EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 5. 2022
COM(2022) 302 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE,

pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz zavedené nariadením (EÚ) 2017/458, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE,

pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz zavedené nariadením (EÚ) 2017/458, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399

I. Úvod

V reakcii na teroristické útoky v Kodani vo februári 2015, v Paríži v januári a novembri 2015 a v Bruseli v marci 2016 Parlament a Rada prijali nariadenie (EÚ) 2017/458 z 15. marca 2017[1] (ďalej len „nariadenie“), ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399[2] (Kódex schengenských hraníc). Táto zmena sa týkala článku 8 Hraničné kontroly osôb a posilnili sa ňou kontroly všetkých osôb, ktoré vstupujú do schengenského priestoru bez kontroly vnútorných hraníc alebo ho opúšťajú (ďalej len „schengenský priestor“).

Podľa nariadenia musia členské štáty a krajiny pridružené k schengenskému priestoru (ďalej len „členské štáty“) vykonávať systematické kontroly s použitím príslušných databáz v prípade všetkých osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice EÚ. Táto povinnosť už existovala v prípade kontrol štátnych príslušníkov tretích krajín, ale nie v prípade osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom EÚ. Podľa zmeneného nariadenia osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb, takisto podliehajú: i) overeniu totožnosti a štátnej príslušnosti, ako aj pravosti a platnosti cestovných dokladov a ii) overeniu, či nie sú považované za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek z členských štátov. Databázy, v ktorých sa má vyhľadávať, zahŕňajú Schengenský informačný systém (SIS), databázu odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD) Interpolu a iné príslušné vnútroštátne databázy.

Zmena sa vykonala po tom, ako sa zistilo, že mnohí teroristickí bojovníci boli takisto občanmi EÚ, ktorí tým, že požívali právo na voľný pohyb, v minulosti podliehali len obmedzeným hraničným kontrolám na vonkajších hraniciach (vizuálnej kontrole totožnosti, ktorá neumožňovala ich potenciálnu identifikáciu ako možnej hrozby pre bezpečnosť, pričom kontroly s použitím databáz sa vykonávali len nesystematicky).

Nariadením sa umožňuje dočasne obmedziť systematické kontroly s použitím databáz tým, že sa kontroly príslušných databáz vykonajú len cielene, ak by systematické kontroly „mali neprimeraný vplyv na tok dopravy“[3]. Takéto odchýlky sa musia oznámiť Komisii a Európskej agentúre pre pohraničnú a pobrežnú stráž, pričom sa agentúre musí predložiť posúdenie rizík a podľa potreby následné aktualizácie.

---

[1] 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).

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1).

[3] Článok 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc.

V prípade letiskových hraničných priechodov sa táto možnosť uplatňovala len počas šesťmesačného prechodného obdobia po nadobudnutí účinnosti nariadenia. V odôvodnených prípadoch mohli členské štáty predĺžiť toto obdobie najviac o 18 mesiacov[4] (v dôsledku čoho bola celková maximálna dĺžka prechodného obdobia 24 mesiacov).

V tejto správe sa uvádza prehľad o vykonávaní takýchto systematických kontrol osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom EÚ, a o vplyve ich zavedenia, pričom sa zohľadňujú výsledky systematických bezpečnostných kontrol v schengenskom priestore, a to najmä pokiaľ ide o teroristických bojovníkov. Posudzujú sa v nej aj celkové náklady pre členské štáty a cestujúcich, identifikujú sa výzvy a nedostatky vo vykonávaní nariadenia a analyzuje sa vplyv novozavedených pravidiel.

Táto správa sa mala Parlamentu a Rade predložiť do 8. apríla 2019[5]. Keďže sa však nariadením členským štátom umožnilo odložiť zavedenie takýchto systematických kontrol na ich vzdušných hraniciach najviac o 24 mesiacov (t. j. do dátumu, keď sa mala správa predložiť)[6] a keďže 13 členských štátov využilo túto možnosť, v čase, keď sa mala správa predložiť, by dostupné údaje pokrývali obdobie, keď len niekoľko členských štátov už plne uplatňovalo nariadenie.

Táto správa vychádza najmä zo štúdie vypracovanej externým dodávateľom pre Európsku komisiu[7], ktorá pokrýva prvé dva roky uplatňovania nariadenia, t. j. obdobie od 7. apríla 2017 do 7. apríla 2019. Vzhľadom na významné medzery v dostupných údajoch alebo údajoch, ktoré členské štáty poskytli dodávateľovi, sú dostupné údaje na účely štúdie založené sčasti na odhadoch a mali by sa vykladať ako ukazovatele všeobecných trendov. Okrem štúdie Komisia pri vypracúvaní tejto správy použila iné zdroje pokrývajúce dlhšie obdobie. Patrí sem prvý viacročný program hodnotenia (2015 – 2019) týkajúceho sa fungovania schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu[8] a vnútroštátne správy, ktoré Komisii predložili členské štáty uplatňujúce odchýlky.

Okrem toho, ako sa zistilo z pravidelných posúdení Komisie a údajov poskytnutých agentúrou Frontex, cezhraničné cestovanie zaznamenalo v rokoch 2020 a 2021 prudký pokles z dôvodu pandémie COVID-19 (približne –69 % v roku 2020 a –67 % v roku 2021 v porovnaní s rokom 2019). Menej cestujúcich a prísnejšie kontroly zavedené s cieľom zamedziť šíreniu vírusu znamenali, že členské štáty sa toľko nepotrebovali odchyľovať od systematických kontrol. A preto žiadny členský štát Komisii neoznámil zámer využiť počas tohto obdobia odchýlky.

---

4 Článok 8 ods. 2d Kódexu schengenských hraníc.

5 Článok 8 ods. 2c Kódexu schengenských hraníc.

6 Článok 8 ods. 2d Kódexu schengenských hraníc.

7 Posúdenie vykonávania nariadenia Rady (EÚ) 2017/458, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz, február 2020.

8 Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu podľa článku 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 [COM(2020) 779 final, 25. novembra 2020].

Vďaka spusteniu očkovacích kampaní a úspešnému prijatiu digitálneho COVID preukazu EÚ[9] sa počet cezhraničných cestujúcich od začiatku druhého štvrťroka 2021 postupne zvyšoval. Digitálny COVID preukaz EÚ zohrával zásadnú úlohu pri uľahčení cestovania v EÚ a bol kľúčový aj pre obnovenie cestovania z EÚ a do nej, a to napriek tomu, že právne upravoval len cesty „smerujúce" do EÚ. Tento rastúci trend by mal pokračovať a počas letnej dovolenkovej sezóny v roku 2022 by mal dosiahnuť nový vrchol.

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti sa v tejto správe zhodnotí situácia, vyvodia potrebné závery a odporučia všetky vhodné kroky, pokiaľ ide o uplatňovanie článku 8 Kódexu schengenských hraníc.

II. Vykonávanie článku 8 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc

II.1. Praktické dôsledky nariadenia

Pred nadobudnutím účinnosti nariadenia sa cielené, nesystematické kontroly osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom EÚ, s použitím databáz vykonávali v členských štátoch nerovnomerne. Podľa údajov zhromaždených v externej štúdii, z ktorej vychádza táto správa, sedem členských štátov vykonávalo systematické kontroly takýchto osôb na všetkých svojich hraniciach už pred nadobudnutím účinnosti nariadenia. Zatiaľ čo iné členské štáty využívali systematické kontroly osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb, v obmedzenej miere, napr. len dočasne, na určitých hraničných priechodoch alebo na určitých hraničných úsekoch/hraniciach s určitými tretími krajinami, päť členských štátov uviedlo, že pred nadobudnutím účinnosti nariadenia (EÚ) 2017/458 nikdy nevyužívali systematické kontroly na žiadnom hraničnom priechode.

S cieľom splniť povinnosti uvedené v nariadení väčšina členských štátov aktualizovala svoje operačné usmernenia pre príslušníkov pohraničnej stráže. Keďže už vykonávali systematické kontroly štátnych príslušníkov tretích krajín, neboli potrebné žiadne veľké zmeny ich organizačnej štruktúry, organizácie práce a postupov. Približne desať členských štátov okrem toho aktualizovalo svoje usmernenia o profilovaní rizika cestujúcich pre príslušníkov pohraničnej stráže v prvej línii.

Od roku 2017 do roku 2019 prijalo 18 členských štátov ďalších zamestnancov, pričom 11 z nich tak urobilo s cieľom splniť nové požiadavky podľa nariadenia. Niektoré členské štáty využili túto príležitosť na presunutie a preškolenie existujúcich zamestnancov. Väčšina členských štátov zmenila (a naďalej mení) existujúcu infraštruktúru na hraničných priechodoch s cieľom prispôsobiť sa vykonávaniu systematických kontrol. Podľa

[9] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/953 zo 14. júna 2021 o rámci pre vydávanie, overovanie a uznávanie interoperabilných potvrdení o očkovaní proti ochoreniu COVID-19, o vykonaní testu a prekonaní tohto ochorenia (digitálny COVID preukaz EÚ) s cieľom uľahčiť voľný pohyb počas pandémie ochorenia COVID-19 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/954 zo 14. júna 2021 o rámci pre vydávanie, overovanie a uznávanie interoperabilných potvrdení o očkovaní proti ochoreniu COVID-19, o vykonaní testu a prekonaní tohto ochorenia (digitálny COVID preukaz EÚ), pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov alebo v nich majú oprávnený pobyt, počas pandémie ochorenia COVID-19.

príslušníkov pohraničnej stráže, s ktorými sa viedli rozhovory v rámci externej štúdie, bola modernizácia infraštruktúry vo všeobecnosti súčasťou širších reforiem, ktorých cieľom bolo často zvýšiť kapacity letísk, prístavov a hraničných priechodov v záujme zvládnutia zvýšenej premávky, ktorú mnohé členské štáty zaznamenali v rokoch pred pandémiou. Tieto zmeny však údajne uľahčili vykonávanie systematických kontrol.

Tabuľka 1: Zmeny infraštruktúry hraničných priechodov (2017 – 2019)[10]

	Zmeny na účely vykonávania nariadenia	**Zmeny nesúvisiace s nariadením**
Dodatočné koridory pre cestujúcich	**Letiskové priechody:** Cyprus, Španielsko **Pozemné priechody:** Litva (plánované), Lotyšsko (plánované)	**Letiskové priechody:** Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Slovensko **Pozemné priechody:** Chorvátsko, Grécko
Dodatočné kontrolné kabíny	**Námorné priechody:** Maďarsko, Taliansko, Španielsko	**Letiskové priechody:** Slovensko, Island **Všetky:** Francúzsko
Celkové rozšírenie hraničných priechodov	**Letiskové priechody:** Maďarsko, Taliansko, Litva **Námorné priechody:** Cyprus	**Letiskové priechody:** Chorvátsko, Fínsko, Nemecko, Maďarsko, Island **Námorné priechody:** Nemecko **Pozemné priechody:** Chorvátsko, Bulharsko **Všetky:** Maďarsko
Nové pravidlá pre vytváranie radov[11]	**Letiskové priechody:** Bulharsko, Dánsko, Maďarsko, Lotyšsko **Pozemné priechody:** Bulharsko **Všetky:** Taliansko, Španielsko	–
Prísnejšie oddelenie koridorov pre automatizovanú hraničnú kontrolu občanov EÚ/štátnych príslušníkov tretích krajín	**Letiskové priechody:** Rakúsko, Cyprus[12], Česko, Dánsko, Lotyšsko **Námorné priechody:** Cyprus **Všetky:** Chorvátsko, Taliansko, Španielsko	–

Zdroj: tabuľka založená na prieskume medzi príslušníkmi pohraničnej stráže a rozhovoroch s nimi (veliteľstvo a zamestnanci pohraničnej stráže)

Väčšina členských štátov prevažne v reakcii na nariadenie takisto investovala do dodatočného vybavenia, a to najmä do dodatočných brán automatizovaného systému hraničnej kontroly, ktoré sú najefektívnejším spôsobom, ako skrátiť dodatočné čakanie pri

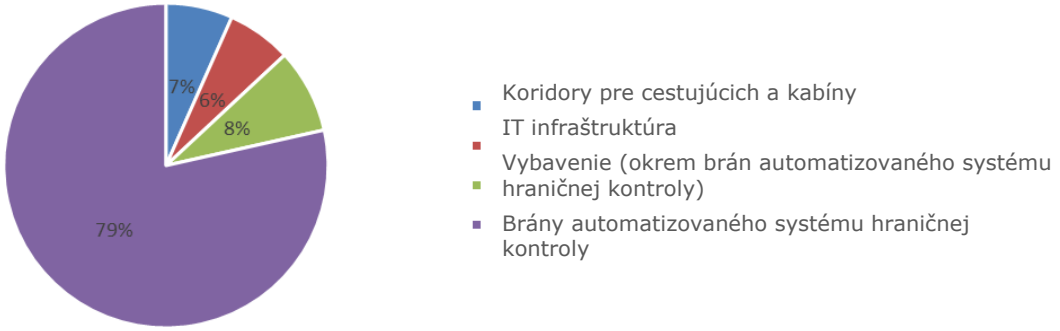
[10] Posudzované obdobie pokrýva prvé dva roky uplatňovania nariadenia, t. j. obdobie od 7. apríla 2017 do 7. apríla 2019, keď boli odchýlky od systematických kontrol na vzdušných hraniciach stále dovolené.

[11] Vrátane pravidiel v zmysle článku 10 ods. 4 nariadenia 2016/399.

[12] V prístave Limassol sa nové pravidlá pre vytváranie radov v prístavoch neuplatňujú v každom prípade.

súčasnom udržaní nízkych nákladov na zamestnancov (jedna vyškolená osoba môže strážiť najviac šesť brán automatizovaného systému hraničnej kontroly). Ďalej zaobstarali zariadenia na mobilné hraničné kontroly, čítačky pasov a skenery odtlačkov prstov. Niektoré členské štáty investovali aj do svojich systémov IT s cieľom zohľadniť požiadavky nariadenia. Vykonali sa aj drobné úpravy postupov a infraštruktúry, napr. pokiaľ ide o riadenie tokov cestujúcich, zavedenie dodatočných koridorov pre cestujúcich a kontrolných kabín, prísnejšie oddelenie koridorov pre občanov EÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín.

Obrázok 1. Investície členských štátov v dôsledku vykonávania nariadenia (2017 – 2019)



Zdroj: výpočet založený na prieskume medzi orgánmi pohraničnej stráže

Na základe údajov a informácií zhromaždených Komisiou, najmä počas návštev v rámci schengenského hodnotenia, sa napriek uvedeným konkrétnym zlepšeniam vyvodil tento záver: „Hoci celková kvalita kontrol na vonkajších hraniciach je dobrá, stále existujú rozdiely v rámci členských štátov aj medzi nimi. Väčšina krajín čelí výzvam týkajúcim sa zdrojov, odbornej prípravy a operačného plánovania pri zabezpečovaní jednotných a systematických kontrol na všetkých hraničných priechodoch na vonkajších hraniciach a efektívneho dozoru na vonkajších hraniciach“[13]. Medzi uvedené výzvy patrili aj obmedzenia infraštruktúry (napr. nedostatok kabín pre príslušníkov pohraničnej stráže na letiskách) v polovici členských štátov, najmä v sezónnych špičkách počas leta a sviatkov. Okrem toho niektoré členské štáty stále čelia nedostatku primeraného vybavenia, predovšetkým na kontrolu odtlačkov prstov cestujúcich s použitím údajov v ich cestovných dokladoch, čo má zásadný význam pre overenie totožnosti cestujúceho.

[13] Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu podľa článku 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 [COM(2020) 779 final, 25. novembra 2020 (strana 7)].

II.2. Časovo obmedzené výnimky

Odchýlky podľa článku 8 Kódexu schengenských hraníc

Článkom 8 ods. 2d nariadenia (EÚ) 2016/399 sa umožňuje odchýlka od zásady systematických kontrol s použitím príslušných databáz[14], pokiaľ ide o osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb, ak sú splnené dve kumulatívne podmienky: i) kontroly s použitím príslušných databáz na osobitných hraničných priechodoch by mali neprimeraný vplyv na tok dopravy a ii) dotknutý členský štát vypracuje posúdenie rizík preukazujúce, že uplatňovanie cielených kontrol by neviedlo k bezpečnostným rizikám.

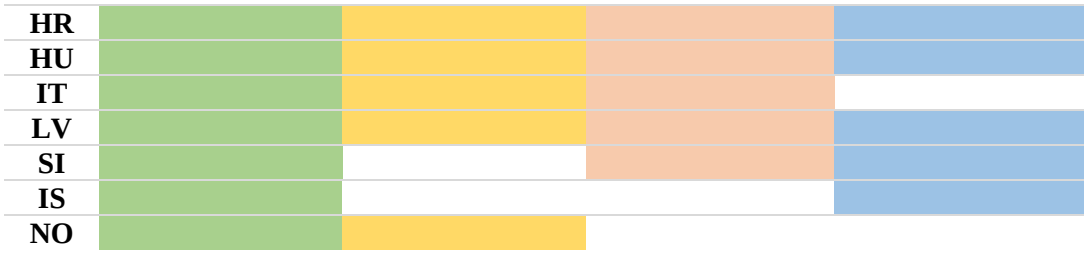
Zatiaľ čo odchýlky týkajúce sa systematických kontrol sú stále možné v prípade pozemných a námorných hraníc, odchýlky týkajúce sa vzdušných hraníc sa obmedzili na prechodné obdobie maximálne šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti nariadenia[15]. Členské štáty mohli predĺžiť toto obdobie o ďalších 18 mesiacov do 7. apríla 2019 vzhľadom na výnimočné ťažkosti s infraštruktúrou[16].

Podľa oznámení, ktoré členské štáty zaslali Komisii, uplatňovalo 13 členských štátov od apríla do októbra 2017 dočasnú šesťmesačnú odchýlku. Spomedzi nich sedem členských štátov predĺžilo odchýlku najviac o ďalších 18 mesiacov. Štyri členské štáty ďalej oznámili Komisii, že uplatňovali odchýlku na pozemných hraniciach, pričom tri z nich tak robili vzhľadom na dovolenkovú sezónu 2019/2020.

Tabuľka 2: Oznámenia zaslané členskými štátmi, pokiaľ ide o odchýlky od zásady systematických kontrol s použitím príslušných databáz

	Využité odchýlky v rámci prvých šiestich mesiacov (rovnaké pravidlá pre pozemné a vzdušné hranice)	Uplatňované odchýlky v prípade vzdušných hraníc po šiestich mesiacoch (do 7. apríla 2019)	Využité odchýlky na pozemných/vzdušných hraniciach po 7. apríli 2019	V súčasnosti využívajú odchýlky na pozemných/vzdušných hraniciach (od apríla 2022)[17]
Počet	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				

[14] Článok 8 ods. 2a a 2b Kódexu schengenských hraníc.
[15] Článok 8 ods. 2d Kódexu schengenských hraníc.
[16] Druhý pododsek článku 8 ods. 2d Kódexu schengenských hraníc.
[17] Od prijatia nariadenia Fínsko, Grécko, Chorvátsko, Lotyšsko, Maďarsko a Nórsko zaslali oznámenia bez uvedenia dátumu ich platnosti. Počas zasadnutia skupiny expertov na tému Riadenie vonkajších hraníc, ktoré sa konalo 28. marca 2022, Komisia požiadala tieto členské štáty, aby potvrdili, či sú ich časovo neobmedzené oznámenia stále platné. Fínsko odpovedalo, že v poslednom období nevyužilo možnosť podľa článku 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc vykonávať iba cielené (a nie systematické) kontroly na určitých hraničných priechodoch, ale že jeho časovo neobmedzené oznámenie zostalo v platnosti a stále sa môže využívať. V apríli 2022 Chorvátsko a Slovinsko oznámili Komisii svoj zámer využiť možnosť poskytnutú článkom 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc počas obdobia piatich mesiacov. Počas vypracúvania tejto správy sa Komisii ešte nedoručili odpovede od ostatných členských štátov.



Tabuľka založená na oznámeniach členských štátov Komisii

Členské štáty, ktoré sa rozhodnú vykonávať cielené kontroly na osobitných hraničných priechodoch, sú povinné každých šesť mesiacov predložiť Komisii a Európskej agentúre pre pohraničnú a pobrežnú stráž (ďalej len „agentúra“) správu o uplatňovaní týchto kontrol. Zo správ, ktoré Komisii od roku 2017 do roku 2020 predložilo 13 členských štátov, sa vyvodili tieto závery:

- osem členských štátov oznámilo, že cielené kontroly sa vykonávali len v prípade zvýšených tokov cestujúcich a s cieľom zabezpečiť včasné a plynulé prekročenie hraníc pri súčasnom zaistení primeranej úrovne bezpečnosti,
- tri členské štáty uviedli, že nezaznamenali žiadny významný pokles počtu pozitívnych lustrácii v SIS v dôsledku zavedených cielených kontrol,
- päť členských štátov oznámilo, že dočasné zavedenie cielených kontrol s použitím databáz nezvýšilo riziká týkajúce sa verejného poriadku, vnútornej bezpečnosti, verejného zdravia alebo medzinárodných vzťahov ktoréhokoľvek členského štátu a nemalo vplyv na ochranu vonkajších hraníc EÚ, a
- štyri členské štáty uviedli, že rozsah a trvanie cielených kontrol s použitím databáz neprekročili mieru, ktorá je nevyhnutne potrebná.

Počas pandémie COVID-19 žiadny členský štát Komisii neoznámil zámer využiť počas tohto obdobia odchýlky. Do 15. mája 2022 sedem členských štátov oznámilo Komisii možnosť dočasného pozastavenia posilnenia kontrol s použitím príslušných databáz, ak to bude potrebné. Tieto členské štáty budú mať možnosť uchýliť sa k tejto možnosti len v prípade, že systematické kontroly predstavujú neprimeraný vplyv na čakanie na konkrétnom hraničnom priechode alebo na život miestneho obyvateľstva pozdĺž hranice. Táto odchýlka sa okrem toho uplatňovala len na osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom EÚ.

Zmiernenia (článok 9 Kódexu schengenských hraníc)

Možnosť uplatňovať odchýlky opísané v predchádzajúcom texte napriek tomu nemá žiadny vplyv na uplatňovanie článku 9 Kódexu schengenských hraníc, ktorým sa umožňuje **zmiernenie** hraničných kontrol v prípade, že „čakacia doba na hraničnom priechode sa stáva neprimeranou“ v dôsledku „výnimočných a nepredvídaných okolností“. Pri uplatnení zmiernení sa kontroly vykonávajú nesystematicky na základe vzorky a pred kontrolami pri výstupe sa uprednostňujú kontroly pri vstupe. Hoci tento článok nebol súčasťou nariadenia, niektoré členské štáty ho vykladajú ako úzko súvisiaci s praktickým vykonávaním systematických kontrol, aj keď sa oba články týkajú veľmi odlišných scenárov.

Počas prvých dvoch rokov účinnosti nariadenia členské štáty možno nie vždy jasne rozlišovali medzi odchýlkami podľa článku 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc a zmierneniami podľa článku 9 Kódexu schengenských hraníc. Je to tak pravdepodobne preto, že základný scenár pre odchýlky od systematických kontrol podľa článku 8 ods. 2a („neprimeraný vplyv na tok dopravy“) je podobný základnému scenáru pre zmiernenia hraničných kontrol podľa článku 9 („taká intenzívna premávka, že čakacia doba na hraničnom priechode sa stáva neprimeranou“) Kódexu schengenských hraníc.

Ďalší postup pri odchýlkach a zmierneniach

Zatiaľ čo sa obe ustanovenia zameriavajú na praktický vplyv na dopravu, v článku 9 sa ďalej uvádza, že a) takáto situácia musí byť spôsobená *výnimočnými a nepredvídanými* okolnosťami a b) už sa vyčerpali všetky zdroje ohľadom personálu, zariadení a organizácie. Zmiernenia sú menej normatívne ako odchýlky a ich využitie podlieha posúdeniu príslušníka pohraničnej stráže zodpovedného za príslušné hraničné priechody bez akéhokoľvek formálneho postupu. Komisii sa musí predložiť len výročná správa *ex post* o zmierneniach uplatňovaných počas daného roka.

Odchýlky podľa článku 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc si vyžadujú predloženie predchádzajúceho posúdenia rizík agentúre, ktoré sa musí pravidelne aktualizovať v prípade, že odchýlky pretrvávajú, bezprostredné oznámenie iným členským štátom, Komisii a agentúre, ako aj predloženie polročných správ Komisii a agentúre.

Podľa informácií zhromaždených na účely tejto správy členské štáty využívali odchýlky a zmiernenia nejednotne, pričom značný počet z nich využíval zmiernenia hraničných kontrol podľa článku 9 Kódexu schengenských hraníc v prípadoch, keď by bol primeraným nástrojom článok 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc s prísnejšími formálnymi požiadavkami[18]. V prípade troch členských štátov bolo využívanie zmiernení vedomým rozhodnutím, zatiaľ čo v štyroch členských štátoch to zjavne vyplynulo z nedostatočného objasnenia primeraného nástroja, ktorý sa má použiť. V čase vypracovania štúdie sa vo vnútroštátnych ustanoveniach dvoch členských štátov výslovne zakazovalo využívanie odchýlok (článok 8 ods. 2a) z dôvodu súvisiaceho vysokého administratívneho zaťaženia.

Po doručení prvých oznámení o využívaní článku 8 ods. 2a Komisia zaslala príslušným schengenským štátom listy, v ktorých podrobnejšie objasnila: i) podmienky využívania odchýlok; ii) postup, ktorým sa má riadiť členský štát, ktorý chce využívať tento nástroj; iii) osobitné otázky, ktorými sa musí členský štát zaoberať v oznámeniach[19]. Pokiaľ ide o požiadavky na využívanie odchýlok od systematických kontrol, zo štúdie vyplynulo, že vo väčšine členských štátov neboli orgány boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti

[18] Keďže predĺženie prechodného obdobia, ktorým sa umožňovali odchýlky na letiskových hraničných priechodoch podľa článku 8 ods. 2d Kódexu schengenských hraníc, uplynulo v apríli 2019, na letiskových hraničných priechodoch sú možné len zmiernenia. Táto možná zámena sa však stále týka pozemných a námorných hraničných priechodov.

[19] Komisia zaslala v apríli 2017 listy 12 členským štátom, ktoré využívali odchýlky. Päť členských štátov odpovedalo uspokojivo, pričom poskytli bližšie požadované objasnenie. Neskôr v júli 2017 zaslala siedmim členským štátom, ktoré neodpovedali na prvé listy, následné listy. Tieto výmeny sa zohľadnili pri príprave revidovanej „Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže“.

zapojené do prípravy posúdenia rizík alebo boli zapojené len nepriamo. Vzhľadom na samotný cieľ zavedenia systematických kontrol by sa intenzívnejším zapájaním orgánov boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti mohla zlepšiť kvalita posúdení rizík.

Členské štáty opakovane zdôraznili potrebu bližšieho objasnenia rozdielu medzi uvedenými ustanoveniami pre vnútroštátne orgány pohraničnej stráže členských štátov. Plánovanou revíziou *Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže*[20] sa objasní rozdiel medzi zmiernením a cielenými kontrolami s cieľom riešiť nejednotné využívanie oboch nástrojov členskými štátmi a zabrániť tomu, aby členské štáty – nesprávne – využívali zmiernenie hraničných kontrol namiesto odchýlok. Vzor posúdenia rizík, ktorý vyvinula agentúra Frontex, prispel k zlepšeniu kvality a hodnoty posúdenia rizík ako základu pre informované rozhodnutia o odchýlkach prijímané príslušnými členskými štátmi. Teraz poskytuje aj pevný základ pre agentúru na identifikáciu možných problémov. Vďaka tomuto podrobnejšiemu usmerneniu by členské štáty mali zároveň v budúcnosti poskytovať kvalitnejšie a úplnejšie údaje.

Členské štáty takisto požiadali o usmernenie k posúdeniu „neúmerne dlhého čakania“. Určenie „neúmerne dlhého“ čakania je posúdením, ktoré závisí od mnohých faktorov a ktoré vykonáva veliaci príslušník pohraničnej stráže na príslušnom hraničnom priechode. Keďže zmiernenia predstavujú výnimku zo systematických kontrol a môžu ohroziť ciele Kódexu schengenských hraníc, a teda narušiť bezpečnosť v schengenskom priestore, toto posúdenie by sa malo riadiť spoločnými kritériami. V nadchádzajúcej revízii *Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže* Komisia odporučí praktické prístupy na dodržiavanie pravidla stanoveného v Kódexe schengenských hraníc, a to že zmiernenie možno využiť, len ak sa využili všetky dostupné zdroje v maximálnej možnej miere a ak dôsledky nepredvídanej udalosti majú za následok (alebo je pravdepodobné, že budú mať za následok) neúmerne dlhé čakanie.

Okrem toho by mohli byť užitočné aj preventívne ochranné opatrenia na zaistenie súladu s príslušnými právnymi požiadavkami. V tejto súvislosti podiel členských štátov, ktoré nepredkladajú Komisii správy o zmierneniach (dve tretiny počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje štúdia), naznačuje, že povinnosti predkladania správ sa nedodržiavajú. Aj to si vyžaduje ďalšiu pozornosť a bude sa to riešiť v nadchádzajúcej revízii *Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže*.

III. Účinnosť systematických kontrol

Keďže počet hrozieb, ktorým sa predišlo, nemožno vždy stanoviť a niekedy ho možno len vyvodiť, je zložité presne vyčísliť účinok zavedenia systematických kontrol na všetky osoby, ktoré vstupujú do schengenského priestoru a opúšťajú ho. Účinnosť nariadenia pri

[20] V odporúčaní Komisie C(2019) 7131, ktorým sa stanovuje „Praktická príručka pre príslušníkov pohraničnej stráže“, sa Komisia zaviazala zabezpečiť pravidelné aktualizácie príručky. Prvá aktualizácia bude zahŕňať viacero zmien príručky vyplývajúcich z najnovšej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, prijatia nových právnych predpisov a iných relevantných nedávnych udalostí. Bude vychádzať aj zo zasadnutí skupiny expertov na tému Riadenie vonkajších hraníc, ktoré sa uskutočnili v štvrtom štvrťroku 2021 a prvom štvrťroku 2022.

predchádzaní hrozbám pre vnútornú bezpečnosť schengenského priestoru sa musí preto posudzovať na základe merateľných ukazovateľov a odborných stanovísk. Podľa príslušníkov pohraničnej stráže, s ktorými sa konzultovalo v rámci externej štúdie, prínosy zavedenia systematických kontrol na vonkajších schengenských hraniciach z hľadiska predchádzania trestnej činnosti zahŕňali:

- lepšie a komplexnejšie spravodajské informácie zhromaždené o osobách zapojených do organizovanej trestnej činnosti vďaka vyššiemu počtu pozitívnych lustrácii podľa článku 36 ods. 2 rozhodnutia o SIS II,
- vyššiu mieru odhalenia a vykonávania zápisov v Schengenskom informačnom systéme (SIS) na účely zatknutia, vydania a odovzdania na hraničných priechodoch,
- vyššiu mieru odhalenia osôb so zákazom vstupu súvisiacim s obvineniami v SIS a/alebo národných databázach,
- vyššiu mieru odhalenia podvodného využívania dokladov totožnosti (stratených, odcudzených alebo odvolaných) vďaka vyššiemu počtu pozitívnych lustrácií v databáze odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD) Interpolu,
- zlepšenú výmenu informácii medzi členskými štátmi EÚ o prípadoch organizovanej trestnej činnosti.

Pokiaľ ide o politiky v oblasti boja proti terorizmu, prínosy zahŕňali:

- lepšie a komplexnejšie spravodajské informácie zhromaždené o teroristických bojovníkoch a osobách zapojených do činností súvisiacich s terorizmom vďaka vyššiemu počtu pozitívnych lustrácii týkajúcich sa zápisov podľa článkov 24 a 26 a článku 36 ods. 2 a 3 rozhodnutia o SIS II,
- zlepšené využívanie Schengenského informačného systému (SIS) v prípadoch súvisiacich s terorizmom,
- každý z uvedených účinkov systematických kontrol by mohol uľahčiť prácu orgánov presadzovania práva v prípadoch súvisiacich s terorizmom, a tým prispieť k predchádzaniu teroristickým útokom.

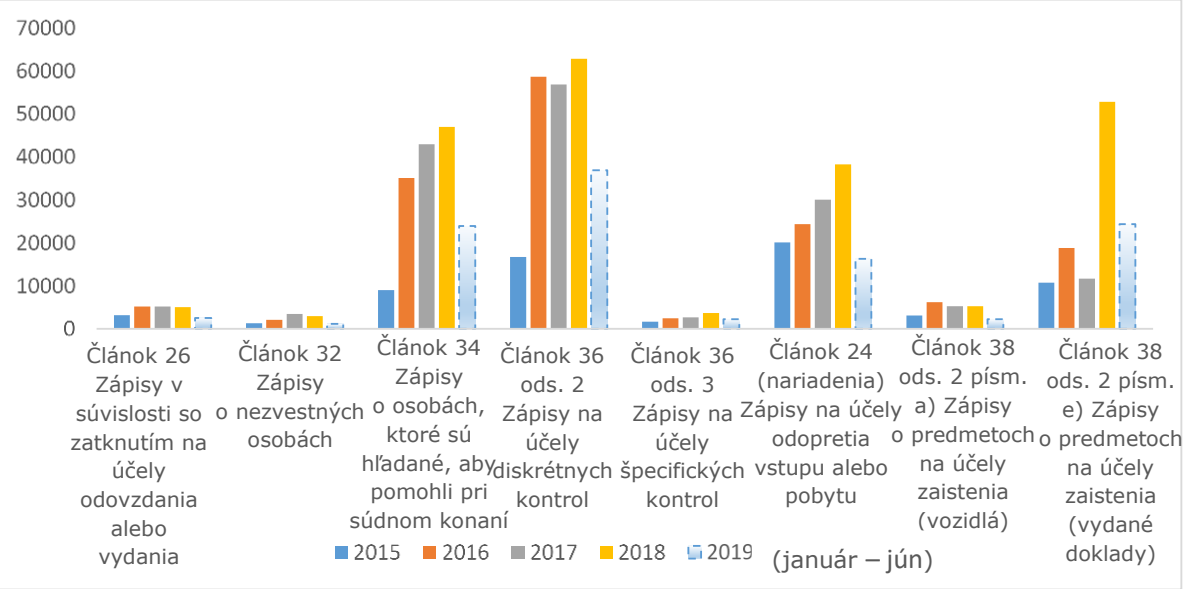
III.1. Vplyv nariadenia na boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti

Na úvod je potrebné zdôrazniť, že verejne nie sú dostupné žiadne údaje o podiele zápisov/pozitívnych lustrácií týkajúcich sa osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom Únie, v porovnaní so štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Údaje uvedené ďalej sa vzťahujú na všetky osoby prekračujúce vonkajšie hranice. Nedostatočné oddelenie osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb, a štátnych príslušníkov tretích krajín v štatistikách[21] zjavne sťažuje vyvodenie spoľahlivých záverov.

[21] Okrem údajov zhromaždených v rámci externej štúdie štatistické údaje o využívaní SIS členskými štátmi zhromažďuje agentúra eu-LISA na základe ustanovení nariadení o SIS a súvisiacich vykonávacích aktov. Údaje o počte vyhľadávaní a zápisov v SIS sa zhromažďujú podľa členských štátov a osobitne sa nevyčleňujú podľa „typu vyhľadávania“ alebo „miesta pozitívnej lustrácie“ (hraničné kontroly, policajné kontroly atď.) V čase vypracúvania tejto správy väčšina členských štátov (ale nie všetky) viedla v určitom rozsahu vnútroštátne štatistiky s touto úrovňou podrobností.

Podľa štúdie, ktorú externý dodávateľ uskutočnil v rokoch 2016 až 2018, sa celkový počet zápisov týkajúcich sa osôb v Schengenskom informačnom systéme (SIS) zvýšil o 13 %. Najvýznamnejší (63 %) bol nárast počtu zápisov týkajúcich sa diskrétnych a cielených kontrol (článok 36 rozhodnutia o SIS II[22]). Podobne sa zvýšil počet pozitívnych lustrácií v prípade 12 členských štátov, ktoré boli predmetom hĺbkovej analýzy[23] v rámci externej štúdie.

Obrázok 2. Celkový počet pozitívnych lustrácií v SIS II nahlásených na hraničných priechodoch na vonkajších hraniciach (2015 – 2019)[24]



Zdroj: údaje založené na prieskumoch medzi príslušníkmi pohraničnej stráže (údaje za Estónsko, Fínsko, Chorvátsko, Litvu, Lotyšsko, Nemecko, Rakúsko, Rumunsko, Slovinsko, Španielsko a Švédsko); pri údajoch za Španielsko sa použili iba údaje týkajúce sa letiska Madrid-Barajas[25].

---

[22] Rozhodnutie Rady 2007/533/SVV z 12. júna 2007 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 205, 7.8.2007, s. 63).

[23] Zatiaľ čo externá štúdia sa vzťahovala na všetky členské štáty, podrobnejšie sa zaoberala situáciou v dvanástich z nich: v Bulharsku, Estónsku, vo Fínsku, v Chorvátsku, Litve, Lotyšsku, Nemecku, Rakúsku, Rumunsku, Slovinsku, Španielsku a vo Švédsku.

[24] Článok 24 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) sa vzťahuje len na štátnych príslušníkov tretích krajín, takže zápisy podľa tohto článku sa nikdy netýkajú občanov Únie. Okrem toho článok 24 sa môže vzťahovať len na zápisy, ktoré nie sú založené na bezpečnosti, a preto takéto pozitívne lustrácie nemusia byť vôbec relevantné, pokiaľ ide o posúdenie predchádzania hrozbám pre vnútornú bezpečnosť schengenského priestoru.

[25] Tím, ktorý vypracoval štúdiu, si vyžiadal údaje o pozitívnych lustráciách v rámci žiadosti o doplňujúce informácie k národným záznamom (SIRENE), ako aj v rámci prieskumu medzi príslušníkmi pohraničnej stráže. V prieskume medzi príslušníkmi pohraničnej stráže sa vyžiadané údaje týkali len článkov 26, 32 a 34 rozhodnutia 2007/533, článku 24 nariadenia (ES) č. 1987/2006, ako aj článku 36 ods. 2 a 3 a článku 38 ods. 2 písm. a) a e) uvedeného rozhodnutia. Vyžiadali sa aj údaje o konkrétnych navštívených miestach. Údaje vyžiadané od útvaru SIRENE boli ešte podrobnejšie, pričom sa vyžiadali podkategórie v rámci konkrétnych článkov a odsekov. Tieto kategórie zahŕňali zahraničných teroristických bojovníkov a trestné

Podľa príslušníkov orgánov boja proti terorizmu, s ktorými sa konzultovalo na účely externej štúdie, sa zdá, že nariadenie malo pozitívny vplyv na boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti, najmä prostredníctvom všeobecného zhromažďovania spravodajských informácií uľahčeného väčším počtom pozitívnych lustrácií, čo priamo súvisí s vyšším počtom kontrol s použitím databáz. Okrem samotnej hodnoty vyššieho počtu pozitívnych lustrácií sa zlepšenou účinnosťou hraničných kontrol posilnila dôvera orgánov presadzovania práva a bezpečnostných služieb v systémy, čo ich podnietilo k vkladaniu zápisov do Schengenského informačného systému (SIS) alebo databázy odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD) Interpolu.

Keďže nariadenie sa prijalo s cieľom riešiť hrozbu terorizmu, najmä zo strany teroristických bojovníkov, zmeny pozitívnych lustrácií a zápisov súvisiacich s terorizmom sú obzvlášť zaujímavé. Podľa údajov, ktoré sa spracovali v rámci štúdie, sa počet zápisov vydaných na žiadosť orgánov zodpovedných za národnú bezpečnosť (súvisiacich s terorizmom) podľa článku 36 ods. 3 rozhodnutia o SIS II v rokoch 2016 až 2018 zvýšil o 46 %. Podľa údajov, ktoré poskytlo sedem vnútroštátnych útvarov pre riešenie žiadostí o doplňujúce informácie k národným záznamom (SIRENE)[26], sa počet pozitívnych lustrácií súvisiacich s terorizmom podľa rovnakého článku v priebehu rovnakého obdobia viac než zdvojnásobil. Okrem štatistík o zápisoch a pozitívnych lustráciách sa podľa príslušníkov orgánov boja proti terorizmu, s ktorými sa viedli rozhovory v rámci externej štúdie, v súvislosti s nariadením zaznamenali ďalšie pozitívne účinky. Títo príslušníci spomedzi pozitívnych účinkov spomenuli zlepšenia: i) monitorovania pohybu teroristických bojovníkov a spolupráce medzi členskými štátmi pri sledovaní týchto pohybov; ii) celkových spravodajských informácií o terorizme, ktoré uľahčujú vykonávanie posúdení rizík a prípravu reakcií; iii) uľahčujúce intervencie týkajúce sa teroristických bojovníkov; iv) účinnosti diskrétnej kontroly; a v) schopnosti odhaľovania.

Zo štúdie vykonanej externým dodávateľom vyplynulo, že nariadenie prispelo okrem boja proti terorizmu aj k boju proti organizovanej trestnej činnosti, najmä prevádzačstvu, obchodovaniu s ľuďmi, obchodovaniu s drogami, presunu aktív cez hranice, falšovaniu a trestným činom proti majetku a falšovaniu a pozmeňovaniu dokladov. Podobne ako pri boji proti terorizmu sa nariadením zlepšili najmä všeobecné spravodajské informácie a analýza rizík, čím sa zvýšila schopnosť orgánov presadzovania práva bojovať proti organizovanej trestnej činnosti. Zvýšil sa počet pozitívnych lustrácií podľa príslušných článkov, a to predovšetkým podľa článku 36 („Zápisy na účely diskrétnych kontrol alebo špecifických kontrol“). Okrem toho podľa údajov zhromaždených v rámci štúdie sa počet pozitívnych lustrácií týkajúcich sa zápisov na účely zatknutia a počet pozitívnych lustrácií týkajúcich sa zápisov o štátnych príslušníkoch tretích krajín na účely odoprenia vstupu a pobytu (článok 24

činy. Predpokladalo sa, že útvar SIRENE agreguje a udržiava podrobnejšiu databázu, keďže má takisto povinnosť nahlasovať údaje agentúre eu-LISA.

[26] Žiadosť o doplňujúce informácie k národným záznamom (SIRENE). Každá krajina EÚ, ktorá prevádzkuje SIS, zriadila národný útvar SIRENE, ktorý funguje 24 hodín denne a 7 dní v týždni a je zodpovedný za akúkoľvek výmenu doplňujúcich informácií a koordináciu činností spojených so zápismi v SIS.

nariadenia o SIS II[27]) od apríla 2017 do apríla 2019 zvýšil o 30 % v prípade 12 členských štátov, ktoré boli predmetom hlbšej analýzy v rámci externej štúdie.

Navyše sa celkový počet pozitívnych lustrácií v databáze odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD) Interpolu v rokoch 2016 až 2018 viac než zdvojnásobil, hoci tento nárast sa v jednotlivých členských štátoch významne líši.

III.2. Hospodársky vplyv nariadenia

Prínosy nariadenia treba posudzovať spoločne s nákladmi, ktoré vznikajú rôznym zainteresovaným stranám pri jeho vykonávaní.

Externá štúdia obsahuje analýzu hospodárskych nákladov, ktoré vznikli zainteresovaným stranám pri vykonávaní nariadenia v roku 2018, čo je rok, za ktorý sú k dispozícii najúplnejšie údaje o kľúčových hospodárskych faktoroch. Obmedzenia údajov však výrazne ovplyvnili schopnosť dospieť k jednoznačným záverom. Konkrétne:

- Analýza týkajúca sa dodatočného čakania pre cestujúcich musela sčasti vychádzať z odhadov z dôvodu obmedzení údajov.
- Z posudzovania nákladov, ktoré sa vypočítali v rámci štúdie, vyplynulo aj to, že cestujúcim vzniká meškanie zo širokej škály dôvodov, ako sú pravidelné dopravné zápchy alebo meškanie verejnej dopravy. Neposudzujú sa podľa rovnakého prístupu a takíto cestujúci s veľkou pravdepodobnosťou nie sú schopní rozčleniť vzniknuté meškanie podľa jeho rôznych príčin (napr. kontroly, doprava, práce na ceste, počasie).
- Vzhľadom na nedostupnosť údajov sa náklady pre súkromné subjekty, napr. investičné náklady, náklady spôsobené meškaním a odškodnenie cestujúcich, nezohľadňujú.
- Mohli sa dosiahnuť nepriame úspory v dôsledku vplyvu nariadenia na boj proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti, čo je samotným cieľom nariadenia. Presné odhady takýchto prínosov sú však dostupné len vo veľmi obmedzenej miere. Takisto prínosy vyplývajúce z prekazených teroristických útokov je mimoriadne ťažké kvantifikovať, ak je to vôbec možné, a nedajú sa odmerať len z hospodárskeho hľadiska.

Z uvedených dôvodov nie je možné dosiahnuť jednoznačnú rovnováhu, na základe čoho by sa určila nákladová efektívnosť nariadenia. V každom prípade cestujúci znášajú zďaleka najväčšiu časť nákladov, keďže sa predĺžilo čakanie, ktorá sa však v prepočte na jedného cestujúceho javí veľmi obmedzená[28].

---

[27] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006 o zriadení, prevádzke a využívaní Schengenského informačného systému druhej generácie (SIS II) (Ú. v. EÚ L 381, 28.12.2006, s. 4).

[28] Podľa štúdie, ktorú vykonal externý dodávateľ, len štyri členské štáty poskytli odhady týkajúce sa predĺženia čakania v minútach. Na základe obmedzených údajov zhromaždených od orgánov pohraničnej stráže externý dodávateľ vymedzil dva extrémne scenáre – optimistický scenár, v ktorom sa čakanie na jedného

Okrem toho sa cestujúci vďaka vykonávaniu takýchto kontrol cítia bezpečnejšie[29], a preto sú ochotní akceptovať dlhšie čakanie, ak sa tým zníži riziko teroristických útokov. Vyššia miera vnímanej bezpečnosti by sa takisto mala zohľadniť ako celkový pozitívny účinok, a to aj ako pozitívny multiplikátor pre hospodárstvo. Kontroly na hraniciach môžu byť okrem toho plynulé, ak sú dobre zorganizované, a čakanie teda môže byť zanedbateľné.

Hoci výrazné väčšie predĺženie čakania môže skutočne zmeniť akceptáciu cestujúcich, možnosť zmiernenia hraničných kontrol podľa článku 9 Kódexu schengenských hraníc poskytuje mechanizmus na riešenie nepredvídaného neprimerane dlhého čakania.

Na tomto základe a vzhľadom na celkové prínosy systematických kontrol pre vnútornú bezpečnosť schengenského priestoru, najmä získavanie komplexných spravodajských informácií o terorizme a organizovanej trestnej činnosti prostredníctvom vyššieho počtu zápisov a pozitívnych lustrácií v SIS, sa náklady, ktoré vznikajú pri vykonávaní nariadenia, zdajú primerané a odôvodnené.

IV. Externé faktory ovplyvňujúce efektívnosť systematických kontrol

Významné nedostatky v technickej spôsobilosti členských štátov vykonávať kontrolu odtlačkov prstov osoby s použitím údajov v cestovných dokladoch oslabujú efektívnosť systematických kontrol. Vyžaduje si to zvýšenú pozornosť a opatrenia tak na úrovni Komisie, ako aj na úrovni orgánov členských štátov.

V prípadoch pochybností, pokiaľ ide o pravosť cestovného dokladu alebo totožnosť jeho držiteľa, sú členské štáty povinné overiť aspoň jeden z biometrických identifikátorov v pamäťovom médiu pasov a cestovných dokladov vydaných podľa nariadenia (ES) č. 2252/2004[30], t. j. podobu tváre alebo odtlačky prstov. „Ak je to [takéto overenie] možné“, táto povinnosť sa vzťahuje aj na cestovné doklady, ktoré neboli vydané podľa tohto nariadenia. Najefektívnejším, najspoľahlivejším a cenovo najdostupnejším biometrickým identifikátorom na odhalenie osôb cestujúcich pod predstieranou totožnosťou sú odtlačky prstov, napríklad ak sa podvodník veľmi podobá na oprávneného držiteľa predloženého dokladu. Kontrola odtlačkov prstov je preto ešte dôležitejšia, keďže podvody v oblasti dokladov, ako sú napr. podvody prostredníctvom „morfingu/premeny tvárí“[31], sú čoraz dômyselnejšie a ťažšie sa odhaľujú.

---

cestujúceho predĺžilo o jednu minútu z dôvodu zavedenia systematických kontrol, a pesimistický scenár, v ktorom sa čakanie na jedného cestujúceho predĺžilo o 13 minút z dôvodu zavedenia systematických kontrol. Na základe údajov poskytnutých externému dodávateľovi sa náklady na jedného cestujúceho zdanlivo pohybujú v rozmedzí od 0,08 EUR do 0,16 EUR.

[29] Vyhlásenie Úradu OSN pre drogy a kriminalitu (UNODC) počas rozhovorov, ktoré viedol externý dodávateľ v rámci štúdie.

[30] Nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi (Ú. v. EÚ L 385, 29.12.2004, s. 1 – 6).

[31] Táto technika pozostáva z vytvorenia novej podoby tváre spojením podôb tváre z dvoch rôznych fotografií pomocou digitálnych programov. Existuje niekoľko rôznych techník morfingu/premeny tvárí, od automatického morfingu/premeny tvárí pomocou aplikácií a softvéru až po manuálny morfing/premenu tvárí pomocou široko prístupného softvéru na úpravu fotografií.

S cieľom riešiť tieto čoraz častejšie používané techniky falšovania a pozmeňovania sa Komisia rozhodla poskytnúť finančné prostriedky na výskumný projekt iMARS (riešenia na odhaľovanie útokov založených na manipulácii s podobami tváre), ktorý sa zameriava na vyvíjanie nástrojov na odhaľovanie upravených podôb tváre, najmä premenených podôb tváre, v životnom cykle dokladov totožnosti a overovanie pravosti dokladov totožnosti, ako aj na zabezpečenie toho, aby sa v rámci Európskej únie už nemohli vydávať európske pasy obsahujúce premenené alebo inak upravené fotografie[32].

Zatiaľ čo sa čaká na výsledky projektu iMARS, pochybnosti o totožnosti osoby možno objasniť len kontrolou odtlačkov prstov s použitím biometrických identifikátorov integrovaných v pamäťovom médiu pasov a cestovných dokladov. V súčasnosti[33] tieto kontroly na vonkajších hraniciach vykonáva len 13 členských štátov, pričom sa môžu vykonávať len v prípade držiteľov pasov vydaných v 15 členských štátoch, ktoré už používajú potrebnú technológiu. Predstavuje to nedostatok v oblasti bezpečnosti, ktorý by sa mal urýchlene odstrániť. Toto významné nedostatočné využívanie odtlačkov prstov priamo ohrozuje cieľ systematických kontrol. Keďže s použitím databáz sa kontroluje v podstate cestovný doklad a osobné údaje v ňom, a nie osoba vstupujúca do schengenského priestoru, bez spoľahlivého overovania prepojenia medzi osobou a predloženým cestovným dokladom by vracajúci sa teroristickí bojovníci mohli napriek systematickým kontrolám stále vstúpiť do schengenského priestoru bez toho, aby boli odhalení.

V. Závery

Terorizmus, a to aj hrozba, ktorú predstavujú vracajúci sa teroristickí bojovníci, zostáva jednou z najväčších obáv Európskej únie v oblasti bezpečnosti. Hoci nemôžeme presne určiť priamy vplyv, ktorý malo nariadenie na predchádzanie teroristickým útokom a organizovanej trestnej činnosti, z konzultácií so zainteresovanými stranami a z dostupných štatistík vyplýva, že malo celkovo pozitívny vplyv na vnútornú bezpečnosť schengenského priestoru, najmä prostredníctvom celkových spravodajských informácií, ktoré majú k dispozícii orgány presadzovania práva.

Nariadenie malo hlavný vplyv na osoby, ktoré požívajú právo na voľný pohyb v súlade s právom EÚ, čím sa zabezpečilo, že bezpečnostné kontroly sa budú systematicky vykonávať v prípade všetkých osôb. Nariadenie teda možno vnímať tak, že sa ním vypĺňa veľká medzera vo využívaní databáz v prípade osôb, ktoré požívajú právo na voľný pohyb, pričom sa uznáva, že niektorí teroristickí bojovníci môžu využívať právo na cestovanie v rámci schengenského priestoru.

Zatiaľ čo **náklady na vykonávanie systematických kontrol všetkých osôb, ktoré vstupujú do schengenského priestoru a opúšťajú ho**, nie sú zanedbateľné a znášajú ich najmä cestujúci v dôsledku predĺženia čakania, **javia sa úmerné vplyvu nariadenia na vnútornú**

[32] iMARS je výskumný projekt financovaný Európskou komisiou, ktorý bol spustený v septembri 2020 s trvaním 48 mesiacov. https://imars-project.eu/.

[33] V čase vypracúvania tejto správy.

bezpečnosť, a to aj bez zohľadnenia potenciálnych úspor nákladov súvisiacich s predchádzaním teroristickým útokom a organizovanej trestnej činnosti. Pri posudzovaní celkového vplyvu nariadenia panoval medzi príslušníkmi pohraničnej stráže, s ktorými sa konzultovalo v rámci externej štúdie, takmer jednomyseľný názor, že sa ním primerane riešia súčasné bezpečnostné potreby.

Počas prvých rokov vykonávania však **bolo možné identifikovať** značné **výzvy**. Uvedené výzvy sa týkajú rozlišovania medzi odchýlkami podľa článku 8 ods. 2a Kódexu schengenských hraníc a zmierneniami podľa článku 9 Kódexu schengenských hraníc, výkladu požiadaviek oboch ustanovení a následne ich praktického uplatňovania, kvality posúdenia rizík požadovaného na účely odchýlok a predkladania správ požadovaného na účely zmiernení. Keďže obe ustanovenia sú naďalej uplatniteľné na pozemných a námorných hraničných priechodoch, na zabezpečenie celkovo vysokej úrovne bezpečnosti na všetkých vonkajších hraniciach je potrebné ďalšie objasnenie postupov pre dočasný návrat k cieleným kontrolám a prísnejšiemu presadzovaniu. Využívanie zmiernení musí byť naďalej obmedzené na výnimočné a nepredvídané okolnosti.

Pri uplatňovaní odchýlky od zásady systematických kontrol s použitím príslušných databáz sa členské štáty dôrazne nabádajú, aby do prípravy posúdenia rizík zapojili aj orgány boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti. Vzor, ktorý na tento účel vyvinul Frontex, je zameraný na riešenie nedostatočnej harmonizácie pri zhromažďovaní údajov a zlepšenie jeho kvality, jeho ciele sa však nedosiahnu, ak sa aktívne nezapoja všetky relevantné orgány.

Aktívnejší prístup, ktorým by sa predchádzalo neúmernému čakaniu v dôsledku predvídateľných udalostí, by bol dôležitým krokom k náprave situácie na hraničných priechodoch bez toho, aby bránil samotnému cieľu nariadenia. Mnohé členské štáty oznámili svoj zámer odchýliť sa od zásady systematických kontrol s použitím príslušných databáz vzhľadom na letné dovolenky a vianočné sviatky. Hoci využívanie odchýlok je výlučnou právomocou, ktorú majú členské štáty stále k dispozícii na pozemných a námorných hraniciach, členské štáty by sa mali skôr pripraviť na zvýšenie počtu zamestnancov a úpravu infraštruktúry počas týchto všeobecne známych špičiek.

Podobne by sa **jednotným prístupom k posudzovaniu „nepredvídaných okolností“ a „neúmerne“ dlhého čakania** zaistila konzistentnosť v prípade kritického problému, ktorý by mohol mať vplyv na bezpečnosť všetkých schengenských štátov. V správe o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu[34] sa celkovo potvrdili uvedené identifikované výzvy, ale zároveň sa uznalo, že vo väčšine prípadov ich vnútroštátne orgány už vyriešili alebo ich riešili počas opätovných hodnotiacich návštev vykonávaných v rámci schengenského hodnotiaceho mechanizmu.

[34] Správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu o fungovaní schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu podľa článku 22 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 [COM(2020) 779 final, 25. novembra 2020].

Z uvedených dôvodov, keď Komisia navrhla stratégiu o budúcnosti schengenského priestoru[35] v júni 2021, čo viedlo k jej návrhu na zmenu Kódexu schengenských hraníc[36] v decembri 2021, vyvodila záver, že na riešenie zistených nedostatkov nie je potrebná legislatívna zmena existujúceho článku 8. Komisia má v úmysle riešiť tieto otázky skôr prostredníctvom právne nezáväzných prostriedkov, najmä nadchádzajúcej revízie *Praktickej príručky pre príslušníkov pohraničnej stráže*[37], ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní hraničných kontrol osôb.

Komisia bude v budúcnosti pokračovať v monitorovaní uplatňovania článku 8 v rámci schengenského hodnotiaceho a monitorovacieho mechanizmu.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

[36] 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 final].

[37] C(2019) 7131 final, 8. októbra 2019.