EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 4. 5. 2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Návrh

VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa stanovuje odporúčanie na dočasnú kontrolu vnútorných hraníc za výnimočných okolností, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenského priestoru

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

• Dôvody a ciele návrhu

Úvod

EÚ v súčasnosti čelí bezprecedentnej migračnej a utečeneckej kríze v dôsledku prudkého nárastu zmiešaných migračných tokov od leta 2015. To viedlo k veľkým ťažkostiam pri zabezpečovaní účinnej kontroly vonkajších hraníc v súlade so schengenským *acquis*, ako aj pri prijímaní prichádzajúcich migrantov a vykonávaní úkonov, ktoré s tým súvisia. V tejto kríze sa ukázali aj rozsiahlejšie štrukturálne nedostatky v spôsobe ochrany vonkajších hraníc Únie.

Helénska republika, najmä vzhľadom na svoju geografickú polohu, je týmto vývojom obzvlášť zasiahnutá a čelí dramatickému nárastu počtu migrantov prichádzajúcich na ostrovy v Egejskom mori. Takýto obrovský prílev by svojou povahou spôsobil závažný tlak na kontrolu vonkajších hraníc ktoréhokoľvek členského štátu.

Schengenský hodnotiaci mechanizmus

V súlade s nariadením Rady (EÚ) č. 1053/2013[1] a ročným programom hodnotenia na rok 2015[2] sa v období od 10. do 13. novembra 2015 uskutočnila neohlásená návšteva na mieste s cieľom vyhodnotiť vykonávanie schengenského *acquis* v oblasti riadenia vonkajších hraníc zo strany Helénskej republiky na jej pozemnej hranici (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) a námornej hranici (ostrovy Chios a Samos) s Tureckom.

Dňa 2. februára 2016 Komisia prijala vykonávacie rozhodnutie, ktorým sa stanovuje správa o hodnotení uplatňovania schengenského *acquis* Helénskou republikou v oblasti riadenia vonkajších hraníc[3], a dospela k záveru, že existujú závažné nedostatky vo vykonávaní kontroly vonkajších hraníc, ktoré treba odstrániť a ktorými sa musia grécke orgány zaoberať. Tieto vážne nedostatky vo vykonávaní kontroly vonkajších hraníc predstavujú situáciu neplnenia povinností uvedených v článku 16 ods. 1 a 4 nariadenia (EÚ) č. 1053/2013.

Rada 12. februára 2016 prijala v súlade s článkom 15 nariadenia (EÚ) 1053/2013 odporúčania týkajúce sa riešenia závažných nedostatkov zistených počas hodnotenia a uviedla aj priority ich vykonávania. Grécke orgány by mali prijať vhodné opatrenia, aby zabezpečili, že na všetkých vonkajších hraniciach Helénskej republiky sa bude vykonávať kontrola vonkajších hraníc v súlade so schengenským *acquis* s cieľom neohroziť fungovanie schengenského priestoru.

Komisia 24. februára 2016 prijala v súlade s článkom 19b nariadenia Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc v znení platnom v uvedenom období) [4]odporúčania týkajúce sa konkrétnych opatrení, ktoré má Helénska republika prijať

---

[1] Nariadenie Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* a ktorým sa zrušuje rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998, ktorým bol zriadený Stály výbor pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 27).

[2] Vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2014) 8377 zo 14. novembra 2014, ktorým sa stanovuje ročný program hodnotenia neohlásených návštev na mieste na rok 2015 v súlade s článkom 6 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis*.

[3] C(2016) 450 z 2. februára 2016.

[4] Ú. v. EÚ L 105, 13.4.2006, s. 1.

v nadväznosti na hodnotiacu správu z 2. februára 2016 s cieľom zabezpečiť súlad s odporúčaniami Rady z 12. februára 2016.

Dňa 12. marca 2016 Helénska republika oznámila v súlade s článkom 16 ods. 1 nariadenia (EÚ) 1053/2016 svoj akčný plán na nápravu nedostatkov, ktoré boli zistené v hodnotiacej správe a na ktoré sa vzťahovali odporúčania Rady. Komisia 12. apríla 2016 predložila Rade v súlade s článkom 16 ods. 2 nariadenia (EÚ) 1053/2016 svoje posúdenie primeranosti akčného plánu. Komisia dospela k záveru, že „*Grécko dosiahlo významný pokrok. Je však potrebné ďalej zlepšovať akčný plán predložený gréckymi orgánmi s cieľom komplexne riešiť nedostatky zistené v hodnotení z novembra 2015. Predovšetkým treba v prípade mnohých opatrení jasnejšie vymedziť harmonogram, zodpovednosť a finančné plánovanie. Okrem toho niektoré opatrenia ešte nemožno považovať za primeraným spôsobom riešené alebo ukončené.*“[5]

Súčasná dočasná kontrola vnútorných hraníc

Rekordný počet migrantov prichádzajúcich do Európskej únie od roku 2015 a nedostatky na niektorých úsekoch vonkajšej hranice Grécka zistené počas hodnotenia v novembri 2015 mali za následok značné sekundárne pohyby, čo viedlo k tomu, že viacero členských štátov dočasne obnovilo kontrolu vnútorných hraníc na celých vnútorných hraniciach alebo na niektorých ich úsekoch z dôvodu závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v dôsledku nekontrolovaného prílevu osôb, ktoré po príchode do prvého členského štátu EÚ neboli riadne zdokumentované a/alebo zaregistrované.

V súčasnosti päť členských štátov schengenského priestoru oznámilo Komisii, že na svojich hraniciach vykonáva dočasnú kontrolu vnútorných hraníc v reakcii na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktoré bolo spôsobené sekundárnymi pohybmi neregulárnych migrantov vyvolanými závažnými nedostatkami v oblasti kontroly vonkajších hraníc. Všetky tieto členské štáty niekoľkokrát predĺžili tieto kontroly v súlade s príslušnými ustanoveniami Kódexu schengenských hraníc. Podľa najnovších oznámení:

- Nemecko oznámilo zavedenie kontrol od 13. septembra 2015 do 13. mája 2016 na všetkých svojich vnútorných hraniciach s osobitným zameraním na nemecko-rakúsku pozemnú hranicu. Toto rozhodnutie bolo motivované závažným ohrozením vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku v dôsledku hromadného prílevu neregulárnych migrantov, ktorí po vstupe do EÚ neboli v žiadnom inom členskom štáte EÚ riadne identifikovaní ani zaregistrovaní a neboli im odobraté odtlačky prstov.
- Rakúsko oznámilo zavedenie kontrol od 16. septembra 2015 do 16. mája 2016 na všetkých svojich vnútorných hraniciach s osobitným zameraním na rakúsko-slovinské a rakúsko-maďarské pozemné hranice. Zavedenie týchto kontrol hraníc bolo motivované hromadným prílevom štátnych príslušníkov tretích krajín prekračujúcich rakúske hranice, čo spôsobovalo mimoriadny tlak na pohotovostné služby a verejnú infraštruktúru.
- Švédsko oznámilo zavedenie kontrol od 12. novembra 2015 do 8. mája 2016 na všetkých svojich vnútorných hraniciach s osobitným zameraním na vybrané prístavy v policajnej oblasti Juh a policajnej oblasti Západ a na most Öresund. Toto rozhodnutie o obnovení dočasnej kontroly hraníc bolo motivované bezprecedentnými migračnými tokmi zmiešanej povahy predstavujúcimi problémy pre fungovanie

[5] COM(2016) 220 final z 12. apríla 2016.

švédskej spoločnosti. Naďalej ho motivuje vysoký počet žiadateľov o azyl a dôsledky bezprecedentne vysokého počtu žiadostí o azyl v roku 2015.

- Nórsko oznámilo zavedenie kontrol od 26. novembra 2015 do 12. mája 2016. Obnovené kontroly sa týkajú všetkých vnútorných hraníc, ale osobitný dôraz sa kladie na všetky prístavy s trajektovým spojením do Švédska, Nemecka a Dánska. Rozhodnutie o obnovení kontrol a ich následné predĺženia boli motivované dôsledkami nepredvídateľného migračného tlaku a z toho vyplývajúcich problémov pre fungovanie nórskej spoločnosti.
- Dánsko oznámilo zavedenie kontrol od 4. januára 2016 do 2. júna 2016 na všetkých svojich vnútorných hraniciach s osobitným zameraním na trajekty prichádzajúce z Nemecka a na dánsko-nemeckú pozemnú hranicu. Hoci pôvodné rozhodnutie bolo motivované neočakávanými migračnými tokmi a opatreniami na ochranu hraníc prijatými v susedných krajinách, čo mohlo viesť k veľmi veľkému počtu nelegálnych migrantov, ktorí by uviazli v oblasti Kodane, v poslednom oznámení bola zdôraznená neistota v súvislosti s obrovským počtom utečencov a migrantov, ktorí sa v EÚ už nachádzajú.

Pokiaľ ide o Nemecko a Rakúsko, Komisia vo svojom stanovisku z 23. októbra 2015[6] výslovne uznala nevyhnutnosť a primeranosť prijatých opatrení. Na základe informácií poskytnutých nemeckými a rakúskymi orgánmi dospela Komisia k záveru, že tieto obnovenia kontrol na vnútorných hraniciach predstavujú primeranú reakciu na zistené ohrozenie vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku v súlade s Kódexom schengenských hraníc. Toto hodnotenie bolo potvrdené ďalšími informáciami a údajmi, ktoré poskytli tieto a ďalšie členské štáty, zapojené agentúry a orgány EÚ a tímy Komisie pôsobiace v problémových oblastiach (hotspotoch) v teréne.

Komisia monitoruje situáciu vo všetkých príslušných členských štátoch s cieľom posúdiť, či sa obnovené kontroly na vnútorných hraniciach obmedzujú na nevyhnutné minimum. Tieto kontroly nespôsobili závažné narušenia ani zbytočne neobmedzili voľný pohyb osôb a tovaru v rámci schengenského priestoru. Dostupné informácie takisto naznačujú, že zavedené opatrenia účinne prispeli k obnove poriadku, pokiaľ ide o tok osôb prekračujúcich určité vnútorné hranice, a tým zamedzili vzniku sekundárnych pohybov.

Smerom ku koordinovanému prístupu ku kontrole vnútorných hraníc

Vo svojom oznámení „Späť k Schengenu – plán“[7] Komisia uviedla, že ak by migračné tlaky a závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc mali pretrvávať aj po 12. máji 2016, bude potrebné predložiť Rade návrh podľa článku 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice[8] (Kódex schengenských hraníc v platnom znení), v ktorom sa odporučí ucelený prístup Únie ku kontrole na vnútorných hraniciach, kým sa nezmiernia alebo neodstránia štrukturálne nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc. V uvedenom oznámení sa stanovujú kroky, ktoré treba podniknúť s cieľom obnoviť normálne fungovanie schengenského priestoru najneskôr do konca roka 2016.

V článku 29 Kódexu schengenských hraníc sa stanovuje osobitný postup za výnimočných okolností, ak je ohrozené celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc v dôsledku trvalých závažných nedostatkov týkajúcich sa kontroly vonkajších hraníc, ktoré boli zistené v hodnotiacej správe týkajúcej sa určitého členského štátu, pokiaľ by tieto

[6] C(2015) 7100 final.
[7] C(2016) 120 final.
[8] Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1.

okolnosti predstavovali závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v rámci schengenského priestoru alebo jeho častiach, a všetky ostatné opatrenia boli na zmiernenie zisteného závažného ohrozenia neúčinné. V takýchto situáciách môže Rada ako poslednú možnosť a opatrenie na ochranu spoločných záujmov v schengenskom priestore odporučiť jednému členskému štátu alebo viacerým členským štátom, aby obnovili kontrolu hraníc na všetkých alebo niektorých úsekoch svojich hraníc na obdobie najviac šiestich mesiacov (s možnosťou predĺženia na obdobie nanajvýš dvoch rokov).

Hodnotenie situácie k 12. máju 2016

V súlade s článkom 21 ods. 3 Kódexu schengenských hraníc, ak dotknutý členský štát musí v súlade s článkom 16 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1053/2013 podať správu o vykonávaní príslušného akčného plánu do troch mesiacov a ak po tejto trojmesačnej lehote Komisia zistí, že daný stav pretrváva, môže iniciovať postup ustanovený v článku 29 Kódexu schengenských hraníc.

Keďže maximálna lehota na jednostranné obnovenie kontroly na vnútorných hraniciach v niektorých členských štátoch povolená podľa príslušných ustanovení Kódexu schengenských hraníc uplynie v polovici mája (pozri vyššie) a keďže Grécko už správu podľa článku 16 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1053/2013 predložilo, Komisia by nemala čakať na uplynutie uvedenej lehoty troch mesiacov a mala by posúdiť, či bude situácia k 12. máju 2016 pretrvávať, a to najmä vzhľadom na skutočnosť, že Komisia má k dispozícii významné informácie, pokiaľ ide o situáciu v oblasti kontroly vonkajších hraníc v Helénskej republike.

Toto hodnotenie musí vychádzať, okrem iného, z podrobných informácií poskytnutých príslušným členským štátom (príslušnými členskými štátmi) alebo zúčastnenými agentúrami EÚ, prípadne informácií získaných počas návštev na mieste. Medzi informáciami, ktoré má Komisia k dispozícii, sú informácie poskytnuté tímami Komisie pôsobiacimi v hotspotoch v Helénskej republike, informácie získané počas ohlásenej schengenskej hodnotiacej návštevy v Helénskej republike, ktorá sa uskutočnila od 10. do 16. apríla 2016 na účely overenia uplatňovania schengenského *acquis* v oblasti riadenia vonkajších hraníc podľa ročného programu hodnotenia na rok 2016[9], ako aj informácie zhromaždené Komisiou pri príprave nedávno predložených správ týkajúcich sa situácie v oblasti migrácie v Helénskej republike.[10]

Komisia vo svojom oznámení nazvanom „Posúdenie akčného plánu Grécka na nápravu závažných nedostatkov zistených pri hodnotení uplatňovania schengenského acquis v oblasti riadenia vonkajších hraníc v roku 2015“ vyzvala Helénsku republiku, aby poskytla dodatočné informácie a vysvetlenia v lehote do 26. apríla 2016, pretože sa domnieva, že „sú potrebné ďalšie zlepšenia akčného plánu predloženého gréckymi orgánmi s cieľom komplexne riešiť nedostatky zistené v hodnotení z novembra 2015. Predovšetkým treba v prípade mnohých opatrení jasnejšie vymedziť harmonogram, zodpovednosť a finančné plánovanie. Okrem toho niektoré opatrenia ešte nemožno považovať za primeraným spôsobom riešené alebo ukončené. A napokon, v prípade niektorých opatrení treba poskytnúť ďalšie vecné informácie alebo objasnenia.“ Navyše, Helénska republika má v tej istej lehote troch mesiacov v súlade s článkom 16 ods. 4 nariadenia o schengenskom hodnotiacom mechanizme predložiť správu o vykonávaní akčného plánu.

[9] C(2015) 8537 final z 9.12.2015.

[10] Prvá správa o premiestňovaní a presídľovaní zo 16. marca 2016 [COM(2016) 165 final], Správa o pokroku pri realizácii prístupu založeného na hotspotoch v Grécku zo 4. marca 2016 [COM(2016) 141 final], Druhá správa o premiestňovaní a presídľovaní z 12. apríla 2016 [COM(2016) 222 final], Prvá správa o pokroku dosiahnutom vo vykonávaní vyhlásenia EÚ a Turecka z 20. apríla 2016 [COM(2016) 231 final].

Helénska republika poskytla 26. apríla 2016 Komisii požadované dodatočné informácie a vysvetlenia k svojmu akčnému plánu. Dňa 29. apríla 2016 Helénska republika predložila Komisii správu o vykonávaní akčného plánu.

Komisia aj členské štáty EÚ poskytli Helénskej republike značnú technickú a finančnú podporu. Komisia od začiatku roka 2015 pridelila núdzovú pomoc vo výške 181 miliónov EUR. Uvedené núdzové finančné prostriedky dopĺňajú sumu 509 miliónov EUR, ktorá bola Helénskej republike pridelená v rámci národných programov v oblasti migrácie a riadenia hraníc na roky 2014 – 2020. Agentúra Frontex pomáha pri nasadzovaní technického vybavenia a ľudských zdrojov z iných členských štátov s cieľom zabezpečiť účinné kontroly a ochranu vonkajších pozemných a námorných hraníc Helénskej republiky, a to najmä prostredníctvom spoločných operácií POSEIDON SEA a RAPID INTERVENTION POSEIDON uskutočňovaných na námorných hraniciach, a koordinuje spoločné operácie Flexible Operational Activities a Focal Points Land na vonkajších pozemných hraniciach. Agentúra Frontex takisto spolufinancovala interné presuny vybavenia a príslušníkov pohraničnej stráže, ktoré uskutočnila Helénska republika. A napokon, Komisia, EASO, Frontex, Europol a Eurojust spolupracujú priamo na mieste s gréckymi orgánmi s cieľom pomôcť im pri plnení záväzkov vyplývajúcich z práva EÚ a rýchlo identifikovať a zaregistrovať prichádzajúcich migrantov v hotspotoch a odoberať im odtlačky prstov.

Helénska republika dosiahla významný pokrok pri riešení mnohých nedostatkov v riadení vonkajších hraníc, ktoré boli zistené počas hodnotenia v novembri 2015. Okrem toho počiatočné vykonávanie vyhlásenia EÚ a Turecka z 18. marca 2016[11] spolu s prebiehajúcimi operáciami agentúry Frontex a NATO viedli k výraznému zníženiu počtu neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl prichádzajúcich z Turecka do Helénskej republiky. Toto výrazné zníženie prílevu neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl do Helénskej republiky spolu s podporou poskytovanou zo strany agentúr EÚ a ostatných členských štátov v hotspotoch umožnilo Helénskej republiky výrazne zlepšiť registráciu novoprichodzích neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl. Udržateľnosť tohto podstatného zníženia migračných tokov sa musí potvrdiť. Aj pokrok dosiahnutý v Grécku v oblasti návratov bude závisieť od udržateľnosti podstatného zníženie migračných tokov, ako aj od zriadenia a udržiavania vybavenia a poskytnutia primeraných zdrojov, ktoré umožnia účinný návrat neregulárnych migrantov.

Na základe analýzy informácií poskytnutých Helénskou republikou, zistení expertov Komisie počas schengenskej hodnotiacej návštevy priamo na mieste v apríli 2016 [bez toho, aby bola dotknutá hodnotiaca správa vypracovaná v súlade s článkom 14 nariadenia (EÚ) č. 1053/2013] a informácií dostupných vďaka prítomnosti útvarov Komisie v hotspotoch sa dospelo k takémuto hodnoteniu:

- Vďaka podpore príslušných agentúr EÚ (Frontex a EASO), pokiaľ ide o vybavenie aj o ľudské zdroje, sa proces registrácie neregulárnych migrantov na navštívených gréckych ostrovoch (Lesbos, Samos, Kos a Symi) a na navštívenej pozemnej hranici s Tureckom (registračné centrum Fylakio) značne zlepšil. Prichádzajúci neregulárni migranti sú v plnej miere identifikovaní a zaregistrovaní v systéme EURODAC a sú im odobraté odtlačky prstov. Vykonáva sa bezpečnostná kontrola migrantov a ich cestovných dokladov. Pokiaľ ide o ubytovanie týchto migrantov, situácia sa zmenila po 20. marci 2016, keď sa začalo uplatňovať vyhlásenie EÚ a Turecka z 18. marca 2016.

[11] SN 38/16 z 18. marca 2016.

- Vnútroštátny systém riadenia hraníc Helénskej republiky ešte v súčasnosti nemá požadované operačné a administratívne kapacity na riadenie vonkajších hraníc v súlade s normami stanovenými v Kódexe schengenských hraníc, hoci sa na vytváraní týchto kapacít pracuje. Predovšetkým niektoré kľúčové funkcie, napríklad analýza rizík, sa zatiaľ nevykonávajú v plnom rozsahu a prístup k riadeniu hraníc je roztrieštený. Helénska republika nevyužíva v plnej miere všetky vnútroštátne kapacity vhodné na účely hraničného dozoru (armáda, námorníctvo).
- Pokiaľ ide o dozor nad námornou hranicou s Tureckom, Grécko do značnej miery závisí od podpory zo strany EÚ, agentúry Frontex a iných členských štátov. Bez tejto podpory by Grécko nemohlo udržiavať primeranú úroveň dozoru nad námornou hranicou. Pokiaľ ide o situačné povedomie, grécka pobrežná stráž (hraničný orgán zodpovedný za dozor nad námornou hranicou) je odkázaná na informácie, ktoré jej poskytuje grécke námorníctvo a grécka armáda, a na obmedzený počet svojich hliadkovacích plavidiel a pozorovacích staníc. Navyše, reakčná schopnosť gréckej pobrežnej stráže sa vzhľadom na blízkosť Turecka a na riziko neregulárnej migrácie aj napriek vykonávaniu vyhlásenia EÚ a Turecka nepovažuje za dostatočnú; na regionálnej a miestnej úrovni neexistujú spoľahlivé prehľady o situácii v takmer reálnom čase a neexistuje bezpečná mobilná komunikačná sieť, ktorú by príslušné orgány hraničnej kontroly mohli používať.
- Pokiaľ ide o dozor nad pozemnou hranicou s Tureckom a Albánskom, počet zamestnancov, úroveň situačného povedomia a reakčnej schopnosti, ako aj vybavenie sú na dostatočnej úrovni, hoci niektoré prvky treba zlepšiť. Hraničný dozor na pozemnej hranici s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko (policajné riaditeľstvo Kilkis, zodpovedné za dozor nad hranicou s dĺžkou 87 km) v súčasnosti nie je v úplnom súlade s Kódexom schengenských hraníc. Na hranici okrem toho nie je zavedený automatický kamerový systém, zistilo sa veľmi obmedzené situačné povedomie a nebol k dispozícii celkový operačný prehľad o situácii. V tejto oblasti sa nerobí systematická registrácia migrantov, ktorí neboli zaregistrovaní po vstupe do Helénskej republiky.

Preto napriek značnému úsiliu, ktoré Helénska republika vyvinula, a značnému dosiahnutému pokroku nebude možné v rámci trojmesačnej lehoty stanovenej v článku 21 ods. 3 Kódexu schengenských hraníc primerane a komplexne vyriešiť všetky závažné nedostatky v riadení jej vonkajších hraníc, ktoré boli zistené v rámci hodnotenia z novembra 2015. Niektoré závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc pretrvávajú a ohrozujú celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc.

Primerané fungovanie hraničného dozoru, systematickej identifikácie a registrácie neregulárnych migrantov, prijímacieho konania a konania o návrate je naďalej nevyhnutné pre správne fungovanie schengenského priestoru. Okrem toho v Helénskej republike stále zostáva značný počet neregistrovaných migrantov, ktorí sa môžu snažiť nelegálne dostať do iných členských štátov.

Niektoré závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc, ktoré vyvolali sekundárne pohyby neregulárnych migrantov a viedli niekoľko členských štátov k dočasnému obnoveniu kontrol na vnútorných hraniciach z dôvodov súvisiacich s verejným poriadkom alebo vnútornou bezpečnosťou, tak stále pretrvávajú a ohrozujú celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc. Toto pretrvávajúce riziko sekundárnych pohybov si vyžaduje ucelený, koordinovaný a udržateľný prístup k dočasnej kontrole vnútorných hraníc.

Keďže všetky ostatné opatrenia boli na zmiernenie zisteného závažného ohrozenia neúčinné, vyplýva z toho, že podmienky na uplatnenie článku 29 Kódexu schengenských hraníc, ako poslednej možnosti, sú v danom prípade splnené.

Rozsah návrhu odporúčania

Článok 29 Kódexu schengenských hraníc predstavuje záruku celkového fungovania schengenského priestoru. Jeho cieľom nie je niektorý členský štát sankcionovať alebo izolovať, ani ho vylúčiť zo schengenského priestoru; zameriava sa skôr na zmiernenie závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v rámci schengenského priestoru. V súčasnosti neregulárni migranti necestujú vo výraznom počte letecky alebo po mori z Helénskej republiky do iných členských štátov. Opätovné zavedenie kontrol týchto cestujúcich by preto nezmiernilo ohrozenie, a bolo by teda neprimerané. Preto by sa v návrhu nemalo uvažovať o zavedení kontrol vnútorných hraníc, ktoré by vykonávali všetky členské štáty vo vzťahu k cestujúcim, ktorí letecky alebo trajektom prichádzajú z Helénskej republiky alebo do nej cestujú. Článok 29 je svojou povahou opatrenie, ktorého rozsah a trvanie sú obmedzené na to, čo je nevyhnutne potrebné na riešenie ohrozenia celkového fungovania priestoru bez kontrol vnútorných hraníc.

Pokiaľ ide o rozsah dočasnej kontroly vnútorných hraníc odporučenej podľa článku 29, na základe momentálne dostupných informácií by sa členským štátom, ktoré v súčasnosti vykonávajú kontroly vnútorných hraníc, malo umožniť, aby v ich vykonávaní pokračovali, keďže sa preukázalo, že tieto kontroly boli schopné účinne riešiť závažné ohrozenie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti, ktoré spôsobil sekundárny pohyb neregulárnych migrantov, ktorí prichádzajú z Helénskej republiky. Konkrétne ide o Nemecko, Dánsko, Rakúsko a Švédsko a pridruženú krajinu Nórsko. Vnútorné hranice, ktorých sa v súčasnosti kontroly týkajú, skutočne zodpovedajú identifikovaným migračným trasám a ohrozeniam, so zameraním na konkrétne úseky pozemnej hranice alebo konkrétne prístavy.

Členské štáty, ktoré sa rozhodnú vykonávať kontroly vnútorných hraníc v súlade s týmto odporúčaním, by o tom mali informovať ostatné členské štáty, Európsky parlament a Komisiu.

Kontroly vnútorných hraníc by sa mali vykonávať len v nevyhnutnej miere, ich intenzita by mala byť obmedzená na absolútne nevyhnutné minimum a mali by čo najmenej brániť širokej verejnosti v prekračovaní príslušných vnútorných hraníc. Z tohto dôvodu by sa mali vykonávať iba cielené kontroly. Okrem toho by sa v spolupráci s dotknutými členskými štátmi mala pravidelne prehodnocovať nevyhnutnosť týchto kontrol, ako aj hraničné úseky, ktorých sa tieto kontroly týkajú, a to vzhľadom na meniacu sa situáciu.

Kontrola hraníc by sa mala uskutočňovať iba počas obdobia potrebného na odstránenie všetkých závažných nedostatkov v oblasti riadenia vonkajších hraníc Únie. Bezodkladne by sa tiež mali zaviesť a plne realizovať viaceré legislatívne iniciatívy a opatrenia Únie, ktorých cieľom je posilniť riadenie vonkajších hraníc (Európska pohraničná a pobrežná stráž, obnova plného uplatňovania právnych predpisov EÚ o azyle zo strany Helénskej republiky, zintenzívnenie vykonávania núdzového systému premiestňovania a vyhlásenia EÚ a Turecka), čím sa prispeje k ďalšiemu podstatnému zníženiu sekundárnych pohybov neregulárnych migrantov.

Komisia bude monitorovať uplatňovanie tohto odporúčania a situáciu na mieste a kedykoľvek podľa potreby navrhne úpravy tohto odporúčania, aby sa zohľadnili zmeny v migračných tokoch.

Komisia má v úmysle predložiť správu Európskemu parlamentu a Rade do štyroch mesiacov odo dňa prijatia tohto odporúčania o jeho vykonávaní a pri tejto príležitosti môže navrhnúť zmeny vzhľadom na získané skúsenosti a okolnosti.

- **Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky**

Toto odporúčanie slúži na vykonávanie existujúcich ustanovení v danej oblasti politiky.

- **Súlad s ostatnými politikami Únie**

Toto odporúčanie súvisí s vnútorným trhom, migráciou a azylovou politikou Únie.

2. PRÁVNY ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právny základ**

Článok 29 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice.

- **Subsidiarita (v prípade inej ako výlučnej právomoci)**

V článku 29 nariadenia (EÚ) 2016/399 sa stanovuje, že Rada prijme odporúčanie na dočasnú kontrolu vnútorných hraníc na základe návrhu Komisie.

Opatrenie na úrovni Únie je potrebné, keď je ohrozené celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc.

- **Proporcionalita**

Tento návrh neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

3. VÝSLEDKY HODNOTENÍ *EX POST*, KONZULTÁCIÍ SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

- **Hodnotenia *ex post*/kontroly vhodnosti existujúcich právnych predpisov**

Neuvádza sa.

- **Konzultácie so zainteresovanými stranami**

Neuvádza sa.

- **Získavanie a využívanie expertízy**

Neuvádza sa.

- **Posúdenie vplyvu**

Neuvádza sa.

- **Vhodnosť právnych predpisov a ich zjednodušenie**

Neuvádza sa.

- **Základné práva**

Pri vypracúvaní návrhu bola zohľadnená ochrana základných práv.

4. VPLYV NA ROZPOČET

Neuvádza sa.

5. ĎALŠIE PRVKY

Neuvádza sa.

2016/0140 (NLE)

Návrh

VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa stanovuje odporúčanie na dočasnú kontrolu vnútorných hraníc za výnimočných okolností, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenského priestoru

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na 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)[12], a najmä na jeho článok 29,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

(1) EÚ v súčasnosti čelí bezprecedentnej migračnej a utečeneckej kríze v dôsledku prudkého nárastu zmiešaných migračných tokov od roku 2015. To viedlo k veľkým ťažkostiam pri zabezpečovaní účinnej kontroly vonkajších hraníc v súlade so schengenským *acquis*, ako aj pri prijímaní prichádzajúcich migrantov a vykonávaní úkonov, ktoré s tým súvisia. Táto kríza odhalila aj rozsiahlejšie štrukturálne nedostatky v spôsobe ochrany vonkajších hraníc Únie.

(2) Helénska republika, najmä vzhľadom na svoju geografickú polohu, je týmto vývojom obzvlášť zasiahnutá a čelí dramatickému nárastu počtu migrantov prichádzajúcich na ostrovy v Egejskom mori.

(3) V súlade s nariadením Rady (EÚ) č. 1053/2013[13] a ročným programom hodnotenia na rok 2015[14] sa v období od 10. do 13. novembra 2015 uskutočnila neohlásená návšteva na mieste s cieľom vyhodnotiť vykonávanie schengenského *acquis* v oblasti riadenia vonkajších hraníc zo strany Helénskej republiky na jej pozemnej hranici (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) a morskej hranici (ostrovy Chios a Samos) s Tureckom.

(4) Dňa 2. februára 2016 Komisia prijala vykonávacie rozhodnutie, ktorým sa stanovuje správa o hodnotení uplatňovania schengenského *acquis* Helénskou republikou v oblasti riadenia vonkajších hraníc[15], a dospela k záveru, že existujú závažné nedostatky vo vykonávaní kontroly vonkajších hraníc, ktoré treba odstrániť a ktorými sa musia grécke orgány zaoberať.

---

12 Ú. v. EÚ L 77, 23.3.2016, s. 1.

13 Nariadenie Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis* a ktorým sa zrušuje rozhodnutie výkonného výboru zo 16. septembra 1998, ktorým bol zriadený Stály výbor pre hodnotenie a vykonávanie Schengenu (Ú. v. EÚ L 295, 6.11.2013, s. 27).

14 Vykonávacie rozhodnutie Komisie C(2014) 8377 zo 14. novembra 2014, ktorým sa stanovuje ročný program hodnotenia neohlásených návštev na mieste na rok 2015 v súlade s článkom 6 nariadenia Rady (EÚ) č. 1053/2013 zo 7. októbra 2013, ktorým sa vytvára hodnotiaci a monitorovací mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis*.

15 C(2016) 450 z 2. februára 2016.

(5) Rada 12. februára 2016 prijala odporúčania týkajúce sa riešenia závažných nedostatkov zistených počas hodnotenia a uviedla aj priority ich vykonávania. Grécke orgány by mali prijať vhodné opatrenia, aby zabezpečili, že sa na všetkých ich vonkajších hraniciach bude vykonávať kontrola vonkajších hraníc v súlade so schengenským *acquis* s cieľom neohroziť fungovanie schengenského priestoru.

(6) Komisia 24. februára 2016 prijala odporúčania týkajúce sa konkrétnych opatrení, ktoré má Helénska republika prijať v nadväznosti na hodnotiacu správu z 2. februára 2016 s cieľom zabezpečiť súlad s odporúčaniami Rady z 12. februára 2016.

(7) Dňa 12. marca 2016 Helénska republika oznámila svoj akčný plán na nápravu nedostatkov, ktoré boli zistené v hodnotiacej správe a na ktoré sa vzťahovali odporúčania Rady. Komisia 12. apríla 2016 predložila Rade svoje posúdenie primeranosti akčného plánu. Hoci Komisia dospela k záveru, že Grécko dosiahlo významný pokrok, sú potrebné ďalšie zlepšenia akčného plánu s cieľom primerane a komplexne riešiť nedostatky zistené v hodnotiacej správe. Grécko bolo vyzvané, aby do 26. apríla poskytlo dodatočné údaje a objasnenie svojho akčného plánu.

(8) Dňa 26. apríla 2016 Helénska republika preložila Komisii požadované dodatočné informácie a objasnenie akčného plánu. Dňa 29. apríla 2016 Helénska republika odovzdala Komisii správu o vykonávaní akčného plánu v súlade s článkom 16 ods. 4 nariadenia (EÚ) č. 1053/2013.

(9) V Helénskej republike sa od 10. do 16. apríla 2016 v súlade s nariadením (EÚ) č. 1053/2013 a ročným programom hodnotenia na rok 2016 vykonala ohlásená návšteva na mieste[16].

(10) Rekordný počet migrantov prichádzajúcich do Európskej únie od roku 2015 a nedostatky na úsekoch vonkajšej hranice Únie zistené počas hodnotenia v novembri 2015 viedli k významným sekundárnym pohybom, a to spôsobilo závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v niekoľkých členských štátoch.

(11) V súčasnosti päť štátov schengenského priestoru (Rakúsko, Nemecko, Dánsko, Švédsko a Nórsko) vykonáva kontrolu hraníc na vnútorných hraniciach v reakcii na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktoré bolo spôsobené sekundárnymi pohybmi neregulárnych migrantov vyvolanými závažnými nedostatkami v oblasti kontroly vonkajších hraníc. Tieto obnovené kontroly na vnútorných hraniciach predstavujú primeranú reakciu na zistené ohrozenie vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku v súlade s Kódexom schengenských hraníc, a tieto opatrenia sú potrebné a považujú sa za primerané. Komisia 23. októbra 2015 vydala stanovisko o nevyhnutnosti a primeranosti kontrol na vnútorných hraniciach obnovených Nemeckom a Rakúskom[17], v ktorom dospela k záveru, že obnovenie kontrol, ako aj ich predĺženie, bolo v súlade s Kódexom schengenských hraníc.

(12) Vo svojom oznámení „Späť k Schengenu – plán“[18], Komisia uviedla, že ak by migračné tlaky a závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc mali pretrvávať aj po 12. máji 2016, bude potrebné predložiť Rade návrh podľa článku 29 ods. 2 Kódexu schengenských hraníc, v ktorom sa odporučí ucelený prístup Únie ku kontrolám vnútorných hraníc, kým sa nezmiernia alebo neodstránia štrukturálne nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc. V uvedenom oznámení sa stanovujú

[16] C(2015) 8537 z 9. decembra 2015.
[17] C(2015) 7100 z 23. októbra 2015.
[18] COM(2016) 120 final.

kroky, ktoré treba podniknúť s cieľom obnoviť normálne fungovanie schengenského priestoru najneskôr do konca roka 2016.

(13) Helénska republika dosiahla významný pokrok pri riešení mnohých nedostatkov v riadení vonkajších hraníc, ktoré boli zistené počas hodnotenia v novembri 2015. Okrem toho počiatočné vykonávanie vyhlásenia EÚ a Turecka z 18. marca 2016[19] spolu s prebiehajúcimi operáciami agentúry Frontex a NATO viedli k výraznému zníženiu počtu neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl prichádzajúcich z Turecka do Helénskej republiky. Toto výrazné zníženie prílevu neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl do Helénskej republiky spolu s podporou poskytovanou zo strany agentúr EÚ a ostatných členských štátov v problémových oblastiach (hotspotoch) umožnilo Helénskej republike výrazne zlepšiť registráciu novopríchodzích neregulárnych migrantov a žiadateľov o azyl. Udržateľnosť tohto podstatného zníženia migračných tokov sa musí potvrdiť.

(14) Napriek tomuto výraznému pokroku nebolo možné v rámci trojmesačnej lehoty stanovenej v článku 21 ods. 3 nariadenia (EÚ) 2016/399 primerane a komplexne vyriešiť všetky zistené závažné nedostatky. Niektoré závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc pretrvávajú a ohrozujú celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc. Helénska republika konkrétne nedokázala napraviť štrukturálne nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc súvisiace s celkovým systémom riadenia hraníc, hraničným dozorom a situačným povedomím. Značný počet osôb, ktorí sa neregulárne zdržiavajú na území Helénskej republiky, nebol navyše registrovaný a môže sa snažiť nelegálne dostať do iných členských štátov. Toto riziko sekundárnych pohybov je obzvlášť vysoké v prípade tých neregulárnych migrantov, ktorí nie sú umiestnení v primeraných prijímacích zariadeniach. Napokon, hoci Rada odporučila, aby Helénska republika prijala primerané opatrenia s cieľom zabezpečiť, že na všetkých jej vonkajších hraniciach sa bude vykonávať kontrola vonkajších hraníc v súlade so schengenským *acquis*, hraničný dozor na hraniciach s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko v súčasnosti nie je v úplnom súlade s Kódexom schengenských hraníc. Helénska republika nevykonala odporúčanie Komisie, aby prijala ďalšie opatrenia na hraniciach s bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko s cieľom zabezpečiť, aby štátni príslušníci tretích krajín mohli opustiť územie Helénskej republiky iba na určených hraničných priechodoch. Zvyšuje sa tým riziko sekundárneho pohybu migrantov do iných členských štátov.

(15) Niektoré závažné nedostatky v oblasti kontroly vonkajších hraníc, ktoré vyvolali sekundárne pohyby neregulárnych migrantov a viedli niekoľko členských štátov k dočasnému obnoveniu kontrol na vnútorných hraniciach z dôvodov súvisiacich s verejným poriadkom alebo vnútornou bezpečnosťou, tak stále pretrvávajú a ohrozujú celkové fungovanie priestoru bez kontroly vnútorných hraníc. Toto pretrvávajúce riziko sekundárnych pohybov si vyžaduje ucelený, koordinovaný a udržateľný prístup k dočasnej kontrole vnútorných hraníc.

(16) Keďže všetky ostatné opatrenia boli na zmiernenie zisteného závažného ohrozenia neúčinné, podmienky na uplatnenie článku 29 Kódexu schengenských hraníc, ako poslednej možnosti, sú splnené.

(17) Na základe dostupných informácií by sa preto malo tým členským štátom, ktoré v súčasnosti vykonávajú kontroly vnútorných hraníc v reakcii na závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktoré spôsobili sekundárne pohyby neregulárnych migrantov, a to konkrétne Nemecku, Dánsku, Rakúsku, Švédsku

[19] SN 38/16 z 18. marca 2016.

a pridruženej krajine Nórsku, adresovať odporúčanie vykonávať kontroly vnútorných hraníc podľa článku 29 Kódexu schengenských hraníc. Týmto členským štátom by sa malo umožniť vykonávať takéto kontroly, keďže tieto kontroly primerane riešia závažné ohrozenie verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti súvisiace so sekundárnymi pohybmi neregulárnych migrantov. Vnútorné hranice, ktorých sa v súčasnosti kontroly týkajú, zodpovedajú identifikovaným migračným trasám a ohrozeniam, pričom sa dôraz kladie na konkrétne úseky pozemnej hranice alebo na konkrétne prístavy.

(18) Členské štáty, ktoré sa rozhodnú vykonávať kontroly vnútorných hraníc v nadväznosti na toto odporúčanie, by o tom mali náležite informovať ostatné členské štáty, Európsky parlament a Komisiu.

(19) Kontroly podľa článku 29 Kódexu schengenských hraníc by sa mali vykonávať len v nevyhnutnej miere, intenzita kontrol by mala byť obmedzená na absolútne nevyhnutné minimum a mala by čo najmenej brániť širokej verejnosti v prekračovaní príslušných vnútorných hraníc. Z tohto dôvodu by sa mali vykonávať iba cielené kontroly. V spolupráci s dotknutými členskými štátmi by sa pravidelne mala prehodnocovať nevyhnutnosť týchto kontrol, ako aj hraničné úseky, ktorých sa tieto kontroly týkajú.

(20) Kontrola hraníc by sa mala vykonávať iba tak dlho, ako je potrebné na riešenie ohrozenia verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. Bezodkladne by sa tiež mali zaviesť a plne realizovať viaceré legislatívne iniciatívy a opatrenia Únie, ktorých cieľom je posilniť riadenie vonkajších hraníc (Európska pohraničná a pobrežná stráž, obnova plného uplatňovania právnych predpisov EÚ o azyle zo strany Helénskej republiky, zintenzívnenie vykonávania núdzového systému premiestňovania a vyhlásenia EÚ a Turecka), čím sa prispeje k ďalšiemu podstatnému zníženiu sekundárnych pohybov neregulárnych migrantov.

(21) Rada berie na vedomie, že Komisia bude monitorovať uplatňovanie tohto odporúčania a v prípade potreby navrhne úpravy s cieľom zohľadniť zmeny v migračných tokoch.

(22) Komisia takisto oznámila, že Európskemu parlamentu a Rade do štyroch mesiacov odo dňa prijatia tohto odporúčania predloží správu o jeho vykonávaní a pri tejto príležitosti Komisia môže navrhnúť zmeny tohto odporúčania vzhľadom na získané skúsenosti a okolnosti,

TÝMTO ODPORÚČA:

1.Rakúsku, Nemecku, Dánsku, Švédsku a Nórsku zachovať primerané dočasné kontroly hraníc na maximálne obdobie šesť mesiacov odo dňa prijatia tohto vykonávacieho rozhodnutia na týchto vnútorných hraniciach:

− Rakúsku na rakúsko-maďarskej pozemnej hranici a na rakúsko-slovinskej pozemnej hranici;

− Nemecku na nemecko-rakúskej pozemnej hranici;

− Dánsku v dánskych prístavoch s trajektovými spojmi s Nemeckom a na dánsko-nemeckej pozemnej hranici;

− Švédsku vo švédskych prístavoch v policajnej oblasti Juh a policajnej oblasti Západ a na moste Öresund;

− Nórsku v nórskych prístavoch s trajektovými spojmi s Dánskom, Nemeckom a so Švédskom.

2.Dotknuté členské štáty by mali zodpovedajúcim spôsobom informovať ostatné členské štáty, Európsky parlament a Komisiu.

3.Kontrola hraníc by mala byť cielená a obmedzená, pokiaľ ide o jej rozsah, frekvenciu, miesto a trvanie, na to, čo je nevyhnutne potrebné na reakciu na dané závažné ohrozenie a na ochranu verejného poriadku a vnútornej bezpečnosti. Členský štát, ktorý vykonáva kontrolu vnútorných hraníc podľa tohto vykonávacieho rozhodnutia by mal pravidelne preskúmavať nevyhnutnosť, frekvenciu, miesto a trvanie kontrol, prispôsobovať kontroly úrovni ohrozenia, na ktorého riešenie sa využívajú, postupne ich vo vhodných prípadoch ukončovať a raz za dva mesiace podávať Komisii správu.

V Bruseli

Za Radu
predseda