RECOMANDĂRI

RECOMANDAREA (UE) 2017/820 A COMISIEI

din 12 mai 2017

privind efectuarea de verificări proporționale de către poliție și cooperarea polițienească în spațiul Schengen

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 292,

întrucât:

(1) Într-un spațiu fără controale la frontierele interne, este nevoie de un răspuns comun la amenințările transfrontaliere care afectează ordinea publică sau securitatea internă a spațiului respectiv. Buna funcționare a unui astfel de spațiu nu se bazează numai pe aplicarea uniformă a acquis-ului Uniunii, ci și pe utilizarea competențelor naționale în ceea ce privește menținerea ordinii publice și apărarea securității interne în conformitate cu obiectivele acquis-ului Schengen. Pentru buna funcționare a spațiului Schengen, este important să se țină seama nu numai de modul în care statele membre își gestionează frontierele externe, ci și de modul în care acestea își exercită competențele polițienești – pe întregul lor teritoriu și în zonele de frontieră.

(2) În 2012, Comisia a publicat orientări pentru statele membre în ceea ce privește măsurile polițienești în zonele de frontieră internă, care însoțesc primul raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen ([1]). Pe baza experienței din ultimii trei ani, orientările respective ar trebui să fie revizuite. Prezenta recomandare servește acestui scop. Prezenta recomandare se bazează pe „lecțiile învățate" în ultimii trei ani în ceea ce privește abordarea amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne și pe bunele practici referitoare la exercitarea competențelor polițienești și cooperarea polițienească transfrontalieră, jurisprudența relevantă privind verificările efectuate de poliție, evaluările Schengen efectuate până în prezent în domeniul cooperării polițienești și noile posibilități care decurg din evoluțiile tehnologice.

(3) În conformitate cu Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului ([2]), absența controalelor la frontierele interne nu afectează exercitarea competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere. Mai precis, exercitarea competențelor polițienești nu ar trebui considerată a fi echivalentă cu efectuarea de verificări la frontiere dacă măsurile polițienești nu au ca obiectiv controlul la frontieră, se bazează pe informațiile sau experiența generală a poliției privind posibilele amenințări la adresa siguranței publice și vizează, în special, combaterea criminalității transfrontaliere, sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice ale persoanelor la frontierele externe și sunt efectuate în mod aleatoriu. Având în vedere hotărârea Curții de Justiție în cauza Adil ([3]), această listă de criterii nu este nici cumulativă, nici exhaustivă, ceea ce înseamnă că aceste criterii nu ar trebui să fie considerate ca prescriind singurul set de măsuri polițienești posibile în zonele de frontieră ([4]).

(4) Dispozițiile articolului 23 din Regulamentul (UE) 2016/399 și dispozițiile articolului 72 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene confirmă că eliminarea controalelor la frontierele interne nu a adus atingere prerogativelor statelor membre în ceea ce privește menținerea ordinii publice și apărarea securității interne.

(5) Competențele polițienești aplicabile pe întreg teritoriul unui stat membru sunt compatibile cu dreptul Uniunii. În consecință, statele membre pot efectua verificări polițienești și în zonele de frontieră, inclusiv în zonele de frontieră internă, în virtutea competențelor polițienești care există în temeiul legislației naționale aplicabile întregului teritoriu.

([1]) COM(2012) 230 final, Raport care acoperă perioada 1 noiembrie 2011-30 aprilie 2012. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:RO:PDF

([2]) Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO L 77, 23.3.2016, p. 1).

([3]) Hotărârea Curții de Justiție din 19 iulie 2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

([4]) Hotărârea Adil, ECLI:EU:C:2012:508, punctul 65.

(6) În condițiile actuale în care există atât amenințări la adresa ordinii publice sau a securității interne cauzate de terorism și de alte forme grave de criminalitate transfrontalieră, cât și riscul deplasărilor secundare ale persoanelor care au trecut frontierele externe în mod neregulamentar, intensificarea verificărilor efectuate de poliție pe întreg teritoriul statelor membre, inclusiv în zonele de frontieră, și efectuarea de verificări polițienești de-a lungul principalelor rute de transport, cum ar fi autostrăzile și căile ferate, pot fi considerate necesare și justificate. Deciziile cu privire la astfel de verificări, la locul în care ele se desfășoară și la intensitatea acestora le revin și în continuare exclusiv statelor membre și ar trebui să fie întotdeauna proporționale cu amenințările identificate. Astfel de verificări se pot dovedi mai eficiente decât controalele la frontierele interne, mai ales pentru că sunt mai flexibile decât controalele statice la anumite puncte de trecere a frontierei și pot fi adaptate mai ușor în funcție de evoluția riscurilor.

(7) Zonele de frontieră pot prezenta anumite riscuri în ceea ce privește criminalitatea transfrontalieră și pot fi, de asemenea, mai expuse la anumite infracțiuni săvârșite pe întregul teritoriu, cum ar fi furtul prin efracție, furtul de vehicule, traficul cu droguri, deplasările secundare neautorizate ale resortisanților țărilor terțe, introducerea ilegală de migranți sau traficul de persoane. Riscurile de încălcări ale normelor privind legalitatea ședерii ar putea fi, de asemenea, mai mari în zonele de frontieră. Ținând seama de aceste riscuri, statele membre pot decide să efectueze și să intensifice verificările polițienești în zonele de frontieră, care sunt adaptate în funcție de riscurile specifice din zonele de frontieră, cu condiția ca aceste măsuri să nu aibă un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.

(8) Tehnologiile moderne de monitorizare a fluxurilor de trafic, în special pe autostrăzi și pe alte drumuri importante determinate de statele membre, pot avea un rol important în combaterea amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne. Din această perspectivă, utilizarea sistemelor de monitorizare și de supraveghere care permit recunoașterea automată a numerelor de înmatriculare în scopul aplicării legii ar trebui, prin urmare, încurajată, sub rezerva normelor aplicabile în materie de supraveghere video, inclusiv a garanțiilor privind protecția datelor. Această practică ar putea contribui la supravegherea principalelor coridoare de transport europene, utilizate de un număr considerabil de călători și vehicule care circulă pe teritoriul Uniunii, fără un impact disproporționat asupra fluxului de trafic.

(9) Statele membre trebuie să prevadă un cadru specific doar în cazul competențelor polițienești prevăzute de legislația națională care sunt limitate în mod specific la zonele de frontieră și implică verificarea identității chiar și în lipsa unei suspiciuni concrete, pentru a se asigura că respectivele verificări polițienești nu constituie măsuri echivalente cu controalele la frontieră. În Hotărârea Melki ([1]), Curtea de Justiție a recunoscut că statele membre pot institui astfel de competențe polițienești specifice pentru zonele frontierelor interne, permițând verificări mai ample ale identității doar în acele părți ale teritoriului, însă a statuat că, în aceste cazuri, statele membre trebuie să prevadă dispoziții specifice în ceea ce privește intensitatea și frecvența acestor controale. În plus, în cazul în care o verificare nu depinde de comportamentul persoanei verificate, de circumstanțe specifice sau de anumite informații care generează un risc la adresa ordinii publice sau a securității interne, statele membre trebuie să prevadă cadrul necesar pentru a orienta aplicarea în practică a respectivei verificări, astfel încât să se evite ca aceste măsuri polițienești să aibă un efect echivalent cu controalele la frontieră.

(10) În ultimii trei ani, o serie de state membre au intensificat verificările polițienești în zonele de frontieră în contextul creșterii amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne (este vorba de Austria, Belgia, Republica Cehă, Germania, Danemarca, Țările de Jos, Franța, Italia, Slovenia și Elveția). Respectivele verificări sau concentrat uneori pe anumite mijloace de transport, de exemplu trenuri, sau pe anumite zone de frontieră. Utilizarea de mijloace tehnologice este, de asemenea, în creștere în acest context. Comisia nu a contestat niciunul dintre aceste cazuri. Unele dintre aceste cazuri au oferit exemple de bune practici în abordarea amenințărilor persistente și sporite la adresa ordinii publice sau a securității interne.

(11) În temeiul Regulamentului (UE) 2016/399, reintroducerea temporară a controalelor la frontieră poate fi utilizată doar în circumstanțe excepționale, ca măsură de ultim resort. În acest context, Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/246 a Consiliului ([2]) a încurajat în mod explicit statele membre să evalueze dacă verificările efectuate de poliție nu ar avea aceleași rezultate ca și controalele temporare la frontierele interne, înainte de adoptarea sau menținerea unor astfel de controale.

(12) Deși în unele situații poate fi clar de la început că verificările polițienești nu sunt suficiente pentru abordarea amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne care au fost identificate (cum e cazul căutării unor anumiți suspecți în urma unui atac terorist), în alte cazuri obiective similare, precum cele ale reintroducerii controalelor la frontieră, pot fi urmărite prin intensificarea verificărilor polițienești în zonele de frontieră. Prin urmare, pe de o parte, decizia cu privire la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne ar trebui să fie, în principiu, precedată de evaluarea altor măsuri alternative. În special în cazul unei decizii privind reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne ca urmare a unor evenimente previzibile, statele membre ar trebui să demonstreze că o astfel de evaluare a fost realizată. Pe de altă parte, în anumite cazuri în care apar

([1]) Hotărârea Curții de Justiție din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli, cauzele conexate C-188/10 și C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punctele 73 și 74.

([2]) Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/246 a Consiliului din 7 februarie 2017 de formulare a unei recomandări cu privire la prelungirea controlului temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen (JO L 36, 11.2.2017, p. 59).

amenințări urgente și grave la adresa ordinii publice sau a securității interne la nivelul spațiului fără controale la frontierele interne sau la nivel național, reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne ar putea fi necesară imediat.

(13) Prezenta recomandare încurajează statele membre să utilizeze mai bine competențele polițienești de care dispun și să acorde prioritate verificărilor polițienești înainte de a decide cu privire la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne.

(14) Indiferent de măsurile pe care un stat membru le ia pentru a aborda o anumită amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne, acesta ar trebui să se asigure că punerea în aplicare a măsurii nu creează obstacole în ceea ce privește libera circulație a persoanelor și a mărfurilor, care nu ar fi necesare, justificate și proporționale cu aceste amenințări la adresa ordinii publice sau a securității interne și că măsura respectă pe deplin drepturile fundamentale și în special principiul nediscriminării.

(15) Spațiul fără controale la frontierele interne se bazează, de asemenea, pe aplicarea eficace și eficientă de către statele membre a măsurilor care însoțesc cooperarea polițienească transfrontalieră. Evaluările Schengen efectuate până în prezent în domeniul cooperării polițienești au subliniat că, deși statele membre respectă, în general, obligațiile legale ce le revin în temeiul acquis-ului Schengen, o serie de obstacole împiedică utilizarea practică a unora dintre instrumentele de cooperare polițienească transfrontalieră de care acestea dispun. Prin urmare, statele membre ar trebui să fie încurajate să elimine aceste obstacole pentru a aborda mai bine amenințările transfrontaliere.

(16) Misiunile polițienești comune de patrulă și alte instrumente existente ale cooperării polițienești operaționale contribuie la securitatea internă în spațiul fără controale la frontierele interne. Patrulele comune în trenurile transfrontaliere, de exemplu, consolidează în mod clar securitatea, prevenind situațiile în care lipsa de simetrie în ceea ce privește controalele subminează eforturile întreprinse doar de o parte a frontierei. O serie de state membre au instituit practici care facilitează sau permit efectuarea de operațiuni polițienești comune (de exemplu, secțiile de poliție comune pe care Germania și Polonia le-au înființat la frontieră, care se concentrează pe operațiuni comune de patrulare și de altă natură, micro-echipele înființate pentru investigații comune la frontiera dintre Austria și Cehia, patrulele comune efectuate la bordul trenurilor în Austria, Germania, Franța, Italia și Ungaria sau recrutarea de către poliția germană a unor resortisanți din alte state membre, în special pentru patrularea în regiunile de frontieră). Și alte state membre ar trebui să fie încurajate să urmeze aceste bune practici.

(17) Analiza comună a amenințărilor și schimbul transfrontalier de informații dintre statele membre care au în comun regiuni de frontieră pot ajuta la conceperea unor verificări polițienești eficiente pentru a răspunde amenințărilor identificate. O astfel de cooperare poate acoperi riscurile pe anumite rute cu trafic transfrontalier, precum și riscurile în ceea ce privește anumite mijloace de transport utilizate în mod frecvent în activități infracționale, pentru a permite verificări polițienești specifice înainte de a se ajunge în zonele de frontieră. Astfel de verificări polițienești pot oferi un instrument comun pentru a aborda amenințările la adresa ordinii publice sau a securității interne cu care se confruntă statele membre vizate. Din acest motiv este important ca statele membre să fie încurajate să dezvolte în continuare cooperarea transfrontalieră.

(18) Pentru consolidarea cooperării polițienești transfrontaliere, statele membre pot solicita sprijin din partea Comisiei pentru punerea în aplicare a prezentei recomandări. Un astfel de sprijin poate contribui, de exemplu, la facilitarea schimbului de bune practici dintre profesioniștii și factorii de decizie din statele membre și la consolidarea cooperării dintre statele membre și agențiile relevante (Europol și Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european). Sprijinul poate contribui, de asemenea, la o consolidare sporită a structurilor de cooperare transfrontalieră, cum ar fi centrele de cooperare polițienească și vamală. În plus, Comisia va sprijini actualizarea, pe baza contribuțiilor statelor membre, a „Catalogului Schengen" din 2011 ([1]), care identifică, printre altele, cele mai bune practici în materie de cooperare polițienească transfrontalieră operațională, precum și a fișelor naționale din „Manualul privind operațiunile transfrontaliere" ([2]).

(19) Astfel cum a fost dovedit de recenta criză a migrației, deplasările secundare necontrolate ale migranților în situație neregulamentară poate constitui o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne. Aplicarea corectă a acordurilor bilaterale de readmisie, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului ([3]), poate avea un rol esențial în combaterea deplasărilor secundare ale resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Acordurile bilaterale pot contribui, de asemenea, la obținerea unor rezultate similare cu cele ale controalelor specifice la frontierele interne în ceea ce

([1]) Documentul Consiliului 15785/3/10 Rev 3.
([2]) Documentul Consiliului 10505/4/09 Rev 4.
([3]) Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, 24.12.2008, p. 98).

privește abordarea amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne, limitând, în același timp, impactul asupra deplasărilor călătorilor de bună credință. Prin urmare, este important ca statele membre să aplice acordurile bilaterale de readmisie în mod eficient, respectând, în același timp, Recomandarea (UE) 2017/432 a Comisiei ([1]).

(20) Comisia consideră că este nevoie de un interval de timp rezonabil pentru punerea în aplicare a prezentei recomandări; prin urmare, Comisia recomandă ca ea să fie pusă în aplicare cât mai curând posibil și cel târziu în termen de șase luni.

(21) Prezenta recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale.

(22) Prezenta recomandare ar trebui să se adreseze tuturor statelor Schengen care au obligații în temeiul titlului III din Regulamentul (UE) 2016/399,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

O utilizare mai eficace a verificărilor polițienești

1. Pentru a remedia în mod corespunzător amenințările la adresa ordinii publice sau a securității interne în spațiul Schengen, statele membre ar trebui, în cazul în care este necesar și justificat, în conformitate cu legislația națională:

   (a) să intensifice verificările polițienești pe întregul teritoriu, inclusiv în zonele de frontieră;

   (b) să efectueze verificări polițienești pe principalele rute de transport, inclusiv în zonele de frontieră;

   (c) să adapteze verificările polițienești în zonele de frontieră pe baza unui proces continuu de evaluare a riscurilor, asigurându-se, în același timp, că aceste verificări polițienești nu au ca obiectiv controlul la frontieră;

   (d) să utilizeze tehnologiile moderne pentru monitorizarea vehiculelor și a fluxurilor de trafic.

Privilegierea verificărilor polițienești în cazul unei amenințări grave la adresa securității interne sau a ordinii publice

2. În cazul în care, în contextul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne, statele membre au în vedere aplicarea titlului III capitolul II din Regulamentul (UE) 2016/399, acestea ar trebui să evalueze mai întâi dacă situația poate fi abordată în mod corespunzător prin intensificarea verificărilor polițienești pe teritoriul lor, inclusiv în zonele de frontieră.

Consolidarea cooperării polițienești transfrontaliere

3. Pentru a consolida cooperarea polițienească transfrontalieră în ceea ce privește abordarea amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne, statele membre ar trebui:

   (a) să reevalueze măsura în care utilizează în prezent toate instrumentele de cooperare polițienească transfrontalieră operațională, precum patrulele comune, operațiunile comune, echipele comune de anchetă, urmăririle transfrontaliere sau supravegherile transfrontaliere și centrele de cooperare polițienească și vamală;

   (b) să colaboreze cu statele membre învecinate pentru a elimina barierele juridice sau operaționale, astfel încât să utilizeze pe deplin toate instrumentele de cooperare polițienească transfrontalieră operațională;

   (c) să elaboreze și să pună în aplicare, după caz, analize comune ale amenințărilor și schimburi transfrontaliere de informații cu statele membre învecinate pentru a sprijini acțiuni comune menite să abordeze amenințările la adresa ordinii publice sau a securității interne în zonele de frontieră internă comune, inclusiv prin verificări polițienești coordonate în zonele lor de frontieră internă;

   (d) să evalueze necesitatea unor investiții tehnice vizând consolidarea operațiunilor comune, în special în ceea ce privește operațiunile de supraveghere și detectare.

([1]) Recomandarea (UE) 2017/432 a Comisiei din 7 martie 2017 cu privire la eficientizarea returnărilor în cadrul punerii în aplicare a Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 66, 11.3.2017, p. 15).

Utilizarea eficace a acordurilor sau înțelegerilor bilaterale de readmisie dintre statele membre

4. Pentru a se asigura că verificările polițienești și cooperarea polițienească pot conduce la combaterea eficace a deplasărilor secundare neautorizate, în cazul în care aceste deplasări prezintă o amenințare specifică la adresa ordinii publice sau a securității interne, statele membre ar trebui:

   (a) în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva 2008/115/CE, să readmită resortisanții unor țări terțe care au tranzitat teritoriul lor înainte de a fi reținuți într-un alt stat membru, în temeiul acordurilor sau al înțelegerilor bilaterale existente la data intrării în vigoare a directivei respective (13 ianuarie 2009), în special când este vorba de state membre învecinate;

   (b) să ia toate măsurile necesare, inclusiv prin instituirea de practici operaționale între autoritățile competente și facilitarea schimbului de informații între acestea, pentru a se asigura că procedurile vizate de aceste acorduri sau înțelegeri bilaterale sunt finalizate rapid de către statele membre în cauză, în vederea garantării efectuării transferului cât mai curând posibil;

   (c) să se asigure că, în cazul în care un stat membru decide să nu aplice dispozițiile unui acord sau ale unei înțelegeri bilaterale de readmisie sau în cazul în care resortisanții țărilor terțe în cauză sunt readmiși într-un alt stat membru, procedurile de returnare vor fi inițiate în conformitate cu Directiva 2008/115/CE și cu Recomandarea (UE) 2017/432.

Adoptată la Bruxelles, 12 mai 2017.

Pentru Comisie
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membru al Comisiei