



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.12.2021
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om operativt polissamarbete

{SWD(2021) 375 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget¹

Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) ska EU erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.

Området med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser kan garanteras med hjälp av bland annat ett starkt polissamarbete och straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna². Poliser i en medlemsstat bör därför samarbeta effektivt och systematiskt med poliser i andra delar av EU. Men polissamarbetet mellan medlemsstaterna varierar fortfarande kraftigt. Utan ett tillräckligt omfattande samarbete mellan medlemsstaternas polisstyrkor kommer brottslingar att oförtröttligt fortsätta att verka runtom i medlemsstaterna och utnyttja de olika nationella jurisdiktionerna, samtidigt som irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar kommer att förbli en utmaning.

De tragiska händelserna i Engelska kanalen för ett litet tag sedan belyste än en gång behovet av ett starkt polissamarbete, vilket återspeglas i Frankrikes, Belgiens, Nederländernas och Tysklands beslut av den 28 november 2021 att stärka det operativa polissamarbetet för att bekämpa smuggling av migranter.

Gränsöverskridande brottslighet och de relaterade säkerhetshoten har per definition ett internationellt sammanhang. Som anges i strategin för EU:s säkerhetsunion³ utsätts EU för föränderliga och alltmer komplexa säkerhetshot. Dessa hot sprids över gränserna och utgörs av brottslingar och organiserade kriminella grupper som ägnar sig åt många olika typer av brottslig verksamhet. Som framhålls i EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025⁴ utgör organiserad brottslighet ett betydande hot mot EU:s medborgare, företag och statliga institutioner samt mot själva ekonomin. Genom att verka inom olika jurisdiktioner undgår de kriminella grupperna upptäckt och utnyttjar skillnaderna i nationella lagar. Tillsammans med det åtföljande förslaget till ett direktiv om informationsutbyte syftar detta förslag till att inrätta en kodex för polissamarbete med målet att rationalisera, förbättra, utveckla, modernisera och underlätta det brottsbekämpande samarbetet mellan berörda nationella organ och därigenom stödja medlemsstaterna i deras kamp mot grov och organiserad brottslighet och terrorism.

Enligt EU:s hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet 2021 (EU Socta) kännetecknas den organiserade brottsligheten av nätverk, där samarbetet mellan brottslingar är dynamiskt, systematiskt och drivs av vinstorienterade intressen. Nästan 70 % av de

¹ Med *polissamarbete* avses i denna rekommendation samarbete som omfattar alla medlemsstaters behöriga brottsbekämpande myndigheter, däribland polis, gendarmer, gränsbevakningar, tullmyndigheter och andra specialiserade brottsbekämpande myndigheter, i syfte att förebygga, upptäcka och utreda brott. Om inget annat anges omfattar begreppet *gränsöverskridande* i) gränsöverskridande insatser som inbegriper två eller flera angränsande medlemsstater (t.ex. vid förföljande) och ii) transnationella insatser som inbegriper icke-angränsande medlemsstater (t.ex. utstationering av poliser i en annan medlemsstat under turistsäsongen eller vid ett större evenemang) eller angränsande medlemsstater i ett område som inte ligger vid gränserna.

² COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

³ COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

⁴ COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

kriminella nätverken är verksamma i fler än tre medlemsstater. Omkring 65 % av de kriminella nätverk som är verksamma i EU består av medlemmar med olika nationaliteter. Över 80 % av de kriminella nätverk som rapporterats sysslar med vanliga former av gränsöverskridande brottslighet, såsom handel med narkotika, egendomsbrott, människohandel och smuggling av migranter⁵. I EU Socta 2021 och den europeiska narkotikarapporten från Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk⁶ identifieras områden där den grova och organiserade brottsligheten verkar öka. Viktiga platser som gränsregioner, flygplatser, motorvägar och färjeförbindelser i EU lockar brottslingar, bland annat på grund av deras geografiska läge. I gränsregioner utnyttjar brottslingar de naturliga skillnader mellan enskilda jurisdiktioner som skapar möjligheter att undkomma brottsbekämpningen och ger tillgång till flera marknader⁷. Brottslingars rörlighet inom EU skapar utmaningar när det gäller att förebygga och bekämpa brottshot⁸ och att trygga den allmänna säkerheten.

Samtidigt befinner sig EU, som nämns i agendan för terrorismbekämpning från december 2020⁹, på hög terrorberedskapsnivå. Brottslingar och terrorister använder informations- och kommunikationsteknik för att kommunicera sinsemellan och förbereda och genomföra sin brottsliga verksamhet¹⁰.

Området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*¹¹) är världens största område med fri rörlighet. Det gör det möjligt för mer än 420 miljoner människor att röra sig fritt och för varor och tjänster att flöda obehindrat. I EU täcks ungefär 40 % av territoriet av inre gränsområden, där 30 % av befolkningen, eller omkring 150 miljoner människor, bodde 2017. År 2017 pendlade nästan 2 miljoner människor över gränserna, däribland 1,3 miljoner gränsöverskridande arbetare¹². Under 2018 gjorde EU-invånarna 1,1 miljarder resor, av antingen yrkesmässiga eller personliga skäl, vilket var en ökning med 11 % sedan 2014. Covid-19-pandemin har minskat rörligheten inom EU på grund av karantänkrav, reserestriktioner, begränsningar av det offentliga livet och nedstängningar¹³. Men flödena av människor kommer troligen att fortsätta att vara betydande i framtiden, särskilt när livet så småningom återgår till det normala. Schengenområdet är en symbol för det sammanlänkade Europa och banden mellan européerna¹⁴. Det bidrar också till att den inre marknaden fungerar effektivt och därmed till tillväxten i EU:s ekonomi¹⁵.

⁵ Europol (2021), *European Union serious and organised crime threat assessment, a corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

⁶ Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (2021), *European Drug Report 2021: Trends and Developments*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

⁷ Europol (2021), EU Socta 2021.

⁸ Internationell rörlighet är ett utmärkande drag för kriminella nätverk. Organiserade egendomsbrott begås till exempel i EU främst av rörliga organiserade kriminella grupper och just rörligheten är deras främsta sätt att undvika upptäckt och minimera risken för gripande. Europol (2021), EU Socta 2021. COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

¹⁰ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning som åtföljer Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/794 vad gäller Europolns samarbete med privata parter, Europolns behandling av personuppgifter till stöd för brottsutredningar och Europolns roll inom forskning och innovation, SWD(2020) 543 final, 9.12.2020.

¹¹ Schengenområdet består av 26 europeiska länder: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Schweiz, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

¹² Europeiska kommissionen (2017), [Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden](#).

¹³ *Pandemic profiteering. How criminals exploit the COVID-19 crisis*, Europol, mars 2020.

¹⁴ Särskild Eurobarometer 474: Schengenområdet,

Under senare år har Schengenområdet upprepade gånger satts på prov genom en rad kriser och utmaningar. Flera medlemsstater har återinfört kontroller vid de inre gränserna, främst på grund av irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar¹⁶, som enligt dem utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Otillåtna förflyttningar inom Schengenområdet – om de inte har samband med en större migrationskris eller strukturella brister i förvaltningen av de yttre gränserna¹⁷ – bör åtgärdas på annat sätt än genom kontroller vid de inre gränserna, vilka endast får användas som en sista utväg för att hantera konkreta hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen. Dessa fortsatta kontroller vid de inre gränserna har visat att det finns utrymme för förbättringar när det gäller användningen av poliskontroller och polissamarbete, förfaranden som möjliggör förenklat återtagande mellan medlemsstaterna och tillämpningen av bilaterala avtal och arrangemang i detta sammanhang, i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG¹⁸. Det bör påpekas, i enlighet med skäl 8 i kommissionens rekommendation (EU) 2017/432¹⁹, att en effektiv återvändandepolitik för unionen kräver ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder för gripande och identifiering av irreguljära migranter. Om de här åtgärderna kombineras har de potential att ge samma resultat som tillfälliga kontroller vid de inre gränserna när det gäller att kontrollera otillåtna förflyttningar, med mindre inskränkningar i den fria rörligheten för personer, varor och tjänster.

Polissamarbetsverktyg som en utveckling av Schengenregelverket

De rekommendationer om operativt polissamarbete som fastställs i denna rekommendation bidrar till utvecklingen av Schengenreglerna.

För det första utformades en av pelarna i EU:s rättsliga ram för polissamarbetet för 30 år sedan genom konventionen om tillämpning av Schengenavtalet²⁰ (*Schengenkonventionen*), långt före ovannämnda kriser och utmaningar som har förändrat verkligheten i Schengenområdet. I Schengenkonventionen fastställs ett antal skyldigheter för de avtalsslutande parterna när det gäller polissamarbete för att motverka eventuella säkerhetsbrister som orsakas av avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna. I synnerhet fastställs i Schengenkonventionen ett antal grundläggande regler för genomförandet av gränsöverskridande förföljande och gränsöverskridande övervakning.

För det andra är gemensamma patruller och andra insatser direkt kopplade till utvecklingen av Schengenregelverket, inbegripet artikel 39.1 i Schengenkonventionen om bistånd mellan myndigheter, som möjliggör den politik som omfattas av Schengenreglerna. Gemensam patrullering och gemensamma insatser regleras i avtal om gränsöverskridande samarbete

https://data.europa.eu/data/datasets/s2218_89_3_474_eng?locale=sv

¹⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*, COM(2021) 277 final.

¹⁶ Andra vanliga orsaker som anmälts av medlemsstaterna är migrationskrisen 2015/2016, det ihållande terroristhotet och covid-19-pandemin.

¹⁷ Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) ([EUT L 77, 23.3.2016, s. 1](#)) får gränskontroller tillfälligt återinföras endast för en begränsad period under exceptionella omständigheter (såsom migrationskrisen 2015/2016) och som en sista utväg.

¹⁸ 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).

¹⁹ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/432 av den 7 mars 2017 om effektivare återvändanden vid tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG.

²⁰ EGT L 239, 22.9.2000, s. 19.

mellan medlemsstaterna. I Prümbesluten²¹ från 2008 fastställdes ett antal grundläggande regler för hur man ska genomföra gemensam patrullering och andra gemensamma insatser över EU:s inre gränser samt gränsöverskridande bistånd vid katastrofer och allvarliga olyckor. Tyngdpunkten i Prümbesluten låg visserligen på det automatiska utbytet av DNA-uppgifter, fingeravtrycksuppgifter och uppgifter ur fordonsregister, och avsnitten om gemensamma patruller och insatser betecknades därmed inte som en utveckling av Schengenregelverket, men med tanke på deras gränsöverskridande karaktär är det sannolikt att avsnitten skulle ha utgjort en utveckling av Schengenregelverket om de hade antagits separat.

För det tredje sker operativt polissamarbete mellan medlemsstaterna också på grundval av nationell rätt, med beaktande av icke-bindande rådsdokument, inbegripet god praxis (*Schengenkatalogen*²²) och riktlinjer (riktlinjer för gemensamma kontaktpunkter, riktlinjer för centrumen för polis- och tullsamarbete samt handböcker om informationsutbyte och gränsöverskridande insatser inom brottsbekämpning). De gemensamma kontaktpunkterna²³ och centrumen för polis- och tullsamarbete²⁴ har inrättats som en direkt följd av behovet av att utbyta relevant information efter avskaffandet av de inre gränserna. De Schengenassocierade länderna²⁵ har också inrättat centrum för polis- och tullsamarbete och nationella gemensamma kontaktpunkter.

För det fjärde har medlemsstaterna systematiskt kompletterat och utvidgat denna grundläggande rättsliga Schengenram med bilaterala och multilaterala samarbetsavtal sinsemellan. Kommissionen känner till åtminstone 60 sådana avtal runtom i EU, alla olika varandra. De Schengenassocierade länderna har också ingått sådana avtal om operativt samarbete med medlemsstaterna.

Konstaterade problem

För det första ger EU:s nuvarande rättsliga ram ett antal alternativ som medlemsstaterna kan välja mellan när de samarbetar med andra medlemsstater (till exempel får medlemsstaterna enligt Schengenkonventionen välja att antingen fastställa eller inte fastställa kilometerbegränsningar när förföljande äger rum på deras territorium²⁶). Detta skapar osäkerhet och oklarhet om vilka regler poliser måste följa när de gör ingripanden i en annan

²¹ Rådets beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, och rådets beslut 2008/616/RIF om genomförande av beslut 2008/615/RIF. Artikel 17 i rådets beslut 2008/615/RIF handlar om gemensamma insatser, och artikel 18 handlar om bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor.

²² Schengenkatalogen. Rekommendationer och bästa metoder. Polissamarbete, 15785/3/10 REV 3, Bryssel 15.11.2011.

²³ Den gemensamma kontaktpunkten är det nationella centrala organ som ansvarar för internationellt polissamarbete enligt artikel 39.3 i Schengenkonventionen. Enligt kommissionens förslag till direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter, som läggs fram tillsammans med detta förslag till rådets rekommendation, blir medlemsstaterna rättsligt skyldiga att utse en gemensam kontaktpunkt, som ska tilldelas vissa minimiuppgifter i samband med informationsutbyte. När medlemsstaterna väl har gjort detta bör hänvisningar till den gemensamma kontaktpunkten i denna rekommendation tolkas som hänvisningar till den gemensamma kontaktpunkten enligt det direktivet.

²⁴ Centrumen för polis- och tullsamarbete samlar, på en och samma plats, olika brottsbekämpande myndigheter i de deltagande medlemsstaterna och är nära knutna till den nationella centralmyndighet som ansvarar för internationellt samarbete (den gemensamma kontaktpunkten).

²⁵ Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein är associerade medlemmar i Schengenområdet.

²⁶ I artikel 41.3 i Schengenkonventionen anges följande: "Förföljandet skall verkställas i överensstämmelse med punkterna 1 och 2 på något av följande villkor, angivna i den förklaring som föreskrivs i punkt 9: a) I en zon eller under en tidsfrist gällande från och med gränsöverskridandet, vilka skall anges i förklaringen. b) Utan områdes- eller tidsbegränsning."

medlemsstat. Dessutom leder vissa av de val som gjorts i detta avseende till hinder som inte skulle ha existerat om andra val gjorts i enlighet med EU:s rättsliga ram.

För det andra möjliggör de bilaterala och multilaterala avtalen om polissamarbete mellan medlemsstaterna visserligen regionala anpassningar vid samarbete med angränsande medlemsstater, men det är mycket tidskrävande för medlemsstaterna att förhandla om, underteckna och ratificera dem. Mångfalden av sådana bilaterala avtal har skapat ett komplicerat nät av flera olika arrangemang som innehåller olika tillämpliga regler, vilket har lett till fragmentering och hinder för samarbete. I mindre eller kustlösa länder måste poliser som arbetar över gränserna exempelvis i vissa fall genomföra operativa insatser enligt upp till sju olika regelverk²⁷. Till följd av detta är vissa insatser, såsom förföljande av misstänkta över de inre gränserna, inte tillåtna eller genomförs på ett sätt som varken är samordnat eller optimalt, vilket brottslingar inte är sena att utnyttja. Operativt samarbete med hjälp av ny teknik såsom drönare täcks inte heller i tillräcklig utsträckning av de nuvarande reglerna.

För det tredje har de Schengenutvärderingar²⁸ av polissamarbetet som genomförts under de senaste sex åren bekräftat att vissa av de bilaterala eller multilaterala avtalen mellan medlemsstaterna är föråldrade eller underutnyttjade. Andra går mycket längre än reglerna om gränsöverskridande samarbete och gör det möjligt att fastställa sådant som skulle kunna ses som god praxis för mer effektiv bekämpning av gränsöverskridande brottslighet (t.ex. gemensamma polisstationer med gränsöverskridande brottsutredningsbefogenheter eller gemensamma utbildningar), men dessa anammats inte systematiskt i resten av EU.

För det fjärde slutar kommunikationsutrustningen fungera för vissa poliser när de passerar gränsen till exempel vid förföljande, på grund av att den säkra kommunikationsutrustning som används i de olika medlemsstaterna är inkompatibel. Det gör det omöjligt att hålla kontakt med de egna myndigheterna eller myndigheterna i den medlemsstat som de åker in i. Dessutom är det ofta så att poliser som utstationeras till gemensamma patruller eller insatser i andra medlemsstater inte förses med mobil utrustning som gör det möjligt för dem att på distans och på ett säkert sätt få åtkomst till sina egna nationella databaser, EU-databaser och internationella databaser.

För det femte sker gemensam patrullering och andra gemensamma insatser ofta i inre gränsområden och andra områden i EU på ad hoc-basis. De saknar ofta samordning och genomförs utan föregående riskanalys som skulle möjliggöra en mer målinriktad användning av dem. Det finns inget forum där medlemsstaterna kan utbyta sådana riskanalyser eller informera andra medlemsstater om sina behov och prioriterade områden. Det skulle exempelvis kunna ske för att bättre målinrikta gemensam patrullering eller andra gemensamma insatser som äger rum runtom i EU under större evenemang (t.ex. stora idrottsevenemang, internationella toppmöten), vid särskilda tidpunkter (t.ex. högtider) eller i samband med vågor av specifika brott (t.ex. terrorism, narkotikahandel, uppgjorda matcher, olaglig handel med förfälskade varor, kreditkortsbedrägerier, fickstöld och andra egendomsbrott).

²⁷ Till exempel tillåter grannland 1 gränsöverskridande förföljande, men bara inom fem kilometer från gränsen och utan möjlighet att stoppa eller gripa den misstänkta, medan grannland 2 tillåter förföljande inom tio kilometer från gränsen men utan rätt att bära vissa (eventuellt tyngre) klasser av tjänstevapen och grannland 3 tillåter förföljande endast i en timme osv. På grund av svårigheterna med så många olika restriktioner instruerar vissa medlemsstater sina poliser att alltid sluta förfölja en misstänkt som passerar gränsen till någon av dessa medlemsstater, även om förföljandet i princip är tillåtet. Brottslingar vet om detta och utnyttjar det för att nästan systematiskt undkomma polisen.

²⁸ Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket.

För det sjätte underlättar kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter och människohandel irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar, utnyttjar offrens utsatta situation och behandlar människor som varor. Organiserad smuggling av migranter är en betydande brottslig verksamhet och underlättade otillåtna förflyttningar är ett stort problem för EU:s säkerhet. Människohandel är en annan kärnverksamhet för den grova och organiserade brottsligheten och verkar förbli ett hot under överskådlig framtid²⁹. Nästan hälften av alla offer för människohandel inom EU är EU-medborgare och de flesta människohandlarna är EU-medborgare³⁰. Sådana brott är mycket gränsöverskridande till sin karaktär och det krävs riktade polisinsatser på plats i inre gränsområden i EU för att upptäcka och utreda dem. Samordnade gemensamma patruller och andra gemensamma insatser, där poliser från olika medlemsstater arbetar tillsammans (t.ex. i en patrullbil), bör baseras på riskanalys vid behov inriktas på att upptäcka smuggling av migranter och människohandel.

För det sjunde har poliser som deltar i gränsöverskridande brottsbekämpningssamarbete i EU inte alltid fått lämplig utbildning så att de har de kunskaper och den operativa kompetens som krävs för att utföra de aktuella uppgifterna på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. I en studie som genomfördes för kommissionens räkning 2021 konstaterades att tillgången till utbildning för brottsbekämpande personal som deltar i gränsöverskridande samarbete är begränsad. Utbildningen genomförs inte regelbundet och tar inte alltid hänsyn till den senaste utvecklingen. Det finns också begränsad kännedom och kunskap om relevanta databaser och om de verkställande befogenheter som tilldelats av olika medlemsstater. Även språkförbistring hindrar ett effektivt gränsöverskridande operativt polissamarbete.

Nästa steg

I enlighet med kommissionens meddelande från juni 2021 *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*³¹ är syftet med denna rekommendation att bidra till att skapa gemensamma standarder för att poliser ska kunna samarbeta effektivt med sina kollegor i andra medlemsstater. Med respekt för befintlig EU-lagstiftning och genom att bygga på god praxis i bilaterala eller multilaterala samarbetsavtal mellan medlemsstaterna bör poliser genomföra riktade gemensamma insatser, inbegripet gemensam patrullering³², i synnerhet i inre gränsområden i EU. Eftersom terrorister och andra brottslingar är verksamma i flera medlemsstater bör polismyndigheterna kunna övervaka dem bättre och, vid förföljande till ett annat lands territorium, vid behov kunna kvarhålla dem eller genomföra övervakningsinsatser med avseende på dem. Dessutom kan gemensamma insatser bidra till att problemet med irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar åtgärdas på ett effektivt sätt.

Med respekt för medlemsstaternas roll när det gäller inre säkerhet och behovet av flexibilitet för regionalt samarbete fastställs i denna rekommendation operativa polissamarbetsåtgärder som syftar till följande:

- Klargöra och anpassa insatsreglerna för gränsöverskridande brottsbekämpande insatser för att övervaka och gripa brottslingar och terrorister vid övervakning, förföljande, gemensam patrullering och andra gemensamma insatser som sträcker sig över flera nationella territorier.

²⁹ Europol (2021), EU Socta 2021.

³⁰ *Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU* (2020); COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

³¹ COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

³² I artikel 17 i rådets beslut 2008/615/RIF anges följande: ”För att fördjupa polissamarbetet kan de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förebyggande av brott, inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser där utsedda tjänstemän eller andra statsanställda (nedan kallade *tjänstemän*) från andra medlemsstater deltar i insatser på en annan medlemsstats territorium.”

- Göra det möjligt för poliser att få fjärråtkomst till sina egna databaser när de är verksamma i andra medlemsstater och att använda säker kommunikation som fortsätter att fungera i ett gränsöverskridande sammanhang.
- Utvidga rollen för de befintliga centrumen för polis- och tullsamarbete så att de blir gemensamma polisstationer som inte bara kan utbyta information utan också planera, stödja och samordna gemensam patrullering och andra gemensamma insatser på grundval av en delad riskanalys.
- Använda riktade gemensamma patruller och andra gemensamma insatser i specifika inre gränsområden i EU, baserat på förhandsanalys, för att bekämpa smuggling av migranter och förebygga och upptäcka migranternas olagliga vistelser samt gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration.
- Använda riktade gemensamma patruller och andra gemensamma insatser i specifika inre gränsområden i EU, baserat på förhandsanalys, för att bekämpa människohandel och för att identifiera och skydda offer.
- Tillsammans med kommissionen och Europol³³ inrätta en samordningsplattform i syfte att stödja och rikta gemensamma insatser och patruller runtom i EU för att upprätthålla och förbättra den allmänna ordningen och säkerheten, förebygga brott och bidra till att hantera specifika brottsvågor på viktiga platser eller under vissa tider (t.ex. turistområden, betydande kriminella nät, högtider), vid stora sammankomster (t.ex. stora idrottsevenemang, internationella toppmöten) eller vid katastrofer och allvarliga olyckor.
- Utvidga gemensamma kurser och utbytesprogram för polisaspiranter och livslångt lärande för poliser som deltar i operativt gränsöverskridande samarbete, samt överväga att inrätta ett omfattande alleuropeiskt gemensamt utbildningsprogram om operativt gränsöverskridande samarbete för att skapa en verklig poliskultur i EU.

Som anges i den föreslagna rekommendationen bör medlemsstaterna i tillämpliga fall ändra sina nationella regler och bilaterala och multilaterala avtal med andra medlemsstater för att genomföra åtgärderna i rekommendationen.

• **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Denna rekommendation är förenlig med befintliga och kommande politiska bestämmelser inom brottsbekämpningssamarbetet.

Som framhålls i avsnittet ”Motiv och syfte med förslaget” ligger befintliga strategidokument från kommissionen till grund för kommissionens insatser för att göra det brottsbekämpande samarbetet i EU effektivare och mer ändamålsenligt. Till dessa hör strategin för säkerhetsunionen³⁴, agendan för terrorismbekämpning för EU³⁵, EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025³⁶, EU:s strategi mot människohandel 2021–2025³⁷, EU-

³³ Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF. EUT L 135, 24.5.2016, s. 53.

³⁴ COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

³⁵ COM(2020) 795 final, 9.12.2020.

³⁶ COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

³⁷ COM(2021) 171 final, 14.4.2021.

strategin för en effektivare bekämpning av sexuella övergrepp mot barn³⁸, EU:s narkotikastrategi 2021–2025³⁹ och den nya Schengenstrategin⁴⁰.

Rådet har en liknande hållning, senast särskilt i rådets slutsatser från november 2020 om inre säkerhet och det europeiska polispartnerskapet, där kommissionen uppmanas ”att överväga att konsolidera EU:s rättsliga ram för att ytterligare stärka det gränsöverskridande brottsbekämpningssamarbetet”⁴¹.

Denna rekommendation kommer också att bidra till ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde i enlighet med Schengenstrategin, som påtalar ”behovet av gemensamma standarder för att poliser ska kunna samarbeta effektivt med sina kollegor i grannländerna”. Den kommer att bidra till att säkerställa en hög säkerhetsnivå inom medlemsstaternas territorium och därmed stödja ett Schengenområde utan kontroller vid de inre gränserna. Den kommer också att komplettera förslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna.

Eftersom de två delarna av det brottsbekämpande samarbetet huvudsakligen rör i) operativt gränsöverskridande samarbete (vilket är fokus för detta förslag) och ii) informationsutbyte, kommer denna rekommendation att utgöra en del av ett sammanhängande paket tillsammans med förslaget till direktiv om informationsutbyte och kommunikation mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och förslaget om översyn av mekanismen för automatiskt uppgiftsutbyte för polissamarbete (*Prüm II-förordningen*).

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Syftet med denna rekommendation är att främja ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde, så att över 420 miljoner människor kan röra sig fritt, och varor och tjänster kan flöda obehindrat. Detta kommer i sin tur att bidra till att den inre marknaden fungerar effektivt och därmed till tillväxten i EU:s ekonomi. Denna rekommendation är därför helt förenlig med EU:s politik inom andra områden, som sysselsättning och transport, och i sista hand med ekonomisk tillväxt i inre gränsområden i EU, liksom i hela unionen.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Den rättsliga grunden för EU-åtgärder inom brottsbekämpningssamarbetet är avdelning V kapitel 5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*).

Enligt artikel 87 i EUF-fördraget ska unionen ”utveckla ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott”.

Mer specifikt avser artikel 87.3 i EUF-fördraget åtgärder som rör operativt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. Sådana åtgärder föreskrivs i denna rekommendation. Rekommendationen innehåller också åtgärder som omfattas av artikel 89 i EUF-fördraget avseende på vilka villkor och inom vilka gränser som medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter får agera på en annan medlemsstats territorium. I den utsträckning som rekommendationen också innehåller åtgärder som potentiellt omfattas av artikel 87.2 i EUF-

³⁸ COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

³⁹ Rådets slutsatser om EU:s narkotikastrategi 2021–2025, 14178/20, 18 december 2020.

⁴⁰ COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

⁴¹ Rådets slutsatser om inre säkerhet och det europeiska polispartnerskapet, 13083/1/20, 24 november 2020.

fördraget (t.ex. om informationsutbyte och utbildning) är dessa åtgärder i detta fall accessoriska till de åtgärder som grundar sig på artiklarna 87.3 och 89 i EUF-fördraget.

Denna rekommendation grundar sig därför på artiklarna 87.3 och 89 i EUF-fördraget, jämförda med artikel 292 i EUF-fördraget, där följande anges: ”Rådet ska anta rekommendationer [...] på förslag av kommissionen i samtliga fall där fördragen föreskriver att rådet ska anta akter på förslag av kommissionen. Rådet ska besluta med enhällighet på de områden där enhällighet krävs för antagandet av en unionsakt.”

- **Val av instrument**

Fördjupning av det operativa polissamarbetet i EU kräver ett starkt politiskt engagemang från alla berörda aktörer, framför allt i medlemsstaterna.

Gränsöverskridande operativt polissamarbete innebär vanligtvis att uniformerade och väpnade polisstyrkor från en medlemsstat ingriper fysiskt på andra medlemsstaters territorium. Ingripandet sker i form av förebyggande och repressiva uppdrag som kan leda till provisoriskt gripande och frihetsberövande av personer fram till dess att den andra medlemsstatens myndigheter anländer.

Denna typ av insatser berör kärnan i medlemsstaternas suveränitet och kan leda till konstitutionella frågor, vilket gör all ny EU-lagstiftning på detta område till en mycket känslig fråga. Därför tenderar enhällighet att krävas i rådet när man röstar om EU-lagstiftning om operativt samarbete.

Kommissionen anser att det i detta skede är för tidigt att lägga fram ett förslag till bindande EU-lagstiftning för att harmonisera denna typ av operativt polissamarbete. Det kan dock noteras att rekommendationer, även om de inte är rättsligt bindande, enligt EUF-fördraget såsom det tolkats av EU-domstolen är rättsakter och kan därmed inte anses sakna rättslig verkan och ska beaktas på nationell nivå när så är lämpligt.

På grundval av äldre relevanta rådsslutsatser⁴² och god praxis som vissa medlemsstater redan har infört beslutade kommissionen att föreslå en rådsrekommendation, som innehåller ett antal rekommenderade åtgärder som syftar till att förbättra medlemsstaternas sätt att samarbeta operativt. Kommissionen planerar att övervaka genomförandet av denna rekommendation och bedöma behovet av bindande EU-lagstiftning om gränsöverskridande operativt polissamarbete i framtiden.

- **Subsidiaritetsprincipen**

EU-åtgärder behövs för att på ett lämpligt vis avhjälpa de problem som anges i den första delen av denna motivering. Utan åtgärder på EU-nivå kommer medlemsstaterna på egen hand att fortsätta att ställas inför osäkerhet och hinder till följd av olika regler om polisers rättigheter när de agerar i andra medlemsstater. EU-åtgärder behövs även för att lösa långvariga tekniska sammankopplingsproblem som bidrar till att minska intresset för gemensamma insatser. Med tanke på den grova och organiserade brottslighetens transnationella karaktär är det viktigt att säkerställa ett snabbt samarbete mellan polis och rättsliga myndigheter när det gäller de operativa åtgärder som är aktuella i ett gränsöverskridande sammanhang.

EU är bättre rustat än enskilda medlemsstater att säkerställa samstämmighet i de åtgärder som vidtas på nationell nivå, avhjälpa skillnaderna i praxis, förhindra dubbelarbete och osäkerhet

⁴² Rådets slutsatser om vissa aspekter av europeiskt förebyggande polisarbete, 10062/19, 6 juni 2019; rådets slutsatser om inre säkerhet och det europeiska polispartnerskapet, 13083/1/20, 24 november 2020.

och så småningom säkerställa effektiva motåtgärder mot gränsöverskridande brottslighet. EU-åtgärder som svar på de identifierade problemen förväntas ge ett mervärde för EU och därmed också för medborgarna.

- **Proportionalitetsprincipen**

I detta förslag rekommenderas medlemsstaterna att vidta ett antal åtgärder för att undanröja hinder och stärka befintliga relevanta mekanismer och verktyg för gränsöverskridande samarbete. Det innehåller inga rekommendationer som strider mot den befintliga EU-lagstiftningen. I stället bör medlemsstaterna vidta de rekommenderade åtgärderna i enlighet med den EU-lagstiftningen. Medlemsstaterna förväntas inte heller ändra, utan i stället fortsätta att tillämpa, villkor och skyddsåtgärder i nationell lagstiftning som rör den berörda operativa verksamheten, i den mån de är förenliga med EU-lagstiftningen och inte specifikt tas upp i denna rekommendation.

Med tanke på vilket känsligt ämne operativt gränsöverskridande polissamarbete är och medlemsstaternas uttalade vilja att inleda en vidare dialog om vilka åtgärder som bör vidtas för att stärka det operativa polissamarbetet, är ett förslag till rådets rekommendation det lämpligaste och mest proportionerliga valet. Orsaken till detta är att det inte går utöver vad som i detta skede är nödvändigt för att uppnå målen att förbättra det operativa polissamarbetet runtom i EU.

3. **RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR**

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ingen kontroll av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning om operativt samarbete har gjorts för detta förslag. Detta beror på att EU-lagstiftningen på området är mycket begränsad och systematiskt kompletteras av bilaterala och multilaterala samarbetsavtal mellan medlemsstaterna.

- **Samråd med berörda parter**

Samrådet med berörda parter pågick under **tidsperioden** juli 2019–juli 2021. Samrådet **inriktades på berörda parter** från ett brett spektrum av ämnesexperter, nationella myndigheter, civilsamhällesorganisationer och enskilda personer om deras förväntningar och farhågor när det gäller att stärka det brottsbekämpande samarbetet i EU.

Kommissionen använde **olika sätt att inhämta synpunkter**, såsom riktade frågeformulär, intervjuer med experter och flera tematiska workshoppar med företrädare för medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna. Ämnet för denna rekommendation diskuterades också i **rådets arbetsgrupper** (t.ex. arbetsgruppen för brottsbekämpning – undergrupperna polisfrågor respektive tullfrågor och ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten).

Kommissionen höll också ett **offentligt samråd** på sin webbplats på alla officiella EU-språk under åtta veckor, från den 19 april 2021 till den 14 juni 2021.

Ett flertal samråd **genomfördes också av en extern uppdragstagare** under utarbetandet av en **studie** som underlag till en konsekvensbedömning av EU:s politiska initiativ för att underlätta det gränsöverskridande brottsbekämpningssamarbetet.

Syftet med samrådet var att få in relevanta synpunkter från berörda parter för att göra det möjligt att på ett evidensbaserat sätt utarbeta de föreslagna åtgärderna för att förbättra det brottsbekämpande samarbetet mellan medlemsstaterna.

Resultaten av alla dessa samråd har vederbörligen beaktats vid utarbetandet av denna rekommendation⁴³. Vid samråden användes huvudinslagen i den metod som används vid konsekvensbedömning, med början i en problemformulering och utforskande av de lämpligaste alternativen.

- **Konsekvensbedömning**

De föreslagna rekommendationerna kommer, om de antas i sin nuvarande form och genomförs på ett verkningsfullt sätt, att förbättra det gränsöverskridande operativa polissamarbetet och ha en avsevärt positiv inverkan på förebyggandet och upptäckten av brott i medlemsstaterna.

Med tanke på enhällighetsprincipen som omfattar de berörda operativa polissamarbetsåtgärderna, och de farhågor om suveränitet som vissa medlemsstater uttryckt under samrådsfasen, som nämns ovan, anser kommissionen dock att det i detta skede är för tidigt att lägga fram ett förslag till bindande EU-lagstiftning för att reglera sådant samarbete.

I stället uppmanas medlemsstaterna i denna rekommendation att stärka befintliga aspekter av det gränsöverskridande operativa polissamarbetet, på grundval av god praxis som redan har införts och testats av medlemsstaterna, bland annat i bilaterala och multilaterala sammanhang.

Detta förslag till rådets rekommendation om gränsöverskridande operativt polissamarbete stöds därför inte av någon konsekvensbedömning.

4. GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Genom att förbättra medlemsstaternas behöriga myndigheters förmåga att samarbeta över EU:s inre gränser, inom de begränsningar som fastställs i relevant EU-lagstiftning och nationell lagstiftning, kommer denna rekommendation att bidra till ett bättre skydd av medborgarnas liv och säkerhet. Eventuella inskränkningar i grundläggande rättigheter till följd av rekommendationen är motiverade och går inte utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt.

När det gäller skyddet av personuppgifter anses konsekvenserna vara neutrala. Denna rekommendation kommer sannolikt att leda till en kvantitativ ökning av utbytet av personuppgifter mellan medlemsstaterna, i enlighet med den förväntade ökningen av det gränsöverskridande operativa polissamarbetet. Detta ytterligare utbyte av personuppgifter kommer dock att omfattas av samma robusta regler och förfaranden som redan finns för behandling av sådana uppgifter, i enlighet med EU-lagstiftningen, i synnerhet direktivet om dataskydd vid brottsbekämpning⁴⁴.

När det gäller andra grundläggande rättigheter, såsom processuella minimirättigheter för misstänkta och tilltalade enligt EU-direktiven om processuella rättigheter⁴⁵ (rätten till

⁴³ SWD(2021) 375, Samråd med berörda parter, sammanfattande rapport.

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁴⁵ Direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, direktiv 2012/13/EU om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk

information vid gripandet av en misstänkt, rätten till tolkning och rätten till tillgång till försvarare), är konsekvenserna neutrala. Denna rekommendation, som skulle leda till en ökning av de befintliga gränsöverskridande polisinsatserna, varken undergräver eller ändrar de tillämpliga reglerna om processuella rättigheter. Likaledes förblir regler och standarder som definieras på andra områden av EU-rätten tillämpliga, i enlighet med medlemsstaternas skyldighet att respektera grundläggande rättigheter enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

5. BUDGETKONSEKVENSER

Rekommendationens budgetkonsekvenser beror framför allt på hur rådet reagerar på detta förslag till rekommendation och i vilken utsträckning medlemsstaterna därefter genomför dessa rekommendationer.

Eftersom vissa medlemsstater har kommit längre än andra i graden av samarbete kommer kostnaderna för att genomföra de föreslagna rekommendationerna att variera mellan medlemsstaterna. Kostnaderna kommer att återspegla en gradvis och stegvis ökning av det befintliga operativa samarbetet mellan medlemsstaterna, eftersom effekterna av genomförandet av de rekommenderade åtgärderna märks med tiden.

Med tanke på de åtgärder som bör vidtas kan kostnaderna på nationell nivå i stor utsträckning och med förbehåll för tillämpliga villkor täckas av medlemsstaternas program inom ramen för Fonden för inre säkerhet⁴⁶. Bland de specifika målen för Fonden för inre säkerhet ingår att ”utbytet av information förbättras och underlättas”, ”det gränsöverskridande samarbetet förbättras och intensifieras” och att ”medlemsstaternas förmåga att förebygga och bekämpa brottslighet, terrorism och radikalisering samt hantera säkerhetsrelaterade incidenter, risker och kriser stärks”⁴⁷. Utöver de kostnader som potentiellt täcks av medlemsstaternas program inom ramen för Fonden för inre säkerhet kommer inga andra kostnader att täckas på EU-nivå.

6. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Kommissionen uppmanar rådet att anta den föreslagna rekommendationen senast i **juni 2022**.

Kommissionen anser att gränsöverskridande operativt polissamarbete bör vara en stående diskussionspunkt i rådets berörda arbetsgrupp, så att arbetsgruppen kan fungera som ett permanent forum för medlemsstaternas diskussioner om de frågor som tas upp i, och särskilt uppföljningen av, denna rekommendation.

Kommissionen bör **ett år** efter antagandet av denna rekommendation rapportera om medlemsstaternas framsteg med att genomföra den. I rapporten bör det bedömas om det finns

arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet, direktiv (EU) 2016/1919 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, direktiv (EU) 2016/343 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden samt direktiv (EU) 2016/800 om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden.

⁴⁶ Förordning (EU) 2021/1149.

⁴⁷ Se artikel 3.2 i förordning (EU) 2021/1149.

ett behov av bindande EU-lagstiftning om de former av gränsöverskridande operativt polissamarbete som omfattas.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I **avsnitt 1** definieras nyckelbegreppen i rekommendationen.

Avsnitt 2 innehåller rekommendationer som syftar till att **komma till rätta med hinder för polisens ingripande i andra medlemsstater** i samband med gränsöverskridande förföljande, gränsöverskridande övervakning samt gemensam patrullering och andra gemensamma insatser. Rekommendationerna syftar till att utöka den nuvarande förteckningen över brott⁴⁸ för vilka gränsöverskridande förföljande och övervakning kan användas, och att avskaffa de geografiska och tidsmässiga begränsningar som vissa medlemsstater har fastställt och som skapar hinder för sådana insatser. De syftar till att harmonisera reglerna om tilldelning av verkställande befogenheter mellan medlemsstaterna för att göra det klart och tydligt vad poliser kan göra vid gränsöverskridande förföljande och övervakning och gemensamma insatser.

Rekommendationerna om gränsöverskridande förföljande rör inte bara passage av landgränser utan även vattengränser (hav, floder, sjöar) och luftgränser. De handlar också om de berörda polisernas användning av sina tjänstevapen inte bara i nödvärn utan även för att försvara andra. På dessa punkter går rekommendationerna längre än vad som föreskrivs i artikel 41.5 b och e i Schengenkonventionen. Artikel 41.10 i Schengenkonventionen gör det dock möjligt att anta kompletterande bestämmelser i samband med genomförandet av artikel 41. Detta inbegriper i detta fall de villkor under vilka förföljandet får ske.

Avsnitt 3 innehåller rekommendationer som syftar till att **främja gränsöverskridande polissamarbete som ett verktyg för att bekämpa smuggling av migranter och stödja förebyggande och upptäckt av irreguljär migration**. Medlemsstaterna bör använda riktade gemensamma insatser i specifika inre gränsområden i EU, baserat på analys⁴⁹, för att bekämpa smuggling av migranter samt förebygga och upptäcka migranternas olagliga vistelser och gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration. Medlemsstaterna bör också säkerställa samordning på nationell nivå mellan de behöriga myndigheter som deltar i de gemensamma insatserna och de som är behöriga att sköta vidarehanteringen av tredjelandsmedborgare som grips för olaglig vistelse. De bör göra detta i synnerhet med hjälp av de mekanismer som avses i artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG⁵⁰.

Avsnitt 4 innehåller rekommendationer som syftar till att **stärka det gränsöverskridande polissamarbetet för att bekämpa människohandel och identifiera och skydda offer**. Medlemsstaterna bör använda gemensamma insatser för att bekämpa människohandel och för att identifiera, skydda och stödja offer. Potentiella offer för människohandel kan upptäckas och identifieras inom ramen för gemensamma insatser. De bör omedelbart hänvisas till hjälp-,

⁴⁸ Artiklarna 40.7 och 41.4 i Schengenkonventionen innehåller en förteckning över brott för vilka gränsöverskridande övervakning respektive gränsöverskridande förföljande kan inledas. Dessa förteckningar återfinns också i de olika bilaterala och multilaterala avtalen mellan medlemsstaterna.

⁴⁹ I enlighet med artikel 4.1 f i förordning (EU) 2016/794 om Europol utarbetar Europol hotbedömningar, strategiska och operativa analyser och lägesrapporter. Europol:s flaggskeppsrapport är EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta), som bland annat redogör för var betydande brottslighet förekommer i EU. På samma sätt tillhandahåller Frontex riskanalys, i enlighet med artikel 29.1 i förordning (EU) 2019/1896 om Frontex. I skäl 11 i Frontexförordningen klargörs att riskanalys inom ramen för den europeiska integrerade gränsförvaltningen omfattar Schengenområdet.

⁵⁰ 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.

stöd- och skyddstjänster, även i samarbete med civilsamhällesorganisationer när så är lämpligt. Tidig identifiering av offer är också avgörande för att polismyndigheterna bättre ska kunna utreda och bestraffa människohandlare. I detta sammanhang är det mycket viktigt att utbilda brottsbekämpande myndigheter i att upptäcka fall av människohandel.

Avsnitt 5 innehåller rekommendationer som syftar till att **omvandla de befintliga centrumen för polis- och tullsamarbete i inre gränsområden i EU till gemensamma polis- och tullstationer**. Utöver de nuvarande uppgifterna i fråga om regionalt gränsöverskridande informationsutbyte bör gemensamma polis- och tullstationer utveckla kapaciteten att inrätta, stödja, samordna och genomföra permanenta former av operativt samarbete på gränsöverskridande områden, såsom gemensam patrullering och andra gemensamma insatser. De bör göra gemensamma analyser av gränsöverskridande brott som är specifika för deras gränsområde och genom den nationella gemensamma kontaktpunkten dela dem med alla medlemsstater och behöriga EU-organ, såsom Europol. Sådana riktade gemensamma insatser skulle styras av reglerna om utövandet av polisiära befogenheter i inre gränsområden i EU, i synnerhet de som fastställs i artikel 23 i kodexen om Schengengränserna. Detta för att säkerställa att de inte har samma verkan som gränskontroller. Medlemsstaterna bör också utveckla kapaciteten att gemensamt stödja utredningar av gränsöverskridande brott som begås i deras region, i enlighet med tillämplig lagstiftning och på grundval av relevanta rättsliga tillstånd som krävs och utfärdas enligt sådan lagstiftning.

Avsnitt 6 innehåller rekommendationer som syftar till **bättre planering, samordning och stöd till gemensamma insatser runt om i EU**. Medlemsstaterna och kommissionen bör inrätta en samordningsplattform där medlemsstaterna kan utbyta information om sina behov och prioriteringar. Målet är att bättre målinrikta de gemensamma insatserna i synnerhet vid större evenemang (t.ex. stora idrottsevenemang, internationella toppmöten) och vid särskilda tidpunkter (t.ex. högtider) och att bidra till att hantera vågor av specifika brott (t.ex. terrorism, narkotikahandel, uppgjorda matcher, olaglig handel med förfälskade varor, kreditkortsbedrägerier, fickstöld och andra egendomsbrott) som framför allt begås av grupper som ägnar sig åt grov och organiserad brottslighet, i tillämpliga fall med hjälp av befintlig EU-finansiering och resultaten av EU:s projekt för säkerhetsforskning och innovation. Medlemsstaterna bör ge sina nationella gemensamma kontaktpunkter i uppdrag att samordna sådana gemensamma insatser, inbegripet gemensam patrullering, från och till andra medlemsstater. De bör också utarbeta gemensamma hotbilda-bedömningar och riskanalyser samt årliga behovsbedömningar genom att utbyta information om kommande storskaliga evenemang, hot mot den allmänna ordningen, allmänna säkerheten eller inre säkerheten och medborgarnas rörlighetsmönster, framför allt under turistsäsongen. Detta tillvägagångssätt bör bidra till att förbereda och inrätta mer målinriktade gemensamma patruller och andra gemensamma insatser, inbegripet samordnade poliskontroller i inre gränsområden i EU. Med tiden bör det bli möjligt att rikta in sig på platser med betydande brottslighet i EU i enlighet med beskrivningen i EU Socta 2021.

Avsnitt 7 innehåller rekommendationer som syftar till att **säkerställa faktisk tillgång till information och kommunikation vid gränsöverskridande insatser**. Medlemsstaterna bör utrusta sina poliser med verktyg som gör det möjligt för dem att få säker fjärråtkomst till sina egna databaser, i enlighet med nationell lagstiftning, och till EU-databaser och internationella databaser via den europeiska sökportalen. Målet är att de ska kunna utföra sina polisiära uppgifter vid gränsöverskridande insatser, t.ex. genom att utföra identitetskontroller. Medlemsstaterna bör också utrusta sina poliser som deltar i gränsöverskridande insatser med säkra kommunikationsmedel (t.ex. verktyg för snabbmeddelanden) som fungerar över gränserna och som möjliggör sammankoppling och direkt kommunikation i realtid med

vårdmedlemsstatens poliser. Medlemsstaterna bör använda sig av de tekniska lösningar som Europols innovationslabb ska tillhandahålla för att säkerställa sammankopplingen av säkra kommunikationsmedel över gränserna.

Avsnitt 8 innehåller rekommendationer som syftar till att **skapa en gemensam poliskultur i EU genom att avsevärt öka den gemensamma utbildningen** om operativt polissamarbete. Medlemsstaterna bör inrätta gemensamma utbildnings- och utbytesprogram för sina polisaspiranter för att bygga upp varaktig kunskap och tillit mellan polisstyrkorna i EU. Den gemensamma utbildningen bör följa det lyckade exemplet med det fransk-spanska gemensamma utbildningsprogrammet för *Gendarmerie Nationale/Guardia Civil*. De bör utveckla gemensamma fortbildningskurser och utbytesprogram för poliser i frontlinjen och brottsutredare för att förbättra deras färdigheter och kunskaper om gränsöverskridande operativt samarbete. Det gäller i synnerhet relevant lagstiftning, insatsregler, verktyg, mekanismer, yrkesstandarder och yrkesetik, förfaranden och bästa praxis. Dessa skulle, med stöd av Cepol⁵¹, kunna omfatta allt från nätbaserade utbildningsmoduler till polisutbyten och bör simulera verkliga situationer. Språkutbildningen för poliser från inre gränsområden i EU bör ökas avsevärt. Medlemsstaterna bör också anpassa sin nationella polisutbildning så att den omfattar ackrediterade kurser i europeiskt gränsöverskridande operativt polissamarbete. De bör fundera på möjligheten att skapa storskaliga och långsiktiga gemensamma utbildnings- och utbytesprogram för polisaspiranter och medlemsstaternas poliser i det operativa polissamarbetet.

Avsnitt 9 innehåller **slutliga rekommendationer**. Medlemsstaterna uppmanas att använda sig av det forum som erbjuds av den berörda arbetsgruppen i rådet, som nämns ovan, för att diskutera frågor som rör gränsöverskridande operativt polissamarbete som omfattas av denna rekommendation, och i synnerhet frågor som rör genomförandet av denna rekommendation.

Dessutom uppmanas medlemsstaterna att inom sex månader från antagandet av denna rekommendation inleda en process för att **ändra sina nationella regler och bilaterala och multilaterala avtal med andra medlemsstater** i syfte att genomföra åtgärderna i denna rekommendation. Ett år efter antagandet av rekommendationen bör kommissionen offentliggöra en rapport med en bedömning av medlemsstaternas genomförande av denna rekommendation.

⁵¹ Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning, inrättad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2219 av den 25 november 2015 om Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2005/681/RIF, EUT L 319, 4.12.2015, s. 1.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om operativt polissamarbete

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 87.3 och 89 jämförda med artikel 292,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande⁵², och

av följande skäl:

- (1) Gränsöverskridande övervakning och förföljande är oundgängliga instrument för operativt polissamarbete – utan dem kan brottslingar undkomma polisen genom att passera gränsen och utnyttja ändringen av jurisdiktion och avsaknaden av kontinuitet i polisens verksamhet. De befintliga begränsningar som vissa medlemsstater har infört bör åtgärdas, eftersom de skapar hinder för att sådan verksamhet ska kunna äga rum på deras territorium. Det är också nödvändigt att anpassa vissa insatsregler om gränsöverskridande polisinsatser för att övervaka och gripa brottslingar vid övervakning, förföljande och gemensamma insatser.
- (2) Det är nödvändigt att inrätta permanent gemensam patrullering och annan gemensam insatskapacitet i inre gränsområden i EU för att matcha den brottsliga verksamheten och de utmaningar som den ständiga och ökande rörligheten för personer, varor och tjänster inom unionen medför för polisstyrkorna. Befintliga strukturer såsom centrumen för polis- och tullsamarbete bör utvidga sin nuvarande roll så att de kan planera, stödja, samordna och genomföra gemensam patrullering och andra gemensamma insatser baserat på gemensam riskanalys och behovsbedömning, i enlighet med tillämpliga rättsliga krav, för att förebygga, upptäcka och stödja utredningar av gränsöverskridande brott i inre gränsområden i EU.
- (3) Kriminella nätverk som ägnar sig åt smuggling av migranter och människohandel drar nytta av avsaknaden av inre gränser i området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*) för att underlätta irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar och utnyttja offrens utsatta situation i vinstsyfte. En effektiv unionsåtervändandepolitik kräver ändamålsenliga och proportionella åtgärder för gripande och identifiering av irreguljära migranter. I detta avseende bör samordning, i synnerhet genom de mekanismer som avses i artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG⁵³, uppmuntras, för att bidra till att förebygga och hantera irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar och hoten mot den allmänna ordningen eller den

⁵² EUT C [...], [...], s. [...].

⁵³ 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).

inre säkerheten, samtidigt som inverkan på rörligheten för resenärer med ärligt uppsåt begränsas. I avsaknad av kontroller vid de inre gränserna är riktade gemensamma patruller och andra gemensamma insatser i inre gränsområden i EU ett värdefullt verktyg för att bekämpa smuggling av migranter och människohandel, för att förebygga och upptäcka olaglig vistelse och gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration och för att underlätta ett effektivt praktiskt genomförande av bilaterala återtagandeavtal, samtidigt som kommissionens rekommendation (EU) 2017/432⁵⁴ respekteras. En effektiv bekämpning av människohandel kräver polissamarbete i både nationella och transnationella sammanhang, för att identifiera och stödja offer samt förbättra lagföring och fällande domar mot människohandlare.

- (4) Den begränsade tillgången till polisstyrkor som medlemsstaterna kan utstationera utomlands och bristen på samordnad utstationering på grundval av gemensamma förhandsanalyser kan göra utstationeringen av poliser i andra medlemsstater ineffektiv. En samordningsplattform för unionen där medlemsstaterna kan utbyta information om sina behov och prioriteringar för gemensam patrullering och andra gemensamma insatser med en alleuropeisk dimension skulle kunna skapa den struktur som krävs för att genomföra sådana insatser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, i syfte att upprätthålla och förbättra den allmänna ordningen och säkerheten, förebygga brott, inbegripet sådana som begås av grupper som ägnar sig åt grov och organiserad brottslighet, och hjälpa till att hantera specifika brottsvågor på viktiga platser, vid specifika tidpunkter och i särskilda situationer.
- (5) Kommunikation och åtkomst till tillgänglig information är avgörande för ett framgångsrikt gränsöverskridande operativt samarbete. Poliser i frontlinjen som agerar i en annan medlemsstat bör genom mobila lösningar, såsom handhållna enheter eller inbyggda datorer i polisbilar, ha realtidsåtkomst till information i unionens informationssystem, via den europeiska sökportalen, och till sina relevanta nationella databaser, i enlighet med tillämpliga åtkomsträttigheter och tillämplig unionslagstiftning och nationell lagstiftning. De bör också utrustas med tillförlitliga och säkra sammankopplingsbara mobila medel för realtidskommunikation, såsom verktyg för snabbmeddelanden, som fungerar över gränserna så att de kan kommunicera direkt med sina och värdmedlemsstatens myndigheter. Medlemsstaterna bör använda de tekniska lösningar som ska tillhandahållas av Europols innovationslabb för att säkerställa sammankoppling av säkra kommunikationsmedel över gränserna vilka åtminstone bör möjliggöra säker användning av mobila kommunikationsmedel i realtid samt geolokalisering av deras polisfordon, t.ex. genom GPS-spårning eller drönare, under en gränsöverskridande polisinsats.
- (6) Effektivt gränsöverskridande operativt polissamarbete kräver en utveckling mot en gemensam poliskultur i unionen. Det är viktigt att inrätta gemensamma introduktionskurser och utbytesprogram för polisaspiranter i ämnen som rör sådant samarbete och fortbildningskurser i dessa ämnen för poliser i frontlinjen och brottsutredare för att bygga upp kompetens, kunskap och förtroende. Det är viktigt att medlemsstaterna justerar och anpassar läroplanerna för sin nationella polisutbildning på alla utbildningsnivåer så att de omfattar ackrediterade kurser i gränsöverskridande operativt polissamarbete och karriärvägar för aspiranter och poliser som utexamineras från dessa utbildningar. Medlemsstaterna bör också på bästa sätt utnyttja Europeiska

⁵⁴

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.

unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) genom att förmedla sina utbildningsbehov, stödja byråns verksamhet och anpassa sin utbildningsportfölj till de prioriteringar avseende gränsöverskridande samarbete som fastställs i EU:s strategiska bedömningar av utbildningsbehoven. De bör fundera på möjligheten att skapa storskaliga och långsiktiga alleuropeiska gemensamma utbildnings- och utbytesprogram för polisaspiranter och poliser på området gränsöverskridande operativt polissamarbete.

- (7) Med tanke på vikten av samordning och samarbete när det gäller de frågor som tas upp i denna rekommendation, och framför allt rekommendationens genomförande, kommer gränsöverskridande operativt polissamarbete att bli en stående diskussionspunkt i rådets berörda arbetsgrupp. Den arbetsgruppen bör fungera som ett permanent forum där medlemsstaterna kan diskutera sådana frågor, inbegripet anpassning av egna regler och avtal, andra åtgärder för att överkomma hinder för de gränsöverskridande polissamarbetsinsatsernas effektivitet och ändamålsenlighet, med rapporter om de framsteg som gjorts, samt frågor som rör nödvändig vägledning och god praxis.
- (8) Denna rekommendation bör ges verkan inom en rimlig tidsram. Inom sex månader från antagandet bör medlemsstaterna inleda en process för att ändra sina nationella regler och bilaterala och multilaterala avtal med andra medlemsstater, i tillämpliga fall, för att ge verkan åt de rekommenderade åtgärderna och därefter slutföra processen så snart som det rimligen är möjligt.
- (9) De framsteg som gjorts med att ge verkan åt denna rekommendation bör ses över efter en viss tidsperiod. Därför bör kommissionen ett år efter antagandet utvärdera sådana framsteg, bland annat i syfte att besluta om bindande unionsrättsakter behövs på detta område.
- (10) Med tanke på att denna rekommendation inte är bindande bör medlemsstaterna ge verkan åt de åtgärder som härmed rekommenderas i enlighet med tillämpliga unionsrättsakter, i synnerhet de som har bindande verkan. Medlemsstaterna bör i synnerhet ge verkan åt de åtgärder som rekommenderas i enlighet med konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (*Schengenkonventionen*)⁵⁵, särskilt genom att välja de rekommenderade alternativen i de fall där Schengenkonventionen föreskriver flera alternativ och genom att utvidga tillämpningsområdet och anta kompletterande bestämmelser vid genomförandet av och i enlighet med de berörda artiklarna i Schengenkonventionen.
- (11) Denna rekommendation bör inte tolkas som att den syftar till att påverka de regler om begränsningar, skyddsåtgärder och villkor som inte specifikt tas upp i denna rekommendation vilka är tillämpliga på den berörda gränsöverskridande operativa polissamarbetsverksamheten enligt unionsrättsakter med bindande verkan, inbegripet Schengenkonventionen, och nationell lagstiftning i enlighet med unionsrätten. Till exempel kan sådana regler gälla för bärande och användning av tjänstevapen, användning av vägtrafikbefogenheter, användning av tekniska hjälpmedel för att utföra gränsöverskridande övervakning samt utförande av identitetskontroller och ingripande mot personer som försöker undvika sådana kontroller, som tas upp i denna rekommendation.

⁵⁵ Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 22.9.2000, s. 19).

- (12) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av denna rekommendation, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark. Eftersom denna rekommendation är en utveckling av Schengenregelverket bör Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex månader efter det att rådet har beslutat om denna rekommendation, besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.
- (13) Denna rekommendation, med undantag för avsnitten 2.1 och 2.2, utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland deltar, i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG⁵⁶. Irland deltar därför i antagandet av denna rekommendation, som är bindande för Irland, med undantag för dessa avsnitt.
- (14) När det gäller Island och Norge utgör denna rekommendation, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁵⁷, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A och H i rådets beslut 1999/437/EG⁵⁸.
- (15) När det gäller Schweiz utgör denna rekommendation, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁵⁹, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A och H i rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG⁶⁰ och med artikel 3 i rådets beslut 2008/149/RIF⁶¹.
- (16) När det gäller Liechtenstein utgör denna rekommendation, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁶², en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A och H i

⁵⁶ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket (EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

⁵⁷ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁵⁸ Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 31).

⁵⁹ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

⁶⁰ Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 1).

⁶¹ Rådets beslut 2008/149/RIF av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska unionens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 50).

⁶² EUT L 160, 18.6.2011, s. 21.

rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU⁶³ och med artikel 3 i rådets beslut 2011/349/EU⁶⁴.

- (17) När det gäller Bulgarien och Rumänien utgör denna rekommendation, med undantag för avsnitten 2.1 och 2.2, en akt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt och bör läsas jämförd med rådets beslut 2010/365/EU⁶⁵ och rådets beslut (EU) 2018/934⁶⁶.
- (18) När det gäller Kroatien utgör denna rekommendation, med undantag för avsnitten 2.1 och 2.2, en akt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 4.2 i 2011 års anslutningsakt och bör läsas jämförd med rådets beslut (EU) 2017/733⁶⁷.
- (19) När det gäller Cypern utgör denna rekommendation, med undantag för avsnitten 2.1 och 2.2, en akt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. DEFINITIONER

I denna rekommendation gäller följande definitioner:

- (a) *gränsöverskridande förföljande*: en polisinsats där tjänstemän vid en behörig brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat i den medlemsstaten förföljer en eller flera personer som tagits på bar gärning med att begå eller delta i ett brott och under förföljandet passerar gränsen till en annan medlemsstat och fortsätter förföljandet på den andra medlemsstatens territorium.
- (b) *gränsöverskridande övervakning*: en polisinsats där tjänstemän vid en behörig brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat, som en del av en

⁶³ Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet (EUT L 160, 18.6.2011, s. 19).

⁶⁴ Rådets beslut 2011/349/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, särskilt om polissamarbete och straffrättsligt samarbete (EUT L 160, 18.6.2011, s. 1).

⁶⁵ Rådets beslut 2010/365/EU av den 29 juni 2010 om tillämpningen av de bestämmelser i Schengenregelverket som rör Schengens informationssystem i Republiken Bulgarien och Rumänien (EUT L 166, 1.7.2010, s. 17).

⁶⁶ Rådets beslut (EU) 2018/934 av den 25 juni 2018 om inledande av tillämpningen av återstående bestämmelser i Schengenregelverket rörande Schengens informationssystem i Republiken Bulgarien och Rumänien (EUT L 165, 2.7.2018, s. 37).

⁶⁷ Rådets beslut (EU) 2017/733 av den 25 april 2017 om tillämpningen av de bestämmelser i Schengenregelverket som rör Schengens informationssystem i Republiken Kroatien (EUT L 108, 26.4.2017, s. 31).

brottsutredning i den medlemsstaten, övervakar en eller flera personer som misstänks ha begått eller deltagit i ett brott eller som kan leda till att sådana misstänkta identifieras eller spåras, och fortsätter övervakningen på en annan medlemsstats territorium efter det att den eller de övervakade personerna har passerat gränsen till den andra medlemsstaten.

- (c) *gemensamma insatser*: polisinsatser, inbegripet gemensam patrullering och andra gemensamma insatser på området allmän ordning, allmän säkerhet och förebyggande av brottslighet, vilka genomförs gemensamt antingen i inre gränsområden i EU eller i andra områden inom unionen av tjänstemän vid behöriga brottsbekämpande myndigheter i två eller flera medlemsstater, varigenom tjänstemän från en medlemsstat agerar på en annan medlemsstats territorium.
- (d) *gemensam kontaktpunkt*: det nationella centrala organ med uppgift att genomföra internationellt polissamarbete som avses i artikel 39.3 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.
- (e) *centrum för polis- och tullsamarbete*: en gemensam brottsbekämpningsstruktur som syftar till att utbyta information och ge stöd till annan brottsbekämpande verksamhet i inre gränsområden i EU, som en medlemsstat har inrättat på grundval av bilaterala eller multilaterala avtal med en eller flera angränsande medlemsstater och som är belägen i omedelbar närhet av gränserna mellan de berörda medlemsstaterna.
- (f) *inre gränsområde i EU*: det geografiska området i omedelbar närhet av inre gränser mellan medlemsstater.

2. AVHJÄLPANDE AV HINDER FÖR OPERATIVT SAMARBETE NÄR POLISER AGERAR I EN ANNAN MEDLEMSSTAT

2.1. Gränsöverskridande förföljande:

- (a) Medlemsstaterna bör
 - i. säkerställa att de typer av brott för vilka gränsöverskridande förföljande tillåts på deras territorium omfattar de brott som förtecknas i bilagan till denna rekommendation,
 - ii. tillåta att gränsöverskridande förföljande görs på deras territorium över land-, havs-, flod-, sjö- och luftgränser,
 - iii. tillåta att gränsöverskridande förföljande fortsätter in på deras territorium utan geografiska eller tidsmässiga begränsningar, till dess att den egna behöriga brottsbekämpande myndigheten anländer,
 - iv. samla in statistik om gränsöverskridande förföljande som deras behöriga brottsbekämpande myndigheter har utfört och årligen rapportera denna statistik till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.
- (b) Medlemsstaterna bör tillåta poliser från den behöriga brottsbekämpande myndigheten i en annan medlemsstat vilka utför gränsöverskridande förföljande in på deras territorium att
 - i. bära tjänstevapen och ammunition,

- ii. använda sina tjänstevapen i nödvärn och, vid behov, för att försvara andra,
- iii. stoppa, gripa eller provisoriskt kvarhålla en misstänkt, inbegripet med hjälp av tvång och fysiskt våld, i avvaktan på att poliser från de behöriga myndigheterna i den medlemsstat på vars territorium förföljandet utfördes anländer,
- iv. använda de vägtrafikbefogenheter som gäller i de medlemsstater där förföljandet äger rum,
- v. använda sina GPS-system för att låta dessa polisers fordon spåras av den behöriga brottsbekämpande myndigheten i den andra medlemsstaten.

2.2. Gränsöverskridande övervakning

(a) Medlemsstaterna bör

- i. säkerställa att de typer av brott för vilka gränsöverskridande övervakning tillåts på deras territorium omfattar de brott som förtecknas i bilagan till denna rekommendation,
- ii. tillåta att gränsöverskridande övervakning utförs på deras territorium avseende personer som misstänks ha begått eller deltagit i ett eller flera sådana brott, men även avseende personer som kan leda till att sådana misstänkta identifieras eller spåras,
- iii. tillåta att gränsöverskridande övervakning görs på deras territorium över land-, havs-, flod-, sjö- och luftgränser,
- iv. tillåta och underlätta sammanslagning av material, inbegripet genom kort- eller långfristiga lån baserade på gemensamt överenskomna förfaranden, för att utföra gränsöverskridande övervakning på ett effektivare sätt,
- v. utse sin gemensamma kontaktpunkt till sin centrala myndighet med ansvar för att samordna inkommande och utgående gränsöverskridande övervakning, inbegripet genom att göra det möjligt för den att behandla och lämna in ansökningar om tillstånd dygnet runt, alla dagar i veckan,
- vi. samla in statistik om gränsöverskridande övervakning som deras behöriga brottsbekämpande myndigheter har utfört och årligen rapportera denna statistik till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

(b) Medlemsstaterna bör tillåta poliser från den behöriga brottsbekämpande myndigheten i en annan medlemsstat vilka utför gränsöverskridande övervakning på deras territorium att

- i. bära tjänstevapen och ammunition,
- ii. använda sina tjänstevapen i nödvärn och, vid behov, för att försvara andra,
- iii. använda de tekniska hjälpmedel som krävs för att utföra gränsöverskridande övervakning, inbegripet GPS-spårare, drönare och audio- och videoutrustning.

2.3. Gemensamma insatser

- (a) Medlemsstaterna bör tillåta poliser från den behöriga brottsbekämpande myndigheten i en annan medlemsstat vilka deltar i gemensamma insatser på deras territorium att
 - i. utföra identitetskontroller och stoppa personer som försöker undvika en identitetskontroll,
 - ii. bära uniform, tjänstevapen och ammunition,
 - iii. använda sina tjänstevapen i nödvärn och, vid behov, för att försvara andra,
 - iv. använda sin radioutrustning i inre gränsområden i EU.
- (b) Medlemsstaterna bör
 - i. tillhandahålla språkutbildning och ge poliser från behöriga brottsbekämpande myndigheter som sannolikt kommer att delta i gemensamma insatser utbildning i operativa förfaranden, förvaltnings- och straffrätt och andra medlemsstaters straffrättsliga förfaranden som används i inre gränsområden i EU, inbegripet när det gäller att bekämpa människohandel och smuggling av migranter och att förebygga och upptäcka olaglig vistelse och gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration eller annan allvarlig och organiserad gränsöverskridande brottslig verksamhet,
 - ii. samla in statistik om gränsöverskridande gemensamma patruller och insatser som deras behöriga brottsbekämpande myndigheter har deltagit i på andra medlemsstaters territorier och årligen rapportera denna statistik till Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

3. GRÄNSÖVERSKRIDANDE OPERATIVT POLISSAMARBETE FÖR ATT BEKÄMPA SMUGGLING AV MIGRANTER OCH GRÄNSÖVERSKRIDANDE BROTTSLIGHET MED KOPPLING TILL IRREGULJÄR MIGRATION

- (a) Medlemsstaterna bör använda gemensamma insatser i inre gränsområden i EU för att
 - i. bekämpa smuggling av migranter,
 - ii. förebygga och upptäcka migranternas olagliga vistelser samt gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration.
- (b) Medlemsstaterna bör säkerställa samordning på nationell nivå mellan de behöriga myndigheter som deltar i gemensamma insatser och de som deltar i vidarehanteringen av tredjelandsmedborgare som grips för en olaglig vistelse, särskilt genom att använda de mekanismer som avses i artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG.

- 4. GRÄNSÖVERSKRIDANDE OPERATIVT POLISSAMARBETE FÖR ATT BEKÄMPA MÄNNISKOHANDEL OCH IDENTIFIERA OCH SKYDDA OFFER**
- (a) Medlemsstaterna bör använda gränsöverskridande gemensamma insatser i inre gränsområden i EU för att
- i. bekämpa människohandel,
 - ii. identifiera, skydda och stödja offer för människohandel.
- 5. GEMENSAMMA POLIS- OCH TULLSTATIONER**
- (a) Medlemsstaterna bör utvidga de nuvarande uppgifterna för sina befintliga centrum för polis- och tullsamarbete till att
- i. utföra, stödja och samordna gemensamma insatser i inre gränsområden i EU,
 - ii. göra gemensamma analyser av gränsöverskridande brott som är specifika för deras inre gränsområde i EU och dela med sig av denna analys genom den nationella gemensamma kontaktpunkten med alla övriga medlemsstater och behöriga unionsbyråer och unionsorgan, såsom Europol och i tillämpliga fall Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf),
 - iii. stödja utredningar av gränsöverskridande brott som inträffar i deras inre gränsområden i EU.
- (b) Medlemsstaterna bör, med tanke på de utökade uppgifterna som ges de befintliga centrumen för polis- och tullsamarbete, döpa om dem till gemensamma polis- och tullstationer.
- 6. EN SAMORDNINGSPLATTFORM FÖR GEMENSAMMA INSATSER**
- (a) Medlemsstaterna bör tillsammans med kommissionen och Europol
- i. gemensamt inrätta en gemensam samordningsplattform där medlemsstaterna kan förmedla sina behov och prioriterade områden för gemensamma insatser
 - på platser som är särskilt viktiga för att förebygga och bekämpa brottslighet, t.ex. centrala brottsnav eller turistområden som besöks av turister från andra medlemsstater,
 - vid stora sammankomster och större evenemang som sannolikt kommer att locka besökare från andra medlemsstater, t.ex. stora idrottsevenemang eller internationella toppmöten,
 - vid katastrofer och allvarliga olyckor, i samordning med unionens civilskyddsmekanism och i synnerhet Centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC)⁶⁸,

⁶⁸ Under kriser och i nödsituationer (främst kopplade till katastrofer eller stora olyckor) kan alla berörda medlemsstater eller tredjeländer begära civilskydd eller humanitärt bistånd genom unionens civilskyddsmekanism. [Centrumet för samordning av katastrofberedskap \(ERCC\)](#) samordnar, underlättar och medfinansierar därefter medlemsstaternas svar på begäran om bistånd.

- i händelse av annan grov och organiserad gränsöverskridande brottslighet,
 - ii. på grundval av information från behöriga unionsorgan och medlemsstater och med bidrag från deras gemensamma polis- och tullstationer, tillsammans upprätta en gemensam regelbunden rapport med en analys av riskerna och behoven i samband med gemensamma insatser, som medlemsstaterna kan använda för att rikta in sina gemensamma insatser.
- (b) Medlemsstaterna bör
- i. förse samordningsplattformen med information om alla allvarliga hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som de känner till, kommande stora sammankomster och storskaliga evenemang som sannolikt kommer att locka ett betydande antal besökare från andra medlemsstater samt deras medborgares rörlighetsmönster, framför allt under turistsäsong,
 - ii. utse den gemensamma kontaktpunkten till nationell kontaktpunkt för samordning av sådana gemensamma insatser.

7. EFFEKTIV TILLGÅNG TILL INFORMATION OCH KOMMUNIKATION

- (a) Medlemsstaterna bör säkerställa att de poliser från deras behöriga brottsbekämpande myndigheter som deltar i gränsöverskridande operativt polissamarbete i enlighet med denna rekommendation och som agerar på en annan medlemsstats territorium
- i. har säker fjärråtkomst till sina egna nationella databaser och till unionsdatabaser och internationella databaser via den europeiska sökportalen, i enlighet med deras nationella lagstiftning, så att de kan utföra sina polisiära uppgifter på en annan medlemsstats territorium som en del av dessa insatser, t.ex. att utföra identitetskontroller,
 - ii. kan använda säkra realtidskommunikationsmedel som fungerar på en annan medlemsstats territorium, så att de kan kommunicera direkt med den behöriga brottsbekämpande myndigheten i sina medlemsstater och med poliser från behöriga brottsbekämpande myndigheter i den eller de andra berörda medlemsstaterna.
- (b) Medlemsstaterna bör använda sig av de tekniska lösningar som Europols innovationslabb ska tillhandahålla för att säkerställa säker direktkommunikation i realtid över gränserna.

8. GEMENSAM UTBILDNING OCH FORTBILDNING I SAMBAND MED GRÄNSÖVERSKRIDANDE OPERATIVT POLISSAMARBETE

- (a) Medlemsstaterna bör
- i. tillsammans med angränsande medlemsstater inrätta gemensamma introduktionskurser och utbytesprogram för sina polisaspiranter om gränsöverskridande operativt polissamarbete,

- ii. justera och anpassa sin nationella polisutbildnings läroplan, på alla utbildningsnivåer, så att den omfattar ackrediterade kurser i europeiskt gränsöverskridande operativt polissamarbete,
- iii. utforma och införa karriärvägar för aspiranter och poliser som genomgått gemensamma introduktionskurser, utbytesprogram eller särskilda kurser för gränsöverskridande operativt polissamarbete,
- iv. inrätta gemensamma fortbildningskurser och fortbildningsinitiativ för poliser i frontlinjen och brottsutredare för att utveckla färdigheter och kunskaper i gränsöverskridande operativt polissamarbete, i synnerhet när det gäller relevant lagstiftning, insatsregler, verktyg, teknik, mekanismer, förfaranden och bästa praxis,
- v. öka språkutbildningen för sina poliser så att de på ett effektivt sätt kan delta i gränsöverskridande operativt polissamarbete,
- vi. anpassa sin utbildningsportfölj till de prioriteringar rörande gränsöverskridande operativt polissamarbete som fastställs i EU:s strategiska bedömningar av utbildningsbehoven,
- vii. informera Cepol om sina behov av utbildning i gränsöverskridande operativt polissamarbete och stödja Cepols berörda verksamhet,
- viii. fundera på möjligheten att skapa storskaliga och långsiktiga alleuropeiska gemensamma utbildnings- och utbytesprogram för polisaspiranter och poliser på området gränsöverskridande operativt polissamarbete.

9. SLUTBESTÄMMELSER

- (a) Medlemsstaterna bör diskutera och gå vidare med de frågor som omfattas av denna rekommendation, särskilt frågor som rör dess genomförande.
- (b) Medlemsstaterna bör fullt ut utnyttja det ekonomiska stöd som görs tillgängligt genom Fonden för inre säkerhet (Polis) för att förbättra och intensifiera det gränsöverskridande operativa samarbetet.
- (c) Inom sex månader från dagen för antagandet av denna rekommendation bör medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder, bland annat genom att ändra sina nationella regler och bilaterala och multilaterala avtal med andra medlemsstater i tillämpliga fall och i enlighet med unionsrätten, för att ge verkan åt denna rekommendation.
- (d) Ett år efter dagen för antagandet av denna rekommendation bör kommissionen bedöma den verkan som medlemsstaterna givit denna rekommendation och offentliggöra en rapport om detta.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*