

SK

SK

SK



EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 13.10.2010
KOM(2010) 554 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní hlavy III (Vnútorne hranice) nariadenia (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (kódex schengenských hraníc)

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní hlavy III (Vnútorne hranice) nariadenia (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (kódex schengenských hraníc)

1. ÚVOD

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (kódex schengenských hraníc, ďalej len „SBC“ alebo „kódex“)¹ nadobudlo účinnosť 13. októbra 2006. Kódex schengenských hraníc konsolidoval a ďalej rozvinul schengenské acquis, najmä príslušné ustanovenia Schengenského dohovoru² a Spoločnej príručky³. Hlava III kódexu potvrdzuje zrušenie kontroly osôb, ktoré prechádzajú cez vnútorné hranice schengenských členských štátov. Vytvorenie priestoru bez vnútorných hraníc, v rámci ktorého je zabezpečený voľný pohyb osôb, predstavuje jeden z najhmataateľnejších úspechov Únie.

Súčasťou kódexu sú kritériá, podľa ktorých sa určuje, či výkon právomocí polície v rámci interných hraničných pásiem má účinok rovnocenný s hraničnými kontrolami. Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach v zmysle kódexu takisto ukladá členským štátom povinnosť odstrániť dopravné prekážky na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach. Vo výnimočných prípadoch, ak ide o závažné ohrozenie verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu, možno kontroly na vnútorných hraniciach obnoviť na obmedzený čas v súlade s postupom stanoveným v kódexe.

V súlade s článkom 38 SBC *Komisia predloží Európskemu parlamentu a Rade správu o uplatňovaní hlavy III do 13. októbra 2009.*

Komisia zaslala členským štátom dotazník s cieľom získať informácie o uplatňovaní hlavy III. Táto správa bola vypracovaná na základe odpovedí, ktoré poskytlo dvadsaťtri členských štátov. Dva členské štáty (Maďarsko a Malta) neposkytli požadované informácie. V tejto správe sú premietnuté aj informácie, ktoré Komisii zaslali občania a poslanci Európskeho parlamentu a ktoré poukazujú na údajné hraničné kontroly na vnútorných hraniciach.

2. ZRUŠENIE KONTROLY VNÚTORNÝCH HRANÍC (ČLÁNOK 20)

Kódex potvrdzuje, že vnútorné hranice možno prekročiť v ktoromkoľvek bode bez toho, aby sa vykonala hraničná kontrola osôb bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Zrušenie hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach zahŕňa aj zrušenie hraničného dozoru. Treba mať na zreteli, že povinnosť dopravcov vrátiť cestujúcich prepravovaných pozemnou, vzdušnou

¹ Ú. v. EÚ L 105, 13.4. 2006, s. 1.

² Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, Ú. v. ES L 239 z 22.9.2000, s. 19, mimoriadne vydanie 2004: kap. 19, zv. 02, s. 9).

³ Ú. v. ES C 313, 16.12.2002, s. 97. Spoločná príručka bola prijatím kódexu zrušená.

alebo vodnou cestou sa nevzťahuje na vnútorné dopravné spojenia v rámci schengenského priestoru⁴.

3. PRAKTICKE UPLATŇOVANIE USTANOVENÍ, KTORÝMI SA RIADIA KONTROLY V RÁMCI ÚZEMIA JEDNOTLIVÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOV A ZISTENÉ PROBLÉMY (ČLÁNOK 21)

3.1. VÝKON POLICAJNÝCH PRÁVOMOCÍ [ČLÁNOK 21 PÍSM. A)]

3.1.1. PRÁVNY ZÁKLAD

Na prekračovanie vnútornej hranice medzi dvoma členskými štátmi by sa malo v zásade hľadiť ako na cestovanie medzi okresmi či regiónmi v rámci jedného členského štátu. Jednako vzhľadom na zodpovednosť členského štátu za udržiavanie verejného poriadku a zaistenie vnútornej bezpečnosti môžu členské štáty vykonávať kontroly na základe konkrétneho posúdenia rizika na celom svojom území, vrátane vnútorných hraničných pásiem. Frekvencia takýchto kontrol môže byť rôzna v závislosti od konkrétnej oblasti.

Kontroly osôb v rámci vykonávania policajných právomocí príslušnými orgánmi členských štátov na základe vnútroštátneho práva sú dovolené na celom ich území vrátane hraničných oblastí, pokiaľ výkon týchto právomocí nemá účinok rovnocenný s hraničnými kontrolami. Kódex obsahuje neúplný zoznam kritérií, podľa ktorých sa posudzuje, či výkon policajných právomocí je, alebo nie je rovnocenný s hraničnými kontrolami. Na základe toho sa policajné opatrenia nepovažujú za rovnocenné s hraničnými kontrolami, ak splňajú tieto kritériá:

nemajú za cieľ kontrolu hraníc,

zakladajú sa na všeobecných policajných informáciách a skúsenostiach vo vzťahu k možným ohrozeniam verejnej bezpečnosti a ich cieľom je predovšetkým boj proti cezhraničnej kriminalite,

pripravujú a vykonávajú sa spôsobom, ktorý sa zreteľne odlišuje od systematických kontrol osôb na vonkajších hraniciach,

vykonávajú sa na základe náhodných kontrol.

3.1.2. UPLATŇOVANIE KRITÉRIÍ

Na dôkaz toho, že vnútorné hranice a hraničné oblasti nie sú priestorom, kde kontroly nemožno vykonávať, bolo stanovených viacero kritérií, ktoré umožňujú posúdenie (ne)rovnocennosti s hraničnými kontrolami. Hraničné pásma môžu predstavovať osobitné riziko z hľadiska cezhraničnej kriminality, preto frekvencia a intenzita policajných kontrol môže byť vyššia ako v iných častiach územia. Tieto kontroly však musia byť ciele a musia vychádzať z konkrétnych a vecne podložených policajných informácií a skúseností, pokiaľ ide o hrozbu pre verejnú bezpečnosť, pričom nesmú byť systematické. Policajné informácie musia byť podložené faktami a musia sa sústavne prehodnocovať. Z toho vyplýva, že kontroly sa musia vykonávať náhodne podľa posúdenia rizika.

⁴ Článok 26 Schengenského dohovoru a smernica Rady 2001/51/ES z 28. júna 2001, ktorou sa dopĺňajú ustanovenia článku 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985, Ú. v. ES L 187, 10.7.2001, s. 45.

Väčšina členských štátov tvrdí, že vykonávajú nesystematické, náhodné policajné kontroly na základe posúdenia rizika bezpečnostnej situácie (najmä riziko nelegálneho prisťahovalectva alebo porušenia trestnoprávnych, bezpečnostných alebo dopravných predpisov), výmeny informácií na celoštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni a profilovania. Tieto kontroly sú často výsledkom medzinárodnej spolupráce medzi susednými krajinami (pravidelné stretnutia a výmena policajných informácií prostredníctvom národných kontaktných bodov) a môže mať formu spoločných hliadok zriadených na základe dohôd o policajnej spolupráci.

Zatiaľ čo je ľahké určiť, že daná kontrola sa vykonáva na zabezpečenie dodržiavania dopravných predpisov a nie ako hraničná kontrola, napr. keď vodiči automobilov prichádzajúci z diskotéky nachádzajúcej sa v blízkosti vnútornej hranice sú požiadaní, aby sa podrobili dychovým skúškam, čo si môže vyžadovať potrebu určiť totožnosť osoby, ťažšie je už zistiť povahu kontrol zameraných na uplatňovanie právnych predpisov v oblasti prisťahovalectva.

Ďalším dôležitým prvkom je cieľ kontroly, ktorým môžu byť skôr tovary než samotné osoby. Cieľ kontroly je rozhodujúcim prvkom pri posúdení možných porušení kódexu schengenských hraníc alebo právnych predpisov EÚ o voľnom pohybe tovaru. Naopak, nie je dôležité, ktorý národný orgán vykonáva danú kontrolu, keďže členské štáty môžu rôznym orgánom určiť rôzne kompetencie, napr. colný úradník môže byť oprávnený overovať legálnosť pobytu a policajt môže byť oprávnený overovať tovar.

3.1.3. FREKVENCIA KONTROL – NESYSTEMATICKÉ KONTROLY

Dôležitým prvkom rozhodovania o tom, či výkon policajných kontrol predstavuje hraničné kontroly, je teda frekvencia kontrol vykonávaných vo vnútorných hraničných pásmach v porovnaní s inými časťami územia, v ktorých dochádza k podobnej situácii. Väčšina členských štátov však nemá k dispozícii údaje o frekvencii kontrol v hraničných oblastiach. Niektoré zastávajú názor, že nie je možné porovnávať frekvenciu kontrol v hraničných pásmach a na ostatnej časti ich územia, pretože postupy a priority sú v hraničných oblastiach odlišné. Viaceré členské štáty tvrdia, že frekvencia policajných kontrol v blízkosti vnútorných hraníc je rovnaká, ako na ich celom území.

Vhodnú frekvenciu a pravidelnosť vykonávania možných kontrol nie je možné presne určiť, pretože tieto by mali vychádzať z bezpečnostnej situácie na území daného členského štátu. Hoci vysoká frekvencia kontrol by mohla byť v tomto smere určitým signálom, je stále ťažké posúdiť v jednotlivých prípadoch, či má účinok rovnocenný so systematickými hraničnými kontrolami.

3.1.4. OVEROVANIE SPRÁVNEHO UPLATŇOVANIA KRITÉRIÍ

Európsky súdny dvor dňa 22. júna 2010 v smerodajnom rozsudku⁵ objasnil, že vnútroštátna právna úprava priznávajúca policajným orgánom členského štátu právomoc kontrolovať totožnosť osôb zdržiavajúcich sa výlučne v zóne 20 km od vnútornej hranice daného členského štátu bez ohľadu na správanie týchto osôb či osobitné okolnosti, akým je nebezpečenstvo narušenia verejného poriadku, s cieľom overiť dodržiavanie povinnosti mať pri sebe potvrdenia a doklady alebo byť ich držiteľom podľa zákona avšak bez toho, aby stanovovala potrebný rámec uplatňovania tejto právomoci zaručujúci, že jej výkon v praxi

⁵ Spojené veci C-188/10 a C-189/10, *Melki a ostatní*.

nebude mať rovnaký účinok ako kontroly na hraniciach, odporuje článku 67 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článkom 20 a 21 kódexu schengenských hraníc.

Na základe tohto rozsudku Komisia požaduje od členských štátov, aby primerane upravili všetky svoje vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa národným policajným orgánom priznávajú osobitné právomoci v rámci vnútorných hraničných pásiem.

Komisia je toho názoru, že na posúdenie, či policajné kontroly majú alebo nemajú účinok rovnocenný s hraničnými kontrolami, potrebuje viac informácií od členských štátov o dôvodoch a frekvencii kontrol vykonávaných vo vnútorných hraničných pásmach. Tieto informácie sú nevyhnutné na sledovanie situácie vo vnútorných hraničných pásmach a na riešenie sťažností občanov a otázok poslancov Európskeho parlamentu adresovaných Komisii z dôvodu, že cestujúci sú v niektorých hraničných pásmach pravidelne alebo dokonca systematicky kontrolovaní. V tejto súvislosti treba poznamenať, že niektoré členské štáty majú ťažkosti pri posudzovaní účelu systematických kontrol, ktorým ich susedia podrobujú ich občanov pri prechode cez spoločné vnútorné hranice.

Komisia preto bude naďalej starostlivo posudzovať sťažnosti a bude sa obracať na členské štáty s cieľom získať vysvetlenie. Pokiaľ tieto vysvetlenia nebudú dostačujúce, Komisia využije všetky dostupné prostriedky vrátane začatia konania vo veci porušenia právnych predpisov, aby zabezpečila správne uplatňovanie práva Únie.

Na tento účel bude Komisia požadovať od členských štátov, aby poskytli štatistické údaje o policajných kontrolách vykonaných v rámci ich územia a osobitne v hraničných pásmach.

S cieľom overiť v praxi frekvenciu kontrol a všeobecné informácie, na základe ktorých sa vykonáva osobitná kontrola, Komisia plánovala vykonať neohlásené návštevy na príslušných miestach v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa vytvára hodnotiaci mechanizmus na overenie uplatňovania schengenského *acquis*⁶. Komisia zachová koncepciu neohlásených návštev aj v aktualizovanom návrhu po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy⁷.

Napokon v prípade, že vznikne potreba vykonávať pravidelné a systematické kontroly v reakcii na bezpečnostnú situáciu na ich územiach, členské štáty musia počítať s prechodným obnovením hraničných kontrol na vnútorných hraniciach v súlade s článkom 23 a nasl. kódexu.

3.2. BEZPEČNOSTNÉ KONTROLY OSÔB [ČLÁNOK 21 PÍSM. B)]

Zrušenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach nemá vplyv na *bezpečnostné kontroly osôb vykonávané v prístavoch a na letiskách príslušnými orgánmi podľa právnych predpisov jednotlivých členských štátov, úradníkmi v prístavoch alebo na letiskách alebo dopravcami za predpokladu, že tieto kontroly sa vykonávajú aj u osôb cestujúcich v rámci členského štátu*. Personál letísk, prístavov alebo dopravcov overuje totožnosť cestujúcich v rámci bezpečnostných kontrol buď pri vstupnom odbavení (check-in), alebo pri vstupe do bezpečnostnej zóny letiska, alebo pred nástupom do lietadla, alebo kombináciou ktorýchkoľvek z týchto kontrol. Hoci Komisia nepopiera, že tieto kontroly možno aj kombinovať, neodporúča to, pretože občania vnímajú takéto kontroly často ako prekážku pri uplatňovaní práva na voľný pohyb.

⁶ KOM(2009) 102 v konečnom znení.

⁷ Komisia predloží tento upravený návrh v októbri 2010.

Týmito kontrolami by sa mala overiť iba totožnosť cestujúceho na základe cestovného dokladu. Občania EÚ sa môžu preukázať svojim pasom alebo občianskym preukazom. Dopravcovia nie sú povinní, avšak akceptujú aj iné dokumenty, napríklad vodičské preukazy, bankové karty atď., ktoré nie sú dokladmi totožnosti. Štátni príslušníci tretích krajín môžu preukázať svoju totožnosť na základe pasu. Tieto kontroly by nemali overovať, či štátny príslušník tretej krajiny vlastní vízum alebo povolenie na pobyt, pretože ide iba o kontrolu totožnosti z komerčných alebo dopravno-bezpečnostných dôvodov. Členské štáty nemôžu vyžadovať vykonávanie žiadnych ďalších kontrol a dopravcovia nemajú žiadnu povinnosť, keď prepravujú osoby, ktoré možno nespĺňajú podmienky vstupu do iných schengenských členských štátoch alebo pobytu v nich. Dopravcovia sa preto nemôžu zaviazat', že budú od štátnych príslušníkov tretích krajín vyžadovať preukázanie legálnosti ich pobytu predložením víza alebo povolenia na pobyt. Zahnutím takejto povinnosti do zmluvy s cestujúcim by sa obchádzalo zrušenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach.

3.3. POVINNOSŤ MAŤ PRI SEBE POTVRDENIA A DOKLADY ALEBO BYŤ ICH DRŽITEĽOM [ČLÁNOK 21 PÍSM. C)]

Zrušenie hraničných kontrol na vnútorných hraniciach nemá vplyv na *možnosť členského štátu zákonom ustanoviť povinnosť mať pri sebe potvrdenia a doklady alebo byť ich držiteľom*. Ak členské štáty uložia takúto povinnosť, táto sa musí uplatňovať na celom ich území alebo vo vonkajších hraničných pásmach. Nemôže sa obmedzovať iba na vnútorné hraničné pásma, pretože by to nevyhnutne viedlo k vykonávaniu kontrol nielen v týchto vnútorných hraničných pásmach, čo by malo účinok rovnocenný s hraničnými kontrolami.

3.4. POVINNOSŤ NAHLÁSIŤ SVOJU PRÍTOMNOSŤ [ČLÁNOK 21 PÍSM. D)]

Napokon, zrušením hraničných kontrol na vnútorných hraniciach nie je dotknutá *povinnosť štátnych príslušníkov tretích krajín nahlásiť svoju prítomnosť na území ktoréhokolvek členského štátu podľa článku 22 Schengenského dohovoru*. Niektoré členské štáty neuplatňujú toto ustanovenie (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), iné potvrdzujú ťažkosti v praxi pri overovaní jeho dodržiavania, zatiaľ čo ďalšie ho považujú za užitočné ako pomoc pri získavaní údajov o počte štátnych príslušníkov tretích krajín prítomných na ich území. Komisia je toho názoru, že uplatňovanie tohto ustanovenia je v praxi ťažké a kladie otázku, či táto ohlasovacia povinnosť má z hľadiska efektívnosti vložených nákladov nejaký vplyv na zisťovanie prítomnosti nelegálnych prisťahovalcov. Komisia preto navrhne zmenu a doplnenie Schengenského dohovoru s cieľom zrušiť povinnosť štátnych príslušníkov tretích krajín nahlásiť svoju prítomnosť pri vstupe na územie členských štátov.

4. PLNENIE POVINNOSTI ODSTRÁNIŤ DOPRAVNÉ PREKÁŽKY NA CESTNÝCH PRIECHODOCH NA VNÚTORNÝCH HRANICIACH (ČLÁNOK 22)

Podľa článku 22 SBC *členské štáty odstránia všetky prekážky plynulej premávky na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach, najmä akékoľvek rýchlostné obmedzenia, ktoré sa nezakladajú výlučne na hľadisku bezpečnosti cestnej premávky*. Členské štáty zároveň zabezpečia priestory pre kontroly v prípade, že sa dočasne obnovia kontroly vnútorných hraníc v súlade s článkami 23 až 31 kódexu⁸.

⁸ Keďže pridružené schengenské krajiny nie sú členmi colnej únie, colné kontroly sa naďalej vykonávajú na ich hraniciach so schengenskými členskými štátmi a tieto pridružené krajiny môžu zachovať príslušnú infraštruktúru vrátane súvisiacich rýchlostných obmedzení.

Komisia dostala veľa sťažností od občanov, ktorí poukazovali na stále existujúce prekážky plynulej premávky na niektorých cestných priechodoch na vnútorných hraniciach, ktorými sú najmä stará infraštruktúra (napr. budovy, kontrolné kabíny, strechy ponad cestu alebo mobilné zariadenia, napríklad plastové kužele, bariéry, znížený počet jazdných pruhov, semaforey alebo cestné dopravné značky) a s ňou spojené značné rýchlostné obmedzenia.

Vo väčšine prípadov prekážky, ktoré bolo možné ihneď rozobrať, členské štáty odstránili hneď potom, ako sa zrušila kontrola vnútorných hraníc. Kvôli technickým ťažkostiam sa niektoré prekážky odstránili postupne a niektoré sú stále zachované. Členské štáty, ktoré pristúpili k schengenskému priestoru v decembri 2007, plnia túto povinnosť v niekoľkých etapách v závislosti od stupňa ťažkostí spojených s odstránením týchto prekážok (napr. väčšina takých prekážok, ako sú dopravné značky, sa odstránila hneď po zrušení kontroly vnútorných hraníc, zatiaľ čo odstránenie veľkorozmernej infraštruktúry zatiaľ stále prebieha). Za najčastejšie príčiny oneskoreného plnenia tejto povinnosti boli všeobecne označené náklady, prekážky v podobe majetkových práv, plánovanie budúcej prestavby alebo rozsiahle práce spojené s reorganizáciou cestných priechodov. Komisia s poľutovaním konštatuje, že sa to vzťahuje aj na niektoré členské štáty, ktoré sú už dlhšie členmi schengenského priestoru. S cieľom zabezpečiť správne uplatňovanie práva Únie Komisia v jednom prípade začala konanie vo veci porušenia článku 22. Toto konanie stále prebieha.

Niektoré členské štáty (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) zachovali starú infraštruktúru na niektorých cestných priechodoch pre prípad dočasného obnovenia hraničných kontrol. Niektoré taktiež zachovali infraštruktúru na vykonávanie colnej kontroly alebo kontrolu nákladných vozidiel (LU),⁹ zatiaľ čo iné plánujú využiť mobilné zariadenia v prípade obnovenia hraničnej kontroly (CZ, FR, LT, LV). Ďalšie členské štáty (DE, PL, DK, IT) rozobrali všetku infraštruktúru, kde to bolo možné, a v prípade obnovenia hraničnej kontroly využijú iba mobilné zariadenia. Komisia je toho názoru, že je možné zachovať trvalú infraštruktúru pre prípad obnovenia hraničnej kontroly v nevyhnutnom rozsahu, pokiaľ nepredstavuje prekážku plynulej premávky a pokiaľ rýchlostné limity nie sú znížené. V každom prípade Komisia zdôrazňuje, že priestory na obnovenie hraničných kontrol môžu zahŕňať aj mobilnú infraštruktúru a vybavenie, ktoré môžu byť dokonca úspornejšie, než údržba trvalej infraštruktúry.

Väčšina členských štátov uvádza, že rýchlostné obmedzenia sa zakladajú výlučne na hľadisku bezpečnosti cestnej premávky (napr. technický stav cesty, stavebné práce na ceste, alebo ak sa cestný priechod nachádza v obývanej oblasti, alebo v horskom teréne). Komisia však v prípade niektorých členských štátov pokladá za neprijateľné zachovávať rýchlostné obmedzenia, v niektorých prípadoch až na 10 km za hodinu, najmä tam, kde sa stále nachádza stará infraštruktúra na hraničných priechodoch (spolu s prenosnými prekážkami, napríklad plastovými kuželmi alebo zábranami), alebo ponechávať niektoré jazdné pruhy uzavreté z dôvodov „bezpečnosti dopravy“. Účelom článku 22 je zabezpečiť plynulosť premávky na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach. V záujme toho, okrem povinnosti zrušiť rýchlostné obmedzenia, ktoré sa nezakladajú výlučne na hľadisku bezpečnosti cestnej premávky, je potrebné prijať ďalšie opatrenia, týkajúce sa najmä existujúcej infraštruktúry. Komisia je toho názoru, že zachovávanie veľkorozmernej infraštruktúry nemožno využívať ako argument z hľadiska bezpečnosti cestnej premávky. Je pochopiteľné, že infraštruktúra na bývalých hraničných priechodoch by neumožnila zvýšiť rýchlostné limity na maximum

⁹ Komisia zdôrazňuje, že colné kontroly nákladných vozidiel sa musia vykonávať v súlade s právnymi predpismi Únie, ktorými sa riadi voľný pohyb tovaru a doprava.

povolené na danej kategórii ciest. Po zrušení kontrol na vnútorných hraniciach sa však situácia na bývalých hraničných priechodoch musí prispôbiť. To platí aj vtedy, ak sa plánujú rozsiahlejšie projekty na prestavbu bývalých cestných hraničných priechodov a stará infraštruktúra sa zatiaľ zachováva. Komisia zdôrazňuje, že v týchto prípadoch členské štáty majú takisto prijať všetky potrebné *dočasné* opatrenia na zabezpečenie plynulej premávky.

Napokon, hoci členský štát môže používať zostávajúcu infraštruktúru na bývalých hraničných priechodoch na vnútornej hranici na účely policajných kontrol (porovnaj 3.1), tieto bývalé hraničné priechody nemôžu byť jedinými miestami na vykonávanie takýchto kontrol. Okrem toho praktické výhody takéhoto miesta nemôžu byť rozhodujúcim dôvodom na vykonávanie policajných kontrol.

5. DOČASNÉ OBNOVENIE KONTROLY VNÚTORNÝCH HRANÍC (ČLÁNKY 23 AŽ 31)

5.1. POSTUP

Od nadobudnutia účinnosti SBC dočasne obnovilo kontroly osôb na vnútorných hraniciach dvanásť členských štátov, jednak na základe predvídateľných udalostí, jednak z dôvodov, ktoré si vyžadovali naliehavé opatrenia (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Ich susedné štáty poskytli informácie o svojej spolupráci počas obnovenia kontroly hraníc (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Žiadny členský štát neoznámil, že by využil ustanovenia o plánovanom dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc. V prílohe I sú uvedené oznámenia členských štátov o dočasnom obnovení hraničných kontrol na ich vnútorných hraniciach vrátane dôvodov a trvania.

Komisia zisťuje, že časový rámec (medzi oznámením členského štátu a *de facto* obnovením kontroly vnútorných hraníc v prípade predvídateľných udalostí) pre vydanie jej stanoviska na účely formálnej konzultácie medzi členským štátom a Komisiou je príliš krátky¹⁰. Okrem toho oznámenia často neobsahujú dostatok informácií, aby umožnili Komisii vydať stanovisko. Z tohto dôvodu Komisia zatiaľ nevydala ani jedno stanovisko.

Naviac, informácie predložené k dočasnému obnoveniu kontrol sú často veľmi všeobecné a neumožňujú plne posúdiť účinnosť opatrení prijatých z pohľadu ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Komisia požaduje od členských štátov, aby poskytovali podstatnejšie informácie, akonáhle sú dostupné, a podľa možnosti ich aktualizovať, aby bolo možné plne posúdiť primeranosť uvažovaných opatrení. Na tento účel Komisia poskytne štandardný formulár oznámení o dočasnom obnovení kontroly vnútorných hraníc. Vychádzajúc z dostupných informácií však Komisia dospela k názoru, že členské štáty nezneužili možnosť obnovenia hraničných kontrol.

Ťažkosti, ktoré hlásia členské štáty počas etapy implementácie, súvisia s potrebou presunu ľudských, materiálnych alebo technických zdrojov v závislosti od situácie na hraniciach. Vo väčšine prípadov bola spolupráca so susednými krajinami počas obnovenia kontroly hraníc hodnotená pozitívne. Predovšetkým včasné konzultácie a koordinácia plánovaných opatrení (najmä operatívna podpora) so susednými krajinami, ako aj pravidelné kontakty a výmena informácií medzi orgánmi na všetkých stupňoch prispeli k úspechu operácií. V niektorých prípadoch sa operatívna spolupráca začína už spoločným posúdením rizík a môže mať formu spoločných kontrol s využívaním spoločných kontrolných stanovísk alebo formu vysielania

¹⁰ V niektorých prípadoch bolo oznámenie zaslané iba niekoľko dní pred obnovením kontroly hraníc.

styčných dôstojníkov. Inštalácie na priechodoch sú takisto prispôsobené na obnovenie hraničných kontrol na obidvoch stranách hranice (napr. rozmiestnenie značiek obmedzujúcich rýchlosť alebo mobilných zábran). Niektoré členské štáty však poukázali na potrebu hlbšieho zapojenia do tohto procesu, najmä preto, aby mohli informovať verejnosť.

5.2. ROZHODNÉ PRÁVO

Podľa článku 28 v prípade obnovy hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach sa majú primerane uplatňovať príslušné ustanovenia hlavy II. Uplatniteľné ustanovenia sa nespresňovali podrobnejšie, aby sa členským štátom umožnilo riešiť situáciu a vykonávať hraničné kontroly flexibilne, s intenzitou primeranou danej hrozbe. Opatrenia prijaté počas obnovenia kontroly hraníc sa majú obmedziť na rozsah nevyhnutný z hľadiska verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti členského štátu. V závislosti od druhu hrozby sa nemusia všetky osoby nevyhnutne podrobiť kontrole na hraniciach. Kontroly sa musia vykonávať primeraným spôsobom z hľadiska času a miesta, musia vychádzať z analýzy rizík a dostupných spravodajských informácií a musia byť zacielené na dôvody obnovenia hraničnej kontroly.

Členské štáty sa môžu rozhodnúť, v akom rozsahu obnovia aj hraničný dozor.

Rozhodnutia o odopretí vstupu možno prijať iba z dôvodov spojených s obnovením hraničnej kontroly. Štandardný formulár uvedený v časti B prílohy V ku kódexu schengenských hraníc nemožno dávať občanom EÚ, pretože občanom EÚ možno vstup odoprieť iba z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia a s výhradou procesných záruk uvedených v smernici 2004/38/ES¹¹. Ak sa štátnym príslušníkom tretích krajín odoprie vstup z dôvodu nelegálneho pobytu, je potrebné začať postup v súlade so smernicou 2008/115/ES¹². Dočasným obnovením hraničnej kontroly sa vnútorné hranice nestanú vonkajšími hranicami; teda niektoré ustanovenia, napríklad pečiatkovanie pasov (článok 10 SBC) alebo zodpovednosť dopravcu, sa neuplatňujú. Komisia okrem toho pripomína, že do operácií vykonávaných počas obnovenia kontroly vnútorných hraníc nemožno zapojiť FRONTEX, pretože jeho mandát sa obmedzuje iba na kontrolu vonkajších hraníc.

5.3. INFORMÁCIE PRE VEREJNOSŤ

Kódex ustanovuje povinnosť plne informovať verejnosť o plánovanom obnovení hraničných kontrol na vnútorných hraniciach, čím však nie sú dotknuté úvahy z hľadiska bezpečnosti. Členské štáty vykonávajú túto povinnosť rozdielne, v závislosti od povahy udalosti (plánované obnovenie alebo naliehavé opatrenie). V závislosti od disponibilného času sa vopred spustí informačná kampaň s využitím všetkých dostupných médií (napr. TV, rozhlasu, novín, internetu alebo tlačových služieb príslušných vnútroštátnych orgánov). Občania dostanú informácie najmä o povinnosti mať pri sebe cestovné doklady, keď prechádzajú hranicami, a informácie o dôvodoch a rozsahu kontrol. Vo všeobecnosti sa zdá, že verejnosť bola vo väčšine prípadov dostatočne informovaná. Žiadny členský štát (okrem FI) nevyužil

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹² 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.

ustanovenie o dôvernosti podľa článku 31, hoci toto ustanovenie sa považuje za veľmi dôležité, ak vznikne potreba uplatniť ho.

Komisia zastáva názor, že súčasný právny rámec, ktorým sa riadi dočasné obnovenie hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach, je vo všeobecnosti dostačujúci, vyzýva však členské štáty, aby včas poskytli viac podstatných informácií.

6. ZÁVERY

1. Komisia s poľutovaním konštatuje, že lehotu na predloženie tejto správy nebolo možné dodržať z dôvodu oneskoreného predloženia informácií zo strany viacerých členských štátov.
2. Komisia zistila tri špecifické problematické otázky súvisiace s uplatňovaním hlavy III:
 - 2.1. Vytvorenie priestoru bez vnútorných hraníc, v rámci ktorého je zabezpečený voľný pohyb osôb, predstavuje jeden z najpodstatnejších a najhmatateľnejších dosiahnutých výsledkov Únie. Akékoľvek obmedzenia, napríklad policajné kontroly v blízkosti vnútorných hraníc, vnímajú občania ako obmedzenie svojho práva na voľný pohyb. Osoby nemožno kontrolovať iba z dôvodu, že prechádzajú cez vnútornú hranicu, a to ani na hranici, ani v hraničných oblastiach.

Komisiu znepokojujú ťažkosti, ktoré hlásia cestovatelia v súvislosti s údajnými pravidelnými a systematickými kontrolami vykonávanými v niektorých vnútorných hraničných pásmach. Komisia pozorne sleduje situáciu vo vnútorných hraničných pásmach. V tomto smere bude naďalej starostlivo posudzovať sťažnosti občanov a bude sa obracať na členské štáty s cieľom získať vysvetlenie. Aby zabezpečila správne uplatňovanie práva Únie, Komisia je pripravená využiť všetky dostupné prostriedky, vrátane začatia konania vo veci porušenia právnych predpisov, pokiaľ sa ukáže potreba takéhoto opatrenia.

V súvislosti s tým bude Komisia požadovať od členských štátov, aby poskytli štatistické údaje o policajných kontrolách vykonaných v rámci ich územia a osobitne vo vnútorných hraničných pásmach.

Komisia pripomína, že pokiaľ si bezpečnostná situácia bude vyžadovať, aby členské štáty vykonávali pravidelné a systematické kontroly, členské štáty musia počítať s prechodným obnovením hraničných kontrol na vnútorných hraniciach v súlade s článkom 23 a nasl. SBC.

Vo svojom návrhu revidovaného schengenského hodnotiaceho mechanizmu Komisia plánuje vykonať neohlásené návštevy na príslušných miestach na overenie toho, že sa kontrola na vnútorných hraniciach nevykonáva.

Komisia takisto zdôrazňuje, že sa od členských štátov, ktorých vnútroštátne právne predpisy priznávajú osobitné právomoci národným policajným orgánom v rámci vnútorných hraničných pásiem, požaduje, aby ich čo najskôr prispôsobili rozsudku Súdneho dvora vo veci *Melki*.

- 2.2 Členské štáty musia odstrániť všetky prekážky plynulej premávky na cestných priechodoch na vnútorných hraniciach, najmä akékoľvek rýchlostné obmedzenia, ktoré sa nezakladajú výlučne na hľadisku bezpečnosti cestnej premávky. Komisia je toho názoru, že zachovávanie veľkorozmernej infraštruktúry, často spojenej s podstatným obmedzením rýchlosti, nemožno využívať ako argument z hľadiska bezpečnosti cestnej premávky.
- 2.3 Komisia trvá na včasnom oznámení akéhokoľvek plánovaného obnovenia kontroly na vnútorných hraniciach a žiada od členských štátov, aby poskytovali podrobné informácie v súlade s článkom 24, s cieľom umožniť Komisii, aby v prípade potreby vydala svoje stanovisko, a aby sa mohlo pristúpiť k formálnym konzultáciám medzi členskými štátmi a Komisiou.

PRÍLOHA I

Oznámenia členských štátov o dočasnom obnovení hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach podľa článku 23 a nasl. kódexu schengenských hraníc

Členský štát	Trvanie	Dôvody
Francúzsko	21. 10. 2006, 08:00h – 20:00h	Dni mládeže radikálnych mladých Baskov v Saint-Pée-sur-Nivelle a demonštrácia organizovaná v Bayonne výborom na podporu Philippa Bidarta. Pozemná hranica FR-ES (hraničný priechod na ceste A63 v Biriadou, most St Jacques, most Béhobie, stanica Hendaye)
Fínsko	9 – 21. 10. 2006	Neformálne stretnutie hláv štátov a vlád v Lahti. Kontroly najmä na letiskách Helsinki-Vantaa, Turku a Tampere-Pirkkala, v prístavoch miest Helsinki, Hanko a Turku a na pozemných hraniciach FI-SE a FI-NO
Fínsko	13 – 29. 11. 2006	Stretnutie EUROMED v Tampere. Kontroly najmä na letiskách Helsinki-Vantaa, Turku a Tampere-Pirkkala, v prístavoch miest Helsinki, Hanko a Turku a na pozemných hraniciach FI-SE a FI-NO
Francúzsko	12 – 16. 2. 2007	Konferencia hláv štátov Afriky a Francúzska v Cannes (13. – 16. 2. 2007). Hranica FR-IT (podrobné informácie uvedené v oznámení)
Nemecko	25. 5 – 9. 6. 2007	Samit G8 v meste Heiligendamm/Mecklenburg-Západné Pomoransko (6 – 8. 6. 2007) Pozemné, vzdušné a námorné hranice
Island	2 – 3. 11. 2007	Účasť <i>MC Hells Angels</i> na otvorení Islandského motorkárskeho klubu v Reykjavíku (1 – 4. 11. 2007). Vzdušné hranice (kontrolovaných 14 letov zo SE, DK, FI, DE a NO)
Rakúsko	2. 6. 2008 – 1. 7. 2008	Majstrovstvá Európy vo futbale EURO 2008, AT – CH (7. 6 – 29. 6. 2008). Pozemné a vzdušné hranice

Francúzsko	27. 9. 2008, 08:00h – 18:45h	Demonštrácia 27. septembra o 16:00 v Bayonne, ktorú organizuje Batasuna. Päť hraničných priechodov FR-ES (Hendaye: cesta A63, medzinárodný most St Jacques, medzinárodný most Béhobie, stanica Hendaye, prístav Hendaye)
Fínsko	24. 11. 2008 – 5. 12. 2008	Zasadnutie Rady ministrov OBSE v Helsinkách (4. – 5. 12. 2008). Kontroly najmä na letisku Helsinki-Vantaa a v prístavoch miest Helsinki a Turku
Island	5. – 7. 3. 2009	Návšteva <i>MC Hells Angels</i> v Islandskom motorkárskom klube v Reykjavíku. Vzdušné hranice (kontrolovaných 16 letov zo SE, DK, NL, FR, DE a NO)
Nemecko	20. 3. 2009 – 5. 4. 2009	Samit NATO v Štrasburgu, Baden-Badene a Kehli (3. – 4. 4. 2009). Pozemné, vzdušné a námorné hranice
Francúzsko	30. 3. 2009 – 5. 4. 2009	Samit NATO v Štrasburgu (3. – 4. 4. 2009). Pozemné a vzdušné hranice s BE, LU, DE, CH, IT a ES
Taliansko	28. 6. 2009 – 15. 7. 2009	Samit G8 v L'Aquila (10. – 12. 7. 2009) Pozemné, vzdušné a námorné hranice
Francúzsko	19. 9. 2009, 13:00h – 19:40h	Demonštrácia Batasuny v Bayonne. Päť hraničných priechodov FR-ES (cesta A63, medzinárodný most St Jacques, medzinárodný most Béhobie, stanica Hendaye, prístav Hendaye)
Španielsko	26. – 27. 9. 2009	Oslavy „Dňa baskických bojovníkov“ v Baskicku a Navarre (ES) a v departemente Pyrénées-Orientales (FR) Pozemné hranice ES-FR v provinciách Guipúzcoa a Navarra
Francúzsko	27. 9. 2009	50. výročie vzniku ETA. Pozemné hranice FR-ES, komplex hraničných priechodov od Hendaye po Arneguy (14 hraničných priechodov).

Nórsko	27. 11. 2009 – 12. 12. 2009	Slávnostné odovzdávanie Nobelovej ceny mieru v Oslo (10. 12. 2009). Hranice NO-DE, NO-DK a lety smerujúce do NO a iných schengenských krajín
Dánsko	1. – 18. 12. 2009	Konferencia OSN o zmene klímy v Kodani (7. – 18. 12. 2009). Hranice DK-DE a DK-SE
Malta	5. – 18. 4. 2010	Návšteva pápeža Benedikta XVI. (17. – 18. 4. 2010) Maltské medzinárodné letisko a osobný prístavný terminál vo Vallette
Estónsko	17. – 23. 4. 2010	Neformálne stretnutie ministrov zahraničných vecí NATO v Tallinne (22. – 23. 4. 2010). Pozemné, vzdušné a námorné hranice (podrobné informácie uvedené v oznámení)
Francúzsko	28. 5. – 2. 6. 2010	Francúzsko-africký samit v Nice (31. 5. – 1. 6. 2010). Hranica FR-IT (podrobné informácie uvedené v oznámení)
Lotyšsko	24. 5. – 1. 6. 2010	Parlamentné zhromaždenie NATO v Rige (28. 5. – 1. 6. 2010). Pozemné hranice LV-EE, LV-LT, prístav a medzinárodné letisko v Rige