

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2017/820 НА КОМИСИЯТА

от 12 май 2017 година

относно пропорционалните полицейски проверки и полицейското сътрудничество в Шенгенското пространство

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 от него,

като има предвид, че:

- (1) В пространство без граничен контрол на вътрешните граници е необходимо да се предвиди общ отговор на трансграничните заплахи, засягащи обществения ред или вътрешната сигурност в това пространство. Правилното функциониране на това пространство зависи не само от еднаквото прилагане на достиженията на правото на Съюза, но и от използването на националните компетенции във връзка с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност в съответствие с целите на достиженията на правото от Шенген. С оглед на правилното функциониране на Шенгенското пространство е важно да се разгледа не само как държавите членки управляват външните си граници, но и как те упражняват полицейските си правомощия на цялата си територия, както и в граничните зони.
- (2) През 2012 г. заедно с първия шестмесечен доклад относно функционирането на Шенгенското пространство ⁽¹⁾ Комисията публикува насоки за държавите членки относно полицейските мерки във вътрешните гранични зони. Придобитият през последните три години опит сочи, че тези насоки следва да бъдат преразгледани. Това е целта на настоящата препоръка. Настоящата препоръка се основава на извлечените поуки от последните три години при справянето със заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност, както и на добрите практики при упражняването на полицейски правомощия и трансграничното полицейско сътрудничество, на съответната съдебна практика относно полицейските проверки, на извършените досега оценки по Шенген в областта на полицейското сътрудничество и на новите възможности, които предоставя технологичното развитие.
- (3) В съответствие с Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета ⁽²⁾ отсъствието на граничен контрол на вътрешните граници не засяга упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки. Упражняването на полицейски правомощия не следва по-специално да се счита за равностойно на извършването на гранични проверки, когато полицейските мерки нямат за цел граничен контрол, основават се на обща полицейска информация или опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят по-специално да се противопоставят на трансграничната престъпност, планирани са и са изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници, и са извършени въз основа на проверки на място. В светлината на решението на Съда по делото Adil ⁽³⁾ това не представлява нито кумулативен, нито изчерпателен списък от критерии, т.е. не следва да се счита, че тези критерии предписват единствения набор възможни полицейски мерки в граничните зони ⁽⁴⁾.
- (4) Разпоредбите на член 23 от Регламент (ЕС) 2016/399 и формулировката на член 72 от Договора за функционирането на Европейския съюз потвърждават, че премахването на граничния контрол на вътрешните граници не засяга прерогативите на държавите членки във връзка с поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.
- (5) Полицейските правомощия, приложими на територията на дадена държава членка, са съвместими с правото на Съюза. Съответно държавите членки могат да извършват полицейски проверки и в граничните зони, включително вътрешните гранични зони, в рамките на полицейските правомощия, съществуващи съгласно националното право и приложими към цялата територия.

⁽¹⁾ COM(2012)230, доклад за периода 1 ноември 2011 г. — 30 април 2012 г.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:BG:PDF>

⁽²⁾ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1).

⁽³⁾ Решение на Съда от 19 юли 2012 г., Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Решение по дело Adil, ECLI:EU:C:2012:508, точка 65.

- (6) В настоящите условия, при които са налице заплахи, свързани с обществения ред или вътрешната сигурност, произтичащи от тероризма и други тежки трансгранични престъпления, и рискове от вторични движения на лица, преминавали незаконно външните граници, засилването на полицейските проверки на цялата територия на държавите членки, включително в граничните зони, и извършването на полицейски проверки по протежение на основните транспортни маршрути, като например магистрали и железопътни линии, могат да се считат за необходими и оправдани. Решението за извършване на такива проверки, за мястото им на извършване и за интензивността им остава изцяло в компетентността на държавите членки и следва винаги да е пропорционално на установените заплахи. Тези проверки могат да се окажат по-ефикасни от граничните контрол на вътрешните граници, по-специално тъй като те са по-гъвкави от статичния граничен контрол на определени гранични контролно-пропускателни пунктове и могат по-лесно да бъдат адаптирани към променящите се рискове.
- (7) В граничните зони могат да са налице специфични рискове, що се отнася до трансграничната престъпност, като те могат също така да са по-уязвими, що се отнася до определени престъпления, които се извършват на цялата територия, като например кражби с взлом, кражби на превозни средства, трафик на наркотици, неразрешени вторични движения на граждани на трети държави, контрабанда на мигранти или трафик на хора. Рисковете от нарушения на правилата относно законността на пребиваването на територията също могат да са по-високи в граничните зони. Отчитайки тези рискове, държавите членки могат да вземат решение за извършването и засилването на полицейски проверки в граничните зони, които да бъдат адаптирани към специфичните рискове в граничните зони, стига тези мерки да нямат ефект, равностоен на извършването на гранични проверки.
- (8) Съвременните технологии за мониторинг на потока на движение, по-специално на магистралите и други важни пътища, определени от държавите членки, могат да играят важна роля за справяне със заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност. Ето защо от тази гледна точка следва да се насърчава използването на системи за мониторинг и наблюдение, даващи възможност за автоматично разпознаване на регистрационни номера за целите на правоприлагането, при спазване на приложимите разпоредби за наблюдението с видеокамери, в това число гаранциите за защита на данните. Това може да спомогне за наблюдението на основните европейски транспортни коридори, използвани от значителен брой пътници и превозни средства за движение на територията на Съюза, без да води до непропорционално въздействие върху потока на движението.
- (9) Държавите членки трябва да предвидят специфични ограничения, с които да се гарантира, че полицейските проверки не представляват мерки, равностойни на гранични проверки, единствено когато става дума за полицейски правомощия съгласно националното законодателство, които са специално ограничени до граничните зони и предполагат извършването на проверки на самоличността дори без конкретни подозрения. Макар в решението си по делото Melki⁽¹⁾ Съдът да признава, че държавите членки могат да установят такива конкретни полицейски правомощия за вътрешните гранични зони, даващи възможност за извършването на засилени проверки на самоличността само в тези части от територията, той постанови, че в тези случаи държавите членки трябва да предвидят конкретни разпоредби относно интензивността и честотата на тези проверки. Освен това, ако дадена проверка не зависи от поведението на проверяваното лице или от конкретни обстоятелства или информация, въз основа на които се установява риск за обществения ред или вътрешната сигурност, държавите членки следва да предвидят необходимите ограничения, които да ръководят практическото упражняване на правомощията, така че да не се позволи тези полицейски мерки да имат ефект, равностоен на гранични проверки.
- (10) През последните три години редица държави членки засилиха полицейските проверки в граничните зони в контекста на нарастващите заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност (а именно Австрия, Белгия, Чешката република, Германия, Дания, Нидерландия, Франция, Италия, Словения и Швейцария). Понякога тези проверки бяха съсредоточени върху определени транспортни средства, например влакове, или върху определени гранични зони. В този контекст се увеличава и използването на технически средства. Комисията не е оспорила нито един от тези случаи. Някои от тях представляват пример за добри практики при противодействието на постоянните нарастващи заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност.
- (11) Съгласно Регламент (ЕС) 2016/399 временното повторно въвеждане на граничен контрол може да се използва само при извънредни обстоятелства като крайна мярка. В тази връзка в Решение за изпълнение (ЕС) 2017/246 на Съвета⁽²⁾ държавите членки изрично се насърчават, преди да въведат такъв граничен контрол или да го удължат, да извършат оценка за това дали полицейски проверки не биха дали същите резултати като временен граничен контрол на вътрешните граници.
- (12) Макар че при определени обстоятелства може от самото начало да е ясно, че полицейските проверки сами по себе си не са достатъчни, за да се отговори на установените заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност (например при издирването на конкретни заподозрени лица след терористично нападение), то в други случаи цели, подобни на целите на повторно въвеждане граничен контрол, могат да се преследват посредством засилени полицейски проверки в граничните зони. Ето защо, от една страна, решението за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници следва по принцип да бъде предшествано от оценка на използването на други алтернативни мерки. Държавите членки следва да докажат, че такава оценка е била извършена,

⁽¹⁾ Решение на Съда от 22 юни 2010 г. по съединени дела Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, точки 73 и 74.

⁽²⁾ Решение за изпълнение (ЕС) 2017/246 на Съвета от 7 февруари 2017 г. относно препоръка за удължаване на срока на временния граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства, застрашаващи цялостното функциониране на Шенгенското пространство (ОВ L 36, 11.2.2017 г., стр. 59).

по-специално при решенията за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници поради предвидими събития. От друга страна, в конкретни случаи на непосредствена и сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност на равнището на пространството без граничен контрол на вътрешните граници или на национално равнище може да се наложи незабавно временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.

- (13) С настоящата препоръка държавите членки се насърчават да използват по-добре своите полицейски правомощия и да отдават предимство на полицейските проверки, преди да вземат решение за временно повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.
- (14) Независимо кои мерки вземе дадена държава членка в отговор на конкретна заплаха за нейния обществен ред или вътрешна сигурност, тя следва да гарантира, че прилагането на мярката не води до пречки за свободното движение на хора и стоки, които не биха били необходими, оправдани и пропорционални на съответните заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, и напълно зачита основните права, и по-специално принципа за недопускане на дискриминация.
- (15) Пространството без граничен контрол на вътрешните граници зависи също от ефективното и ефикасно прилагане от страна на държавите членки на съгътстващи мерки в областта на трансграничното полицейско сътрудничество. Оценките по Шенген, извършени до момента в областта на полицейското сътрудничество, показваха, че макар държавите членки като цяло да спазват разпоредбите на достиженията на правото от Шенген, редица препятствия затрудняват практическото използване на някои от инструментите за трансгранично полицейско сътрудничество, които са на тяхно разположение. Поради това държавите членки следва да бъдат насърчени да отстранят тези препятствия с оглед на по-ефективното справяне с трансграничните заплахи.
- (16) Съвместните полицейски патрули и други съществуващи инструменти за оперативно полицейско сътрудничество допринасят за вътрешната сигурност в пространството без граничен контрол на вътрешните граници. Така например съвместните патрули на борда на трансгранични влакове несъмнено повишават сигурността, тъй като чрез тях се предотвратяват ситуации, при които липсата на симетрия при контрола подкопава усилията, предприети само от едната страна на границата. Редица държави членки са въвели практики, които улесняват или дават възможност за провеждането на съвместни полицейски операции (например съвместните полицейски участъци, създадени от Германия и Полша на границата им, чиито действия са съсредоточени върху съвместно патрулиране и други операции, или микроекипите, създадени с цел съвместни разследвания на границата между Австрия и Чешката република, съвместните патрули във влакове в Австрия, Германия, Франция, Италия и Унгария, или наемането от германската полиция на граждани от други държави членки, по-специално за патрулиране в граничните региони). Останалите държави членки следва да бъдат насърчавани да следват тези най-добри практики.
- (17) Съвместният анализ на заплахите и трансграничният обмен на информация между държавите членки с общи гранични региони могат да спомогнат за разработването на ефикасни полицейски проверки в отговор на установените заплахи. Това сътрудничество може да обхваща рисковете по конкретни трансгранични транспортни маршрути, както и конкретни транспортни средства, често използвани за престъпни дейности, така че да се даде възможност за извършването на целеви полицейски проверки преди граничните зони. Тези полицейски проверки могат да представляват съвместен инструмент за справяне със заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност, пред които са изправени много от съответните държави членки. Ето защо е важно държавите членки да бъдат насърчавани да развият допълнително трансграничното сътрудничество.
- (18) С цел да засилят трансграничното полицейско сътрудничество, държавите членки могат да поискат подкрепа от Комисията при изпълнението на настоящата препоръка. Тази подкрепа може например да способства за това да се улесни обменът на най-добри практики между специалистите и отговарящите за вземането на решения от държавите членки, както и да се подобри сътрудничеството между държавите членки и съответните агенции (Европол и европейската гранична и брегова охрана). Тя може да способства също за допълнителното подобряване на структурите за трансгранично сътрудничество, като например центровете за полицейско и митническо сътрудничество. Освен това Комисията ще подпомогне актуализирането — въз основа на информация от държавите членки — на Шенгенския каталог от 2011 г. ⁽¹⁾, в който се набелязват, наред с другото, най-добри практики в областта на оперативното трансгранично полицейско сътрудничество, и на националните справочни таблици към Наръчника за трансгранични операции ⁽²⁾.
- (19) Както показва неотдавнашната миграционна криза, неконтролираните вторични движения на незаконни мигранти могат да представляват сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. Правилното прилагане на двустранните споразумения за обратно приемане в съответствие с член 6, параграф 3 от Директива № 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ⁽³⁾ може да играе важна роля за справянето с вторичните движения на незаконно пребиваващи граждани на трети държави. Двустранните споразумения могат да спомогнат

⁽¹⁾ Документ на Съвета 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Документ на Съвета 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (ОВ L 348, 24.12.2008 г., стр. 98).

също така за постигането на резултати, сходни с тези от целевия граничен контрол на вътрешните граници, що се отнася до справянето със заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност, като при това се ограничи въздействието върху движението на добросъвестни пътници. Ето защо е важно държавите членки да прилагат ефикасно двустранните споразумения за обратно приемане, като същевременно спазват Препоръка (ЕС) 2017/432 на Комисията ⁽¹⁾.

- (20) Комисията счита, че е необходим разумен срок за изпълнението на настоящата препоръка; ето защо Комисията препоръчва тя да бъде изпълнена възможно най-скоро и най-късно в срок от 6 месеца.
- (21) Настоящата препоръка следва да се изпълни при пълно зачитане на основните права.
- (22) Настоящата препоръка следва да бъде отправена до всички държави от Шенген, които са обвързани от дял III на Регламент (ЕС) 2016/399,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

По-ефективно използване на полицейските проверки

- 1) За да отстранят по адекватен начин заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност в рамките на Шенгенското пространство, държавите членки следва, когато това е необходимо и оправдано съгласно националното право:
 - а) да засилят полицейските проверки на цялата територия, включително в граничните зони;
 - б) да извършват полицейски проверки по основните транспортни маршрути, включително в граничните зони;
 - в) да адаптират полицейските проверки в граничните зони въз основа на постоянна оценка на риска, като същевременно гарантират, че тези полицейски проверки нямат за цел граничен контрол;
 - г) да използват съвременни технологии с цел мониторинг на превозните средства и потоците на движение.

Отреждане на предимство на полицейските проверки при сериозна заплаха за вътрешната сигурност или обществения ред

- 2) Когато в ситуация на сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност държавите членки обмислят дали да приложат дял III, глава II от Регламент (ЕС) 2016/399, те следва първо да преценят дали не могат по адекватен начин да реагират на ситуацията, като засилят полицейските проверки на територията, включително в граничните зони.

Засилване на трансграничното полицейско сътрудничество

- 3) За да засилят трансграничното полицейско сътрудничество в отговор на заплахи за обществения ред или вътрешната сигурност, държавите членки следва:
 - а) да извършат отново оценка на степента, в която към настоящия момент използват всички налични инструменти за трансгранично полицейско оперативно сътрудничество, като например съвместни патрули, съвместни операции, съвместни разследващи екипи, трансгранично преследване по гореща следа, трансгранично наблюдение или центрове за полицейско и митническо сътрудничество;
 - б) да работят съвместно със съседните си държави членки за премахване на пречките от правен или оперативен характер, възпрепятстващи пълноценното използване на всички инструменти за трансгранично оперативно полицейско сътрудничество;
 - в) да разработват и извършват, по целесъобразност, съвместни анализи на заплахите и трансграничен обмен на информация със съседните си държави членки с цел да подпомагат съвместните действия за справяне със заплахите за обществения ред или вътрешната сигурност в общите вътрешни гранични зони, включително чрез координирани полицейски проверки във вътрешните си гранични зони;
 - г) да оценят необходимостта от технически инвестиции за подобряване на съвместните операции, по-специално за наблюдение и откриване.

⁽¹⁾ Препоръка (ЕС) 2017/432 на Комисията от 7 март 2017 г. за по-ефективен процес на връщане при прилагането на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 66, 11.3.2017 г., стр. 15).

Ефективно използване на двустранните споразумения или договорености за обратно приемане между държавите членки

- 4) За да гарантират, че чрез полицейските проверки и полицейското сътрудничество може ефективно да се противодейства на неразрешените вторични движения, когато тези движения представляват конкретна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност, държавите членки следва:
- а) в съответствие с член 6, параграф 3 от Директива 2008/115/ЕО да приемат обратно гражданите на трети държави, които са преминали транзитно през тяхната територия, преди да бъдат задържани в друга държава членка, съгласно разпоредбите на двустранни споразумения или договорености, действащи към датата на влизане в сила на посочената директива (13 януари 2009 г.), по-специално между съседни държави членки;
 - б) да предприемат всички необходими мерки — в това число установяване на оперативни практики между компетентните органи и улесняване на обмена на информация между тях — за да се гарантира, че съответните държави членки приключват бързо процедурите по тези двустранни споразумения или договорености, така че да се гарантира извършване на прехвърлянето във възможно най-кратък срок;
 - в) да гарантират, че в случаите, когато държава членка реши да не прилага разпоредбите на двустранно споразумение или договореност за обратно приемане или когато съответните граждани на трети държави са приети обратно от друга държава членка, се започват процедури за връщане в съответствие с Директива 2008/115/ЕО и с Препоръка (ЕС) 2017/432.

Съставено в Брюксел на 12 май 2017 година.

За Комисията
Dimitris AVRAMOPOULOS
Член на Комисията
