

REKOMENDACIJOS

KOMISIJOS REKOMENDACIJA (ES) 2017/820

2017 m. gegužės 12 d.

dėl proporcingų policijos patikrinimų ir policijos bendradarbiavimo Šengeno erdvėje

EUROPOS KOMISIJA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 292 straipsnį,

kadangi:

- (1) erdvėje be vidaus sienų kontrolės reikia būti pasirengus bendrai reaguoti į tarpvalstybinio pobūdžio grėsmes viešajai tvarkai ar vidaus saugumui šioje erdvėje. Tinkamas tokios erdvės veikimas priklauso ne tik nuo vienodai taikomo Sąjungos *acquis*, bet ir nuo nacionalinės kompetencijos palaikant viešąją tvarką ir užtikrinant vidaus saugumą, siekiant Šengeno *acquis* tikslų. Tam, kad Šengeno erdvė veiktų tinkamai, svarbu atsižvelgti ne tik į tai, kaip valstybės narės valdo savo išorės sienas, bet ir tai, kaip jos naudojasi policijos įgaliojimais tiek visoje savo teritorijoje, tiek ir pasienio zonose;
- (2) 2012 m. Komisija paskelbė gaires valstybėms narėms dėl policijos priemonių vidaus pasienio zonose ir pirmąją du kartus per metus rengiamą Šengeno erdvės veikimo ataskaitą⁽¹⁾. Atsižvelgiant į praėjusių trejų metų patirtį, šias gaires reikėtų peržiūrėti. Šiam tikslui skirta ši rekomendacija. Ši rekomendacija grindžiama per praėjusius trejus metus sukaupta patirtimi, joje atsižvelgiama į grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, gerą patirtį naudojantis policijos įgaliojimais ir vykdant tarpvalstybinį policijos bendradarbiavimą, susijusią teismo praktiką dėl policijos patikrinimų, iki šiol atliktus Šengeno vertinimus policijos bendradarbiavimo srityje ir į technologinių pokyčių teikiamas nauja galimybes;
- (3) pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2016/399⁽²⁾, vidaus sienų kontrolės nebuvimas nedaro poveikio valstybių narių kompetentingų institucijų teisei naudotis policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, jeigu šie veiksmai nėra lygiaverčiai patikrinimams kertant sieną. Visų pirma naudojantis policijos įgaliojimais neturėtų būti laikomas lygiaverte priemone patikrinimams kertant sieną, jei tokia priemonė nėra skirta sienų kontrolei, yra grindžiama bendra policijos informacija ar patirtimi, susijusia su galimomis grėsmėmis visuomenės saugumui, ir ja pirmiausia siekiama kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu, ji yra parengta ir vykdoma aiškiai skirtingai nuo sistemingų asmenų patikrinimų kertant išorės sienas ir vykdoma kaip patikrinimai vietoje. Atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimą, priimtą byloje *Adil*⁽³⁾, tai nėra nei sukauptas, nei išsamus kriterijų sąrašas, t. y. neturėtų būti laikoma, kad šiais kriterijais yra nustatomos vienintelės galimos priemonės, kurių pasienio zonoje gali imtis policija⁽⁴⁾;
- (4) remiantis Reglamento (ES) 2016/399 23 straipsnio nuostatomis ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 72 straipsnio formuluote patvirtinama, kad vidaus sienų kontrolės panaikinimas nepadarė poveikio valstybių narių prerogatyvoms palaikant viešąją tvarką ir užtikrinant vidaus saugumą;
- (5) valstybės narės teritorijoje taikomi policijos įgaliojimai yra suderinami su Sąjungos teise. Taigi, valstybės narės, naudodamosi policijos įgaliojimais pagal visoje teritorijoje taikomą nacionalinę teisę, gali atlikti policijos patikrinimus ir pasienio zonose, įskaitant patikrinimus prie vidaus sienos;

⁽¹⁾ COM(2012) 230, 2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d. laikotarpio ataskaita.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:LT:PDF>

⁽²⁾ 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016 3 23, p. 1).

⁽³⁾ 2012 m. liepos 19 d. Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Sprendimas byloje *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, 65 punktas.

- (6) dabartinėmis aplinkybėmis, kai viešajai tvarkai ar vidaus saugumui grėsmę kelia terorizmas ir kiti sunkūs tarpvalstybiniai nusikaltimai, taip pat kai kyla antrinio asmenų, kurie neteisėtai kirto išorės sienas, judėjimo pavojus, sustiprinti policijos patikrinimai visoje valstybių narių teritorijoje, įskaitant pasienio zonas, ir policijos patikrinimai pagrindiniuose transporto maršrutuose, kaip antai greitkeliai ir geležinkeliai, gali būti laikomi būtinais ir pagrįstais. Visus sprendimus dėl tokių patikrinimų vietos ir intensyvumo priima valstybės narės, ir tokie sprendimai visada turėtų būti proporcingi nustatytoms grėsmėms. Tokie patikrinimai gali būti veiksmingesni nei vidaus sienų kontrolė, nes jie visų pirma yra lankstesni už statinę sienų kontrolę konkrečiuose sienos perėjimo punktuose ir juos galima lengviau pritaikyti prie kylančių pavojų;
- (7) pasienio zonose gali kilti konkrečių tarpvalstybinio nusikalstamumo pavojų, be to, joms gali daryti poveikį ir tam tikri visoje teritorijoje vykdomi nusikaltimai, kaip antai įsilaužimai, automobilių vagystės, prekyba narkotikais, neteisėtas antrinis trečiųjų šalių piliečių judėjimas, neteisėtas migrantų gabenimas ar prekyba žmonėmis. Pasienio zonose taip pat gali būti dažniau pažeidžiamos teisėto gyvenimo teritorijoje taisyklės. Atsižvelgdamos į minėtus pavojus, valstybės narės gali atlikti ir sustiprinti policijos patikrinimus pasienio zonose, pritaikytus prie konkrečių tose zonose kylančių pavojų, jeigu tos priemonės nėra lygiavertės patikrinimams kertant sieną;
- (8) šiuolaikinės eismo stebėjimo technologijos, naudojamos visų pirma greitkeluose ir kituose svarbiuose valstybių narių nustatytuose keliuose, gali būti itin svarbios kovojant su grėsmėmis viešajai tvarkai ar vidaus saugumui. Todėl, vertinant iš šios perspektyvos, turėtų būti skatinama naudoti stebėsenos ir priežiūros sistemas, leidžiančias teisėsaugos tikslais automatiškai identifikuoti automobilio registracijos numerį, laikantis galiojančių taisyklių dėl stebėjimo vaizdo kameromis, įskaitant duomenų apsaugos priemones. Tai padėtų stebėti pagrindinius Europos transporto koridorius, kuriais naudojasi nemažas Sąjungoje judančių keliautojų ir transporto priemonių skaičius, ir nebūtų daromas neproporcingas poveikis eismo srautui;
- (9) tik tais atvejais, kai policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę naudojamosi tik pasienio zonose ir atliekami tapatybės tikrinimai net nesant konkretaus įtarimo, valstybės narės turi numatyti specialią sistemą, skirtą užtikrinti, kad tokie policijos patikrinimai nebūtų lygiavertė pasienio kontrolės priemonėms. Nors Teisingumo Teismo sprendimu byloje *Melki* ⁽¹⁾ buvo pripažinta, kad valstybės narės gali nustatyti tokius specialius policijos įgaliojimus vykdyti veiklą prie vidaus sienų, leidžiančius atlikti sugriežtintus tapatybės patikrinimus tik tose teritorijos dalyse, Teismas nusprendė, kad tokiais atvejais valstybės narės privalo numatyti konkrečias nuostatas dėl tokių patikrinimų intensyvumo ir dažnumo. Be to, jeigu patikrinimas yra atliekamas neatsižvelgiant į tikrinamo asmens elgesį ar ypatingas aplinkybes ar informaciją, patvirtinančias pavojų viešajai tvarkai arba vidaus saugumui, valstybės narės turi numatyti būtiną sistemą, kuria būtų galima remtis praktikoje, kad tokios policijos priemonės nebūtų lygiavertės pasienio kontrolės priemonėms;
- (10) per pastaruosius trejus metus nemažai valstybių narių (Austrija, Belgija, Čekija, Vokietija, Danija, Nyderlandai, Prancūzija, Italija ir Slovėnija, taip pat Šveicarija), atsižvelgdamos į padidėjusią grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, sustiprino policijos patikrinimus pasienio zonose. Kartais tokie patikrinimai buvo atliekami tam tikrose transporto priemonėse, pvz., traukiniuose, arba tam tikrose pasienio zonose. Šiuo tikslu vis dažniau naudojamos technologinės priemonės. Komisija neginčijo nė vieno iš šių atvejų. Kai kurie iš jų buvo gerosios patirties kovojant su nuolatine ir vis didėjančia grėsme viešajai tvarkai ar vidaus saugumu pavyzdys;
- (11) pagal Reglamentą (ES) 2016/399 sienų kontrolė gali būti laikinai atnaujinama tik išimtinėmis aplinkybėmis kaip kraštutinė priemonė. Atsižvelgiant į tai, Tarybos įgyvendinimo sprendime (ES) 2017/246 ⁽²⁾ valstybės narės tikslingai skatinamos, prieš nustatant arba pratęsiant laikiną vidaus sienų kontrolę, įvertinti, ar policijos patikrinimai neduotų tokių pačių rezultatų kaip tokia kontrolė;
- (12) tam tikrais atvejais gali būti iš pat pradžių aišku, kad vien policijos patikrinimų nepakaks nustatytoms grėsmėms viešajai tvarkai ir vidaus saugumui įveikti (pavyzdžiui, kai ieškoma įtariamųjų po įvykdyto teroristinio išpuolio), tačiau kitais atvejais tokių tikslų, kurių siekiama atnaujinus vidaus sienų kontrolę, galima pasiekti pasienio zonose vykdančiant sustiprintus policijos patikrinimus. Todėl, prieš priimančią sprendimą laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę, paprastai turėtų būti įvertinamos kitos alternatyvios priemonės. Visų pirma, kai kalbama apie sprendimą laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę dėl numatomų svarbių renginių, valstybės narės turėtų įrodyti,

⁽¹⁾ 2010 m. birželio 22 d. teisingumo Teismo sprendimas sujungtose bylose *Melki* ir *Abdeli* C-188/10 ir C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, 73 ir 74 punktai.

⁽²⁾ 2017 m. vasario 7 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2017/246, kuriuo pateikiama rekomendacija dėl laikinos vidaus sienų kontrolės išimtinėmis aplinkybėmis, keliančiomis pavojų bendram Šengeno erdvės veikimui, pratęsimo (OL L 36, 2017 2 11, p. 59).

kad jos tokį vertinimą atliko. Kita vertus, tam tikrais atvejais kilus neišvengiamai didelei grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui erdvėje be vidaus sienų kontrolės arba nacionaliniu lygmeniu, gali reikėti nedelsiant laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę;

- (13) šia rekomendacija valstybės narės raginamos geriau naudotis policijos įgaliojimais ir teikti pirmenybę policijos patikrinimams, prieš priimant sprendimą laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę;
- (14) nesvarbu, kokių priemonių valstybė narė imasi konkrečiai grėsmei savo viešajai tvarkai arba vidaus saugumui įveikti, tačiau ji turėtų užtikrinti, kad taikant tą priemonę nesusidarytų kliūčių laisvam asmenų ir prekių judėjimui, kurios, atsižvelgiant į tą grėsmę viešajai tvarkai ir vidaus saugumui, nebūtų būtinos, pagrįstos ir proporcingos, ir kad ji visapusiškai gerbtų pagrindines teises ir visų pirma laikytųsi nediskriminavimo principo;
- (15) erdvė be vidaus sienų kontrolės taip pat grindžiama tuo, kad valstybės narės veiksmingai ir efektyviai taiko papildomas priemones tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo srityje. Iki šiol atlikti Šengeno vertinimai policijos bendradarbiavimo srityje parodė, kad nors valstybės narės paprastai laikosi Šengeno *acquis* teisės normų, tačiau nemažai kliūčių trukdo valstybėms narėms praktiškai naudotis joms prieinamomis tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo priemonėmis. Todėl siekiant geriau kovoti su tarpvalstybinio pobūdžio grėsmėmis reikėtų skatinti valstybes nares šalinti tas kliūtis;
- (16) vidaus saugumą erdvėje be vidaus sienų galima stiprinti vykdant bendrą policijos patruliavimą ir naudojant kitas operatyvinio policijos bendradarbiavimo priemones. Vykdant bendrą policijos patruliavimą tarpvalstybiniuose traukiniuose akivaizdžiai padidinamas saugumas, nes išvengiama tokių situacijų, kai dėl pusiausvyros stygiaus menkinamos tik vienoje sienos pusėje dedamos pastangos. Kai kuriose valstybėse narėse nusistovėjusi praktika, palengvinanti arba leidžianti vykdyti bendras policijos operacijas (pavyzdžiui, bendri policijos skyriai, įrengti Vokietijos ir Lenkijos pasienyje, vykdančios bendrą patruliavimą arba kitas operacijas; bendrai tyrimus atliekančios mažos grupės Austrijos ir Čekijos pasienyje; bendras patruliavimas traukiniuose Austrijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Italijoje ir Vengrijoje arba Vokietijos policijoje dirbantys kitų valstybių narių piliečiai, visų pirma patruliuojantys pasienio regionuose). Vadovautis tokia gerąja praktika turėtų būti skatinamos ir kitos valstybės narės;
- (17) bendrą sieną turinčios valstybės narės, atlikdamos bendrą grėsmių analizę ir keisdamosi informacija, gali padėti planuoti veiksmingus policijos patikrinimus, skirtus kovoti su nustatytais grėsmėmis. Toks bendradarbiavimas gali būti vykdomas atsižvelgiant į pavojus tam tikruose tarpvalstybiniuose eismo maršrutuose ir į tam tikras transporto priemones, dažnai naudojamas nusikalstamai veiklai, kad būtų galima vykdyti tikslinius policijos patikrinimus nepasiekus pasienio zonų. Tokie policijos patikrinimai gali būti bendra kovos su grėsmėmis, kylančiomis susijusių valstybių narių viešajai tvarkai ir vidaus saugumui, priemonė. Dėl šios priežasties svarbu skatinti valstybes nares toliau plėtoti tarpvalstybinį bendradarbiavimą;
- (18) siekdamas stiprinti tarpvalstybinį bendradarbiavimą, valstybės narės gali prašyti Komisijos paramos šiai rekomendacijai įgyvendinti. Tokia parama, pavyzdžiui, gali padėti valstybių narių specialistams ir sprendimus priimantiems asmenims keistis gerąja patirtimi ir stiprinti valstybių narių ir atitinkamų agentūrų (Europolo ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų) bendradarbiavimą. Ji taip pat gali padėti dar labiau sustiprinti tokias tarpvalstybinio bendradarbiavimo struktūras kaip policijos ir muitinių bendradarbiavimo centrai. Be to, Komisija, remdamasi iš valstybių narių gauta informacija, teiks paramą 2011 m. Šengeno katalogo ⁽¹⁾, kuriame, be kita ko, aprašyta geroji operatyvinio tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo patirtis, ir Tarpvalstybinių operacijų vadovo ⁽²⁾ nacionalinių žiniaraščių atnaujinimui;
- (19) naujausia migracijos krizė parodė, kad nekontroliuojamas antrinis neteisėtų migrantų judėjimas gali kelti didelę grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui. Siekiant spręsti antrinio neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių judėjimo problemą itin svarbu tinkamai taikyti dvišalius readmisijos susitarimus pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB ⁽³⁾ 6 straipsnio 3 dalį. Taikant dvišalius susitarimus kovojant su grėsmėmis

⁽¹⁾ Tarybos dokumentas 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Tarybos dokumentas 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008 12 24, p. 98).

viešajai tvarkai ar vidaus saugumui galima pasiekti panašių rezultatų kaip vykdant tikslingą vidaus sienų kontrolę, ir kartu apriboti poveikį *bona fide* keliautojams. Todėl svarbu, kad valstybės narės, laikydamosi Komisijos rekomendacijos (ES) 2017/432 ⁽¹⁾, veiksmingai taikytų dvišalius readmisijos susitarimus;

- (20) Komisija mano, kad šiai rekomendacijai įgyvendinti reikalingas pagrįstas laikotarpis, todėl Komisija rekomenduoja, kad ji būtų įgyvendinta kuo greičiau ir ne vėliau kaip per šešis mėnesius;
- (21) ši rekomendacija turėtų būti įgyvendinama visapusiškai laikantis pagrindinių teisių;
- (22) ši rekomendacija turėtų būti skirta visoms Šengeno valstybėms, kurioms privaloma Reglamento (ES) 2016/399 III antraštinė dalis,

PRIĖMĖ ŠIĄ REKOMENDACIJĄ:

Veiksmingiau naudoti policijos patikrinimus

1. Siekdamas tinkamai šalinti grėsmes viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Šengeno erdvėje, kai tai reikalinga ir pagrįsta pagal nacionalinę teisę, valstybės narės turėtų:
 - a) sustiprinti policijos patikrinimus visoje teritorijoje, įskaitant pasienio zonas;
 - b) atlikti policijos patikrinimus pagrindiniuose transporto maršrutuose, įskaitant pasienio zonas;
 - c) pritaikyti policijos patikrinimus pasienio zonose, remdamosi nuolat atliekamu rizikos vertinimu, ir užtikrinti, kad tokie policijos patikrinimai nebūtų skirti sienų kontrolei;
 - d) naudoti šiuolaikines technologijas transporto priemonėms ir eismo srautams stebėti.

Teikti pirmenybę policijos patikrinimams, kai kyla didelė grėsmė vidaus saugumui ar viešajai tvarkai

2. Jeigu iškilus didelei grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui valstybės narės svarsto galimybę taikyti Reglamento (ES) 2016/399 III antraštinės dalies II skyrių, jos pirmiausia turėtų įvertinti, ar esant tokiai padėčiai problemos nebūtų galima išspręsti sustiprinus policijos patikrinimus savo teritorijoje, įskaitant pasienio zonas.

Stiprinti tarpvalstybinį policijos bendradarbiavimą

3. Siekdamas sustiprinti tarpvalstybinį policijos bendradarbiavimą kovojant su grėsmėmis viešajai tvarkai ar vidaus saugumui valstybės narės turėtų:
 - a) pakartotinai įvertinti, koku mastu jos šiuo metu taiko tokias esamas operatyvinio tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo priemones kaip bendras patruliavimas, bendros operacijos, bendros tyrimų grupės, persekiojimo ar sekimo kertant sieną praktika arba policijos ir muitinių bendradarbiavimo centrai;
 - b) dirbti drauge su kaimyninėmis valstybėmis narėmis, kad būtų pašalintos teisinės arba praktinės kliūtys, neleidžiančios visapusiškai naudotis operatyvinio tarpvalstybinio policijos bendradarbiavimo priemonėmis;
 - c) prireikus su savo kaimyninėmis valstybėmis narėmis rengti ir atlikti bendrą grėsmių analizę ir keistis informacija, siekiant paremti bendrus kovos su grėsmėmis viešajai tvarkai ar vidaus saugumui veiksmus bendrose zonose prie vidaus sienos, taip pat vykdyti koordinuotus policijos patikrinimus savo zonoje prie vidaus sienos;
 - d) įvertinti, ar siekiant sustiprinti bendras operacijas (ypač stebėjimo ir aptikimo) reikalingos techninės investicijos.

⁽¹⁾ 2017 m. kovo 7 d. Komisijos rekomendacija (ES) 2017/432 dėl grąžinimo veiksmingumo padidinimo įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2008/115/EB (OL L 66, 2017 3 11, p. 15).

Veiksmingai naudoti dvišalius readmisijos susitarimus arba valstybių narių susitarimus

4. Siekdamas užtikrinti, kad policijos patikrinimai ir policijos bendradarbiavimas būtų veiksminga kovos su neteisėtu antriniu judėjimu priemonė, kai toks judėjimas kelia konkrečią grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, valstybės narės turėtų:
- a) vadovaudamosi Direktyvos 2008/115/EB 6 straipsnio 3 dalimi ir pagal tos direktyvos įsigaliojimo dieną (2009 m. sausio 13 d.) galiojančių dvišalių susitarimų ar kitokių susitarimų (visų pirma tarp kaimyninių valstybių narių) nuostatas, priimti atgal trečiųjų šalių piliečius, kurie, prieš juos sulaikant kitoje valstybėje narėje, vyko per jų teritoriją;
 - b) imtis visų reikiamų priemonių, t. y. nustatyti kompetentingų institucijų veiklos praktiką ir palengvinti jų informacijos mainus, siekdamas užtikrinti, kad susijusi valstybė narė sklandžiai užbaigtų tokias procedūras pagal dvišalius ar kitokius susitarimus ir būtų užtikrintas kuo spartesnis asmenų perdavimas;
 - c) užtikrinti, kad pagal Direktyvą 2008/115/EB ir Rekomendaciją (ES) 2017/432 būtų pradėta grąžinimo procedūra, jeigu valstybė narė nusprendė netaikyti dvišalio readmisijos susitarimo ar kitokio susitarimo nuostatų, arba susijusius trečiųjų šalių piliečius priėmė atgal kita valstybė narė.

Priimta Briuselyje 2017 m. gegužės 12 d.

Komisijos vardu
Dimitris AVRAMOPOULOS
Komisijos narys
