



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 16.9.2011
KOM(2011) 561 v konečnom znení

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

**Správa schengenského priestoru – posilňovanie priestoru bez kontroly vnútorných
hraníc**

1. Úvod

1.1. Priestor bez kontroly vnútorných hraníc

Voľný pohyb je určujúcou zásadou Európskej únie a možnosť pohybovať sa v rámci Európskej únie (EÚ) bez kontroly vnútorných hraníc je jedným z jej najväčších úspechov. Mnoho ľudí túto slobodu využíva, pričom sa každý rok v rámci EÚ uskutoční viac ako miliarda takýchto ciest a verejná mienka vytrvalo radí slobodu cestovania medzi najdôležitejšie výdobytky Únie¹. Priestor bez kontroly vnútorných hraníc je okrem toho základom úspechu jednotného trhu, vrátane voľného pohybu pracovníkov, tovaru a služieb, a trvalého úsilia Európy podporovať hospodársky rast.

Schengenský priestor sa zakladá na súbore pravidiel (schengenskom *acquis*), ktorý zahŕňa nielen zrušenie kontroly vnútorných hraníc a spoločné pravidlá kontroly vonkajších hraníc, ale aj spoločnú vízovú politiku, policajnú a justičnú spoluprácu, spoločné pravidlá týkajúce sa návratu nelegálnych migrantov a zriadenie spoločných databáz, ako je Schengenský informačný systém (SIS).

Základy schengenskej spolupráce sú pevné, ale nedávny vývoj poukázal na potrebu zabezpečiť v schengenskom priestore účinné zvládanie záťaže, ktorá môže vyplývať z jeho nedostatkov na vonkajších hraniciach alebo z vonkajších faktorov mimo jeho kontrolu. Reakcia Únie musí riešiť tieto rozličné výzvy a zároveň chrániť právo občanov na voľný pohyb.

Komisia preto vo svojom májovom oznámení o migrácii² zdôraznila potrebu koordinovanej reakcie na úrovni EÚ na takéto situácie a uviedla, že pravdepodobne navrhne vhodný mechanizmus a iné prostriedky na zabezpečenie jednotnej implementácie a interpretácie schengenských pravidiel.

Podobne aj Európska rada na svojom zasadnutí 23. – 24. júna 2011³ vyzvala, že „[...] bez toho, aby bola ohrozená zásada voľného pohybu osôb, by sa mal zaviesť mechanizmus umožňujúci reagovať na výnimočné okolnosti, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenskej spolupráce“. Komisia bola vyzvaná, aby do konca septembra 2011 v tomto zmysle predložila návrh.

Toto oznámenie a sprievodné legislatívne návrhy⁴ sú odpoveďou na túto žiadosť, ako aj na výzvu júnového zasadnutia Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci posilniť politické vedenie schengenskej spolupráce⁵ a na júlové uznesenie Európskeho parlamentu⁶, v ktorom sa požadovalo, aby bol akýkoľvek nový mechanizmus zameraný na zvýšenie slobody pohybu a posilnenie systému správy schengenského priestoru na úrovni EÚ.

Občania EÚ očakávajú, že budú môcť požívať právo na voľný pohyb a slobodne cestovať v bezpečnej Európe bez hraníc. Kriminálne, teroristické alebo iné hrozby nesmú toto právo

¹ Eurobarometer, „Verejná mienka v Európskej únii – jar 2011“, s. 31 – 32.

² KOM(2011) 248 zo 4.5.2011.

³ EUCO 23/11 z 24.6.2011.

⁴ KOM(2011) 559 a KOM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

ohroziť. Zároveň musí byť Únia a jej členské štáty schopné rýchle a účinne reagovať na vážne hrozby pre verejný poriadok a vnútornú bezpečnosť. Týmto komplexným balíkom vzájomne prepojených opatrení sa Komisia usiluje o vytvorenie koordinovanej reakcie v rámci celej EÚ, ktorá by zabezpečila ochranu základných zásad práva Únie, a najmä práva na voľný pohyb, a ktorá by zároveň umožnila zohľadňovať pri zabezpečovaní schengenského priestoru všetky európske záujmy a obmedzovať jednostranné národné iniciatívy, ktoré izolovane nikdy nemôžu predstavovať účinnú reakciu na spoločné hrozby. Zásadným a nevyhnutným prvkom tohto balíka opatrení je zabezpečenie toho, že o mimoriadnom a dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc sa bude rozhodovať v súlade s metódou Spoločenstva, pričom sa bude prihliadať na všeobecnú zodpovednosť Komisie voči Európskemu parlamentu.

2. POSILNENIE SPRÁVY SCHENGENSKÉHO PRIESTORU

Voľný pohyb občanov v priestore bez kontroly vnútorných hraníc je založený na systéme, ktorý vychádza zo vzájomnej dôvery, že každý zo zúčastnených štátov bude pripravený a schopný implementovať rôzne legislatívne nástroje tvoriace schengenské *acquis*.

Európska únia už zaviedla nástroje, ktoré pomôžu členským štátom splniť ich záväzky a reagovať na kritické okolnosti, ktoré by mohli Schengen ohroziť. Členské štáty môžu napríklad Komisiu požiadať o finančnú a praktickú podporu prostredníctvom fondov EÚ. Frontex môže organizovať spoločné operácie alebo nasadiť rýchle pohraničné zásahové tímy. Členské štáty sa so žiadosťou o ďalšiu pomoc môžu takisto obrátiť na ostatné členské štáty, Europol alebo Európsky podporný úrad pre azyl (EASO). Podrobnejšie informácie sú uvedené v prílohe 1.

Ako sa uvádza v májovom oznámení o migrácii⁷, Komisia bude okrem toho naďalej spolupracovať s členskými štátmi pri vypracúvaní usmernení na zabezpečenie jednotnej implementácie schengenských pravidiel. Tento proces sa začal stretnutím expertov v júli 2011. Experti budú identifikovať nedostatky a oblasti, v ktorých bude pravdepodobne potrebné ďalšie objasnenie schengenského *acquis*, napr. pokiaľ ide o vydávanie cestovných dokladov a povolení na pobyt.

Tieto nástroje však sami osebe nemôžu zabezpečiť konzistentné uplatňovanie schengenských pravidiel členskými štátmi. Prostriedkom takejto kontroly je mechanizmus schengenského hodnotenia, ktorý sa používa na monitorovanie uplatňovania schengenského *acquis* a vydávanie odporúčaní týkajúcich sa akýchkoľvek zistených nedostatkov. Súčasný mechanizmus založený na medzivládnom systéme partnerského hodnotenia nie je postačujúci na účinné odstránenie všetkých nedostatkov. Komisia preto minulý rok navrhla prístup pod vedením Únie⁸.

Podstatou tohto nového prístupu je možnosť, aby tímy Komisie spolu s expertmi z iných členských štátov a z agentúry Frontex vykonávali ohlásené a neohlásené kontroly v danom členskom štáte s cieľom overiť uplatňovanie schengenského *acquis*. V správe vypracovanej po každej takejto kontrole sa identifikujú nedostatky a uvedú jasné odporúčania na vykonanie nápravných opatrení a lehoty na ich implementáciu. Hodnotený členský štát by potom musel vypracovať akčný plán, v ktorom by stanovil, ako tieto odporúčania zohľadní. V rámci

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM(2010) 624 zo 16.11.2010.

overovania implementácie akčného plánu zo strany Únie by sa mohli uskutočniť ďalšie kontroly.

Tieto zmeny síce zlepšia systém hodnotenia a monitorovania, neriešia však situácie, kedy tieto kroky – dokonca ani v kombinácii s opatreniami opísanými v prílohe 1 – nepostačujú na odstránenie nedostatkov členských štátov pri implementácii *acquis*, a najmä pri kontrole jeho vonkajších hraníc.

V prípade, že sa situácia nezlepší ani po prijatí opatrení na úrovni Únie alebo na národnej úrovni, môže byť preto nevyhnutné obnoviť kontrolu vnútorných hraníc s členským štátom vykazujúcim nedostatky, pokiaľ situácia predstavuje závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni. K tomuto kroku by sa pristúpilo len v krajnom prípade a iba v takom rozsahu a trvaní, ktoré by primeraným spôsobom umožnilo zmierniť nepriaznivé následky mimoriadnych okolností. Zahnutie takejto možnosti do správy schengenského priestoru by takisto slúžilo ako preventívne opatrenie s odradzujúcim účinkom.

Z toho dôvodu a s cieľom riešiť túto situáciu Komisia mení a dopĺňa svoj návrh z roku 2010.

3. MIMORIADNE OKOLNOSTI, KTORÉ MÔŽU VIESŤ K OBNOVENIU KONTROLY VNÚTORNÝCH HRANÍC AKO KRAJNÉMU OPATRENIU

Ako v súčasnosti prebieha obnovenie kontroly vnútorných hraníc

Podľa Kódexu schengenských hraníc⁹ môže členský štát „v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti“ výnimočne obnoviť kontrolu svojich vnútorných hraníc na obmedzenú dobu. Pokiaľ sú hrozby vedúce k obnoveniu kontrol predvídateľné, musí daný členský štát čo najskôr oznámiť ostatným členským štátom a Komisii všetky relevantné informácie o rozsahu a trvaní tohto obnovenia, ako aj jeho dôvody. Komisia môže k oznámeniu vydať stanovisko, na základe ktorého sa môžu uskutočniť konzultácie medzi členskými štátmi a Komisiou. V naliehavých prípadoch sa kontrola môže obnoviť s okamžitým účinkom.

Komisia v októbri 2010¹⁰ podala správu o tom, že od nadobudnutia účinnosti kódexu v októbri 2006 sa možnosť obnovenia kontroly vnútorných hraníc využila 22-krát. Od uverejnenia tejto správy bola kontrola vnútorných hraníc členskými štátmi obnovená v ďalších štyroch prípadoch, naposledy Nórskom a Švédskom v dôsledku teroristických činov v Nórsku. Vo väčšine prípadov však bolo obnovenie kontroly hraníc využité na to, aby mohli policajné orgány zvládnuť bezpečnostné dôsledky veľkých športových akcií, politických demonštrácií alebo politických stretnutí na vysokej úrovni. Jednostranné obnovenie kontroly hraníc v žiadnom prípade nepresiahlo 30 dní a vo väčšine prípadov trvalo omnoho kratšie.

Informácie, ktoré majú členské štáty poskytovať ostatným členským štátom a Komisii, však často neprichádzajú v dostatočnom časovom predstihu alebo neobsahujú dostatočne podrobné údaje na to, aby Komisia mohla vydať k tomuto oznámeniu účelné stanovisko.

Potreba mechanizmu na úrovni Európskej únie

⁹ Ú. v. EÚ L 105, 13.4.2006, s. 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

Vzhľadom na to, že voľný pohyb osôb v rámci priestoru bez vnútorných hraníc je kľúčovým výdobytkom Únie, ktorý môžu požívať všetky osoby žijúce v tomto priestore, malo by byť všeobecným pravidlom prijímať príslušné rozhodnutia na úrovni Únie a nie jednostranné rozhodnutia na národnej úrovni.

Koordinovaná reakcia na úrovni EÚ by umožnila, aby sa zohľadnili záujmy všetkých Európanov. Takouto reakciou by sa riešili situácie, keď členský štát čelí závažnému krátkodobému ohrozeniu verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktoré má lokálny charakter, alebo aj situácie s rozsiahlejším a dlhodobejším dosahom. V oboch prípadoch je koordinovaná reakcia na úrovni EÚ opodstatnená, keďže akékoľvek rozhodnutie o obnovení kontroly vnútorných hraníc – hoci len na obmedzené obdobie a v obmedzenom geografickom rozsahu – má dosah na hospodársku situáciu a obyvateľstvo, ktorý je pociťovaný aj mimo štát, ktorý k takýmto opatreniam prikrôčil. Takýto koordinovaný európsky prístup je ešte opodstatnenejší v prípade, že je úsek vonkajšej hranice vystavený nečakanému a intenzívnemu tlaku alebo že členský štát trvale nezvláda kontrolovať svoj úsek vonkajšej hranice.

Obnovenie kontroly hraníc by sa malo využívať v týchto situáciách len v krajnom prípade a iba potom, ako sa už s cieľom stabilizovať situáciu na príslušnom úseku vonkajšej hranice prijali iné opatrenia, a to buď na európskej úrovni v duchu solidarity a/alebo na vnútroštátnej úrovni, zamerané na zabezpečenie lepšieho dodržiavania spoločných pravidiel.

Navrhovaný posilnený prístup na úrovni EÚ k výnimočnému obnoveniu kontroly vnútorných hraníc

Závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti zostáva aj naďalej jediným dôvodom obnovenia kontroly vnútorných hraníc. Prísne kritériá osobitnej výnimky z priestoru bez vnútorných hraníc sa nebudú zmierňovať a budú sa uplatňovať na každú situáciu, v ktorej sa takéto opatrenie zvažuje. To bude platiť tak pre udalosti, akými sú veľké športové podujatia alebo politické stretnutia na vysokej úrovni, ako aj pre udalosti, ktoré si vyžadujú okamžitú reakciu, napr. teroristické alebo iné zločinecké útoky, akým bol nedávny útok v Nórsku.

Nepriaznivé následky pretrvávajúcej neschopnosti členského štátu primerane ochraňovať časť vonkajšej hranice EÚ alebo náhly a neočakávaný prílev štátnych príslušníkov tretích krajín v časti vonkajšej hranice by takisto za určitých okolností mohli predstavovať takéto ohrozenie. V prílohe 2 sa uvádza súhrn hlavných typov situácií, ku ktorým môže dôjsť.

Hlavné pravidlo v rámci posilneného prístupu na úrovni EÚ by spočívalo v tom, že akékoľvek rozhodnutie o obnovení kontroly vnútorných hraníc by prijímala Komisia ako vykonávací akt vzťahujúci sa na príslušné členské štáty. Európsky parlament by bol o takýchto opatreniach náležite informovaný. V rozhodnutí by bol stanovený rozsah a trvanie obnovenia kontrol s možnosťou predlžovať ho o obdobia v trvaní do 30 dní, s celkovým trvaním maximálne šesť mesiacov. Vo výnimočných prípadoch by sa tento šesťmesačný limit nevzťahoval na situácie, kedy by obnovenie kontroly vnútorných hraníc bolo dôsledkom nepriaznivých zistení v rámci mechanizmu schengenského hodnotenia týkajúcich sa členských štátov, ktoré trvale nezvládajú primerane chrániť svoj úsek vonkajšej hranice.

V naliehavých situáciách by však členské štáty mohli prijať jednostranné opatrenia na obnovenie kontroly vnútorných hraníc, ale iba na obmedzené obdobie (5 dní), ktoré by mohlo byť predĺžené iba na základe rozhodnutia v rámci nového postupu EÚ pre vykonávacie akty.

Pri rozhodovaní o dočasnom obnovení kontroly hraníc sa musí vykonať posúdenie potreby prikročiť k takémuto opatreniu v záujme zmiernenia ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni, ktoré je dôvodom žiadosti alebo iniciatívy na obnovenie kontroly vnútorných hraníc, ako aj posúdenie, či je toto opatrenie vzhľadom na dané ohrozenie primerané. Toto posúdenie sa musí zakladať na podrobných informáciách poskytnutých príslušným členským štátom alebo členskými štátmi alebo na iných relevantných informáciách. Pri tomto posúdení sa musí zohľadniť najmä:

- pravdepodobný dosah akéhokoľvek ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni, a to vrátane hrozieb vyplývajúcich z organizovaného zločinu alebo teroristických činov,
- dostupnosť opatrení technickej a finančnej podpory, ku ktorým sa prišlo alebo by sa mohlo prikročiť na vnútroštátnej a/alebo európskej úrovni, vrátane pomoci orgánov Únie ako je Frontex alebo Europol, a rozsah, v akom môžu takéto opatrenia vhodným spôsobom zmierniť ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni,
- súčasný a pravdepodobný budúci dosah akýchkoľvek závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc alebo konania o návrate identifikovaných schengenskými hodnoteniami v súlade s nariadením, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis*,
- pravdepodobný dosah takéhoto opatrenia na voľný pohyb v priestore bez kontroly vnútorných hraníc.

Obnovenie kontroly vnútorných hraníc je jednoznačne opatrením pre krajný prípad, o ktorom by sa mohlo uvažovať iba vtedy, ak sa ukáže, že všetky ostatné opatrenia sú na účinné zmiernenie identifikovaného závažného ohrozenia nedostatočné.

Je potrebné zdôrazniť, že aj v prípade obnovenia kontroly vnútorných hraníc je členský štát naďalej viazaný povinnosťou zabezpečiť právo osôb oprávnených na voľný pohyb podľa zmlúv a Charty základných práv, ako aj podľa smernice 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov. Dokonca aj v prípade dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc môžu tak občania Únie a ich rodinní príslušníci vstúpiť na územie iného členského štátu na základe predloženia platného cestovného pasu alebo preukazu totožnosti. Všetky procesné záruky, ktoré Únia poskytuje svojim občanom a ich rodinným príslušníkom, sú naďalej platné. Štátni príslušníci tretích krajín oprávnené sa zdržiavajúci v schengenskom priestore budú takisto môcť aj naďalej cestovať na základe svojho cestovného dokladu a prípadne platného víza alebo povolenia na pobyt.

4. DOHĽAD EÚ NAD SPRÁVOU SCHENGENSKÉHO PRIESTORU

Vzhľadom na to, že priestor bez kontroly vnútorných hraníc predstavuje jednu z najviac oceňovaných slobôd Európskej únie pre osoby, ktoré na tomto území žijú alebo cestujú, inštitúcie EÚ by mali túto slobodu chrániť bez toho, aby obmedzili schopnosť členských štátov a EÚ účinne zvládať vážne hrozby pre bezpečnosť alebo verejný poriadok. Je preto dôležité, aby hlavné politické zainteresované strany udržiavali nepretržitý dialóg o fungovaní schengenského priestoru a o problémoch, ktorým tento priestor čelí. Posilnený mechanizmus

schengenského hodnotenia spolu s mechanizmom reakcie na výnimočné hrozby na úrovni EÚ predstavujú legislatívne nástroje, ktoré zlepšia účinnosť schengenského priestoru a transparentnosť jeho fungovania.

Okrem týchto legislatívnych nástrojov prispeje k zlepšeniu zodpovednosti a demokratickej kontroly pravidelné podávanie správ Európskemu parlamentu o výsledkoch monitorovacích návštev v rámci činnosti mechanizmu schengenského hodnotenia a okamžité poskytovanie informácií Európskemu parlamentu o akomkoľvek podniknutom kroku, ktorý by mohol viesť k možnému obnoveniu kontroly hraníc. Komisia bude okrem toho predkladať inštitúciám Európskej únie polročný prehľad fungovania schengenského priestoru. To poskytne základ pre pravidelné diskusie v Európskom parlamente a Rade a prispeje k posilneniu politického vedenia a spolupráce v schengenskom priestore.

Komisia preskúma možnosti zvýšenia verejného povedomia o fungovaní schengenského priestoru, a to aj zabezpečením, že v prípade prijatia výnimočného rozhodnutia o dočasnom obnovení kontroly hraníc budú poskytnuté náležité informácie.

5. ZÁVER

Schengenský priestor je mimoriadne dôležitý pre všetkých obyvateľov Európy. Komisia navrhuje posilniť schengenské *acquis* prostredníctvom systému správy, ktorý by umožňoval účinne, včas a koordinovaným spôsobom reagovať na úrovni Únie na mimoriadne okolnosti a výzvy, ktoré by mohli ohroziť celkové fungovanie schengenského priestoru. Komisia takisto navrhuje začať pravidelnejší a štruktúrovanejší politický dialóg medzi európskymi inštitúciami o fungovaní tohto priestoru.

OPATRENIA EÚ NA POMOC ČLENSKÝM ŠTÁTOM PRI RIADENÍ ICH VONKAJŠÍCH HRANÍC

Členský štát môže pri riešení kritickej situácie alebo nedostatkov na svojich vonkajších hraniciach požiadať o praktickú a finančnú pomoc z týchto zdrojov:

Pomoc agentúry Frontex

Frontex je agentúra EÚ, ktorej úlohou je podporovať členské štáty pri kontrole ich vonkajších hraníc. Dodatočné materiálne prostriedky poskytnuté agentúre Frontex po nedávnej revízii príslušného nariadenia, ako aj rozšírenie jej mandátu na základe tejto revízie, majú posilniť schopnosť agentúry Frontex pomáhať členským štátom, ktoré čelia osobitným problémom pri riadení svojich vonkajších hraníc alebo pri zvládaní následkov veľkého prílivu migrantov v krátkom časovom období.

Praktická pomoc zahŕňa spoločné operácie zamerané napríklad na stráženie vonkajších hraníc v spoločnom záujme všetkých členských štátov. Príkladom toho je prebiehajúca spoločná námorná operácia „Hermes“ v južnom Stredozemí, ktorá začala vo februári 2011 v rámci Európskej hliadkovej siete a ktorej hlavným cieľom je kontrola prisťahovaleckých tokov zo severnej Afriky do Talianska a na Maltu. Ďalším príkladom takejto spoločnej operácie je prebiehajúca operácia „Poseidon“ pozdĺž grécko-tureckých pozemných a morských hraníc.

Pomoc agentúry Frontex môže byť poskytovaná na žiadosť členského štátu takisto formou nasadenia rýchlych pohraničných zásahových tímov. Tieto tímy boli nasadené pozdĺž grécko-tureckej hranice od novembra 2010 do marca 2011. Rýchle pohraničné zásahové tímy pozostávajú z príslušníkov pohraničnej stráže viacerých členských štátov EÚ pod operačným velením hostiteľského členského štátu. Po revízii nariadenia o agentúre Frontex sa možnosti pomoci tejto agentúry zracionalizovali a posilnili prostredníctvom možnosti požiadať o nasadenie tímov európskej pohraničnej stráže.

Frontex môže tiež členskému štátu poskytnúť pomoc pri budovaní kapacít s cieľom umožniť posilnenie jeho kapacít v oblasti technických a ľudských zdrojov v súvislosti s riadením hraníc alebo s plnením iných povinností vyplývajúcich zo schengenského *acquis*, napríklad v súvislosti s návratom nelegálnych migrantov. Frontex napríklad poskytol takúto pomoc Grécku pri rozvoji jeho kapacít riadenia v oblasti návratu nelegálnych migrantov.

Financovanie zo strany EÚ

Finančná solidarita medzi členskými štátmi Európskej únie v oblasti riadenia hraníc sa poskytuje prostredníctvom Európskeho fondu pre vonkajšie hranice. Financovanie, ktoré môže mať priamy alebo nepriamy vplyv na pomoc členským štátom pri zvládaní prílevu migrantov, sa tiež môže realizovať prostredníctvom iných fondov EÚ súvisiacich s migráciou, a to najmä prostredníctvom Európskeho fondu pre návrat, Európskeho fondu pre utečencov a Európskeho integračného fondu. Finančné prostriedky sú spravované Komisiou a sú dostupné ako súčasť ročných výdavkov na činnosti organizované na národnej úrovni (využitím prostriedkov pridelených jednotlivým štátom) alebo vo viacerých členských štátoch („opatrenie Spoločenstva“) alebo formou mimoriadnych výdavkov. Napríklad v roku 2011 už bolo Taliansku poskytnuté núdzové financovanie v rámci Európskeho fondu pre vonkajšie hranice (a Európskeho fondu pre utečencov), ktoré mu aspoň čiastočne pomáha zvládať následky veľkého prílivu migrantov zo severnej Afriky, ktorému tento rok čelí. V priebehu

posledných rokov bola s cieľom riešiť nedostatky na hraničných priechodoch poskytnutá podpora prostredníctvom „špecifických opatrení“ Európskeho fondu pre vonkajšie hranice aj Grécku, Malte, Španielsku a Taliansku.

V oznámení „Dialóg o migrácii, mobilite a bezpečnosti s krajinami južného Stredozemia“ Komisia vyjadrila názor, že náležité riadenie hraníc bude možné len vtedy, ak sa budú mobilizovať finančné zdroje EÚ v primeranej výške. S cieľom zabezpečiť náležité a včasné riešenie otázok migrácie Komisia okrem toho v oznámení „Rozpočet stratégie Európa 2020“ navrhla veľmi výrazné zvýšenie finančných prostriedkov určených na politiky v oblasti vnútorných záležitostí, ktoré by na obdobie 2014 – 2020 dosiahli výšku 8,2 mld. EUR.

Ďalšie opatrenia pomoci

V závislosti od okolností, ktorým je daný členský štát vystavený, a najmä v prípade veľkého počtu žiadateľov o azyl, môže byť vhodné požiadať o pomoc Európsky podporný úrad pre azyl. Tento úrad môže poskytnúť pomoc napríklad formou podporných azylových tímov, ktoré môžu okrem iného zabezpečovať technické poradenstvo týkajúce sa prijímania alebo spracovania žiadostí o azyl. Európsky podporný úrad pre azyl poskytol v uplynulých mesiacoch tento typ pomoci pri budovaní kapacít Grécku s cieľom posilniť hlavné aspekty jeho azylového systému.

Podobne ak členský štát čelí problémom, ktoré súvisia s trestnou činnosťou, môže byť vhodné požiadať o pomoc Europol. Ak sú napríklad do prevádzania migrantov alebo obchodovania s migrantmi zapojené zločinecké siete, Europol môže pomôcť pri navrhovaní a implementácii účinných opatrení proti nim. V uplynulých mesiacoch Europol pomáhal Taliansku pri hodnotení rizika týkajúceho sa rozsahu, v akom môžu zločinecké alebo teroristické siete zneužiť nestálu politickú situáciu v regióne. Poskytoval tiež pomoc Taliansku v oblasti Lampedusa, kde zabezpečoval prístup v reálnom čase do databáz zločincov a pomáhal pri zhromažďovaní informácií.

Za určitých okolností môže členskému štátu v problematickej situácii poskytnúť pomoc *ad hoc* aj jeden alebo viacero členských štátov, najmä ak sa krízová situácia pomáhajúceho členského štátu priamo dotýka (napríklad z dôvodu, že ide o susediace štáty), alebo ak tento štát alebo štáty disponujú určitými špecifickými kapacitami alebo odbornými znalosťami, ktoré môžu byť pre členský štát v ťažkostiach užitočné.

Spolupráca s tretími krajinami

EÚ a jej agentúry sú pripravené podniknúť rôzne kroky na začatie spolupráce a dialógu s tretími krajinami pôvodu alebo tranzitu s cieľom pomôcť pri posilnení kontroly hraníc a zastavení prílevu nelegálnych migrantov do Únie. Takáto pomoc môže mať formu finančnej alebo materiálnej pomoci príslušnej tretej krajine, ktorá môže byť napríklad určená na zvládnutie humanitárnej krízy v danej krajine. Podobne by sa pomoc členským štátom intervenciou v tretích krajinách mohla uskutočniť prostredníctvom rokovaní o readmisii nelegálnych migrantov pochádzajúcich z danej tretej krajiny, alebo by mohla spočívať v poskytnutí technickej pomoci súvisiacej s riadením migrácie alebo v implementácii regionálneho programu ochrany.

HLAVNÉ TYPY MIMORIADNYCH SITUÁCIÍ, V KTORÝCH MOŽNO ZVAŽOVAŤ DOČASNÉ OBNOVENIE KONTROLY VNÚTORNÝCH HRANÍC

S cieľom názorne ukázať, ako by nový režim dočasného a výnimočného obnovenia kontrol na vnútorných hraniciach mohol fungovať v praxi, nasleduje nevyčerpávajúci opis hlavných typov situácií, v ktorých by sa takéto opatrenie mohlo zvažovať, ako aj informácie o procedurálnych krokoch, ktoré treba v takom prípade uskutočniť.

Predvídateľné udalosti, ktoré majú zväčša lokálny charakter a krátkodobý dosah

Pokiaľ je udalosť, ktorá vedie k potrebe obnoviť kontrolu vnútorných hraníc, predvídateľná, členský štát by s minimálne šesťtýždňovým predstihom oznámil Komisii a ostatným členským štátom všetky relevantné informácie týkajúce sa dôvodov, plánovaného rozsahu a trvania tohto opatrenia. Pokiaľ možno danú udalosť predvídať len v kratšom čase ako šesť týždňov pred zavedením potrebných opatrení, tieto informácie by sa mali oznámiť čo najskôr. Po tomto oznámení by nasledovalo rozhodnutie Komisie vo forme vykonávacieho aktu, prijaté postupom preskúmania, v ktorom by sa posúdila potreba a primeranosť plánovaných opatrení [článok 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 182/2011 zo 16. februára, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie¹¹].

Skúsenosti ukazujú, že tento typ scenára zodpovedá situáciám, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou budú viesť k obnoveniu kontroly vnútorných hraníc, ako sú významné športové podujatia, politické demonštrácie, politické stretnutia na vysokej úrovni atď.

Naliehavé nepredvídateľné udalosti s krátkym trvaním

Niektoré udalosti, ktoré vedú k potrebe prijať pre zachovanie bezpečnosti alebo iných kľúčových verejných záujmov radikálne krátkodobé opatrenia vrátane možného dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc, sú vo svojej podstate nepredvídateľné. To sa vzťahuje napríklad na teroristické útoky alebo iné závažné trestné činy, pri ktorých je potrebné vykonať všetky možné opatrenia na zabezpečenie čo najrýchlejšieho zadržania páchateľov.

Za takých okolností môžu členské štáty okamžite obnoviť kontrolu vnútorných hraníc na obdobie do piatich dní. Ak je potrebné toto obdobie predĺžiť, musia o tom Komisiu a členské štáty náležite informovať. O takomto predĺžení je možné urýchlene rozhodnúť prostredníctvom osobitného postupu pre naliehavé prípady, ktorý je stanovený v článku 8 nariadenia č. 182/2011.

Pretrvávajúce nedostatky v riadení úseku vonkajšej hranice Únie

V krajnom prípade a po vyčerpaní ostatných opatrení na zmiernenie negatívnych dôsledkov situácie, keď členský štát nezvláda kontrolovať svoj úsek vonkajších hraníc, môže byť za určitých okolností potrebné prikročiť k dočasnému obnoveniu kontroly vnútorných hraníc v určitom rozsahu.

¹¹ Ú. v. EÚ L 55, 28.2.2011, s. 13.

Nedostatky v riadení hraníc by sa identifikovali v správe, ktorá by bola súčasťou mechanizmu hodnotenia a obsahovala by aj odporúčania na ich nápravu. Od príslušného členského štátu by sa požadovalo vypracovanie akčného plánu zameraného na splnenie týchto odporúčaní, ktorého implementáciu by monitorovala Komisia. Komisia by mohla požiadať príslušný členský štát, aby prijal určité osobitné opatrenia, napr. aby požiadal o pomoc agentúru Frontex alebo uzavrel konkrétny hraničný priechod na obdobie, kým sa tieto nedostatky neodstránia. Pokiaľ by však tieto opatrenia na odstránenie nedostatkov nestačili a pokiaľ by nedostatky predstavovali závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni, Komisia by mohla rozhodnúť o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc. Pred uskutočnením tohto závažného kroku by Komisia v plnej miere zvážila potrebu a primeranosť takéhoto opatrenia a posúdila by jeho pravdepodobný dosah na voľný pohyb osôb v schengenskom priestore.

Udalosti s možným veľkým dosahom v krátkodobom alebo dlhodobom horizonte

Takéto situácie môžu nastať, ak veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín prekročí vonkajšiu hranicu jedného alebo viacerých členských štátov. To by mohlo viesť k neočakávaným a významným sekundárnym pohybom štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúcich na území iných členských štátov. V takejto situácii a pokiaľ by tieto okolnosti predstavovali závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni, by sa v krajnom prípade mohlo zvážiť dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc v určitom rozsahu. Členský štát, ktorý by v takejto situácii chcel obnoviť kontrolu vnútorných hraníc, by o to mohol požiadať Komisiu spôsobom opísaným v časti týkajúcej sa predvídateľných udalostí. Komisia by pred prijatím takéhoto rozhodnutia musela toto opatrenie prekonzultovať s príslušnými členskými štátmi a zainteresovanými stranami a po zvážení všetkých ostatných opatrení vrátane opatrení uvedených v prílohe 1 dospieť k presvedčeniu, že ide o *jediné* opatrenie, ktoré by mohlo byť účinné.

Prekročenie vonkajšej hranice veľkým počtom štátnych príslušníkov tretích krajín by za určitých okolností mohlo odôvodniť okamžité obnovenie kontroly vnútorných hraníc v určitom rozsahu na obmedzené obdobie s cieľom zabezpečiť urýchlené prijatie opatrení potrebných na ochranu verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni. V takejto situácii by členský štát mohol obnoviť kontrolu vnútorných hraníc na obdobie do piatich dní spôsobom uvedeným v časti týkajúcej sa nepredvídateľných udalostí. Ak daný členský štát považuje za potrebné toto obdobie predĺžiť, po náležitom informovaní Komisie a členských štátov mu môže byť prostredníctvom osobitného postupu pre naliehavé prípady stanovenom v článku 8 nariadenia č. 182/2011 udelené predĺženie na úrovni Únie.

Obnovenie určitých cielených kontrol na vybraných vnútorných hraniciach by mohlo zabezpečiť, že štátni príslušníci tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúci na území členského štátu, by boli zadržaní a v súlade s ustanoveniami smernice 2008/115 („smernica o návrate“) vrátení – podľa možnosti dobrovoľne – buď priamo do svojej krajiny pôvodu, alebo do členského štátu, cez ktorý prešli, pokiaľ existuje bilaterálna dohoda, ktorá takéto vrátenia umožňuje. Takéto obnovenie by mohlo takisto umožniť zmarenie činností zločineckých sietí, najmä ak pri veľkom počte migrantov existuje podozrenie, že ide o obete organizovaného prevádzania alebo obchodovania s migrantmi v rámci Únie, alebo že sú zapojení do trestnej činnosti.