

AANBEVELINGEN

AANBEVELING (EU) 2017/820 VAN DE COMMISSIE

van 12 mei 2017

inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Wanneer zich in een ruimte zonder binnengrenstoezicht een grensoverschrijdende bedreiging voordoet van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die ruimte, is het noodzakelijk gezamenlijk op te treden. Wil een dergelijke ruimte naar behoren functioneren, dan is het niet voldoende dat het EU-acquis op eenvormige wijze wordt toegepast, maar moeten de lidstaten hun bevoegdheden ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de waarborging van de binnenlandse veiligheid ook uitoefenen overeenkomstig de doelstellingen van het Schengenacquis. Voor de goede werking van het Schengengebied is het van belang dat niet alleen wordt nagegaan hoe de lidstaten hun buitengrenzen beheren, maar ook hoe zij hun politieke bevoegdheden uitoefenen op hun hele grondgebied, met inbegrip van de grensgebieden.
- (2) In 2012 heeft de Commissie voor de lidstaten richtsnoeren inzake politieke maatregelen in de binnengrenszones uitgevaardigd in een bijlage bij het eerste halfjaarlijkse verslag over het functioneren van het Schengengebied ⁽¹⁾. Deze richtsnoeren dienen op basis van de ervaring van de laatste drie jaar te worden herzien. Daartoe strekt de onderhavige aanbeveling, die voortbouwt op de kennis die bij het aanpakken van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid is opgedaan en op goede praktijken bij de uitoefening van politieke bevoegdheden en grensoverschrijdende politieke samenwerking, relevante rechtspraak over de politiecontroles, tot dusver verrichte Schengenevaluaties inzake politieke samenwerking en nieuwe mogelijkheden die voortvloeien uit technologische ontwikkelingen.
- (3) Overeenkomstig Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ mag de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk doen aan de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde nationale instanties van de lidstaten, voor zover de uitoefening van de politiebevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. De uitoefening van de politiebevoegdheid dient met name niet te worden geacht hetzelfde effect te hebben als de uitoefening van grenscontroles indien de politieke maatregelen grenstoezicht niet tot doel hebben, gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen en op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd. In het licht van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-Adil ⁽³⁾ gaat het noch om een cumulatieve noch om een uitputtende lijst van criteria, wat betekent dat deze criteria niet zodanig mogen worden opgevat dat enkel de politieke maatregelen die daaraan voldoen, in grensgebieden zijn toegestaan ⁽⁴⁾.
- (4) Het bepaalde in artikel 23 van Verordening (EU) 2016/399 en de formulering van artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevestigen dat de afschaffing van binnengrenstoezicht geen afbreuk heeft gedaan aan de prerogatieven van de lidstaten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de waarborging van de binnenlandse veiligheid.
- (5) Politieke bevoegdheden die van toepassing zijn op het gehele grondgebied van een lidstaat zijn verenigbaar met het recht van de Unie. Bijgevolg mogen de lidstaten in het kader van de politieke bevoegdheden die overeenkomstig nationaal recht van toepassing zijn op het gehele grondgebied, ook politiecontroles verrichten in de grensgebieden, met inbegrip van de gebieden aan de binnengrenzen.

⁽¹⁾ COM(2012) 230, verslag over de periode van 1 november 2011 tot en met 30 april 2012.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:NL:PDF>

⁽²⁾ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 19 juli 2012, zaak C-278/12 PPU, Adil, ECLI:EU:C:2012:508.

⁽⁴⁾ Arrest in de zaak-Adil, ECLI:EU:C:2012:508, punt 65.

- (6) In de huidige omstandigheden, waarin sprake is van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in verband met terrorisme en andere zware grensoverschrijdende criminaliteit alsook van risico's van secundaire bewegingen van personen die de buitengrenzen op irreguliere wijze hebben overschreden, kan het noodzakelijk en gerechtvaardigd worden geacht de politiecontroles op het gehele grondgebied van de lidstaten, ook in grensgebieden, te intensiveren en langs de belangrijkste vervoersverbindingen, zoals snelwegen en spoorwegen, politiecontroles te verrichten. Zowel het besluit tot dergelijke controles als de vaststelling van de locatie en de intensiteit daarvan blijven een zaak van de lidstaten en dienen te allen tijde evenredig te zijn aan de geconstateerde bedreigingen. Dergelijke controles kunnen doeltreffender blijken te zijn dan binnengrenstoezicht, met name omdat zij flexibeler zijn dan statische grenscontroles bij specifieke grensdoorlaatposten en gemakkelijker kunnen worden aangepast aan veranderende risico's.
- (7) In grensgebieden kunnen zich specifieke risico's inzake grensoverschrijdende criminaliteit voordoen en kan er tevens vaker sprake zijn van bepaalde strafbare feiten die ook op de rest van grondgebied worden gepleegd, zoals inbraak, voertuigdiefstal, drugshandel, niet-toegestane secundaire bewegingen van onderdanen van derde landen, migrantensmokkel en mensenhandel. Het risico dat de regels inzake de wettigheid van verblijf op het grondgebied worden geschonden, zou in grensgebieden ook groter kunnen zijn. Rekening houdend met deze risico's, kunnen de lidstaten besluiten om in grensgebieden politiecontroles te verrichten en te intensiveren die in overeenstemming zijn met de specifieke risico's van die gebieden, mits deze maatregelen niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles.
- (8) Moderne technologieën voor de controle van verkeersstromen, met name op door de lidstaten aangewezen snelwegen en andere belangrijke wegen, kunnen van cruciaal belang zijn voor de aanpak van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Uit dat oogpunt zou het gebruik van controle- en bewakings-systemen voor automatische kentekenplaatherkenning voor rechtshandavingsdoeleinden moeten worden aangemoedigd, mits de toepasselijke regels voor camerabewaking, met inbegrip van gegevensbeschermingswaarborgen, in acht worden genomen. Dit zou kunnen helpen om de belangrijkste Europese vervoerscorridors, waarlangs aanzienlijke aantallen reizigers en voertuigen zich binnen de Unie verplaatsen, zonder onevenredige gevolgen voor de verkeersstroom te bewaken.
- (9) Alleen wanneer politieke bevoegdheden overeenkomstig nationale wetgeving specifiek beperkt zijn tot grensgebieden en ook zonder concrete verdenkingen gepaard gaan met identiteitscontroles, moeten de lidstaten voorzien in een specifiek kader om te waarborgen dat deze politiecontroles niet neerkomen op maatregelen die hetzelfde effect hebben als grenscontroles. Hoewel het Hof van Justitie in het arrest-Melki ⁽¹⁾ heeft erkend dat het de lidstaten is toegestaan voor binnengrensgebieden dergelijke specifieke politieke bevoegdheden, op basis waarvan enkel op die delen van het grondgebied grondiger identiteitscontroles kunnen worden verricht, te verlenen, bepaalde het dat de lidstaten moeten voorzien in specifieke bepalingen met betrekking tot de intensiteit en de frequentie van dergelijke controles. Als een controle losstaat van het gedrag van de gecontroleerde persoon en van specifieke omstandigheden of informatie waarvan een risico voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid uitgaat, moeten de lidstaten bovendien voorzien in het noodzakelijke kader dat de feitelijke uitoefening van die controle stuurt, om te voorkomen dat dergelijke politieke maatregelen hetzelfde effect hebben als grenscontroles.
- (10) Gedurende de laatste drie jaar heeft een aantal lidstaten de politiecontroles in de grensgebieden geïntensiveerd in verband met de toegenomen bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (Oostenrijk, België, Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Nederland, Frankrijk, Italië, Slovenië en Zwitserland). Deze controles waren soms gericht op specifieke vervoersmiddelen, zoals treinen, of specifieke grensgebieden. In dit verband wordt ook steeds ruimer gebruik gemaakt van technologische middelen. De Commissie heeft de rechtmatigheid van geen van deze gevallen betwist. Een aantal van deze gevallen strekt tot voorbeeld waar het gaat om het aanpakken van aanhoudende toegenomen bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.
- (11) Krachtens Verordening (EU) 2016/399 kan enkel in uitzonderlijke omstandigheden het grenstoezicht opnieuw worden ingevoerd, als uiterste middel. In dat verband moedigde Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/246 van de Raad ⁽²⁾ de lidstaten nadrukkelijk aan om te onderzoeken of met politiecontroles niet dezelfde resultaten zouden kunnen worden geboekt als met tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen, alvorens dergelijk toezicht in te voeren of te verlengen.
- (12) Hoewel het in bepaalde omstandigheden van meet af aan duidelijk kan zijn dat politiecontroles alleen niet voldoende zijn om de geconstateerde bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aan te pakken (bv. bij het zoeken naar specifieke verdachten na een terroristische aanslag), kunnen in andere gevallen soortgelijke doelstellingen als die van tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht worden nagestreefd door middel van grondiger politiecontroles in grensgebieden. Enerzijds zouden er, voordat wordt besloten tot tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht, in beginsel dan ook alternatieve maatregelen moeten worden beoordeeld. Met name bij het besluiten tot tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht in verband met voorzienbare

⁽¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punten 73 en 74.

⁽²⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/246 van 7 februari 2017 tot vaststelling van een aanbeveling ter verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt (PB L 36 van 11.2.2017, blz. 59).

gebeurtenissen zouden de lidstaten moeten aantonen dat een dergelijke beoordeling is verricht. Anderzijds kan, in specifieke gevallen van spoedeisende en ernstige bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, op het niveau van de ruimte zonder binnengrenstoezicht of op nationaal niveau, de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht onmiddellijk noodzakelijk zijn.

- (13) Deze aanbeveling moedigt de lidstaten aan om beter gebruik te maken van hun politieke bevoegdheden en om voorrang te geven aan politiecontroles alvorens te besluiten tot de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht.
- (14) Ongeacht welke maatregel een lidstaat neemt om een specifieke bedreiging voor zijn openbare orde of binnenlandse veiligheid aan te pakken, zou hij moeten waarborgen dat de tenuitvoerlegging van die maatregel geen belemmeringen voor het vrije verkeer van de burgers en goederen meebrengt die niet noodzakelijk zijn, niet worden gerechtvaardigd door en niet evenredig zijn aan die bedreigingen voor zijn openbare orde of binnenlandse veiligheid, en dat de grondrechten en met name het beginsel van non-discriminatie volledig worden geëerbiedigd.
- (15) De ruimte zonder binnengrenstoezicht is ook afhankelijk van de doelmatige en doeltreffende toepassing door de lidstaten van begeleidende maatregelen inzake grensoverschrijdende politieke samenwerking. De Schengenevaluatie die tot dusver zijn uitgevoerd op het gebied van politieke samenwerking, hebben uitgewezen dat de lidstaten over het algemeen rechtens wel aan het Schengenacquis voldoen, maar er een aantal belemmeringen is voor het praktische gebruik van bepaalde instrumenten voor grensoverschrijdende politieke samenwerking die ter beschikking van de lidstaten staan. De lidstaten zouden derhalve moeten worden aangemoedigd om deze belemmeringen weg te nemen, zodat zij grensoverschrijdende bedreigingen beter kunnen aanpakken.
- (16) Gezamenlijke politiepatrouilles en andere bestaande instrumenten voor operationele politieke samenwerking dragen bij tot de binnenlandse veiligheid in de ruimte zonder binnengrenstoezicht. Zo is het bijvoorbeeld duidelijk dat gezamenlijke patrouilles in grensoverschrijdende treinen de veiligheid vergroten doordat ermee wordt voorkomen dat de controle-inspanningen die aan ene kant van de grens worden geleverd, worden ondermijnd doordat zij niet gepaard gaan met soortgelijke inspanningen aan andere kant van de grens. Een aantal lidstaten heeft praktijken vastgesteld die het gemakkelijker of mogelijk maken gezamenlijke politieke operaties te verrichten (zoals de gezamenlijke politiebureaus die Duitsland en Polen met name voor gezamenlijke patrouilles en andere operaties aan hun grens hebben ingericht, de microteams die zijn opgericht voor gezamenlijk onderzoek aan de Oostenrijks-Tsjechische grens, gezamenlijke treinpatrouilles in Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië en Hongarije, en de aanwerving door de Duitse politie van onderdanen van andere lidstaten, met name voor het patrouilleren in de grensregio's). Andere lidstaten zouden moeten worden aangemoedigd deze goede praktijken over te nemen.
- (17) Gezamenlijke dreigingsanalyse en grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen lidstaten die grensregio's delen, kunnen bijdragen tot het ontwerpen van doelmatige politiecontroles voor het aanpakken van de geconstateerde dreigingen. Dit soort samenwerking kan betrekking hebben op de risico's van specifieke grensoverschrijdende verkeersverbindingen, alsook op specifieke vervoersmiddelen die vaak worden gebruikt bij criminele activiteiten, zodat er vóór de grensgebieden al gerichte politiecontroles kunnen worden uitgevoerd. Dergelijke politiecontroles kunnen een gezamenlijk instrument zijn voor het afwenden van de bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid waarmee de betrokken lidstaten te maken hebben. Het is dan ook belangrijk om de lidstaten aan te moedigen om hun grensoverschrijdende samenwerking verder te ontwikkelen.
- (18) Ter versterking van de grensoverschrijdende politieke samenwerking kunnen de lidstaten de Commissie verzoeken om ondersteuning bij de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling. Dergelijke ondersteuning kan bijvoorbeeld praktijkmensen en beleidsmakers van de lidstaten helpen beste praktijken uit te wisselen en de samenwerking tussen de lidstaten en de betrokken agentschappen (Europol en de Europese grens- en kustwacht) verbeteren. Ook kan deze ondersteuning bijdragen tot de verdere verbetering van structuren voor grensoverschrijdende samenwerking, zoals de centra voor politieke en douanesamenwerking. Voorts zal de Commissie ondersteuning verlenen voor het bijwerken, op basis van input van de lidstaten, van de Schengencatalogus van 2011 ⁽¹⁾, waarin onder meer beste praktijken op het gebied van operationele grensoverschrijdende politieke samenwerking worden vastgesteld, en van de nationale fiches van het handboek grensoverschrijdende operaties ⁽²⁾.
- (19) Zoals de recente migratiecrisis heeft uitgewezen, kunnen ongecontroleerde secundaire bewegingen van irreguliere migranten een ernstige bedreiging van de openbare of de binnenlandse veiligheid vormen. De juiste toepassing van de bilaterale overnameovereenkomsten overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ kan van cruciaal belang zijn voor de aanpak van secundaire bewegingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. De bilaterale overeenkomsten kunnen ook helpen resultaten te

⁽¹⁾ Raadsdocument 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Raadsdocument 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

boeken die vergelijkbaar zijn met die van gerichte controles aan de binnengrenzen wat betreft het aanpakken van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, en daarbij de gevolgen voor het vrije verkeer van bonafide reizigers beperken. Het is derhalve van belang dat de lidstaten de bilaterale overnameovereenkomsten doelmatig toepassen, met inachtneming van Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie ⁽¹⁾.

- (20) De Commissie is van mening dat deze aanbeveling binnen een redelijke termijn ten uitvoer moet worden gelegd; de Commissie beveelt derhalve aan haar zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen zes maanden, ten uitvoer te leggen.
- (21) Deze aanbeveling zou ten uitvoer moeten worden gelegd met volledige eerbiediging van de grondrechten.
- (22) Deze aanbeveling zou gericht moeten zijn tot alle Schengenlanden die gebonden zijn aan titel III van Verordening (EU) 2016/399,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

Doeltreffender gebruik van politiecontroles

- 1. Teneinde de bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen het Schengengebied doeltreffend af te wenden, zouden de lidstaten zo nodig en voor zover zulks overeenkomstig hun nationale recht gerechtvaardigd is:
 - a) de politiecontroles op het gehele grondgebied, met inbegrip van de grensgebieden, moeten intensiveren;
 - b) politiecontroles moeten uitvoeren op de belangrijkste vervoersverbindingen, ook in grensgebieden;
 - c) de politiecontroles in grensgebieden moeten aanpassen op basis van voortdurende risicoanalyse en ervoor moeten zorgen dat dergelijke politiecontroles geen grenstoezicht tot doel hebben;
 - d) moeten gebruikmaken van moderne technologieën voor het monitoren van voertuigen en verkeersstromen.

Voorrang voor politiecontroles bij een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid

- 2. Als de lidstaten bij een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid overwegen hoofdstuk II van titel III van Verordening (EU) 2016/399 toe te passen, zouden zij eerst moeten nagaan of de situatie toereikend kan worden aangepakt met intensieve politiecontroles op het grondgebied, met inbegrip van de grensgebieden.

Versterking van grensoverschrijdende politiële samenwerking

- 3. Ter versterking van de grensoverschrijdende politiële samenwerking bij het aanpakken van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zouden de lidstaten:
 - a) opnieuw moeten nagaan in hoeverre zij momenteel gebruikmaken van alle beschikbare operationele instrumenten voor grensoverschrijdende politiële samenwerking, zoals gezamenlijke patrouilles, gezamenlijke operaties, gezamenlijke onderzoeksteams, grensoverschrijdende achtervolging, grensoverschrijdende observatie, en centra voor politiële en douanesamenwerking;
 - b) moeten samenwerken met naburige lidstaten om een einde te maken aan juridische of operationele belemmeringen voor een optimaal gebruik van alle operationele instrumenten voor grensoverschrijdende politiële samenwerking;
 - c) in voorkomend geval gezamenlijke dreigingsanalyses en grensoverschrijdende informatie-uitwisselingen met naburige lidstaten moeten ontwikkelen en uitvoeren ter ondersteuning van gezamenlijke maatregelen voor het aanpakken van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in gedeelde binnengrensggebieden, onder meer door middel van gecoördineerde politiecontroles in hun binnengrensggebieden;
 - d) moeten nagaan in hoeverre er behoefte is aan technische investeringen ter verbetering van gezamenlijke operaties, met name wat betreft bewaking en opsporing.

⁽¹⁾ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 66 van 11.3.2017, blz. 15).

Doeltreffend gebruik van bilaterale overnameovereenkomsten of -regelingen tussen lidstaten

4. Om te waarborgen dat politiecontroles en politieke samenwerking kunnen leiden tot de doeltreffende bestrijding van niet-toegestane secundaire bewegingen die een specifieke bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen, zouden de lidstaten:
- a) overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG onderdanen van derde landen die via hun grondgebied zijn gereisd alvorens te zijn aangehouden in een andere lidstaat, moeten terugnemen op grond van de bepalingen van bilaterale overeenkomsten of regelingen die bestonden op de datum van inwerkingtreding van die richtlijn (13 januari 2009), met name als het om naburige lidstaten gaat;
 - b) alle nodige maatregelen moeten nemen, zoals het vaststellen van operationele praktijken tussen bevoegde autoriteiten en het bevorderen van de informatie-uitwisseling tussen deze autoriteiten, teneinde te waarborgen dat de betrokken lidstaten de op dergelijke bilaterale overeenkomsten of regelingen gebaseerde procedures vlot afronden, zodat de overdracht zo snel mogelijk wordt uitgevoerd;
 - c) moeten waarborgen dat als een lidstaat besluit de bepalingen van een bilaterale overnameovereenkomst of regeling niet toe te passen, of de betrokken onderdanen van een derde land worden teruggenomen door een andere lidstaat, terugkeerprocedures worden ingesteld overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG en conform Aanbeveling (EU) 2017/432.

Gedaan te Brussel, 12 mei 2017.

Voor de Commissie
Dimitris AVRAMOPOULOS
Lid van de Commissie
