EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnosta vnitřní věci

25. 6. 2008

PRACOVNÍ DOKUMENT

o hodnocení a budoucím rozvoji Evropské agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX) a Evropského systému kontroly hranic (EUROSUR)

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Javier Moreno Sánchez

I. ÚVOD:

Cílem agentury FRONTEX, která byla založena na základě nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a funguje od října 2005, je zlepšit integrované řízení vnějších hranic členských států. V rámci Haagského programu se stanovilo na konec roku 2007 politické zhodnocení agentury, což je předmětem sdělení Komise KOM(2008)0067 v konečném znění.

II. HODNOCENÍ 2005/2007

1. Činnost agentury FRONTEX zahrnuje především **koordinaci operativní spolupráce** členských států **v oblasti řízení vnějších hranic**.

   V roce 2006 a 2007 již vedla 28 společných operací – 9 na námořních hranicích, 12 na pozemních hranicích, 7 na vzdušných hranicích – vedle nichž je třeba zmínit 10 pilotních projektů, jež byly realizovány jako dodatek těchto operací.

   Účast členských států se ukázala být různorodá: v průměru se 7 členských států zúčastnilo operací na námořních hranicích, 9 na pozemních hranicích a 11 na vzdušných hranicích. Náklady na operace na námořních hranicích (vzhledem k mobilizaci vybavení) byly o mnoho vyšší – v průměru 2,7 milionů eur – než náklady na operace na pozemních a vzdušných hranicích (podle odhadů 83 000 a 194 000 eur).

   Všechny tyto operace nicméně přinášejí výhodné výměny osvědčených postupů a informací, ale i povzbuzení každodenní spolupráce orgánů vnitrostátní pohraniční stráže: během dvou let bylo na hranicích celkem více než 53 000 osob zadrženo nebo jim byl odepřen vstup, bylo odhaleno více než 2 900 falešných cestovních dokladů a zatčeno 58 organizátorů protiprávní migrace.

   Co se týče dalších zásadních iniciativ, zmiňme zřízení evropské sítě hlídek (květen 2007), jež se rozkládá v pobřežních oblastech příslušných členských států, ale také ústřední rejstřík technického vybavení (CRATE) pro kontrolu a ostrahu hranic: v současné době obsahuje více než 100 plavidel, kolem 20 letadel a 25 vrtulníků a několik stovek přístrojů pro kontrolu hranic (mobilní radary, vozidla, termovizní kamery a mobilní detektory atd.) a představuje seznam zařízení, která lze použít rovněž při společných operacích.

   Pokud jde o strategickou rovinu, na základě zkušeností byla jako naléhavá priorita zavedena operativní koordinace při potírání nedovoleného přistěhovalectví na jižních námořních hranicích. Potíž je, že se jedná o nejnákladnější prvek, který je nejnáročnější na zdroje... Rozpočet agentury FRONTEX na rok 2008 totiž činí 70 milionů eur, což odpovídá dvěma tuctům operací na námořních hranicích.

   Otázky:

   - *Měli bychom se dovolávat zřízení regionálních specializovaných poboček agentury v členských státech, na něž neustále doléhá nelegální přistěhovalectví? Neměli bychom naopak systematizovat využívání stálých úkolů?*
   - *Měli bychom navrhnout povinnou zásadu solidarity členských států, abychom umožnili nepodmíněnou dostupnost vybavení uvedeného v databázi CRATE?*

2. Agentura FRONTEX může rovněž poskytovat **pomoc členským státům v situacích, které vyžadují zvýšenou technickou a operativní pomoc a vysílání pohraničních jednotek rychlé reakce**.

   Systém pohraničních jednotek rychlé reakce (RABIT), jenž vstoupil v platnost 20. srpna 2007 a byl schválen Evropským parlamentem v prvním čtení, stanovuje „kapacitu rychlé reakce“, která členskému státu v případě potřeby pomůže posílit lidské zdroje. Rezerva systému RABIT za tímto účelem činí 500 až 600 příslušníků pohraniční stráže a na podzim 2007 se uskutečnilo cvičení.

   ***Otázky**:*

   - *Až do nynějška žádný členský stát o vyslání nepožádal: proč?*
   - *Bylo by užitečné, kdyby agentura FRONTEX předběžně získala vlastní zařízení – které by použily jednotky RABIT – čímž by se pro naléhavé situace zajistila jeho dostupnost v krátkém čase?*

3. Agentura FRONTEX rozvíjí **pomoc členským státům při odborné přípravě vnitrostátní pohraniční stráže**, včetně **vypracování společných norem odborné přípravy.**

   97 činností agentury FRONTEX v oblasti odborné přípravy se zúčastnilo 1 341 osob. Cílem bylo stanovit normy pro odbornou přípravu pohraniční stráže v celé Evropě.

   ***Otázka:** Tento postoj se ukázal jako plodný, a proto si zaslouží s ohledem na schengenské acquis (a soudržnost s ním) rozšíření. Neměly by však být snahy o odbornou přípravu založeny také na přípravě zaměstnanců ze třetích zemí, kteří s agenturou FRONTEX spolupracují?*

4. Agentura provádí vlastní **analýzy rizik**, která hrají zásadní roli napříč její činností: v rámci druhého ročního hodnocení rizik (únor 2007) tak přispěla ke zprávě o posouzení hrozeb organizované trestné činnosti (OCTA) a, spolu s Europolem, ke zprávě o vysoce rizikových trasách týkajících se nedovoleného přistěhovalectví v zemích západního Balkánu.

   Agentura FRONTEX byla za tímto účelem připojena k síti ICONet – jež od roku 2006 umožňuje výměnu informací mezi službami řízení migrace o nedovoleném přistěhovalectví – aby mohla s členskými státy vyměňovat informace související s analýzami rizik, přípravou společných operací a navracením; kromě toho se účastní setkání střediska CIREFI (Středisko pro informace a diskusi v oblasti hranic a přistěhovalectví). Z činností střediska CIREFI, sítě ICONet a agentury plynou jednoznačné synergie a úspory v objemu činností při spolupráci.

   Otázka: Máme podporovat to, aby agentuře FRONTEX bylo svěřeno řízení sítě ICONet a zároveň převzetí činností střediska CIREFI?

5. Agentura se zapojuje do **výzkumu oblastí spojených s kontrolou a ostrahou vnějších hranic**.

   Toto „bdění“ se již nyní projevuje v pořádání 6 projektů a 7 seminářů věnovaných výzkumu a vývoji, díky čemuž byl vypracován a stanoven systém vstup – výstup (mj. projekt BIOPASS) a evropský systém kontroly hranic; agentura se však především aktivně podílí na činnostech nového *Evropského fóra pro výzkum a inovace*

v oblasti bezpečnosti, při kterém byla zřízena samostatná pracovní skupina pro bezpečnost hranic.

***Otázka**: Jak to udělat, aby byly konkrétní potřeby orgánů hraniční kontroly zvláštním způsobem zohledněny ve výzkumných činnostech*?

6. V rámci operací kontroly a ostrahy je agentura oprávněna **poskytovat členským státům podporu nezbytnou k organizaci společných návratových operací**.

Vzhledem k tomu, že se již podílela na pořádání 9 operací tohoto typu, měla by být lépe zapojena do plánování a organizování těchto společných letů za účelem navracení a určování společných potřeb při navracení.

***Otázka**: Jak optimalizovat zapojení agentury FRONTEX do těchto návratových operací?*

III. DLOUHODOBÁ VIZE:

Agentura FRONTEX bude v dlouhodobém rozvoji strategie integrované správy hranic Unie hrát zásadní – ne-li ústřední – úlohu. Prostřednictvím pozvolné činnosti a postupného posilování kapacit může vytvářet skutečnou přidanou hodnotu ve prospěch celkového schengenského systému, zejména v rámci **opatření ve spolupráci se třetími zeměmi** tím, že zajistí soudržnost svých činností a celkového rámce zahraniční politiky.

***Otázka**: Vzhledem k tomu, že je její mandát omezený, jak umožnit, ve druhé fázi, provádění pilotních projektů, jejichž příjemcem by byly třetí země?*

Byly již stanoveny podmínky spolupráce s ruskými, ukrajinskými a švýcarskými orgány, které přinášejí vynikající výsledky, a jedná se již s celou řadou dalších. Je považováno za nezbytné prohloubit spolupráci mezi agenturou FRONTEX a zeměmi, kterým byla nabídnuta perspektiva členství v EU, a těmi třetími zeměmi, které byly v rámci společných operací a analýz rizik provedených agenturou FRONTEX identifikovány jako problematické oblasti. Jsou zde však ještě země, které vzdorují, a není jich málo...

Otázka: *Jak zdokonalit spolupráci se třetími zeměmi, pokud se ukazuje jako nedostatečná nebo neexistuje?*

Co se týče **opatření na hranicích**, provádí agentura FRONTEX zároveň reflexi ohledně koncepce „jediného okénka“, jež sdružuje celní orgány a orgány hraniční kontroly, a přitom nadále shromažďuje osvědčené postupy uplatňované v rámci spolupráce příslušných orgánů nebo v rámci nejpokročilejších pilotních projektů.

Zásadní prvek zapojení agentury bude spočívat v její účasti na vypracování systému **EUROSUR** (o němž rozhodla Rada ve dnech 14. a 15. prosince 2006), jenž bude zaměřen na vnější jižní a východní hranice Unie a jeho hlavní prioritou musí být integrace veškerých námořních kontrolních systémů, aby plnil co nejlépe stanovené úkoly: *snížení počtu ilegálních přistěhovalců*, jimž se podaří vstoupit na území EU, posílení vnitřní bezpečnosti v rámci EU přispíváním k *boji s mezinárodním zločinem a jeho dezorganizaci* a *posílení kapacit pátrání a záchrany* k většímu ušetření lidských životů (ve všech třech případech úspěch systému EUROSUR vyžaduje

naprosté a úplné zapojení dotčených třetích zemí, zejména zemí jižní části středomořské oblasti, z jejíhož směru se uskutečňuje největší migrační tlak na Evropskou unii).

Hlavní výzva skutečně spočívá v lepší koordinaci stávajících infrastruktur dozoru a v rozšíření jejich pokrytí, které dnes zahrnuje pouze část oblastí, v nichž se požaduje provádění operací, aby bylo dosaženo úplné znalosti situace v reálném čase a zvýšila se schopnost reakce donucovacích a/nebo poradních orgánů.

Otázky:

- *Jak bezodkladně zahájit vyrovnání vnitrostátních systémů dozoru a jejich propojení v rámci sítě?*
- *Neměli bychom okamžitě podnítit výzkum a vývoj ke zvýhodnění společných řešení v otázkách zdokonalení a inovace nástrojů dozoru?*
- *Komu bychom měli svěřit vytvoření společného prostředí sdílení informací příslušných vnitrostátních orgánů, aby se optimalizovalo sbírání, analýza a šíření těchto citlivých údajů?*

Skutečně se zdá, že se agentura FRONTEX, ale i systém EUROSUR prosadí jako objevitelé nezbytné **operační solidarity** mezi členskými státy, jejíž samotné aktivní vyjádření umožní přidělovat zdroje do těch úseků vnějších hranic, které je nejvíce potřebují.

Co se týče otázky složení **plně funkčního systému evropské pohraniční stráže**, bude o něm možné rozhodnout pouze v okamžiku, kdy získáme první poznatky o fungování agentury, protože budou-li otázky zdokonalení současného systému přidělování zdrojů do dotyčných úseků a obav o efektivnost nákladů současných mechanismů oprávněné, nesmějí zakrýt skutečnost – aniž bychom vůbec zmínili výhradně politický rozměr takového založení – že členské státy Unie již mají 450 000 příslušníků pohraniční stráže...