HENSTILLINGER

KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2017/820

af 12. maj 2017

om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) I et område uden kontrol ved de indre grænser er det nødvendigt at sikre en fælles reaktion på grænseoverskridende trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i dette område. Et sådant områdes korrekte funktion afhænger ikke blot af en ensartet anvendelse af EU-retten, men også af anvendelsen af nationale beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed i overensstemmelse med formålene med Schengenreglerne. For at sikre et velfungerende Schengenområde er det vigtigt at se nærmere på, hvordan medlemsstaterne forvalter deres ydre grænser, og hvordan de udøver deres politimæssige beføjelser på hele deres område og i grænseområderne.

(2) Sammen med den første halvårlige rapport om Schengenområdets funktionsmåde ([1]) udsendte Kommissionen i 2012 retningslinjer for medlemsstaterne vedrørende politiforanstaltninger ved grænseområder op til en indre grænse. På grundlag af erfaringerne fra de sidste tre år bør disse retningslinjer tages op til revision. Det er netop formålet med denne henstilling. Den bygger på de seneste tre års erfaringer med bekæmpelse af trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed og god praksis i forbindelse med udøvelsen af politimæssige beføjelser og et grænseoverskridende politisamarbejde, relevant retspraksis om politikontrol, de hidtidige Schengenevalueringer inden for politisamarbejde og de nye muligheder, der følger af den teknologiske udvikling.

(3) I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 ([2]) berører den omstændighed, at der ikke foretages grænsekontrol ved de indre grænser, ikke medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol. Udøvelsen af politimæssige beføjelser bør navnlig ikke betragtes som svarende til grænsekontrol, når politiforanstaltningerne ikke har grænsekontrol som formål, bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser og udføres som stikprøvekontrol. I lyset af Domstolens dom i Adil-sagen ([3]) er dette hverken en kumulativ eller en udtømmende liste over kriterier, hvilket betyder, at disse kriterier ikke bør betragtes som de eneste mulige politiforanstaltninger i grænseområder ([4]).

(4) Artikel 23 i forordning (EU) 2016/399 og ordlyden af artikel 72 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bekræfter, at ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser ikke har berørt medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

(5) Politimæssige beføjelser, der gælder på hele en medlemsstats område, er forenelige med EU-retten. Det betyder, at medlemsstaterne også kan gennemføre politikontrol i grænseområder, herunder indre grænseområder, som led i de politimæssige beføjelser, der findes i henhold til den nationale lovgivning, der gælder på hele landets område.

([1]) COM(2012) 230, Rapport vedrørende perioden 1. november 2011 til 30. april 2012: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:DA:PDF.
([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).
([3]) Domstolens dom af 19. juli 2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.
([4]) Adil-dommen, ECLI:EU:C:2012:508, præmis 65.

(6) I den aktuelle situation med trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som følge af terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet og risikoen for sekundære bevægelser af personer, der ulovligt har passeret de ydre grænser, kan en intensivering af politikontrollen på medlemsstaternes samlede område, herunder i grænseområder, og gennemførelse af politikontrol langs de vigtigste transportruter såsom motorveje og jernbaner betragtes som nødvendig og berettiget. Beslutningerne om denne kontrol, dens placering og intensitet forbliver et nationalt anliggende og bør altid stå i et rimeligt forhold til de identificerede trusler. Denne kontrol kan vise sig at være mere effektiv end kontrol ved de indre grænser, især fordi den er mere fleksibel end stationær grænsekontrol ved bestemte grænseovergange og lettere kan tilpasses nye risici.

(7) Grænseområder kan være udsat for særlige risici for så vidt angår grænseoverskridende kriminalitet og bestemte lovovertrædelser begået i hele området såsom indbrud, biltyverier, narkotikahandel, uautoriserede sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere, smugling af migranter eller menneskehandel. Risikoen for overtrædelser af reglerne vedrørende lovligt ophold kan også være større i grænseområderne. I betragtning af disse risici kan medlemsstaterne beslutte at foretage og intensivere politikontroller i grænseområder, der er tilpasset de særlige risici i grænseområder, så længe disse foranstaltninger ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

(8) Moderne teknologi til overvågning af trafikstrømme, navnlig på motorveje og andre vigtige veje, som udvælges af medlemsstaterne, kan medvirke til at bekæmpe trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Set ud fra den synsvinkel bør der derfor tilskyndes til anvendelse af kontrol- og overvågningssystemer, der giver mulighed for automatisk nummerpladegenkendelse i retshåndhævelsesøjemed, dog med forbehold af gældende regler om kameraovervågning, herunder bestemmelser om databeskyttelse. Dette kunne gøre det lettere at overvåge de vigtigste europæiske transportkorridorer, som benyttes af et stort antal rejsende og køretøjer, når de bevæger sig omkring i Unionen, og dét uden uforholdsmæssigt store konsekvenser for trafikstrømmen.

(9) Det er kun i tilfælde af nationale politimæssige beføjelser, der specifikt begrænser sig til grænseområder og indebærer identitetskontrol selv uden konkret mistanke, at medlemsstaterne skal fastsætte en specifik ramme for at sikre, at disse politikontroller ikke udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som grænsekontrol. I sin dom i Melki-sagen ([1]) anerkendte Domstolen, at medlemsstaterne kan indføre særlige politimæssige beføjelser i områder op til en indre grænse, der giver mulighed for at øge identitetskontrollen i netop de områder, men den fastslog også, at i disse situationer skal medlemsstaterne fastsætte specifikke bestemmelser om intensiteten og hyppigheden af sådanne kontroller. Desuden gælder det, at hvis en kontrol gennemføres uafhængigt af den kontrollerede persons adfærd og særlige omstændigheder eller oplysninger, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden eller indre sikkerhed, skal medlemsstaterne sørge for den nødvendige vejledning i, hvordan kontrollen gennemføres rent praktisk, for derved at forhindre, at sådanne politimæssige foranstaltninger har en tilsvarende virkning som grænsekontrol.

(10) De seneste tre år har en række medlemsstater intensiveret politikontrollen i grænseområderne som følge af de øgede trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed (nemlig Østrig, Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Danmark, Nederlandene, Frankrig, Italien, Slovenien og Schweiz). Denne kontrol har undertiden fokuseret på bestemte transportmidler, f.eks. tog, eller bestemte grænseområder. Brugen af teknologiske hjælpemidler er også stigende i denne kontekst. Kommissionen har ikke bestridt nogen af disse tilfælde. Nogle af disse tilfælde er eksempler på god praksis i forhold til at tackle de vedvarende og stigende trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

(11) I henhold til forordning (EU) 2016/399 må der kun under ekstraordinære omstændigheder genindføres midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser som en sidste udvej. I denne kontekst tilskyndede Rådet i gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/246 ([2]) udtrykkeligt medlemsstaterne til at undersøge, om politikontrol ikke ville føre til samme resultat som midlertidig kontrol ved de indre grænser, før indførelse eller forlængelse af en sådan kontrol.

(12) Mens det under visse omstændigheder kan være klart fra begyndelsen, at politikontrol alene ikke er tilstrækkelig til at tackle de identificerede trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed (f.eks. eftersøgning af bestemte mistænkte personer efter et terrorangreb), kan tilsvarende mål som dem, der forfølges gennem genindførelse af grænsekontrol, i andre tilfælde forfølges ved hjælp af en styrket politikontrol i grænseområder. Derfor bør der på den ene side forud for en beslutning om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i princippet foretages en vurdering af alternative foranstaltninger. Navnlig i tilfælde af beslutninger om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser som følge af forudsigelige begivenheder bør medlemsstaterne dokumentere, at der er foretaget en sådan vurdering. På den anden side kan det i særlige

([1]) Domstolens dom af 22. juni 2010, Melki og Abdeli, de forenede sager C-188/10 og C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, præmis 73 og 74.
([2]) Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/246 af 7. februar 2017 om en henstilling om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet (EUT L 36 af 11.2.2017, s. 59).

tilfælde, hvor der optræder umiddelbare og alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i området uden grænsekontrol ved de indre grænser eller på nationalt plan, være nødvendigt straks at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser.

(13) I denne henstilling tilskyndes medlemsstaterne til at udnytte deres politimæssige beføjelser bedre og prioritere politikontrol, før de træffer beslutning om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser.

(14) Uanset hvilke foranstaltninger en medlemsstat træffer for at imødegå en konkret trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, bør den sikre, at gennemførelsen af foranstaltningen ikke fører til hindringer for den fri bevægelighed for personer og varer, som ikke er nødvendige, begrundede og står i et rimeligt forhold til truslerne mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, og at den fuldt ud respekterer de grundlæggende rettigheder og navnlig princippet om ikke-forskelsbehandling

(15) Området uden kontrol ved de indre grænser bygger ligeledes på, at medlemsstaterne sikrer en effektiv anvendelse af ledsageforanstaltninger på området for politisamarbejde på tværs af grænserne. De hidtidige Schengenevalueringer på politisamarbejdsområdet har vist, at selv om medlemsstaterne generelt overholder Schengenreglerne, er der en række hindringer, der begrænser den praktiske brug af nogle af de redskaber, som medlemsstaterne råder over til deres grænseoverskridende politisamarbejde. Medlemsstaterne bør derfor tilskyndes til at fjerne disse hindringer for bedre at bekæmpe grænseoverskridende trusler.

(16) Fælles politipatruljeringer og andre eksisterende redskaber for operationelt politisamarbejde bidrager til den indre sikkerhed i området uden kontrol ved de indre grænser. Eksempelvis øger fælles patruljering i grænseoverskridende tog klart sikkerheden ved at forhindre situationer, hvor manglende symmetri i kontrollen underminerer indsatsen på kun den ene side af grænsen. Flere medlemsstater har indført forskellige former for praksis, som letter eller muliggør fælles politiaktioner (f.eks. de fælles politistationer, som Tyskland og Polen har indrettet ved deres grænser, og som fokuser på fælles patruljering og andre operationer, eller de små efterforskningshold, der er blevet indsat ved grænsen mellem Østrig og Tjekkiet, de fælles togpatruljer i Østrig, Tyskland, Frankrig, Italien og Ungarn, eller det tyske politis ansættelse af statsborgere fra andre medlemsstater, særlig med henblik på patruljering i grænseområderne). Andre medlemsstater bør tilskyndes til at følge disse former for god praksis.

(17) Fælles trusselsanalyser og informationsudveksling mellem medlemsstater, der deler grænseregioner, kan bidrage til udformningen af en effektiv politikontrol til imødegåelse af påviste trusler. Et sådant samarbejde kan omfatte risici på bestemte grænseoverskridende trafikruter samt bestemte transportmidler, der ofte anvendes til kriminelle aktiviteter, med henblik på at muliggøre en målrettet politikontrol uden for grænseområderne. Denne politikontrol kan tjene som et fælles redskab til at tackle de trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som de berørte medlemsstater oplever. Det er derfor vigtigt at tilskynde medlemsstaterne til at videreudvikle det grænseoverskridende samarbejde.

(18) Med henblik på at styrke det grænseoverskridende politisamarbejde kan medlemsstaterne anmode Kommissionen om hjælp med gennemførelsen af denne henstilling. Denne hjælp kan f.eks. tjene til at lette udvekslingen af de bedste former for praksis mellem eksperter og beslutningstagere i medlemsstaterne og forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne og de relevante agenturer (Europol og den europæiske grænse- og kystvagt). Den kan også medvirke til en yderligere forbedring af de grænseoverskridende samarbejdsstrukturer såsom politi- og toldsamarbejdscentrene. Desuden vil Kommissionen, på basis af input fra medlemsstaterne, bistå med ajourføringen af »Schengenkataloget« ([1]) fra 2011, hvori der redegøres for bl.a. de bedste former for praksis inden for operativt politisamarbejde på tværs af grænserne, og de nationale emneblade i »Håndbog for grænseoverskridende operationer« ([2]).

(19) Som den seneste migrationskrise viste, kan ukontrollerede sekundære bevægelser af irregulære migranter udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. En korrekt anvendelse af de bilaterale tilbagetagelsesaftaler i henhold til artikel 6, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF ([3]) kan medvirke til at tackle sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. De bilaterale aftaler kan også bidrage til at nå samme resultater som målrettet grænsekontrol ved de indre grænser med hensyn til

([1]) Rådets dokument 15785/3/10 REV 3.
([2]) Rådets dokument 10505/4/09 REV 4.
([3]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

håndtering af trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed og samtidig begrænse virkningerne på den frie bevægelighed for rejsende i god tro. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne anvender de bilaterale tilbagetagelsesaftaler effektivt og samtidig overholder Kommissionens henstilling (EU) 2017/432 ([1]).

(20) Kommissionen mener, at der er behov for passende tid til at gennemføre denne henstilling; den henstiller derfor, at den gennemføres så hurtigt som muligt og senest inden for seks måneder.

(21) Denne henstilling bør gennemføres under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

(22) Denne henstilling bør rettes til alle Schengenstater bundet af afsnit III i forordning (EU) 2016/399 —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

Mere effektiv anvendelse af politikontrol

1) For på tilfredsstillende vis at afbøde truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i Schengenområdet bør medlemsstaterne, hvor det er nødvendigt og berettiget i henhold til national ret:

   a) forstærke politikontrollen på hele deres område, herunder i grænseområder

   b) gennemføre politikontrol på de vigtigste transportruter, herunder i grænseområderne

   c) tilpasse politikontrollen i grænseområder på grundlag af løbende risikovurderinger og samtidig sikre, at politikontrollen ikke har grænsekontrol som formål

   d) benytte moderne teknologi til overvågning af køretøjer og trafikstrømme.

Prioritere politikontrol i tilfælde af en alvorlig trussel mod den indre sikkerhed eller offentlige orden

2) Hvis en medlemsstat i tilfælde af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed overvejer at anvende kapitel II i afsnit III i forordning (EU) 2016/399, bør den først undersøge, om situationen kan løses tilfredsstillende gennem en intensivering af politikontrollen på medlemsstatens område, herunder i grænseområder.

Styrkelse af politisamarbejdet på tværs af grænserne

3) For at forstærke det grænseoverskridende politisamarbejde i forbindelse med trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed bør medlemsstaterne:

   a) revurdere, om de i øjeblikket udnytter alle de redskaber, som de råder over til deres grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, f.eks. fælles patruljer, fælles operationer, fælles efterforskningshold, grænseoverskridende forfølgelse, grænseoverskridende observation eller politi- og toldsamarbejdscentre

   b) arbejde sammen med deres nabomedlemsstater for at fjerne retlige eller praktiske hindringer for en fuldstændig udnyttelse af alle redskaber til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde

   c) udvikle og gennemføre fælles trusselsanalyser og grænseoverskridende informationsudvekslinger med deres nabomedlemsstater til støtte for fælles aktioner til imødegåelse af trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i områder op til en fælles indre grænse, bl.a. gennem koordineret politikontrol i områder op til deres indre grænser

   d) vurdere behovet for tekniske investeringer for at styrke fælles operationer, navnlig med henblik på overvågning og opdagelse.

([1]) Kommissionens henstilling (EU) 2017/432 af 7. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF (EUT L 66 af 11.3.2017, s. 15).

Effektiv anvendelse af bilaterale tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger mellem medlemsstater

4) For at sikre, at politikontrollen og politisamarbejdet kan føre til en effektiv bekæmpelse af ulovlige sekundære bevægelser, hvor disse bevægelser udgør en særlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, bør medlemsstaterne:

   a) i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF tilbagetage tredjelandsstatsborgere, der transiterede deres område, før de blev pågrebet i en anden medlemsstat, jf. bestemmelserne i de bilaterale aftaler eller ordninger, der var gældende på datoen for nævnte direktivs ikrafttræden (13. januar 2009), navnlig mellem nabomedlemsstater

   b) træffe alle nødvendige foranstaltninger, herunder indføre operationelle praksis mellem kompetente myndigheder og lette deres indbyrdes informationsudveksling, således at procedurerne i henhold til sådanne bilaterale aftaler eller ordninger afsluttes hurtigt af de berørte medlemsstater, for at sikre, at overførslen sker hurtigst muligt

   c) sikre, at hvis en medlemsstat beslutter ikke at anvende bestemmelserne i en bilateral tilbagetagelsesaftale eller -ordning, eller hvis de pågældende tredjelandsstatsborgere tilbagetages af en anden medlemsstat, at der iværksættes tilbagesendelsesprocedurer i overensstemmelse med direktiv 2008/115/EF og henstilling (EU) 2017/432.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. maj 2017.

På Kommissionens vegne
Dimitris AVRAMOPOULOS
Medlem af Kommissionen