



Rada
Európskej únie

V Bruseli 25. mája 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	24. mája 2022
Komu:	Generálny sekretariát Rady
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 301 final/2
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Správa o stave Schengenu za rok 2022

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 301 final/2.

Príloha: COM(2022) 301 final/2



V Bruseli 24. 5. 2022
COM(2022) 301 final

**OZNÁMENIE KOMISIE OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU,
EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU
VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Správa o stave Schengenu za rok 2022

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Správa o stave Schengenu za rok 2022

Schengenský priestor bez kontroly vnútorných hraníc (ďalej len „schengenský priestor“) je historickým úspechom európskej integrácie. Od polozenia jeho základov v roku 1985 zmenil každodennú realitu miliónov ľudí. Schengenský projekt odstránil bariéry, zblížil ľudí a posilnil hospodárstva európskych krajín. Rýchlosť, s akou sa ľudia, tovar a služby pohybujú v rámci EÚ, pomáha zvyšovať európsku konkurencieschopnosť a vytvárať pracovné miesta a rast.

Vytvorenie schengenského priestoru zároveň zjednotilo kontinent vytvorením priestoru bez hraníc, ktorý je symbolom pre všetkých Európanov. Teší sa obrovskej podpore¹. Pre celú generáciu Európanov je len ťažko predstaviteľná myšlienka, že by sa na vnútorných hraniciach EÚ museli podrobovať hraničným kontrolám. Vďaka Schengenu môžu občania bez problémov cestovať medzi členskými štátmi za poznáním, štúdiom alebo prácou. Okrem toho by náklady v prípade neexistencie Schengenu boli extrémne vysoké², ako to nedávno drasticky preukázala pandémia ochorenia COVID-19.

Z niekoľkých kríz v posledných rokoch skutočne vyplynulo, že tento úspech nemožno považovať za samozrejmosť. Schengenský priestor čelil v roku 2015 prvej veľkej skúške v podobe migračnej krízy a viacerých závažných bezpečnostných hrozieb. Nedávno sa objavili nové výzvy v súvislosti s pandemiou, ako aj s veľkým počtom príchodov ľudí v dôsledku vojny na Ukrajine.

Vďaka odhodlaniu EÚ a členských štátov a pokroku, ktorý sa dosiahol v posledných rokoch, Schengen preukázal svoju odolnosť a z týchto skúšok vyšiel silnejší. Hoci problémy naďalej existujú, Schengen celkovo funguje dobre. Potvrdzujú to výsledky pravidelných schengenských hodnotení, z ktorých vyplýva len niekoľko prípadov systémových nedostatkov, ako aj ďalšie nástroje, ktoré máme zavedené na posudzovanie fungovania schengenského priestoru a vnútroštátnych spôsobilostí na kontrolu hraníc v členských štátoch.

Schengenský systém bol v posledných rokoch vystavený skúške rôznymi krízami, ktoré viedli k ad hoc politickým diskusiám o Schengene. Viac než kedykoľvek predtým sa ukázalo, že úspechy Schengenu by sa nemali považovať za samozrejmosť. Pri všetkých nedávnych výzvach sa pozornosť upriamila na potrebu podniknúť rozhodné kroky na zlepšenie štruktúry správy schengenského priestoru, aby sa zabezpečilo jeho dobré fungovanie. Komisia v novembri 2020 zriadila každoročné schengenské fórum ako prvý krok na podporu inkluzívnej politickej diskusie venovanej budovaniu silnejšieho schengenského priestoru založeného na vzájomnej dôvere. V rámci výmeny politických názorov na vysokej úrovni sa potvrdila potreba silnejšej správy Schengenu, čo bolo zopakované na druhom schengenskom fóre v máji 2021.

V tejto súvislosti Komisia vypracovala nový model správy schengenského priestoru vo forme „schengenského cyklu“, ktorý zabezpečuje pravidelnú „kontrolu stavu“ schengenského priestoru. Po diskusiách na Rade SVV v Lille sa tieto myšlienky začali naplňovať na prvom zasadnutí Rady pre Schengen, ktoré sa uskutočnilo 3. marca 2022. Schengen, ktorý je spoločným projektom, potrebuje spoločnú reakciu na aktuálne a budúce výzvy a záväzok členských štátov, inštitúcií EÚ a príslušných agentúr. Nové nariadenie, ktorým sa reformuje schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus, má ďalej prispieť k tomuto cieľu tým, že sa zabezpečí rýchla identifikácia nedostatkov a účinné následné postupy.

¹ Prieskum Eurobarometra, zima 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

Táto posilnená správa má zásadný význam pre nadviazanie na ambiciózne program stanovený pre Schengen v schengenskej stratégii, ktorú Komisia predložila v júni 2021. Na to, aby bol schengenský priestor silnejší a odolnejší, je potrebné urýchlene prijať posilnený legislatívny rámec a vykonávanie.

V tejto správe o stave Schengenu sa identifikujú kľúčové prvky nového modelu správy schengenského priestoru, hodnotí sa vykonávanie schengenskej stratégie ako celku a takisto aj jej jednotlivých zložiek a stanovujú sa priority pre schengenský priestor na roky 2022 – 2023. Riešia sa v nej aj právne povinnosti Komisie³ podávať správy o situácii, pokiaľ ide o neexistenciu kontroly vnútorných hraníc, o výsledkoch schengenských hodnotení a o stave vykonávania odporúčaní. Táto správa slúži ako vzor pre budúcnosť: ako prvý krok v rámci ročného schengenského cyklu by každá budúca správa o stave Schengenu mala otvoriť každoročné podávanie správ o stave Schengenu, v rámci ktorého sa určia priority na nasledujúci rok a ktorého cieľom je zabezpečiť diskusie o pokroku dosiahnutom na konci daného roka. Správa o stave Schengenu by mala byť základom pre zintenzívnený politický dialóg, monitorovanie a presadzovanie schengenského acquis.

1. Posilnenie správy schengenského priestoru

Oblasť, ktorá závisí od vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi a v konečnom dôsledku od správneho a efektívneho vykonávania schengenského právneho rámca, si vyžaduje silnú a štruktúrovanú správu. Po diskusiách na prvom⁴ a druhom⁵ schengenskom fóre⁶ a s cieľom skutočne posilniť Schengen z dlhodobého hľadiska bol vytvorený nový model správy Schengenu. Počas prvého zasadnutia Rady pre Schengen v marci 2022 členské štáty túto potrebu opätovne potvrdili a schválili **schengenský cyklus**, ktorý predložila Komisia. Týmto cyklom sa zabezpečuje pravidelná „kontrola stavu“ Schengenu, ktorá umožňuje včas identifikovať problémy s cieľom zabezpečiť spoločnú zodpovednosť a podporiť prijatie príslušných opatrení.

Východiskovým bodom ročného schengenského cyklu je výročná správa o stave Schengenu, prostredníctvom ktorej Komisia spustí proces správy tým, že identifikuje hlavné výzvy pre schengenský priestor a prioritné opatrenia, ktoré je potrebné riešiť na vnútroštátnej aj európskej úrovni. V rámci schengenského cyklu bude Komisia pravidelne predkladať schengenský barometer s cieľom poskytnúť aktuálne informácie o stave Schengenu⁷.

Medziinštitucionálne diskusie v rámci **schengenského fóra** a politické rokovania na júnovom zasadnutí **Rady pre Schengen**⁸ poskytnú potrebný politický impulz v kľúčových strategických

³ V tejto správe sa rieši právna povinnosť Komisie predkladať správy podľa článku 20 nariadenia Rady 1053/2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis*, a podľa článku 33 Kódexu schengenských hraníc [nariadenie (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice]. Jej cieľom je takisto zabezpečiť prepojenie s inými podobnými správami, ktoré sa doteraz predložili v súvislosti s rôznymi prvkami týkajúcimi sa stavu Schengenu, s oznámením Späť k Schengenu, pravidelnými správami o vykonávaní Európskej migračnej agendy, so správami o migrácii a azyle, správou o systematických kontrolách, správou (-ami) o interoperabilite, správou o pokroku v oblasti bezpečnostnej únie.

⁴ 30. novembra 2020.

⁵ 17. mája 2021.

⁶ Komisia zriadila schengenské fórum s cieľom podnietiť konkrétnejšiu spoluprácu a vzájomnú dôveru so zámerom priniesť politický impulz zhodnotením dosiahnutých úspechov a prekážok, ktoré sa vyskytli, a stanovením ďalšieho smerovania pre Schengen.

⁷ Komisia predstavila schengenský barometer na prvom zasadnutí Rady pre Schengen v marci 2022.

⁸ Rada pre Schengen je iniciatíva francúzskeho predsedníctva v Rade EÚ, ktorá bola zriadená v rámci Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci vo formáte zmiešaného výboru (to znamená, že zahŕňa aj krajiny pridružené k schengenskému priestoru – Island, Nórsko, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko) a ktorá sa venuje diskusiám na vysokej politickej úrovni o otázkach týkajúcich sa Schengenu, a zapája do diskusie všetkých príslušných aktérov, najmä agentúry.

Rámček 1. Prvý schengenský cyklus – priority na roky 2022/2023

Hlavnými prioritnými opatreniami pre schengenský priestor sú:

1. posilnenie riadenia **vonkajších hraníc**;
2. zabezpečenie, aby **kontroly vnútorných hraníc** boli opatreniami používanými ako **krajné riešenie**, ktoré sa zachovávajú počas obmedzeného obdobia a v prípade potreby ich dopĺňajú zmierňujúce opatrenia;
3. posilnenie vnútornej **bezpečnosti** prostredníctvom intenzívnejšej policajnej spolupráce v rámci EÚ.

Na dosiahnutie týchto cieľov je nevyhnutné rýchle vykonávanie týchto prioritných opatrení:

- prijatie a vykonávanie viacročnej strategickej politiky **európskeho integrovaného riadenia hraníc**,
- zabezpečenie systematických kontrol všetkých cestujúcich na vonkajších hraniciach,
- včasné zavedenie **novej IT architektúry a interoperability pre riadenie hraníc** do roku 2023,
- uplatňovanie nového **schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu**,
- zabezpečenie úplného vykonávania mandátu agentúry **Frontex a Europolu**,
- posilnenie vnútroštátnych systémov návratu,
- plné využívanie dostupných nástrojov **cezhraničnej policajnej spolupráce**,
- zrušenie všetkých dlhotrvajúcich **kontrol vnútorných hraníc**.

Ďalšou kľúčovou prioritou na zlepšenie legislatívneho rámca je rýchle prijatie návrhov predložených Komisiou vrátane:

- zmeny **Kódexu schengenských hraníc**,
- návrhov týkajúcich sa **policajnej spolupráce**,
- návrhu týkajúceho sa **preverovania**.

2. Pokrok v rámci schengenskej stratégie

V schengenskej stratégii Komisia stanovila opatrenia na dobré fungovanie schengenského priestoru. Od jej prijatia v júni 2021 Komisia splnila svoj prísľub a zabezpečila, aby boli nástroje na podporu schengenského priestoru rýchlo predložené. Tri piliere, o ktoré sa opiera schengenský priestor: **účinné riadenie vonkajších hraníc, opatrenia kompenzujúce neexistenciu kontroly vnútorných hraníc a spoľahlivá správa** sa posilnili a vybavili aktualizovanými nástrojmi, aby boli vhodné na riešenie nových okolností. Nastal čas realizovať zostávajúce návrhy a záväzky spolu so zapojením členských štátov a iných zainteresovaných strán, ktoré je nevyhnutné na zabezpečenie spoločnej zodpovednosti.

Kľúčovou prioritou zostáva implementácia jedného z technologicky najvyspelejších systémov riadenia hraníc na svete. Počas minulého roka členské štáty, agentúra eu-LISA¹⁰ a Komisia ďalej zintenzívnili svoje úsilie, pokiaľ ide o zavádzanie **novej IT architektúry a interoperability** v súlade s dohodnutými harmonogramami. Teraz je nesmierne dôležité zabezpečiť, aby všetky zainteresované strany prijali v rámci svojich zodpovedností potrebné opatrenia, aby sa vyhli novým oneskoreniam, ktoré by ohrozili celkový harmonogram¹¹ zavedenia úplne novej architektúry a interoperability do konca roku 2023. Oneskorenia dodávok, zle vybavené hraničné

¹⁰eu-LISA je agentúra Európskej únie, ktorá riadi prevádzku rozsiahlych informačných systémov, spravuje záležitosti týkajúce sa slobody, spravodlivosti a bezpečnosti.

¹¹ Uvedenie obnoveného Schengenského informačného systému (SIS) do prevádzky je naplánované na september 2022 a Komisia prijme rozhodnutie o stanovení presného dátumu úplného uplatňovania nových nariadení, keď budú splnené požiadavky [článok 66 nariadenia (EÚ) 2018/1861 a článok 79 nariadenia (EÚ) 2018/1862]; Uvedenie systému vstup/výstup (EES) do prevádzky bolo odložené na november 2022. Uvedenie Európskeho systému pre cestovné informácie a povolenia (ETIAS) do prevádzky je naplánované na máj 2023.

priechody a problémy s kvalitou môžu spôsobiť dominový efekt, ktorý ovplyvní iné systémy a funkcie.

Vykonalí sa dôležité kroky s cieľom modernizovať a zefektívniť podávanie a vybavovanie žiadostí o vízum a zároveň na posilnenie bezpečnosti schengenského priestoru. Digitálna dokumentácia je efektívnejšia a bezpečnejšia. Komisia 27. apríla 2022 predložila návrh o **digitalizácii konaní o udelení víza**.

V decembri 2021 Komisia prijala súbor návrhov o schengenskej a policajnej spolupráci. Cieľom návrhu na revíziu **Kódexu schengenských hraníc**¹² je zvýšiť zrozumiteľnosť, pokiaľ ide o pravidlá týkajúce sa obnovenia kontrol vnútorných hraníc a využívania alternatívnych opatrení. Zároveň sa v ňom navrhuje zaviesť spoločné nástroje na efektívnejšie riadenie vonkajších hraníc v krízových situáciách, ako napríklad v prípade krízy v oblasti verejného zdravia alebo v situácii, keď dochádza k inštrumentalizácii migrantov na politické účely.

Tieto opatrenia dopĺňajú legislatívne návrhy na posilnenie vnútornej bezpečnosti Európskej únie v súlade so Stratégiou EÚ pre bezpečnostnú úniu. **Návrhy týkajúce sa policajnej spolupráce**¹³ poskytujú ucelený právny rámec EÚ, vďaka ktorému budú mať orgány presadzovania práva rovnaký prístup k informáciám v držbe iných členských štátov na boj proti trestnej činnosti a terorizmu. Účinná a bezproblémová policajná spolupráca pomôže posilniť predchádzanie trestným činom, ich odhaľovanie a vyšetrovanie v EÚ, čím sa posilní bezpečnosť pre každého, kto žije a pohybuje sa v schengenskom priestore. Spoločné normy pre spoločné hliadky uľahčia prácu príslušníkom polície, ktorí sa tejto činnosti zúčastňujú a pôsobia na území iných krajín EÚ, a zároveň podporia spoločnú kultúru policajnej práce v EÚ. Rýchly pokrok pri dosahovaní dohody prispeje k zabezpečeniu dobrého fungovania schengenského priestoru. Očakáva sa, že proces rokovania sa dokončí v roku 2023.

Posilnenie bezpečnosti v priestore bez kontroly vnútorných hraníc si vyžaduje bezpečné vonkajšie hranice. Od roku 2017 sa od členských štátov a krajín pridružených k Schengenskému priestoru vyžaduje, aby vykonávali v **príslušných databázach systematické kontroly všetkých osôb prekračujúcich vonkajšie hranice EÚ**¹⁴ vrátane osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb. Cieľom tohto opatrenia bolo posilniť vnútornú bezpečnosť EÚ po zistení, že medzi zahraničnými teroristickými bojovníkmi vracajúcimi sa do EÚ boli občania EÚ. V správe Európskeho parlamentu a Rade sa analyzuje vykonávanie a vplyv týchto systematických kontrol. Zistilo sa, že uplatňovanie systematických kontrol osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, s použitím príslušných databáz vyplnilo dôležité medzery v právnych predpisoch, a to aj napriek problémom, ktorým čelia členské štáty pri vykonávaní týchto pravidiel. Komisia má v úmysle tieto problémy riešiť a podporovať členské štáty pomocou tzv. soft law, najmä nadchádzajúcej revízie Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže¹⁵, ktorú používajú príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní hraničných kontrol osôb.

¹² Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Zahŕňajú návrh odporúčania Rady týkajúceho sa operačnej policajnej spolupráce (COM/2021/780 final), návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o výmene informácií medzi orgánmi presadzovania práva členských štátov (COM/2021/782 final) a návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o automatizovanej výmene údajov na účely policajnej spolupráce (COM/2021/784 final).

¹⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/458 z 15. marca 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz (Ú. v. EÚ L 74, 18.3.2017, s. 1 – 7).

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

Rámček 2. Európska pohraničná a pobrežná stráž – hlavné vývojové trendy

- Pri uplatňovaní nariadenia o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži z roku 2019 sa dosiahol významný pokrok¹⁶.
- Od 1. januára 2021 Frontex podporuje členské štáty pri ochrane vonkajších hraníc a pri návratoch prostredníctvom stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Stály zbor v súčasnosti tvorí viac ako 6 000 príslušníkov a do roku 2027 dosiahne svoju plnú kapacitu 10 000 príslušníkov. Frontex v súčasnosti nasadzuje každý deň v priemere 2 000 príslušníkov na pozemných, námorných a vzdušných vonkajších hraniciach a na podporu návratov.
- Cieľom nového strategického politického cyklu bude zaručiť účinné a ucelené využívanie európskej pohraničnej a pobrežnej stráže, ktorá združuje viac ako 120 000 príslušníkov pohraničnej a pobrežnej stráže a expertov v oblasti návratu z členských štátov a Frontexu. Tento rámec lepšie prepojí rôzne politiky a nástroje a jeho cieľom bude vyplniť medzery medzi ochranou hraníc, bezpečnosťou, návratom a migráciou a zároveň zabezpečiť ochranu základných práv.
- Po konzultácii s Európskym parlamentom a Radou, ktorá sa už začala, Komisia plánuje do konca roku 2022 prijať prvú viacročnú strategickú politiku európskeho integrovaného riadenia hraníc, ktorá sa má vykonávať a doplniť stratégiami, ktoré prijme Frontex a vnútroštátne orgány.
- Dodatočné strategické riadenie sa poskytne na zasadnutí Správnej rady agentúry na vysokej úrovni. Zasadnutia Rady pre Schengen takisto poskytujú príležitosť diskutovať raz ročne na politickej úrovni o záležitostiach súvisiacich s vykonávaním európskeho integrovaného riadenia hraníc zo strany Európskej pohraničnej a pobrežnej stráže vrátane Frontexu.
- Komisia prijala 21. decembra 2021 aj vzor dohôd o pracovných podmienkach, ktoré má Frontex používať pri spolupráci s tretími krajinami, a vzorovú dohodu o štatúte na reguláciu nasadzovania tímov stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže v tretích krajinách.
- V oblasti návratu Frontex dosiahol významný pokrok aj v rozvoji svojich kapacít na podporu členských štátov pri návrate a reintegrácii. Konkrétne vo februári 2022 nastúpil do funkcie zástupca generálneho riaditeľa pre návraty a operácie, ktorý dohliada na novú divíziu pre návrat.
- Členským štátom sa poskytuje zvýšená podpora v oblasti dobrovoľného návratu a od apríla 2022 sa zaviedli spoločné reintegračné služby Frontexu s cieľom poskytovať členským štátom podporu v oblasti reintegrácie.
- Frontex napreduje vo vytváraní svojich kapacít na organizovanie návratových operácií z vlastnej iniciatívy agentúry. Prvý úspešný let bol zorganizovaný do Albánska v januári 2022.
- Agentúra prešla dôležitými štrukturálnymi zmenami, pričom v novembri 2021, januári 2022 a vo februári 2022 nastúpili do funkcie traja zástupcovia výkonného riaditeľa.
- Zaviedli sa všetky hlavné moduly plne funkčného monitorovacieho systému, aby sa zabezpečil súlad činností Frontexu so základnými právami. Konkrétne nový pracovník pre základné práva nastúpil do funkcie v júni 2021 a jeho zástupca v marci 2022. Ich prácu podporuje 20 členov monitorovacej skupiny pre základné práva, pričom ich počet sa do konca leta zvýši na 46 členov.
- Frontex plní mimoriadne dôležitú úlohu podporovať členské štáty pri riadení spoločných vonkajších hraníc Európskej únie. Komisia rýchlo zorganizuje výberové konanie, ktoré povedie k vymenovaniu nového výkonného riaditeľa, aby sa zabezpečila úplná kontinuita činnosti agentúry.
- Správna rada Frontexu bude naďalej posilňovať dohľad nad vnútorným riadením agentúry a jej činnosťami. Vzhľadom na rozšírený mandát a výrazne posilnené zdroje by mala agentúra zároveň zabezpečiť svoju plnú zodpovednosť voči inštitúciám EÚ. V rámci prípravy na nadchádzajúce hodnotenie fungovania agentúry začne Komisia dialóg s Európskym parlamentom a Radou o jej riadení.

¹⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1896 z 13. novembra 2019 o európskej pohraničnej a pobrežnej stráži a zrušení nariadení (EÚ) č. 1052/2013 a (EÚ) 2016/1624 (Ú. v. EÚ L 295, 14.11.2019).

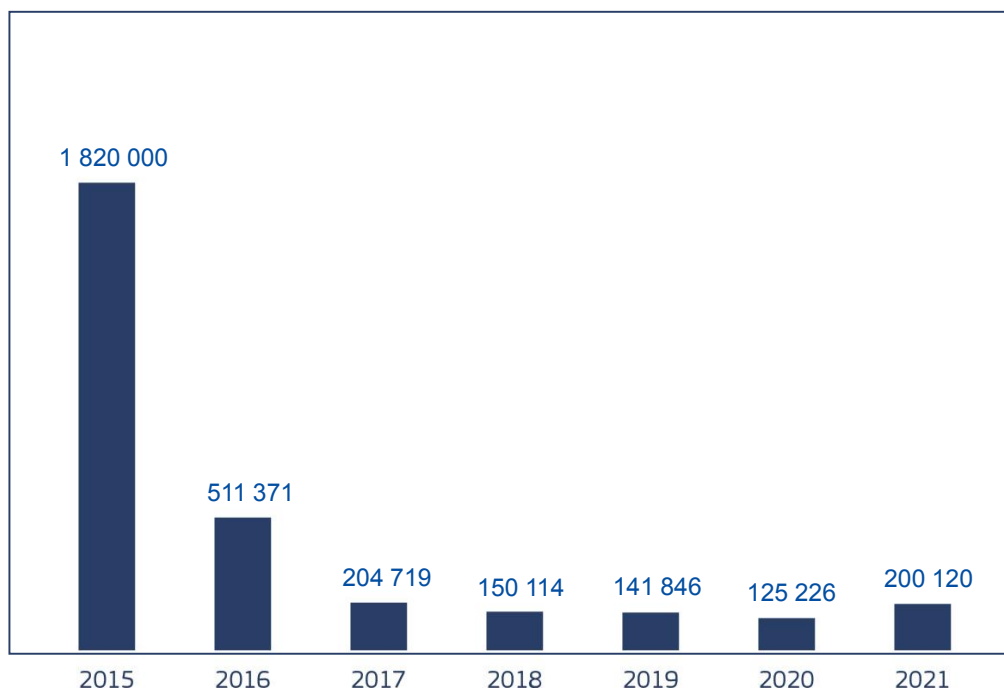
3. Stav schengenského priestoru

3.1. Situácia na vonkajších hraniciach

Vonkajšie hranice EÚ každoročne prekročia stovky miliónov ľudí, čo z EÚ robí najobľúbenejšiu destináciu na svete. V súčasnosti môže výhody bezvízového cestovania do Európskej únie využívať približne 1,3 miliardy ľudí z takmer 60 krajín na celom svete.

Hoci veľká väčšina štátnych príslušníkov tretích krajín prichádza do EÚ povoleným spôsobom, neregulárna migrácia zostáva naďalej výzvou. V roku 2021 Frontex oznámila 200 000 neoprávnených prekročení hraníc. V tom roku bol počet neoprávnených príchodov do Litvy, Poľska a Lotyšska viac ako desaťkrát vyšší ako v roku 2020 v dôsledku **inštrumentalizácie** migrantov na politické účely, ktorú zorganizoval bieloruský režim. V dôsledku rozhodných a presvedčivých opatrení zo strany EÚ sa však situácia teraz stabilizovala a počet prichádzajúcich z Bieloruska výrazne klesol.

Celkový počet neoprávnených prekročení hraníc



Pokiaľ ide o trendy, **trasa cez centrálnu Stredozemie s Talianskom ako hlavnou cieľovou krajinou** bola v roku 2021 opäť najpoužívanejšou migračnou trasou pre neregulárnu migráciu do EÚ (34 % nahlásených neoprávnených prekročení hraníc). Tento trend v roku 2022 pokračoval: k 8. máju 2022 bolo na tejto trase hlásených takmer 11 800 príchodov, čo je o 7,6 % menej v porovnaní s rovnakým obdobím minulého roka. Celkový počet neoprávnených prekročení hraníc v roku 2022 predstavuje k 8. máju 11 797 do Talianska a len jeden na Maltu. Príchody do Španielska cez **západnú Stredozemie** a **západoafrické** trasy boli takisto naďalej vysoké: k 8. máju 2022 bolo zaznamenaných 10 475 neoprávnených prekročení hraníc, čo je o 32 % viac ako v rovnakom období roku 2021. Zatiaľ čo príchody na pevninskú časť Španielska sa v roku

Rámček 3. Ruská agresia voči Ukrajine – najväčšie európske vysídlenie ľudí od druhej svetovej vojny a okamžitá reakcia EÚ

Od začiatku ruskej vojenskej invázie na Ukrajinu vstúpilo do Európskej únie z Ukrajiny a Moldavska približne 6 miliónov ľudí, z ktorých 200 000 sú štátni príslušníci tretích krajín, ktorí nie sú ukrajinskými štátnymi príslušníkmi. Ukrajinci s biometrickým pasom prichádzajú ako cestujúci bez víz a často sa pripájajú k svojim rodinám a priateľom v rôznych členských štátoch.

EÚ účinne zvládla obrovské dôsledky tým, že sa spoliehala na opatrenia v rámci schengenského *acquis* aj mimo neho:

- Vzhľadom na výnimočnú situáciu na hraniciach Únie s Ukrajinou Komisia predložila operačné usmernenia¹⁸, ktorých cieľom je pomôcť príslušníkom pohraničnej stráže členských štátov riadiť príchody **na hranice efektívne** a zároveň zachovať vysokú úroveň bezpečnosti.
- Rada 4. marca 2022 na návrh Komisie po prvýkrát jednomyselne prijala vykonávacie rozhodnutie¹⁹, ktorým sa zavádza dočasná ochrana²⁰ v reakcii na hromadný prílev osôb utekajúcich z Ukrajiny v dôsledku vojny.
- Činnosť siete EÚ pre pripravenosť a mechanizmy krízového riadenia v oblasti migrácie²¹ sa zintenzívnila s cieľom zabezpečiť neustálu výmenu informácií a koordinovanú reakciu na výzvy, ktoré tieto udalosti vyvolali.
- Komisia takisto vytvorila **platformu solidarity**, ktorá spája členské štáty a krajiny pridružené k schengenskému priestoru, agentúry EÚ, medzinárodné organizácie s účasťou Ukrajiny a Moldavska, s cieľom koordinovať poskytovanie podpory ľuďom utekajúcim pred vojnou na Ukrajinu a krajinám, ktoré ich prijímajú.
- Na mimoriadnom zasadnutí Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci, ktoré sa konalo 28. marca, Komisia predložila desaťbodový akčný plán²², ktorý bol vopred dohodnutý s francúzskym predsedníctvom Rady EÚ, s cieľom uľahčiť silnejšiu európsku koordináciu pri prijímaní ľudí utekajúcich pred vojnou proti Ukrajine.
- **Agentúry EÚ** rýchlo poskytli konkrétnu podporu:
 - Agentúra **Frontex** okamžite nasadila ďalších zamestnancov na hranice medzi EÚ a Ukrajinou v rámci už existujúcej spoločnej operácie Terra²³ a takisto na základe žiadostí členských štátov. K 27. aprílu 2022 je na východných vonkajších hraniciach EÚ (vrátane Ukrajiny, Moldavska, Ruska a Bieloruska) rozmiestnených 297 členov stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže. Frontex pomohol aj 718 štátnym príslušníkom tretích krajín utekajúcim pred vojnou bezpečne sa vrátiť do krajiny pôvodu.
 - Agentúra Frontex aktívne podporuje úsilie moldavských úradov na mieste riešiť dve výzvy, ktorými sú regulácia prílevu a následného odlevu štátníkov utečencov utekajúcich pred vojnou na Ukrajinu. Po uzavretí dohody o štatúte s Moldavskom v rekordnom čase je k 27. aprílu v Moldavsku nasadených 70 príslušníkov stáleho zboru európskej pohraničnej a pobrežnej stráže.
 - Experti a prizvaní príslušníci **Europolu** nasadení na vonkajších hraniciach EÚ podporujú členské štáty, posilňujú sekundárne bezpečnostné kontroly a takisto analyzujú informácie

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN).

¹⁹ Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana.

²⁰ Dočasná ochrana poskytuje ľuďom na úteku pred vojnou právo na povolenie na pobyt, prístup k vhodnému ubytovaniu, na trh práce, lekársku starostlivosť, sociálnu starostlivosť, vzdelávanie a možnosť pre rodiny zlúčiť sa za určitých okolností bez toho, aby bolo dotknuté právo na prístup ku konaniu o azyle.

²¹ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2020/1366 z 23. septembra 2020 o mechanizme EÚ pre pripravenosť a riadenie kríz v oblasti migrácie.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ Spoločná operácia Terra 2022 organizovaná Frontexom prebieha v 12 členských štátoch EÚ a pokrýva 62 hraničných priechodov. Pri riadení hraníc podporuje vnútroštátne orgány celkovo viac ako 450 príslušníkov stáleho zboru z 28 krajín EÚ a Schengenu. Cieľom operácie je posilniť hraničnú kontrolu pozemných hraníc EÚ, pomôcť krajinám v boji proti cezhraničnej trestnej činnosti a posilniť vnútornú bezpečnosť EÚ.

o trestnej činnosti, aby dokázali pomôcť pri vyšetrovaní a vytvorili úplný súbor kriminálnych spravodajských informácií a konsolidovanú analýzu údajov.

- **Agentúra pre základné práva** uskutočnila návštevu všetkých členských štátov hraničiacich s Ukrajinou a Moldavskom, pričom pozorovala a analyzovala situáciu v oblasti základných práv na hraničných priechodoch a v registračných/prijímacích strediskách.
- Rada na základe návrhu Komisie prijala od 25. februára 2022 **čiasťočné pozastavenie zjednodušenia vízového režimu medzi EÚ a Ruskom**.

Celkovo už samotná existencia schengenského priestoru bez hraníc poskytla Európe jedinečnú príležitosť reagovať súdržne na výzvy, pričom tým, ktorí utekajú, ponúka možnosť využívať ochranu v krajine, ktorá im najviac vyhovuje, a zároveň uľahčuje ponuky solidarity a presuny z členských štátov v prvej línii k ostatným.

3.2. Situácia na vnútorných hraniciach

Od septembra 2015 sa hraničné kontroly na vnútorných hraniciach obnovili viac ako 280-krát. Existujú tri hlavné dôvody, pre ktoré členské štáty oznámili Komisii dočasné obnovenie hraničných kontrol v schengenskom priestore: 1. tie, ktoré boli znovu zavedené v súvislosti s utečeneckou krízou v roku 2015 na základe sekundárnych pohybov; 2. tie, ktoré boli znovu zavedené na boj proti terorizmu, a 3. tie, ktoré boli zavedené s cieľom obmedziť šírenie ochorenia COVID-19.

Komisia stále udržiava úzky politický a technický dialóg s tými členskými štátmi, ktoré majú dlhodobé kontroly na vnútorných hraniciach, s cieľom pochopiť situáciu a preskúmať možnosti konkrétnych alternatívnych opatrení. Komisia navrhla v roku 2017 upraviť platné pravidlá na základe odporúčaní Komisie²⁴ prijatých v tom istom roku s cieľom pripraviť pôdu na zrušenie dlhodobej kontroly vnútorných hraníc. Tento návrh však nezískal dostatočnú podporu v Rade. V nadväznosti na tieto diskusie a na základe konzultácií s členskými štátmi a so zainteresovanými stranami²⁵ Komisia v decembri 2021 predložila nové zmeny Kódexu schengenských hraníc, ktoré nahrádzajú predchádzajúci návrh. Navrhované cielené zmeny vychádzajú zo získaných poznatkov, ako aj skúseností získaných počas pandémie ochorenia COVID-19, riešia sa nimi obavy členských štátov a zároveň zachováva schengenský priestor, kde by akákoľvek kontrola vnútorných hraníc mala zostať poslednou možnosťou.

V nedávnom rozhodnutí v spojených veciach C-368/20 a C-369/20²⁶ Súdny dvor zdôraznil, že ako výnimočné opatrenie sa možnosť obnovenia kontroly vnútorných hraníc musí vykladať prísne²⁷. Komisia a Rada začali diskusie s členskými štátmi o dôsledkoch rozsudku. Komisia medzitým vzhľadom na rozsudok prehodnocuje najnovšie oznámenia o kontrole vnútorných hraníc.

²⁴ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/820 z 12. mája 2017 o primeraných policajných kontrolách a policajnej spolupráci v schengenskom priestore, C(2017) 3349 (Ú. v. EÚ L 122, 13.5.2017, s. 79 – 83), a odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/1804 z 3. októbra 2017 týkajúce sa vykonávania ustanovení Kódexu schengenských hraníc o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc v schengenskom priestore, C(2017) 6560 (Ú. v. EÚ L 259, 7.10.2017, s. 25 – 27).

²⁵ Ako sa uvádza v prílohe 2 k posúdeniu vplyvu, ktoré je sprievodným dokumentom k návrhu COM(2021) 891, v období od novembra 2020 do februára 2021 sa uskutočnili konzultácie so zainteresovanými stranami, do ktorých sa zapojili predovšetkým cieľové zainteresované strany prostredníctvom schengenského fóra a tematických seminárov rozdelených podľa témy a zainteresovaných strán. Zahŕňala členské štáty, Európsky parlament, dopravcov a MVO.

²⁶ Rozsudok sa týka zákonnosti predĺženia kontroly vnútorných hraníc nad rámec lehôt stanovených v Kódexe schengenských hraníc a v tejto súvislosti prináša dôležité objasnenia.

²⁷ Pozri bod 69 rozsudku C-368/20.

Rámček 4. Vplyv pandémie ochorenia COVID-19

Pandémia ochorenia COVID-19 odhalila potrebu stabilného rámca pre koordináciu a rozhodovanie na vonkajších hraniciach a v rámci schengenského priestoru v krízových situáciách. Na začiatku pandémie väčšina členských štátov znovu zaviedla kontroly vnútorných hraníc, pričom spoločná koordinácia medzi nimi nasledovala až neskôr, čo v niektorých prípadoch ohrozovalo riadne fungovanie jednotného trhu. V reakcii na to Komisia vyzvala Radu, aby prijala koordinované rozhodnutie²⁸, pokiaľ ide o cestovné obmedzenia vzťahujúce sa na cesty z tretích krajín do schengenského priestoru, ktoré nie sú nevyhnutné. K tejto výzve sa pripojili všetky členské štáty EÚ (s výnimkou Írska) a všetky krajiny pridružené k Schengenu a neskôr bola zahrnutá do odporúčania Rady²⁹. Členské štáty však toto odporúčanie uplatňovali veľmi odlišnými spôsobmi, čím ohrozili celkové fungovanie schengenského priestoru. Opatrenia *ad hoc* na zabezpečenie koordinácie, ktoré Komisia zaviedla za posledné dva roky, pomohli zvládnuť krízu usporiadanejším spôsobom. Komisia takisto spolupracovala s členskými štátmi na identifikácii ich potrieb v záujme účinného riešenia pandémie, najmä v kontexte integrovaných dojednaní Rady o politickej reakcii na krízu (IPCR). Kríza však odhalila aj potrebu osobitného právneho rámca pre takéto opatrenia na vonkajších hraniciach v prípade akýchkoľvek podobných situácií v budúcnosti, čo je súčasťou návrhu Komisie na zmenu Kódexu schengenských hraníc, ktorý bol prijatý v decembri 2021. Okolnosti pandémie ovplyvnili aj plánovanie a vykonávanie schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu, najmä v oblasti spoločnej vízovej politiky.

3.3. Dokončenie schengenského priestoru

Komisia sa od roku 2011 aktívne zasadzuje za dokončenie Schengenu a nalieha na členské štáty, aby urýchlene podnikli potrebné kroky, ktoré umožnia vstup tým členským štátom EÚ, ktoré ešte nie sú plne súčasťou priestoru bez kontroly vnútorných hraníc. Zvýši sa tým bezpečnosť v celej EÚ.

Počas posledných mesiacov sa vykonali dôležité politické kroky. V decembri 2021 Rada uznala³⁰, že Chorvátsko splnilo potrebné podmienky na uplatňovanie všetkých častí schengenského *acquis*. Teraz je na Rade, aby predložila návrh rozhodnutia³¹ o zrušení kontrol na vnútorných hraniciach a aby viedla konzultácie s Európskym parlamentom.

Na rozhodnutie Rady okrem toho takisto čaká Rumunsko a Bulharsko, pričom naďalej aktívne uplatňujú schengenské *acquis*, najmä v súvislosti s riadením vonkajších hraníc s Ukrajinou. Komisia od roku 2011 potvrdzuje, že Bulharsko a Rumunsko spĺňajú potrebné podmienky na vstup do Schengenu. Oba členské štáty v súvislosti s reformovaným schengenským hodnotiacim a monitorovacím mechanizmom prijali spoločné vyhlásenie³² Rade, v ktorom zdôraznili svoj záväzok správne uplatňovať schengenské *acquis* a prispievať k riadnemu fungovaniu priestoru bez kontroly vnútorných hraníc. Na potvrdenie tohto prísľubu a posilnenie vzájomnej dôvery pozvali na dobrovoľnom základe tím koordinovaný Komisiou, aby posúdil uplatňovanie najnovšieho vývoja schengenského *acquis* od hodnotení v roku 2011 so zameraním na riadenie vonkajších hraníc a policajnú spoluprácu. Komisia je pripravená koordinovať a vykonávať tieto dobrovoľné posudzovania. Komisia opätovne vyzýva Radu, aby prijala potrebné opatrenia na konsolidáciu

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Odporúčanie Rady (EÚ) 2020/912 o dočasnom obmedzení ciest do EÚ, ktoré nie sú nevyhnutné, a o možnom zrušení tohto obmedzenia, 30. júna 2020.

³⁰ Závery Rady o splnení podmienok nevyhnutných na úplné uplatňovanie schengenského *acquis* v Chorvátsku.

³¹ Toto rozhodnutie musia prijať jednomyselne jej členovia zastupujúci členské štáty, ktoré už uplatňujú príslušné ustanovenia, ako aj pristupujúci členský štát.

³² SÚHRNNÝ ZÁZNAM, VÝBOR STÁLÝCH PREDSTAVITEĽOV, 28. februára, 2. a 4. marca 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, bod 26.

schengenského priestoru prijatím rozhodnutia, ktoré umožní Bulharsku, Chorvátsku a Rumunsku stať sa jeho formálnou súčasťou³³.

Proces schengenského hodnotenia na posúdenie pripravenosti na vstup do schengenského priestoru prebieha aj v prípade Cypru. Európsky parlament prijal 3. mája 2022 na základe návrhu Komisie veľkou väčšinou správu o uplatňovaní ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačného systému na Cypre. Ako ďalší krok sa očakáva, že Rada v druhej polovici roku 2022 prijme rozhodnutie o uplatňovaní ustanovení schengenského *acquis* v oblasti Schengenského informačného systému na Cypre, po ktorom bude nasledovať hodnotenie fungovania systému.

4. Priority vyplývajúce zo schengenských hodnotení

Spolu so spoľahlivou správou sa dobre fungujúci schengenský priestor opiera o správne a včasné vykonávanie schengenského *acquis*. Týmto pravidlami sa zabezpečuje, aby všetky členské štáty uplatňovali jednotné kritériá na kontroly vstupu a výstupu na spoločnej vonkajšej hranici, rozvíjala sa spolupráca medzi pohraničnou strážou, vnútroštátnymi policajnými a justičnými orgánmi, využívali sa primerané systémy výmeny informácií a vykonávala sa spoločná politika návratu. Zabezpečujú sa nimi harmonizované podmienky vstupu a spoločná vízová politika v záujme zachovania vysokej úrovne vnútornej bezpečnosti a možnosti cestovať bez kontroly vnútorných hraníc. Vzhľadom na veľké množstvo osobných údajov, ktoré sa spracúvajú, kľúčovú úlohu zohráva dodržiavanie požiadaviek na ochranu údajov. Správnym vykonávaním všetkých týchto pravidiel sa nielenže zaručuje bezpečnosť občanov v priestore bez vnútorných hraníc, ale vytvárajú sa aj synergie medzi vnútroštátnymi orgánmi.

Správne vykonávanie schengenského *acquis* uľahčuje aj finančná podpora v rámci financovania EÚ (Fond pre vnútornú bezpečnosť, Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku a Fond pre azyl, migráciu a integráciu). Komisia sa snaží zabezpečiť, aby členské štáty mali dostatočné zdroje na vykonávanie odporúčaní vyplývajúcich zo schengenských hodnotení, ktoré majú finančné dôsledky. Pri zohľadnení harmonogramu hodnotení sa preto členským štátom odporúča, aby vyčlenili potrebné zdroje v rámci svojich vnútroštátnych programov s cieľom prednostne riešiť nedostatky zistené v hodnotiacich správach, najmä v prípade zistenia závažných nedostatkov.

Hoci zo schengenských hodnotení počas posledných rokov vyplýva, že členské štáty vo všeobecnosti vykonávajú schengenské *acquis* primerane, stále existujú určité kľúčové nedostatky a opatrenia, ktoré je potrebné riešiť ako priority. Na nedostatky by sa nemalo nazeráť izolovane, ale v ich vzájomných vzťahoch s rôznymi oblasťami, na ktoré sa vzťahuje schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus a vzhľadom na ich potenciál narúšať schengenský priestor. Niektoré z týchto nedostatkov majú horizontálny charakter v rôznych oblastiach politiky a vzhľadom na ich mnohoraké dôsledky môžu mať väčší vplyv na dobré fungovanie schengenského priestoru.

Počas prvého hodnotiaceho cyklu v rámci schengenského hodnotiaceho mechanizmu (2015 – 2019) sa zistili závažné nedostatky v desiatich hodnoteniach v troch oblastiach³⁴ a za roky 2020 –

³³ V súlade s požiadavkami príslušných aktov o prístupení Rada jednomyselne prijme svoje rozhodnutie po porade s Európskym parlamentom.

³⁴ Správa o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu podľa článku 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 Prvý viacročný program hodnotenia (2015 – 2019) [COM(2020) 779 final] a posúdenie vplyvu vykonané pri príprave návrhu reformy schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu (SWD/2021/119 final).

2021 ďalší prípad v štvrtej oblasti politiky³⁵. Tieto závažné nedostatky sa v niektorých prípadoch týkajú nedostatkov, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenského priestoru, alebo v iných prípadoch predstavujú vážne riziko pre základné práva. Keď sa zistia závažné nedostatky, členské štáty sa dôkladne monitorujú, aby sa zabezpečilo rýchle vykonanie nápravných opatrení, a to aj prostredníctvom vykonávania opätovných návštev. Reformovaný schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus prinesie ešte spoľahlivejší monitorovací systém, ktorý urýchli celý proces, najmä ak sa zistia závažné nedostatky, pre ktoré je ustanovený špecifický zrýchlený postup.

4.1. Riadenie vonkajších hraníc

Vonkajšie hranice musia byť chránené a riadené efektívne, pričom treba zabezpečiť, aby sa v plnej miere dodržiavali práva ľudí, ktorí hľadajú ochranu. Okrem bezproblémového prekračovania hraníc je potrebné zaistiť aj vysokú úroveň bezpečnosti. Pravidlom sú účinné a na bezpečnosť orientované postupy hraničných kontrol založené na komplexných informáciách pred príchodom a vyhľadávaní v príslušných databázach s cieľom zabezpečiť systematické kontroly všetkých osôb prekračujúcich vonkajšie hranice. Členské štáty sú takisto povinné zaistiť komplexný mechanizmus monitorovania vonkajších hraníc a účinný hraničný dozor s cieľom zabezpečiť úplnú informovanosť o situácii a poskytnúť primeranú reakciu vrátane záchrany životov na mori.

Osobitnou výzvou je inštrumentalizácia migrantov na politické účely, v súvislosti s ktorou Komisia v decembri 2021 predložila osobitné návrhy v reakcii na výzvu Európskej rady: zmenu Kódexu schengenských hraníc, ktorou sa stanovuje vymedzenie pojmu inštrumentalizácia migrácie³⁶, a nový nástroj na riešenie situácií inštrumentalizácie v oblasti migrácie a azylu³⁷. Očakáva sa, že prijatie týchto návrhov poskytne pevný rámec pre prípady inštrumentalizácie v budúcnosti a nebude potrebné uchýliť sa k *ad hoc* opatreniam podľa článku 78 ods. 3 ZFEÚ³⁸.

Európske integrované riadenie hraníc je spoločnou zodpovednosťou všetkých členských štátov a krajín pridružených k Schengenu, inštitúcií a agentúr Únie. V tejto súvislosti zohráva kľúčovú úlohu Európska pohraničná a pobrežná stráž, ktorá spája príslušné vnútroštátne orgány a agentúru Frontex. Nedostatky na vonkajších hraniciach jednej krajiny môžu mať vplyv na všetky členské štáty a následne môžu ohroziť fungovanie schengenského priestoru. Preto je potrebné, aby sa riadenie hraníc členských štátov navzájom integrovalo v záujme vytvorenia účinného, efektívneho a koordinovaného riadenia hraníc na vonkajších hraniciach EÚ.

Zo schengenských hodnotení vyplynulo, že v posledných rokoch členské štáty výrazne investovali do lepšej ochrany vonkajších hraníc, čo viedlo k zlepšeniam preukázaným počas druhého hodnotiaceho cyklu (začínajúceho od roku 2020) a k primeranej úrovni riadenia vonkajších hraníc vo všeobecnosti. V rámci hodnotení sa však zistili určité nedostatky, z ktorých jedným je, že vo všeobecnosti neexistuje **primeraná strategická správa a plánovanie vnútroštátnych spôsobilostí** na integrované riadenie hraníc. Výsledkom je obmedzená medziinštitucionálna spolupráca, prekrývanie sa kompetencií jednotlivých orgánov pre vonkajšie hranice a rozdrobené pridelovanie zdrojov. Týka sa to najmä dlhodobého plánovania **ľudských zdrojov a odbornej prípravy**, ako aj systematického využívania informačných systémov na

³⁵V prvom hodnotiacom cykle sa v rámci mechanizmu zistili závažné nedostatky v desiatich hodnoteniach v troch oblastiach, a to: riadenie vonkajších hraníc (Grécko, Island, Španielsko a Švédsko), spoločná vízová politika (Fínsko a Holandsko), Schengenský informačný systém (Belgicko, Francúzsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo). V rokoch 2020 – 2021 sa zistili závažné nedostatky v oblasti návratu v prípade Grécka.

³⁶COM(2021) 891.

³⁷COM(2021) 890.

³⁸ Komisia prijala 1. decembra 2021 návrh rozhodnutia Rady na základe článku 78 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) s cieľom podporiť Lotyšsko, Litvu a Poľsko zabezpečením opatrení a operačnej podpory potrebných na to, aby bol príchod osôb, ktoré Bielorusko využíva na účely inštrumentalizácie, riadený riadne a dôstojne a aby bolo zároveň zabezpečené úplné dodržiavanie základných práv.

kontrolu hraníc vrátane **nízkej úrovne pripojenia** v niektorých lokalitách na zabezpečenie systematických kontrol v príslušných databázach. Rozdielne vykonávanie a kvalita analýz rizík a posudzovania zraniteľnosti v členských štátoch vyvolávajú obavy.

Pokiaľ ide o kontrolu hraníc (hraničné kontroly a hraničný dozor), zo schengenských hodnotení vyplynulo, že členské štáty vo všeobecnosti uplatňujú schengenské *acquis* primerane. V rámci schengenského hodnotenia sa poukázalo aj na osvedčené postupy a inovačné činnosti, ktoré členské štáty zaviedli s cieľom účinne vykonávať schengenské kritériá. Napriek celkovo dobrému pokroku sa na niektorých hraničných priechodoch opakujú nedostatky v dozore na vonkajších hraniciach a nedostatočné postupy pri hraničných kontrolách. Kontrola hraníc sa vo väčšine členských štátov vykonáva v súlade s komplexnou analýzou rizík; stále však existujú nedostatky v spôsobe, akým niektoré členské štáty vykonávajú európsky model analýzy rizík pre kontrolu hraníc³⁹, čoho výsledkom je nedostatočná informovanosť o situácii, rozptýlené plánovanie zdrojov a neprimerané operačné opatrenia.

Na niektorých hraničných priechodoch sa hraničné kontroly nevykonávajú systematicky a nezodpovedajú normám. Súvisí to najmä s nedostatočnými ľudskými zdrojmi, nedostatkom riadne vyškolených príslušníkov pohraničnej stráže, ako aj slabým pripojením do databáz, čo bráni tomu, aby sa kontroly v príslušných databázach vrátane Schengenského informačného systému a databázy Interpolu odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD) vykonávali jednotne a systematicky, čo vedie k významným bezpečnostným medzerám. To by mohlo predstavovať hrozbu pre verejnú politiku, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu a EÚ ako celku.

Túto situáciu ešte zhoršuje nedostatočné vykonávanie a uplatňovanie smerníc o zodpovednosti dopravcov⁴⁰ a o **vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich**⁴¹ v niektorých členských štátoch. S cieľom bojovať proti nelegálnemu prísťahovalectvu a zabezpečiť účinné hraničné kontroly musia leteckí dopravcovia oznamovať do skončenia odbavenia na žiadosť orgánov, zodpovedných za vykonávanie kontrol osôb na vonkajších hraniciach, informácie týkajúce sa cestujúcich, ktorých budú tieto dopravcovia dopravovať k hraničnému priechodu, cez ktorý budú tieto osoby vstupovať na územie členského štátu. V opačnom prípade nemá pohraničná stráž k dispozícii všetky potrebné informácie na vykonávanie primeraných hraničných kontrol. Do konca roka 2022 sa plánuje revízia smernice o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich⁴², aby sa odstránili medzery, ktoré vyplynuli aj z hodnotenia v roku 2020, a aby sa zabezpečili podmienky na primerané vykonávanie.

Niekoľko členských štátov má **roztrieštený vnútroštátny situačný prehľad**, znížené detekčné spôsobilosti a obmedzené kapacity reakcie, najmä na námorných a pozemných hraniciach, a to v dôsledku chýbajúcich integrovaných systémov hraničného dozoru, nedostatočnej koordinácie a spolupráce medzi ich vnútroštátnymi orgánmi hraničnej kontroly, ako aj nejednotného **vykonávania európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR)**⁴³, čo ovplyvňuje kvalitu hraničnej kontroly. Tieto nedostatky by mohli znížiť prevádzkovú účinnosť riadenia vonkajších hraníc a schopnosť reakcie, a tým ohroziť schengenský priestor. Platí to najmä na námorných a pozemných hraniciach v dôsledku obmedzených spôsobilostí a integrovaných systémov

³⁹ Model spoločnej integrovanej analýzy rizík <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

⁴⁰ Smernica Rady 2001/51/ES z 28. júna 2001, ktorou sa dopĺňajú ustanovenia článku 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985.

⁴¹ Smernica Rady 2004/82/ES z 29. apríla 2004 o povinnosti dopravcov oznamovať údaje o cestujúcich.

⁴² Pozri prílohu I k pracovnému programu Komisie na rok 2022, COM(2021) 645 z 19. októbra 2021.

⁴³ Európsky systém hraničného dozoru (EUROSUR) je rámcom na výmenu informácií a spoluprácu medzi členskými štátmi a agentúrou Frontex s cieľom zlepšiť informovanosť o situácii a zvýšiť schopnosť reakcie na vonkajších hraniciach.

hraničného dozoru, čo ovplyvňuje kvalitu kontroly hraníc. Tieto nedostatky by mohli znížiť prevádzkovú účinnosť riadenia vonkajších hraníc a schopnosť reakcie, a tým ohroziť schengenský priestor.

Kľúčovou zásadou pri riadení vonkajších hraníc EÚ je rešpektovanie základných práv, a najmä zásady *zákazu vyhostenia alebo vrátenia*. V roku 2020 sa pozorovatelia z Agentúry Európskej únie pre základné práva začali zúčastňovať na schengenských hodnoteniach v oblasti vonkajších hraníc. Prispeli k identifikácii nedostatkov a odporúčaní na zlepšenie. Obvinenia z porušovania základných práv na vonkajších hraniciach sú vždy dôvodom na obavy. Na zabezpečenie ochrany základných práv na vonkajších hraniciach je nevyhnutné účinné posúdenie všetkých údajných porušení a v prípade potreby rýchle a nezávislé vyšetrovanie. V tejto súvislosti sú osvedčeným postupom nezávislé mechanizmy monitorovania základných práv, ktoré bude Komisia naďalej podporovať a financovať. Dodržiavanie základných práv je aspekt, na ktorý sa vzťahuje nový schengenský hodnotiaci a monitorovací mechanizmus, ktorým sa zabezpečí prijatie opatrení na predchádzanie všetkým nedostatkom a ich riešenie.

Rámček 5. Priority európskeho riadenia vonkajších hraníc

- efektívne vykonávanie európskeho integrovaného riadenia hraníc,
- zintenzívnenie využívania analýzy rizík pri kontrole hraníc a úplné začlenenie výsledkov posudzovania zraniteľnosti do plánovania a operácií Európskej pohraničnej a pobrežnej stráže,
- zlepšenie kvality hraničných kontrol uplatňovaním informačných postupov a zintenzívnenie využívania informácií pred príchodom zavedením informačných systémov na kontrolu hraníc vrátane prijatia návrhu na revíziu smernice o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich zo strany Komisie,
- posilnenie vnútroštátnych integrovaných systémov hraničného dozoru a spolupráce medzi agentúrami,
- zavedenie spoľahlivých národných systémov odbornej prípravy pre oblasť kontroly hraníc⁴⁴,
- vykonávanie vnútroštátnych monitorovacích mechanizmov pre základné práva.

4.2. Vízová politika

Schengenský priestor nemôže efektívne fungovať bez spoločnej vízovej politiky. Ide o nástroj na uľahčenie vstupu legálnych návštevníkov, ako sú turisti a služobne cestujúce osoby, a zároveň predchádza bezpečnostným rizikám a riziku neregulárnej migrácie do EÚ. Vo vízovom kódexe⁴⁵ sa stanovujú harmonizované postupy a podmienky na spracovanie žiadostí o víza a vydávanie víz, zatiaľ čo vízový informačný systém⁴⁶ zabezpečuje, aby konzuláty, pohraničná stráž, orgány presadzovania práva, imigračné a iné príslušné orgány mali prístup k údajom žiadateľov o víza.

Cestovné obmedzenia súvisiace s pandemiou ochorenia COVID-19 viedli k obrovskému poklesu žiadostí o schengenské víza. Kým pred pandemiou konzuláty štátov schengenského priestoru prijali 16 miliónov žiadostí o víza v roku 2018 a 17 miliónov v roku 2019, počet žiadostí klesol na 3 milióny v roku 2020 a na 2,5 milióna v roku 2021.

Pandémia takisto obmedzila vykonávanie schengenských hodnotení v tejto oblasti politiky vzhľadom na to, že hodnotenia prebiehajú na konzulátoch členských štátov v tretích krajinách s vízovou povinnosťou. V rokoch 2020 a 2021 bolo možné vykonať len dve hodnotenia. Mnohé členské štáty však výrazne pokročili pri vykonávaní svojich akčných plánov súvisiacich

⁴⁴ Spoločné základné študijné osnovy pre základnú odbornú prípravu pohraničnej a pobrežnej stráže v EÚ predstavujú jediné študijné osnovy, ktorými sa stanovujú základné vzdelávacie štandardy na operačnej úrovni pohraničnej stráže v členských štátoch Európskej únie. Komisia a agentúra Frontex neustále vyzývajú členské štáty, aby ich využívali.

⁴⁵ Nariadenie (ES) č. 810/2009 (Ú. v. EÚ L 243, 15.9.2009, s. 1).

⁴⁶ Nariadenie (ES) č. 767/2008 (Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 60).

s predchádzajúcimi hodnoteniami. Uzavretie 12 akčných plánov za posledné dva roky znamená, že značný počet zistených nedostatkov bol úspešne odstránený.

Členské štáty vo veľkej miere primerane vykonávajú spoločnú vízovú politiku prostredníctvom rozhodnutí, ktoré sú celkovo dobre odôvodnené, pokiaľ ide o udelenie alebo zamietnutie víz. Niektoré z hlavných problémov súvisia s týmito skutočnosťami:

- postupy členských štátov sa pri určovaní platnosti víz alebo požadovaných podporných dokumentov stále líšia, a to napriek pravidlám o platnosti víz zakotveným vo vízovom kódexe a právne záväzným harmonizovaným zoznamom sprievodných dokladov, ktoré prijala Komisia,
- nedostatočná odborná príprava a nedostatok pracovníkov, čo vedie k procesným chybám,
- využívanie externých poskytovateľov služieb je rozšírené, no monitorovanie ich činnosti je nedostatočné,
- používanie vízového informačného systému nie je optimálne vzhľadom na niekedy nedostatočnú kvalitu údajov, ktoré sa doň vkladajú, skutočnosť, že vnútroštátne systémy vybavovania vecí nie sú vždy prispôsobené pracovnému toku vízového kódexu a vízového informačného systému, nedostatočnú odbornú prípravu v oblasti informačných technológií a obmedzenú informovanosť o niektorých funkciách a prínosoch systému.

V rámci monitorovacieho procesu predchádzajúcich hodnotení Komisia opakovane vyzývala členské štáty, aby sa týmito otázkami zaoberali, a v rámci Nástroja finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (2021 – 2027), Fondu pre integrované riadenie hraníc, bola sprístupnená primeraná finančná podpora určená na podporu príslušných akcií.

Komisia 27. apríla 2022 predložila návrh o **digitalizácii konaní o udelení víza** s cieľom modernizovať a zefektívniť podávanie a vybavovanie žiadostí o udelenie víza a zároveň na posilnenie bezpečnosti schengenského priestoru. V ten istý deň Komisia navrhla zrušiť vízovú povinnosť pre štátnych príslušníkov Kuvajtu a Kataru. V nasledujúcich mesiacoch vykoná hodnotenie revidovaného vízového kódexu, ktorý nadobudol účinnosť vo februári 2020. Naďalej bude pozorne monitorovať tretie krajiny, ktorým bol udelený bezvízový prístup do EÚ, najmä prostredníctvom správy o mechanizme pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti⁴⁷, a bude takisto pokračovať v úzkej spolupráci s dotknutými členskými štátmi a so Spojenými štátmi s cieľom dosiahnuť úplnú reciprocitu v oblasti oslobodenia od vízovej povinnosti pre zostávajúce členské štáty, konkrétne Bulharsko, Cyprus a Rumunsko. Okrem toho Komisia v koordinácii s členskými štátmi pozorne sleduje občianstvo v rámci investičných programov realizovaných tretími krajinami bez vízovej povinnosti, keďže príjemcovia týchto schém môžu získať voľný prístup do schengenského priestoru. Nedávno sa Rada na návrh Komisie rozhodla dočasne pozastaviť požiadavky spojené s oslobodením od vízovej povinnosti pre držiteľov pasov Vanuatu, ktoré boli vydané po roku 2015, z dôvodu rizík spojených s jej programom Občianstvo za investície⁴⁸. Členské štáty budú musieť pokračovať v úzkej spolupráci s agentúrou eu-LISA a Komisiou na modernizácii svojich IT systémov na spracovanie víz, aby boli v súlade s modernizáciou vízového informačného systému. Schengenské hodnotenia v tejto oblasti politiky sa obnovia v júni 2022, pričom sa náležite zohľadní vyvíjajúca sa epidemiologická situácia.

⁴⁷ Komisia musí každoročne predložiť správu Európskemu parlamentu a Rade o nepretržitom plnení požiadaviek spojených s oslobodením od vízovej povinnosti krajinami, ktorých štátni príslušníci získali bezvízový vstup pred menej ako siedmimi rokmi, po úspešnom ukončení dialógu o liberalizácii vízového režimu (Albánsko, Bosna a Hercegovina, Čierna Hora, Gruzínsko, Moldavská republika, Severomacedónska republika, Srbská republika, Ukrajina). Štvrtá správa o mechanizme dočasného pozastavenia oslobodenia od vízovej povinnosti bola prijatá 4. augusta 2021 [COM(2021) 602].

⁴⁸ EÚ 2022/366.

Rámček 6. Priority vízovej politiky

- rýchly pokrok v rokovaní o návrhu týkajúcom sa digitalizácie konaní o udelení víza,
- rýchly pokrok v rokovaní o návrhu na oslobodenie od vízovej povinnosti pre Kuvajt a Katar,
- príprava vykonávania revidovaného vízového informačného systému,
- zintenzívnenie monitorovania tretích krajín, ktoré získali bezvízový prístup do EÚ,
- zintenzívnenie monitorovania systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, ktoré prevádzkujú tretie krajiny, v súlade s odporúčaním C/2022/2028⁴⁹,
- obnovenie vykonávania schengenských hodnotení od júna 2022.

4.3. Návrat osôb bez zákonného práva na pobyt

Zintenzívnenie úsilia o zníženie neregulárnej migrácie do EÚ a lepšia ochrana vonkajších hraníc by mali byť sprevádzané prijatím opatrení na účinný **návrat** štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov. Každý rok dostane príkaz opustiť územie približne 400 000 štátnych príslušníkov tretích krajín, ale len 140 000 (menej v roku 2020 aj v dôsledku reštriktívnych opatrení na zamedzenie šírenia pandémie) dotknutých osôb sa skutočne vráti do tretej krajiny, z ktorých približne 45 % predstavujú dobrovoľné návraty. Zlepšenie účinnosti systémov návratu členských štátov je takisto dôležitým aspektom práce na vytvorení spoločného systému EÚ pre návrat, ako sa stanovuje v Pakte o migrácii a azyle, v ktorom by sa skĺbili silnejšie štruktúry vo vnútri EÚ, najmä posilnený právny rámec s prepracovaným znením smernice o návrate, s účinnejšou spoluprácou s tretími krajinami. Okrem toho sa v súlade so stratégiou EÚ o dobrovoľnom návrate a reintegrácii prijatej v apríli 2021 vyvíja jednotnejší a koordinovanejší prístup medzi členskými štátmi na uvoľnenie plného potenciálu dobrovoľného návratu a reintegrácie s cieľom zvýšiť účinnosť a udržateľnosť spoločného systému EÚ pre návraty, z ktorého budú mať vzájomný prospech navrátilci, EÚ a dotknuté tretie krajiny.

Pri schengenských hodnoteniach sa preukázali zlepšenia v tejto oblasti, pričom vnútroštátne právne predpisy a postupy členských štátov sú teraz lepšie zosúladené s požiadavkami smernice o návrate. Stále je však potrebné vykonať zlepšenia, aby sa zabezpečilo plné dodržiavanie základných práv. V jednom členskom štáte sa zistili závažné nedostatky v dôsledku neprimeraných podmienok zadržiavania a nedostatočných procesných záruk.

Okrem toho, pokiaľ ide o účinnosť systémov návratu, nie všetky členské štáty systematicky vydávajú rozhodnutia o návrate pre štátnych príslušníkov tretích krajín bez zákonného práva na pobyt. Existujú odlišné postupy týkajúce sa zákazov vstupu, ktoré sa nevydávajú systematicky, keď si štátni príslušníci tretích krajín nesplnia povinnosť návratu, čím sa obmedzuje ich odrádzajúci účinok.

Účinné presadzovanie rozhodnutí o návrate zostáva výzvou, ktorú ovplyvňuje aj obmedzená spolupráca tretích krajín v oblasti readmisie. Napriek týmto vonkajším výzvam existujú vo vnútroštátnych systémoch prekážky, ktoré sa zistili v rámci schengenských hodnotení a ktoré bránia účinnosti systémov návratu členských štátov. Okrem toho je potrebné zlepšiť zber údajov v oblasti návratu, aby sa umožnila lepšia tvorba politiky, vykonávanie a hodnotenie. Hlavné problémy, ktoré zistili viaceré členské štáty, sa týkajú:

- obmedzených/nedostatočných zdrojov určených na návrat, pokiaľ ide o personál a infraštruktúru,
- nedostatočného alebo neúčinného monitorovania vykonávania rozhodnutí o návrate, a to aj prostredníctvom IT systémov riadenia prípadov návratu,

⁴⁹ C(2022) 724 final.

- obmedzenej dostupnosti a využívania programov dobrovoľného návratu a reintegrácie (a to aj v súvislosti s poradenstvom v oblasti návratu),
- obmedzeného používania alternatív k zaisteniu na účely predchádzania útekou a chýbajúcej dostatočnej špecializovanej kapacity na zaistenie.

Komisia úzko spolupracuje s členskými štátmi s cieľom zabezpečiť úplné vykonávanie pravidiel návratu a podľa potreby aj následné opatrenia, a to aj prostredníctvom postupov v prípade nesplnenia povinnosti. Osobitný dôraz sa kladie na vykonávanie konaní o návrate, ako je vydávanie rozhodnutí o návrate a ich účinné presadzovanie, ako aj na dodržiavanie práv migrantov – najmä detí a zraniteľných osôb – počas všetkých krokov procesu návratu.

Komisia vymenovala 2. marca 2022 prvého koordinátora EÚ pre návrat. Koordinátor pre návrat prepojí jednotlivé oblasti politiky návratu EÚ, pričom bude vychádzať z pozitívnych skúseností členských štátov s riadením návratov a uľahčí plynulé a vzájomne prepojené vykonávanie procesu návratu. Komisia v súčasnosti vytvára sieť na vysokej úrovni pre návrat, ktorá bude podporovať koordinátora pre návrat s cieľom uľahčiť praktickú spoluprácu medzi členskými štátmi, Komisiou a agentúrou Frontex a bude slúžiť ako dôveryhodný priestor na konštruktívnu výmenu a dialóg o otázkach návratu na vysokej úrovni.

Rámček 7. Priority politiky návratu

- rýchle prijatie obnoveného právneho rámca pre návrat na základe prepracovanej smernice o návrate,
- podpora dobrovoľného návratu a reintegrácie ako neoddeliteľnej súčasť spoločného systému EÚ pre návrat v súlade so stratégiou EÚ pre dobrovoľný návrat a reintegráciu,
- plné využívanie operačnej a praktickej podpory, ktorú môže agentúra Frontex v tejto oblasti poskytnúť.

4.4. Policajná spolupráca⁵⁰

V priestore bez kontroly vnútorných hraníc je na zaistenie bezpečnosti a dôvery v rámci schengenského priestoru, a najmä pohraničných regiónov, nevyhnutná stabilná **policajná spolupráca** medzi členskými štátmi. Podľa Hodnotenia hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti v EÚ z roku 2021 (EU SOCTA), ktoré zverejnil Europol, takmer 70 % organizovaných zločineckých sietí pôsobí vo viac ako troch členských štátoch. Príslušníci polície musia byť schopní účinne, rýchlo a systematicky spolupracovať v celej EÚ v boji proti nadnárodnému zločinu.

Schengenské hodnotenia, ktoré sa doteraz uskutočnili v oblasti policajnej spolupráce, poukázali na skutočnosť, že aj keď členské štáty zo všeobecného právneho hľadiska dodržiavajú schengenské *acquis*, **existuje mnoho prekážok, ktoré v praxi bránia členským štátom v používaní niektorých nástrojov cezhraničnej policajnej spolupráce**, ktoré majú k dispozícii.

Cezhraničnú policajnú spoluprácu, ako sa uvádza v návrhu odporúčania Rady týkajúceho sa operačnej policajnej spolupráce, sťažuje to, že v mnohých členských štátoch vedľa seba existujú rôzne policajné orgány, ako je vojenská polícia, civilná polícia, štátna, regionálna alebo miestna polícia. Je nevyhnutné, aby každý členský štát zorganizoval svoju vnútornú koordináciu takým spôsobom, aby sa na cezhraničnej a medzinárodnej policajnej spolupráci mohli zúčastňovať všetky príslušné útvary. Na tento účel takmer všetky členské štáty určili jednu službu ako

⁵⁰ „Policajná spolupráca“ zahŕňa všetky príslušné orgány členských štátov vrátane polície, colných orgánov a iných orgánov presadzujúcich výkon práva špecializovaných v oblastiach predchádzania trestným činom alebo ich odhaľovania a vyšetrovania (článok 87 ZFEÚ).

jednotné kontaktné miesto⁵¹, ktoré je zodpovedné za celú cezhraničnú a medzinárodnú operačnú spoluprácu v oblasti presadzovania práva a výmenu informácií. Jednotné kontaktné miesta, ktoré sú základným prvkom cezhraničnej operačnej spolupráce v oblasti presadzovania práva a výmeny informácií, trpia nedostatočnou integráciou a nedostatočnou špecializovanou odbornou prípravou zamestnancov, čo obmedzuje prínos prudkého nárastu výmeny informácií za posledné roky.

Účinná cezhraničná spolupráca si vyžaduje interoperabilné komunikačné prostriedky a mobilný prístup k príslušným databázam v súlade s potrebnými zárukami. Technické systémy používané na vnútroštátnej úrovni by mali byť k dispozícii na bezpečnú cezhraničnú výmenu informácií vrátane zabezpečeného e-mailu, ako aj rádiokomunikačných systémov, najmä v prípade prenasledovania. V dôsledku nedostatku primeraných technických nástrojov vo väčšine členských štátov príslušníci polície používajú nezabezpečené rádiové komunikačné nástroje alebo mobilné telefóny, aby kontaktovali svoj príslušný dispečing na účely previerok osôb. To však prináša riziko zlyhania komunikácie (časté v horských oblastiach) a nedorozumení (napr. v prípade problémov s prepisom). Rovnaké riziká hrozia v prípade neexistencie vhodného mobilného prístupu príslušníkov polície v teréne k databázam. Keď príslušníci polície kontrolujú osobu počas spoločnej hliadky alebo počas cielených spoločných akcií v pohraničných oblastiach, potrebujú mať okamžitý a vhodný prístup k svojim národným a medzinárodným databázam, ku ktorým majú prístup podľa vnútroštátneho práva. Ak sa dostupné informácie alebo opatrenia, ktoré je potrebné vykonať, nezobrazia správne, hľadani zločinci môžu napríklad nepozorovane prejsť niekoľkými krajinami. Okrem príslušníkov polície v teréne potrebujú priamejší prístup do relevantných medzinárodných databáz aj vyšetrovatelia. Keďže väčšina zločincov pôsobí cezhranične, úspešné vyšetrovanie trestných činov si vyžaduje včasné odhalenie medzinárodných väzieb.

A napokon rozsah, v akom sa umožňujú **cezhraničné operačné policajné činnosti** (napríklad prenasledovanie alebo cezhraničné sledovanie), sa v rámci EÚ výrazne líši. Zatiaľ čo niektoré krajiny vo veľkej miere umožňujú vzájomný prístup k databázam orgánov presadzovania práva (vrátane colnej a pohraničnej stráže), iné stanovujú príliš úzke geografické alebo časové obmedzenia cezhraničného prenasledovania alebo neumožňujú zahraničným príslušníkom polície zadržať podozrivých na ich území počas cezhraničného prenasledovania.

Súčasťou schengenského *acquis* je Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (CISA)⁵², v ktorom sa stanovujú základné zásady policajnej spolupráce, a švédske rámcové rozhodnutie 2006/960/SVV, ktorým sa zjednodušuje výmena informácií medzi orgánmi presadzovania práva členských štátov Európskej únie. Ustanovenia dohovoru poskytujú zmluvným štátom značnú flexibilitu v spôsobe, akým sa rozhodnú ho vykonávať. V praxi sa na ďalší rozvoj tohto spoločného základu systematicky využívajú dvojstranné alebo mnohostranné dohody⁵³. V súčasnosti existuje približne 60 takýchto dohôd medzi členskými štátmi EÚ.

Hlavnou výzvou v oblasti policajnej spolupráce je to, že legislatívny rámec je roztrieštený a ponecháva členským štátom veľkú flexibilitu v spôsobe, akým sa ho rozhodnú vykonávať. Cieľom návrhov policajnej spolupráce⁵⁴ je tento problém riešiť a posilniť policajnú spoluprácu poskytnutím jasných kanálov a časových rámcov na výmenu informácií a posilnením úlohy

⁵¹ „Jednotné kontaktné miesto“ je národný centrálny úrad poverený medzinárodnou policajnou spoluprácou, na ktorý sa odkazuje v článku 39 ods. 3 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

⁵² Články 39 až 47 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

⁵³ Článok 39 ods. 5 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

⁵⁴ Zahŕňajú návrh odporúčania Rady týkajúceho sa operačnej policajnej spolupráce (COM/2021/780 final), návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o výmene informácií medzi orgánmi presadzovania práva členských štátov (COM/2021/782 final) a návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o automatizovanej výmene údajov na účely policajnej spolupráce (COM/2021/784 final).

Europolu. Komisia víta pokrok, ktorý dosiahla Rada, ktorej cieľom je prijať svoj všeobecný prístup k smernici a nariadeniu v júni 2022, ako aj schváliť odporúčanie o operačnej policajnej spolupráci. Trialógy o týchto návrhoch by sa preto mohli začať ešte tento rok s následným prijatím, ktoré sa očakáva do konca roka 2023.

Je nevyhnutné pokračovať vo vývoji nástrojov, ktoré majú k dispozícii policajné orgány. Používanie a výmena vopred poskytovaných informácií o cestujúcich v kombinácii s osobnými záznamami o cestujúcich už priniesli hmatateľné výsledky v boji proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. Pripravuje sa nová legislatívna iniciatíva na zlepšenie využívania vopred poskytovaných informácií o cestujúcich aj na účely presadzovania práva, a to zvýšením právnej istoty a odstránením medzier, ktoré boli identifikované v rámci hodnotenia smernice o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich v roku 2020⁵⁵, a zároveň poskytnutím potrebných záruk. Mala by byť predstavená do konca roka 2022.

Rámček 8. Priority policajnej spolupráce

- rýchle prijatie návrhov týkajúcich sa policajnej spolupráce a vykonávanie odporúčania týkajúceho sa operačnej policajnej spolupráce, ktoré má Rada prijať v júni,
- prijatie návrhu nového legislatívneho opatrenia o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich, ktorým sa posilní ich používanie na účely presadzovania práva, Komisiou do konca roka 2022
- prehĺbenie integrácie kanálov medzinárodnej spolupráce, zlepšenie systémov správy prípadov a automatizácia procesov v jednotných kontaktných miestach (SPOC),
- účinný a priamy online prístup k národným databázam, databázam EÚ a medzinárodným databázam v oblasti presadzovania práva pre zamestnancov jednotných kontaktných miest, vyšetrovateľov a policajtov v teréne, pokiaľ sa to vyžaduje v súvislosti s ich úlohami,
- účinný mobilný prístup k (medzi)národným databázam pre príslušníkov polície v teréne, konkrétne v pohraničných regiónoch,
- interoperabilita rádiových komunikačných nástrojov.

4.5. Schengenský informačný systém

Schengenský informačný systém (SIS) je hlavným kompenzačným opatrením za zrušenie kontroly vnútorných hraníc, keďže ponúka zásadnú podporu migračnej a bezpečnostnej politike v rámci schengenského priestoru a na jeho vonkajších hraniciach.

Význam SIS pre bezpečnosť a riadenie hraníc v Európe neustále rastie. Hoci na používanie systému mala vplyv kríza COVID-19 v dôsledku súvisiaceho obmedzenia cestovania a zníženia počtu hraničných kontrol vykonávaných v tom čase, používanie SIS v Európe v súčasnosti neustále rastie, pričom na konci roka 2021 dosiahol vrchol takmer 90 miliónov zápisov⁵⁶, ktoré uviedli členské štáty v databáze Schengenského informačného systému⁵⁷. Do decembra 2019, tesne pred vypuknutím pandémie, dosiahol počet vyhľadávaní v Schengenskom informačnom systéme rekordných 6,6 miliardy, pričom sa zaznamenala rekordná úroveň 283 713 pozitívnych lustrácií⁵⁸ (viac ako dvojnásobok zo 128 598 pozitívnych lustrácií v roku 2014). V roku 2021 sa

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>.

⁵⁶ „Zápis“ je súbor údajov vložených do Schengenského informačného systému, ktorý umožňuje príslušným orgánom identifikovať osobu alebo vec na účely prijatia konkrétneho opatrenia.

⁵⁷ Ide o nárast o takmer 20 miliónov dodatočných zápisov v porovnaní s údajmi spred štyroch rokov (71 miliónov do decembra 2016).

⁵⁸ „Pozitívna lustrácia“ je akákoľvek zhoda, ktorá spĺňa tieto kritériá: a) potvrdil ju: i) koncový používateľ; alebo ii) príslušný orgán v súlade s vnútroštátnymi postupmi, ak bola dotknutá zhoda založená na porovnaní biometrických údajov, a b) vyžadujú sa ďalšie opatrenia.

v SIS vykonalo viac ako 7 miliárd vyhľadávaní⁵⁹ a zaznamenalo sa 222 967 pozitívnych lustrácií, čo prispelo k vyriešeniu takéhoto počtu prípadov v európskych krajinách, ktoré tento systém používajú.

Na základe vykonaných schengenských hodnotení možno dospieť k záveru, že **členské štáty vo všeobecnosti vykonávali a používali Schengenský informačný systém účinne a jednotným spôsobom**. Hoci sa v niektorých členských štátoch zistili závažné nedostatky vo vykonávaní Schengenského informačného systému, tieto krajiny urýchlene a aktívne pracujú na odstránení príslušných nedostatkov.

Počas hodnotení sa objavili určité **opakované nedostatky**:

- Členské štáty nevkladajú do Schengenského informačného systému všetky relevantné informácie. Napríklad nepripoja vždy odtlačky prstov a fotografie, hoci sú tieto údaje dostupné na úrovni krajiny. V niektorých prípadoch je to aj pre nedostatok technických nástrojov alebo povinných postupov na úrovni krajiny, ktorými sa vyžaduje, aby orgány vykonávajúce zápis tieto údaje doplnili, ak sú k dispozícii.
- Nie všetky informácie dostupné v zápise Schengenského informačného systému (napríklad dostupná fotografia osoby) sa pri nahliadnutí do systému zobrazujú koncovým používateľom, t.j. príslušníkom polície, príslušníkom pohraničnej stráže a iným používateľom. Sťažuje sa tým správna identifikácia osoby, ktorá je predmetom zápisu, a prijatie primeraných opatrení.
- V niektorých členských štátoch sa zaznamenal nedostatočný pokrok v používaní nových nástrojov, ako je funkcia vyhľadávania odtlačkov prstov v SIS. To má závažné dôsledky, ktoré vedú k bezpečnostným medzerám.
- „Útvary SIRENE“, administratívne štruktúry zaoberajúce sa výmenou informácií, ktoré dopĺňajú zápisy do Schengenského informačného systému, patria do samotného jadra fungovania Schengenského informačného systému, ale nie vždy majú dostatočné personálne a technické zdroje vrátane automatizovaných a integrovaných nástrojov pracovného toku, aby si mohli tieto informácie účinne vymieňať.
- Obmedzené posilňovanie ľudských a technických zdrojov v útvaroch SIRENE často privádza tieto štruktúry na hranice ich kapacity. Pri opatreniach v nadväznosti na pozitívne lustrácie je kvalita a rýchlosť výmeny informácií a operačná spolupráca medzi úradmi kľúčová, aby sa zabezpečila napríklad ochrana nezvestných a zraniteľných osôb.
- Niektoré členské štáty neprepojili svoje systémy automatického rozpoznávania evidenčných čísel vozidiel so Schengenským informačným systémom, čo obmedzuje celkovú bezpečnosť v rámci Schengenu a na vonkajších hraniciach.

Rámček 9. Priority pre Schengenský informačný systém

- čo najskôr urýchlene zaviesť obnovený Schengenský informačný systém, ktorý bude zahŕňať nové kategórie zápisov a prinesie nové funkcie, ktoré ešte viac zvýšia účinnosť Schengenského informačného systému,
- v útvaroch SIRENE členských štátov je potrebné posilniť primerané personálne obsadenie a zdroje automatizáciou pracovného toku s cieľom spracovať vysoký počet prichádzajúcich pozitívnych lustrácií a zabezpečiť kvalitu a rýchlosť výmeny informácií a spolupráce,
- plné využívanie funkcie vyhľadávania odtlačkov prstov v Schengenskom informačnom systéme.

4.6. Ochrana údajov

⁵⁹ V roku 2019 bolo v systéme SIS vykonaných 6,6 miliardy vyhľadávaní a v roku 2021 to bolo 7,0 miliardy vyhľadávaní.

Ďalšou dôležitou súčasťou schengenského *acquis* sú pravidlá týkajúce sa ochrany osobných údajov. Hlavnými legislatívnymi požiadavkami uplatniteľnými v tejto oblasti sú osobitné ustanovenia o ochrane osobných údajov v *acquis* Schengenského informačného systému a vízového informačného systému a v budúcnosti v *acquis* nových informačných systémov (systém vstup/výstup, ETIAS, interoperabilita), ustanovenia všeobecného nariadenia o ochrane údajov⁶⁰, na ktoré sa v *acquis* týchto systémov odkazuje, a smernica o ochrane údajov v oblasti presadzovania práva⁶¹.

Základnou zárukou je posúdenie toho, ako členské štáty vykonávajú a uplatňujú schengenské *acquis*, a to najmä v súvislosti so systémami SIS a VIS, na základe požiadaviek na ochranu údajov.

Hoci sa počas schengenského hodnotenia nezistili žiadne závažné nedostatky a súlad s platnými právnymi predpismi EÚ v jednotlivých prípadoch treba posudzovať individuálne, stále existuje niekoľko **opakujúcich sa problémov**, ktoré je potrebné riešiť:

- Niektorým vnútroštátnym orgánom na ochranu údajov chýbajú dostatočné ľudské a finančné zdroje, čo obmedzuje ich možnosti vykonávať všetky úlohy súvisiace so Schengenským informačným systémom a s vízovým informačným systémom.
- V prípade niektorých orgánov na ochranu údajov existuje riziko, že budú vystavené vonkajšiemu vplyvu na ich prácu, čo by mohlo ovplyvniť ich nezávislosť.
- Nie všetky orgány na ochranu údajov majú účinné nápravné právomoci voči orgánom presadzovania práva.
- V niektorých členských štátoch sa častejšie a komplexnejšie kontroly vykonávané orgánmi na ochranu údajov považovali za potrebné na plnenie ich úlohy monitorovania zákonnosti spracúvania údajov Schengenského informačného systému a vízového informačného systému.
- Požiadavku na vykonanie auditov operácií spracúvania údajov v Schengenskom informačnom systéme a vo vízovom informačnom systéme aspoň každé štyri roky orgány na ochranu údajov často nespĺnili.
- Zlepšenie sa často vyžaduje aj v súvislosti s informáciami o právach dotknutých osôb v súvislosti so Schengenským informačným systémom a s vízovým informačným systémom a postupom pri využívaní týchto práv.
- Lehota na uchovávanie záznamov o vyhľadávaní v informačných systémoch v niektorých prípadoch stále nie je v súlade so schengenským *acquis*.
- Prevádzkovatelia často aktívne nevykonávajú vnútorný audit dodržiavania ochrany údajov ani pravidelnú revíziu záznamov.
- Napokon nie vždy sa poskytuje pravidelná a nepretržitá odborná príprava o ochrane údajov a bezpečnosti údajov pre všetkých operačných pracovníkov, ktorí majú prístup k informačným systémom.

Rámček 10. Priority pre ochranu údajov

- členské štáty by mali orgánom na ochranu údajov poskytnúť dostatočné zdroje, aby mohli vykonávať všetky úlohy súvisiace so Schengenským informačným systémom a s vízovým informačným systémom,
- orgány na ochranu údajov by mali zabezpečiť, aby sa audity operácií spracúvania údajov v Schengenskom informačnom systéme a vo vízovom informačnom systéme vykonávali aspoň každé štyri roky.

⁶⁰ Nariadenie (EÚ) 2016/679 (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁶¹ Smernica (EÚ) 2016/680 (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 89).

- Príslušné orgány Schengenského informačného systému a vízového informačného systému by mali postupovať podľa odporúčaní, najmä pokiaľ ide o vlastný audit a odbornú prípravu.
- Počas zavádzania nových informačných systémov určených na kontrolu hraníc (systém vstup/výstup, ETIAS, interoperabilita) si všetky zodpovedné subjekty v plnej miere osvoja prístup ochrany súkromia už v štádiu návrhu. Malo by sa zabezpečiť, aby boli požiadavky na ochranu údajov v plnej miere začlenené a aby sa dodržiavali od začiatku používania týchto systémov.

5. Ďalší postup

Aj keď sme dnes lepšie pripravení reagovať na súčasné a budúce výzvy, akékoľvek právne predpisy alebo rámec sú dobré len vtedy, keď sa účinne a včasne vykonávajú.

V schengenských hodnoteniach vykonaných v posledných rokoch sa potvrdilo, že členské štáty primerane vykonávajú schengenské *acquis* v rôznych oblastiach politiky a že mechanizmus dosiahol svoj želaný a zamýšľaný účinok. Zistili sa však nedostatky a chyby a v niektorých oblastiach je stále potrebné dosiahnuť pokrok. V tejto správe sa identifikujú kľúčové prioritné oblasti, ktoré si vyžadujú naliehavé zlepšenia, a zdôrazňuje sa, že je potrebné rýchle a primerané vykonávanie všetkých dostupných nástrojov.

Vďaka schengenskému cyklu má teraz schengenský priestor **posilnenú a spoľahlivú správu**, ktorou sa zabezpečuje politické riadenie na účely riadneho vykonávania a pravidelného monitorovania právnych predpisov. Po prvých krokoch pri vykonávaní cyklu je potrebné, aby bolo naďalej zaručené spoločné úsilie a spoločná zodpovednosť členských štátov, inštitúcií a agentúr EÚ za tento proces na ceste k ďalšiemu ročnému cyklu v roku 2023.

Je nevyhnutné pokračovať v práci na plne **účinnom európskom integrovanom riadení hraníc**, ktoré spája všetkých relevantných aktérov na európskej aj vnútroštátnej úrovni. V priestore bez kontroly vnútorných hraníc je nevyhnutná stabilná **policajná spolupráca** medzi členskými štátmi spolu s účinnou implementáciou rozsiahlych informačných systémov, najmä **Schengenského informačného systému**, ako aj účinná **politika v oblasti návratu a spoločná vízová politika**.

Okrem toho je dôležité naďalej sa sústrediť na úplné zavedenie novej IT architektúry do konca roku 2023. EÚ navrhla jeden z **technologicky najvyspelejších** systémov riadenia hraníc na svete a tento ambiciózný projekt musíme zrealizovať včas.

Na zabezpečenie účinného vykonávania našich právnych záväzkov v praxi je nevyhnutné **poskytnúť dostatočné zdroje a odbornú prípravu** tým, ktorí vykonávajú a presadzujú schengenské *acquis*. V tejto súvislosti zohrávajú zásadnú úlohu agentúry EÚ a je dôležité zabezpečiť, aby sa ich mandáty plne využívali.

A napokon je kľúčové rýchle a účinné vykonávanie **odporúčaní** uvedených v schengenských hodnoteniach.

Väčšou politickou zodpovednosťou založenou na dialógu a pravidelnom monitorovaní sa zabezpečí vykonávanie priorit pre schengenský priestor. Komisia preto vyzýva členské štáty a agentúry EÚ, aby podnikli potrebné kroky na splnenie týchto priorit a prijali potrebné následné opatrenia.

V tejto súvislosti Komisia vyzýva Radu pre Schengen, aby v júni schválila kľúčové prvky nového modelu správy Schengenu a priority na roky 2022 – 2023, ako sa uvádzajú v tejto správe. Komisia bude na tomto procese úzko spolupracovať na politickej aj technickej úrovni a na konci ročného cyklu podá správu o dosiahnutom pokroku a následných opatreniach.