

DOPORUČENÍ

DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/820

ze dne 12. května 2017

o přiměřených policejních kontrolách a policejní spolupráci v schengenském prostoru

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) V prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích je nezbytné mít k dispozici společnou reakci na přeshraniční hrozby ovlivňující veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost tohoto prostoru. Řádné fungování takového prostoru závisí nejen na jednotném uplatňování *acquis* Unie, ale také na využívání vnitrostátních pravomocí, pokud jde o udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti v souladu s cíli schengenského *acquis*. Pro správné fungování schengenského prostoru je důležité zohlednit nejen to, jak jednotlivé členské státy spravují své vnější hranice, ale také způsob, jakým vykonávají své policejní pravomoci, a to na celém svém území, jakož i v pohraničních oblastech.
- (2) V roce 2012 vydala Komise Pokyny pro členské státy ohledně policejních opatření v příhraničních oblastech u vnitřních hranic, které doprovázely první pololetní zprávu o fungování schengenského prostoru ⁽¹⁾. Na základě zkušeností z posledních tří let by tyto pokyny měly být přezkoumány. K uvedenému účelu slouží toto doporučení. Toto doporučení vychází z poznatků získaných za poslední tři roky při řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost a z osvědčených postupů při výkonu policejních pravomocí a přeshraniční policejní spolupráce, příslušné judikatury týkající se policejních kontrol, dosud provedených schengenských hodnocení v oblasti policejní spolupráce a nových možností vyplývajících z technologického vývoje.
- (3) V souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ⁽²⁾ se zrušení hraničních kontrol na vnitřních hranicích nedotýká výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Výkon policejních pravomocí by neměl být považován za rovnocenný hraničním kontrolám zejména tehdy, pokud policejní opatření nemají za cíl ochranu hranic, vycházejí z všeobecných policejních informací nebo zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti, jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích a provádějí se na základě namátkových kontrol. S ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci Adil ⁽³⁾ se nejedná ani o kumulativní, ani o taxativní výčet podmínek, což znamená, že tyto podmínky by neměly být chápány tak, že předepisují jediný soubor možných policejních opatření v pohraničních oblastech ⁽⁴⁾.
- (4) Ustanovení článku 23 nařízení (EU) 2016/399 a znění článku 72 Smlouvy o fungování Evropské unie potvrzují, že zrušení kontrol na vnitřních hranicích se nedotklo výsad členských států, pokud jde o udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.
- (5) Policejní pravomoci použitelné na celém území členského státu jsou slučitelné s právem Unie. V souladu s tím mohou členské státy provádět policejní kontroly také v pohraničních oblastech, včetně pohraničních oblastí u vnitřních hranic, a to v rámci policejních pravomocí existujících podle vnitrostátních právních předpisů platných pro celé území.

⁽¹⁾ COM(2012) 230 final, zpráva za období od 1. listopadu 2011 do 30. dubna 2012.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:CS:PDF>

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. července 2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Rozsudek ve věci Adil, ECLI:EU:C:2012:508, bod 65.

- (6) Za současných okolností, kdy existují hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost způsobené terorismem a jinou závažnou přeshraniční trestnou činností a rizika druhotného pohybu osob, které nedovoleným způsobem překročily vnější hranice, může být intenzifikace policejních kontrol na celém území členských států, včetně pohraničních oblastí a provádění policejních kontrol na hlavních dopravních trasách, jako jsou dálnice a železnice, považována za nezbytnou a odůvodněnou. Rozhodnutí týkající se provádění těchto kontrol, jejich rozmístění a intenzity zůstávají plně v rukou členských států a měla by vždy být přiměřená zjištěným hrozbám. Takovéto kontroly se mohou ukázat jako efektivnější než kontroly na vnitřních hranicích, zejména proto, že jsou flexibilnější než statické hraniční kontroly na konkrétních hraničních přechodech a lze je snáze přizpůsobit vývoji rizik.
- (7) Pohraničních oblastí se mohou týkat specifická rizika, pokud jde o přeshraniční trestnou činnost, a tyto oblasti mohou být také více vystaveny některým trestným činům, ke kterým dochází na celém území, jako jsou vloupání, krádeže motorových vozidel, obchodování s drogami, nedovolený druhotný pohyb státních příslušníků třetích zemí, převaděčství migrantů nebo obchodování s lidmi. V pohraničních oblastech mohou být také vyšší rizika porušení pravidel týkajících se zákonnosti pobytu na území. S přihlédnutím k těmto rizikům se členské státy mohou rozhodnout provádět a zintenzivnit v pohraničních oblastech policejní kontroly, které jsou přizpůsobeny rizikům specifickým pro pohraniční oblasti, pokud tato opatření nemají účinek rovnocenný hraničním kontrolám.
- (8) Při řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost mohou pomoci moderní technologie pro sledování dopravních toků, zejména na dálnicích a dalších významných silnicích určených členskými státy. Z tohoto hlediska by tedy mělo být pro účely prosazování práva podporováno používání systémů monitorování a sledování umožňujících automatické rozpoznávání poznávacích značek, s výhradou platných předpisů týkajících se sledování pomocí kamerového systému, včetně záruk ochrany údajů. To by mohlo pomoci při sledování hlavních evropských dopravních koridorů, které využívá značný počet cestujících a vozidel k přesouvání po celé Unii, aniž by došlo k nepřiměřenému dopadu na dopravní tok.
- (9) Pouze v případech policejních pravomocí podle vnitrostátních právních předpisů, které jsou specificky omezeny na pohraniční oblasti a zahrnují kontroly totožnosti i bez konkrétního podezření, musí členské státy stanovit zvláštní rámec, který zajistí, aby tyto policejní kontroly nepředstavovaly opatření rovnocenná hraničním kontrolám. Ačkoli Soudní dvůr v rozsudku ve věci Melki ⁽¹⁾ uznal, že členské státy mohou zřídit takové zvláštní policejní pravomoci pro pohraniční oblasti u vnitřních hranic, které umožňují posílené kontroly totožnosti pouze v těchto částech území, rozhodl, že v takových situacích musí členské státy stanovit zvláštní předpisy týkající se intenzity a četnosti těchto kontrol. Kromě toho, pokud kontroly nezávisí na chování kontrolované osoby nebo na zvláštních okolnostech či informacích vedoucích k ohrožení veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti, mají členské státy stanovit nezbytný rámec, který by řídil jejich praktické uplatňování, aby se zabránilo tomu, že by taková policejní opatření měla účinek rovnocenný hraničním kontrolám.
- (10) Během posledních tří let řada členských států zintenzivnila policejní kontroly v pohraničních oblastech v souvislosti se zvýšenou hrozbou pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost (konkrétně Rakousko, Belgie, Česká republika, Německo, Dánsko, Nizozemsko, Francie, Itálie, Slovinsko a Švýcarsko). Tyto kontroly se někdy zaměřovaly na konkrétní dopravní prostředky, například vlaky, nebo na konkrétní pohraniční oblasti. V této souvislosti se rovněž zvyšuje využívání technologických prostředků. Komise žádný z těchto případů nezpochybnila. Některé z těchto případů představují příklady dobré praxe při řešení přetrvávající zvýšené hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.
- (11) Podle nařízení (EU) 2016/399 může být dočasné znovuzavedení hraničních kontrol použito pouze v mimořádných situacích jako krajní opatření. V této souvislosti byly členské státy v prováděcím rozhodnutí Rady (EU) 2017/246 ⁽²⁾ výslovně vyzvány, aby dříve, než takové dočasné kontroly na vnitřních hranicích zavedou či prodlouží, posoudily, zda by policejní kontroly nedosáhly téhož výsledku jako dočasné kontroly na vnitřních hranicích.
- (12) Zatímco za určitých okolností může být od počátku jasné, že policejní kontroly samotné k řešení zjištěných hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost nestačí (například hledání konkrétních podezřelých po teroristickém útoku), v jiných případech může být prostřednictvím posílených policejních kontrol v pohraničních oblastech dosaženo podobných cílů jako u znovuzavedení hraničních kontrol. Na jedné straně by se proto před rozhodnutím o dočasném znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích mělo v zásadě přistoupit k posouzení dalších alternativních opatření. Zejména v případě rozhodnutí o dočasném znovuzavedení

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2010 ve věci Melki a Abdeli, spojené věci C-188/10 a C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, body 73 a 74.

⁽²⁾ Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2017/246 ze dne 7. února 2017, kterým se stanoví doporučení pro prodloužení dočasné ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích ohrožujících celkové fungování schengenského prostoru (Úř. věst. L 36, 11.2.2017, s. 59).

hraničních kontrol na vnitřních hranicích v důsledku předvídatelných událostí by členské státy měly prokázat, že takové posouzení bylo provedeno. Na druhou stranu ve zvláštních případech naléhavých a závažných hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost na úrovni prostoru bez ochrany vnitřních hranic nebo na vnitrostátní úrovni může být dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích zapotřebí okamžitě.

- (13) Toto doporučení vybízí členské státy k tomu, aby lépe využívaly své policejní pravomoci a upřednostnily policejní kontroly před přijetím rozhodnutí o dočasném znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích.
- (14) Bez ohledu na to, jaká opatření členský stát přijme k řešení konkrétní hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, měl by zajistit, aby provádění opatření nevedlo ke vzniku překážek volného pohybu osob a zboží, které by nebyly nezbytné, těmito hrozbami pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost odůvodněné a těmito hrozbám přiměřené, a aby plně respektovalo základní práva a zejména zásadu zákazu diskriminace.
- (15) Prostor bez ochrany vnitřních hranic se opírá rovněž o účinné a efektivní uplatňování doprovodných opatření v oblasti přeshraniční policejní spolupráce ze strany členských států. Dosavadní schengenská hodnocení provedená v oblasti policejní spolupráce poukázala na skutečnost, že ačkoliv jsou členské státy obecně právně v souladu se schengenským *acquis*, praktickému využívání některých nástrojů přeshraniční policejní spolupráce, které mají členské státy k dispozici, brání řada překážek. Členské státy by tedy měly být povzbuzovány, aby se s těmito překážkami vypořádaly, a přeshraniční hrozby tak bylo možno lépe řešit.
- (16) Společné policejní hlídky a další stávající nástroje operativní policejní spolupráce přispívají k vnitřní bezpečnosti v prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích. Společné hlídky ve vlacích zajišťujících přeshraniční spojení například jasně podporují bezpečnost tím, že brání vzniku situací, kdy nedostatek symetrie v kontrolách podryvá úsilí vynaložené pouze na jedné straně hranice. Řada členských států zavedla postupy, které usnadňují nebo umožňují společné policejní operace (například společné policejní stanice, které zřídilo na své hranici Německo a Polsko, zaměřující se na společné hlídky a jiné operace nebo mikro-týmy zřízené za účelem společného vyšetřování na rakousko-české hranici, společné hlídky ve vlacích v Rakousku, Německu, Francii, Itálii a Maďarsku nebo nábor státních příslušníků jiných členských států německou policií zejména pro hlídky v pohraničních oblastech). Další členské státy by měly být povzbuzovány v tom, aby tyto osvědčené postupy následovaly.
- (17) Společná analýza hrozeb a přeshraniční výměna informací mezi členskými státy, které sdílejí pohraniční regiony, mohou napomoci při navrhování účinných policejních kontrol k řešení zjištěných hrozeb. Taková spolupráce se může týkat rizik na konkrétních přeshraničních dopravních trasách, jakož i konkrétních dopravních prostředků, které jsou často používány při trestné činnosti, aby bylo možné provádět cílené policejní kontroly před pohraničními oblastmi. Takové policejní kontroly mohou poskytnout společný nástroj k řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, kterým dotčené členské státy čelí. Z tohoto důvodu je důležité povzbuzovat členské státy k dalšímu rozvíjení přeshraniční spolupráce.
- (18) Za účelem posílení přeshraniční policejní spolupráce mohou členské státy požádat Komisi o podporu při provádění tohoto doporučení. Taková podpora může například přispět k usnadnění výměny osvědčených postupů mezi odborníky z praxe a osobami s rozhodovací pravomocí v členských státech a posílit spolupráci mezi členskými státy a příslušnými agenturami (Europolem a Evropskou pohraniční a pobřežní stráží). Může přispět také k dalšímu posílení struktur přeshraniční spolupráce, jako jsou střediska policejní a celní spolupráce. Komise navíc podpoří aktualizaci, na základě příspěvků členských států, „schengenského katalogu“⁽¹⁾ z roku 2011, který mimo jiné obsahuje osvědčené postupy v oblasti operativní přeshraniční policejní spolupráce, a informačních přehledů jednotlivých členských států v rámci „Příručky pro přeshraniční operace“⁽²⁾.
- (19) Jak ukázala nedávná migrační krize, nekontrolovaný druhotný pohyb nelegálních migrantů může představovat závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost. Při řešení druhotného pohybu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí může pomoci řádné uplatňování dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES⁽³⁾. Dvoustranné

⁽¹⁾ Dokument Rady 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Dokument Rady 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

dohody mohou rovněž pomoci dosahovat podobných výsledků jako cílené hraniční kontroly na vnitřních hranicích, pokud jde o řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, a zároveň omezují dopad na pohyb osob cestujících v dobré víře. Je proto důležité, aby členské státy účinně uplatňovaly dvoustranné dohody o zpětném přebírání osob a přitom dodržovaly doporučení Komise (EU) 2017/432 ⁽¹⁾.

- (20) Komise zastává názor, že pro provedení tohoto doporučení je zapotřebí přiměřený čas; proto Komise doporučuje, aby bylo provedeno co nejdříve, nejpozději však do šesti měsíců.
- (21) Toto doporučení by mělo být provedeno při plném dodržování základních práv.
- (22) Toto doporučení by mělo být adresováno všem státům schengenského prostoru vázaným hlavou III nařízení (EU) 2016/399,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

Účinnější využívání policejních kontrol

1. Aby bylo možné náležitě řešit hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost v rámci schengenského prostoru, měly by členské státy v případě potřeby a v případech odůvodněných v souladu s vnitrostátními právními předpisy:
 - a) zintenzivnit policejní kontroly na celém území, včetně pohraničních oblastí;
 - b) provádět policejní kontroly na hlavních dopravních trasách, včetně pohraničních oblastí;
 - c) přizpůsobovat policejní kontroly v pohraničních oblastech na základě průběžného posuzování rizik a současně zajistit, aby tyto policejní kontroly neměly za cíl ochranu hranic;
 - d) využívat moderní technologie k monitorování motorových vozidel a dopravních toků.

Upřednostňování policejních kontrol v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost

2. Pokud členské státy v situaci závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost zvažují uplatnění hlavy III kapitoly II nařízení (EU) 2016/399, měly by nejprve posoudit, zda nelze situaci adekvátně řešit posílením policejních kontrol na daném území, včetně pohraničních oblastí.

Posílení přeshraniční policejní spolupráce

3. Za účelem posílení přeshraniční policejní spolupráce při řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost by členské státy měly:
 - a) opětovně posoudit, do jaké míry v současnosti využívají veškeré dostupné nástroje přeshraniční policejní operativní spolupráce, jako jsou společné hlídky, společné operace, společné vyšetřovací týmy, přeshraniční pronásledování nebo přeshraniční sledování a střediska policejní a celní spolupráce;
 - b) spolupracovat se sousedními členskými státy na odstranění právních nebo provozních překážek plného využití veškerých nástrojů přeshraniční operativní policejní spolupráce;
 - c) vypracovat a ve vhodných případech provádět společnou analýzu hrozeb a přeshraniční výměnu informací se sousedními členskými státy s cílem podpořit společné akce zaměřené na řešení hrozeb pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost ve sdílených pohraničních oblastech u vnitřních hranic, a to i prostřednictvím koordinovaných policejních kontrol ve svých pohraničních oblastech u vnitřních hranic;
 - d) posoudit potřebu technických investic do posílení společných operací, zejména pro sledování a odhalování.

⁽¹⁾ Doporučení Komise (EU) 2017/432 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (Úř. věst. L 66, 11.3.2017, s. 15).

Účinné využívání dvoustranných dohod či ujednání o zpětném přebírání osob mezi členskými státy

4. S cílem zajistit, aby policejní kontroly a policejní spolupráce mohly vést k účinnému boji proti neoprávněnému druhotnému pohybu, pokud tento pohyb představuje zvláštní hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, by členské státy měly:
- a) v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice 2008/115/ES přebírat zpět státní příslušníky třetích zemí, kteří prošli jejich územím předtím, než byli zadrženi v jiném členském státě, podle dvoustranných dohod či ujednání platných ke dni vstupu uvedené směrnice v platnost (13. ledna 2009), a to zejména mezi sousedními členskými státy;
 - b) přijmout veškerá nezbytná opatření, včetně zavedení operativních postupů mezi příslušnými orgány a usnadnění výměny informací mezi nimi, aby zajistily, že postupy podle těchto dvoustranných dohod či ujednání budou dotčenými členskými státy rychle dokončeny, aby se zajistilo, že se přemístění uskuteční, jakmile to bude možné;
 - c) zajistit, že pokud se členský stát rozhodne neuplatnit ustanovení dvoustranné dohody či ujednání o zpětném přebírání osob nebo pokud jsou dotčení státní příslušníci třetích zemí vzati zpět jiným členským státem, budou řízení o navrácení zahájena v souladu se směrnicí 2008/115/ES a v souladu s doporučením (EU) 2017/432.

V Bruselu dne 12. května 2017.

Za Komisi
Dimitris AVRAMOPOULOS
člen Komise
