mu dostává, a d) nutnost zachovat rezervu pro rychlé nasazení coby součást stálého útvaru.

¹⁰ FRA (2023) [Evropská pohraniční a pobřežní stráž a základní práva](#)

¹¹ [Bude aktualizováno po zveřejnění studie]

2. Shrnutí hodnocení

Navzdory značným výzvám, jako je pandemie COVID-19, instrumentalizace migrace a ruská válečná agrese vůči Ukrajině, dospělo toto hodnocení ke kladnému posouzení relevance a přidané hodnoty EU nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, které i nadále postačuje k řešení současných i budoucích výzev na vnějších hranicích EU.

Nelegální migrace představuje i nadále důležitou výzvu, která vyžaduje společnou a koordinovanou reakci EU a jejích členských států uvnitř i navenek ve spolupráci s partnerskými zeměmi. V souladu s 6. bodem odůvodnění Schengenského hraničního kodexu „[b]y o]chrana hranic [...] měla pomáhat v boji proti nedovolenému přistěhovalectví a obchodování s lidmi a zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států“. Provádění nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž přispělo k posílení správy vnějších hranic EU při plném dodržování základních práv a ke zlepšení účinnosti návratové politiky EU. Umožnilo také postupné, avšak úspěšné zřízení stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráže.

Od roku 2019 agentura zintenzivnila svou operativní podporu členským státům v různých oblastech svého mandátu a do značné míry uspokojila jejich potřeby. Počet společných operací prováděných v letech 2020 až 2023 se setrvale zvyšoval. V roce 2023 agentura zahájila 24 společných operací oproti 15 v roce 2020, 19 v roce 2021 a 20 v roce 2022 a v polovině října 2023 činil počet jejích vyslaných pracovníků 2 874 oproti 1 122 v roce 2020. Během období hodnocení byla agentura stále aktivnější při navrhování operativní podpory členským státům na základě vlastní analýzy operativních priorit.

Agentura Frontex rovněž pokračovala ve zvyšování podpory členským státům při činnostech souvisejících s navracením. V roce 2022 agentura podpořila účinné navracení 24 868 státních příslušníků třetích zemí, což představuje nárůst o 36 % oproti předchozímu roku. S posíleným mandátem v oblasti navracení agentura souběžně pracuje na dalším zvýšení počtu pracovníků pověřených doprovodem nuceně navracených osob a podpůrných úředníků a na posílení činností v rámci společných služeb pro opětovné začlenění.

Spolupráce s partnerskými zeměmi, která je důležitou součástí mandátu agentury Frontex a je v souladu s její strategií mezinárodní spolupráce, se také postupně prohlubuje. V roce 2022 agentura Frontex posílila své operativní zapojení v partnerských zemích rozšířením své operační oblasti a posílením své operativní kapacity. K říjnu 2023 bylo vysláno téměř 600 zaměstnanců agentury Frontex v rámci

deseti společných operací v osmi třetích zemích¹². V roce 2023 byla zahájena jedna nová operace, společná operace Severní Makedonie, a to na základě dohody o postavení jednotek uzavřené mezi Severní Makedonií a Evropskou unií, která vstoupila v platnost v dubnu 2023.

Kromě toho se analýza rizik a hodnocení zranitelnosti agentury staly osvědčenými nástroji, které přispívají k situační orientaci a podporují vhodnou operativní reakci. Během období hodnocení agentura vypracovala komplexní metodiky a neustále zvyšovala kvalitu svých produktů analýzy rizik, které se stále více zaměřují na předvídání a prevenci, a také svých hodnocení zranitelnosti, která slouží k posuzování a monitorování kapacit členských států na vnějších hranicích.

Ačkoli období provádění pro uvedení mandátu agentury Frontex do praxe stanovené v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci stále probíhá a bude trvat až do roku 2027, hodnocení odhalilo řadu problémů, které v současné době omezují účinnost nařízení. Některá ustanovení nařízení by sice mohla zajistit větší jasnost (např. ohledně základních práv), ale většina zjištěných výzev nevyplývá ze samotného nařízení, nýbrž je důsledkem organizačních, technických nebo provozních nedostatků, většinou zpoždění, při jeho provádění (např. neexistence jasné struktury velení stálého útvaru, nedostatky v některých profilech stálého útvaru). Další skupina problémů ovlivňujících účinnost provádění vyplývá z omezení, jako je např. neuznávání výkonných pravomocí svěřených stálému útvaru ve vnitrostátních právních předpisech některých členských států, nebo z právních předpisů EU nad rámec samotného nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci, např. v souvislosti se zpracováním osobních údajů agenturou.

Klíčová zjištění v hlavních oblastech hodnocení

Z analýzy **struktury řízení** agentury Frontex vyplývá, že existuje jasné rozdělení úkolů mezi správní radu a výkonného ředitele. Struktura dohledu agentury zahrnující Evropský parlament, Radu a Komisi je rovněž jasná a účinná. Ze zjištění hodnocení nicméně vyplývá, že vnitřní řízení agentury Frontex zatím není plně způsobilé účinně podporovat její mandát z roku 2019, a to z důvodu překrývání odpovědnosti a občasných protichůdných přístupů. Tuto otázku by mělo řešit zavedení nové organizační struktury, kterou přijala správní rada¹³ v listopadu 2023. Dalším zjištěním je, že orgány odpovědné za navracení nejsou ve správní radě dosud dostatečně zastoupeny. V současné době jsou členské státy ve správní radě nadále zastoupeny

¹² Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Gruzie, Kosovo*, Moldavsko, Severní Makedonie a Srbsko. *Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

¹³ Rozhodnutí správní rady 45/2023 ze dne 22. listopadu 2023 o nové organizační struktuře agentury.

především svými vnitrostátními orgány odpovědnými za správu hranic, které často nejsou odpovědné za navracení.

Pokud jde o činnosti agentury Frontex, činnostmi, o nichž se má za to, že přinášejí největší přidanou hodnotu na úrovni EU, jsou **situační orientace a analýza rizik**. Agentura Frontex vytváří řadu produktů analýzy rizik, které slouží širokému okruhu zúčastněných stran v souladu s cíli stanovenými v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, a poskytuje široké pokrytí tematických a zeměpisných oblastí. Tyto produkty analýzy rizik využívají členské státy jako podklad pro své vlastní analýzy na vnitrostátní úrovni a do určité míry i pro své operační plánování. Současně přispívají k příslušným mechanismům EU a mají zásadní význam pro řízení operativních činností agentury Frontex.

EUROSUR, integrovaný rámec pro výměnu informací a operativní spolupráci v rámci Evropské pohraniční a pobřežní stráže, sehrál významnou úlohu v pokroku agentury směrem k poskytování plně aktuálních, spolehlivých a použitelných informací prostřednictvím nepřetržitého kontrolního monitorování situace a krizí (téměř) v reálném čase. Přispěl k vytvoření evropského situačního obrazu, zajištění společného rámce pro výměnu informací, zlepšení situační orientace a zvýšení schopnosti reakce. Objem, kvalita, tok a rychlost vyměňovaných údajů se v posledních letech výrazně zvýšily. Systém EUROSUR však stále není schopen zajistit úplnou a zcela aktuální situační orientaci na vnějších hranicích EU. Důvodem jsou především problémy s prováděním, například to, že ne všechny členské státy hlásí hraniční události se stejnou úplností nebo pravidelností.

Nedílnou součástí evropské integrované správy hranic je dodržování základních práv. V rámci hodnocení bylo zjištěno, že dodržování práva EU a mezinárodního práva ze strany agentury Frontex, zejména **rámce základních práv** zavedeného v agentuře, účinně přispívá k předcházení porušování základních práv v souvislosti s poskytováním podpory členským státům a třetím zemím. Od roku 2021 agentura Frontex za silné podpory své správní rady aktivně a účinně rozvíjí svá vnitřní pravidla, postupy a odbornou přípravu stálého útvaru, aby posílila dodržování, ochranu a prosazování základních práv ve všech svých činnostech. Hodnocení nicméně upozorňuje na otázku, do jaké míry může být agentura Frontex odpovědná za jednání členských států a jak by její činnost mohla účinně přispět k zajištění toho, aby hostitelské členské státy při společných činnostech, jako jsou společné operace, dodržovaly základní práva. Rámec agentury v tomto případě zahrnuje možnost použít článek 46 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, který umožňuje pozastavit nebo ukončit operativní činnosti v členském státě. Ačkoli článek 46 představuje základní nástroj, který má agentura k dispozici, měl by být používán pouze jako poslední možnost, neboť hodnocení naznačuje, že přítomnost agentury Frontex může pozitivně přispět k lepšímu

celkovému dodržování základních práv. Hodnocení tudíž dospělo k závěru, že v této fázi není třeba článek 46 měnit.

Bylo zjištěno, že **operativní činnosti** agentury Frontex mají pro členské státy jasnou přidanou hodnotu a podporují provádění politických priorit EU. Agentura Frontex poskytuje členským státům rozsáhlou technickou a operativní pomoc prostřednictvím společných operací a zásahů rychlé reakce na hranicích, včetně technické a operativní pomoci při podpoře pátracích a záchranných operací. Účinnost operativní podpory poskytované agenturou je někdy poněkud omezena současnou dostupností některých profilů stálého útvaru a typů vybavení požadovaného členskými státy. Účinnost agentury zvýší také nová struktura velení stálého útvaru, která se v současné době připravuje. Celkově se zdá, že operativní podpora agentury Frontex přispěla k dosažení cílů Evropské pohraniční a pobřežní stráže; spolupráce mezi agenturou Frontex a vnitrostátními orgány by však mohla být posílena, aby se zvýšila účinnost vysílání.

Spolupráci agentury Frontex s ostatními agenturami EU, jako je Europol, **a se třetími zeměmi** do jisté míry brání zpoždění při zavádění vhodného rámce ochrany osobních údajů, který by umožnil účinnou výměnu informací. Nezbytná pravidla pro ochranu údajů přijala správní rada agentury Frontex na začátku roku 2024. Pokud jde o třetí země, probíhá revize pravidel ochrany osobních údajů ve vzorovém pracovním ujednání pro třetí země, které Komise přijala v prosinci 2021.

Agentura Frontex hraje aktivní a pozitivní úlohu v evropské spolupráci při výkonu funkcí pobřežní stráže, zejména prostřednictvím meziagenturní spolupráce s Evropskou agenturou pro kontrolu rybolovu a Evropskou agenturou pro námořní bezpečnost v rámci třístranného pracovního ujednání.

Zejména je třeba zintenzivnit spolupráci mezi agenturou Frontex a Europlem, aby se posílil boj proti převaděčství migrantů a obchodování s lidmi a aby se dosáhlo cílů nedávných návrhů Komise na modernizaci právního rámce pro boj proti převaděčství migrantů¹⁴. Uzavření pracovního ujednání mezi oběma agenturami, o němž se v současné době jedná, mimo jiné usnadní předávání údajů za tímto účelem.

Kromě správy vnějších hranic nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážní výslovně pověřuje agenturu Frontex poskytováním technické a operativní pomoci při provádění **návratových** opatření. Z hodnocení vyplývá, že agentura Frontex účinně podporovala členské státy ve všech aspektech procesu navracení, zejména při

¹⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální pravidla pro předcházení napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v Unii a pro boj proti takovému napomáhání (COM(2023) 755 final), a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení policejní spolupráce v souvislosti s předcházením, odhalováním a vyšetřováním převaděčství migrantů a obchodování s lidmi (COM(2023) 754 final).

organizaci společných návratových operací a další podpory související s navracením, včetně opětovného začlenění. V hodnocení se však konstatuje, že existuje prostor pro zlepšení spolupráce mezi agenturou, vnitrostátními orgány odpovědnými za navracení a Evropskou komisí.

3. Shrnutí přezkumu stálého útvaru

Jednou z nejvýznamnějších inovací v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž je vytvoření stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráže, vůbec prvního uniformovaného útvaru EU. Stálý útvar poskytuje agentuře Frontex jedinečný nástroj, který podporuje členské státy v terénu v jejich úsilí chránit vnější hranice, bojovat proti přeshraniční trestné činnosti (včetně převaděčství migrantů, obchodování s lidmi, terorismu a hybridních hrozeb) a výrazně rozšířit účinné a udržitelné navracení nelegálních migrantů.

Zřizování a vysílání stálého útvaru má podle nařízení probíhat postupně. Pomáhá rozvíjet společnou kulturu Evropské pohraniční a pobřežní stráže, přispívá k dodržování základních práv a prosazuje nejvyšší standardy při provádění schengenského *acquis* a osvědčených postupů.

Stálý útvar se stále buduje a jeho cílem je stát se ještě spolehlivější a trvalou podporou členských států.

Z přezkumu vyplývá, že měnící se migrační trendy vyžadují flexibilní a pružné poskytování podpory členským státům, odstranění nedostatků a pomoc při řešení neočekávaných situací. Nedávný nárůst nelegální migrace v této souvislosti rovněž zdůrazňuje potřebu účinněji bojovat proti převaděčství a obchodování s lidmi. Kromě toho narůstají bezpečnostní výzvy od terorismu až po hybridní hrozby, což dokazují i nedávné útoky v Evropě. Byly zaznamenány i případy instrumentalizace migrace ve snaze destabilizovat EU a její členské státy. Zároveň neustále roste počet oprávněných překročení vnějších hranic, což zdůrazňuje potřebu zajistit bezproblémové cestování v dobré víře za účelem podnikání, turistiky a mezinárodní spolupráce v podmínkách probíhající globalizace. To vyžaduje, aby agentura byla více prozíravá a lépe předvíдалa nové trendy. Členské státy zase musí účinně reagovat na výzvy agentury k vyslání pracovníků. To také vyžaduje, aby se specifické profily příslušníků stálého útvaru, které definují jejich operativní funkce, daly přizpůsobovat měnící se situaci.

Celková početnost a složení stálého útvaru

Přestože je zřízení stálého útvaru teprve v počáteční fázi, již prokázal svou přidanou hodnotu a členské státy oceňují jeho operativní podporu. Probíhá budování stálého útvaru na požadovanou velikost 10 000 členů do roku 2027. Tento počet původně vycházel z operativních potřeb vyhodnocených v době, kdy byl stálý útvar navržen, a

také z vývoje na vnějších hranicích EU. Je celkově přiměřený vnitrostátním kapacitám. Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráží poskytuje členským státům podporu při budování stálého útvaru¹⁵ v zájmu celé Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Přestože tento proces vyžaduje značné úsilí ze strany agentury a členských států, výsledky přezkumu, i s ohledem na současnou situaci na vnějších hranicích EU, v této fázi neodůvodňují úpravy.

Současné složení stálého útvaru však vyžaduje doladění, aby se zajistilo, že bude lépe odpovídat operativním potřebám. V dostupnosti některých specializovaných odborníků a profilů existují mezery. Zatímco členské státy očekávají, že v určitých specializovaných oblastech budou mít k dispozici další podporu pracovníků kategorie 1, statutární zaměstnanci agentury zatím nemohou poskytnout takové specifické odborné znalosti ve všech oblastech, kde je to zapotřebí, a ani členské státy nemají k dispozici dostatek odborníků. Očekává se, že se tato situace časem zlepší, neboť se odborná příprava stálého útvaru zaměří na profily, po nichž je největší poptávka.

Kromě toho je třeba řešit některá omezení vyplývající ze služebního řádu EU¹⁶, která mají dopad na účinnost vyslání stálého útvaru kategorie 1, jako jsou pracovní podmínky, nároky na příspěvky, hodnosti a pravidla pro přeřazení nebo vyslání, a to především přijetím nových nebo pozměněných prováděcích pravidel v souladu s příslušnými ustanoveními služebního řádu. Dále je nezbytné řešit nedostatky v rozmanitosti, zejména pokud jde o národnostní vyváženost pracovníků stálého útvaru kategorie 1. Nová strategie agentury Frontex v oblasti lidských zdrojů¹⁷ by jí měla umožnit zlepšit současnou situaci, a to i v oblasti genderu.

Po počátečních zpožděních při náboru statutárních zaměstnanců pro stálý útvar provádění nyní běží naplno. Do budoucna je nezbytné zajistit odpovídající zdroje pro nábor pracovníků a zavést vhodné postupy. Kromě toho je nezbytné vysílat stálý útvar k plnění operativních úkolů podél vnějších hranic, ve třetích zemích a při návratových operacích. V ústředí agentury ve Varšavě by měl být pouze velmi omezený počet pracovníků stálého útvaru, kteří budou plnit podpůrné funkce.

Agentura dosáhla významného pokroku v náboru příslušníků stálého útvaru kategorie 1, přičemž počet příslušníků stálého útvaru kategorie 1, které lze vyslat, se zvýšil z

¹⁵ Např. článek 61 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráží.

¹⁶ Nařízení (EHS) č. 31, (ESA) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. P 045, 14.6.1962, s. 1385).

¹⁷ Rozhodnutí správní rady 44/2023 ze dne 22. listopadu 2023, kterým se přijímá strategie lidských zdrojů agentury Frontex na období 2024–2027.

678¹⁸ na konci roku 2022 na 970 v září 2023¹⁹. Agentura tak v roce 2023 téměř dosáhla požadovaného počtu zaměstnanců, které lze vyslat²⁰. Agentura rovněž vykazala 450 dočasně přidělených pracovníků stálého útvaru kategorie 2 a 3 899 jmenovaných pracovníků stálého útvaru kategorie 3. Cíle pro rok 2023, tj. 1 500 jmenovaných pracovníků stálého útvaru kategorie 4, bylo dosaženo²¹.

Rezerva pro rychlé nasazení (kategorie 4) byla vytvořena za účelem řešení neočekávaných potřeb dříve, než stálý útvar dosáhne kritického počtu. Dosud nebylo nutné tuto rezervu použít. Do roku 2025 dosáhnou ostatní kategorie stálého útvaru, jako jsou statutární zaměstnanci, dlouhodobě dočasně přidělení pracovníci a krátkodobě vyslaní pracovníci z členských států, úrovně, která umožní přerozdělení zdrojů, nastanou-li neočekávané a nepřiměřené potřeby. Plánované vyřazení rezervy pro rychlé nasazení probíhá podle plánu.

Rozsah vnitrostátních příspěvků se považuje za odpovídající vnitrostátním kapacitám. Příspěvky jednotlivých členských států se pohybují od 0,14 % do 1,5 % vnitrostátních kapacit. Stávající distribuční klíč se osvědčil. Významné finanční prostředky EU byly věnovány na podporu členských států při budování jejich kapacit, a to jak z hlediska personálu, tak z hlediska technických prostředků. Rozvoj Evropské pohraniční a pobřežní stráže však vyžaduje také velké úsilí členských států a některé z nich se potýkají s problémy při budování vlastních kapacit. Zdá se, že příspěvky do stálého útvaru stanovené nařízením jsou celkově dostatečné pro splnění cílů nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, neboť agentura byla schopna reagovat na téměř všechny naléhavé žádosti členských států o pomoc.

Profesionalita a odborná příprava stálého útvaru

Agentura zahájila opatření odborné přípravy pracovníků stálého útvaru, aby zajistila, že budou splňovat vysoké profesní standardy a budou moci být efektivně vysíláni. To zahrnuje povědomí pracovníků o příslušných závazcích a normách v oblasti základních práv, mezinárodních lidských práv a humanitárního práva a jejich dodržování. Z přezkumu však vyplývá, že je třeba dále rozvíjet některé aspekty koncepce odborné přípravy stálého útvaru, aby bylo zajištěno, že rozsah, obsah a kvalita odborné přípravy statutárních zaměstnanců (kategorie 1) jim umožní poskytovat účinnou podporu

¹⁸ Čtvrtletní zpráva o kapacitách Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž, 4. čtvrtletí 2022.

¹⁹ Celkový cíl pro statutární zaměstnance kategorie 1 je v příloze I nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž stanoven na 1 000 pracovníků pro rok 2022 a 1 500 pracovníků pro rok 2023. Do tohoto čísla však byli zahrnuti statutární zaměstnanci vyslaní jako příslušníci jednotek v operačních oblastech, pracovníci odpovědní za fungování Evropského systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a „až 4 % podpůrných pracovníků“ v souladu s čl. 54 odst. 7 a 8 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž.

²⁰ Rozhodnutí správní rady 20/2022 ze dne 16. března 2022, kterým se přijímá roční plánování stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráže na rok 2023 a orientační víceleté plánování profilů.

²¹ Údaje ze zprávy agentury o kapacitách pro informaci správní rady, 5. 9. 2023.

členským státům ve specializovaných oblastech. K tomu patří také aktualizace osnov odborné přípravy s cílem zajistit dostatečnou praktickou přípravu statutárních zaměstnanců na jejich práci na hranicích. Agentura musí zajistit odpovídající zdroje odborné přípravy.

Systém odborné přípravy má být aktualizován s ohledem na provádění evropské integrované správy hranic v rámci vývoje a provádění plánu kapacit Evropské pohraniční a pobřežní stráže, který je klíčovým nástrojem v nařízení k zajištění integrovaného plánování kapacit Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Agentura vypracovává plán kapacit za přispění členských států s cílem sblížit vnitrostátní plány kapacit a víceleté plánování zdrojů agentury, aby se optimalizovaly dlouhodobé investice celé Evropské pohraniční a pobřežní stráže. Plán by měl členským státům poskytnout vodítko při rozvoji jejich personálu a prostředků, včetně úzké koordinace při náboru a odborné přípravě jejich pracovníků, včetně stálého útvaru.

Statutární zaměstnanci se kromě problémů, které byly zjištěny v souvislosti s jejich odbornou přípravou, potýkají i s dalšími obtížemi, které jim brání plně uplatňovat jejich dovednosti. Tyto záležitosti je třeba rovněž řešit, aby stálý útvar pracoval profesionálně a efektivně. Například postupy pro přístup do vnitrostátních databází, jazykové problémy a závislost na hostitelském členském státě v některých administrativních a procesních otázkách omezují schopnost pracovníků pracovat nezávisle. Tyto problémy nemohou být řešeny rychlými a snadnými opatřeními, nýbrž vyžadují úzkou a průběžnou spolupráci agentury a členských států.

Kromě toho se při provádění nařízení vyskytlo několik praktických problémů, které agentura musí řešit, aby zajistila, že stálý útvar bude moci členským státům poskytovat plnou podporu a zároveň dosahovat co nejvyšší úrovně profesionality. Patří mezi ně potřeba zlepšit plánování, řízení, organizaci (včetně vyslání a přesunů), administrativní opatření, řízení lidských zdrojů, pracovní podmínky, vnitřní komunikaci, logistiku, standardní operační postupy a koordinaci s hostitelským členským státem a jeho podporu.

4. Závěry

Navzdory určitým zpožděním a nedostatkům uvedeným výše Evropská pohraniční a pobřežní stráž, jak je koncipována v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž, funguje dobře, vezmeme-li v úvahu současný stav provádění. Svých cílů dosáhla z velké části tak, jak se očekávalo, přičemž některé klíčové činnosti ještě nebyly plně provedeny. Zúčastněné strany se shodují na tom, že cílů nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž by nebylo možné dostatečně dosáhnout, kdyby členské státy jednaly samostatně. Nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráž je proto i nadále relevantní při řešení současných i budoucích situací na vnějších hranicích EU.

Nelegální migrace je i nadále velkou výzvou a v dohledné budoucnosti vyžaduje společnou a koordinovanou reakci všech členských států.

Nařízení přispívá k účinnému rozvoji a provádění všech složek evropské integrované správy hranic. Přestože provádění nařízení stále probíhá, jeho výsledkem je zřízení a vyslání vůbec prvního uniformovaného útvaru EU – stálého útvaru Evropské pohraniční a pobřežní stráže.

Stálý útvar stanovený v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži je přínosnou a nezbytnou součástí provádění evropské integrované správy hranic. Prokazatelně přispívá k zajištění účinné správy hranic na vnějších hranicích EU a bezpečného schengenského prostoru. Velikost a složení stálého útvaru, jakož i roční příspěvky, které mají poskytovat členské státy, jak je stanoveno v přílohách nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži, jsou i nadále odůvodněné a přiměřené.

Budování stálého útvaru nicméně stále probíhá a potýká se s několika výzvami. V tomto ohledu je důležité nadále sledovat vývoj operativních potřeb, aby stálý útvar byl i nadále schopen reagovat na neustále se měnící situaci na vnějších hranicích EU. Kromě toho je zásadní, aby agentura a členské státy prováděly cyklus víceleté strategické politiky evropské integrované správy hranic a související proces integrovaného plánování operací a pohotovostního plánování. Stálý útvar rovněž přispěje ke zlepšení schopnosti reakce na vnějších hranicích při odhalování, prevenci a potírání nedovoleného přistěhovalectví a přeshraniční trestné činnosti. To pomáhá zachraňovat životy migrantů a zajišťovat jejich ochranu prostřednictvím efektivních a flexibilních vyslání a přesunů stálého útvaru na základě aktuálních operativních potřeb.

Komise se domnívá, že hodnocení nařízení a přezkum stálého útvaru potvrzují, že celkově není bezprostředně nutné nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži ani jeho přílohy revidovat. Revidovaný mandát svěřený agentuře v nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži, které bylo přijato v roce 2019, se stále provádí a Komise se domnívá, že v tuto chvíli lze většinu nedostatků zjištěných v hodnocení a přezkumu stále odstranit během zbývajících období provádění.

S cílem zefektivnit opatření potřebná k řešení těchto zjištění a podpořit provádění nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráži a zajistit jeho plnou účinnost do roku 2027 **navrhuje Komise akční plán**, který má provádět agentura, její správní rada, členské státy a Komise.

Z různých problémů zjištěných v hodnocených oblastech jsou za zvláště důležitá považována následující opatření:

Úplné zavedení nové organizační struktury agentury, zejména v souvislosti se stálým útvarem, je považováno za důležitý krok k dosažení hlavního mandátu agentury, kterým je dohlížet na účinné fungování ochrany vnějších hranic a poskytovat členským

státům pomoc při provádění operativních aspektů správy vnějších hranic. Za rozhodující pro zlepšení operativní účinnosti stálého útvaru se považuje vytvoření a zavedení nové struktury linie velení s jasně danými kanály komunikace a hierarchií podávání hlášení.

Kromě toho je nezbytné zajistit dlouhodobý strategický výhled, plánování a předvídatelnost klíčových investic do **kapacit** v agentuře a v členských státech. Za tímto účelem je zjevně nutné vypracovat a pravidelně aktualizovat plán kapacit a vnitrostátní programy rozvoje kapacit. Rovněž se musí dále rozvíjet a provádět integrované plánování pro Evropskou pohraniční a pobřežní stráž. To je nezbytné pro zajištění rychlých a flexibilních vysílání na základě operativních potřeb.

Významnější součástí nového mandátu agentury se stávají **činnosti související s navracením**. Proto je nezbytné, aby správní rada zajistila řádné strategické řízení otázek souvisejících s navracením a aby bylo možné zvážit i diskuse na zasedáních kulatého stolu na vysoké úrovni. Zlepšení koordinace a komunikace mezi Komisí, zejména koordinátorem pro navracení, a agenturou a mezi agenturou a odpovědnými vnitrostátními orgány je nezbytné k tomu, aby agentura mohla poskytovat členským státům účinnou operativní podporu, včetně podpory navracení, při plném dodržování základních práv.

Cílem zůstává **vybudování stálého útvaru** na plánovaný počet 10 000 plně operativních pracovníků do roku 2027. Zvláště důležitá jsou opatření zajišťující uspokojivou úroveň odborné přípravy, která odpovídá operativním potřebám, zejména pro pracovníky stálého útvaru kategorie 1, a účinné náborové procesy. Kromě toho je rovněž třeba dále zvážit, jak vyřešit některé problémy vyplývající ze služebního řádu EU nebo jeho prováděcích pravidel pro pracovníky stálého útvaru kategorie 1, aby byli uniformovaní statutární zaměstnanci agentury plně operativní.

V neposlední řadě budou v oblasti **situační orientace** zvážena opatření, která poskytují přesný, úplný a aktuální situační obraz a analýzu rizik. Toho lze dosáhnout například lepším začleněním údajů z hodnocení zranitelnosti do produktů analýzy rizik a dalším rozvojem systému EUROSUR. Tato opatření budou dále zvážena, aby tyto analytické produkty lépe podporovaly operativní rozhodování.

Komise bude pečlivě sledovat provádění akčního plánu, který je přílohou této zprávy, a může navrhnout jakékoli úpravy, včetně legislativních, bude-li to v budoucnu zapotřebí.