



Bruxelles, den 8.12.2021
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om operationelt politisamarbejde

{SWD(2021) 375 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål¹

I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") fastsættes det, at EU skal give borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser kan blandt andet sikres gennem et solidt politisamarbejde og retligt samarbejde på tværs af medlemsstaterne². Politiet i én medlemsstat bør derfor samarbejde effektivt og systematisk på tværs af EU. Politisamarbejdet mellem medlemsstaterne varierer dog fortsat meget. Uden et tilstrækkeligt samarbejde mellem politistyrkerne i medlemsstaterne vil kriminelle fortsat kunne operere uhindret på tværs af medlemsstaterne og udnytte de forskellige nationale jurisdiktioner, og irregulære migranternes ulovlige bevægelser vil fortsat være en udfordring.

De seneste tragiske begivenheder i Den Engelske Kanal understregede endnu en gang behovet for et stærkt politisamarbejde, hvilket afspejles i den beslutning om at styrke det operationelle politisamarbejde for at bekæmpe migrantsmugling, som Frankrig, Belgien, Nederlandene og Tyskland traf den 28. november 2021.

Grænseoverskridende kriminalitet og de dermed forbundne sikkerhedstrusler har pr. definition en international sammenhæng. Som beskrevet i strategien for EU's sikkerhedsunion³ står EU over for nye og stadig mere komplekse sikkerhedstrusler. Truslerne går på tværs af grænserne og udgøres af kriminelle personer og organiserede kriminelle grupper, der deltager i en lang række kriminelle aktiviteter. Som fremhævet i EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet for 2021-2025⁴ udgør organiseret kriminalitet en betydelig trussel mod europæerne, virksomheder og nationale institutioner samt økonomien som helhed. Ved at operere på tværs af forskellige jurisdiktioner undgår kriminelle grupper at blive opdaget og udnytter forskellene i de nationale love. Sammen med det ledsagende forslag til et direktiv om udveksling af oplysninger har dette forslag til formål at oprette en kodeks for politisamarbejde med det mål at strømline, forbedre, udvikle, modernisere og lette retshåndhævelsessamarbejdet mellem relevante nationale myndigheder og dermed bistå medlemsstaterne med at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet og terrorisme.

Ifølge EU-trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA) fra 2021 er den organiserede kriminalitet kendetegnet ved et netværksmiljø, hvor samarbejdet mellem de kriminelle er flydende, systematisk og drevet af profit. Næsten 70 % af de kriminelle netværk

¹ I denne henstilling forstås "politisamarbejde" som samarbejde, der involverer alle medlemsstaters kompetente retshåndhævende myndigheder, inkl. politi, gendarmer, grænsevagter, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, opdagelse og efterforskning af strafbare handlinger. Medmindre andet er angivet, dækker "grænseoverskridende", "over grænserne" og "på tværs af grænserne" i) grænseoverskridende aktioner mellem to eller flere nabomedlemsstater (f.eks. i forbindelse med forfølgelse) og ii) tværnationale aktioner mellem ikkenabomedlemsstater (f.eks. indsættelse af politi i en anden medlemsstat i turistsæsoner eller i forbindelse med en massebegivenhed) eller nabomedlemsstater i et område, der ikke er et grænseområde.

² COM(2021) 170 final af 14.4.2021.

³ COM(2020) 605 final af 24.7.2020.

⁴ COM(2021) 170 final af 14.4.2021.

er aktive i mere end tre medlemsstater. Omkring 65 % af de kriminelle netværk, der er aktive i EU, består af medlemmer af flere nationaliteter. Over 80 % af de indberettede kriminelle netværk er involverede i alvorlige former for grænseoverskridende kriminalitet, bl.a. handel med narkotika, formueforbrydelser, menneskehandel og migrantsmugling⁵. I EU SOCTA fra 2021 og EMCDDA's europæiske narkotikarapport⁶ kortlægges områder, hvor grov og organiseret kriminalitet synes at være i fremgang. Centrale steder som grænseområder, lufthavne, motorveje og færgef forbindelser i EU tiltrækker kriminelle, bl.a. på grund af deres geografiske placering. I grænseområderne udnytter de kriminelle den naturlige afgrænsning af de enkelte jurisdiktioner, hvilket gør det muligt at undvige retshåndhævelse og giver nem adgang til flere forskellige markeder⁷. De kriminelles mobilitet inden for EU giver udfordringer med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af kriminelle trusler⁸ og sikring af den offentlige sikkerhed.

Samtidig er EU fortsat i højt terrorberedskab, som det fremgår af dagsordenen for bekæmpelse af terrorisme⁹ fra december 2020. Kriminelle og terrorister bruger informations- og kommunikationsteknologi til at kommunikere indbyrdes og til at forberede og udføre deres kriminelle aktiviteter¹⁰.

Området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet"¹¹) er verdens største område med fri bevægelighed. Det giver mere end 420 millioner mennesker mulighed for at bevæge sig frit, og varer og tjenesteydelser kan udveksles uhindret. Grænseområder inden for EU dækker ca. 40 % af EU's område, og i 2017 boede 30 % af befolkningen, dvs. ca. 150 millioner mennesker i disse grænseområder. I 2017 pendlede næsten to millioner mennesker på tværs af grænserne, herunder 1,3 millioner grænsearbejdere¹². I 2018 foretog personer bosiddende i EU 1,1 milliarder rejser, enten af erhvervsmæssige eller personlige årsager — en stigning på 11 % siden 2014. Covid-19-pandemien har mindsket mobiliteten inden for EU som følge af karantæneforanstaltninger, rejserestriktioner, begrænsninger af det offentlige liv og nedlukninger¹³. Der vil dog sandsynligvis fortsat være en betydelig strøm af mennesker i fremtiden, især efterhånden som hverdagen igen bliver normal. Schengenområdet

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*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg (foreligger ikke på dansk).

⁶ Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (2021), *Europæisk narkotikarapport 2021: Tendenser og udvikling*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg.

⁷ Europol (2021), EU SOCTA 2021.

⁸ International mobilitet er kendetegnende for kriminelle netværk. F.eks. begås organiseret formuekriminalitet i EU primært af mobile organiserede kriminelle grupper (MOCG), og mobilitet er deres vigtigste kendetegn og den måde, hvorpå de undgår at blive opdaget og minimerer risikoen for at blive pågrebet (Europol (2021), EU SOCTA 2021).

⁹ COM(2020) 795 final af 9.12.2020.

¹⁰ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: konsekvensanalyse, der ledsager Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europol's samarbejde med private parter, Europol's behandling af personoplysninger til støtte for efterforskning i kriminalsager og Europol's rolle inden for forskning og innovation (SWD(2020) 543 final af 9.12.2020).

¹¹ Schengenområdet består af 26 europæiske lande: Østrig, Belgien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Island, Italien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, og Schweiz.

¹² Europa-Kommissionen (2017), Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner: [link](#).

¹³ *Pandemic profiteering: How criminals exploit the COVID-19 crisis*, Europol, marts 2020 (foreligger ikke på dansk).

er et symbol på den indbyrdes forbundethed inden for EU og båndene mellem europæerne¹⁴. Det bidrager også til et velfungerende indre marked og dermed til økonomisk vækst i EU¹⁵.

I de senere år er Schengenområdet gentagne gange blevet sat på prøve af en række kriser og udfordringer. Flere medlemsstater har genindført kontrol ved de indre grænser, navnlig på grund af irregulære migranternes ulovlige bevægelser¹⁶, som de mener udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed. Ulovlige bevægelser inden for Schengenområdet, som ikke skyldes en større migrationskrise eller strukturelle mangler i forvaltningen af de ydre grænser¹⁷, bør håndteres med andre midler end kontrol ved de indre grænser, som kun kan anvendes som en sidste udvej til at imødegå konkrete trusler mod den interne sikkerhed eller den offentlige orden. Den vedvarende kontrol ved de indre grænser har vist, at der er plads til forbedringer med hensyn til anvendelsen af politikontrol og politisamarbejde, procedurerne for forenklet tilbagesendelse mellem medlemsstaterne og anvendelsen af bilaterale aftaler og ordninger i den forbindelse, jf. artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF¹⁸. Det skal bemærkes, at en effektiv EU-politik for tilbagesendelse i overensstemmelse med betragtning 8 i Kommissionens henstilling (EU) 2017/432¹⁹ kræver effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til pågribelse og identifikation af irregulære migranter. Disse foranstaltninger har, hvis de kombineres, potentiale til at give de samme resultater med hensyn til kontrol af ulovlige bevægelser som midlertidig kontrol ved de indre grænser og er mindre indgribende for så vidt angår den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser.

Redskaber til politisamarbejde som led i udviklingen af Schengenreglerne

Henstillingerne om operationelt politisamarbejde som fastsat i denne henstilling bidrager til udviklingen af Schengenreglerne.

For det første blev en af grundpillerne i EU's retlige ramme for politisamarbejde udformet for 30 år siden ved konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (SGK)²⁰, længe før ovennævnte kriser og udfordringer, som har ændret realiteterne i Schengenområdet. I SGK fastsættes der for de kontraherende parter en række forpligtelser om politisamarbejde for at råde bod på eventuelle sikkerhedsmæssige mangler som følge af afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser. Navnlig fastsættes en række grundlæggende regler for gennemførelsen af forfølgelser over grænserne og observationsoperationer over grænserne.

For det andet er fælles patruljeringer og andre operationer direkte knyttet til udviklingen af Schengenreglerne, herunder artikel 39, stk. 1, i SGK om bistand mellem myndigheder, som muliggør de politikker, der er omfattet af Schengensamarbejdet. Fælles patruljeringer og

¹⁴ Special Eurobarometer 474: The Schengen Area, https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG.

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde, COM(2021) 277 final.

¹⁶ Blandt de øvrige mest hyppige årsager, som medlemsstaterne har angivet, er migrationskrisen i 2015/2016, den vedvarende terrortrussel og covid-19-pandemien.

¹⁷ I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) ([EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1](#)) kan grænsekontrol ved de indre grænser kun genindføres midlertidigt under ekstraordinære omstændigheder (som f.eks. migrationskrisen i 2015/2016) og som en sidste udvej.

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

¹⁹ Kommissionens henstilling (EU) 2017/432 af 7. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF.

²⁰ EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

fælles operationer er omhandlet i grænseoverskridende samarbejdsaftaler mellem medlemsstaterne. Prüm-afgørelserne²¹ fra 2008 fastsætter en række grundlæggende regler for gennemførelsen af fælles patruljer og andre fælles operationer på tværs af EU's indre grænser samt grænseoverskridende bistand i tilfælde af katastrofer og alvorlige ulykker. Selv om tyngdepunktet for Prüm-afgørelserne var elektronisk udveksling af DNA-oplysninger, fingeraftryksoplysninger og oplysninger fra køretøjsregistre, og afsnittene om fælles patruljer og operationer derfor ikke blev betegnet som en udvikling af Schengenreglerne, er det sandsynligt, at de i betragtning af deres grænseoverskridende karakter ville udgøre en udvikling af Schengenreglerne, hvis de var blevet vedtaget særskilt.

For det tredje finder det operationelle politisamarbejde mellem medlemsstaterne også sted i henhold til national lovgivning under hensyntagen til ikkebindende rådsdokumenter, herunder god praksis ("Schengenkataloget"²²) og retningslinjer for centrale kontaktpunkter (SPOC'er) og politi- og toldsamarbejdscentre (PCC-centre) samt manualer om udveksling af retshåndhævelsesoplysninger og grænseoverskridende operationer. Der er blevet oprettet SPOC'er²³ og PCC-centre²⁴ som en direkte konsekvens af behovet for at udveksle relevante oplysninger efter fjernelsen af de indre grænser. De associerede Schengenlande²⁵ har også oprettet PCC-centre og nationale SPOC'er.

For det fjerde har medlemsstaterne systematisk suppleret og udvidet de "grundlæggende" Schengenregler med indbyrdes bi- og multilaterale samarbejdsaftaler. Kommissionen kender til mindst 60 af sådanne aftaler i hele EU, og de er alle forskellige fra hinanden. De associerede Schengenlande har også indgået sådanne operationelle samarbejdsaftaler med medlemsstaterne.

Konstaterede problemer

For det første giver EU's nuværende retlige ramme en række muligheder, som medlemsstaterne kan vælge imellem, når de samarbejder med andre medlemsstater (f.eks. giver SGK medlemsstaterne mulighed for at fastsætte afstands begrænsninger i km for forfølgelser over grænserne på deres område²⁶). Det skaber usikkerhed og manglende klarhed med hensyn til, hvilke regler politiet skal følge, når de skrider til handling på en anden

²¹ Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, og Rådets afgørelse 2008/616/RIA om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA (Rådets Prüm-afgørelse). Artikel 17 i Rådets afgørelse 2008/615/RIA omhandler fælles operationer, og artikel 18 omhandler bistand i forbindelse med forsamlinger af store menneskemængder, katastrofer og alvorlige ulykker.

²² Schengenkataloget: henstillinger og bedste praksis — politisamarbejde, 15785/3/10 REV 3, Bruxelles 15.11.2011.

²³ De centrale kontaktpunkter (SPOC'er) er de nationale centrale instanser, der er blevet pålagt at varetage det internationale politisamarbejde, jf. artikel 39, stk. 3, i SGK. I henhold til Kommissionens forslag til et direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, som fremsættes sammen med nærværende forslag til Rådets henstilling, vil medlemsstaterne blive retligt forpligtet til at udpege et SPOC, som skal tildeles visse minimumsopgaver med hensyn til udveksling af oplysninger. Når medlemsstaterne har gjort dette, bør henvisninger til SPOC i denne henstilling forstås som henvisninger til SPOC som udpeget i henhold til nævnte direktiv.

²⁴ Politi- og toldsamarbejdscentre samler på et enkelt fysisk sted de deltagende medlemsstaters forskellige retshåndhævende myndigheder og er tæt knyttet til den nationale centrale myndighed, der har ansvaret for internationalt samarbejde — det centrale kontaktpunkt (SPOC).

²⁵ Island, Norge, Schweiz og Liechtenstein er associerede medlemmer af Schengenområdet.

²⁶ Følgende er fastsat i artikel 41, stk. 3, i SGK: "*Forfølgelsen foregår i overensstemmelse med stk. 1 og 2 på en af følgende betingelser, som er fastlagt i erklæringen efter stk. 9: a) inden for et givet område eller et givet tidsrum efter grænsepassagen som fastlagt i erklæringen efter stk. 9; b) uden geografisk eller tidsmæssig begrænsning*".

medlemsstats område. Desuden fører nogle af de valg, der er truffet i denne henseende, til hindringer, som ikke ville have eksisteret, hvis der var blevet truffet andre valg i overensstemmelse med EU's retlige ramme.

For det andet er de bi- og multilaterale politisamarbejdsaftaler mellem medlemsstaterne meget tidskrævende for medlemsstaterne at forhandle, undertegne og ratificere, skønt de giver mulighed for at tage hensyn til særlige regionale forhold i samarbejdet med nabomedlemsstater. Udbredelsen af sådanne bilaterale aftaler har skabt et komplekst net af flere forskellige ordninger med forskellige regler, hvilket har ført til fragmentering og hindringer for samarbejdet. For eksempel skal retshåndhævelsespersonale, der arbejder på tværs af grænserne i mindre stater eller indlandsstater, udføre deres operationelle opgaver efter op til syv forskellige regelsæt²⁷. Som følge heraf er nogle operationer såsom forfølgelse af mistænkte over indre grænser ikke tilladt eller foretages på en ukoordineret og suboptimal måde, som de kriminelle udnytter til deres fordel. Operationelt samarbejde, hvor der anvendes nye teknologier såsom droner, er heller ikke omfattet af de gældende regler i tilstrækkelig grad.

For det tredje har de Schengenevalueringer²⁸ af politisamarbejdet, som er foretaget i løbet af de seneste seks år, bekræftet, at nogle af de bi- eller multilaterale aftaler mellem medlemsstaterne er forældede eller ikke udnyttes fuldt ud. Andre går langt videre end reglerne om grænseoverskridende samarbejde og muliggør fastlæggelse af, hvad der kan betragtes som god praksis med hensyn til at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet mere effektivt (f.eks. fælles politistationer med grænseoverskridende strafferetlige efterforskningsbeføjelser eller fælles uddannelse), men de er ikke blevet systematisk kopieret på tværs af EU.

For det fjerde ophører visse politifolks kommunikationsudstyr med at fungere, når de krydser grænsen i forbindelse med for eksempel forfølgelse over grænserne, fordi det sikre kommunikationsudstyr, der anvendes af forskellige medlemsstater, er inkompatibelt. Det gør det umuligt for dem at samarbejde med deres egne myndigheder eller med myndighederne i den medlemsstat, de bevæger sig ind i. Desuden udstyres politifolk, der indsættes i fælles patruljer eller operationer i andre medlemsstater, ofte ikke med mobilt udstyr, der gør det muligt for dem at få sikker fjernadgang til deres egne nationale databaser eller europæiske og internationale databaser.

For det femte finder fælles patruljeringer og andre fælles operationer ofte sted på ad hoc-basis i grænseområder inden for EU og i andre områder inden for EU. De er ofte ikke koordinerede og finder sted uden forudgående risikoanalyse, som ville kunne gøre dem mere målrettede. Der findes ikke noget forum, hvor medlemsstaterne kan udveksle sådanne risikoanalyser eller informere andre medlemsstater om deres behov og prioriterede områder, f.eks. med henblik på bedre at kunne målrette fælles patruljeringer eller andre fælles operationer i hele EU i forbindelse med store begivenheder (såsom store sportsbegivenheder og internationale topmøder), på bestemte tidspunkter (f.eks. i ferieperioder) eller i forbindelse med specifikke

²⁷ F.eks. kan naboland 1 tillade forfølgelse over grænserne, men kun inden for 5 km efter grænsen og uden mulighed for at standse eller pågribe den mistænkte, mens naboland 2 kan tillade forfølgelse over grænserne inden for 10 km efter grænsen, men uden ret til at bære andre (og muligvis tungere) kategorier af tjenestevåben, og naboland 3 kan tillade forfølgelse over grænserne i kun én time osv. Når medlemsstaterne står over for kompleksiteten af så mange forskellige restriktioner, instruerer nogle af dem deres politi til altid at opgive forfølgelse over grænserne, hvis den mistænkte krydser grænsen til en af disse medlemsstater, selv om forfølgelse over grænserne i princippet er tilladt. Det er de kriminelle klar over og udnytter det til næsten systematisk at slippe fra politiet.

²⁸ Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne (...).

kriminalitetsbølger (f.eks. terrorisme, narkotikahandel, matchfixing, handel med forfalskede varer, kreditkortbedrageri, lommetyveri og andre formueforbrydelser).

For det sjette fremmer de kriminelle netværk, der er aktive inden for migrantsmugling og menneskehandel, irregulære migranternes ulovlige bevægelser, og de udnytter ofrenes sårbare situation og behandler mennesker som handelsvarer. Organiseret migrantsmugling er en vigtig kriminel aktivitet, og fremme af ulovlige bevægelser er et stort problem for EU's sikkerhed. Menneskehandel er en anden kerneaktivitet inden for grov og organiseret kriminalitet og forventes fortsat at udgøre en trussel i en overskuelig fremtid²⁹. Næsten halvdelen af ofrene for menneskehandel i EU er EU-borgere, og de fleste menneskehandlere er EU-borgere³⁰. Sådanne forbrydelser er i høj grad af grænseoverskridende karakter, og det kræver en målrettet politiindsats på stedet i grænseområder inden for EU, hvis de skal opdages og efterforskes. Navnlig bør koordinerede fælles patruljeringer og andre fælles operationer baseret på risikoanalyse, hvor politifolk fra medlemsstaterne arbejder sammen (f.eks. i en patruljevogn), fokusere på at opdage migrantsmugling og menneskehandel.

For det syvende er de politifolk, der er involveret i grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde i EU, ikke altid behørigt uddannede til at have den nødvendige viden og de operationelle færdigheder til at udføre de relevante opgaver på den mest effektive måde. I den undersøgelse, der blev foretaget for Kommissionen i 2021, blev der peget på, at adgangen til uddannelse for retshåndhævelsespersonale, der er involveret i grænseoverskridende samarbejde, er begrænset. Der gennemføres ikke uddannelse regelmæssigt, og der tages ikke altid hensyn til den seneste udvikling. Der er også begrænset kendskab til og viden om relevante databaser og de udøvende beføjelser, der tildeles af forskellige medlemsstater. Sprogbarrierer hæmmer også et effektivt operationelt politisamarbejde på tværs af grænserne.

Vejen frem

Som anført i Kommissionens meddelelse fra juni 2021 "En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde"³¹ har denne henstilling til formål at bidrage til at skabe fælles standarder, så politifolk kan samarbejde effektivt med deres kolleger i andre medlemsstater. Under overholdelse af gældende EU-lovgivning og på grundlag af god praksis i bilaterale eller multilaterale samarbejdsaftaler mellem medlemsstater bør politiet gennemføre målrettede fælles operationer, herunder fælles patruljeringer³², navnlig i grænseområder inden for EU. Da terrorister og andre kriminelle opererer på tværs af medlemsstaterne, bør politimyndighederne være i stand til bedre at overvåge dem og i forbindelse med forfølgelse på tværs af nationale områder kunne tilbageholde dem efter behov eller gøre dem til genstand for observationsoperationer. Desuden kan fælles operationer bidrage til effektivt at løse problemet med irregulære migranternes ulovlige bevægelser.

Under hensyntagen til medlemsstaternes rolle hvad angår den interne sikkerhed og behovet for fleksibilitet til regionalt samarbejde fastsættes der i denne henstilling foranstaltninger inden for operationelt politisamarbejde med henblik på at:

²⁹ Europol (2021), EU SOCTA 2021.

³⁰ Dataindsamling om menneskehandel i EU (2020), COM(2020) 661 final af 20.10.2020.

³¹ COM(2021) 277 final af 2.6.2021.

³² Jf. artikel 17 i Rådets Prüm-afgørelse: "For at intensivere politisamarbejdet kan de kompetente myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget, etablere fælles patruljer og gennemføre andre fælles operationer med henblik på at opretholde den offentlige orden og sikkerhed og forebygge strafbare handlinger, hvor de udpegede embedsmænd eller andre myndighedspersoner (embedsmænd) fra andre medlemsstater deltager i operationer på en medlemsstats område."

- præcisere og tilpasse reglerne for deltagelse i grænseoverskridende retshåndhævelsesoperationer for at overvåge og anholde kriminelle og terrorister i forbindelse med observation, forfølgelse, fælles patruljeringer og andre fælles operationer på tværs af nationale områder
- give politifolk fjernadgang til deres egne databaser, når de opererer i andre medlemsstater, og muliggøre sikker kommunikation, der fortsat kan fungere på tværs af grænserne
- udvide de eksisterende politi- og toldsamarbejdscentres rolle, så de bliver fælles politistationer, der ikke blot kan udveksle oplysninger, men også planlægge, støtte og koordinere fælles patruljeringer og andre fælles operationer baseret på fælles risikoanalyse
- anvende målrettede fælles patruljeringer og andre fælles operationer i specifikke grænseområder inden for EU på grundlag af forudgående analyse til at bekæmpe migrantsmugling samt forebygge og opdage migranternes ulovlige ophold og grænseoverskridende kriminalitet med forbindelse til irregulær migration
- anvende målrettede fælles patruljeringer og andre fælles operationer i specifikke grænseområder inden for EU baseret på forudgående analyse til at bekæmpe menneskehandel og identificere og beskytte ofre
- oprette en koordineringsplatform sammen med Kommissionen og Europol³³ for at støtte og målrette fælles operationer og patruljeringer i hele EU og derved opretholde og styrke den offentlige orden og sikkerhed, forebygge strafbare handlinger eller hjælpe med at bekæmpe specifikke kriminalitetsbølger på centrale steder eller i bestemte perioder (f.eks. turistområder, centrale kriminelle knudepunkter og i ferieperioder), i forbindelse med forsamlinger af store menneskemængder (f.eks. store sportsbegivenheder og internationale topmøder) eller i tilfælde af katastrofer og alvorlige ulykker
- udvide fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for politielever og livslang uddannelse af politifolk, der er involveret i operationelt grænseoverskridende samarbejde, og overveje at oprette et langsigtet paneuropæisk fælles uddannelsesprogram vedrørende grænseoverskridende operationelt samarbejde med henblik på at skabe en ægte EU-politikultur.

Som anført i dette forslag til henstilling bør medlemsstaterne ændre deres nationale regler og bi- og multilaterale aftaler med andre medlemsstater, hvis det er relevant, for at gennemføre foranstaltningerne heri.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Denne henstilling er i overensstemmelse med eksisterende og kommende politiske bestemmelser inden for retshåndhævelsessamarbejdet.

Som fremhævet under afsnittet "Forslagets begrundelse og formål" understøtter Kommissionens eksisterende strategidokumenter Kommissionens bestræbelser på at forbedre effektiviteten af retshåndhævelsessamarbejdet i EU. Disse dokumenter omfatter strategien for

³³ Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde, som oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2009/371/RIA, 2009/934/RIA, 2009/935/RIA, 2009/936/RIA og 2009/968/RIA (EUT L 135 af 24.5.2016, s. 53).

EU's sikkerhedsunion³⁴, dagsordenen for bekæmpelse af terrorisme i EU³⁵, EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025³⁶, EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025³⁷, EU-strategien om en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn³⁸, EU's narkotikastrategi 2021-2025³⁹, og den nye Schengenstrategi⁴⁰.

Rådet har indtaget en tilsvarende holdning, navnlig senest i Rådets konklusioner fra november 2020 om indre sikkerhed og et europæisk politipartnerskab, hvori Kommissionen opfordres til "at overveje at konsolidere EU's retlige rammer for yderligere at styrke det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde"⁴¹.

Denne henstilling vil også bidrage til et fuldt fungerende og robust Schengenområde som fastsat i Schengenstrategien, hvori "behovet for fælles standarder, så politifolk kan samarbejde effektivt med deres kolleger i nabolandene", fremhæves. Den vil være med til at sikre et højt sikkerhedsniveau på medlemsstaternes område og dermed støtte et Schengenområde uden kontrol ved de indre grænser. Den vil også supplere forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen.

Da de to dele af retshåndhævelsessamarbejdet hovedsagelig vedrører i) operationelt grænseoverskridende samarbejde (som er fokus for dette forslag) og ii) udveksling af oplysninger, vil denne henstilling indgå i en sammenhængende pakke sammen med forslaget til et direktiv om udveksling af oplysninger og kommunikation mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og forslaget om revision af mekanismen til elektronisk dataudveksling i politisamarbejdet ("Prüm II-forordningen").

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Denne henstilling har til formål at bidrage positivt til et fuldt fungerende og robust Schengenområde, der giver mere end 420 millioner mennesker mulighed for at bevæge sig frit, og hvor varer og tjenesteydelser kan udveksles uhindret. Det vil til gengæld også bidrage til et velfungerende indre marked og dermed til økonomisk vækst i EU. Denne henstilling er derfor i fuld overensstemmelse med andre EU-politikker inden for beskæftigelse, transport og i sidste ende økonomisk vækst i grænseområder inden for EU, men også i hele EU.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Retsgrundlaget for EU's indsats inden for retshåndhævelsessamarbejde er afsnit V, kapitel 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF").

I artikel 87 i TEUF hedder det, at "Unionen etablerer et politisamarbejde, der inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger."

³⁴ COM(2020) 605 final af 24.7.2020.

³⁵ COM(2020) 795 final af 9.12.2020.

³⁶ COM(2021) 170 final af 14.4.2021.

³⁷ COM(2021) 171 final af 14.4.2021.

³⁸ COM(2020) 607 final af 24.7.2020.

³⁹ Rådets konklusioner om EU's narkotikastrategi 2021-2025, 14178/20, af 18. december 2020.

⁴⁰ COM(2021) 277 final af 2.6.2021.

⁴¹ Rådets konklusioner om indre sikkerhed og et europæisk politipartnerskab, 13083/1/20, af 24. november 2020.

Nærmere bestemt omhandler artikel 87, stk. 3, i TEUF foranstaltninger vedrørende operationelt samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder. I denne henstilling fastsættes der sådanne foranstaltninger. Den indeholder også foranstaltninger, der er omfattet af artikel 89 i TEUF om de betingelser og begrænsninger, hvorunder medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder kan arbejde på en anden medlemsstats område. I det omfang henstillingen også indeholder foranstaltninger, der potentielt er omfattet af artikel 87, stk. 2, i TEUF (f.eks. vedrørende udveksling af oplysninger og uddannelse), supplerer disse foranstaltninger i de tilfælde de foranstaltninger, der har hjemmel i artikel 87, stk. 3, og artikel 89 i TEUF.

Denne henstilling har derfor hjemmel i artikel 87, stk. 3, og artikel 89 i TEUF sammenholdt med artikel 292 i TEUF, hvori det hedder, at "Rådet vedtager henstillinger [...] på forslag af Kommissionen i alle de tilfælde, hvor det i henhold til traktaterne skal vedtage retsakter på forslag af Kommissionen. Det træffer afgørelse med enstemmighed på de områder, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt."

- **Valg af retsakt**

En intensivering af det operationelle politisamarbejde i EU kræver et stærkt politisk engagement fra alle relevante aktørers side, navnlig i medlemsstaterne.

Grænseoverskridende operationelt politisamarbejde indebærer typisk, at uniformerede og bevæbnede politistyrker fra én medlemsstat skrider til fysisk handling på andre medlemsstats område. Dette har til formål at gennemføre forebyggende og repressive missioner, der kan føre til foreløbig anholdelse og tilbageholdelse af enkeltpersoner, indtil myndighederne i den anden medlemsstat kommer frem.

Disse typer operationer berører kernen i medlemsstaternes suverænitet og kan rejse forfatningsmæssige spørgsmål, hvilket gør enhver ny EU-lovgivning på området til et meget følsomt emne. Derfor kræves der normalt enstemmighed i Rådet, når der stemmes om EU-lovgivning vedrørende operationelt samarbejde.

Kommissionen mener, at et forslag til EU-lovgivning med bindende virkning med henblik på at harmonisere denne type operationelt politisamarbejde er forhastet på nuværende tidspunkt. Det kan dog bemærkes, at henstillinger, skønt de ikke er juridisk bindende, i henhold til TEUF som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol er retsakter og som sådan ikke kan anses for ikke at have nogen retsvirkning og skal tages i betragtning på nationalt plan, hvis det er relevant.

På grundlag af tidligere relevante rådskonklusioner⁴² og god praksis, som nogle medlemsstater allerede har gennemført, har Kommissionen besluttet at fremsætte forslag til en rådshenstilling, der indeholder en række anbefalede foranstaltninger med det formål at forbedre den måde, hvorpå medlemsstaterne samarbejder operationelt. Kommissionen agter at overvåge gennemførelsen af denne henstilling og vurdere behovet for EU-lovgivning med bindende virkning vedrørende det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde i fremtiden.

- **Nærhedsprincippet**

Der er behov for en EU-indsats for behørigt at løse de problemer, der beskrives i første afsnit af begrundelsen. Uden en indsats på EU-plan vil medlemsstaterne fortsat stå alene over for

⁴² Rådets konklusioner om visse aspekter af det europæiske forebyggende politiarbejde, 10062/19 af 6. juni 2019. Rådets konklusioner om indre sikkerhed og et europæisk politipartnerskab, 13083/1/20, af 24. november 2020.

usikkerheder og hindringer som følge af forskellige regler vedrørende politifolks rettigheder, når de skrider til handling i andre medlemsstater. Der er også behov for en tilgang på EU-plan for at løse mangeårige tekniske konnektivetsproblemer, som er medvirkende til at mindske lysten til fælles operationer. I betragtning af grov og organiseret kriminalitets tværnationale karakter er det afgørende at sikre et hurtigt samarbejde mellem politi og retslige myndigheder i forbindelse med de omhandlede operationelle foranstaltninger i en grænseoverskridende sammenhæng.

EU er bedre rustet end de enkelte medlemsstater til at sikre sammenhæng i de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan, afhjælpe forskelle i forskellige praksis, forebygge overlap og usikkerheder og i sidste ende sikre effektive modforanstaltninger mod grænseoverskridende kriminalitet. EU's indsats som reaktion på de konstaterede problemer forventes at skabe merværdi for EU og dermed for borgerne.

- **Proportionalitetsprincippet**

I dette forslag anbefales det, at medlemsstaterne træffer en række foranstaltninger for at fjerne hindringer og styrke eksisterende relevante mekanismer og værktøjer til grænseoverskridende samarbejde. Forslaget indeholder ikke henstillinger, der er i modstrid med den eksisterende EU-lovgivning. Medlemsstaterne bør snarere træffe de anbefalede foranstaltninger i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Desuden forventes medlemsstaterne ikke at skulle ændre, men faktisk fortsætte med at anvende, betingelser og garantier i den nationale lovgivning vedrørende de omfattede operationelle aktiviteter, for så vidt som de er i overensstemmelse med EU-lovgivningen og ikke er specifikt omhandlet i denne henstilling.

I betragtning af hvor følsomt et emne foranstaltninger vedrørende operationelt grænseoverskridende politisamarbejde er og medlemsstaternes villighed til at indgå i yderligere dialog om, hvilke foranstaltninger der bør træffes for at styrke det operationelle politisamarbejde, er et forslag til Rådets henstilling det mest hensigtsmæssige og forholdsmæssige valg. Grunden hertil er, at det ikke går ud over, hvad der på nuværende tidspunkt er nødvendigt for at nå målene om at forbedre det operationelle politisamarbejde i hele EU.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Der er ikke foretaget nogen kvalitetskontrol af eksisterende lovgivning om operationelt samarbejde i forbindelse med dette forslag. Dette skyldes, at den grundlæggende EU-lovgivning er meget begrænset og systematisk suppleret af bi- og multilaterale samarbejdsaftaler mellem medlemsstaterne.

- **Høringer af interesserede parter**

Høringen af interessenterne fandt sted i perioden mellem **juli 2019 og juli 2021**. Høringen var **rettet mod interesserede parter** fra en bred vifte af fageksperter, nationale myndigheder, civilsamfundsorganisationer og offentligheden og drejede sig om deres forventninger og bekymringer med hensyn til en styrkelse af retshåndhævelsessamarbejdet i EU.

Kommissionen benyttede forskellige **metoder til inddragelse**, f.eks. målrettede spørgeskemaer, interviews med eksperter og flere tematiske workshoper med repræsentanter for medlemsstaterne og de associerede Schengenlande. Emnerne i denne henstilling blev også drøftet i **Rådets arbejdsgrupper** (f.eks. Retshåndhævelsesgruppen — undergrupperne

vedrørende politi og told og Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed).

Kommissionen iværksatte også en **offentlig høring** på alle officielle EU-sprog på Kommissionens websted i otte uger fra den 19. april 2021 til den 14. juni 2021.

Kontrahenten gennemførte desuden en række høringsaktiviteter under udarbejdelsen af en ekstern undersøgelse med titlen *Study to support the preparation of an impact assessment on EU policy initiatives facilitating cross-border law enforcement cooperation*.

Formålet med høringen var at indhente relevant feedback fra interesserede parter med henblik på en evidensbaseret tilgang til udarbejdelsen af de foreslåede foranstaltninger til et styrket retshåndhævelsessamarbejde mellem medlemsstaterne.

Der er taget behørigt hensyn til **resultaterne af alle høringsaktiviteterne** i udarbejdelsen af denne henstilling⁴³. Høringsaktiviteterne tog udgangspunkt i hovedelementerne i metoden til en konsekvensanalyse og begyndte med en definition af problemet og en undersøgelse af de mest hensigtsmæssige løsningsmuligheder.

- **Konsekvensanalyse**

De foreslåede henstillinger vil, hvis de vedtages i deres nuværende form og effektivt gennemføres, styrke det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde og have en betydelig positiv indvirkning hvad angår forebyggelse og afsløring af kriminalitet i medlemsstaterne.

I betragtning af princippet om enstemmighed, som omfatter de relevante foranstaltninger vedrørende operationelt politisamarbejde, og de bekymringer med hensyn til suverænitæt, som nogle medlemsstater har givet udtryk for i høringsfasen, mener Kommissionen imidlertid, at det på nuværende tidspunkt er for tidligt at fremsætte et forslag til EU-lovgivning med bindende virkning om et sådant samarbejde.

I stedet opfordres medlemsstaterne med denne henstilling til at styrke de eksisterende aspekter af det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde på grundlag af god praksis, som allerede er blevet gennemført og afprøvet af medlemsstaterne, herunder i bilaterale og multilaterale sammenhænge.

Dette forslag til Rådets henstilling om grænseoverskridende operationelt politisamarbejde understøttes derfor ikke af en konsekvensanalyse.

4. GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Ved at styrke medlemsstaternes kompetente myndigheders mulighed for inden for de begrænsninger, der er fastsat i den relevante EU-lovgivning og nationale lovgivning, at samarbejde på tværs af grænserne inden for EU vil denne henstilling bidrage til en bedre beskyttelse af borgerne og deres sikkerhed. Ethvert indgreb i de grundlæggende rettigheder som følge af henstillingen er berettiget og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt.

For så vidt angår beskyttelse af personoplysninger anses virkningen for at være neutral. Denne henstilling vil sandsynligvis føre til en kvantitativ stigning i udvekslingen af personoplysninger mellem medlemsstaterne i overensstemmelse med den forventede stigning i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde. Den yderligere udveksling af personoplysninger vil imidlertid være underlagt de samme robuste regler og procedurer, som

⁴³ SWD(2021) 375, Stakeholder consultation, synopsis report (foreligger ikke på dansk).

der allerede er indført for behandling af sådanne oplysninger i overensstemmelse med EU-retten, navnlig retshåndhævelsesdirektivet⁴⁴.

For så vidt angår andre grundlæggende rettigheder, som f.eks. mistænkt og tiltalt proceduremæssige minimumsrettigheder i henhold til EU-direktiverne om proceduremæssige rettigheder⁴⁵ (retten til information ved pågribelse af en mistænkt, retten til tolkebistand og retten til adgang til advokatbistand), er virkningen neutral. Denne henstilling, som vil føre til en forøgelse af de eksisterende grænseoverskridende politioperationer, underminerer eller ændrer ikke de gældende regler om proceduremæssige rettigheder. Ligeledes finder regler og standarder som defineret på andre områder af EU-retten fortsat anvendelse i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelse til at respektere de grundlæggende rettigheder som nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

5. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Henstillingens virkninger for budgettet afhænger navnlig af Rådets reaktion på dette forslag til henstilling, og i hvilket omfang medlemsstaterne efterfølgende gennemfører henstillingerne.

Da nogle medlemsstater er længere fremme end andre med hensyn til samarbejdsniveauet, vil omkostningerne ved at gennemføre de foreslåede henstillinger variere fra medlemsstat til medlemsstat. Omkostningerne vil afspejle en gradvis forøgelse af det eksisterende operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne, da virkningen ved at gennemføre de anbefalede foranstaltninger sker over tid.

I betragtning af karakteren af de foranstaltninger, der skal gennemføres, kan omkostningerne på nationalt plan i vid udstrækning og på de gældende betingelser dækkes af medlemsstaternes programmer inden for rammerne af Fonden for Intern Sikkerhed⁴⁶. Fonden for Intern Sikkerhed omfatter specifikke mål om at "forbedre og lette udvekslingen af oplysninger", "forbedre og intensivere grænseoverskridende samarbejde" og "støtte styrkelse af medlemsstaters kapacitet til at forebygge og bekæmpe kriminalitet, terrorisme og radikaliserings, samt styre sikkerhedsrelaterede hændelser, risici og kriser"⁴⁷. Ud over de omkostninger, der potentielt er dækket af medlemsstaternes programmer inden for rammerne af Fonden for Intern Sikkerhed, vil der ikke være andre omkostninger, der skal afholdes på EU-plan.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA.

⁴⁵ Direktiv 2010/64/EU om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager; direktiv 2012/13/EU om ret til information under straffesager; direktiv 2013/48/EU om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen; direktiv (EU) 2016/1919 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordre; direktiv (EU) 2016/343 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager; direktiv (EU) 2016/800 om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager.

⁴⁶ Forordning (EU) 2021/1149.

⁴⁷ Jf. artikel 3, stk. 2, i forordning (EU) 2021/1149.

6. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Kommissionen opfordrer Rådet til at vedtage den foreslåede henstilling senest i **juni 2022**.

Efter Kommissionens opfattelse bør der være et fast debatpunkt om grænseoverskridende operationelt politisamarbejde i den relevante arbejdsgruppe i Rådet, således at gruppen kan fungere som et permanent forum for medlemsstaternes drøftelser af de spørgsmål, der behandles i denne henstilling, og navnlig opfølgningen derpå.

Kommissionen bør **et år** efter vedtagelsen af denne henstilling aflægge rapport om de fremskridt, medlemsstaterne gør med at gennemføre den. I rapporten bør det vurderes, om der er behov for EU-lovgivning med bindende virkning for så vidt angår de omfattede former for grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

I **afsnit 1** defineres de centrale begreber i henstillingen.

Afsnit 2 indeholder henstillinger, der har til formål at **fjerne hindringer for politifolks ageren i andre medlemsstater** i forbindelse med forfølgelse over grænserne, observation over grænserne samt fælles patruljeringer og andre fælles operationer. Henstillingerne sigter mod at udvide den nuværende liste over forbrydelser⁴⁸, for hvilke der kan anvendes forfølgelse og observation over grænserne, og fjerne de geografiske og tidsmæssige begrænsninger, som nogle medlemsstater har indført, og som skaber hindringer for sådanne operationer. Formålet med henstillingerne er at tilpasse reglerne om tildeling af udøvende beføjelser mellem medlemsstaterne for at øge klarheden og sikkerheden med hensyn til, hvad politifolk må gøre i forbindelse med forfølgelse og observation over grænserne og fælles operationer.

Henstillingerne vedrørende forfølgelse over grænserne omhandler ikke kun passage af landgrænser, men også søgrænser (søgrænser og grænser ved indre vandveje) og luftgrænser. De vedrører også de involverede politifolks anvendelse af deres tjenestevåben, ikke blot til nødværge, men også til forsvar af andre. På disse punkter går henstillingerne ud over, hvad der er fastsat i artikel 41, stk. 5, litra b) og e), i SGK. Artikel 41, stk. 10, i SGK giver imidlertid mulighed for at vedtage supplerende gennemførelsesbestemmelser med henblik på artikel 41. Det omfatter i dette tilfælde betingelserne for, hvornår der kan indledes forfølgelse over grænserne.

Afsnit 3 indeholder anbefalinger, der har til formål at **fremme grænseoverskridende politisamarbejde som et redskab til at bekæmpe migrantsmugling og støtte forebyggelse og afsløring af irregulær migration**. Medlemsstaterne bør anvende målrettede fælles patruljeringer i specifikke grænseområder inden for EU på grundlag af analyser⁴⁹ til at

⁴⁸ Artikel 40, stk. 7, og artikel 41, stk. 4, i SGK indeholder lister over forbrydelser, for hvilke der kan indledes henholdsvis observation over grænserne og forfølgelse over grænserne. Listerne findes også i de forskellige bi- og multilaterale aftaler mellem medlemsstaterne.

⁴⁹ I henhold til artikel 4, stk. 1, litra f), i forordning (EU) 2016/794 om Europol udarbejder Europol trusselsvurderinger, strategiske og operationelle analyser og rapporter om den generelle situation. Europols flagskibsrapport er EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA), der bl.a. afdækker centrale steder for kriminalitet i EU. Ligeledes udarbejder Frontex risikoanalyser i henhold til artikel 29, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896 om Frontex. I betragtning 11 i Frontexforordningen præciseres det, at risikoanalyse i forbindelse med europæisk integreret grænseforvaltning omfatter Schengenområdet.

bekæmpe migrantsmugling samt forebygge og afsløre migranternes ulovlige ophold og grænseoverskridende kriminalitet med forbindelse til irregulær migration. Medlemsstaterne bør også sikre koordinering på nationalt plan mellem de kompetente myndigheder, der er involveret i fælles operationer, og de myndigheder, der er kompetente til at håndtere de tredjelandsstatsborgere, der pågribes på grund af ulovligt ophold. De bør navnlig gøre dette ved hjælp af de mekanismer, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF⁵⁰.

Afsnit 4 indeholder henstillinger med henblik på at **styrke det grænseoverskridende politisamarbejde for at bekæmpe menneskehandel og identificere og beskytte ofre**. Medlemsstaterne bør anvende fælles operationer til at bekæmpe menneskehandel og til at identificere, beskytte og støtte ofre. Potentielle ofre for menneskehandel kan opdages og identificeres som led i fælles operationer. De bør straks henvises til bistands-, støtte- og beskyttelsestjenester, bl.a. i samarbejde med civilsamfundsorganisationer, hvis det er relevant. En tidlig identifikation af ofre er også afgørende for, at politimyndighederne bedre kan efterforske og straffe menneskehandlerne. I den forbindelse er det af afgørende betydning at uddanne de retshåndhævende myndigheder i at afsløre tilfælde af menneskehandel.

Afsnit 5 indeholder henstillinger med henblik på at **omdanne de eksisterende politi- og toldsamarbejdscentre (PCC-centre) i grænseområder inden for EU til fælles politi- og toldstationer (JPCS)**. Fælles politi- og toldstationer bør ud over deres nuværende opgaver med regional udveksling af oplysninger på tværs af grænserne udvikle kapacitet til at etablere, støtte, koordinere og gennemføre permanente former for operationelt samarbejde i grænseområder, som f.eks. fælles patruljeringer og andre fælles operationer. De bør udarbejde fælles analyser af grænseoverskridende kriminalitet, der er specifik for deres grænseområde, og via det nationale centrale kontaktpunkt (SPOC) dele dem med alle medlemsstater og kompetente EU-agenturer såsom Europol. Sådanne målrettede fælles operationer vil være underlagt reglerne om udøvelse af politimæssige beføjelser i grænseområderne inden for EU, navnlig reglerne i Schengengrænsekodeksens artikel 23. Det skal sikre, at operationerne ikke har samme virkning som grænsekontrol. Medlemsstaterne bør også udvikle kapacitet til i fællesskab at støtte efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet, der begås i deres region, i overensstemmelse med gældende lovgivning og på grundlag af relevante retlige tilladelser som krævet og udstedt i henhold til denne lovgivning.

Afsnit 6 indeholder henstillinger med henblik på **bedre planlægning, koordinering og støtte af fælles operationer i hele EU**. Medlemsstaterne og Kommissionen bør oprette en koordineringsplatform, hvor medlemsstaterne kan udveksle oplysninger om deres behov og prioriteter. Målet er i højere grad at målrette fælles operationer — navnlig i forbindelse med store begivenheder (f.eks. store sportsbegivenheder og internationale topmøder), på bestemte tidspunkter (f.eks. i ferieperioder) — og bidrage til at bekæmpe specifikke kriminalitetsbølger — f.eks. terrorisme, narkotikahandel, matchfixing, handel med forfalskede varer, kreditkortbedrageri, lommetyveri og andre formueforbrydelser og navnlig begået af grupper inden for grov og organiseret kriminalitet — ved hjælp af eksisterende EU-finansiering og resultaterne af EU's sikkerhedsforsknings- og innovationsprojekter, hvis det er relevant. Medlemsstaterne bør instruere deres nationale SPOC om at koordinere sådanne fælles operationer, herunder fælles patruljeringer, fra og til andre medlemsstater. De bør også udarbejde fælles trusselvurderinger og risikoanalyser samt årlige behovsvurderinger ved at udveksle oplysninger om kommende store begivenheder, trusler mod den offentlige orden og

⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

sikkerhed og borgernes indre sikkerhed og mobilitetsmønstre, navnlig i turistsæsonen. Denne tilgang bør bidrage til forberedelsen og iværksættelsen af mere målrettede fælles patruljer og andre fælles operationer, bl.a. koordineret politikontrol i grænseområder inden for EU. Det bør med tiden gøre det muligt at fokusere på lokaliteter i EU, hvor der som beskrevet i EU SOCTA 2021 forekommer betydelig kriminalitet.

Afsnit 7 indeholder henstillinger med henblik på at sikre **effektiv adgang til oplysninger og kommunikation under grænseoverskridende operationer**. Medlemsstaterne bør udstyre deres politifolk med værktøjer, der gør det muligt for dem at få sikker fjernadgang til deres egne databaser i overensstemmelse med national ret samt EU-databaser og internationale databaser via den europæiske søgeportal. Formålet er at give dem mulighed for at udføre deres politiopgaver under grænseoverskridende operationer, f.eks. ved at foretage identitetskontrol. Medlemsstaterne bør også udstyre de af deres politifolk, der deltager i grænseoverskridende operationer, med sikre kommunikationsmidler (f.eks. chatværktøjer), der fungerer på tværs af grænserne, og som gør det muligt at oprette forbindelse til og kommunikere direkte med værtsmedlemsstatens politi i realtid. Medlemsstaterne bør gøre brug af de tekniske løsninger, som Europols innovationslaboratorium vil levere, for at sikre kommunikationsmidlers interkonnektivitet på tværs af grænserne.

I **afsnit 8** fremsættes henstillinger med henblik på udvikling i **retningen af en fælles EU-politikultur ved i betydelig grad at øge fælles uddannelse** i operationelt politisamarbejde. Medlemsstaterne bør etablere fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for deres politielever for på lang sigt at opbygge viden og tillid mellem politistyrkerne i EU. Den fælles uddannelse bør som eksempel følge det vellykkede fælles uddannelsesprogram for det franske nationale gendarmeri og den spanske civilgarde. De bør udvikle fælles løbende udviklingskurser og udvekslingsprogrammer for politifolk og kriminalefterforskere i frontlinjen for at forbedre deres færdigheder og viden om grænseoverskridende operationelt samarbejde, navnlig om relevant lovgivning, regler for deltagelse, værktøjer, mekanismer, faglige standarder og etik, procedurer og bedste praksis. Kurserne og programmerne kan med støtte fra Ceuol⁵¹ spænde fra onlinekursusmoduler til udveksling af politifolk og bør simulere virkelige situationer. Sprogkurserne for politifolk fra grænseområder inden for EU bør intensiveres betydeligt. Medlemsstaterne bør også tilpasse deres nationale politiskolers uddannelsesprogrammer, så de omfatter akkrediterede europæiske kurser i grænseoverskridende operationelt politisamarbejde. De bør overveje muligheden for at oprette omfattende og langsigtede fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for politielever og medlemsstaternes politifolk i grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

Afsnit 9 indeholder de **endelige henstillinger**. Medlemsstaterne opfordres til at gøre brug af det forum, der tilbydes af ovennævnte relevante arbejdsgruppe i Rådet, til at drøfte spørgsmål vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde som omfattet af denne henstilling og navnlig spørgsmål vedrørende gennemførelsen af denne henstilling.

Desuden opfordres medlemsstaterne til senest seks måneder efter vedtagelsen af denne henstilling at iværksætte en proces for at **ændre deres nationale regler og bi- og multilaterale aftaler med andre medlemsstater** med henblik på at gennemføre foranstaltningerne i denne henstilling. Et år efter vedtagelsen af denne henstilling bør

⁵¹ Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse som oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2219 af 25. november 2015 om Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Ceuol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2005/681/RIA (EUT L 319 af 4.12.2015, s. 1).

Kommissionen offentliggøre en rapport med en vurdering af medlemsstaternes gennemførelse af henstillingen.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om operationelt politisamarbejde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 87, stk. 3, og artikel 89, sammenholdt med artikel 292,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen,

som henviser til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁵², og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Observation og forfølgelse over grænserne er uundværlige instrumenter til operationelt politisamarbejde, og uden dem kan kriminelle slippe fra politiet ved at krydse grænsen og udnytte, at de befinder sig i en anden jurisdiktion, hvor politiet ikke kan fortsætte indsatsen. Der bør tages fat på de eksisterende begrænsninger, som nogle medlemsstater har indført, da de skaber hindringer for, at sådanne operationer kan finde sted på deres område. Det er også nødvendigt at tilpasse visse regler for deltagelse i grænseoverskridende politioperationer for at overvåge og anholde kriminelle i forbindelse med observation, forfølgelse og fælles operationer.
- (2) Det er nødvendigt at oprette permanente fælles patruljeringer og andre fælles operationskapaciteter i grænseområderne inden for EU for at være på højde med de kriminelle aktiviteter og de udfordringer, som den permanente og voksende mobilitet for personer, varer og tjenesteydelser inden for Unionen medfører for politistyrkerne. Med henblik på forebyggelse og opdagelse af grænseoverskridende kriminalitet i grænseområder inden for EU samt støtte til efterforskning heraf bør eksisterende strukturer såsom politi- og toldsamarbejdscentre udvide deres nuværende rolle, så de bliver i stand til at planlægge, støtte, koordinere og gennemføre fælles patruljeringer og andre fælles operationer på grundlag af fælles risikoanalyser og behovsvurderinger i overensstemmelse med gældende retlige krav.
- (3) De kriminelle netværk, der er aktive inden for migrantsmugling og menneskehandel, benytter sig af fraværet af indre grænser i området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") til at lette irregulære migranternes ulovlige bevægelser og udnytte ofrenes sårbare situation med vinding for øje. En effektiv EU-politik om tilbagesendelse kræver effektive og forholdsmæssige foranstaltninger til pågribelse og identifikation af irregulære migranter. I den forbindelse bør der tilskyndes til koordinering, navnlig ved hjælp af de mekanismer, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF⁵³, med henblik på at bidrage til

⁵² EUT C [...] af [...], s. [...].

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

at forebygge og reagere på irregulære migranternes ulovlige bevægelser samt imødegå truslerne mod den offentlige orden og den interne sikkerhed, samtidig med at indvirkningen på rejsende i god tro begrænses. Da der ikke er kontrol ved de indre grænser, er målrettede fælles patruljeringer og andre fælles operationer i grænseområderne inden for EU et værdifuldt redskab til at bekæmpe migrantsmugling og menneskehandel, forebygge og opdage ulovligt ophold og grænseoverskridende kriminalitet med forbindelse til irregulær migration og gøre det lettere at sikre en effektiv praktisk gennemførelse af bilaterale tilbagetagelsesaftaler, samtidig med at Kommissionens henstilling (EU) 2017/432⁵⁴ overholdes. En effektiv bekæmpelse af menneskehandel kræver politimæssigt samarbejde i både nationale og tværnationale sammenhænge for at identificere og støtte ofre samt for at forbedre retsforfølgningen og domfældelsen af menneskehandlerne.

- (4) Den begrænsede tilgængelighed af politistyrker, som medlemsstaterne kan indsætte i udlandet, og manglen på koordineret indsættelse på grundlag af forudgående fælles analyse kan gøre indsættelsen af politi i andre medlemsstater ineffektiv. En EU-koordineringsplatform, hvor medlemsstaterne kan udveksle oplysninger om deres behov og prioriteter for fælles patruljeringer og andre fælles operationer med en paneuropæisk dimension, kan skabe den struktur, der er nødvendig for at gennemføre sådanne operationer på en effektiv og virkningsfuld måde, og således opretholde og styrke den offentlige orden og sikkerhed, forebygge strafbare handlinger, herunder fra grupper inden for grov og organiseret kriminalitet, og bidrage til at håndtere specifikke kriminalitetsbølger på centrale steder, på bestemte tidspunkter og i specifikke situationer.
- (5) Kommunikation og adgang til oplysninger er afgørende for et vellykket operationelt samarbejde på tværs af grænserne. Personale i forreste linje, som handler i en anden medlemsstat, bør via mobile løsninger såsom håndholdt udstyr eller politicomputere monteret i biler have adgang i realtid til oplysninger i EU-informationssystemer via den europæiske søgeportal (ESP) og til deres relevante nationale databaser i overensstemmelse med de gældende adgangsrettigheder og gældende EU-lovgivning og national lovgivning. De bør også være udstyret med pålidelige og sikre mobile realtidskommunikationsmidler, der kan forbindes med hinanden, som f.eks. chatværktøjer, der fungerer på tværs af grænserne, så de kan kommunikere direkte med deres myndigheder og værtsmedlemsstatens myndigheder. Medlemsstaterne bør gøre brug af de tekniske løsninger, som Europols innovationslaboratorium vil levere, for på tværs af grænserne at sikre interkonnektiviteten mellem sikre kommunikationsmidler, hvilket som minimum bør muliggøre sikker anvendelse af mobilkommunikationsmidler i realtid samt geolokalisering af politikøretøjer, f.eks. ved hjælp af GPS-sporing eller droner, under en grænseoverskridende politioperation.
- (6) Et effektivt operationelt politisamarbejde på tværs af grænserne kræver, at man bevæger sig i retning af en fælles EU-politikultur. Det er afgørende for opbygningen af færdigheder, viden og tillid, at der etableres fælles grunduddannelses- og udvekslingsprogrammer for politielever og løbende udviklingskurser for personale i forreste linje og kriminalefterforskere i forbindelse med et sådant samarbejde. Det er vigtigt, at medlemsstaterne tilpasser pensum på alle uddannelsesniveauer på deres nationale politiskoler, så det omfatter akkrediterede kurser i grænseoverskridende

⁵⁴ Kommissionens henstilling (EU) 2017/432 af 7. marts 2017 om at gøre tilbagesendelse mere effektiv ved gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF. EUT L 66 af 11.3.2017, s. 15.

operationelt politisamarbejde og karriereforløb for elever og politifolk, der færdiguddannes på disse uddannelser. Medlemsstaterne bør også gøre bedst mulig brug af Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol) ved at oplyse om deres uddannelsesbehov og støtte agenturets aktiviteter ved at tilpasse deres uddannelsesportefølje til de prioriteter vedrørende grænseoverskridende samarbejde, der er fastsat i EU's vurderinger af strategiske uddannelsesbehov (EU-STNA). De bør overveje muligheden for at skabe omfattende og langsigtede paneuropæiske fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for politielever og politifolk vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

- (7) I betragtning af vigtigheden af koordinering og samarbejde i forbindelse med de spørgsmål, der behandles i denne henstilling, og navnlig i forbindelse med dens gennemførelse, vil der i den relevante arbejdsgruppe i Rådet være et fast debatpunkt om grænseoverskridende operationelt politisamarbejde. Arbejdsgruppen bør tjene som et permanent forum, hvor medlemsstaterne kan drøfte sådanne spørgsmål, herunder tilpasning af deres regler og aftaler, andre foranstaltninger med henblik på at fjerne hindringer for effektiviteten af grænseoverskridende politisamarbejdsoperationer, rapportering om de fremskridt, der gøres, samt spørgsmål vedrørende den nødvendige vejledning og god praksis.
- (8) Denne henstilling bør have virkning inden for en rimelig tidsramme. Senest seks måneder efter vedtagelsen bør medlemsstaterne indlede en proces med henblik på at ændre deres nationale regler og bi- og multilaterale aftaler med andre medlemsstater, alt efter hvad der er relevant, for at gennemføre de anbefalede foranstaltninger og efterfølgende afslutte denne proces, så snart det med rimelighed er muligt.
- (9) De fremskridt, der gøres med hensyn til at gennemføre denne henstilling, bør gennemgås efter en vis periode. Et år efter vedtagelsen bør Kommissionen derfor evaluere fremskridtene med henblik på blandt andet at afgøre, om der er behov for bindende EU-retsakter med bindende virkning på området.
- (10) I betragtning af at denne henstilling ikke har bindende virkning, bør medlemsstaterne gennemføre de heri anbefalede foranstaltninger i overensstemmelse med gældende EU-retsakter, navnlig dem med bindende virkning. Medlemsstaterne bør navnlig gennemføre de anbefalede foranstaltninger i overensstemmelse med konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen (SGK)⁵⁵, navnlig ved at vælge de anbefalede valgmuligheder i de tilfælde, hvor SGK indeholder flere valgmuligheder, og ved at udvide anvendelsesområdet og vedtage yderligere bestemmelser om gennemførelse af og i overensstemmelse med de relevante artikler i SGK.
- (11) Denne henstilling bør ikke forstås således, at den har til formål at berøre de regler om begrænsninger, garantier og betingelser, der ikke specifikt er omhandlet i henstillingen, og som finder anvendelse på de relevante grænseoverskridende operationelle politisamarbejdsaktiviteter i henhold til EU-retsakter med bindende virkning, herunder SGK, og national lovgivning i overensstemmelse med EU-retten. F.eks. kan det at bære og anvende tjenestevåben, benytte særlige rettigheder i trafikken, anvende tekniske midler til observation over grænserne, foretage

⁵⁵ Konvention om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19).

identitetskontrol og pågribe personer, der forsøger at undgå en sådan kontrol, som omhandlet i denne henstilling, være underlagt sådanne regler.

- (12) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne henstilling, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder efter at Rådet har truffet foranstaltning om denne henstilling til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne henstilling i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.
- (13) Denne henstilling, med undtagelse af afsnit 2.1 og 2.2, udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF⁵⁶; Irland deltager derfor i vedtagelsen af denne henstilling, som med undtagelse af disse afsnit er bindende for Irland.
- (14) For så vidt angår Island og Norge, udgør denne henstilling en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁵⁷, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A og H, i Rådets afgørelse 1999/437/EF⁵⁸.
- (15) For så vidt angår Schweiz udgør denne henstilling en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁵⁹, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A og H, i Rådets afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF⁶⁰ og med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/149/RIA⁶¹.
- (16) For så vidt angår Liechtenstein udgør denne henstilling en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om dette lands associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁶², der

⁵⁶ Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002).

⁵⁷ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

⁵⁸ Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT L 176 af 10.7.1999).

⁵⁹ EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

⁶⁰ Rådets afgørelse 2008/146/EF af 28. januar 2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT L 53 af 27.2.2008).

⁶¹ Rådets afgørelse 2008/149/RIA af 28. januar 2008 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT L 53 af 27.2.2008).

⁶² EUT L 160 af 18.6.2011, s. 21.

henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A og H, i Rådets afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2011/350/EU⁶³ og artikel 3 i Rådets afgørelse 2011/349/EU⁶⁴.

- (17) For så vidt angår Bulgarien og Rumænien udgør denne henstilling med undtagelse af afsnit 2.1 og 2.2 en retsakt, der bygger på, eller som på anden måde har tilknytning til Schengenreglerne, jf. artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2005, og bør sammenholdes med Rådets afgørelse 2010/365/EU⁶⁵ og (EU) 2018/934⁶⁶.
- (18) For så vidt angår Kroatien udgør denne henstilling med undtagelse af afsnit 2.1 og 2.2 en retsakt, der bygger på, eller som på anden måde har tilknytning til Schengenreglerne, jf. artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2011, og bør sammenholdes med Rådets afgørelse (EU) 2017/733⁶⁷.
- (19) For så vidt angår Cypern udgør denne henstilling med undtagelse af afsnit 2.1 og 2.2 en retsakt, der bygger på, eller som på anden måde har tilknytning til Schengenreglerne, jf. artikel 3, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2003,

HAR VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. DEFINITIONER

I denne henstilling forstås ved:

- (a) "forfølgelse over grænserne": en politioperation, hvorved polititjenestemænd fra en kompetent retshåndhævende myndighed i en medlemsstat i den pågældende medlemsstat forfølger en eller flere personer, der er taget på fersk gerning i færd med at begå eller deltage i en strafbar handling, og i forbindelse med denne forfølgelse passerer en grænse til en anden medlemsstat og fortsætter forfølgelsen på denne anden medlemsstats område
- (b) "observation over grænserne": en politioperation, hvorved polititjenestemænd fra en kompetent retshåndhævende myndighed i en medlemsstat som led i en

⁶³ Rådets afgørelse 2011/350/EU af 7. marts 2011 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, navnlig for så vidt angår afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser og personbevægelser (EUT L 160 af 18.6.2011).

⁶⁴ Rådets afgørelse 2011/349/EU af 7. marts 2011 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, navnlig for så vidt angår retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde (EUT L 160 af 18.6.2011).

⁶⁵ Rådets afgørelse 2010/365/EU af 29. juni 2010 om anvendelse af Schengenreglernes bestemmelser om Schengeninformationssystemet i Republikken Bulgarien og Rumænien (EUT L 166 af 1.7.2010, s. 17).

⁶⁶ Rådets afgørelse (EU) 2018/934 af 25. juni 2018 om anvendelse af de resterende bestemmelser i Schengenreglerne om Schengeninformationssystemet i Republikken Bulgarien og Rumænien (EUT L 165 af 2.7.2018, s. 37).

⁶⁷ Rådets afgørelse (EU) 2017/733 af 25. april 2017 om anvendelsen af bestemmelserne i Schengenreglerne for så vidt angår Schengeninformationssystemet i Republikken Kroatien (EUT L 108 af 26.4.2017, s. 31).

strafferetlig efterforskning i den pågældende medlemsstat holder en eller flere personer, der mistænkes for at have begået eller deltaget i en strafbar handling, eller som kan føre til identifikation eller opsporing af sådanne mistænkte, under observation og fortsætter observationen på en anden medlemsstats område, efter at den eller de personer, der holdes under observation, har passeret grænsen til denne anden medlemsstat

- (c) "fælles operationer": politioperationer, herunder fælles patruljeringer og andre fælles operationer på området offentlig orden, offentlig sikkerhed og kriminalitetsforebyggelse, der gennemføres i fællesskab enten i grænseområder inden for EU eller i andre områder inden for Unionen af polititjenestemænd fra to eller flere medlemsstaters kompetente retshåndhævende myndigheder, idet polititjenestemænd fra én medlemsstat handler på en anden medlemsstats område
- (d) "centralt kontaktpunkt": den nationale centrale instans, der er blevet pålagt at varetage det internationale politisamarbejde, jf. artikel 39, stk. 3, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen
- (e) "politi- og toldsamarbejdscenter": en fælles retshåndhævelsesstruktur, der har til formål at udveksle oplysninger og yde støtte i forbindelse med andre retshåndhævelsesaktiviteter i grænseområder inden for EU, og som er oprettet af en medlemsstat på grundlag af bi- eller multilaterale aftaler med en eller flere nabomedlemsstater, og som er beliggende i umiddelbar nærhed af grænserne mellem de berørte medlemsstater
- (f) "grænseområde inden for EU": det geografiske område i umiddelbar nærhed af de indre grænser mellem medlemsstaterne.

2. FJERNELSE AF HINDRINGER FOR OPERATIONELT SAMARBEJDE, NÅR POLITIFOLK OPERERER I EN ANDEN MEDLEMSSTAT

2.1. Forfølgelse over grænserne:

- (a) Medlemsstaterne bør:
 - i. sikre, at de forer for kriminalitet, der kan ligge til grund for forfølgelse over grænserne og ind på deres område, omfatter de strafbare handlinger, der er anført i bilaget til denne henstilling
 - ii. tillade forfølgelse over grænserne og ind på deres område over land-, sø- og luftgrænser samt grænser ved indre vandveje
 - iii. tillade, at forfølgelse over grænserne og ind på deres område kan fortsætte uden geografiske eller tidsmæssige begrænsninger, indtil deres kompetente retshåndhævende myndighed kommer frem
 - iv. indsamle statistikker om forfølgelser over grænserne foretaget af deres kompetente retshåndhævende myndigheder og årligt indberette disse statistikker til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.
- (b) Medlemsstaterne bør tillade polititjenestemænd fra den kompetente retshåndhævende myndighed i en anden medlemsstat, der foretager forfølgelse over grænserne og ind på deres område, at gøre følgende:
 - i. at bære deres tjenestevåben og ammunition

- ii. at anvende deres tjenestevåben til nødværge og om nødvendigt til forsvar af andre
- iii. at standse, anholde eller midlertidigt tilbageholde en mistænkt, herunder ved hjælp af tvang og fysisk vold, indtil polititjenestemænd fra de kompetente myndigheder i den medlemsstat, på hvis område forfølgelsen fandt sted, kommer frem
- iv. at benytte de særlige rettigheder i trafikken, der gælder i de medlemsstater, hvor forfølgelsen finder sted
- v. at anvende deres GPS-systemer, så den kompetente retshåndhævende myndighed i denne anden medlemsstat kan spore polititjenestemændenes køretøjer.

2.2. Observation over grænserne

(a) Medlemsstaterne bør:

- i. sikre, at de former for kriminalitet, der kan ligge til grund for observation over grænserne og ind på deres område, omfatter de strafbare handlinger, der er anført i bilaget til denne henstilling
- ii. tillade observation over grænserne og ind på deres område for så vidt angår personer, der mistænkes for at have begået eller deltaget i en eller flere af disse strafbare handlinger, men også personer, der kan føre til identifikation eller opsporing af sådanne mistænkte
- iii. tillade observation over grænserne og ind på deres område over land-, sø- og luftgrænser samt grænser ved indre vandveje
- iv. tillade og lette indsamlingen af materiale, herunder ved hjælp af lån i kort eller længere tid baseret på i fællesskab aftalte procedurer med henblik på mere effektivt at foretage observation over grænserne
- v. udpege deres centrale kontaktpunkt som deres centrale myndighed med ansvar for koordinering af observation ind over og ud over grænserne, herunder ved at sætte det i stand til at behandle og indgive anmodninger om tilladelse 24 timer i døgnet alle ugens dage
- vi. indsamle statistikker om observation over grænserne foretaget af deres kompetente retshåndhævende myndigheder og årligt indberette disse statistikker til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

(b) Medlemsstaterne bør tillade polititjenestemænd fra den kompetente retshåndhævende myndighed i en anden medlemsstat, der foretager observation over grænserne og ind på deres område, at gøre følgende:

- i. at bære deres tjenestevåben og ammunition
- ii. at anvende deres tjenestevåben til nødværge og om nødvendigt til forsvar af andre
- iii. at anvende de tekniske midler, der er nødvendige for at foretage observation over grænserne, herunder GPS-sporingsanordninger, droner og lyd- og videoudstyr.

2.3. Fælles operationer

- (a) Medlemsstaterne bør tillade polititjenestemænd fra den kompetente retshåndhævende myndighed i en anden medlemsstat, der er involveret i fælles operationer, som foretages på deres område, at gøre følgende:
- i. at foretage identitetskontrol og pågribe enhver person, der forsøger at undgå identitetskontrol
 - ii. at bære deres uniform og deres tjenestevåben og ammunition
 - iii. at anvende deres tjenestevåben til nødværge og om nødvendigt til forsvar af andre
 - iv. at benytte deres radiofaciliteter i grænseområder inden for EU.
- (b) Medlemsstaterne bør:
- i. tilbyde de polititjenestemænd fra de kompetente retshåndhævende myndigheder, der sandsynligvis vil blive involveret i fælles operationer, sprogundervisning og uddannelse i operationelle procedurer, administrative og strafferetlige bestemmelser samt de strafferetlige procedurer i andre medlemsstater, der følges i grænseområder inden for EU, herunder vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og migrantsmugling og forebyggelse og opdagelse af ulovligt ophold og grænseoverskridende kriminalitet med forbindelse til irregulær migration eller andre former for grov og organiseret kriminalitet af grænseoverskridende karakter
 - ii. indsamle statistikker om grænseoverskridende fælles patruljeringer og operationer foretaget af deres kompetente retshåndhævende myndigheder på andre medlemsstaters område og årligt indberette disse statistikker til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

3. GRÆNSEOVERSKRIDENDE OPERATIONELT POLITISAMARBEJDE MED HENBLIK PÅ BEKÆMPELSE AF MIGRANTSMUGLING OG GRÆNSEOVERSKRIDENDE KRIMINALITET MED FORBINDELSE TIL IRREGULÆR MIGRATION

- (a) Medlemsstaterne bør benytte fælles operationer i grænseområder inden for EU til at:
- i. bekæmpe migrantsmugling
 - ii. forebygge og opdage migranternes ulovlige ophold og grænseoverskridende kriminalitet med forbindelse til irregulær migration.
- (b) Medlemsstaterne bør sikre koordinering på nationalt plan mellem de kompetente myndigheder, der er involveret i fælles operationer, og dem, der er involveret i den videre håndtering af de tredjelandsstatsborgere, der pågribes på grund af ulovligt ophold, navnlig ved hjælp af de mekanismer, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF.

4. GRÆNSEOVERSKRIDENDE OPERATIONELT POLITISAMARBEJDE MED HENBLIK PÅ BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL OG IDENTIFIKATION OG BESKYTTELSE AF OFRE

- (a) Medlemsstaterne bør benytte grænseoverskridende fælles operationer i grænseområder inden for EU til at:
- i. bekæmpe menneskehandel
 - ii. identificere, beskytte og støtte ofre for menneskehandel.

5. FÆLLES POLITI- OG TOLDSTATIONER

- (a) Medlemsstaterne bør udvide deres eksisterende politi- og toldsamarbejdscentres nuværende opgaver ved at:
- i. gennemføre, støtte og koordinere fælles operationer i grænseområder inden for EU
 - ii. udarbejde fælles analyser af grænseoverskridende kriminalitet, der er specifik for deres grænseområde inden for EU, og via det nationale centrale kontaktpunkt dele sådanne analyser med alle andre medlemsstater og kompetente EU-agenturer og -organer, som f.eks. Europol og, hvis det er relevant, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)
 - iii. støtte efterforskninger af grænseoverskridende kriminalitet, der begås i deres grænseområder inden for EU.
- (b) Medlemsstaterne bør i betragtning af deres eksisterende politi- og toldsamarbejdscentres udvidede opgaver omdøbe dem til fælles politi- og toldstationer.

6. EN KOORDINERINGSPLATFORM TIL FÆLLES OPERATIONER

- (a) Medlemsstaterne bør sammen med Kommissionen og Europol:
- i. i fællesskab oprette en enkelt koordineringsplatform, hvor medlemsstaterne kan udveksle deres behov og prioriterede områder for fælles operationer:
 - på steder, der er af særlig betydning for forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet, såsom centrale kriminelle knudepunkter eller turistområder, der besøges af turister fra andre medlemsstater
 - i forbindelse med forsamlinger af store menneskemængder og store begivenheder, der sandsynligvis vil tiltrække besøgende fra andre medlemsstater, såsom store sportsbegivenheder eller internationale topmøder

- i samarbejde med EU-civilbeskyttelsesmekanismen og navnlig Katastrofeberedskabskoordinationscentret (ERCC) i tilfælde af katastrofer og alvorlige ulykker⁶⁸
 - i tilfælde af anden form for grov og organiseret kriminalitet af grænseoverskridende karakter
- ii. på grundlag af oplysninger fra kompetente EU-agenturer og medlemsstaterne og med input fra deres fælles politi- og toldstationer i fællesskab udarbejde en regelmæssig rapport med en analyse af risici og behov i forbindelse fælles operationer, som medlemsstaterne kan anvende til at målrette deres fælles operationer.
- (b) Medlemsstaterne bør:
- i. give koordineringsplatformen oplysninger om alle alvorlige trusler mod den offentlige orden og sikkerhed, som de er bekendt med, kommende forsamlinger af store menneskemængder og store begivenheder, der sandsynligvis vil tiltrække et betydeligt antal besøgende fra andre medlemsstater, samt deres borgers mobilitetsmønstre, navnlig i turistsæsoner
 - ii. udpege det centrale kontaktpunkt som et nationalt kontaktpunkt for koordinering af sådanne fælles operationer.

7. SIKRING AF EFFEKTIV ADGANG TIL OPLYSNINGER OG KOMMUNIKATION

- (a) Medlemsstaterne bør sikre, at de polititjenestemænd fra deres kompetente retshåndhævende myndighed, der er involveret i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, der er omfattet af denne henstilling, og som handler på en anden medlemsstats område:
- i. har sikker fjernadgang til deres egne nationale databaser og til EU-databaser og internationale databaser via den europæiske søgeportal som tilladt i henhold til deres nationale lovgivning, således at de på en anden medlemsstats område som led i disse operationer kan udføre deres politiopgaver såsom at foretage identitetskontrol
 - ii. kan anvende sikre realtidskommunikationsmidler, der kan fungere på en anden medlemsstats område, således at de kan kommunikere direkte med den kompetente retshåndhævende myndighed i deres medlemsstat og med polititjenestemænd fra de kompetente retshåndhævende myndigheder i den eller de andre berørte medlemsstater.

⁶⁸ I krise- og nødsituationer (hovedsagelig i forbindelse med katastrofer eller store ulykker) kan enhver berørt medlemsstat eller ethvert berørt tredjeland anmode om civilbeskyttelse eller humanitær bistand inden for rammerne af EU-civilbeskyttelsesmekanismen. Katastrofeberedskabskoordinationscentret (ERCC) koordinerer, faciliterer og medfinansierer så medlemsstaternes reaktion på anmodningen om bistand ([Katastrofeberedskabskoordinationscentret \(ERCC\) | Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan \(europa.eu\)](#)).

- (b) Medlemsstaterne bør gøre brug af de tekniske løsninger, som Europols innovationslaboratorium vil levere, for at sikre direkte kommunikation i realtid på tværs af grænserne.

8. FÆLLES UDDANNELSE OG FAGLIG UDVIKLING RELATERET TIL GRÆNSEOVERSKRIDENDE OPERATIONELT POLITISAMARBEJDE

(a) Medlemsstaterne bør:

- i. sammen med deres nabomedlemsstater etablere fælles indledende uddannelses- og udvekslingsprogrammer for deres politielever vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde
- ii. tilpasse pensum på alle uddannelsesniveauer for deres nationale politiskoler, så det omfatter akkrediterede europæiske kurser i grænseoverskridende operationelt politisamarbejde
- iii. tilrettelægge og indføre karriereforløb for elever og politifolk, der har gennemført fælles grunduddannelse, udvekslingsprogrammer eller specifikke kurser i grænseoverskridende operationelt politisamarbejde
- iv. oprette fælles løbende faglige udviklingskurser og -initiativer for politifolk i forreste linje og kriminalefterforskere med henblik på tilegnelse af færdigheder og viden vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde, navnlig hvad angår relevant lovgivning, regler for deltagelse, værktøjer, teknikker, mekanismer, procedurer og bedste praksis
- v. intensivere sprogkurserne for deres politifolk for at sætte dem i stand til at deltage effektivt i grænseoverskridende operationelt politisamarbejde
- vi. tilpasse deres uddannelsesportefølje til de prioriteter vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde, der er fastsat i EU's vurderinger af strategiske uddannelsesbehov (EU-STNA)
- vii. informere Cepol om deres behov for uddannelse i relation til grænseoverskridende operationelt politisamarbejde og støtte relevante Cepol-aktiviteter
- viii. overveje muligheden for at skabe omfattende og langsigtede paneuropæiske fælles uddannelses- og udvekslingsprogrammer for politielever og politifolk i felten vedrørende grænseoverskridende operationelt politisamarbejde.

9. AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

- (a) Medlemsstaterne bør drøfte og arbejde videre med de spørgsmål, der er omfattet af denne henstilling, navnlig spørgsmål vedrørende dens gennemførelse.
- (b) Medlemsstaterne bør gøre fuld brug af den finansielle støtte, der stilles til rådighed gennem Fonden for Intern Sikkerhed — Politi, for at forbedre og intensivere det grænseoverskridende operationelle samarbejde.

- (c) Senest seks måneder efter datoen for vedtagelsen af denne henstilling bør medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre den, herunder ved at ændre deres nationale regler og bi- og multilaterale aftaler med andre medlemsstater, hvis det er relevant og i overensstemmelse med EU-retten.
- (d) Et år efter datoen for vedtagelsen af denne henstilling bør Kommissionen vurdere medlemsstaternes gennemførelse af den og offentliggøre en rapport herom.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand