IETEIKUMI

KOMISIJAS IETEIKUMS (ES) 2017/820

(2017. gada 12. maijs)

par samērīgām policijas pārbaudēm un policijas sadarbību Šengenas zonā

EIROPAS KOMISIJA,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 292. pantu,

tā kā:

(1) Teritorijā bez kontroles pie iekšējām robežām ir nepieciešams kopīgi reaģēt uz pārrobežu apdraudējumiem, kas skar minētās teritorijas sabiedrisko kārtību vai iekšējo drošību. Šādas teritorijas pienācīga darbība ir atkarīga ne tikai no Savienības *acquis* vienotas piemērošanas, bet arī no valstu kompetences izmantošanas attiecībā uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības garantēšanu atbilstīgi Šengenas *acquis* mērķiem. Lai nodrošinātu Šengenas zonas pienācīgu darbību, ir svarīgi ņemt vērā ne tikai to, kā dalībvalstis pārvalda savas ārējās robežas, bet arī to, kā tās īsteno savas policijas pilnvaras visā valsts teritorijā, kā arī pierobežas teritorijās.

(2) Komisija 2012. gadā dalībvalstīm izdeva pirmajam pusgada pārskatam par Šengenas zonas darbību ([1]) pievienotās pamatnostādnes attiecībā uz policijas pasākumiem iekšējās pierobežas teritorijās. Pamatojoties uz pēdējos trīs gados gūto pieredzi, šīs pamatnostādnes būtu jāpārskata. Šis ieteikums kalpo minētajam mērķim. Šis ieteikums balstīts uz pēdējos trīs gados gūto pieredzi, kā novērst apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, un labo praksi, kā īstenot policijas pilnvaras un policijas pārrobežu sadarbību, atbilstošo judikatūru par policijas pārbaudēm, līdz šim veiktajiem Šengenas izvērtējumiem attiecībā uz policijas sadarbību un no tehnoloģiskās attīstības izrietošām jaunām iespējām.

(3) Saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) 2016/399 ([2]) tas, ka nepastāv robežkontrole pie iekšējām robežām, neietekmē policijas pilnvaras, ko īsteno dalībvalstu kompetentās iestādes saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ja vien minēto pilnvaru īstenošana iedarbības ziņā nav līdzvērtīga robežpārbaudēm. Policijas pilnvaru īstenošana nebūtu jāuzskata par līdzvērtīgu robežpārbaužu īstenošanai, ja policijas veikto pasākumu mērķis nav robežkontrole, ja tie balstās uz vispārēju policijas informāciju vai pieredzi attiecībā uz iespējamiem apdraudējumiem sabiedriskajai drošībai un ir konkrēti paredzēti pārrobežu noziedzības apkarošanai, ja tie ir izstrādāti un veikti tā, ka tie noteikti atšķiras no sistemātiskām personu pārbaudēm pie ārējām robežām un ja tie tiek veikti izlases kārtībā. Ņemot vērā Tiesas spriedumu *Adil* lietā ([3]), tas nav nedz kumulatīvs, nedz izsmeļošs kritēriju saraksts, un tas nozīmē, ka šos kritērijus nebūtu jāuzskata par tādiem, kas paredz iespējamo policijas pasākumu vienīgo kopumu pierobežas teritorijās ([4]).

(4) Regulas (ES) 2016/399 23. panta noteikumi un Līguma par Eiropas Savienības darbību 72. pants apstiprina to, ka kontroles atcelšana pie iekšējām robežām neietekmē dalībvalstu prerogatīvas attiecībā uz likumības un kārtības uzturēšanu un iekšējās drošības garantēšanu.

(5) Policijas pilnvaras, ko piemēro dalībvalsts teritorijā, ir saderīgas ar Savienības tiesību aktiem. Attiecīgi dalībvalstis var veikt policijas pārbaudes arī pierobežas teritorijās, tostarp iekšējo robežu ietvertās teritorijās, atbilstoši policijas pilnvarām, kas pastāv saskaņā ar attiecīgās valsts tiesību aktiem, ko piemēro visā teritorijā.

([1]) COM(2012)230, pārskats, kas aptver laikposmu no 2011. gada 1. novembra līdz 2012. gada 30. aprīlim. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:LV:PDF

([2]) Eiropas Parlamenta un Padomes 2016. gada 9. marta Regula (ES) 2016/399 par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV L 77, 23.3.2016., 1. lpp.).

([3]) Tiesas 2012. gada 19. jūlija spriedums, *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

([4]) Spriedums *Adil* lietā, ECLI:EU:C:2012:508, 65. punkts.

(6) Pašreizējos apstākļos saistībā ar terorisma un citas nopietnas pārrobežu noziedzības apdraudējumiem sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai un to personu sekundārās kustības riskiem, kuras ir neatbilstīgi šķērsojušas ārējās robežas, policijas pārbaužu pastiprināšanu visā dalībvalstu teritorijā, tostarp pierobežas teritorijās, un policijas pārbaužu veikšanu pie galvenajiem transporta ceļiem, piemēram, automaģistrālēm un dzelzceļiem, var uzskatīt par vajadzīgu un pamatotu. Lēmums par šādām pārbaudēm, to atrašanās vietu un intensitāti joprojām ir pilnībā dalībvalstu pārziņā, un tam vienmēr vajadzētu būt samērīgam ar apzinātajiem apdraudējumiem. Šādas pārbaudes var izrādīties efektīvākas nekā kontrole pie iekšējām robežām, īpaši tādēļ, ka tās ir elastīgākas nekā statiskā robežkontrole pie konkrētām robežšķērsošanas vietām un var vieglāk pielāgot jauniem riskiem.

(7) Pierobežas teritorijās var būt īpaši riski attiecībā uz pārrobežu noziedzību, un tās var arī būt vairāk pakļautas noteiktiem noziedzīgiem nodarījumiem, kas tiek veikti visā teritorijā, tādiem kā ielaušanās, transportlīdzekļu zādzība, narkotiku tirdzniecība, neatļauta trešo valstu valstspiederīgo sekundārā kustība, migrantu kontrabanda vai cilvēku tirdzniecība. Pierobežas teritorijās arī varētu būt augstāki riski, ka tiks pārkāpti noteikumi par uzturēšanās likumību teritorijā. Ņemot vērā minētos riskus, dalībvalstis var nolemt pierobežas teritorijās veikt un pastiprināt policijas pārbaudes, kas ir pielāgotas pierobežas teritoriju īpašiem riskiem, ja vien minētie pasākumi iedarbības ziņā nav līdzvērtīgi robežpārbaudēm.

(8) Modernās tehnoloģijas, kas paredzētas, lai uzraudzītu satiksmes plūsmas, jo īpaši uz automaģistrālēm un citiem svarīgiem autoceļiem, ko nosaka dalībvalstis, var palīdzēt novērst apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. No šī viedokļa raugoties, tādēļ būtu jāveicina tādu monitoringa un uzraudzības sistēmu izmantošana, kas nodrošina automātisku numura zīmes atpazīšanu tiesībaizsardzības nolūkā, ievērojot piemērojamos noteikumus par videonovērošanu, tostarp datu aizsardzības garantijas. Tas varētu palīdzēt uzraudzīt galvenos Eiropas transporta koridorus, ko izmanto ievērojams skaits ceļotāju un transportlīdzekļu, lai pārvietotos Savienībā, bez nesamērīgas ietekmes uz satiksmes plūsmu.

(9) Vienīgi to policijas pilnvaru gadījumā, kuras tiek īstenotas saskaņā ar valsts tiesību aktiem, ir paredzētas tikai pierobežas teritorijām un ietver identitātes pārbaudes pat bez konkrētām aizdomām, dalībvalstīm ir jāparedz īpašs regulējums, lai nodrošinātu, ka minētās policijas pārbaudes nesasniedz pasākumus, kas ir līdzvērtīgi robežkontrolei. Lai gan spriedumā *Melki* lietā ([1]) Tiesa atzina, ka dalībvalstis iekšējās robežas ietvertās teritorijās var noteikt šādas īpašas policijas pilnvaras, kas nodrošina pastiprinātas identitātes pārbaudes tikai minētajās teritorijas daļās, tā lēma, ka minētajās situācijās dalībvalstīm ir jāparedz īpaši noteikumi attiecībā uz šādas kontroles intensitāti un biežumu. Turklāt, ja pārbaude nav atkarīga no pārbaudītās personas uzvedības vai konkrētiem apstākļiem, vai informācijas, kas rada risku sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, dalībvalstīm ir jāparedz nepieciešamais regulējums tās praktiskai piemērošanai, lai izvairītos no tā, ka šādi policijas pasākumi iedarbības ziņā ir līdzvērtīgi robežkontrolei.

(10) Pēdējo trīs gadu laikā vairākas dalībvalstis ir pastiprinājušas policijas pārbaudes pierobežas teritorijās, ņemot vērā palielinātos apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai (proti, Austrija, Beļģija, Čehija, Vācija, Dānija, Nīderlande, Francija, Itālija, Slovēnija un Šveice). Minētās pārbaudes reizēm ir vērstas uz konkrētiem transportlīdzekļiem, piemēram, vilcieniem, vai konkrētām pierobežas teritorijām. Šajā saistībā palielinās arī tehnoloģisko līdzekļu izmantošana. Komisija nav apstrīdējusi nevienu no šiem gadījumiem. Daži no šiem gadījumiem ir labas prakses piemēri, kā novērst pastāvīgus, lielākus apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai.

(11) Saskaņā ar Regulu (ES) 2016/399 robežkontroles pagaidu atjaunošanu var izmantot vienīgi ārkārtas apstākļos kā galējo līdzekli. Šajā sakarībā Padomes Īstenošanas lēmumā (ES) 2017/246 ([2]) dalībvalstis pirms šādas kontroles ieviešanas vai pagarināšanas konkrēti mudinātas novērtēt, vai policijas pārbaudes nesasniegtu tādus pašus rezultātus kā iekšējo robežu pagaidu kontrole.

(12) Lai gan dažos gadījumos no paša sākuma var būt skaidrs, ka ar policijas pārbaudēm vien nepietiek, lai novērstu apzinātos apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai (piemēram, meklējot konkrētas aizdomās turētās personas pēc teroristu uzbrukuma), citos gadījumos var tikt īstenoti mērķi, kas ir līdzīgi atjaunotas robežkontroles mērķiem, izmantojot pastiprinātas policijas pārbaudes pierobežas teritorijās. Tāpēc, no vienas puses, lēmums par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām principā būtu jāpieņem pēc citu alternatīvu pasākumu novērtējuma. Jo īpaši pieņemot lēmumus par robežkontroles pagaidu atjaunošanu pie iekšējām robežām sakarā ar paredzamiem notikumiem, dalībvalstīm būtu jāpierāda, ka šāds novērtējums ir veikts.

([1]) Tiesas 2010. gada 22. jūnija spriedums apvienotajās lietās *Melki* un *Abdeli* C-188/10 un C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, 73. un 74. punkts.

([2]) Padomes 2017. gada 7. februāra Īstenošanas lēmums (ES) 2017/246, ar ko izklāsta Ieteikumu par iekšējo robežu pagaidu kontroles pagarināšanu ārkārtas apstākļos, kas apdraud Šengenas zonas vispārējo darbību (OV L 36, 11.2.2017., 59. lpp.).

No otras puses, īpašos gadījumos, kad pastāv tūlītēji un nopietni apdraudējumi sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai teritorijas bez iekšējo robežu kontroles līmenī vai valsts līmenī, iekšējo robežu kontroles pagaidu atjaunošana var būt nepieciešama nekavējoties.

(13) Šajā ieteikumā dalībvalstis tiek mudinātas labāk izmantot policijas pilnvaras un dot priekšroku policijas pārbaudēm, pirms tiek pieņemts lēmums par iekšējo robežu kontroles pagaidu atjaunošanu.

(14) Neatkarīgi no pasākumiem, kurus dalībvalsts veic, lai novērstu konkrētu apdraudējumu tās sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, tai būtu jānodrošina, ka pasākuma īstenošana nerada tādus šķēršļus attiecībā uz personu brīvu pārvietošanos un preču brīvu apriti, kas nebūtu nepieciešami, pamatoti un samērīgi ar minētajiem apdraudējumiem sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, un ka tā pilnībā ievēro pamattiesības un it īpaši nediskriminācijas principu.

(15) Teritorija bez iekšējo robežu kontroles balstās arī uz to, ka dalībvalstis efektīvi un lietderīgi piemēro papildu pasākumus policijas pārrobežu sadarbības jomā. Līdz šim veiktajos Šengenas izvērtējumos policijas sadarbības jomā ir uzsvērts, ka, lai gan dalībvalstis parasti nodrošina juridisku atbilstību Šengenas *acquis*, vairāki šķēršļi kavē dažu dalībvalstīm pieejamo policijas pārrobežu sadarbības instrumentu praktisko izmantošanu. Tāpēc dalībvalstis būtu jāmudina likvidēt šos šķēršļus, lai labāk novērstu pārrobežu apdraudējumus.

(16) Kopīgas policijas patruļas un citi esošie policijas operatīvās sadarbības instrumenti sekmē iekšējo drošību teritorijā bez iekšējo robežu kontroles. Kopīgas patruļas uz pārrobežu vilcieniem, piemēram, nepārprotami uzlabo drošību, novēršot situācijas, kad kontroles simetrijas trūkums mazina centienus, kurus veic tikai vienā robežas pusē. Vairākas dalībvalstis ir iedibinājušas praksi, kas veicina vai ļauj veikt kopīgas policijas operācijas (piemēram, kopīgi policijas iecirkņi, kurus Vācija un Polija ir izveidojušas uz savas robežas, galveno uzmanību veltot kopīgai patrulēšanai un citām darbībām, vai mikro darba grupas, kas izveidotas, lai veiktu kopīgas izmeklēšanas uz Austrijas un Čehijas robežas, kopīgas vilcienu patruļas Austrijā, Vācijā, Francijā, Itālijā un Ungārijā, vai citu dalībvalstu valstspiederīgo pieņemšana darbā Vācijas policijā, jo īpaši patrulēšanai pierobežas reģionos). Citas dalībvalstis būtu jāmudina sekot šai paraugpraksei.

(17) Kopīga apdraudējumu analīze un pārrobežu informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm, kurām ir kopīgi pierobežas reģioni, var palīdzēt izveidot efektīvas policijas pārbaudes, lai novērstu apzinātos apdraudējumus. Lai sekmētu mērķtiecīgas policijas pārbaudes pirms pierobežas teritorijām, šāda sadarbība var attiekties uz riskiem konkrētos pārrobežu satiksmes maršrutos, kā arī uz konkrētiem transportlīdzekļiem, kurus bieži lieto noziedzīgās darbībās. Šādas policijas pārbaudes var nodrošināt kopīgu instrumentu, lai novērstu apdraudējumus attiecīgo dalībvalstu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Šā iemesla dēļ ir svarīgi mudināt dalībvalstis turpināt attīstīt pārrobežu sadarbību.

(18) Lai pastiprinātu policijas pārrobežu sadarbību, dalībvalstis var lūgt atbalstu no Komisijas šā ieteikuma īstenošanā. Šāds atbalsts var palīdzēt, piemēram, veicināt paraugprakses apmaiņu starp speciālistiem un lēmumu pieņēmējiem dalībvalstīs un uzlabot sadarbību starp dalībvalstīm un attiecīgajām aģentūrām (Eiropolu un Eiropas Robežu un krasta apsardzi). Tas var palīdzēt arī vēl vairāk uzlabot pārrobežu sadarbības struktūras, piemēram, policijas un muitas sadarbības centrus. Turklāt Komisija, pamatojoties uz dalībvalstu sniegto informāciju, atbalstīs to, ka tiek atjaunināts 2011. gada "Šengenas katalogs" ([1]), kurā, cita starpā, noteikta paraugprakse policijas pārrobežu operatīvās sadarbības jomā, un "Pārrobežu operāciju rokasgrāmatas" valstu faktu lapas ([2]).

(19) Kā pierādīja nesenā migrācijas krīze, neatbilstīgo migrantu nekontrolēta sekundārā kustība var radīt nopietnu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Divpusējo atpakaļuzņemšanas nolīgumu pareiza piemērošana saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/115/EK ([3]) 6. panta 3. punktu var palīdzēt novērst nelikumīgi uzturošos trešo valstu valstspiederīgo sekundāro kustību. Divpusējie nolīgumi var arī

([1]) Padomes dokuments 15785/3/10 Rev. 3.
([2]) Padomes dokuments 10505/4/09 Rev. 4.
([3]) Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 16. decembra Direktīva 2008/115/EK par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV L 348, 24.12.2008., 98. lpp.).

palīdzēt sasniegt līdzīgus rezultātus kā mērķtiecīga robežkontrole pie iekšējām robežām, lai novērstu apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, vienlaikus ierobežojot ietekmi uz *bona fide* ceļotāju pārvietošanos. Tādēļ ir svarīgi, ka dalībvalstis efektīvi piemēro divpusējos atpakaļuzņemšanas nolīgumus, vienlaikus ievērojot Komisijas Ieteikumu (ES) 2017/432 ([1]).

(20) Komisija uzskata, ka šī ieteikuma īstenošanai ir vajadzīgs saprātīgs laiks; tādēļ Komisija ierosina, ka tas būtu jāīsteno pēc iespējas drīz un ne vēlāk kā sešu mēnešu laikā.

(21) Šis ieteikums būtu jāīsteno, pilnībā ievērojot pamattiesības.

(22) Šis ieteikums būtu jāadresē visām Šengenas valstīm, kurām ir saistoša Regulas (ES) 2016/399 III sadaļa,

IR PIEŅĒMUSI ŠO IETEIKUMU.

Policijas pārbaužu efektīvāka izmantošana

1. Lai pienācīgi novērstu apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai Šengenas zonā, dalībvalstīm, ja vajadzīgs un pamatots saskaņā ar valsts tiesību aktiem, būtu:

   a) jāpastiprina policijas pārbaudes visā teritorijā, tostarp pierobežas teritorijās;

   b) jāveic policijas pārbaudes uz galvenajiem transporta ceļiem, tostarp pierobežas teritorijās;

   c) jāpielāgo policijas pārbaudes pierobežas teritorijās, pamatojoties uz pastāvīgu riska novērtējumu, vienlaikus nodrošinot, ka minēto policijas pārbaužu mērķis nav robežkontrole;

   d) jāizmanto modernās tehnoloģijas, lai novērotu transportlīdzekļus un satiksmes plūsmas.

Prioritātes noteikšana policijas pārbaudēm, ja pastāv nopietns apdraudējums iekšējai drošībai vai sabiedriskajai kārtībai

2. Ja situācijā, kad pastāv nopietns apdraudējums sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, dalībvalstis apsver iespēju piemērot Regulas (ES) 2016/399 III sadaļas II nodaļu, tām vispirms būtu jānovērtē, vai situāciju var pienācīgi atrisināt, pastiprinot policijas pārbaudes teritorijā, tostarp pierobežas teritorijās.

Policijas pārrobežu sadarbības pastiprināšana

3. Lai pastiprinātu policijas pārrobežu sadarbību nolūkā novērst draudus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, dalībvalstīm būtu:

   a) atkārtoti jānovērtē, cik lielā mērā tās pašlaik izmanto visus pieejamos policijas pārrobežu operatīvās sadarbības instrumentus, piemēram, kopīgas patruļas, kopīgas operācijas, kopīgas izmeklēšanas grupas, pārrobežu tūlītēju vajāšanu vai pārrobežu novērošanu, policijas un muitas sadarbības centrus;

   b) kopīgi jāstrādā ar kaimiņu dalībvalstīm, lai novērstu juridiskos vai operatīvos šķēršļus, kas kavē pilnībā izmantot visus policijas pārrobežu operatīvās sadarbības instrumentus;

   c) attiecīgi jāizstrādā un jāīsteno kopīga apdraudējumu analīze un informācijas pārrobežu apmaiņa ar kaimiņu dalībvalstīm, lai atbalstītu kopīgas darbības nolūkā novērst apdraudējumus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai kopīgās iekšējās robežas ietvertās teritorijās, tostarp izmantojot koordinētas policijas pārbaudes iekšējās robežas ietvertās teritorijās;

   d) jānovērtē vajadzība pēc tehniskiem ieguldījumiem, lai pastiprinātu kopīgas operācijas, jo īpaši attiecībā uz novērošanu un atklāšanu.

([1]) Komisijas 2017. gada 7. marta Ieteikums (ES) 2017/432 par to, kā panākt efektīvāku atgriešanu, īstenojot Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/115/EK (OV L 66,11.3.2017., 15. lpp.).

Starp dalībvalstīm noslēgto divpusējo atpakaļuzņemšanas nolīgumu vai vienošanos efektīva izmantošana

4. Lai nodrošinātu, ka policijas pārbaudes un policijas sadarbība var veicināt efektīvu cīņu pret neatļautu sekundāro kustību, ja minētā kustība rada īpašu apdraudējumu sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai, dalībvalstīm būtu:

   a) saskaņā ar Direktīvas 2008/115/EK 6. panta 3. punktu jāuzņem atpakaļ trešo valstu valstspiederīgie, kuri bija tranzītā to teritorijā pirms aizturēšanas citā dalībvalstī, ievērojot divpusēju nolīgumu vai vienošanos noteikumus, kas bija spēkā minētās direktīvas spēkā stāšanās dienā (2009. gada 13. janvārī), jo īpaši starp kaimiņu dalībvalstīm;

   b) jāveic visi nepieciešamie pasākumi, tostarp darbības prakses izveide starp kompetentajām iestādēm un informācijas apmaiņas veicināšana starp tām, lai nodrošinātu, ka attiecīgās dalībvalstis ātri pabeidz procedūras saskaņā ar šādiem divpusējiem nolīgumiem vai vienošanām nolūkā nodrošināt, ka nosūtīšana tiek veikta pēc iespējas drīz;

   c) jānodrošina, ka gadījumā, ja dalībvalsts pieņem lēmumu nepiemērot divpusēja atpakaļuzņemšanas nolīguma vai vienošanās noteikumus vai ja attiecīgos trešo valstu valstspiederīgos uzņem atpakaļ cita dalībvalsts, atgriešanas procedūras tiek sāktas saskaņā ar Direktīvu 2008/115/EK un saskaņā ar Ieteikumu (ES) 2017/432.

Briselē, 2017. gada 12. maijā

Komisijas vārdā –

Komisijas loceklis

Dimitris AVRAMOPOULOS