

REKOMMENDATIONER

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2017/820

av den 12 maj 2017

om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

- (1) I ett område utan kontroller vid de inre gränserna är det nödvändigt att gemensamt ingripa mot gränsöverskridande hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i det området. För att ett sådant område ska fungera väl krävs det inte bara en enhetlig tillämpning av EU:s regelverk, utan även att nationella behörigheter att upprätthålla lag och ordning och skydd av den inre säkerheten tillämpas i enlighet med målen i Schengenregelverket. För att Schengenområdet ska fungera är det viktigt att inte enbart ta hänsyn till hur medlemsstaterna hanterar sina yttre gränser, utan även hur de utövar sina polisiära befogenheter, såväl över hela territoriet som i gränsområdena.
- (2) År 2012 utfärdade kommissionen riktlinjer för medlemsstaterna avseende polisens åtgärder i de inre gränsområdena samtidigt som den första halvårsrapporten om Schengenrådets funktion offentliggjordes⁽¹⁾. Mot bakgrund av erfarenheterna från de senaste tre åren bör riktlinjerna ses över. Detta är syftet med denna rekommendation. Rekommendationen utgår ifrån de senaste tre årens lärdomar av att bemöta hoten mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten och bygger på god praxis vid utövandet av polisiära befogenheter och gränsöverskridande polissamarbete, relevant rättspraxis om poliskontroller, Schengenutvärderingar som hittills genomförts inom ramen för polissamarbete och nya möjligheter till följd av den tekniska utvecklingen.
- (3) I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399⁽²⁾ får inte avsaknad av gränskontroller vid de inre gränserna påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Utövandet av polisiära befogenheter får särskilt inte anses ha samma verkan som in- och utresekontroller när de polisiära åtgärderna inte syftar till gränskontroll, när de bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, när de utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna och när de utförs som stickprovskontroller. Såsom framgår av domstolens dom i Adil-målet⁽³⁾ är detta varken någon kumulativ eller uttömmande uppräkningslista över kriterier, vilket innebär att dessa inte bör betraktas som de enda möjliga polisiära åtgärderna i gränsområden⁽⁴⁾.
- (4) Bestämmelserna i artikel 23 i förordning (EU) 2016/399 och ordalydelsen i artikel 72 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bekräftar att avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte har påverkat medlemsstaternas befogenheter att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.
- (5) Polisiära befogenheter som är tillämpliga på en medlemsstats territorium är förenliga med unionsrätten. Medlemsstaterna får därför utföra poliskontroller även i gränsområden, inbegripet inre gränsområden, i överensstämmelse med de befintliga polisiära befogenheterna enligt den nationella rätt som gäller för hela territoriet.

⁽¹⁾ COM(2012) 230, Halvårsrapport om Schengenrådets funktion 1 november 2011–30 april 2012.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:SV:PDF>

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽³⁾ Domstolens dom av den 19 juli 2012, Adil, C-278/12 PPU, ECLI:EU:C:2012:508.

⁽⁴⁾ Dom i målet Adil, ECLI:EU:C:2012:508, punkt 65.

- (6) Under nuvarande omständigheter, med hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten till följd av terrorism och annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet, och risken för sekundära förflyttningar av personer som har passerat de yttre gränserna irreguljärt, kan en intensifiering av poliskontroller i hela territoriet i medlemsstaterna, inbegripet i gränsområden, och genomförande av poliskontroller längs huvudtransportlederna, såsom motorvägar och järnvägar, anses vara nödvändigt och motiverat. Beslut om den typen av kontroller, var de ska äga rum och hur omfattande de ska vara ligger fortfarande helt och hållet i medlemsstaternas händer, och ska alltid stå i proportion till de identifierade hoten. Sådana kontroller kan visa sig vara effektivare än kontroller vid de inre gränserna, särskilt då de är mer flexibla än statiska gränskontroller vid vissa gränsövergångsställen och lättare kan anpassas till föränderliga risker.
- (7) Gränsområden kan vara utsatta för särskilda risker när det gäller gränsöverskridande brottslighet, och kan också vara mer utsatta för vissa brott som begåtts över hela territoriet såsom inbrott, fordonsstöld, olaglig narkotikahandel, otillåten sekundär förflyttning av tredjelandsmedborgare, smuggling av migranter eller människohandel. Risken för överträdelse av reglerna om laglig vistelse inom territoriet kan också vara högre i gränsområden. Med beaktande av dessa risker får medlemsstaterna besluta att utföra och intensifiera poliskontroller i gränsområden, som är anpassade till de specifika riskerna i gränsområden, i den mån dessa åtgärder inte har samma verkan som in- och utresekontroller.
- (8) Modern teknik för att övervaka trafikflödena, framför allt på motorvägar och andra viktiga vägar som fastställts av medlemsstaterna, kan vara till hjälp när det gäller att bemöta hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Ur det perspektivet bör därför användningen av övervakningssystem som möjliggör automatisk nummerplåtsavläsning för brottsbekämpande ändamål uppmuntras, med förbehåll för tillämpliga regler om kameraövervakning, inklusive uppgiftsskyddsgarantier. Detta skulle kunna vara till hjälp vid övervakningen av de största europeiska transportkorridorerna, som används av ett mycket stort antal resenärer och fordon för förflyttning inom unionen, utan att det får oproportionerliga effekter på trafikflödet.
- (9) Endast när det gäller polisiära befogenheter enligt nationell lagstiftning, som är särskilt begränsade till gränsområden och som medför identitetskontroll även utan konkreta misstankar, är medlemsstaterna skyldiga att tillhandahålla särskilda föreskrifter för att säkerställa att dessa poliskontroller inte utgör åtgärder som får samma verkan som gränskontroller. I domen i Melki-målet⁽¹⁾ erkände domstolen att medlemsstaterna får fastställa sådana särskilda polisiära befogenheter i områden vid de inre gränserna som möjliggör ökade identitetskontroller endast i de delarna av territoriet. Domstolen slog dock fast att i sådana fall måste medlemsstaterna föreskriva särskilda bestämmelser vad avser omfattningen och frekvensen av sådana kontroller. Om en kontroll inte beror på den kontrollerade personens beteende eller särskilda omständigheter eller uppgifter som medför en risk för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, måste medlemsstaterna dessutom tillhandahålla nödvändiga föreskrifter för att styra den praktiska tillämpningen för att undvika att sådana polisiära åtgärder får samma verkan som gränskontroller.
- (10) Under de tre senaste åren har ett antal medlemsstater intensifierat poliskontrollerna i gränsområdena mot bakgrund av det ökade hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten (i Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Slovenien, Tjeckien, Tyskland och Österrike). Kontrollerna har ibland varit inriktade på enskilda transportmedel, t.ex. tåg, eller särskilda gränsområden. Tekniska hjälpmedel används också allt oftare i detta sammanhang. Kommissionen har inte ifrågasatt något av dessa fall. Vissa av fallen utgör exempel på god praxis för att bemöta ihållande och ökande hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten.
- (11) I enlighet med förordning (EU) 2016/399 får ett tillfälligt återinförande av gränskontroller endast tillämpas under exceptionella omständigheter, som en sista utväg. I detta sammanhang uppmuntras medlemsstaterna uttryckligen i rådets genomförandebeslut (EU) 2017/246⁽²⁾ att göra en bedömning av huruvida poliskontroller inte skulle uppnå samma resultat som tillfälliga kontroller vid de inre gränserna, innan man inför eller förlänger sådana kontroller.
- (12) Även om det under vissa omständigheter kan stå klart redan från början att poliskontroller i sig inte är tillräckliga för att bemöta de identifierade hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten (till exempel i sökandet efter särskilda misstänkta efter en terroristattacker), kan man i andra fall tillämpa förstärkta poliskontroller i gränsområden för eftersträva samma mål som kan uppnås med hjälp av återinförda gränskontroller. Därför bör beslutet om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i princip föregås av en bedömning av alternativa åtgärder. Särskilt vid beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna till följd av förutsebara händelser bör medlemsstaterna kunna visa att en sådan bedömning

⁽¹⁾ Domstolens dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punkterna 73 och 74.

⁽²⁾ Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/246 av den 7 februari 2017 om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionsättet för Schengenområdet (EUT L 36, 11.2.2017, s. 59).

har gjorts. Samtidigt kan det i specifika fall som gäller brådskande och allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i ett område utan inre gränskontroll eller på nationell nivå vara nödvändigt att omedelbart tillfälligt återinföra kontroller vid de inre gränserna.

- (13) I denna rekommendation uppmantras medlemsstaterna att i större utsträckning använda sina polisiära befogenheter och ge företräde åt poliskontroller innan man beslutar om tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna.
- (14) Oavsett vilka åtgärder en medlemsstat vidtar för att avhjälpa ett specifikt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet, bör man se till att genomförandet av åtgärden inte leder till hinder för den fria rörligheten för personer och varor som inte är nödvändiga, motiverade och proportionella i förhållande till hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, och se till att man fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna och principen om icke-diskriminering.
- (15) Området utan inre gränskontroller bygger även på en ändamålsenlig och effektiv tillämpning från medlemsstaternas sida av kompletterande åtgärder i fråga om gränsöverskridande polissamarbete. De Schengenuvärderingar som hittills genomförts på området för polissamarbete har visat att även om medlemsstaterna i allmänhet rättsligt följer Schengenregelverket finns det ett antal hinder för den praktiska användningen av vissa av de gränsöverskridande verktygen för polissamarbete som är tillgängliga för medlemsstaterna. Medlemsstaterna bör därför uppmantras att ta itu med dessa hinder för att bättre kunna bemöta gränsöverskridande hot.
- (16) Gemensamma polispatruller och andra befintliga verktyg för operativt polissamarbete bidrar till den inre säkerheten i området utan kontroll vid de inre gränserna. Gemensam patrullering ombord på gränsöverskridande tåg höjer t.ex. tydligt säkerheten genom att förhindra situationer där bristen på symmetri i kontrollerna undergräver insatser som endast vidtas på den ena sidan av gränsen. Ett antal medlemsstater har inrättat förfaranden som kan underlätta eller möjliggöra polisiär samtjänstgöring (till exempel de gemensamma polisstationer som Tyskland och Polen har inrättat vid sina gränser med inriktning på gemensam patrullering och andra insatser eller de mikroteam som inrättats för gemensamma utredningar vid gränsen mellan Österrike och Ungern, gemensam patrullering på tåg i Österrike, Tyskland, Frankrike, Italien och Ungern, eller den tyska polisens rekrytering av medborgare från andra medlemsstater, särskilt för patrullering i gränsregionerna). Övriga medlemsstater bör uppmantras att följa denna bästa praxis.
- (17) Gemensamma hotbildsanalyser och gränsöverskridande informationsutbyte mellan medlemsstater som delar gränsregioner kan bidra till utformningen av effektiva poliskontroller för att hantera fastställda hot. Ett sådant samarbete kan omfatta riskerna på särskilda gränsöverskridande trafikleder, samt särskilda transportmedel som ofta används i brottslig verksamhet, för att möjliggöra riktade poliskontroller före gränsområden. Sådana poliskontroller kan utgöra ett gemensamt verktyg för att bemöta hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i de berörda medlemsstaterna. Därför är det viktigt att uppmantra medlemsstaterna att utveckla det gränsöverskridande samarbetet ytterligare.
- (18) Vid genomförandet av denna rekommendation kan medlemsstaterna ansöka om stöd från kommissionen för att stärka det gränsöverskridande polissamarbetet. Sådant stöd kan bidra till att underlätta utbytet av bästa praxis bland rättstillämpare och beslutsfattare i medlemsstaterna, och förbättra samarbetet mellan medlemsstater och berörda byråer (Europol och Europeiska gräns- och kustbevakningen). Det kan även bidra till att ytterligare förbättra de gränsöverskridande samsamarbetsstrukturerna, såsom tullsamarbetscentrumen. Kommissionen kommer dessutom att på grundval av bidrag från medlemsstaterna stödja uppdateringen av 2011 års "Schengenkatalog" ⁽¹⁾, som bland annat fastställer bästa praxis för det operativa polissamarbetet över gränserna, och de nationella faktabladerna i "handboken om gränsöverskridande insatser" ⁽²⁾.
- (19) Något som den senaste tidens migrationskris visat är att okontrollerade sekundära förflyttningar av irreguljära migranter kan utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. En korrekt tillämpning av bilaterala avtal om återtagande i enlighet med artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG ⁽³⁾ kan vara till hjälp när det gäller hanteringen av sekundära förflyttningar av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU. De bilaterala överenskommelserna kan också bidra till att uppnå liknande

⁽¹⁾ Rådets dokument 15785/3/10, rev. 3.

⁽²⁾ Rådets dokument 10505/4/9, rev. 4.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98).

resultat som i samband med riktade gränskontroller vid de inre gränserna när det gäller att bemöta hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, samtidigt som man begränsar inverkan på rörligheten för resenärer med ärligt uppsåt. Det är därför viktigt att medlemsstaterna tillämpar de bilaterala återtagandeavtalen på ett effektivt sätt, samtidigt som man beaktar kommissionens rekommendation (EU) 2017/432 ⁽¹⁾.

- (20) Kommissionen anser att det krävs en rimlig tidsfrist för genomförandet av denna rekommendation. Kommissionen föreslår därför att den bör genomföras så snart som möjligt och senast inom 6 månader.
- (21) Denna rekommendation bör genomföras med fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna.
- (22) Denna rekommendation bör riktas till alla Schengenstater som är bundna av avdelning III i förordning (EU) 2016/399.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

Effektivare användning av poliskontroller

1. För att på ett lämpligt sätt avhjälpa hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten inom Schengenområdet bör medlemsstaterna, när så behövs och är motiverat i enlighet med nationell lagstiftning, göra följande:
 - a) Intensifiera poliskontrollerna i hela landet, inbegripet i gränsområden.
 - b) Utföra poliskontroller på de stora transportlederna, inbegripet i gränsområdena.
 - c) Anpassa poliskontrollerna i gränsområden på grundval av en kontinuerlig riskbedömning, samtidigt som det säkerställs att dessa poliskontroller inte syftar till gränskontroll.
 - d) Använda modern teknik för att kunna övervaka fordon och trafikflöden.

Ge företräde för poliskontroller vid ett allvarligt hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen

2. I en situation där det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten bör medlemsstater som överväger att tillämpa kapitel II i avdelning III i förordning (EU) 2016/399 först undersöka om situationen kan lösas på ett tillfredsställande sätt genom att öka poliskontrollerna inom territoriet, inbegripet i gränsområdena.

Stärka det gränsöverskridande polissamarbetet

3. För att stärka det gränsöverskridande polissamarbetet för att bemöta hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten bör medlemsstaterna göra följande:
 - a) Göra en ny bedömning av i vilken omfattning de för närvarande använder alla tillgängliga gränsöverskridande polisiära operativa samarbetsverktyg, som exempelvis gemensam patrullering, gemensamma operationer, gemensamma utredningsgrupper, förföljande över gränserna, gränsöverskridande övervakning eller centrum för polis- och tullsamarbete.
 - b) Arbeta tillsammans med de angränsande medlemsstaterna för att undanröja juridiska eller operativa hinder för ett fullständigt utnyttjande av alla verktyg för gränsöverskridande operativt polissamarbete.
 - c) I tillämpliga fall utveckla och genomföra gemensamma hotbildsanalyser och gränsöverskridande informationsutbyte med de angränsande medlemsstaterna i syfte att stödja gemensamma åtgärder för att bemöta hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i gemensamma inre gränsområden, bland annat genom samordnade poliskontroller i de inre gränsområdena.
 - d) Bedöma behovet av tekniska investeringar för att stärka gemensamma insatser, särskilt för övervakning och upptäckt.

⁽¹⁾ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/432 av den 7 mars 2017 om effektivare återvändanden vid tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG (EUT L 66, 11.3.2017, s. 15).

Effektiv användning av bilaterala återtagandavtal eller överenskommelser mellan medlemsstaterna

4. För att säkerställa att poliskontroller och polissamarbete kan leda till verkningsfullt hinder för otillåtna sekundära förflyttningar när dessa rörelser utgör ett specifikt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten bör medlemsstaterna göra följande:
- a) I enlighet med artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG återta tredjelandsmedborgare som transiterat på deras territorium innan de grips i en annan medlemsstat, inom ramen för bestämmelserna i de bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag då direktiv trädde i kraft (den 13 januari 2009), särskilt mellan angränsande medlemsstater.
 - b) Vidta alla nödvändiga åtgärder, bland annat fastställa operativ praxis mellan behöriga myndigheter och underlätta utbytet av information mellan dem, i syfte att säkerställa att förfaranden enligt sådana bilaterala avtal eller överenskommelser slutförs skyndsamt av de berörda medlemsstaterna, för att säkerställa att överföringen utförs så snart som möjligt.
 - c) I fall då en medlemsstat beslutar att inte tillämpa bestämmelserna i ett bilateralt avtal eller arrangemang, eller om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat, säkerställa att förfaranden för återvändande inleds i enlighet med direktiv 2008/115/EG och i överensstämmelse med rekommendation (EU) 2017/432.

Utfärdad i Bryssel den 12 maj 2017.

På kommissionens vägnar
Dimitris AVRAMOPOULOS
Ledamot av kommissionen
