

# PRIPOROČILA

## PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2017/820

z dne 12. maja 2017

### o sorazmernih policijskih kontrolah in policijskem sodelovanju na schengenskem območju

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Na območju brez nadzora na notranjih mejah je potreben skupen odziv na čezmejne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na tem območju. Pravilno delovanje takšnega območja ni odvisno le od enotne uporabe pravnega reda Unije, temveč tudi od uporabe nacionalnih pristojnosti v zvezi z vzdrževanjem javnega reda in miru ter varovanjem notranje varnosti v skladu s cilji schengenskega pravnega reda. Za pravilno delovanje schengenskega območja ni pomembno proučiti le, kako države članice upravljajo s svojimi zunanjimi mejami, temveč tudi kako izvajajo policijska pooblastila na svojem celotnem ozemlju in na obmejnih območjih.
- (2) Komisija je leta 2012 objavila smernice za države članice glede policijskih ukrepov na območjih notranjih mej, ki spremljajo prvo polletno poročilo o delovanju schengenskega območja <sup>(1)</sup>. Na podlagi izkušenj iz zadnjih treh let bi bilo treba navedene smernice pregledati. To priporočilo je namenjeno takemu pregledu. To priporočilo temelji na izkušnjah, pridobljenih v zadnjih treh letih pri obravnavanju groženj javnemu redu ali notranji varnosti, ter dobrih praksah pri izvajanju policijskih pooblastil in čezmejnega policijskega sodelovanja, upošteveni sodni praksi o policijskih kontrolah, dosedanjih schengenskih ocenjevanjih na področju policijskega sodelovanja in novih priložnostih, ki jih ponuja tehnološki razvoj.
- (3) V skladu z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(2)</sup> neizvajanje mejnega nadzora na notranjih mejah ne vpliva na izvajanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot ga imajo mejne kontrole. Izvajanje policijskih pooblastil še zlasti ne bi smelo veljati za enakovredno izvajanju mejnih kontrol, če se policijski ukrepi ne izvajajo z namenom nadzorovanja meje, če temeljijo na splošnih policijskih informacijah ali izkušnjah glede morebitnega ogrožanja javne varnosti ter so zlasti namenjeni boju proti čezmejnemu kriminalu, če so zasnovani in izvršeni na način, ki se jasno razlikuje od sistematičnih kontrol oseb na zunanjih mejah, in se izvajajo na podlagi kontrol na kraju samem. Glede na sodbo Sodišča v zadevi Adil <sup>(3)</sup> to ni niti kumulativni niti izčrpan seznam meril, kar pomeni, da se za ta merila ne bi smelo šteti, da predpisujejo edini možen sklop policijskih ukrepov na obmejnih območjih <sup>(4)</sup>.
- (4) Določbe člena 23 Uredbe (EU) 2016/399 in besedilo člena 72 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) potrjujejo, da odprava nadzora na notranjih mejah ne vpliva na pristojnosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter zagotavljanja notranje varnosti.
- (5) Policijska pooblastila, ki se uporabljajo na celotnem ozemlju države članice, so skladna s pravom Unije. V skladu s tem lahko države članice policijske kontrole izvajajo tudi na obmejnih območjih, vključno z notranjimi obmejnimi območji, v okviru policijskih pooblastil, ki jim jih daje nacionalno pravo, ki se uporablja za celotno ozemlje.

<sup>(1)</sup> COM(2012) 230, poročilo, ki zajema obdobje od 1. novembra 2011 do 30. aprila 2012.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:sl:PDF>

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 77, 23.3.2016, str. 1).

<sup>(3)</sup> Sodba Sodišča z dne 19. julija 2012, Adil, C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508.

<sup>(4)</sup> Sodba Adil, ECLI:EU:C:2012:508, točka 65.

- (6) Glede na trenutne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti zaradi terorizma in drugih hudih čezmejnih kaznivih dejanj ter tveganje sekundarnega gibanja oseb, ki so nezakonito prečkale zunanje meje, se povečanje policijskih kontrol na celotnem ozemlju držav članic, vključno z obmejnimi območji, in izvajanje policijskih kontrol na glavnih prometnih poteh, kot so na primer avtoceste in železnice, lahko obravnava kot potrebno in upravičeno. Odločitev o takšnih kontrolah, njihova lokacija in intenzivnost ostajajo v celoti v rokah držav članic, pri čemer morajo biti kontrole vedno sorazmerne ugotovljenim grožnjam. Take kontrole se lahko izkažejo za učinkovitejše od nadzora na notranjih mejah, zlasti ker so bolj prilagodljive kot statični nadzor meje na določenih mejnih prehodih in jih je mogoče lažje prilagoditi spreminjajočim se tveganjem.
- (7) Za obmejna območja veljajo posebna tveganja v zvezi s čezmejnimi kaznivimi dejanji, lahko pa so tudi bolj izpostavljena nekaterim kaznivim dejanjem, storjenim na celotnem ozemlju, kot so vlomi, kraja vozil, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami, nedovoljeno sekundarno gibanje državljanov tretjih držav, tihotapljenje migrantov ali trgovina z ljudmi. Nevarnost kršitve pravil o zakonitosti prebivanja na ozemlju je prav tako lahko višja na obmejnih območjih. Ob upoštevanju navedenih tveganj se države članice lahko odločijo za izvajanje in okrepitev policijskih kontrol na obmejnih območjih, ki se prilagodijo posebnim tveganjem na obmejnih območjih, pod pogojem, da ti ukrepi nimajo enakovrednega učinka kot ga imajo mejne kontrole.
- (8) Sodobne tehnologije za nadzor prometnih tokov, zlasti na avtocestah in drugih pomembnih cestah, ki jih določijo države članice, lahko prispevajo k obravnavanju groženj javnemu redu ali notranji varnosti. S tega vidika bi bilo zato treba spodbujati uporabo sistemov za nadzor in spremljanje, ki omogočajo samodejno prepoznavanje registrskih tablic za namene kazenskega pregona, ob upoštevanju veljavnih pravil o videonadzoru, vključno z zaščitnimi ukrepi za varstvo podatkov. To bi lahko pripomoglo k nadzoru glavnih evropskih prometnih koridorjev, ki jih uporablja precejšnje število potnikov in vozil za gibanje po vsej Uniji, ne da bi nesorazmerno vplivalo na prometne tokove.
- (9) Države članice morajo samo v primerih policijskih pooblastil, podeljenim z nacionalno zakonodajo, ki so posebej omejena na obmejna območja in vključujejo kontrole identitete tudi brez konkretnega suma, vzpostaviti poseben okvir, ki zagotavlja, da navedene policijske kontrole niso ukrepi, ki imajo enakovreden učinek kot mejne kontrole. Čeprav je Sodišče v zadevi Melki<sup>(1)</sup> priznalo, da države članice za notranja obmejna območja lahko določijo takšna posebna policijska pooblastila, ki omogočajo okrepljeno kontrolo identitete samo na teh delih ozemlja, je odločilo, da morajo države članice v teh primerih določiti posebne določbe glede obsega in pogostosti takšnih kontrol. Poleg tega morajo države članice, če kontrola ni odvisna od vedenja preverjene osebe ali posebnih okoliščin ali informacij, ki pomenijo nevarnost kršitve za javni red ali notranjo varnost, zagotoviti potreben okvir za usmerjanje njenega izvajanja, da se prepreči, da imajo takšni policijski ukrepi enakovreden učinek kot ga imajo mejne kontrole.
- (10) V zadnjih treh letih so številne države članice okrepile policijske kontrole na obmejnih območjih v okviru povečane grožnje javnemu redu ali notranji varnosti, in sicer Avstrija, Belgija, Češka, Nemčija, Danska, Nizozemska, Francija, Italija, Slovenija in Švica. Te kontrole so včasih osredotočene na določene načine prevoza, na primer z vlakom, ali na določena obmejna območja. V tem okviru narašča tudi uporaba tehnoloških sredstev. Komisija ni izpodbijala nobenega od teh ukrepov. Nekateri od teh ukrepov so zgled dobre prakse pri obravnavanju vztrajne in povečane grožnje javnemu redu ali notranji varnosti.
- (11) V skladu z Uredbo (EU) 2016/399 se začasna ponovna uvedba nadzora na mejah lahko uporabi le v izrednih okoliščinah in kot skrajni ukrep. V tem okviru Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/246<sup>(2)</sup> izrecno spodbuja države članice, naj pred uvedbo ali podaljšanjem takšnega nadzora ocenijo, ali policijske kontrole ne bi dosegle enakih rezultatov kot začasen nadzor na notranjih mejah.
- (12) Medtem ko je v nekaterih okoliščinah lahko že od začetka jasno, da samo policijske kontrole ne bodo zadoščale za obravnavo ugotovljenih groženj javnemu redu ali notranji varnosti (na primer pri iskanju posameznih osumljencev po terorističnem napadu), pa bodo v drugih primerih cilji, podobni ciljem ponovne uvedbe nadzora na mejah, lahko doseženi z okrepljenimi policijskimi kontrolami na obmejnih območjih. Zato bi bilo treba po eni strani pred sprejetjem odločitve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah načeloma opraviti presojo drugih alternativnih ukrepov. Zlasti v primeru odločitve o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah zaradi predvidljivih dogodkov bi morale države članice dokazati, da je bila taka presoja opravljena. Po drugi strani

<sup>(1)</sup> Sodba Sodišča z dne 22. junija 2010 v združenih zadevah Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, točki 73 in 74.

<sup>(2)</sup> Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2017/246 z dne 7. februarja 2017 o priporočilu za podaljšanje začasnega nadzora na notranjih mejah v izrednih okoliščinah, ki ogrožajo splošno delovanje schengenskega območja (UL L 36, 11.2.2017, str. 59).

je v nekaterih primerih nujnih in resnih groženj javnemu redu ali notranji varnosti na ravni območja brez nadzora na notranjih mejah ali na nacionalni ravni, morda začasna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah potrebna takoj.

- (13) To priporočilo države članice spodbuja, naj bolje uporabijo svoja policijska pooblastila in pred odločitvijo o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah dajo prednost policijskim kontrolam.
- (14) Ne glede na vrsto ukrepa, ki ga država članica sprejme za obravnavanje posebnih groženj njenemu javnemu redu ali notranji varnosti, bi morala zagotoviti, da izvajanje ukrepa ne povzroča ovir za prosto gibanje oseb in pretok blaga, ki niso potrebne, utemeljene in sorazmerne s temi grožnjami javnemu redu ali notranji varnosti, ter da v celoti spoštuje temeljne pravice in zlasti načelo nediskriminacije.
- (15) Območje brez nadzora na notranjih mejah je odvisno tudi od uspešnega in učinkovitega izvajanja spremljevalnih ukrepov na področju čezmejnega policijskega sodelovanja v državah članicah. Dosedanja schengenska ocenjevanja na področju policijskega sodelovanja so izpostavila, da čeprav so države članice na splošno pravno skladne s schengenskim pravnim redom, številne ovire ovirajo praktično uporabo nekaterih instrumentov za čezmejno policijsko sodelovanje, ki so na voljo državam članicam. Države članice bi bilo treba torej spodbujati, naj odpravijo ovire za boljše obravnavanje čezmejnih groženj.
- (16) Skupne policijske patrulje in drugi obstoječi instrumenti za operativno policijsko sodelovanje prispevajo k notranji varnosti na območju brez nadzora na notranjih mejah. Skupne patrulje na mednarodnih vlakih na primer nedvomno krepijo varnost, in sicer s preprečevanjem situacij, v katerih neravnovesje pri nadzoru oslabi prizadevanja, ki se izvajajo le na eni strani meje. Številne države članice so vzpostavile prakse, ki spodbujajo ali dovoljujejo izvajanje skupnih policijskih operacij (na primer skupne policijske postaje, ki sta jih Nemčija in Poljska vzpostavili na svoji meji in se osredotočajo na skupno patroljiranje ter druge operacije, male ekipe za skupne preiskave na avstrijsko-češki meji, skupne patrulje na vlakih v Avstriji, Nemčiji, Franciji, Italiji in na Madžarskem ali zaposlovanje državljanov drugih držav članic v nemški policiji, zlasti za patroljiranje v obmejnih regijah). Druge države članice bi bilo treba spodbujati k uporabi teh najboljših praks.
- (17) Skupna analiza groženj in čezmejna izmenjava informacij med državami članicami, ki si delijo obmejne regije, lahko pomagata pri oblikovanju učinkovitih policijskih kontrol za obravnavanje ugotovljenih groženj. Takšno sodelovanje lahko zajema tveganja glede določenih čezmejnih prometnih poti in tudi glede določenih prevoznih sredstev, ki se pogosto uporabljajo pri kriminalnih dejavnostih, da bi se omogočile usmerjene policijske kontrole pred nadzorom na mejah. Take policijske kontrole lahko zagotovijo skupni instrument za obravnavanje groženj javnemu redu ali notranji varnosti, s katerimi se soočajo zadevne države članice. Zato je pomembno, da se države članice spodbuja, naj dodatno razvijejo čezmejno sodelovanje.
- (18) Za krepitev čezmejnega policijskega sodelovanja lahko države članice zaprosijo za podporo Komisije pri izvajanju tega priporočila. Taka podpora lahko prispeva na primer k lažji izmenjavi najboljših praks med izvajalci in nosilci odločanja v državah članicah ter okrepitvi sodelovanja med državami članicami in zadevnimi agencijami (Europol in Evropska agencija za mejno in obalno stražo). Prispeva lahko tudi k nadaljnji krepitvi struktur čezmejnega sodelovanja, kot so centri za policijsko in carinsko sodelovanje. Poleg tega bo Komisija podpirala posodobitev „schengenskega kataloga“ <sup>(1)</sup> iz leta 2011, ki med drugim opredeljuje najboljšo prakso na področju operativnega čezmejnega policijskega sodelovanja, in nacionalnih podatkovnih listov „Priročnika o čezmejnih operacijah“ <sup>(2)</sup>, in sicer na podlagi informacij, prejetih od držav članic.
- (19) Kot je pokazala nedavna migracijska kriza, lahko nenadzorovano sekundarno gibanje migrantov brez urejenega statusa pomeni resno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti. Ustrezno izvajanje dvostranskih sporazumov o ponovnem sprejemu v skladu s členom 6(3) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta <sup>(3)</sup> je lahko bistvenega pomena pri odpravljanju sekundarnih gibanj nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav. Dvostranski sporazumi lahko pri obravnavanju groženj javnemu redu ali notranji varnosti ravno tako pomagajo

<sup>(1)</sup> Dokument Sveta 15785/3/10 Rev 3.

<sup>(2)</sup> Dokument Sveta 10505/4/09 Rev 4.

<sup>(3)</sup> Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

doseči podobne rezultate kot ciljno usmerjene mejne kontrole na notranjih mejah, obenem pa omejujejo vpliv na gibanje dobronamernih potnikov. Zato je pomembno, da države članice učinkovito uporabljajo dvostranske sporazume o ponovnem sprejemu ob upoštevanju Priporočila Komisije (EU) 2017/432 <sup>(1)</sup>.

- (20) Evropska komisija meni, da je to priporočilo treba začeti izvajati v razumnem času, zato priporoča, da se začne uporabljati takoj, ko je mogoče, in najpozneje v 6 mesecih.
- (21) To priporočilo bi bilo treba izvajati ob doslednem spoštovanju temeljnih pravic.
- (22) To priporočilo bi bilo treba nasloviti na vse schengenske države, ki jih zavezuje naslov III Uredbe (EU) 2016/399 –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

### **Učinkovitejša uporaba policijskih kontrol**

- (1) Da bi ustrezno odpravile grožnje javnemu redu ali notranji varnosti na schengenskem območju, bi države članice, če je to potrebno in upravičeno na podlagi nacionalne zakonodaje, morale:
  - (a) poostri policijske kontrole na celotnem ozemlju, tudi na obmejnih območjih;
  - (b) izvajati policijske kontrole na glavnih prometnih poteh, tudi na obmejnih območjih;
  - (c) prilagoditi policijske kontrole na obmejnih območjih na podlagi stalne ocene tveganja, hkrati pa zagotoviti, da se navedene policijske kontrole ne izvajajo z namenom nadzorovanja meje;
  - (d) uporabiti sodobne tehnologije za spremljanje vozil in prometnih tokov.

### **Dajanje prednosti policijskim kontrolam v primeru resne grožnje notranji varnosti ali javnemu redu**

- (2) Kadar imajo v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti države članice namen uporabiti poglavje II naslova III Uredbe (EU) 2016/399, bi morale najprej oceniti, ali bi lahko takšne grožnje ustrezno obravnavale z okrepitevijo policijskih kontrol na ozemlju, vključno z obmejnimi območji.

### **Krepitev čezmejnega policijskega sodelovanja**

- (3) Za krepitev čezmejnega policijskega sodelovanja pri obravnavanju groženj javnemu redu ali notranji varnosti bi morale države članice:
  - (a) ponovno oceniti, v kakšnem obsegu so trenutno v uporabi vsi razpoložljivi instrumenti čezmejnega operativnega sodelovanja, kot so skupne patrulje, skupne operacije, skupne preiskovalne ekipe, čezmejna zasledovanja, čezmejni nadzor, centri za policijsko in carinsko sodelovanje;
  - (b) sodelovati s sosednjimi državami članicami, da bi odpravile pravne ali operativne ovire za polno uporabo vseh čezmejnih operativnih policijskih instrumentov za sodelovanje;
  - (c) po potrebi oblikovati in izvesti skupno analizo groženj in čezmejno izmenjavo informacij s sosednjimi državami članicami, da bi podprle skupne ukrepe za obravnavanje groženj javnemu redu ali notranji varnosti na skupnih notranjih obmejnih območjih, vključno z usklajenimi policijskimi kontrolami na svojih notranjih obmejnih območjih;
  - (d) oceniti potrebo po tehničnih naložbah za okrepitev skupnih operacij, zlasti za nadzor in odkrivanje.

<sup>(1)</sup> Priporočilo Komisije (EU) 2017/432 z dne 7. marca 2017 o povečanju učinkovitosti vrnitev pri izvajanju Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 66, 11.3.2017, str. 15).

**Učinkovita uporaba dvostranskih sporazumov ali ureditev o ponovnem sprejemu med državami članicami**

- (4) Za zagotovitev, da policijske kontrole in policijsko sodelovanje lahko prispevajo k učinkovitemu boju proti nedovoljenim sekundarnim gibanjem, kadar ta gibanja pomenijo posebno grožnjo javnemu redu ali notranji varnosti, bi morale države članice:
- (a) v skladu s členom 6(3) Direktive 2008/115/ES ponovno sprejeti državljane tretjih držav, ki so prečkali njihovo ozemlje, preden so bili prijeti v drugi državi članici, na podlagi določb dvostranskih sporazumov ali ureditev, ki veljajo na dan začetka veljavnosti navedene direktive (13. januarja 2009), zlasti med sosednjimi državami;
  - (b) sprejeti vse potrebne ukrepe, vključno z vzpostavitvijo operativnih praks med pristojnimi organi in olajšanjem izmenjave informacij med njimi, da se zagotovi, da zadevne države članice čim prej zaključijo postopke iz teh dvostranskih sporazumov ali ureditev, s čimer se zagotovi, da se predaja izvede čim prej;
  - (c) zagotoviti, da kadar se država članica odloči, da ne bo uporabila določb dvostranskega sporazuma ali ureditve o ponovnem sprejemu, ali če zadevne državljane tretje države ponovno sprejme druga država članica, se postopki vračanja začnejo v skladu z Direktivo 2008/115/ES in v skladu s Priporočilom (EU) 2017/432.

V Bruslju, 12. maja 2017

*Za Komisijo*  
Dimitris AVRAMOPOULOS  
*Član Komisije*

---