



Rada
Európskej únie

V Bruseli 5. februára 2024
(OR. en)

5490/24

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	2. februára 2024
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2024) 75 final
Predmet:	SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o hodnotení nariadenia (EÚ) 2019/1896 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii vrátane preskúmania stáleho zboru

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2024) 75 final.

Príloha: COM(2024) 75 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 2. 2024
COM(2024) 75 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**o hodnotení nariadenia (EÚ) 2019/1896 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii
vrátane preskúmania stáleho zboru**

{SWD(2024) 75 final}

1. Úvod

Priestor bez kontroly vnútorných hraníc si vyžaduje komplexný súbor pravidiel Európskej únie (EÚ), ktorými sa zabezpečí spoločné a vysoko efektívne riadenie našich spoločných vonkajších hraníc, ako sa zdôrazňuje v schengenskej stratégii Komisie z roku 2021¹. Úlohou Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž (Frontex) je podporovať členské štáty pri účinnom a efektívnom riadení vonkajších hraníc a riešení hrozieb a migračných výziev na týchto hraniciach v plnom súlade so základnými právami².

Európska rada na svojom zasadnutí 26. a 27. októbra 2023 vyzvala inštitúcie EÚ a členské štáty, aby sa zapojili do spoločného úsilia o mobilizáciu všetkých relevantných oblastí politiky na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ s cieľom posilniť vnútornú bezpečnosť, okrem iného aj ochranou vonkajších hraníc, bojom proti prevádzkačom a úzkou spoluprácou s tretími krajinami³. Európska pohraničná a pobrežná stráž vrátane agentúry Frontex musí v tomto úsilí zohrávať rozhodujúcu úlohu.

EÚ v posledných niekoľkých rokoch prijala niekoľko zásadných rozhodnutí o posilnení svojich vonkajších hraníc s cieľom transformovať systém riadenia vonkajších hraníc EÚ na jeden z najvýkonnejších systémov na svete. Boli posilnené mandáty kľúčových agentúr, akými sú Frontex a Agentúra EÚ na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov (eu-LISA), v októbri 2022 bol spustený nový schengenský hodnotiaci mechanizmus⁴, zavádza sa nová IT infraštruktúra na vonkajších hraniciach a do roku 2030 sa zdigitalizuje vízový postup. V tejto súvislosti je skutočným príkladom európskej integrácie v oblasti riadenia vonkajších hraníc stály zbor európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, ktorý bol zriadený nariadením (EÚ) 2019/1896⁵ o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii a bude sa postupne vytvárať do konca roka 2027. EÚ má po prvýkrát v histórii svoju vlastnú uniformovanú službu. Stály zbor zložený z 10 000 príslušníkov agentúry Frontex a vnútroštátnych úradníkov bude kedykoľvek k dispozícii, aby podporil členské štáty, ktoré čelia výzvam na spoločných vonkajších hraniciach, a zefektívnil návraty.

Agentúra Frontex a orgány členských štátov zodpovedné za riadenie hraníc a návrat a reintegráciu spolupracujú v rámci európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Aby bola

¹ COM(2021) 277 final: oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade „Stratégia na dosiahnutie plne funkčného a odolného schengenského priestoru“.

² Článok 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1896 z 13. novembra 2019 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii a zrušení nariadení (EÚ) č. 1052/2013 a (EÚ) 2016/1624 (Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2019).

³ EUCO 14/23, [20241027-european-council-conclusions.pdf \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-summaries/doc.asp?id=54444).

⁴ Nariadenie Rady (EÚ) 2022/922 z 9. júna 2022 o vytvorení a prevádzke hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu na overovanie uplatňovania schengenského *acquis* a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 1053/2012 (Ú. v. EÚ L 160, 15.6.2022).

⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1896 z 13. novembra 2019 o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii a zrušení nariadení (EÚ) č. 1052/2013 a (EÚ) 2016/1624 (Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2019).

táto spolupráca čo najúčinnnejšia, v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej stráží sa agentúra a členské štáty poverujú účinným vykonávaním európskeho integrovaného riadenia hraníc ako spoločnej zodpovednosti. V rámci tohto úsilia Komisia 14. marca 2023 uverejnila oznámenie, ktorým sa stanovuje viacročná strategická politika európskeho integrovaného riadenia hraníc⁶. Toto oznámenie doplnila agentúra Frontex svojou technickou a operačnou stratégiou⁷ prijatou 20. septembra 2023.

V článku 121 nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráží sa vyžaduje, aby Komisia vykonala hodnotenie uvedeného nariadenia do 5. decembra 2023 a potom každé štyri roky. V uvedenom hodnotení by sa mal posudzovať predovšetkým vplyv, účinnosť a efektívnosť agentúry Frontex⁸. Komisia je povinná podať správu o výsledkoch hodnotenia Európskemu parlamentu, Rade a riadiacej rade agentúry Frontex.

Komisia je okrem toho povinná do 31. decembra 2023 vykonať preskúmanie stáleho zboru⁹ vrátane jeho zloženia, jeho odborných znalostí a profesionality.

Komisia vykonala toto hodnotenie a preskúmanie v období od mája 2022 do októbra 2023. Vychádzali z rozsiahlej konzultácie, do ktorej sa zapojili orgány členských štátov, Európsky parlament, Rada, samotná agentúra Frontex a príslušné agentúry EÚ vrátane Agentúry pre základné práva¹⁰. Táto práca bola podporená aj externou štúdiou¹¹.

V tejto správe sa uvádzajú závery, ktoré Komisia vyvodila z hodnotenia nariadenia a z preskúmania stáleho zboru, pričom sú podrobne opísané v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je pripojený k správe. Aj keď sa však vezme do úvahy, že vykonávanie nariadenia ešte nemá byť dokončené, v hodnotení a preskúmaní sa zistili významné oneskorenia a nedostatky v niektorých oblastiach. V snahe riešiť uvedené problémy sa v správe takisto navrhujú opatrenia vo forme akčného plánu na úplné dosiahnutie cieľov agentúry Frontex a európskej pohraničnej a pobrežnej stráže.

⁶ COM(2023) 146 final – Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade, ktorým sa stanovuje viacročná strategická politika európskeho integrovaného riadenia hraníc.

⁷ Rozhodnutie riadiacej rady č. 30/2023 z 20. septembra 2023, ktorým sa prijíma technická a operačná stratégia pre európske integrované riadenie hraníc na roky 2023 – 2027.

⁸ V článku 121 sa od Komisie vyžaduje, aby posúdila: a) výsledky, ktoré agentúra dosiahla so zreteľom na svoje ciele, mandát, zdroje a úlohy; b) vplyv, účinnosť a efektívnosť činnosti agentúry a jej pracovných postupov, pokiaľ ide o jej ciele, mandát a úlohy; c) medziagentúrnu spoluprácu na úrovni EÚ vrátane európskej spolupráce v oblasti funkcií pobrežnej stráže; d) prípadnú potrebu zmeniť mandát agentúry; e) finančný vplyv každej takejto zmeny; f) fungovanie stáleho zboru a g) úroveň odbornej prípravy, odborných znalostí a profesionality zamestnancov stáleho zboru.

⁹ Toto preskúmanie (článok 59 nariadenia) sa zameria na: a) celkový počet a zloženie stáleho zboru; b) výšku príspevkov jednotlivých členských štátov do stáleho zboru; c) odborné znalosti a profesionalitu stáleho zboru a odbornej prípravy, ktorú absolvuje a d) potrebu zachovať rezervu rýchleho zásahu ako súčasť stáleho zboru.

¹⁰ FRA, 2023, [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#) (Európska pohraničná a pobrežná stráž a základné práva).

¹¹ [Aktualizuje sa po uverejnení štúdie].

2. Zhrnutie hodnotenia

Napriek značným výzvam, ako je pandémia COVID-19, inštrumentalizácia migrácie a útočná vojna Ruska proti Ukrajine, dospelo toto hodnotenie ku kladnému posúdeniu relevantnosti nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, ktoré je naďalej dostatočné na riešenie súčasných a budúcich výziev na vonkajších hraniciach EÚ, a jeho pridanej hodnoty pre EÚ.

Neregulárna migrácia je naďalej dôležitou výzvou, čo si vyžaduje spoločnú a koordinovanú reakciu zo strany EÚ a jej členských štátov na vnútornej aj vonkajšej úrovni v spolupráci s partnerskými krajinami. V súlade s odôvodnením 6 Kódexu schengenských hraníc *„[by k]ontrola hraníc [...] mala pomáhať v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov“*. Vykonávanie nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii prispelo k posilneniu riadenia vonkajších hraníc EÚ v plnom súlade so základnými právami a k zvýšeniu efektívnosti politiky EÚ v oblasti návratu. Okrem toho umožnilo postupné avšak úspešné zriadenie stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej strážie.

Od roku 2019 agentúra zintenzívnila svoju operačnú podporu členským štátom v rôznych oblastiach svojho mandátu, vďaka čomu vo veľkej miere plní ich potreby. Počet spoločných operácií vykonaných v rokoch 2020 až 2023 sa neustále zvyšoval. Agentúra v roku 2023 spustila 24 spoločných operácií v porovnaní s 15 v roku 2020, 19 v roku 2021 a 20 v roku 2022 a v polovici októbra 2023 mala 2 874 nasadených zamestnancov v porovnaní s 1 122 v roku 2020. V priebehu hodnotiaceho obdobia agentúra začala oveľa aktívnejšie navrhovať operačnú podporu členským štátom na základe vlastnej analýzy operačných priorít.

Agentúra Frontex takisto naďalej zvyšovala podporu členským štátom pri činnostiach súvisiacich s návratom. V roku 2022 agentúra podporila účinný návrat 24 868 štátnych príslušníkov tretích krajín, čo v porovnaní s predchádzajúcim rokom predstavuje nárast o 36 %. S posilneným mandátom v oblasti návratu agentúra súbežne pracuje na ďalšom zvyšovaní nasadení členov eskortnej skupiny pre nútený návrat a úradníkov pre podporu núteného návratu a na posilnení činností v rámci spoločných reintegračných služieb.

Postupne sa zintenzívňovala aj spolupráca s partnerskými krajinami, ktorá je dôležitou súčasťou mandátu agentúry Frontex a v súlade s jej stratégiou medzinárodnej spolupráce. V roku 2022 agentúra Frontex posilnila svoju operačnú angažovanosť v partnerských krajinách rozšírením svojej operačnej oblasti a posilnením svojej operačnej kapacity. V októbri 2023 bolo takmer 600 pracovníkov agentúry Frontex

nasadených v rámci desiatich spoločných operácií v ôsmich tretích krajinách¹². Jedna nová operácia, spoločná operácia Severné Macedónsko, bola spustená v roku 2023 na základe dohody o štatúte medzi Severným Macedónskom a Európskou úniou, ktorá nadobudla platnosť v apríli 2023.

Okrem toho sa analýza rizík a posúdenia zraniteľnosti vykonávané agentúrou stali osvedčenými nástrojmi, ktoré prispievajú k situačnej informovanosti a podporujú primeranú operačnú reakciu. Počas hodnotiaceho obdobia agentúra vypracovala komplexné metodiky a neustále zvyšovala kvalitu svojich produktov analýzy rizík, ktoré sú čoraz častejšie zamerané na predvídanie a prevenciu, ako aj svojich posúdení zraniteľnosti na posudzovanie a monitorovanie spôsobilosti členských štátov na vonkajších hraniciach.

Hoci obdobie vykonávania, v ktorom sa zavádza mandát agentúry Frontex stanovený v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, stále prebieha a bude pokračovať až do roku 2027, v hodnotení sa identifikovalo niekoľko výziev, ktoré v súčasnosti obmedzujú účinnosť nariadenia. Aj keď niektoré ustanovenia nariadenia by mohli byť jasnejšie (napr. v oblasti základných práv), väčšina identifikovaných výziev nevyplýva zo samotného nariadenia, ale sú výsledkom organizačných, technických alebo operačných nedostatkov, väčšinou oneskorení, pri jeho vykonávaní (napr. absencia jasnej štruktúry velenia stáleho zboru, nedostatky v určitých profiloch stáleho zboru). A napokon ďalší okruh výziev ovplyvňujúcich účinnosť vykonávania vyplýva z obmedzení, napr. neuznávanie výkonných právomocí udelených stálemu zboru vo vnútroštátnom práve niektorých členských štátov, alebo z ustanovení v právnych predpisoch EÚ nad rámec samotného nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, napr. v súvislosti so spracúvaním osobných údajov agentúrou.

Kľúčové zistenia v hlavných oblastiach hodnotenia

Z analýzy **riadiacej štruktúry** agentúry Frontex vyplynulo, že medzi riadiacou radou a výkonným riaditeľom existuje jasné rozdelenie úloh. Jasná a účinná je aj štruktúra dohľadu agentúry zahŕňajúca Európsky parlament, Radu a Komisiu. Z hodnotenia však vyplynulo, že vnútorné riadenie agentúry Frontex ešte nie je úplne prispôbené tak, aby dokázalo účinne podporovať jej mandát z roku 2019, a to z dôvodu prekrývajúcich sa zodpovedností a príležitostných protichodných prístupov. Tento problém by sa mal vyriešiť zavedením novej organizačnej štruktúry¹³, ktorú prijala riadiaca rada v novembri 2023. Ďalej sa zistilo, že orgány zodpovedné za návrat ešte nie sú primerane zastúpené v riadiacej rade. V súčasnosti sú členské štáty v riadiacej rade naďalej zastúpené

¹² Albánsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Gruzínsko, Kosovo*, Moldavsko, Severné Macedónsko a Srbsko. *Týmto označením nie sú dotknuté pozície k štatútu a označenie je v súlade s rezolúciou BR OSN č. 1244/1999 a so stanoviskom Medzinárodného súdneho dvora k vyhláseniu nezávislosti Kosova.

¹³ Rozhodnutie riadiacej rady č. 45/2023 z 22. novembra 2023 o novej organizačnej štruktúre agentúry.

predovšetkým svojimi vnútroštátnymi orgánmi riadenia hraníc, ktoré často nie sú zodpovedné za návraty.

Pokiaľ ide o činnosti agentúry Frontex, **situačná informovanosť a analýza rizík** patria medzi činnosti, ktoré prinášajú najväčšiu pridanú hodnotu na úrovni EÚ. Agentúra Frontex vytvára viaceré produkty analýzy rizík, ktoré slúžia širokému spektru zainteresovaných strán v súlade s cieľmi stanovenými v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, pričom zoširoka pokrýva tematické a geografické oblasti. O tieto produkty analýzy rizík sa členské štáty opierajú pri vlastnej analýze na vnútroštátnej úrovni a do určitej miery aj pri operačnom plánovaní. Tieto produkty zároveň prispievajú k príslušným mechanizmom EÚ a sú nevyhnutné ako podklady pre operačné činnosti agentúry Frontex.

EUROSUR, integrovaný rámec na výmenu informácií a operačnú spoluprácu v európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, zohral významnú úlohu pri pokroku agentúry v poskytovaní plne aktuálnych, spoľahlivých a využiteľných informácií prostredníctvom nepretržitého inšpekčného monitorovania situácie a kríz v (takmer) reálnom čase. Prispel k vytvoreniu európskeho situačného prehľadu, poskytnutiu spoločného rámca na výmenu informácií, k zlepšeniu situačnej informovanosti a zvýšeniu reakčných spôsobilostí. Objem, kvalita, tok a rýchlosť vymieňaných údajov sa v posledných rokoch výrazne zvýšili. Systém EUROSUR však stále nedokáže zabezpečiť úplnú a celkom aktuálnu situačnú informovanosť na vonkajších hraniciach EÚ. Dôvodom sú predovšetkým problémy s vykonávaním, napríklad nie všetky členské štáty nahlasujú udalosti na hraniciach s rovnakou úplnosťou alebo pravidelnosťou.

Dodržiavanie základných práv je neoddeliteľnou súčasťou európskeho integrovaného riadenia hraníc. Z hodnotenia vyplynulo, že dodržiavanie práva EÚ a medzinárodného práva zo strany agentúry, najmä **rámca základných práv** zavedeného v agentúre Frontex, účinne prispieva k predchádzaniu porušovania základných práv v súvislosti s poskytovaním podpory členským štátom a tretím krajinám. Agentúra Frontex od roku 2021 so silnou podporou svojej riadiacej rady aktívne a účinne rozvíja svoje vnútorné pravidlá, postupy a odbornú prípravu stáleho zboru s cieľom posilniť dodržiavanie, ochranu a presadzovanie základných práv vo všetkých svojich činnostiach. V hodnotení sa však upozorňuje na otázku, do akej miery môže agentúra Frontex niesť zodpovednosť za opatrenia členských štátov a ako by opatrenia agentúry mohli účinne prispieť k zabezpečeniu toho, aby hostiteľské členské štáty počas spoločných činností, akými sú spoločné operácie, dodržiavali základné práva. Rámec agentúry v tejto súvislosti zahŕňa možnosť uplatniť článok 46 nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii, ktorý umožňuje pozastavenie alebo ukončenie operačných činností v členskom štáte. Hoci článok 46 predstavuje základný nástroj, ktorý má agentúra k dispozícii, mal by sa používať len ako krajné riešenie, keďže z hodnotenia vyplynulo, že prítomnosť agentúry Frontex môže pozitívne prispieť k lepšiemu celkovému dodržiavaniu základných práv. V hodnotení sa preto dospelo k záveru, že článok 46 v tejto fáze nie je potrebné zmeniť.

Zistilo sa, že **operačné činnosti** agentúry Frontex majú pre členské štáty jasnú pridanú hodnotu a podporujú vykonávanie politických priorít EÚ. Agentúra Frontex poskytuje členským štátom rozsiahlu technickú a operačnú pomoc prostredníctvom spoločných operácií a rýchlych pohraničných zásahov vrátane technickej a operačnej pomoci pri podpore pátracích a záchranných operácií. Účinnosť operačnej podpory, ktorú agentúra poskytuje, je niekedy do istej miery obmedzená aktuálnou dostupnosťou určitých profilov stáleho zboru a druhmi vybavenia, ktoré požadujú členské štáty. Účinnosť agentúry zvýši aj nová štruktúra velenia stáleho zboru, na ktorej sa v súčasnosti pracuje. Operačná podpora agentúry Frontex podľa všetkého vo všeobecnosti prispela k dosiahnutiu cieľov európskej pohraničnej a pobrežnej stráže; spolupráca medzi agentúrou Frontex a vnútroštátnymi orgánmi by sa však mohla posilniť s cieľom zvýšiť účinnosť nasadení.

Spolupráci **agentúry Frontex s inými agentúrami EÚ**, ako je Europol, a **s tretími krajinami** do určitej miery bránili oneskorenia pri zavádzaní vhodného rámca na ochranu osobných údajov, ktorý by umožnil účinnú výmenu informácií. Riadiaca rada agentúry Frontex prijala začiatkom roka 2024 potrebné pravidlá ochrany údajov. Pokiaľ ide o tretie krajiny, prebieha preskúmanie pravidiel ochrany osobných údajov vo vzorovej dohode o pracovných podmienkach pre tretie krajiny, ktorú Komisia prijala v decembri 2021.

Frontex zohráva aktívnu a pozitívnu úlohu v európskej spolupráci pri činnostiach pobrežnej stráže, najmä prostredníctvom medziagentúrnej spolupráce s Európskou agentúrou pre kontrolu rybárstva a Európskou námornou bezpečnostnou agentúrou v rámci trojstrannej dohody o pracovných podmienkach.

Predovšetkým je potrebné zintenzívniť spoluprácu medzi agentúrou Frontex a Europolom s cieľom posilniť boj proti prevádzkačstvu a obchodovaniu s ľuďmi, aby sa splnili ciele nedávnych návrhov Komisie na modernizáciu právneho rámca na boj proti prevádzkačstvu¹⁴. Uzavretím dohody o pracovných podmienkach medzi týmito dvoma agentúrami, o ktorej sa aktuálne rokuje, sa okrem iného uľahčí prenos údajov na tento účel.

V nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii sa agentúra Frontex popri riadení vonkajších hraníc výslovne poveruje poskytovaním technickej a operačnej pomoci pri vykonávaní opatrení v oblasti **návratu**. V hodnotení sa dospelo k záveru, že agentúra Frontex účinne podporovala členské štáty vo všetkých aspektoch procesu návratu, najmä pri organizovaní spoločných návratových operácií a inej podpory súvisiacej s návratom vrátane reintegrácie. V hodnotení sa však konštatuje, že existuje priestor na zlepšenie spolupráce medzi agentúrou, vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za návrat a Európskou komisiou.

¹⁴ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní uľahčovaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu v Únii a boji proti takémuto uľahčovaniu [COM(2023) 755 final] a návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení policajnej spolupráce v oblasti predchádzania prevádzkačstvu a obchodovaniu s ľuďmi, ich odhaľovania a vyšetrovania [COM(2023) 754 final].

3. Zhrnutie preskúmania stáleho zboru

Jednou z najvýraznejších novínok v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej stráží je vytvorenie stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, ktorý je vôbec prvou uniformovanou službou EÚ. Stály zbor poskytuje agentúre Frontex jedinečný nástroj, ktorý podporuje členské štáty priamo na mieste v ich snahe chrániť vonkajšie hranice, bojovať proti cezhraničnej trestnej činnosti (a to aj proti prevádzkačstvu, obchodovaniu s ľuďmi, terorizmu a hybridným hrozbám) a výrazne zintenzívniť účinný a udržateľný návrat neregulárnych migrantov.

Podľa nariadenia sa má stály zbor vytvárať a nasadzovať postupne. Pomáha podporovať spoločnú kultúru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, prispieva k dodržiavaniu základných práv a presadzuje najvyššie normy pri vykonávaní schengenského *acquis* a osvedčených postupov.

Stály zbor sa stále buduje a jeho cieľom je stať sa ešte spoľahlivejšou a neustálou podporou pre členské štáty.

V preskúmaní sa dospelo k záveru, že meniace sa migračné trendy si vyžadujú flexibilné a aktívne nasadenie podpory členským štátom, preklenutie medzier a pomoc pri zvládaní neočakávaných situácií. V tejto súvislosti nedávny nárast neregulárnej migrácie poukazuje aj na potrebu účinnejšieho boja proti prevádzkačstvu a obchodovaniu s ľuďmi. Okrem toho narastajú bezpečnostné výzvy, od terorizmu až po hybridné hrozby, o čom svedčí väčšina nedávnych útokov v Európe. Boli oznámené aj prípady inštrumentalizácie migrácie s pokusom destabilizovať EÚ a jej členské štáty. Zároveň neustále rastie počet oprávnených prekročení vonkajších hraníc, čo zdôrazňuje potrebu zabezpečiť bezproblémové cestovanie *bona fide* na účely podnikania, cestovného ruchu a medzinárodnej spolupráce v kontexte prebiehajúcej globalizácie. To si vyžaduje, aby sa agentúra viac zameriavala na budúcnosť a lepšie predvídala nové trendy. Členské štáty musia účinne reagovať na výzvy agentúry na nasadenie pracovníkov. To si takisto vyžaduje, aby bolo možné prispôsobiť osobitné profily príslušníkov stáleho zboru, ktorými sa vymedzujú ich operačné úlohy, meniacej sa situácii.

Celkový počet a zloženie stáleho zboru

Aj keď je vytvorenie stáleho zboru ešte stále v počiatočnom štádiu, už preukázal svoju pridanú hodnotu a členské štáty oceňujú jeho operačnú podporu. Prebieha budovanie stáleho zboru na požadovanú veľkosť 10 000 členov do roku 2027. Uvedená veľkosť pôvodne vychádzala z operačných potrieb posúdených v čase, keď bol stály zbor navrhnutý, a z vývoja na vonkajších hraniciach EÚ. Je celkovo primeraná vnútroštátnym spôsobilostiam. Nariadením o európskej pohraničnej a pobrežnej stráží

sa poskytuje podpora členským štátom pri budovaní stáleho zboru¹⁵ v záujme celej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Hoci si tento proces vyžaduje značné úsilie agentúry a členských štátov, výsledky preskúmania, a to aj vzhľadom na súčasnú situáciu na vonkajších hraniciach EÚ, nepoukazujú na potrebu úpravy v tejto fáze.

Súčasný zloženie stáleho zboru je však potrebné doladiť, aby lepšie zodpovedalo operačným potrebám. Existujú medzery v dostupnosti určitých špecializovaných odborníkov a profilov. Zatiaľ čo členské štáty očakávajú dodatočnú podporu zo strany pracovníkov kategórie 1 v určitých špecializovaných oblastiach, stáli zamestnanci agentúry ešte nemôžu poskytovať takéto špecifické odborné znalosti vo všetkých oblastiach, v ktorých je to potrebné, a ani členské štáty nemajú k dispozícii dostatok odborníkov. Očakáva sa, že táto situácia sa časom zlepší vďaka zameraniu odbornej prípravy stáleho zboru na profily, ktoré sú najžiadanejšie.

Navyše je potrebné riešiť určité obmedzenia vyplývajúce zo služobného poriadku EÚ¹⁶, ktoré majú vplyv na účinnosť nasadenia pracovníkov stáleho zboru kategórie 1, napríklad pracovné podmienky, nároky na príspevky, pravidlá udeľovania hodností a preraďovania alebo pravidlá nasadzovania, a to najmä prostredníctvom prijatia nových alebo zmenených vykonávacích predpisov v súlade s príslušnými ustanoveniami služobného poriadku. Ďalej je nevyhnutné riešiť nedostatočnú rozmanitosť, najmä pokiaľ ide o vyváženosť medzi jednotlivými štátmi v prípade pracovníkov stáleho zboru kategórie 1. Nová stratégia agentúry Frontex v oblasti ľudských zdrojov¹⁷ by mala umožniť zlepšiť súčasnú situáciu aj z rodového hľadiska.

Po počiatočných oneskoreniach pri nábore stálych zamestnancov do stáleho zboru vykonávanie teraz napreduje plnou rýchlosťou. Pokiaľ ide o ďalší vývoj, je mimoriadne dôležité zabezpečiť primerané zdroje na nábor a zaviesť vhodné postupy. Okrem toho je nevyhnutné nasadiť stály zbor na operačné úlohy pozdĺž vonkajších hraníc, v tretích krajinách a pri návratových operáciách. Ústredie agentúry vo Varšave by malo mať len veľmi obmedzený počet zamestnancov stáleho zboru pridelených na podporné úlohy.

Agentúra dosiahla významný pokrok v nábore pracovníkov stáleho zboru kategórie 1, čím sa počet pracovníkov stáleho zboru kategórie 1, ktorých možno nasadiť, zvýšil zo

¹⁵ Napr. článok 61 nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej strážii.

¹⁶ Nariadenie č. 31 (EHS), 11 (ESAE), ktorým sa ustanovuje Služobný poriadok úradníkov a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (Ú. v. ES P 045, 14.6.1962, s. 1385).

¹⁷ Rozhodnutie riadiacej rady č. 44/2023 z 22. novembra 2023, ktorým sa prijíma stratégia agentúry Frontex v oblasti ľudských zdrojov na roky 2024 – 2027.

678¹⁸ na konci roka 2022 na 970 v septembri 2023¹⁹. Agentúra teda v roku 2023 takmer dosiahla požadovaný počet pracovníkov, ktorých možno nasadiť²⁰. Agentúra takisto oznámila 450 vyslaných pracovníkov stáleho zboru kategórie 2 a 3 899 nominovaných pracovníkov stáleho zboru kategórie 3. Cieľ 1 500 nominovaných pracovníkov stáleho zboru kategórie 4 na rok 2023 bol dosiahnutý²¹.

Rezerva rýchleho zásahu (kategória 4) bola vytvorená na riešenie neočakávaných potrieb predtým, ako stály zbor dosiahne kritickú veľkosť. Doteraz nebolo potrebné túto rezervu využiť. Do roku 2025 iné kategórie pracovníkov stáleho zboru, ako sú stáli zamestnanci, dlhodobí vyslaní pracovníci a krátkodobí nasadení pracovníci z členských štátov, dosiahnu úroveň, ktorá umožní prerozdelenie zdrojov v prípade neočakávaných a neúmerných potrieb. Plánované postupné zrušenie rezervy rýchleho zásahu je naďalej na dobrej ceste.

Výška vnútroštátnych príspevkov sa považuje za zodpovedajúcu vnútroštátnym spôsobilostiam. Jednotlivé príspevky členských štátov sa pohybujú od 0,14 % do 1,5 % vnútroštátnych spôsobilostí. Súčasný distribučný kľúč sa ukázal ako účinný. Vyčlenili sa značné finančné prostriedky EÚ na podporu členských štátov pri budovaní personálnych aj technických kapacít. Rozvoj európskej pohraničnej a pobrežnej stráže si však vyžaduje aj významné úsilie členských štátov, pričom niektoré z nich čelia výzvam pri budovaní vlastných kapacít. Príspevky do stáleho zboru zriadeného nariadením sa zdajú vo všeobecnosti dostatočné na plnenie cieľov nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráž, keďže agentúra bola schopná vyriešiť takmer všetky naliehavé žiadosti členských štátov o pomoc.

Profesionalita a odborná príprava stáleho zboru

Agentúra iniciovala opatrenia odbornej prípravy pracovníkov stáleho zboru s cieľom zabezpečiť, aby spĺňali vysoké profesionálne normy a mohli byť účinne nasadení. To zahŕňa ich informovanosť o príslušných záväzkoch a normách v oblasti základných práv, o medzinárodnom práve v oblasti ľudských práv a humanitárnom práve a ich dodržiavanie. Z preskúmania však vyplynulo, že je potrebné ďalej rozvíjať viaceré aspekty koncepcie odbornej prípravy stáleho zboru, aby sa zabezpečilo, že množstvo,

¹⁸ Štvrťročná správa o spôsobilostiach Európskej agentúry pre pohraničnú a pobrežnú stráž, 4. štvrťrok 2022.

¹⁹ V prílohe I k nariadeniu o európskej pohraničnej a pobrežnej stráž je celkový cieľ pre stálych zamestnancov kategórie 1 stanovený na 1 000 na rok 2022 a 1 500 na rok 2023. Tento počet však zahŕňa stálych zamestnancov nasadených ako členovia tímu v operačných oblastiach, pracovníkov zodpovedných za fungovanie Európskeho systému pre cestovné informácie a povolenia (ETIAS) a „až 4 % podporných pracovníkov“ v súlade s článkom 54 ods. 7 a 8 nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráž.

²⁰ Rozhodnutie riadiacej rady č. 20/2022 zo 16. marca 2022, ktorým sa prijíma ročné plánovanie stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže na rok 2023 a orientačné viacročné plánovanie profilov.

²¹ Údaje zo správy agentúry o spôsobilostiach na účely informovania riadiacej rady, 5. 9. 2023.

obsah a kvalita odbornej prípravy stálych zamestnancov (kategória 1) im umožní poskytovať účinnú podporu členským štátom v špecializovaných oblastiach. To zahŕňa aj aktualizáciu učebných osnov pre odbornú prípravu, aby sa zabezpečila dostatočná praktická odborná príprava s cieľom pripraviť stálych zamestnancov na ich prácu na hraniciach. Agentúra musí zabezpečiť primerané zdroje odbornej prípravy.

Systém odbornej prípravy sa má aktualizovať ako súčasť vypracovania a vykonávania plánu spôsobilostí európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, ktorý je kľúčovým nástrojom nariadenia na zabezpečenie integrovaného plánovania jej spôsobilostí, pričom sa zohľadní vykonávanie európskeho integrovaného riadenia hraníc. Agentúra vypracúva plán spôsobilostí na základe informácií od členských štátov s cieľom zosúladiť národné plány rozvoja spôsobilostí a viacročné plánovanie zdrojov agentúry, aby sa optimalizovali dlhodobé investície celej európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Uvedený plán by mal usmerňovať členské štáty pri rozširovaní počtu pracovníkov a nadobúdaní prostriedkov, ako aj podrobne koordinovať pri náboře a odbornej príprave ich zamestnancov vrátane stáleho zboru.

Stáli zamestnanci okrem zistených problémov týkajúcich sa ich odbornej prípravy čelia aj iným ťažkostiam, ktoré im bránia plne využívať svoje zručnosti. Tieto záležitosti sa musia riešiť aj s cieľom zabezpečiť, aby stály zbor fungoval profesionálne a účinne. Napríklad postupy na získanie prístupu k vnútroštátnym databázam, jazykové problémy a závislosť od hostiteľského členského štátu vo viacerých administratívnych a procesných otázkach obmedzujú schopnosť zamestnancov pracovať nezávisle. Tieto výzvy nemožno vyriešiť rýchlymi a jednoduchými opatreniami, ale vyžadujú si úzku a priebežnú spoluprácu agentúry a členských štátov.

Ďalej sa pri vykonávaní nariadenia objavilo niekoľko praktických problémov, ktoré musí agentúra riešiť, aby stály zbor mohol členským štátom poskytovať svoju plnú podporu a zároveň dosahovať čo najvyššiu úroveň profesionality. Patrí sem potreba zlepšiť plánovanie, riadenie, organizáciu (vrátane nasadení a opätovných nasadení), správne dojednania, riadenie ľudských zdrojov, podmienky zamestnávania, interná komunikácia, logistika, stále operačné postupy a koordinácia s hostiteľským členským štátom a jeho podpora.

4. Závery

Európska pohraničná a pobrežná stráž, ako je koncipovaná v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej stráž, napriek uvedeným určitým oneskoreniam a nedostatkom funguje dobre so zreteľom na súčasný stav vykonávania. Vo veľkej miere dosiahla svoje ciele podľa očakávaní, pričom niektoré kľúčové činnosti sa ešte v plnej miere nezrealizovali. Zainteresované strany sa zhodujú na tom, že ciele nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráž by členské štáty nemohli uspokojivo dosiahnuť, ak by konali samostatne. Nariadenie o európskej pohraničnej

a pobrežnej stráži je preto naďalej relevantné pri riešení súčasnej a budúcej situácie na vonkajších hraniciach EÚ. Neregulárna migrácia je naďalej veľkou výzvou a vyžaduje si spoločnú a koordinovanú reakciu všetkých členských štátov v dohľadnej budúcnosti.

Nariadenie prispieva k účinnému rozvoju a vykonávaniu všetkých zložiek európskeho integrovaného riadenia hraníc. Hoci vykonávanie nariadenia stále prebieha, viedlo k vytvoreniu a nasadeniu vôbec prvej uniformovanej služby EÚ – stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže.

Stály zbor stanovený v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži predstavuje prospešnú a nevyhnutnú súčasť vykonávania európskeho integrovaného riadenia hraníc. Preukázalo sa, že prispieva k zabezpečeniu účinného riadenia hraníc na vonkajších hraniciach EÚ a bezpečného schengenského priestoru. Veľkosť a zloženie stáleho zboru, ako aj ročné príspevky, ktoré poskytujú členské štáty, ako sa stanovuje v prílohách k nariadeniu o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži, sú naďalej odôvodnené a primerané.

Napriek tomu zavádzanie stáleho zboru stále prebieha a čelí niekoľkým výzvam. V tejto súvislosti je dôležité pokračovať v monitorovaní vývoja z hľadiska operačných potrieb, aby stály zbor bol naďalej schopný reagovať na neustále sa meniacu situáciu na vonkajších hraniciach EÚ. Okrem toho je nevyhnutné, aby agentúra a členské štáty vykonávali cyklus viacročnej strategickej politiky európskeho integrovaného riadenia hraníc a súvisiaci proces integrovaného plánovania operácií a plánovania pre prípad nepredvídaných udalostí. Stály zbor prispeje aj k zvýšeniu reakčnej spôsobilosti na vonkajších hraniciach na účely odhaľovania, prevencie a potláčania nelegálneho prisťahovalectva a cezhraničnej trestnej činnosti. Pomáha to zachraňovať životy migrantov a zabezpečuje ich ochranu prostredníctvom účinných a flexibilných nasadení a opätovných nasadení stáleho zboru na základe aktuálnych operačných potrieb.

Komisia sa domnieva, že hodnotenie nariadenia a preskúmanie stáleho zboru potvrdzujú, že vo všeobecnosti neexistuje bezprostredná potreba revidovať nariadenie o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži ani jeho prílohy. Revidovaný mandát udelený agentúre v nariadení o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži, ktoré bolo prijaté v roku 2019, sa stále vykonáva a Komisia sa domnieva, že v súčasnosti možno väčšinu nedostatkov zistených v hodnotení a preskúmaní vyriešiť ešte v zostávajúcom období vykonávania.

S cieľom zefektívniť opatrenia potrebné na riešenie uvedených zistení a podporiť vykonávanie nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži a zabezpečiť jeho plnú účinnosť do roku 2027 **Komisia navrhuje akčný plán**, ktorý má vykonávať agentúra, jej riadiaca rada, členské štáty a Komisia.

Spomedzi rôznych problémov zistených v hodnotených oblastiach sa za mimoriadne dôležité považujú tieto opatrenia:

Úplné zavedenie novej organizačnej štruktúry agentúry, najmä v súvislosti so stálym zborom, sa považuje za dôležitý krok pri plnení hlavného mandátu agentúry, ktorý spočíva v dohľade nad účinným fungovaním kontroly hraníc na vonkajších hraniciach a v poskytovaní pomoci členským štátom pri vykonávaní operačných aspektov riadenia vonkajších hraníc. Vytvorenie a zavedenie novej štruktúry velenia s jasnými hierarchickými vzťahmi a komunikačnými kanálmi sa považuje za rozhodujúce pre zlepšenie operačnej účinnosti stáleho zboru.

Okrem toho je nevyhnutné zabezpečiť dlhodobú strategickú víziu, plánovanie a predvídateľnosť kľúčových investícií do **spôsobilostí** v agentúre a v členských štátoch. Na tento účel je jednoznačne potrebné vypracovať a pravidelne aktualizovať plán spôsobilostí a národné plány rozvoja spôsobilostí. Okrem toho je potrebné ďalej rozvíjať a vykonávať proces integrovaného plánovania európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Má to zásadný význam pre zabezpečenie rýchlych a flexibilných nasadení na základe operačných potrieb.

Činnosti v oblasti návratu sa stávajú významnejšou súčasťou nového mandátu agentúry. Preto je nevyhnutné, aby riadiaca rada zabezpečila náležité strategické riadenie otázok súvisiacich s návratom, pričom môže zväziť aj diskusie na stretnutiach za okrúhlym stolom na vysokej úrovni. Lepšia koordinácia a komunikácia medzi Komisiou, konkrétne koordinátorom pre návrat, a agentúrou a medzi agentúrou a zodpovednými vnútroštátnymi orgánmi je kľúčová na zabezpečenie toho, aby agentúra dokázala poskytovať účinnú operačnú podporu členským štátom, a to aj v oblasti návratu, pri plnom dodržiavaní základných práv.

Cieľom zostáva **vybudovať stály zbor** na plánovanú veľkosť 10 000 plne operačných pracovníkov do roku 2027. Mimoriadne dôležité sú opatrenia zabezpečujúce uspokojivú úroveň odbornej prípravy, ktorá zodpovedá operačným potrebám, najmä v prípade stáleho zboru kategórie 1, a efektívne postupy náboru. Zároveň je potrebné ďalej zväziť aj to, ako riešiť určité problémy vyplývajúce zo služobného poriadku EÚ alebo z jeho vykonávacích predpisov pre pracovníkov stáleho zboru kategórie 1, aby boli uniformovaní stáli zamestnanci agentúry plne operační.

Napokon sa v oblasti **situačnej informovanosti** zväžia opatrenia, ktoré poskytnú presný, úplný a aktuálny situačný prehľad a analýzu rizík. To možno dosiahnuť napríklad lepším zahrnutím údajov z posúdení zraniteľnosti do produktov analýzy rizík a ďalším vývojom systému EUROSUR. Takéto opatrenia sa ďalej zväžia s cieľom zabezpečiť, aby tieto analytické produkty lepšie podporovali operačné rozhodovanie.

Komisia bude pozorne sledovať vykonávanie akčného plánu pripojeného k tejto správe a podľa budúcich potrieb môže navrhnúť prípadné zmeny, ktoré môžu byť aj legislatívnej povahy.