



Brussel, 8.12.2021
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake operationele politieële samenwerking

{SWD(2021) 375 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel¹

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt dat de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen moet bieden waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.

De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen kan onder meer worden gewaarborgd door krachtige politie en justitie samenwerking tussen de lidstaten². Politiefunctionarissen in één lidstaat zouden daarom in de hele EU doeltreffend en systematisch moeten samenwerken. De politie samenwerking tussen de lidstaten varieert echter nog sterk. Zonder voldoende samenwerking tussen de politiediensten in de lidstaten zullen criminelen in verschillende lidstaten blijven opereren, aldus profiterend van de verschillende nationale jurisdicties, en blijven niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten een uitdaging vormen.

De recente tragische gebeurtenissen in het Kanaal maakten eens te meer duidelijk dat krachtige politie samenwerking geboden is. Deze noodzaak is tot uitdrukking gekomen in het besluit van Frankrijk, België, Nederland en Duitsland van 28 november 2021 om de operationele politie samenwerking te versterken teneinde migrantensmokkel tegen te gaan.

Grensoverschrijdende criminaliteit en de daarmee samenhangende veiligheidsdreigingen hebben per definitie een internationale context. Zoals uiteengezet in de EU-strategie voor een veiligheidsunie³, wordt de EU geconfronteerd met evoluerende en steeds complexere veiligheidsdreigingen. Deze dreigingen zijn grensoverschrijdend en gaan uit van criminelen en criminele organisaties die zich bezighouden met een breed scala aan criminele activiteiten. Zoals is benadrukt in EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)⁴, vormt de georganiseerde misdaad een belangrijke bedreiging voor de Europese burgers, bedrijven en nationale instellingen, evenals voor de economie in haar geheel. Doordat zij in verschillende rechtsgebieden opereren, voorkomen criminele groepen opsporing en profiteren zij van de verschillen tussen het interne recht van de lidstaten. Samen met het begeleidende voorstel voor een richtlijn betreffende informatie-uitwisseling beoogt dit voorstel een code voor politie samenwerking vast te stellen die ten doel heeft de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving tussen de bevoegde nationale instanties te stroomlijnen, te verbeteren, te ontwikkelen, te moderniseren en te vergemakkelijken, en zo de lidstaten te ondersteunen in hun strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme.

¹ In het kader van deze aanbeveling wordt onder “politie samenwerking” samenwerking verstaan waarbij alle bevoegde rechtshandavingsinstanties van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van politie, marechaussee, grenswacht, douane en andere gespecialiseerde rechtshandavingsdiensten, en die gericht is op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten. Tenzij anders vermeld, heeft “grensoverschrijdend” betrekking op i) grensoverschrijdende acties waarbij twee of meer aangrenzende lidstaten betrokken zijn (bv. bij achtervolgingen) en ii) transnationale acties tussen niet-aangrenzende lidstaten (bv. de inzet van politiefunctiearissen in een andere lidstaat tijdens het toeristisch seizoen of bij een massa-evenement) of aangrenzende lidstaten in een niet-grensgebied.

² COM(2021) 170 final van 14.4.2021.

³ COM(2020) 605 final van 24.7.2020.

⁴ COM(2021) 170 final van 14.4.2021.

Volgens de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit van 2021 (EU-Socta) wordt het landschap van de georganiseerde criminaliteit gekenmerkt door een netwerkgeving waarin de samenwerking tussen criminelen soepel, systematisch en winstgedreven is. Bijna 70 % van de criminele netwerken is actief in meer dan drie lidstaten. Circa 65 % van de criminele netwerken die in de EU actief zijn, bestaat uit leden van verschillende nationaliteiten. Meer dan 80 % van de gemelde criminele netwerken is betrokken bij belangrijke vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder drugshandel, vermogenscriminaliteit, mensenhandel en migrantensmokkel⁵. In de EU-Socta 2021 en het Europees drugsverslag⁶ van het EMCDDA worden gebieden genoemd waarop de zware en georganiseerde criminaliteit terrein lijkt te winnen. Belangrijke locaties zoals grensregio's, luchthavens, autosnelwegen of veerverbindingen in de EU trekken criminelen aan, mede vanwege hun geografische ligging. In grensregio's profiteren criminelen van de natuurlijke afbakeningen van afzonderlijke rechtsgebieden voor rechtshandhaving; dit verschaft hun mogelijkheden om de rechtshandhaving te ontlopen en betekent dat er meerdere markten nabij zijn⁷. De mobiliteit van criminelen binnen de EU brengt uitdagingen met zich mee voor het voorkomen en bestrijden van criminele dreigingen⁸ en voor het waarborgen van de openbare veiligheid.

Tegelijkertijd blijft de EU, zoals uiteengezet in de terrorismebestrijdingsagenda van december 2020⁹, zeer alert op terrorisme. Criminelen en terroristen gebruiken informatie- en communicatietechnologie om onderling te communiceren en hun criminele activiteiten voor te bereiden en uit te voeren¹⁰.

Het gebied zonder controles aan de binnengrenzen ("het Schengengebied"¹¹) is het grootste gebied ter wereld waar mensen vrij kunnen rondreizen. 420 miljoen mensen kunnen er vrij reizen en goederen en diensten kunnen er ongehinderd circuleren. In de grensgebieden binnen de EU, die ongeveer 40 % van het grondgebied van de EU beslaan, woonden in 2017 ongeveer 150 miljoen mensen, ofwel 30 % van de bevolking. In 2017 waren er bijna 2 miljoen grensoverschrijdende forensen, onder wie 1,3 miljoen grensarbeiders¹². In 2018 maakten inwoners van de EU 1,1 miljard reizen om professionele of persoonlijke redenen – een stijging van 11 % ten opzichte van 2014. De quarantainemaatregelen, reisbeperkingen,

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", Publicatiebureau van de Europese Unie, Luxemburg.

⁶ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (2021), Europees Drugsverslag 2021: Trends en ontwikkelingen, Publicatiebureau van de Europese Unie, Luxemburg.

⁷ Europol (2021), EU-Socta 2021.

⁸ Internationale mobiliteit is een belangrijk kenmerk van criminele netwerken. Zo wordt georganiseerde vermogenscriminaliteit in de EU voornamelijk gepleegd door mobiele criminele organisaties; hun mobiliteit heeft nog steeds vooral ten doel opsporing te voorkomen en het risico op aanhouding tot een minimum te beperken. Europol (2021), EU-Socta 2021.

⁹ COM(2020) 795 final van 9.12.2020.

¹⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie, Samenvatting van de effectbeoordeling bij de verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 wat betreft de samenwerking van Europol met particuliere partijen, de verwerking van persoonsgegevens door Europol ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken en de rol van Europol op het gebied van onderzoek en innovatie. SWD(2020) 543 final van 9.12.2020.

¹¹ Het Schengengebied bestaat uit 26 Europese landen: Oostenrijk, België, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, en Zwitserland.

¹² Mededeling van de Europese Commissie "Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU" (2017). [link](#).

beperkingen van het openbare leven en lockdowns in verband met COVID-19-pandemie hebben de mobiliteit binnen de EU beperkt¹³. Het reizigersverkeer zal echter waarschijnlijk ook in de toekomst aanzienlijk blijven, vooral naarmate het leven zijn normale gang zal hebben hernomen. Het Schengengebied is een symbool van de verwevenheid van de EU en van de banden tussen de Europeanen¹⁴. Het draagt ook bij tot de efficiënte werking van de eengemaakte markt en zodoende tot de groei van de economie van de Unie¹⁵.

De afgelopen jaren werd het Schengengebied herhaaldelijk op de proef gesteld door een reeks crises en uitdagingen. Verscheidene lidstaten hebben opnieuw controles aan de binnengrenzen ingevoerd, met name vanwege de niet-toegestane verplaatsingen¹⁶ van irreguliere migranten, die zij een ernstige bedreiging achten voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Niet-toegestane verplaatsingen binnen het Schengengebied die geen verband houden met een grote migratiecrisis of met structurele tekortkomingen betreffende het beheer van de buitengrenzen¹⁷, zouden moeten worden tegengegaan met andere middelen om de concrete bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde aan te pakken dan controles aan de binnengrenzen, die alleen als laatste middel mogen worden gebruikt. Uit deze aanhoudende controles aan de binnengrenzen is gebleken dat het beleid voor verbetering vatbaar is wat betreft het gebruik van politiecontroles en politieke samenwerking, de procedures voor vereenvoudigde overname tussen de lidstaten en de toepassing van bilaterale overeenkomsten en regelingen in dat verband, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG¹⁸. Er zij op gewezen dat, overeenkomstig overweging 8 van Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie¹⁹, een doeltreffend terugkeerbeleid van de Unie efficiënte en evenredige maatregelen vergt voor de aanhouding en identificatie van irreguliere migranten. Deze maatregelen kunnen, indien zij worden gecombineerd, wat betreft de controle van niet-toegestane verplaatsingen tot dezelfde resultaten leiden als tijdelijke controles aan de binnengrenzen, terwijl zij minder gevolgen hebben voor het vrije verkeer van personen, goederen en diensten.

Instrumenten voor politieke samenwerking als ontwikkeling van het Schengenacquis

De aanbevelingen inzake operationele politieke samenwerking in deze aanbeveling dragen bij tot de ontwikkeling van de Schengenregels.

Ten eerste dateert een van de pijlers van het rechtskader van de EU waarop de politieke samenwerking is gebaseerd, namelijk de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO)²⁰, van 30 jaar geleden, d.w.z. van ruim vóór de bovengenoemde crises en uitdagingen die het aanzien

¹³ Pandemic profiteering. How_criminals_exploit_the_COVID-19_crisis, Europol, maart 2020.

¹⁴ Speciale Eurobarometer 474: Het Schengengebied,
https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied”, COM(2021) 277 final.

¹⁶ Andere redenen die de lidstaten vaak hebben gemeld, waren onder meer de migratiecrisis van 2015/2016, de aanhoudende terroristische dreiging en de COVID-19-pandemie.

¹⁷ Krachtens Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1) kan grensoezicht enkel tijdelijk worden heringevoerd, gedurende een beperkte periode, in uitzonderlijke omstandigheden (zoals de migratiecrisis van 2015/2016) en als uiterste middel.

¹⁸ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

¹⁹ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad.

²⁰ PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.

van het Schengengebied ingrijpend hebben veranderd. De SUO bevat voor de overeenkomstsluitende partijen een aantal verplichtingen op het gebied van politieke samenwerking die eventuele veiligheidstekorten als gevolg van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen moeten ondervangen. De SUO bevat met name een aantal basisregels voor grensoverschrijdende achtervolgingen en grensoverschrijdende observatieoperaties.

Ten tweede houden gezamenlijke patrouilles en andere operaties rechtstreeks verband met de ontwikkeling van het Schengenacquis, met inbegrip van artikel 39, lid 1, SUO betreffende bijstand tussen autoriteiten, dat het onder Schengen vallende beleid mogelijk maakt. Gezamenlijke patrouilles en gezamenlijke operaties worden geregeld in grensoverschrijdende-samenwerkingsovereenkomsten tussen de lidstaten. De Prüm-besluiten²¹ van 2008 bevatten een aantal basisregels voor het uitvoeren van gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties waarbij de binnengrenzen van de EU worden overschreden, alsook voor grensoverschrijdende bijstand bij rampen en zware ongevallen. Ofschoon de Prüm-besluiten zich met name toespitsten op de geautomatiseerde uitwisseling van DNA-gegevens, vingerafdrukgegevens en voertuigregistratiegegevens, en de delen over gezamenlijke patrouilles en operaties bijgevolg niet als een ontwikkeling van Schengen werden aangemerkt, zouden deze waarschijnlijk wel als een ontwikkeling van het Schengenacquis zijn opgevat indien zij afzonderlijk waren aangenomen, gezien hun grensoverschrijdende aard.

Ten derde vindt operationele politieke samenwerking tussen de lidstaten ook plaats in het kader van het nationale recht, rekening houdend met niet-bindende documenten van de Raad, waaronder goede praktijken (Schengencatalogus²²) en richtsnoeren (richtsnoeren voor centrale contactpunten, richtsnoeren voor centra voor politieke en douanesamenwerking (PCCC's) en handleidingen voor informatie-uitwisseling op het gebied van rechtshandhaving en grensoverschrijdende operaties). Er zijn centrale contactpunten²³ en PCCC's²⁴ gecreëerd voor de noodzakelijke uitwisseling van relevante informatie na de opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen. Geassocieerde Schengenlanden²⁵ hebben ook PCCC's en nationale centrale contactpunten opgericht.

Ten vierde hebben de lidstaten dit basisrechtskader van Schengen systematisch aangevuld en uitgebreid met onderlinge bilaterale en multilaterale samenwerkingsovereenkomsten. De Commissie heeft vastgesteld dat in de hele EU ten minste 60 van dit soort overeenkomsten

²¹ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en Beschikking 2008/616/JBZ van de Raad betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ (Prüm-besluit van de Raad). Artikel 17 van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad heeft betrekking op gezamenlijk optreden en artikel 18 op bijstand in verband met massabijeenkomsten, rampen en zware ongevallen.

²² Schengencatalogus. Aanbevelingen en beste praktijken. Politieke samenwerking, 15785/3/10 Rev 3, Brussel, 15.11.2011.

²³ Het centrale contactpunt is de nationale centrale autoriteit die met internationale politieke samenwerking is belast, als bedoeld in artikel 39, lid 3, SUO. Volgens het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, dat samen met dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is ingediend, zouden de lidstaten wettelijk verplicht worden een centraal contactpunt aan te wijzen, waaraan bepaalde minimumtaken in verband met informatie-uitwisseling moeten worden toegewezen. Wanneer de lidstaten dat eenmaal hebben gedaan, moet de verwijzing naar het centrale contactpunt in deze aanbeveling worden begrepen als een verwijzing naar het in het kader van die richtlijn aangewezen centrale contactpunt.

²⁴ De centra voor politieke en douanesamenwerking brengen op één fysieke locatie verschillende rechtshandavingsinstanties van de deelnemende lidstaten samen en zijn nauw verbonden met het centrale contactpunt, de nationale centrale autoriteit die zich met internationale samenwerking bezighoudt.

²⁵ IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein zijn geassocieerde Schengenlanden.

bestaan, die stuk voor stuk verschillen. Ook de geassocieerde Schengenlanden hebben dergelijke overeenkomsten inzake operationele samenwerking gesloten met lidstaten.

Vastgestelde problemen

Ten eerste biedt het huidige rechtskader van de EU de lidstaten een aantal opties met betrekking tot de samenwerking met andere lidstaten (zo biedt de SUO de lidstaten de mogelijkheid om al dan niet kilometerbeperkingen vast te stellen voor achtervolgingen op hun grondgebied²⁶). Dit zorgt voor onzekerheid en onduidelijkheid over de regels die politiefunctionarissen moeten volgen wanneer zij in een andere lidstaat optreden. Bovendien leiden sommige van de in dit verband gemaakte keuzes tot belemmeringen die zich niet zouden hebben voorgedaan indien andere, eveneens door het rechtskader van de Unie toegestane keuzes zouden zijn gemaakt.

Ten tweede is het zeer tijdrovend voor de lidstaten om de onderlinge bi- en multilaterale overeenkomsten voor politieke samenwerking, waarin voor de samenwerking met aangrenzende lidstaten specifieke regionale kenmerken kunnen worden opgenomen, uit te onderhandelen, te ondertekenen en te ratificeren. Door de toename van deze bilaterale overeenkomsten is een complex web van verschillende regelingen ontstaan, met verschillende toepasselijke regels, hetgeen tot versnippering en belemmeringen voor samenwerking heeft geleid. Zo moeten in kleinere of niet aan zee grenzende landen rechtshandavingsfunctionarissen die over de grenzen heen actief zijn, operationele acties uitvoeren volgens, in sommige gevallen, maar liefst zeven verschillende regelgevingen²⁷. Als gevolg daarvan zijn sommige operaties, zoals achtervolgingen van verdachten over de binnengrenzen, niet toegestaan of worden deze op ongecoördineerde, suboptimale wijze uitgevoerd, een omstandigheid waarmee criminelen hun voordeel doen. De huidige regels zijn ook ontoereikend wat betreft operationele samenwerking waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën, zoals drones.

Ten derde hebben de Schengenevaluaties²⁸ op het gebied van politieke samenwerking van de afgelopen zes jaar uitgewezen dat sommige bi- of multilaterale overeenkomsten tussen lidstaten achterhaald zijn of onderbenut worden. Uit andere overeenkomsten, die veel verder gaan dan de regels inzake grensoverschrijdende samenwerking, kunnen goede praktijken worden afgeleid om grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffender te bestrijden (bv. gezamenlijke politiebureaus met grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden, of gezamenlijke opleidingen), maar deze praktijken krijgen niet altijd in de hele EU navolging.

²⁶ Artikel 41, lid 3, SUO bepaalt het volgende: *“Het achtervolgingsrecht als bedoeld in de leden 1 en 2 wordt uitgeoefend volgens één van onderstaande vormen neergelegd in een verklaring als bedoeld in lid 9: a) binnen een in de verklaring vast te stellen zone of tijdsbestek te rekenen vanaf de plaats, respectievelijk het tijdstip van grensoverschrijding; b) zonder enige in afstand, noch in tijd uitgedrukte beperking.”*

²⁷ Zo kan het gebeuren dat buurland 1 grensoverschrijdende achtervolgingen toestaat, maar slechts binnen 5 km van de grens en zonder mogelijkheid om de verdachte staande te houden of aan te houden, dat buurland 2 achtervolgingen binnen 10 km van de grens toestaat, maar zonder het recht om andere (mogelijk zwaardere) soorten dienstwapens bij zich te hebben, en dat een achtervolging in buurland 3 slechts één uur mag duren, enz. Gezien de complexiteit van een dergelijke verscheidenheid aan beperkingen, geven sommige lidstaten hun politiefunctionarissen opdracht om de achtervolging altijd te staken als een verdachte de grens naar een van deze lidstaten overschrijdt, ook al is de uitoefening van het achtervolgingsrecht in beginsel toegestaan. Criminelen weten dit en maken er gebruik van om bijna stevast aan de politie te ontsnappen.

²⁸ Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis.

Ten vierde komt het voor dat de beveiligde communicatieapparatuur van politiefunctionarissen bij bijvoorbeeld een achtervolging niet meer werkt wanneer zij de grens overschrijden, doordat de betrokken lidstaten onverenigbare systemen gebruiken. Daardoor kunnen de betrokken functionarissen geen contact onderhouden met hun eigen autoriteiten of met de autoriteiten van de lidstaat waar zij binnenkomen. Bovendien beschikken functionarissen die worden ingezet bij gezamenlijke patrouilles of operaties in andere lidstaten vaak niet over mobiele apparatuur waarmee zij op afstand beveiligd toegang kunnen krijgen tot hun eigen nationale, EU- en internationale databanken.

Ten vijfde vinden gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties in grens- en andere gebieden binnen de EU vaak op ad-hocbasis plaats. Vaak ontbreekt het aan coördinatie en vinden zij plaats zonder voorafgaande risicoanalyse, die een gericht optreden mogelijk zou maken. Er is geen forum waar de lidstaten dergelijke risicoanalyses kunnen uitwisselen of andere lidstaten in kennis kunnen stellen van hun behoeften en prioritaire gebieden. Bijvoorbeeld om in de hele EU gericht gebruik te maken van gezamenlijke patrouilles of andere gezamenlijke operaties tijdens grote evenementen (bv. grote sportevenementen, internationale topontmoetingen), op specifieke tijdstippen (bv. vakantieperiodes) of in het licht van specifieke misdaadgolven (bv. terrorisme, drugshandel, wedstrijdvervalsing, handel in nagemaakte goederen, fraude met kredietkaarten, zakkenrollerij en andere vermogensmisdrijven).

Ten zesde vergemakkelijken criminele netwerken die actief zijn op het gebied van migrantensmokkel en mensenhandel de niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten en maken zij misbruik van de kwetsbare situatie van slachtoffers door mensen als handelswaar te behandelen. Georganiseerde migrantensmokkel is een belangrijke criminele activiteit en vergemakkelijkt niet-toegestane verplaatsingen vormen een belangrijk punt van zorg voor de veiligheid van de EU. Mensenhandel is een andere kernactiviteit van zware en georganiseerde criminaliteit, die in de nabije toekomst een bedreiging zal blijven vormen²⁹. Bijna de helft van de slachtoffers van mensenhandel binnen de EU is EU-onderdaan, en de meeste mensenhandelaars zijn EU-burger³⁰. Dergelijke misdrijven hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en de opsporing en het onderzoek ervan vereisen gericht politieoptreden ter plaatse in grensgebieden binnen de EU. Met name moeten gecoördineerde gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties waarbij functionarissen van lidstaten samen optreden (bv. in een patrouilleauto) zich op basis van een risicoanalyse indien nodig richten op het opsporen van migrantensmokkel en mensenhandel.

Ten zevende zijn functionarissen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de EU niet altijd passend opgeleid, d.w.z. zodanig dat zij over de nodige kennis en operationele vaardigheden beschikken om de taken in kwestie zo doeltreffend en efficiënt mogelijk uit te voeren. Uit de in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie van 2021 is gebleken dat er slechts in beperkte mate opleidingen beschikbaar zijn voor rechtshandavingspersoneel dat betrokken is bij grensoverschrijdende samenwerking. De opleidingen worden niet regelmatig gegeven en houden niet altijd rekening met de laatste ontwikkelingen. Ook is er een gebrek aan kennis over de relevante databanken en de uitvoerende bevoegdheden die door de verschillende lidstaten zijn verleend. Voorts belemmeren taalbarrières doeltreffende grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking.

²⁹ Europol (2021), EU-Socta 2021.

³⁰ Studie van de Commissie over gegevensverzameling betreffende mensenhandel in de EU (2020) en COM(2020) 661 final van 20.10.2020.

Volgende stappen

Zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie van juni 2021 getiteld “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied”³¹, heeft deze aanbeveling tot doel bij te dragen tot de vaststelling van gemeenschappelijke normen om politiefunctionarissen in staat te stellen doeltreffend samen te werken met hun collega’s in andere lidstaten. Met inachtneming van de bestaande EU-wetgeving en voortbouwend op goede praktijken in het kader van bilaterale of multilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen lidstaten moeten politiefunctionarissen met name in grensgebieden binnen de EU gerichte gezamenlijke operaties uitvoeren, met inbegrip van gezamenlijke patrouilles³². Aangezien terroristen en andere criminelen in meerdere lidstaten actief zijn, moeten de politieautoriteiten hen beter kunnen monitoren en bij grensoverschrijdende achtervolgingen zo nodig kunnen aanhouden, of observatieoperaties ten aanzien van hen kunnen uitvoeren. Voorts kunnen gezamenlijke operaties helpen om het probleem van niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten doeltreffend aan te pakken.

Met inachtneming van de rol van de lidstaten op het gebied van interne veiligheid en in aanmerking nemend dat regionale samenwerking flexibiliteit vergt, worden in deze aanbeveling acties op het gebied van operationele politieke samenwerking uiteengezet die het volgende tot doel hebben:

- de inzetregels voor grensoverschrijdende rechtshandavingsoperaties met het oog op het monitoren en arresteren van criminelen en terroristen in het kader van observaties, achtervolgingen, gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties op het grondgebied van meerdere lidstaten verduidelijken en op elkaar afstemmen;
- politiefunctionarissen toegang op afstand geven tot hun eigen databanken wanneer zij in andere lidstaten actief zijn, en ervoor zorgen dat ook in een grensoverschrijdende context gebruik kan worden gemaakt van beveiligde communicatie;
- de rol van de bestaande centra voor politieke en douanesamenwerking uitbreiden tot die van gezamenlijke politiebureaus die niet alleen informatie kunnen uitwisselen, maar op basis van gezamenlijke risicoanalyse ook gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties kunnen plannen, ondersteunen en coördineren;
- gebruikmaken van gerichte gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties in specifieke grensgebieden binnen de EU, op basis van voorafgaande analyse, om migrantensmokkel tegen te gaan en illegaal verblijf van migranten en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie te voorkomen en op te sporen;
- gebruikmaken van gerichte gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties in specifieke grensgebieden binnen de EU, op basis van voorafgaande analyse, om mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te identificeren en te beschermen;

³¹ COM(2021) 277 final van 2.6.2021.

³² Artikel 17, lid 1, van het Prüm-besluit van de Raad bepaalt: “*Ter intensivering van de politieke samenwerking kunnen de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten gezamenlijke patrouilles en andere vormen van gezamenlijk optreden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid en ter voorkoming van strafbare feiten instellen, waarbij de door de lidstaten aangewezen ambtenaren of ander overheidspersoneel (“ambtenaren”), van andere lidstaten aan het optreden op het grondgebied van een lidstaat meewerken.*”

- samen met de Commissie en Europol³³ een coördinatieplatform oprichten voor het ondersteunen en gericht inzetten van gezamenlijke operaties en patrouilles in de hele EU om de openbare orde en veiligheid te handhaven en te verbeteren, strafbare feiten te voorkomen of specifieke misdaadgolven te helpen aanpakken op belangrijke locaties (bv. toeristische gebieden en belangrijke criminele centra) of specifieke momenten (bv. vakantieperiodes), tijdens massabijeenkomsten (bv. grote sportevenementen, internationale topontmoetingen), of in geval van rampen en zware ongevallen.
- uitbreiden van de gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's voor politiefunctionarissen in opleiding en de levenslange opleiding van functionarissen die betrokken zijn bij operationele grensoverschrijdende samenwerking, en nadenken over het opzetten van een grootschalig pan-Europees gezamenlijk opleidingsprogramma inzake operationele grensoverschrijdende samenwerking om een echte EU-politicultuur tot stand te brengen.

Zoals uiteengezet in de voorgestelde aanbeveling moeten de lidstaten hun nationale regels en bi- en multilaterale overeenkomsten met andere lidstaten waar nodig wijzigen om de daarin vervatte maatregelen uit te voeren.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Deze aanbeveling is in overeenstemming met bestaande en toekomstige beleidsbepalingen inzake samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

Zoals onder het kopje “Motivering en doel van het voorstel” is benadrukt, zijn er strategische documenten van de Commissie die haar inspanningen om de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de EU efficiënter en doeltreffender te maken, ondersteunen. Daartoe behoren de EU-strategie voor een veiligheidsunie³⁴, de terrorismebestrijdingsagenda voor de EU³⁵, de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025³⁶, de EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021-2025³⁷, de EU-strategie voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen³⁸, de EU-drugsstrategie 2021-2025³⁹ en de nieuwe Schengenstrategie⁴⁰.

De Raad neemt een vergelijkbaar standpunt in, met name meest recentelijk in zijn conclusies van november 2020 over interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap, waarin de Commissie wordt verzocht “te overwegen het EU-rechtskader te consolideren om de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving verder te versterken”⁴¹.

³³ Het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, dat is opgericht bij Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad. PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53.

³⁴ COM(2020) 605 final van 24.7.2020.

³⁵ COM(2020) 795 final van 9.12.2020.

³⁶ COM(2021) 170 final van 14.4.2021.

³⁷ COM(2021) 171 final van 14.4.2021.

³⁸ COM(2020) 607 final van 24.7.2020.

³⁹ Conclusies van 18 december 2020 van de Raad inzake de EU-drugsstrategie 2021-2025, doc. 14178/20.

⁴⁰ COM(2021) 277 final van 2.6.2021.

⁴¹ conclusies van de Raad van 24 november 2020 over interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap, doc. 13083/1/20.

Deze aanbeveling draagt ook bij tot een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied, overeenkomstig de Schengenstrategie, waarin eens te meer is gewezen op “de behoefte aan gemeenschappelijke normen om politiefunctionarissen in staat te stellen doeltreffend samen te werken met hun collega’s in buurlanden.” De aanbeveling waarborgt een hoog niveau van veiligheid op het grondgebied van de lidstaten en draagt aldus bij tot een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen. Zij vormt ook een aanvulling op het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodes.

Aangezien de twee onderdelen van de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving hoofdzakelijk betrekking hebben op i) operationele grensoverschrijdende samenwerking (waarop dit voorstel is gericht) en ii) informatie-uitwisseling, maakt deze aanbeveling deel uit van een samenhangend pakket dat ook het voorstel voor een richtlijn betreffende informatie-uitwisseling en communicatie tussen rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en het voorstel tot herziening van het mechanisme voor automatische gegevensuitwisseling voor politieke samenwerking (“Prüm II-verordening”) omvat.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Deze aanbeveling beoogt een positieve bijdrage te leveren aan een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied, waarbinnen meer dan 420 miljoen mensen vrij kunnen reizen en goederen en diensten ongehinderd kunnen circuleren. Dit draagt op zijn beurt weer bij tot de efficiënte werking van de eengemaakte markt en zodoende tot de groei van de economie van de EU. Deze aanbeveling is derhalve volledig in overeenstemming met ander EU-beleid op het gebied van werkgelegenheid, vervoer en uiteindelijk economische groei in de grensgebieden binnen de EU, maar ook in de rest van EU.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor EU-optreden inzake samenwerking op het gebied van rechtshandhaving is titel V, hoofdstuk 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 87, lid 1, VWEU bepaalt: “De Unie ontwikkelt een vorm van politieke samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde wetshandavingsdiensten die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.”

Meer in het bijzonder heeft artikel 87, lid 3, VWEU betrekking op maatregelen inzake operationele samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties. Deze aanbeveling voorziet in dergelijke maatregelen. Zij bevat ook maatregelen als bedoeld in artikel 89 VWEU betreffende de voorwaarden en beperkingen waarbinnen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat mogen optreden. Voor zover de aanbeveling ook maatregelen bevat die mogelijk onder artikel 87, lid 2, VWEU vallen (bijvoorbeeld inzake informatie-uitwisseling en opleiding), zijn die maatregelen in dit geval ondergeschikt aan de maatregelen op grond van artikel 87, lid 3, en artikel 89 VWEU.

Deze aanbeveling is derhalve gebaseerd op de artikelen 87, lid 3, en 89 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 292 VWEU, waarin is bepaald: “De Raad stelt aanbevelingen vast [...] op voorstel van de Commissie in alle gevallen waarin in de Verdragen is bepaald dat hij handelingen op voorstel van de Commissie vaststelt. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen op de gebieden waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld.”

- **Keuze van het instrument**

Voor nauwere operationele politieke samenwerking in de EU is nauwe politieke betrokkenheid van alle betrokken actoren vereist, met name in de lidstaten.

Bij grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking is doorgaans sprake van een fysiek optreden van geüniformeerde en gewapende politiediensten van één lidstaat op het grondgebied van andere lidstaten. Het optreden heeft ten doel preventieve en repressieve missies uit te voeren die kunnen leiden tot voorlopige hechtenis en vrijheidsbeneming van personen, tot de aankomst van de autoriteiten van de andere lidstaat.

Deze operaties raken aan de kern van de soevereiniteit van de lidstaten en kunnen tot constitutionele kwesties leiden. Nieuwe EU-wetgeving op dit gebied is dan ook een zeer gevoelige aangelegenheid. Bij stemmingen over EU-wetgeving inzake operationele samenwerking is doorgaans dan ook eenparigheid van stemmen in de Raad vereist.

De Commissie is van mening dat een voorstel voor bindende EU-wetgeving om dit soort operationele politieke samenwerking te harmoniseren in dit stadium voorbarig is. Niettemin zij opgemerkt dat aanbevelingen, hoewel juridisch niet bindend, op grond van het VWEU zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de EU, rechtshandelingen zijn en als zodanig niet beschouwd kunnen worden als zijnde zonder rechtsgevolg en in voorkomend geval op nationaal niveau in aanmerking moeten worden genomen.

Voortbouwend op eerdere relevante conclusies van de Raad⁴² en goede praktijken die enkele lidstaten reeds toepassen, heeft de Commissie besloten een aanbeveling van de Raad voor te stellen, waarin een aantal aanbevelingswaardige maatregelen wordt gepresenteerd om de manier waarop de lidstaten operationeel samenwerken te verbeteren. De Commissie is voornemens toe te zien op de uitvoering van deze aanbeveling en na te gaan of er in de toekomst behoefte is aan bindende EU-wetgeving inzake grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking.

- **Subsidiariteit**

De EU moet optreden om de in het eerste deel van deze toelichting genoemde problemen naar behoren aan te pakken. Zonder maatregelen op EU-niveau zullen de lidstaten op eigen kracht het hoofd moeten blijven bieden aan de onzekerheden en belemmeringen die voortvloeien uit de verschillen tussen de regels inzake de rechten van functionarissen bij een optreden in een andere lidstaat. Ook voor het oplossen van de aloude technische interconnectiviteitskwesties die gezamenlijke operaties minder aantrekkelijk maken, is een aanpak op EU-niveau nodig. Gezien het transnationale karakter van zware en georganiseerde criminaliteit is het van essentieel belang te zorgen voor soepele samenwerking tussen politieke en justitiële autoriteiten met betrekking tot operationele maatregelen in een grensoverschrijdende context.

De EU is beter dan de afzonderlijke lidstaten in staat om de samenhang van de op nationaal niveau ondernomen acties te waarborgen, de verschillen tussen de werkwijzen aan te pakken, overlappingsen en onzekerheden te voorkomen en uiteindelijk te zorgen voor een efficiënte bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het optreden van de EU om de vastgestelde problemen aan te pakken zal naar verwachting een meerwaarde opleveren voor de EU en dus voor haar burgers.

⁴² Conclusies van de Raad van 6 juni 2019 over bepaalde aspecten van het Europese preventieve politieoptreden, doc. 10062/19; conclusies van de Raad van 24 november 2020 over interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap, doc. 13083/1/20.

- **Evenredigheid**

In dit voorstel wordt aanbevolen dat de lidstaten een aantal maatregelen nemen om belemmeringen weg te nemen en bestaande mechanismen en instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Het bevat geen aanbevelingen die indruisen tegen de bestaande EU-wetgeving. De lidstaten zouden de aanbevolen maatregelen juist moeten nemen met inachtneming van de EU-wetgeving. Bovendien wordt van de lidstaten niet verwacht dat zij de in het nationale recht vervatte voorwaarden en waarborgen inzake de betrokken operationele activiteiten wijzigen, maar dat zij die blijven toepassen voor zover deze in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving en niet specifiek in deze aanbeveling aan bod komen.

Gelet op de gevoeligheid van maatregelen inzake operationele grensoverschrijdende politieke samenwerking en gezien de bereidheid van de lidstaten om opnieuw in gesprek te gaan over de maatregelen die moeten worden genomen ter versterking van de operationele politieke samenwerking, is een voorstel voor een aanbeveling van de Raad de meest passende en evenredige keuze. Een aanbeveling van de Raad gaat namelijk niet verder dan in dit stadium nodig is om de operationele politieke samenwerking in de hele EU te verbeteren.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Voor dit voorstel is de geschiktheid van de bestaande wetgeving op het gebied van operationele samenwerking niet gecontroleerd. Dit komt doordat de basiswetgeving van de EU zeer beperkt is en systematisch wordt aangevuld met bi- en multilaterale samenwerkingsovereenkomsten tussen de lidstaten.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De **periode** waarin de belanghebbenden zijn geraadpleegd, liep van juli 2019 tot juli 2021. Voor de raadpleging werd **belanghebbenden** – een breed scala van deskundigen, nationale autoriteiten, maatschappelijke organisaties en burgers – gevraagd naar hun verwachtingen en zorgen in verband met de versterking van de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de EU.

De Commissie maakte daarbij gebruik van verschillende **methoden**, zoals gerichte vragenlijsten, gesprekken met deskundigen en verschillende thematische workshops met vertegenwoordigers van de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden. De onderwerpen van deze aanbeveling zijn ook besproken in de **werkgroepen van de Raad** (bv. de Groep wetshandhaving – subgroepen politie en douane, en het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid).

De Commissie heeft via haar website ook een **openbare raadpleging** gehouden, waaraan gedurende acht weken (van 19 april 2021 tot en met 14 juni 2021) in alle officiële talen van de EU kon worden deelgenomen.

Ook in het kader van een externe studie ter ondersteuning van de voorbereiding van een effectbeoordeling van EU-beleidsinitiatieven ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving heeft de betrokken **contractant** talrijke raadplegingsactiviteiten uitgevoerd.

Het **doel van de raadpleging** was relevante input van belanghebbenden te ontvangen, zodat de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van rechtshandhaving empirisch zouden kunnen worden onderbouwd.

Bij het opstellen van deze aanbeveling is terdege rekening gehouden met de **resultaten van al deze raadplegingsactiviteiten**⁴³. Bij de raadplegingsactiviteiten werd gebruikgemaakt van de belangrijkste elementen van de bij een effectbeoordeling toegepaste methodologie: na de probleemomschrijving volgde een verkenning van de meest geschikte opties.

- **Effectbeoordeling**

De voorgestelde aanbevelingen zullen, indien zij in hun huidige vorm worden vastgesteld en daadwerkelijk worden opgevolgd, de grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking verbeteren en een aanzienlijk positief effect hebben op het voorkomen en opsporen van strafbare feiten in de lidstaten.

Gezien het unanimitieitsbeginsel dat van toepassing is op de relevante maatregelen ten behoeve van operationele politieke samenwerking en de bezwaren die sommige lidstaten in de raadplegingsfase hebben geuit in verband met hun soevereiniteit, is de Commissie echter van mening dat het in dit stadium voorbarig zou zijn om voor dergelijke samenwerking bindende EU-wetgeving voor te stellen.

In plaats daarvan worden de lidstaten in deze aanbeveling opgeroepen bestaande aspecten van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking te versterken en daarbij voort te bouwen op goede praktijken die reeds door lidstaten zijn geïmplementeerd en beproefd, onder meer in een bilaterale en multilaterale context.

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking wordt derhalve niet ondersteund door een effectbeoordeling.

4. GRONDRECHTEN

Door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in staat te stellen beter samen te werken in het grensgebied binnen de EU, met inachtneming van de beperkingen die in de relevante nationale en EU-wetgeving zijn vastgelegd, draagt deze aanbeveling bij tot een betere bescherming van het leven en de veiligheid van burgers. De eventuele gevolgen van deze aanbeveling voor de grondrechten zijn gerechtvaardigd en gaan niet verder dan wat noodzakelijk en evenredig is.

Wat de bescherming van persoonsgegevens betreft, wordt het effect als neutraal beschouwd. Deze aanbeveling zal er waarschijnlijk toe leiden dat de lidstaten onderling meer persoonsgegevens zullen uitwisselen, overeenkomstig de beoogde toename van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking. Voor deze extra uitwisseling van persoonsgegevens gelden echter dezelfde robuuste regels en procedures die reeds krachtens het EU-recht, en met name de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandaving⁴⁴, van toepassing zijn op de verwerking van dergelijke gegevens.

⁴³ SWD(2021) 375, Stakeholder consultation – Synopsis report.

⁴⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

Wat andere grondrechten betreft, zoals de minimale procedurele rechten van verdachten en beklaagden uit hoofde van de EU-richtlijnen inzake procedurele rechten⁴⁵ (het recht op informatie bij aanhouding van een verdachte, het recht op vertolking en het recht op toegang tot een advocaat), is het effect neutraal. Deze aanbeveling, die zou leiden tot een toename van het aantal grensoverschrijdende politieoperaties, doet geen afbreuk aan de toepasselijke regels inzake procedurele rechten en wijzigt die evenmin. Ook de regels en normen die op andere gebieden van het EU-recht zijn vastgesteld, blijven van toepassing, conform de verplichting van de lidstaten om de grondrechten te eerbiedigen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU.

5. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De gevolgen van deze aanbeveling voor de begroting hangen met name af van het antwoord van de Raad op dit voorstel voor een aanbeveling en van de mate waarin de lidstaten vervolgens uitvoering geven aan die aanbeveling.

Aangezien sommige lidstaten reeds nauwer samenwerken dan andere, zullen de kosten voor de uitvoering van de voorgestelde aanbevelingen van lidstaat tot lidstaat verschillen. De kosten zullen een afspiegeling zijn van een geleidelijke en gestage toename van de bestaande operationele samenwerking tussen de lidstaten, aangezien de uitvoering van de aanbevolen maatregelen metertijd effect zal sorteren.

Gezien de aard van de te nemen maatregelen, zouden de kosten op nationaal niveau in aanzienlijke mate en onder de toepasselijke voorwaarden kunnen worden gedekt door programma's van de lidstaten in het kader van het Fonds voor interne veiligheid⁴⁶. Het Fonds voor interne veiligheid heeft als specifieke doelstellingen het “verbeteren en vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie”, het “verbeteren en intensiveren van de grensoverschrijdende coördinatie en samenwerking” en het “ondersteunen van de versterking van de capaciteiten van de lidstaten voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, terrorisme en radicalisering, alsook het beheersen van veiligheidsgerelateerde incidenten, risico's en crises”⁴⁷. Afgezien van de kosten die zouden kunnen worden gedekt uit hoofde van de programma's van de lidstaten in het kader van het Fonds voor interne veiligheid, komen er geen kosten ten laste van de EU.

6. OVERIGE ELEMENTEN

• **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie verzoekt de Raad de voorgestelde aanbeveling **uiterlijk in juni 2022** vast te stellen.

⁴⁵ Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures, Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, Richtlijn (EU) 2016/1919 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, Richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, en Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure.

⁴⁶ Verordening (EU) 2021/1149.

⁴⁷ Zie artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2021/1149.

De Commissie is van mening dat de bevoegde Raadsgroep van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking een permanent discussiepunt moet maken, zodat die groep kan fungeren als permanent forum voor de besprekingen van de lidstaten over de kwesties die in deze aanbeveling aan de orde komen, en met name over de follow-up die deze aanbeveling wordt gegeven.

De Commissie dient **één jaar** na de vaststelling van deze aanbeveling verslag uit te brengen over de vooruitgang die de lidstaten bij de uitvoering ervan hebben geboekt. Daarbij moet worden beoordeeld of er behoefte is aan bindende EU-wetgeving voor de betrokken vormen van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Deel 1 bevat definities van de belangrijkste termen die in de aanbeveling worden gebezigd.

Deel 2 bevat aanbevelingen die gericht zijn op het **wegnemen van belemmeringen voor het optreden van politiefunctionarissen in andere lidstaten** in het kader van grensoverschrijdende achtervolgingen, grensoverschrijdende observaties en gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties. De aanbevelingen hebben tot doel de huidige lijst van strafbare feiten⁴⁸ waarvoor grensoverschrijdende achtervolging en observatie zijn toegestaan, uit te breiden en de beperkingen in tijd en plaats die sommige lidstaten hebben ingesteld, weg te nemen, omdat zij dergelijke operaties belemmeren. De aanbevelingen beogen de regels op basis waarvan lidstaten elkaar uitvoerende bevoegdheden verlenen, te stroomlijnen, zodat duidelijker komt vast te staan wat politiefunctionarissen mogen doen wanneer zij deelnemen aan grensoverschrijdende achtervolgingen, observaties en gezamenlijke operaties.

De aanbevelingen inzake grensoverschrijdende achtervolgingen hebben niet alleen betrekking op landgrenzen, maar ook op watergrenzen (zee, rivier, meer) en luchtgrenzen. Zij betreffen ook het gebruik door de betrokken politiefunctionarissen van hun dienstwapen, niet alleen uit noodweer, maar ook voor de verdediging van anderen. Op deze punten gaan de aanbevelingen verder dan hetgeen is bepaald in artikel 41, lid 5, punten b) en e), SUO. Artikel 41, lid 10, SUO voorziet echter in de mogelijkheid om bij de uitvoering van artikel 41 aanvullende bepalingen vast te stellen. Daarbij gaat het in dit geval om de voorwaarden waaronder de grensoverschrijdende achtervolging mag worden uitgevoerd.

Deel 3 bevat aanbevelingen ter **bevordering van grensoverschrijdende politieke samenwerking als instrument om migrantensmokkel tegen te gaan en de preventie en opsporing van irreguliere migratie te ondersteunen**. De lidstaten zouden moeten gebruikmaken van gerichte gezamenlijke operaties in specifieke grensgebieden binnen de EU, op basis van analyse⁴⁹, om migrantensmokkel tegen te gaan en illegaal verblijf van migranten en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie te voorkomen en op te sporen. De lidstaten zouden ook moeten zorgen voor coördinatie op nationaal niveau tussen

⁴⁸ Artikel 40, lid 7, en artikel 41, lid 4, SUO bevatten de lijst van strafbare feiten waarvoor respectievelijk grensoverschrijdende observaties en achtervolgingen kunnen worden gestart. Deze lijsten zijn ook te vinden in de diverse bi- en multilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten.

⁴⁹ Overeenkomstig artikel 4, lid 1, punt f), van Verordening (EU) 2016/794 verzorgt Europol dreigingsevaluaties, strategische en operationele analyses en situatieverslagen. Het richtinggevend verslag van Europol is de dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (Serious and Organised Crime Threat Assessment – Socta), waarin onder meer belangrijke misdaadlocaties in de EU worden gepresenteerd. Evenzo voorziet Frontex overeenkomstig artikel 29, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896 (de Frontex-verordening) in risicoanalyses. Overweging (11) van de Frontex-verordening verduidelijkt dat in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer risicoanalyse betrekking heeft op het Schengengebied.

de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gezamenlijke operaties en de autoriteiten die bevoegd zijn voor de verdere zorg voor wegens illegaal verblijf aangehouden onderdanen van derde landen. De lidstaten dienen daarbij met name gebruik te maken van de in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG bedoelde mechanismen⁵⁰.

In **deel 4** worden aanbevelingen gedaan **ter versterking van de grensoverschrijdende politiële samenwerking om mensenhandel te bestrijden en slachtoffers te identificeren en te beschermen**. De lidstaten zouden gezamenlijke operaties moeten uitvoeren om mensenhandel tegen te gaan en om slachtoffers te identificeren en hun veiligheid en ondersteuning te bieden. Potentiële slachtoffers van mensenhandel kunnen in het kader van gezamenlijke operaties worden opgespoord en geïdentificeerd. Zij zouden onmiddellijk moeten worden doorverwezen naar bijstands-, ondersteunings- en beschermingsdiensten, waarbij zo nodig ook zou moeten worden samengewerkt met maatschappelijke organisaties. Vroegtijdige identificatie van slachtoffers is ook van cruciaal belang om onderzoek en bestrafing van mensenhandel te vergemakkelijken. In dit verband is het van essentieel belang dat rechtshandavingsinstanties worden opgeleid om gevallen van mensenhandel op te sporen.

Deel 5 bevat aanbevelingen om de **bestaande centra voor politiële en douanesamenwerking (Police and Customs Cooperation Centres, PCCC's) in grensgebieden binnen de EU om te vormen tot gezamenlijke politie- en douanebureaus (Joint Police and Customs Stations, JPCS's)**. Naast hun huidige taken op het gebied van regionale grensoverschrijdende informatie-uitwisseling zouden de gezamenlijke politie- en douanebureaus de capaciteit moeten ontwikkelen om permanente vormen van operationele samenwerking in grensoverschrijdende gebieden, zoals gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties, op te zetten, te ondersteunen, te coördineren en uit te voeren. Zij zouden gezamenlijke analyses moeten maken van grensoverschrijdende strafbare feiten die specifiek zijn voor hun grensgebied, en deze via het nationale contactpunt (Single Point of Contact, SPOC) moeten delen met alle lidstaten en bevoegde EU-agentschappen, zoals Europol. Dergelijke gerichte gezamenlijke operaties zouden vallen onder de regels voor de uitoefening van politiebevoegdheden in de grensgebieden binnen de EU, met name die van artikel 23 van de Schengengrenscore. Dit moet ervoor zorgen dat deze operaties niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. De lidstaten moeten ook de capaciteit ontwikkelen om gezamenlijk steun te verlenen aan onderzoeken naar grensoverschrijdende strafbare feiten die zich in hun regio voordoen, met in achtname van de toepasselijke wetgeving en op basis van relevante wettelijke machtigingen, zoals vereist en verleend krachtens die wetgeving.

In **deel 6** worden aanbevelingen gedaan om **gezamenlijke operaties in de hele EU beter te plannen, te coördineren en te ondersteunen**. De lidstaten en de Commissie zouden een coördinatieplatform moeten opzetten waar de lidstaten informatie kunnen uitwisselen over hun behoeften en prioriteiten. Het doel is gericht gebruik te maken van gezamenlijke operaties, met name tijdens grote evenementen (bv. grote sportevenementen en internationale topontmoetingen) en op specifieke tijdstippen (bv. vakantieperiodes), en te helpen bij het aanpakken van specifieke, met name door georganiseerde groepen zware criminelen veroorzaakte misdaadgolven (bv. terrorisme, drugshandel, wedstrijdvervalsing, handel in nagemaakte goederen, fraude met kredietkaarten, zakkenrollerij en andere vermogenscriminaliteit), en daarbij in voorkomend geval gebruik te maken van bestaande

⁵⁰ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.

EU-financiering en de resultaten van EU-projecten op het gebied van veiligheidsonderzoek en innovatie. De lidstaten zouden hun nationale centrale contactpunt moeten belasten met de coördinatie van dergelijke gezamenlijke operaties, met inbegrip van gezamenlijke patrouilles, vanuit en naar andere lidstaten. Zij zouden ook gezamenlijke dreigingsevaluaties, gezamenlijke risicoanalyses en jaarlijkse behoeftenanalyses moeten ontwikkelen door informatie uit te wisselen over toekomstige grootschalige evenementen, bedreigingen voor de openbare orde, veiligheid, interne veiligheid en mobiliteitspatronen van burgers, met name tijdens toeristische perioden. Deze aanpak zou moeten bijdragen tot het ontwikkelen en organiseren van gerichtere gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties, met inbegrip van gecoördineerde politiecontroles in grensgebieden binnen de EU. Mettertijd zou het mogelijk moeten worden de belangrijkste misdaadlocaties in de EU, zoals beschreven in de EU-Socta van 2021, aan te pakken.

In **deel 7** worden aanbevelingen gedaan om de **effectieve beschikbaarheid van informatie en de communicatie tijdens grensoverschrijdende operaties te waarborgen**. De lidstaten zouden hun politiefunctionarissen moeten uitrusten met instrumenten waarmee zij op afstand en beveiligd toegang kunnen krijgen tot hun eigen databanken overeenkomstig het nationale recht, alsook tot internationale en EU-databanken via het Europees zoekportaal. Het doel is hen in staat te stellen hun politietaken tijdens grensoverschrijdende operaties uit te voeren, bijvoorbeeld door identiteitscontroles te verrichten. De lidstaten zouden hun politiefunctionarissen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende operaties ook moeten uitrusten met beveiligde communicatiemiddelen (zoals instantmessaginginstrumenten) die over de grenzen heen functioneren en waarmee zij rechtstreeks in realtime verbinding kunnen maken en kunnen communiceren met de functionarissen van de gastlidstaat. Om ervoor te zorgen dat de beveiligde communicatiemiddelen over de grenzen heen met elkaar kunnen worden verbonden, zouden de lidstaten moeten gebruikmaken van de door het innovatielaboratorium van Europol aan te reiken technische oplossingen.

In **deel 8** worden aanbevelingen gedaan om **naar een gemeenschappelijke EU-politiecultuur te evolueren door een aanzienlijke uitbreiding van de gezamenlijke opleidingen** op het gebied van operationele politie samenwerking. De lidstaten zouden gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's voor hun politiefunctionarissen in opleiding moeten opzetten, als een duurzaam kader waarbinnen de politiediensten in de EU kennis en vertrouwen kunnen opbouwen. De gezamenlijke opleiding zou moeten worden geënt op het succesvolle voorbeeld van het gezamenlijke opleidingsprogramma van de Franse Gendarmerie Nationale en de Spaanse Guardia Civil. De lidstaten zouden gezamenlijke bij- en nascholingscursussen en uitwisselingsprogramma's voor eerstelijns politiefunctionarissen en rechercheurs moeten ontwikkelen om de vaardigheden en kennis op het gebied van grensoverschrijdende operationele samenwerking te verbeteren. Daarbij zou met name moeten worden ingegaan op relevante wetgeving, inzetregels, instrumenten, mechanismen, beroepsnormen en ethiek, procedures en beste praktijken. Het opleidingsaanbod zou, met steun van Cepol⁵¹, kunnen variëren van onlinecursussen tot uitwisselingen van functionarissen en het zou echte situaties moeten simuleren. De taalcursussen voor functionarissen uit grensgebieden binnen de EU zouden aanzienlijk moeten worden uitgebreid. De lidstaten zouden de programma's van hun nationale politieacademies op elkaar

⁵¹ Het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving, zoals opgericht bij Verordening (EU) 2015/2219 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en tot vervanging en intrekking van Besluit 2005/681/JBZ van de Raad. PB L 319 van 4.12.2015, blz. 1.

moeten afstemmen, zodat daarin ook geaccrediteerde Europese opleidingen voor grensoverschrijdende operationele politie samenwerking kunnen worden opgenomen. Zij zouden moeten nadenken over de mogelijkheid om grootschalige en langlopende gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's op het gebied van operationele politie samenwerking op te zetten voor politiefunctionarissen in opleiding en voor functionarissen van de lidstaten.

Punt 9 bevat **slotaanbevelingen**. De lidstaten wordt verzocht het forum waarin de bovengenoemde Raadsgroep voorziet, te gebruiken om kwesties te bespreken die verband houden met de grensoverschrijdende operationele politie samenwerking waarop deze aanbeveling betrekking heeft, in het bijzonder wat de uitvoering van deze aanbeveling betreft.

Voorts wordt de lidstaten verzocht om binnen zes maanden na de vaststelling van deze aanbeveling een proces op gang te brengen om **hun nationale regels en bi- en multilaterale overeenkomsten met andere lidstaten te wijzigen** teneinde de maatregelen van deze aanbeveling uit te voeren. Eén jaar na de vaststelling van de aanbeveling zou de Commissie een verslag moeten publiceren waarin de uitvoering van deze aanbeveling door de lidstaten wordt beoordeeld.

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake operationele politie samenwerking

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 87, lid 3, en artikel 89, in samenhang met artikel 292,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁵²,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Grensoverschrijdende observatie en achtervolging zijn onontbeerlijke instrumenten voor operationele politie samenwerking, zonder welke criminelen aan de politie kunnen ontkomen door de grens te overschrijden om te profiteren van de verandering van rechtsmacht en de onderbreking van het politieoptreden. De beperkingen die sommige lidstaten hebben ingevoerd, moeten worden aangepakt, aangezien zij dergelijke operaties op hun grondgebied belemmeren. Ook is het nodig bepaalde inzetregels voor grensoverschrijdende politieoperaties aan te passen om criminelen in het kader van observaties, achtervolgingen en gezamenlijke operaties te kunnen monitoren en aanhouden.
- (2) Het opzetten van permanente gezamenlijke patrouilles en het opbouwen van capaciteit voor andere gezamenlijke operaties in grensgebieden binnen de EU is noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan de criminele activiteiten en de uitdagingen die de permanente en toenemende mobiliteit van personen, goederen en diensten binnen de Unie met zich meebrengt voor de politie. Bestaande structuren, zoals de centra voor politie en douanesamenwerking, moeten hun huidige rol uitbreiden, zodat zij gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties kunnen plannen, ondersteunen, coördineren en uitvoeren op basis van gedeelde risico- en behoeftenanalyses, overeenkomstig de toepasselijke wettelijke vereisten, teneinde grensoverschrijdende criminaliteit in grensgebieden binnen de EU te voorkomen en op te sporen en de betrokken onderzoeken te ondersteunen.
- (3) Criminele netwerken die zich bezighouden met migrantensmokkel en mensenhandel profiteren van de afwezigheid van toezicht aan de binnengrenzen in het gebied zonder controles aan de binnengrenzen ("het Schengengebied") om niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten mogelijk te maken en misbruik te maken van de kwetsbare situatie van slachtoffers, teneinde daar munt uit te slaan. Een doeltreffend terugkeerbeleid van de Unie vereist efficiënte en evenredige maatregelen voor de aanhouding en identificatie van irreguliere migranten. In dat verband moet coördinatie, met name door gebruik te maken van de in artikel 6, lid 3, van Richtlijn

⁵² PB C [...] van [...], blz. [...].

2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵³ bedoelde mechanismen, worden aangemoedigd, teneinde bij te dragen tot het voorkomen van en het reageren op niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten en teneinde de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aan te pakken en tegelijkertijd de gevolgen voor het verkeer van bonafide reizigers te beperken. Bij ontstentenis van controles aan de binnengrenzen zijn gerichte gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties in grensgebieden binnen de EU een waardevol instrument om migrantensmokkel en mensenhandel tegen te gaan, illegaal verblijf en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie te voorkomen en op te sporen, en de doeltreffende praktische uitvoering van bilaterale overnameovereenkomsten te vergemakkelijken, met inachtneming van Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie⁵⁴. De bestrijding van mensenhandel vereist nationale en transnationale politieke samenwerking, zowel om slachtoffers te identificeren en te ondersteunen als om de vervolging en veroordeling van mensenhandelaars te bevorderen.

- (4) Dat de lidstaten slechts in beperkte mate beschikken over politiefunctionarissen die in het buitenland inzetbaar zijn en er geen sprake is van gecoördineerde inzet op basis van een voorafgaande gezamenlijke analyse, kan de inzet van politie in andere lidstaten ondoeltreffend maken. Een coördinatieplatform van de Unie waar de lidstaten elkaar kunnen informeren over hun behoeften en prioriteiten met betrekking tot gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties met een pan-Europese dimensie, zou kunnen zorgen voor de structuur die nodig is om dergelijke operaties op efficiënte en doeltreffende wijze uit te voeren, teneinde de openbare orde en veiligheid te handhaven en te versterken, strafbare feiten gepleegd in het kader van onder meer zware en georganiseerde criminaliteit te voorkomen, en specifieke misdaadgolven op belangrijke locaties, op specifieke momenten en in specifieke situaties te helpen aanpakken.
- (5) Communicatie en toegang tot beschikbare informatie zijn van cruciaal belang voor succesvolle grensoverschrijdende operationele samenwerking. Eerstelijnsfunctionarissen die in een andere lidstaat optreden, moeten door middel van mobiele oplossingen, zoals draagbare apparatuur of in een voertuig aangebrachte politiecomputers, realtime toegang hebben tot informatie in informatiesystemen van de Unie, via het Europees zoekportaal (ESP), en tot hun relevante nationale databanken, overeenkomstig de toepasselijke toegangsrechten en de toepasselijke Unie- en nationale wetgeving. Zij moeten ook worden uitgerust met betrouwbare en beveiligde, interconnectieve mobiele realtimecommunicatiemiddelen, zoals instantmessaginginstrumenten, die over grenzen heen functioneren, voor rechtstreekse communicatie met hun eigen autoriteiten en die van de gastlidstaat. De lidstaten moeten gebruikmaken van de door het innovatielaboratorium van Europol aan te reiken technische oplossingen om te zorgen voor de grensoverschrijdende interconnectiviteit van beveiligde communicatiemiddelen; die connectiviteit moet ten minste het beveiligde gebruik van mobiele realtimecommunicatiemiddelen mogelijk

⁵³ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

⁵⁴ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad. PB L 66 van 11.3.2017, blz. 15.

maken, alsook de geolocatie van hun politievoertuigen, bijvoorbeeld via GPS-tracking of drones, tijdens een grensoverschrijdende politieoperatie.

- (6) Voor een doeltreffende grensoverschrijdende operationele politiële samenwerking moet worden toegewerkt naar een gemeenschappelijke politiecultuur binnen de Unie. Voor het opbouwen van vaardigheden, kennis en vertrouwen is het van groot belang om voor politiefunctionarissen in opleiding gezamenlijke basisopleidingen en uitwisselingsprogramma's op het gebied van dergelijke samenwerking op te zetten, en om voor eerstelijnsfunctionarissen en rechercheurs te voorzien in bij- en nascholingscursussen over deze onderwerpen. Het is belangrijk dat de lidstaten de curricula van hun nationale politieacademies aanpassen en op elkaar afstemmen, op alle opleidingsniveaus, om daarin plaats te maken voor geaccrediteerde cursussen inzake grensoverschrijdende operationele politiële samenwerking, en loopbaantrajecten voor functionarissen in opleiding en functionarissen die deze opleidingen hebben afgerond. De lidstaten moeten ook optimaal gebruikmaken van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) door hun opleidingsbehoeften mee te delen en moeten de activiteiten van het agentschap ondersteunen door hun opleidingsportefeuille af te stemmen op de prioriteiten in verband met grensoverschrijdende samenwerking die zijn vastgesteld in de EU-beoordelingen van strategische opleidingsbehoeften (EU-STNA). De lidstaten moeten nadenken over de mogelijkheid om grootschalige en langlopende pan-Europese gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's voor politiefunctionarissen in opleiding en politiefunctionarissen op te zetten op het gebied van grensoverschrijdende operationele politiële samenwerking.
- (7) Gezien het belang van coördinatie en samenwerking met betrekking tot de kwesties die in deze aanbeveling aan de orde komen, en met name met het oog op de uitvoering daarvan, wordt grensoverschrijdende operationele politiële samenwerking een vast discussiepunt in de betrokken werkgroep van de Raad. Die werkgroep moet fungeren als permanent forum waarbinnen de lidstaten besprekingen kunnen voeren over deze kwesties, met inbegrip van de onderlinge afstemming van hun regels en overeenkomsten, andere maatregelen om belemmeringen voor de doeltreffendheid en efficiëntie van grensoverschrijdende politiële samenwerkingsoperaties weg te nemen, de verslaglegging over de geboekte vooruitgang, alsmede kwesties in verband met de nodige richtsnoeren en goede praktijken.
- (8) Aan deze aanbeveling moet binnen een redelijke termijn uitvoering worden gegeven. Binnen zes maanden na de vaststelling ervan dienen de lidstaten een proces op gang te brengen om hun nationale regels en bi- en multilaterale overeenkomsten met andere lidstaten, naargelang het geval, te wijzigen, teneinde uitvoering te geven aan de aanbevolen maatregelen en dat proces vervolgens zo snel als redelijkerwijs mogelijk is af te ronden.
- (9) De vooruitgang die bij de uitvoering van deze aanbeveling is geboekt, moet na een bepaalde termijn worden geëvalueerd. Daarom moet de Commissie die vooruitgang één jaar na de vaststelling van de aanbeveling evalueren, onder meer om te besluiten of er op dit gebied bindende handelingen van Unierecht nodig zijn.
- (10) Aangezien deze aanbeveling geen bindende kracht heeft, moeten de lidstaten aan de daarin aanbevolen maatregelen uitvoering geven overeenkomstig de toepasselijke handelingen van het Unierecht, met name die welke bindend zijn. De lidstaten dienen

aan de aanbevolen maatregelen in het bijzonder uitvoering te geven conform de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO)⁵⁵, met name door waar de SUO in verschillende opties voorziet, de aanbevolen opties te kiezen, het toepassingsgebied uit te breiden en aanvullende bepalingen vast te stellen ter uitvoering van en overeenkomstig de betrokken artikelen van de SUO.

- (11) Deze aanbeveling mag niet zodanig worden opgevat dat daarmee wordt beoogd afbreuk te doen aan de regels die voorzien in beperkingen, waarborgen en voorwaarden die niet specifiek in deze aanbeveling worden genoemd en die van toepassing zijn op de relevante grensoverschrijdende operationele politieke samenwerkingsactiviteiten uit hoofde van bindende Unierechtelijke handelingen, met inbegrip van de SUO, en van het nationale recht, conform het Unierecht. Dergelijke regels kunnen bijvoorbeeld van toepassing zijn op in deze aanbeveling bedoelde handelingen als het bij zich hebben en gebruiken van dienstwapens, gebruikmaken van voorrechten in het verkeer, inzetten van technische middelen voor het uitvoeren van grensoverschrijdende observaties, en aan identiteitscontroles onderwerpen en onderscheppen van personen die dergelijke controles proberen te ontlopen.
- (12) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze aanbeveling en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. Aangezien deze aanbeveling voortbouwt op het Schengenacquis, dient Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze aanbeveling, te beslissen of het deze in zijn interne recht zal omzetten.
- (13) Deze aanbeveling, met uitzondering van de punten 2.1 en 2.2, vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁵⁶; Ierland neemt derhalve deel aan de vaststelling van deze aanbeveling, die, met uitzondering van voornoemde punten, bindend is voor deze lidstaat.
- (14) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁵⁷ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en H, van Besluit 1999/437/EG van de Raad⁵⁸.
- (15) Wat Zwitserland betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de

⁵⁵ Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19).

⁵⁶ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002).

⁵⁷ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

⁵⁸ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999).

Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁵⁹ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en H, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad⁶⁰ en met artikel 3 van Besluit 2008/149/JBZ van de Raad⁶¹.

- (16) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze aanbeveling een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁶² die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en H, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad⁶³ en met artikel 3 van Besluit 2011/349/EU van de Raad⁶⁴.
- (17) Wat Bulgarije en Roemenië betreft, vormt deze aanbeveling, met uitzondering van de punten 2.1 en 2.2, een handeling die op het Schengenacquis voortbouwt of anderszins daaraan is gerelateerd in de zin van artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2005, en dient zij te worden gelezen in samenhang met respectievelijk de Besluiten 2010/365/EU⁶⁵ en (EU) 2018/934 van de Raad⁶⁶.
- (18) Wat Kroatië betreft, vormt deze aanbeveling, met uitzondering van de punten 2.1 en 2.2, een handeling die op het Schengenacquis voortbouwt of anderszins daaraan is

⁵⁹ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

⁶⁰ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008).

⁶¹ Besluit 2008/149/JBZ van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008).

⁶² PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

⁶³ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011).

⁶⁴ Besluit 2011/349/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, met name betreffende de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking (PB L 160 van 18.6.2011).

⁶⁵ Besluit 2010/365/EU van de Raad van 29 juni 2010 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis die betrekking hebben op het Schengeninformatiesysteem in de Republiek Bulgarije en Roemenië (PB L 166 van 1.7.2010, blz. 17).

⁶⁶ Besluit (EU) 2018/934 van de Raad van 25 juni 2018 betreffende de inwerkingstelling van de resterende bepalingen van het Schengenacquis die betrekking hebben op het Schengeninformatiesysteem in de Republiek Bulgarije en in Roemenië (PB L 165 van 2.7.2018, blz. 37).

gerelateerd in de zin van artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2011, en dient zij te worden gelezen in samenhang met Besluit 2017/733/EU van de Raad⁶⁷.

- (19) Wat Cyprus betreft, vormt deze aanbeveling, met uitzondering van de punten 2.1 en 2.2, een handeling die op het Schengenacquis voortbouwt of anderszins daaraan is gerelateerd in de zin van artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte van 2003.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. DEFINITIES

Voor de toepassing van deze aanbeveling wordt verstaan onder:

- (a) “grensoverschrijdende achtervolging”: een politieoperatie waarbij functionarissen van een bevoegde rechtshandhavingsinstantie van een lidstaat in die lidstaat een of meer personen die op heterdaad zijn betrapt bij het plegen van of deelnemen aan een strafbaar feit, achtervolgen, daarbij een grens met een andere lidstaat overschrijden en de achtervolging voortzetten op het grondgebied van die andere lidstaat;
- (b) “grensoverschrijdende observatie”: een politieoperatie waarbij functionarissen van een bevoegde rechtshandhavingsinstantie van een lidstaat in het kader van een strafrechtelijk onderzoek in die lidstaat een of meer personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd of daaraan te hebben deelgenomen of die kunnen bijdragen tot de identificatie of opsporing van dergelijke verdachten, observeren en de observatie op het grondgebied van een andere lidstaat voortzetten nadat de geobserveerde persoon of personen de grens met die andere lidstaat heeft/hebben overschreden;
- (c) “gezamenlijke operaties”: politieoperaties, met inbegrip van gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties op het gebied van openbare orde, openbare veiligheid en misdaadpreventie, die gezamenlijk worden uitgevoerd in grensgebieden binnen de EU of in andere gebieden binnen de Unie door functionarissen van de bevoegde rechtshandhavingsinstanties van twee of meer lidstaten en waarbij functionarissen van een bepaalde lidstaat optreden op het grondgebied van een andere lidstaat;
- (d) “centraal contactpunt”: de nationale centrale autoriteit die met internationale politiesamenwerking is belast, als bedoeld in artikel 39, lid 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst;
- (e) “centrum voor politiële en douanesamenwerking”: een gezamenlijke rechtshandhavingsstructuur die tot doel heeft informatie uit te wisselen en andere rechtshandhavingsactiviteiten in grensgebieden binnen de EU te ondersteunen, die door een lidstaat is opgezet op basis van bi- of multilaterale overeenkomsten met een of meer naburige lidstaten, en die zich in de onmiddellijke nabijheid van de grenzen tussen de betrokken lidstaten bevindt;

⁶⁷ Besluit (EU) 2017/733 van de Raad van 25 april 2017 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het Schengeninformatiesysteem in de Republiek Kroatië (PB L 108 van 26.4.2017, blz. 31).

- (f) “grensgebied binnen de EU”: het geografische gebied in de onmiddellijke nabijheid van de binnengrenzen tussen lidstaten.

2. WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN VOOR OPERATIONELE SAMENWERKING BIJ OPTREDEN VAN POLITIEFUNCTIONARISSEN IN EEN ANDERE LIDSTAAT

2.1. Grensoverschrijdende achtervolging:

- (a) De lidstaten zouden:
- i. ervoor moeten zorgen dat de soorten strafbare feiten waarvoor grensoverschrijdende achtervolgingen op hun grondgebied zijn toegestaan, de in de bijlage bij deze aanbeveling genoemde strafbare feiten omvatten;
 - ii. moeten toestaan dat grensoverschrijdende achtervolgingen op hun grondgebied over land-, zee-, rivier-, meer- en luchtgrenzen heen worden uitgevoerd;
 - iii. moeten toestaan dat een grensoverschrijdende achtervolging op hun grondgebied wordt voortgezet zonder enige beperking in tijd of plaats, tot de aankomst van hun bevoegde rechtshandavingsinstantie;
 - iv. statistieken moeten verzamelen over de grensoverschrijdende achtervolgingen die hun bevoegde rechtshandavingsinstanties hebben uitgevoerd, en deze statistieken jaarlijks moeten meedelen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.
- (b) De lidstaten zouden functionarissen van de bevoegde rechtshandavingsinstantie van een andere lidstaat die grensoverschrijdende achtervolgingen op hun grondgebied verrichten, moeten toestaan:
- i. hun dienstwapen en munitie bij zich te hebben;
 - ii. hun dienstwapen te gebruiken in noodweer en, zo nodig, ter verdediging van anderen;
 - iii. een verdachte staande te houden, aan te houden of in voorlopige hechtenis te nemen, onder meer door middel van dwang en fysiek geweld, tot de aankomst van functionarissen van de bevoegde instanties van de lidstaat op het grondgebied waar de achtervolging heeft plaatsgevonden;
 - iv. gebruik te maken van de voorrechten in het verkeer die van toepassing zijn in de lidstaten waar de achtervolging heeft plaatsgevonden;
 - v. hun GPS-systemen te gebruiken om de voertuigen van die functionarissen te laten volgen door de bevoegde rechtshandavingsinstantie van die andere lidstaat.

2.2. Grensoverschrijdende observatie

- (a) De lidstaten zouden:
- i. ervoor moeten zorgen dat de soorten strafbare feiten waarvoor grensoverschrijdende observatie op hun grondgebied is toegestaan,

de in de bijlage bij deze aanbeveling genoemde strafbare feiten omvatten;

- ii. het uitvoeren van grensoverschrijdende observatie op hun grondgebied moeten toestaan met betrekking tot personen die ervan worden verdacht een of meer van die strafbare feiten te hebben gepleegd of daaraan te hebben deelgenomen, maar ook tot personen die kunnen bijdragen tot de identificatie of opsporing van dergelijke verdachten;
 - iii. moeten toestaan dat grensoverschrijdende observatie op hun grondgebied over land-, zee-, rivier-, meer- en luchtgrenzen heen wordt uitgevoerd;
 - iv. het bundelen van materieel, onder meer door uitlening voor korte of lange duur op basis van in onderlinge overeenstemming vastgestelde procedures, mogelijk moeten maken en faciliteren met het oog op het efficiënter uitvoeren van grensoverschrijdende observaties;
 - v. hun centrale contactpunt moeten aanwijzen als hun centrale autoriteit voor de coördinatie van inkomende en uitgaande grensoverschrijdende observaties, en het onder meer in staat moeten stellen 24 uur per dag en zeven dagen per week verzoeken om toestemming te verwerken en in te dienen;
 - vi. statistieken moeten verzamelen over de grensoverschrijdende observaties die hun bevoegde rechtshandhavingsinstanties hebben uitgevoerd, en deze statistieken jaarlijks moeten meedelen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.
- (b) De lidstaten zouden functionarissen van de bevoegde rechtshandhavingsinstantie van een andere lidstaat die grensoverschrijdende observaties op hun grondgebied verrichten, moeten toestaan:
- i. hun dienstwapen en munitie bij zich te hebben;
 - ii. hun dienstwapen te gebruiken in noodweer en, zo nodig, ter verdediging van anderen;
 - iii. gebruik te maken van de technische middelen die nodig zijn om de grensoverschrijdende observatie uit te voeren, met inbegrip van GPS-trackers, drones, audio- en videoapparatuur.

2.3. Gezamenlijke operaties

- (a) De lidstaten zouden functionarissen van de bevoegde rechtshandhavingsinstantie van een andere lidstaat die betrokken is bij gezamenlijke operaties op hun grondgebied, moeten toestaan:
- i. identiteitscontroles uit te voeren en eenieder te onderscheppen die een identiteitscontrole tracht te ontlopen;
 - ii. hun uniform te dragen en hun dienstwapen en munitie bij zich te hebben;
 - iii. hun dienstwapen te gebruiken in noodweer en, zo nodig, ter verdediging van anderen;

- iv. gebruik te maken van hun radioapparatuur in grensgebieden binnen de EU.
- (b) De lidstaten zouden:
- i. moeten voorzien in taalopleidingen en opleidingen voor functionarissen van de bevoegde rechtshandhavinginstanties die waarschijnlijk bij gezamenlijke operaties betrokken zullen zijn, namelijk inzake operationele procedures, bepalingen van administratief en strafrecht en strafrechtelijke procedures van andere lidstaten die in grensgebieden binnen de EU worden gevolgd, onder meer inzake het bestrijden van mensenhandel en migrantensmokkel en het voorkomen en opsporen van illegaal verblijf en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie, en andere zware en georganiseerde criminele activiteiten van grensoverschrijdende aard;
 - ii. statistieken moeten verzamelen over de grensoverschrijdende gezamenlijke patrouilles en operaties die hun bevoegde rechtshandhavinginstanties hebben uitgevoerd en deze statistieken jaarlijks moeten meedelen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

3. GRENDOERSCHRIJDENDE OPERATIONELE POLITIËLE SAMENWERKING TER BESTRIJDING VAN MIGRANTENSMOKKEL EN GRENDOERSCHRIJDENDE CRIMINALITEIT IN VERBAND MET IRREGULIERE MIGRATIE

- (a) De lidstaten zouden gezamenlijke operaties in grensgebieden binnen de EU moeten gebruiken om:
- i. migrantensmokkel te bestrijden;
 - ii. illegaal verblijf van migranten en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie te voorkomen en op te sporen.
- (b) De lidstaten zouden moeten zorgen voor coördinatie op nationaal niveau tussen de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij gezamenlijke operaties en de autoriteiten die betrokken zijn bij de verdere zorg voor wegens illegaal verblijf aangehouden onderdanen van derde landen, met name door gebruik te maken van mechanismen als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG.

4. GRENDOERSCHRIJDENDE OPERATIONELE POLITIËLE SAMENWERKING OM MENSENHANDEL TEGEN TE GAAN EN SLACHTOFFERS TE IDENTIFICEREN EN TE BESCHERMEN

- (a) De lidstaten zouden gezamenlijke grensoverschrijdende operaties in grensgebieden binnen de EU moeten gebruiken om:
- i. mensenhandel te bestrijden;
 - ii. slachtoffers van mensenhandel te identificeren en hun veiligheid en ondersteuning te bieden.

5. GEZAMENLIJKE POLITIE- EN DOUANEBUREAUS

- (a) De lidstaten zouden de huidige taken van hun bestaande centra voor politieke en douanesamenwerking moeten uitbreiden door:
- i. gezamenlijke operaties in grensgebieden binnen de EU uit te voeren, te ondersteunen en te coördineren;
 - ii. gezamenlijke analyses op te stellen van grensoverschrijdende strafbare feiten die specifiek zijn voor hun grensgebied binnen de EU en deze analyses via het nationale centrale contactpunt te delen met alle andere lidstaten en bevoegde agentschappen en organen van de Unie, zoals Europol en, in voorkomend geval, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF);
 - iii. onderzoeken naar grensoverschrijdende criminaliteit in hun grensgebieden binnen de EU te ondersteunen.
- (b) Gezien deze uitbreiding van de taken van hun bestaande centra voor politieke en douanesamenwerking zouden de lidstaten deze centra moeten omdopen tot gezamenlijke politie- en douanebureaus.

6. EEN COÖRDINATIEPLATFORM VOOR GEZAMENLIJKE OPERATIES

- (a) De lidstaten zouden samen met de Commissie en Europol:
- i. gezamenlijk één coördinatieplatform moeten opzetten waar de lidstaten informatie kunnen uitwisselen over hun behoeften en prioritaire gebieden voor gezamenlijke operaties:
 - op locaties die van bijzonder belang zijn voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, zoals belangrijke criminele knooppunten of toeristische gebieden die door toeristen uit andere lidstaten worden bezocht;
 - tijdens massabijeenkomsten en belangrijke evenementen die waarschijnlijk bezoekers uit andere lidstaten aantrekken, zoals grote sportevenementen of internationale topontmoetingen;
 - in het geval van rampen en zware ongevallen, in overleg met het Uniemechanisme voor civiele bescherming, en met name het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties⁶⁸;
 - in het geval van andere grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit.
 - ii. gezamenlijk, op basis van door de bevoegde agentschappen van de Unie en de lidstaten verstrekte informatie, en met de inbreng van

⁶⁸ Tijdens crises en noodsituaties (meestal in verband met rampen of grote ongevallen) kunnen alle getroffen lidstaten of derde landen via het Uniemechanisme voor civiele bescherming om civiele bescherming of humanitaire bijstand verzoeken. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties coördineert, faciliteert en cofinanciert vervolgens de respons van de lidstaten op het verzoek om bijstand ([Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties.Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp](#) ([europa.eu](#))).

hun gezamenlijke politie- en douanebureaus, één periodiek verslag moeten opstellen waarin de risico's en de behoeften voor gezamenlijke operaties worden geanalyseerd en dat de lidstaten kunnen benutten om hun gezamenlijke operaties gericht te organiseren.

- (b) De lidstaten zouden:
- i. het coördinatieplatform informatie moeten verstrekken over alle ernstige bedreigingen voor de openbare orde en veiligheid waarvan zij op de hoogte zijn, toekomstige massabijeenkomsten en grootschalige evenementen die waarschijnlijk veel bezoekers uit andere lidstaten aantrekken, en de mobiliteitspatronen van hun burgers, met name tijdens toeristische perioden;
 - ii. het centrale contactpunt moeten aanwijzen als nationaal contactpunt voor de coördinatie van dergelijke gezamenlijke operaties.

7. ZORGEN VOOR EFFECTIEVE TOEGANG TOT INFORMATIE EN COMMUNICATIE

- (a) De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de functionarissen van hun bevoegde rechtshandavingsinstantie die betrokken zijn bij de grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking waarop deze aanbeveling betrekking heeft en die actief zijn op het grondgebied van een andere lidstaat:
- i. op afstand en beveiligd toegang hebben tot hun eigen nationale databanken en tot Unie- en internationale databanken via het Europees zoekportaal, zoals toegestaan krachtens hun nationale wetgeving, zodat zij in het kader van die operaties hun politietaken, zoals het uitvoeren van identiteitscontroles, op het grondgebied van een andere lidstaat kunnen uitvoeren;
 - ii. beveiligde realtimecommunicatiemiddelen kunnen gebruiken die ook op het grondgebied van een andere lidstaat functioneren, zodat zij rechtstreeks kunnen communiceren met de bevoegde rechtshandavingsinstantie van hun lidstaat en met de functionarissen van de bevoegde rechtshandavingsinstanties van de andere betrokken lidstaat of lidstaten.
- (b) De lidstaten zouden gebruik moeten maken van de door het innovatielaboratorium van Europol aan te reiken technische oplossingen om te zorgen voor beveiligde directe realtimecommunicatie over de grenzen heen.

8. GEZAMENLIJKE OPLEIDING EN BIJ- EN NASCHOLING IN VERBAND MET GRENSOVERSCHRIJDENDE OPERATIONELE POLITIEËLE SAMENWERKING

- (a) De lidstaten zouden:
- i. samen met de aangrenzende lidstaten gezamenlijke basisopleidingen en uitwisselingsprogramma's voor hun politiefunctionarissen in opleiding moeten opzetten op het gebied van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking;

- ii. de curricula van hun nationale politieacademies op alle opleidingsniveaus moeten aanpassen en op elkaar moeten afstemmen, zodat daarin ook geaccrediteerde Europese opleidingen voor grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking kunnen worden opgenomen;
- iii. loopbaantrajecten moeten ontwerpen en invoeren voor functionarissen in opleiding en functionarissen die een gezamenlijke basisopleiding, uitwisselingsprogramma's of specifieke opleidingen voor grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking hebben voltooid;
- iv. gezamenlijke bij- en nascholingscursussen en -initiatieven moeten opzetten waarbij eerstelijns politiefunctionarissen en onderzoekers vaardigheden en kennis op het gebied van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking ontwikkelen, met name inzake relevante wetgeving, inzetregels, instrumenten, technieken, mechanismen, procedures en beste praktijken;
- v. de taalcursussen voor hun politiefunctionarissen moeten intensiveren om hen in staat te stellen effectief deel te nemen aan grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking;
- vi. hun opleidingsportefeuille moeten afstemmen op de prioriteiten in verband met grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking die zijn vastgesteld in de beoordelingen van de strategische opleidingsbehoeften van de EU (EU Strategic Training Needs Assessments, EU-STNA's);
- vii. Cefpol over hun behoeften aan opleiding in verband met grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking moeten informeren en relevante activiteiten van Cefpol moeten ondersteunen;
- viii. moeten nadenken over de mogelijkheid om grootschalige en langlopende pan-Europese gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's voor politiefunctionarissen in opleiding en politiefunctionarissen op te zetten op het gebied van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking.

9. SLOTBEPALINGEN

- (a) De lidstaten zouden de kwesties die onder deze aanbeveling vallen, en met name kwesties in verband met de uitvoering ervan, moeten bespreken en verder uitwerken.
- (b) De lidstaten zouden ten volle moeten gebruikmaken van de financiële steun die via het Fonds voor interne veiligheid – Politie beschikbaar wordt gesteld om de grensoverschrijdende operationele samenwerking te verbeteren en te intensiveren.
- (c) Binnen zes maanden na de datum van vaststelling van deze aanbeveling zouden de lidstaten de nodige maatregelen ter uitvoering van de aanbeveling moeten nemen, onder meer door hun nationale regels en bi- en multilaterale

overeenkomsten met andere lidstaten waar nodig en conform het recht van de Unie te wijzigen.

- (d) Eén jaar na de datum van vaststelling van deze aanbeveling zou de Commissie moeten beoordelen welk gevolg de lidstaten aan deze aanbeveling hebben gegeven en daarover verslag moeten uitbrengen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter