PREPORUKE

PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2017/820

od 12. svibnja 2017.

o razmjernim policijskim kontrolama i policijskoj suradnji u schengenskom prostoru

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

(1) U području bez nadzora unutarnjih granica potrebno je moći zajednički reagirati na prekogranične prijetnje kojima se ugrožavaju javni poredak ili unutarnja sigurnost tog područja. Pravilno funkcioniranje tog područja temelji se ne samo na jedinstvenoj primjeni pravne stečevine Unije nego i na primjeni nacionalnih nadležnosti u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti u skladu s ciljevima schengenske pravne stečevine. Za pravilno funkcioniranje schengenskog prostora važno je razmotriti ne samo način na koji države članice upravljaju svojim vanjskim granicama, već i način na koji izvršavaju policijske ovlasti na cijelom državnom području te u pograničnim područjima.

(2) Komisija je 2012. izdala smjernice državama članicama o policijskim mjerama u zonama unutarnjih granica priložene Prvom dvogodišnjem izvješću o funkcioniranju schengenskog prostora ([1]). Na temelju iskustava tijekom posljednje tri godine te bi smjernice trebalo revidirati. To je svrha ove Preporuke. Ova se Preporuka nadovezuje na iskustva stečena tijekom protekle tri godine u pogledu uklanjanja prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te na dobru praksu pri izvršavanju policijskih ovlasti i provedbi prekogranične policijske suradnje, odgovarajuću sudsku praksu u području policijskih kontrola, na dosadašnje schengenske evaluacije u području policijske suradnje i na nove mogućnosti koje su posljedica tehnološkog razvoja.

(3) U skladu s Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]) nepostojanjem nadzora na unutarnjim granicama ne utječe se na izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli. Izvršavanje policijskih ovlasti posebno se ne bi trebalo smatrati istovjetnim provedbi granične kontrole ako cilj policijskih mjera nije nadzor državne granice, ako se te mjere temelje na općim informacijama policije ili iskustvu u pogledu mogućih prijetnji javnoj sigurnosti i ako je njihov cilj prije svega borba protiv prekograničnog kriminala, ako su osmišljene i ako se provode tako da se jasno razlikuju od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama te ako se provode na temelju nasumičnih kontrola. S obzirom na presudu Suda Europske unije u predmetu Adil ([3]) to nije ni kumulativan ni iscrpan popis kriterija, što znači da se ne bi trebalo smatrati kako se tim kriterijima propisuje jedini skup mogućih policijskih mjera u pograničnim područjima ([4]).

(4) Odredbama članka 23. Uredbe (EU) 2016/399 i tekstom članka 72. Ugovora o funkcioniranju Europske unije potvrđuje se da se ukidanjem nadzora unutarnjih granica ne utječe na izvršavanje odgovornosti koju države članice imaju u pogledu očuvanja javnog poretka i zaštite unutarnje sigurnosti.

(5) Policijske ovlasti koje su primjenjive na cijelom državnom području države članice u skladu su s pravom Unije. U skladu s tim države članice u okviru policijskih ovlasti koje su na temelju nacionalnog prava primjenjive na cijelo državno područje mogu provoditi policijske kontrole i u pograničnim područjima, uključujući područja unutarnjih granica.

([1]) COM(2012)230, Izvješće koje obuhvaća razdoblje 1. studenoga 2011.–30. travnja 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:EN:PDF

([2]) Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 77, 23.3.2016., str. 1.).

([3]) Presuda Suda Europske unije od 19. srpnja 2012., Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

([4]) Presuda Adil, ECLI:EU:C:2012:508, stavak 65.

(6) U trenutačnim okolnostima, kad se terorizmom i drugim teškim prekograničnim kriminalom prijeti javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te kad postoji rizik sekundarnih kretanja osoba koje su nezakonito prešle vanjske granice, može se smatrati potrebnim i opravdanim pojačati policijske kontrole na cijelom državnom području država članica, uključujući pogranična područja, te provedbu policijskih kontrola duž glavnih prometnica kao što su autoceste i željezničke pruge. Odluku o takvim kontrolama, njihovoj lokaciji i intenzitetu, koja bi uvijek trebala biti razmjerna utvrđenim prijetnjama, u potpunosti donose države članice. Moglo bi se ispostaviti da su takve kontrole učinkovitije od nadzora unutarnjih granica, osobito jer su fleksibilnije od statičkog graničnog nadzora na konkretnim graničnim prijelazima te se lakše mogu prilagoditi sve većim rizicima.

(7) Moguće je da su pogranična područja izloženija posebnim rizicima u pogledu prekograničnog kriminala te određenim kaznenim djelima koja se čine na cijelom državnom području, kao što su provale, krađe vozila, krijumčarenje droge, neovlašteno sekundarno kretanje državljana trećih zemalja, krijumčarenje migranata ili trgovina ljudima. I rizici kršenja pravila o zakonitosti boravka unutar državnog područja mogli bi biti veći u pograničnim područjima. Imajući u vidu te rizike, države članice mogu odlučiti provesti i pojačati policijske kontrole u pograničnim područjima koje su prilagođenije posebnim rizicima u pograničnim područjima, sve dok te mjere nemaju učinak istovjetan graničnom nadzoru.

(8) Suvremene tehnologije praćenja protoka prometa, posebice na autocestama i drugim važnim cestama koje su odredile države članice, mogu biti ključne za uklanjanje prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. S tog bi stajališta stoga trebalo poticati primjenu sustava za praćenje i nadzor kojima se omogućuje automatsko prepoznavanje registarskih pločica u svrhu kaznenog progona, podložno primjenjivim pravilima o nadzoru kamerom, uključujući mjere zaštite podataka. Time bi se moglo pomoći nadzoru glavnih europskih prometnih koridora koje mnogo putnika i vozila upotrebljava za kretanje Unijom, a da se pritom nerazmjerno ne utječe na protok prometa.

(9) Samo u slučajevima kad su ovlasti koje policija ima na temelju nacionalnog zakonodavstva ograničene na pogranična područja i podrazumijevaju provjeru identiteta bez konkretne sumnje, države članice moraju osigurati konkretan okvir kako bi se osiguralo da te policijske kontrole ne postanu mjere istovjetne graničnom nadzoru. Iako je u presudi u predmetu Melki ([1]) Sud Europske unije priznao da države članice mogu uvesti posebne policijske ovlasti za područja unutarnjih granica kojima se omogućuje provjera identiteta samo u tim dijelovima državnog područja, presudio je da u tim situacijama države članice moraju predvidjeti posebne odredbe u pogledu intenziteta i učestalosti takvog nadzora. Osim toga, ako kontrola ne ovisi o ponašanju osobe koja se kontrolira ili o posebnim okolnostima ili informacijama na temelju kojih bi se moglo zaključiti da postoji rizik za javni poredak ili unutarnju sigurnost, države članice moraju osigurati okvir potreban za usmjeravanje provedbe kontrole u praksi kako bi se izbjeglo da te policijske mjere imaju učinak istovjetan graničnom nadzoru.

(10) Tijekom posljednje tri godine brojne su države članice u kontekstu rastućeg broja prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti (Austrija, Belgija, Češka, Njemačka, Danska, Nizozemska, Francuska, Italija, Slovenija i Švicarska) pojačale policijske kontrole u pograničnim područjima. Te su kontrole ponekad bile usmjerene na konkretno prometno sredstvo, npr. vlak ili na konkretna pogranična područja. U tom se kontekstu sve češće primjenjuje i tehnologija. Komisija nije osporila ni jedan od tih predmeta. Neki od tih predmeta primjeri su dobre prakse uklanjanja trajnih i rastućih prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti.

(11) Prema Uredbi (EU) 2016/399 nadzor državne granice smije se privremeno ponovno uvesti samo u iznimnim okolnostima, kao krajnja mjera. U tom se kontekstu Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/246 ([2]) izričito potaknulo države članice da prije ponovnog uvođenja ili zadržavanja nadzora unutarnjih granica procijene mogu li se policijskim kontrolama postići jednaki rezultati u pogledu sigurnosti kao i privremenim nadzorom unutarnjih granica.

(12) Iako je u nekom okolnostima od početka jasno da same policijske kontrole nisu dovoljne za uklanjanje utvrđenih prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti (na primjer, potraga za konkretnim osumnjičenikom nakon terorističkog napada), u drugim se slučajevima pojačanim policijskim kontrolama u pograničnim područjima mogu postići ciljevi slični onima ponovno uvedenog graničnog nadzora. Stoga bi, s jedne strane, odluci o privremenom ponovnom uvođenju graničnog nadzora u načelu trebala prethoditi procjena drugih mjera. Posebice u slučaju odluka o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica zbog predvidivih

([1]) Presuda Suda Europske unije od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, spojeni predmeti C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, stavci 73. i 74.

([2]) Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/246 od 7. veljače 2017. o utvrđivanju preporuke za produljenje privremenog nadzora unutarnjih granica u iznimnim okolnostima zbog kojih je ugroženo sveukupno funkcioniranje schengenskog prostora (SL L 36, 11.2.2017., str. 59.).

događaja države članice trebale bi dokazati da je provedena takva procjena. S druge strane, u posebnim slučajevima hitnih i ozbiljnih prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti na razini područja bez nadzora unutarnjih granica ili na nacionalnoj razini privremeno ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica moglo bi biti potrebno odmah.

(13) Ovom se Preporukom države članice potiče da se bolje koriste svojim policijskim ovlastima i da prije odlučivanja o privremenom ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica daju prednost policijskim kontrolama.

(14) Koju god mjeru država članica poduzme za uklanjanje konkretne prijetnje svojem javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, trebala bi osigurati da se provedbom mjere ne stvore prepreke slobodnom kretanju osoba i robe koje ne bi bile potrebne, opravdane i razmjerne tim prijetnjama javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te da se tom mjerom u potpunosti poštuju temeljna prava, posebno načelo nediskriminacije.

(15) Područje bez nadzora unutarnjih granica temelji se i na djelotvornoj i učinkovitoj primjeni pratećih mjera u državama članicama u području prekogranične policijske suradnje. U dosad provedenim schengenskim evaluacijama u području policijske suradnje istaknuto je da iako su države članice općenito pravno usklađene sa schengenskom pravnom stečevinom, brojnim se preprekama ometa praktična primjena nekih instrumenata prekogranične policijske suradnje koji su državama članicama dostupni. Države bi članice stoga trebalo potaknuti na uklanjanje tih prepreka kako bi se bolje mogle riješiti prekogranične prijetnje.

(16) Zajedničkim policijskim ophodnjama i drugim postojećim instrumentima operativne policijske suradnje pridonosi se unutarnjoj sigurnosti u području bez nadzora unutarnjih granica. Zajedničkim se ophodnjama na prekograničnim vlakovima primjerice zamjetno povećava sigurnost jer se sprečavaju situacije u kojima se zbog asimetrične provedbe nadzora umanjuju napori poduzeti samo na jednoj strani granice. Brojne su države članice uvele praksu olakšavanja ili omogućivanja provedbe zajedničkih policijskih operacija (na primjer, zajedničke policijske postaje koje su Njemačka i Poljska uspostavile na svojoj granici i koje su usmjerene na zajedničke ophodnje i druge operacije, ili minitimovi za zajedničke istrage uspostavljeni na austrijsko-češkoj granici, zajedničke ophodnje u vlakovima u Austriji, Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Mađarskoj ili vrbovanje državljana drugih država članica za rad u njemačkoj policiji, osobito za ophodnju u pograničnim područjima). I druge bi države članice trebalo potaknuti da slijede te najbolje prakse.

(17) Zajedničkim se analizama prijetnji i razmjenom informacija među državama članicama koje dijele pogranično područje može pomoći osmišljavanju učinkovitih policijskih kontrola za uklanjanje utvrđenih prijetnji. Takvom suradnjom mogu biti obuhvaćeni rizici na posebnim prekograničnim prometnicama te posebna prometna sredstva koja se često upotrebljavaju za kriminalne radnje kako bi se omogućile ciljane policijske kontrole ispred pograničnih područja. Takve policijske kontrole mogu biti zajednički instrument za uklanjanje prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti s kojima se suočavaju države članice na koje se to odnosi. Zbog toga je važno potaknuti države članice na daljnji razvoj prekogranične suradnje.

(18) Kako bi ojačale prekograničnu policijsku suradnju, države članice mogu zatražiti potporu Komisije pri provedbi ove Preporuke. Takvom se potporom, na primjer, može pridonijeti olakšavanju razmjene najbolje prakse među osobama iz prakse i donositeljima odluka u državama članicama te jačanju suradnje između država članica i odgovarajućih agencija (Europol i europska granična i obalna straža). Njome se može pridonijeti i daljnjem olakšavanju struktura prekogranične suradnje, kao što su centri za suradnju policije i carine. Osim toga, Komisija će podržati ažuriranje „schengenskog kataloga" ([1]) iz 2011. na temelju informacija država članica, u kojem se, među ostalim, utvrđuje najbolja praksa u području operativne prekogranične policijske suradnje, te nacionalnih informativnih listova iz „Priručnika o prekograničnim operacijama" ([2]).

(19) Kao što je pokazala nedavna migracijska kriza, sekundarnim se kretanjima nezakonitih migranata može ozbiljno zaprijetiti javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti. Pravilna primjena bilateralnih sporazuma o ponovnom prihvatu u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća ([3]) može biti ključna u rješavanju problema sekundarnih kretanja državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom. I bilateralnim sporazumima može se pomoći ostvarenju rezultata koji su slični onima ciljanog nadzora na

([1]) Dokument Vijeća 15785/3/10 Rev 3.
([2]) Dokument Vijeća 10505/4/09 Rev 4.
([3]) Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98.).

unutarnjim granicama u smislu uklanjanja prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti te istodobno ograničiti učinke na kretanje putnika koji putuju u dobroj vjeri. Stoga je važno da države članice učinkovito primjenjuju bilateralne sporazume o ponovnom prihvatu uz poštovanje Preporuke Komisije (EU) 2017/432 ([1]).

(20) Komisija smatra da je za provedbu ove Preporuke potrebno razumno vrijeme; Komisija stoga preporučuje da bi se ona trebala provesti što prije, a najkasnije u roku od šest mjeseci.

(21) Ova bi se Preporuka trebala provesti uz puno poštovanje temeljnih prava.

(22) Ova bi Preporuka trebala biti upućena svim državama schengenskog prostora koje obvezuje glava III. Uredbe (EU) 2016/399,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

Djelotvornija provedba policijskih kontrola

1. Kako bi se primjereno uklonile prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u schengenskom prostoru, države članice, ako je to potrebno i opravdano u skladu s nacionalnim pravom, trebale bi:

   (a) pojačati policijske kontrole na cijelom državnom području, uključujući pogranična područja;

   (b) provoditi policijske kontrole na glavnim prometnicama, uključujući pogranična područja;

   (c) prilagoditi policijske kontrole u pograničnim područjima na temelju stalne procjene rizika, osiguravajući pritom da cilj tih policijskih kontrola nije granični nadzor;

   (d) koristiti se suvremenom tehnologijom za praćenje vozila i protoka prometa.

Davanje prednosti policijskim kontrolama u slučaju ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti ili javnom poretku

2. Ako u situaciji ozbiljne prijetnje javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti države članice razmatraju primjenu glave III. poglavlja II. Uredbe (EU) 2016/399, prvo bi trebale procijeniti može li se ta situacija primjereno riješiti pojačavanjem policijskih kontrola unutar državnog područja, uključujući pogranična područja.

Jačanje prekogranične policijske suradnje

3. Kako bi se ojačala prekogranična policijska suradnja u uklanjanju prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, države članice trebale bi:

   (a) ponovno procijeniti u kojem se opsegu u tom trenutku koriste svim raspoloživim instrumentima prekogranične policijske suradnje kao što su zajedničke ophodnje, zajedničke operacije, zajednički istražni timovi, prekogranične potjere ili prekogranični nadzor, centri za suradnju policije i carine;

   (b) raditi sa susjednim državama članicama na uklanjanju zakonskih ili operativnih prepreka punoj primjeni svih instrumenata prekogranične operativne policijske suradnje;

   (c) prema potrebi razvijati i provoditi zajedničke analize prijetnji i prekograničnu razmjenu informacija sa susjednim državama članicama kako bi se podržale zajedničke mjere za uklanjanje prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u zajedničkim područjima unutarnjih granica, među ostalim koordiniranim policijskim kontrolama u svojim područjima unutarnjih granica;

   (d) procijeniti potrebu za tehničkim ulaganjima radi olakšavanja zajedničkih operacija, osobito nadzora i otkrivanja.

([1]) Preporuka Komisije (EU) 2017/432 od 7. ožujka 2017. o učinkovitijoj provedbi vraćanja u okviru Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 66, 11.3.2017., str. 15.).

Djelotvorna primjena bilateralnih sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu između država članica

4. Kako bi se osiguralo da se policijskim kontrolama i policijskom suradnjom mogu djelotvorno suzbiti neovlaštena sekundarna kretanja ako ta kretanja predstavljaju konkretnu prijetnju javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti, države članice trebale bi:

   (a) u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2008/115/EZ preuzeti državljanina treće zemlje koji je prešao njihovo državno područje prije nego što je uhićen u drugoj državi članici, na temelju odredaba bilateralnih sporazuma ili dogovora koji važe na dan stupanja na snagu te Direktive (13. siječnja 2009.), posebno među susjednim državama članicama;

   (b) poduzeti sve potrebne mjere, uključujući uspostavljanje operativne prakse među nadležnim tijelima i olakšavanje razmjene informacije među njima, kako bi se osiguralo da dotične države članice brzo dovrše postupke koji se temelje na tim bilateralnim sporazumima ili dogovorima radi što bržeg transfera;

   (c) osigurati da se, ako država članica odluči ne primjenjivati odredbe bilateralnog sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu ili ako dotične državljane treće zemlje preuzme druga država članica, pokrenu postupci vraćanja u skladu s Direktivom 2008/115/EZ i Preporukom (EU) 2017/432.

Sastavljeno u Bruxellesu 12. svibnja 2017.

Za Komisiju

Dimitris AVRAMOPOULOS

Član Komisije