ODPORÚČANIA

ODPORÚČANIE KOMISIE (EÚ) 2017/820

z 12. mája 2017

o primeraných policajných kontrolách a policajnej spolupráci v schengenskom priestore

EURÓPSKA KOMISIA,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 292,

keďže:

(1) V priestore bez kontroly vnútorných hraníc je potrebné spoločne reagovať na cezhraničné hrozby, ktoré majú vplyv na verejný poriadok alebo vnútornú bezpečnosť v danom priestore. Riadne fungovanie takéhoto priestoru závisí nielen od jednotného uplatňovania *acquis* Únie, ale aj od využívania právomocí jednotlivých členských štátov, pokiaľ ide o udržiavanie práva a poriadku a zaistenie vnútornej bezpečnosti v súlade s cieľmi schengenského *acquis*. V záujme riadneho fungovania schengenského priestoru je dôležité zvážiť nielen spôsob, akým členské štáty riadia svoje vonkajšie hranice, ale aj spôsob, akým vykonávajú svoje policajné právomoci na celom území krajiny, ako aj v pohraničných oblastiach.

(2) Komisia vydala v roku 2012 usmernenia pre členské štáty o policajných opatreniach vo vnútorných hraničných pásmach, ktoré boli priložené k prvej polročnej správe o fungovaní schengenského priestoru ([1]). Vzhľadom na skúsenosti z posledných troch rokov by sa uvedené usmernenia mali preskúmať. Toto odporúčanie slúži na takýto účel. Toto odporúčanie bolo vypracované na základe poznatkov získaných za posledné tri roky pri riešení prípadov ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti a na základe osvedčených postupov pri vykonávaní policajných právomocí a cezhraničnej policajnej spolupráci, príslušnej judikatúry o policajných kontrolách, schengenských hodnotení, ktoré sa dosiaľ vykonali v oblasti policajnej spolupráce, a nových možností vyplývajúcich z technologického rozvoja.

(3) V súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 ([2]) zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvňuje výkon policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ nemá výkon týchto právomocí rovnaký účinok ako hraničné kontroly. Výkon policajných právomocí by sa predovšetkým nemal považovať za rovnocenný výkonu hraničných kontrol, ak policajné opatrenia nemajú za cieľ kontrolu hraníc, zakladajú sa na všeobecných policajných informáciách alebo skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti a ich cieľom je hlavne boj proti cezhraničnej kriminalite, pripravujú a vykonávajú sa spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach, a vykonávajú sa na základe náhodných kontrol. Vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci Adil ([3]) nejde o súhrnný ani úplný zoznam kritérií, a preto by sa tieto kritériá nemali vnímať ako jediný predpísaný súbor možných policajných opatrení v pohraničných oblastiach ([4]).

(4) V ustanoveniach článku 23 nariadenia (EÚ) 2016/399 a v znení článku 72 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa potvrdzuje, že zrušenie kontroly vnútorných hraníc neovplyvňuje výsady členských štátov, pokiaľ ide o udržiavanie práva a poriadku a zabezpečovanie vnútornej bezpečnosti.

(5) Policajné právomoci uplatniteľné na celom území členského štátu sú zlučiteľné s právom Únie. V súlade s tým môžu členské štáty v rámci policajných právomocí, ktoré existujú podľa vnútroštátneho práva uplatňovaného na celom území, vykonávať policajné kontroly aj v pohraničných oblastiach vrátane pohraničných oblastí okolo vnútorných hraníc.

([1]) COM(2012) 230, Správa za obdobie od 1. novembra 2011 do 30. apríla 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:SK:PDF

([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]) Rozsudok Súdneho dvora z 19. júla 2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

([4]) Rozsudok vo veci Adil, ECLI:EU:C:2012:508, bod 65.

(6) Vzhľadom na súčasné okolnosti, keď existujú ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktoré vyplývajú z terorizmu a ďalšej závažnej cezhraničnej trestnej činnosti, ako aj rizík sekundárnych pohybov osôb, ktoré neregulárne prekračujú vonkajšie hranice, sa môžu intenzívnejšie policajné kontroly na celom území členských štátov vrátane pohraničných oblastí a vykonávanie policajných kontrol na hlavných dopravných trasách, ako sú diaľnice a železnice, považovať za potrebné a opodstatnené. Rozhodovanie o takýchto kontrolách, ich umiestnení a intenzite zostáva v plnej miere v rukách členských štátov a malo by byť vždy primerané identifikovaným ohrozeniam. Môže sa ukázať, že takéto kontroly sú efektívnejšie než kontroly vnútorných hraníc, najmä preto, že sú v porovnaní so statickými kontrolami hraníc na konkrétnych hraničných priechodoch pružnejšie a môžu sa ľahšie prispôsobiť vyvíjajúcim sa rizikám.

(7) Pohraničné oblasti môžu byť vystavené osobitným rizikám v súvislosti s cezhraničnou kriminalitou a takisto môžu byť väčšmi vystavené niektorým trestným činom páchaným na celom území, ako napríklad vlámaniam, krádežiam vozidiel, pašovaniu drog, nepovoleným sekundárnym pohybom štátnych príslušníkov tretích krajín, prevádzačstvu alebo obchodovaniu s ľuďmi. V pohraničných oblastiach môžu byť tiež vyššie riziká spojené s porušovaním pravidiel, ktoré sa týkajú legálnosti pobytu na príslušnom území. Členské štáty môžu vzhľadom na tieto riziká rozhodnúť o vykonávaní a zintenzívnení policajných kontrol v pohraničných oblastiach, ktoré sú prispôsobené osobitným rizikám hroziacim v týchto oblastiach, pokiaľ tieto opatrenia nebudú mať rovnaký účinok ako kontroly hraníc.

(8) Pri riešení ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti môžu byť nápomocné moderné technológie na monitorovanie dopravných tokov, najmä na diaľniciach a iných dôležitých cestách, ktoré určili členské štáty. Z tohto hľadiska by sa malo podporovať používanie monitorovacích systémov a systémov dohľadu, ktoré umožňujú automatické rozpoznávanie EČV na účely presadzovania práva, na ktoré by sa vzťahovali platné pravidlá pre kamerový dohľad vrátane záruk ochrany údajov. Mohlo by to pomôcť pri dohľade nad hlavnými európskymi dopravnými koridormi, ktoré používa značný počet cestujúcich a vozidiel na presun v rámci Únie, a to bez neprimeraného dosahu na tok dopravy.

(9) Iba v prípadoch policajných právomocí podľa vnútroštátneho právneho poriadku, ktoré sú konkrétne obmedzené na pohraničné oblasti a zahŕňajú kontroly totožnosti aj bez konkrétneho podozrenia, musia členské štáty zabezpečiť osobitný rámec na zaistenie toho, aby tieto policajné kontroly nepredstavovali opatrenia rovnocenné kontrolám hraníc. Zatiaľ čo v rozsudku vo veci Melki ([1]) Súdny dvor uznal, že členské štáty môžu stanoviť takéto osobitné policajné právomoci pre pohraničnú oblasť okolo vnútorných hraníc, čo umožňuje vykonávanie posilnených kontrol totožnosti iba v týchto častiach územia, rozhodol, že v takýchto situáciách musia členské štáty stanoviť osobitné predpisy týkajúce sa intenzity a frekvencie takýchto kontrol. Okrem toho, ak kontrola nezávisí od správania kontrolovanej osoby ani od osobitných okolností alebo informácií zakladajúcich ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, členské štáty majú zabezpečiť potrebný rámec na usmernenie praktického uplatňovania kontroly s cieľom zabrániť tomu, aby takéto policajné opatrenia mali účinok rovnocenný kontrole hraníc.

(10) Za posledné tri roky niekoľko členských štátov zintenzívnilo policajné kontroly v pohraničných oblastiach v súvislosti so zvýšeným ohrozením verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti (konkrétne Belgicko, Česká republika, Dánsko, Holandsko, Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, Slovinsko, Švajčiarsko a Taliansko). Tieto kontroly sú niekedy zamerané na konkrétne dopravné prostriedky, ako napríklad vlaky, alebo konkrétne pohraničné oblasti. V tejto súvislosti sa zvyšuje aj používanie technologických prostriedkov. Komisia nenamietala voči nijakému z týchto prípadov. Niektoré z týchto prípadov predstavujú príklady osvedčených postupov pri riešení pretrvávajúcich zvýšených ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti.

(11) Podľa nariadenia (EÚ) 2016/399 sa môže dočasné obnovenie kontroly hraníc používať iba za výnimočných okolností ako posledná možnosť. V tejto súvislosti sa vo vykonávacom rozhodnutí Rady (EÚ) 2017/246 ([2]) členské štáty výslovne vyzývajú, aby pred zavedením alebo predĺžením dočasných kontrol vnútorných hraníc posúdili, či by sa prostredníctvom policajných kontrol nedosiahli rovnaké výsledky.

(12) Zatiaľ čo za určitých okolností môže byť od začiatku jasné, že policajné kontroly samy osebe na riešenie identifikovaného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti (napríklad hľadanie konkrétnych podozrivých osôb po teroristickom útoku) nestačia, v iných prípadoch by sa mohli sledovať podobné ciele ako pri obnovených kontrolách hraníc prostredníctvom posilnených policajných kontrol v pohraničných oblastiach. Rozhodnutiu o dočasnom obnovení kontrol vnútorných hraníc preto malo na jednej strane zo zásady predchádzať posúdenie iných alternatívnych opatrení. Najmä v prípade rozhodnutí o dočasnom obnovení kontrol vnútorných hraníc v dôsledku predvídateľných udalostí by členské štáty mali preukázať, že sa takéto posúdenie

([1]) Rozsudok Súdneho dvora z 22. júna 2010 vo veci Melki a Abdeli, spojené veci C-188/10 a C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, body 73 a 74.

([2]) Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2017/246 zo 7. februára 2017, ktorým sa stanovuje odporúčanie na predĺženie dočasnej kontroly vnútorných hraníc za výnimočných okolností, ktoré ohrozujú celkové fungovanie schengenského priestoru (Ú. v. EÚ L 36, 11.2.2017, s. 59).

vykonalo. Na druhej strane, v osobitných prípadoch naliehavého a závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti na úrovni priestoru bez kontroly vnútorných hraníc alebo na vnútroštátnej úrovni by mohlo byť potrebné dočasne obnoviť kontroly vnútorných hraníc s okamžitou účinnosťou.

(13) V tomto odporúčaní sa členské štáty nabádajú k tomu, aby lepšie využívali svoje policajné právomoci a pred rozhodnutím o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc uprednostňovali policajné kontroly.

(14) Bez ohľadu na to, aké opatrenie členský štát prijme na riešenie konkrétneho ohrozenia svojho verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, mal by zaistiť, aby vykonávanie opatrenia nebránilo voľnému pohybu osôb a tovaru, čo by nebolo vzhľadom na takéto ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti potrebné, odôvodnené ani primerané, a aby plne rešpektoval základné práva, a najmä zásadu nediskriminácie.

(15) Priestor bez kontroly vnútorných hraníc sa takisto opiera o účinné a efektívne vykonávanie sprievodných opatrení v oblasti cezhraničnej policajnej spolupráce zo strany členských štátov. Schengenské hodnotenia, ktoré sa doteraz uskutočnili v oblasti policajnej spolupráce, poukázali na skutočnosť, že aj keď členské štáty zo všeobecného právneho hľadiska dodržiavajú schengenské *acquis*, existuje mnoho prekážok, ktoré v praxi bránia členským štátom v používaní niektorých nástrojov cezhraničnej policajnej spolupráce, ktoré majú k dispozícii. Členské štáty by sa preto mali podnecovať k tomu, aby sa týmito prekážkami v záujme lepšieho riešenia cezhraničných hrozieb zaoberali.

(16) Spoločné policajné hliadky a ďalšie existujúce nástroje operačnej policajnej spolupráce prispievajú k vnútornej bezpečnosti v priestore bez kontrol vnútorných hraníc. Spoločné hliadky na palube cezhraničných vlakov napríklad jednoznačne zvyšujú bezpečnosť, keďže zabraňujú vzniku situácií, keď disproporcia v kontrolách oslabuje úsilie vynaložené iba na jednej strane hranice. Mnoho členských štátov zaviedlo postupy, ktorými sa uľahčuje alebo umožňuje vykonávanie spoločných policajných operácií (napríklad spoločné policajné stanice, ktoré Nemecko a Poľsko zriadili na svojich hraniciach so zameraním na spoločné hliadky a ďalšie operácie alebo mikrotímy vytvorené na účely spoločného vyšetrovania na rakúsko-českej hranici, spoločné vlakové hliadky vo Francúzsku, Maďarsku, Nemecku, Taliansku a Rakúsku, ako aj nábor štátnych príslušníkov z iných členských štátov do nemeckej polície, najmä pokiaľ ide o hliadky v pohraničných regiónoch). Ostatné členské štáty by sa mali podnecovať k tomu, aby tieto najlepšie postupy nasledovali.

(17) Spoločná analýza hrozieb a cezhraničná výmena informácií medzi členskými štátmi so spoločnými pohraničnými regiónmi môže pomôcť pri navrhovaní účinných policajných kontrol na riešenie identifikovaných hrozieb. Takáto spolupráca sa môže týkať rizík na konkrétnych cezhraničných dopravných trasách, ako aj konkrétnych dopravných prostriedkov, ktoré sa často používajú pri trestnej činnosti, aby bolo možné vykonávať cielené policajné kontroly pred vstupom do pohraničných oblastí. Takéto policajné kontroly môžu poskytnúť spoločný nástroj na riešenie ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ktorým čelia dotknuté členské štáty. Z tohto dôvodu je dôležité nabádať členské štáty, aby ďalej rozvíjali cezhraničnú spoluprácu.

(18) Členské štáty môžu v záujme posilnenia cezhraničnej policajnej spolupráce požiadať o podporu Komisie pri vykonávaní tohto odporúčania. Takáto podpora môže prispieť napríklad k uľahčeniu výmeny najlepších postupov medzi odborníkmi a osobami s rozhodovacou právomocou v členských štátoch a k zlepšeniu spolupráce medzi členskými štátmi a príslušnými agentúrami (Europol a európska pohraničná a pobrežná stráž). Môže tiež prispieť k ďalšiemu zlepšeniu štruktúr cezhraničnej spolupráce, akými sú napríklad centrá policajnej a colnej spolupráce. Komisia okrem toho podporí aktualizáciu, na základe údajov od členských štátov, schengenského katalógu z roku 2011 ([1]), v ktorom sa okrem iného identifikujú najlepšie postupy v oblasti operačnej cezhraničnej policajnej spolupráce, a informačných prehľadov o situácii v jednotlivých krajinách uvedených v rámci Príručky o cezhraničných operáciách ([2]).

(19) Nedávna migračná kríza je dôkazom toho, že nekontrolované sekundárne pohyby neregulárnych migrantov môžu predstavovať vážne ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Pri riešení sekundárnych pohybov neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín môže pomôcť riadne uplatňovanie dvojstranných readmisných dohôd v súlade s článkom 6 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES ([3]). Dvojstranné dohody môžu takisto pomôcť pri dosahovaní podobných výsledkov, pokiaľ ide o riešenie ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, ako pri cielených kontrolách vnútorných

([1]) Dokument Rady 15785/3/10 Rev 3.
([2]) Dokument Rady 10505/4/09 Rev 4.
([3]) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 24.12.2008, s. 98).

hraníc a zároveň obmedziť dosah na pohyb cestujúcich *bona fide*. Z tohto dôvodu je dôležité, aby členské štáty efektívne uplatňovali dvojstranné readmisné dohody a súčasne dodržiavali odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/432 ([1]).

(20) Komisia sa domnieva, že na vykonanie tohto odporúčania je potrebný primeraný čas; preto odporúča, aby sa vykonalo čo najskôr a najneskôr do šiestich mesiacov.

(21) Toto odporúčanie by sa malo vykonať pri plnom dodržiavaní základných práv.

(22) Toto odporúčanie by malo byť určené všetkým schengenským štátom, ktoré sú viazané hlavou III nariadenia (EÚ) 2016/399.

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

Účinnejšie využívanie policajných kontrol

1. V záujme primeraného riešenia ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v rámci schengenského priestoru by členské štáty mali, ak je to potrebné a odôvodnené v súlade s vnútroštátnym právom:

   a) zintenzívniť policajné kontroly na celom území vrátane pohraničných oblastí;

   b) vykonávať policajné kontroly na hlavných dopravných trasách vrátane pohraničných oblastí;

   c) prispôsobiť policajné kontroly v pohraničných oblastiach na základe nepretržitého posudzovania rizík, pri súčasnom zabezpečení toho, aby cieľom týchto policajných kontrol nebola kontrola hraníc,

   d) využívať moderné technológie na monitorovanie vozidiel a dopravných tokov.

Uprednostňovanie policajných kontrol v prípade vážneho ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti

2. Ak budú členské štáty v prípade vážneho ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti zvažovať uplatnenie hlavy III kapitoly II nariadenia (EÚ) 2016/399, mali by najprv posúdiť, či možno situáciu primerane riešiť zintenzívnením policajných kontrol na území krajiny vrátane pohraničných oblastí.

Posilnenie cezhraničnej policajnej spolupráce

3. V záujme posilnenia cezhraničnej policajnej spolupráce pri riešení ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti by členské štáty mali:

   a) opätovne posúdiť, v akej miere v súčasnosti využívajú všetky dostupné nástroje cezhraničnej policajnej spolupráce, ako napríklad spoločné hliadky, spoločné operácie, spoločné vyšetrovacie tímy, cezhraničné prenasledovanie, alebo cezhraničné sledovanie, centrá policajnej a colnej spolupráce;

   b) spolupracovať so susednými členskými štátmi s cieľom odstrániť právne alebo prevádzkové prekážky, ktoré bránia plnému používaniu všetkých nástrojov cezhraničnej operačnej policajnej spolupráce;

   c) podľa potreby vypracovať a vykonávať spoločnú analýzu hrozieb a cezhraničné výmeny informácií so susednými členskými štátmi na podporu spoločných opatrení zameraných na riešenie ohrození verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti v spoločných pohraničných oblastiach okolo vnútorných hraníc, a to aj prostredníctvom koordinovaných policajných kontrol v priestoroch svojich vnútorných hraníc;

   d) posúdiť potrebu technických investícií v záujme zlepšenia spoločných operácií, najmä pokiaľ ide o dohľad a odhaľovanie.

([1]) Odporúčanie Komisie (EÚ) 2017/432 zo 7. marca 2017 týkajúce sa zaistenia účinnejších návratov pri vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES (Ú. v. EÚ L 66, 11.3.2017, s. 15).

Účinné využívanie dvojstranných readmisných dohôd alebo dojednaní medzi členskými štátmi

4. Na zabezpečenie toho, aby policajné kontroly a policajná spolupráca viedli k účinnému boju proti nepovoleným sekundárnym pohybom, ak takéto pohyby predstavujú osobitné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti, by členské štáty mali:

   a) v súlade s článkom 6 ods. 3 smernice 2008/115/ES vziať späť štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí pred tým, ako ich zadržali v inom členskom štáte, prešli cez ich územie, a to podľa ustanovení dvojstranných dohôd alebo dojednaní, ktoré existovali v deň nadobudnutia účinnosti uvedenej smernice (13. januára 2009), najmä medzi susednými členskými štátmi;

   b) prijať všetky potrebné opatrenia vrátane zavedenia operačných postupov medzi príslušnými orgánmi a uľahčenia výmeny informácií medzi nimi s cieľom zabezpečiť, aby dotknuté členské štáty urýchlene dokončili postupy podľa takýchto dvojstranných dohôd alebo dojednaní v záujme zabezpečenia čo najskoršieho odovzdania;

   c) v prípade, že sa členský štát rozhodne neuplatňovať ustanovenia dvojstrannej readmisnej dohody či dojednania alebo ak iný členský štát vezme späť dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín, zabezpečiť začatie konaní o návrate v súlade so smernicou 2008/115/ES a v súlade s odporúčaním (EÚ) 2017/432.

V Bruseli 12. mája 2017

Za Komisiu

Dimitris AVRAMOPOULOS

člen Komisie