



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.5.16.
COM(2012) 230 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**Féléves jelentés a schengeni térség működéséről
2011. november 1–2012. április 30.**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Féléves jelentés a schengeni térség működéséről 2011. november 1–2012. április 30.

1. BEVEZETÉS

A személyek szabad mozgáshoz való joga az Európai Unió egyik sarokköve, a belső határellenőrzés nélküli schengeni térség pedig az EU-integráció egyik legértékesebb vívmánya. A schengeni együttműködés öt EU-ország – Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia – kezdeményezésére jött létre az 1985. évi megállapodással, valamint az 1990. évi végrehajtási egyezményvel – mindkettő aláírására a luxemburgi Schengenben került sor. 1995-ben megszüntették a belső határokon végzett ellenőrzést, 1997-ben pedig az Amszterdami Szerződés az Európai Unió keretébe illesztette a megállapodásokat. A schengeni térség gyors ütemben terjeszkedett. Jelenleg 42 673 km tengeri és 7 721 km külső szárazföldi határral körülvett terület, amelyen 26 európai ország több mint 400 millió lakosa élvezheti az útlevél-mentes utazás előnyeit.

A schengeni területen belüli, határellenőrzés nélküli utazás joga azon a feltételen nyugszik, hogy minden résztvevő államnak eleget kell tennie a schengeni vívmányokból fakadó kötelezettségeinek. Ezért elengedhetetlen, hogy az európai intézmények őrkdjenek a schengeni térség működése felett, és készen álljanak szembenézni a felmerülő kihívásokkal. Ennek fényében a Bizottság „Schengeni igazgatás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése” című, 2011. szeptember 16-i közleményében bejelentette azon szándékát, hogy évente kétszer összefoglalót készít az uniós intézmények számára a schengeni térség működéséről. 2012. március 8-án a Tanács üdvözölte a Bizottság azon szándékát, hogy rendszeres jelentést terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé a schengeni együttműködés működéséről.

E jelentésekkel a Bizottság alapot kíván szolgáltatni az Európai Parlamenten és a Tanácson belüli rendszeres párbeszédhez, hozzájárulva ezzel a politikai irányítás és együttműködés megerősítéséhez a schengeni térségben. Ezen első jelentés a 2011. november 1. és 2012. április 30. közötti időszakot öleli fel, és kiegészíti a schengeni igazgatásról szóló – az Európai Parlament és a Tanács által jelenleg tárgyalt – bizottsági jogalkotási javaslatokban¹ szereplő intézkedéseket. A jelentés középpontjában a schengeni térség működése áll, és nem foglalkozik a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének területét esetlegesen érintő, ámde a szóban forgó központi témára nem vonatkozó egyéb kérdésekkel, valamint a más dokumentumokban párhuzamosan tárgyalt kérdésekkel. E kérdések között szerepel többek

¹ COM (2011) 561 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Schengeni igazgatás – A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése, COM (2011) 559 Módosított javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozásáról, valamint COM (2011) 560 Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról.

között az európai határőrizeti rendszerről (Eurosur) szóló bizottsági javaslat² és a vízbiztosíték-záradék bevezetéséről szóló bizottsági javaslat³, továbbá a migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítésről szóló közleményben⁴, valamint a bevándorlásról és menekültügyről szóló éves jelentésben tárgyalt kérdések. A schengeni együttműködés működéséről szóló féléves jelentés e szélesebb összefüggésben értelmezendő.

2. HELYZETKÉP

2.1. A schengeni térség külső határain fennálló helyzet

A schengeni térség külső határain jelentkező nyomás korlátozott számú problémás helyre koncentrálódik.

2011. október és december között az előző évhez képest közel 30 000-re növekedett az illegális határátkelések száma. Ezek 75%-át a Földközi-tenger keleti részéről jelentették, leggyakrabban afgán és pakisztáni állampolgárokkal kapcsolatban. A Bizottság továbbra is segítséget nyújt a tagállamoknak a vegyes összetételű migráncsoportok áramlásainak kezeléséhez, többek között uniós finanszírozással (főként a Külső Határok Alapból), az érintett harmadik országokkal való együttműködéssel és az uniós ügynökségeken (pl. Frontex) keresztül⁵.

A schengeni térség külső határain jelentkező nyomás az érintett harmadik országokban végbemenő fejleményekhez kapcsolódik – ez a 2011-es arab tavasz ideje alatt egyértelművé vált. A Bizottság megjegyzi, hogy a szíriai helyzet esetleg jövőbeni migrációs áramlást okozhat a szomszédos országok, valamint az Európai Unió felé. 2011 októberé és decembere között 578 – a 2010 ugyanezen negyedévében számlálthoz képest 210-zel több – szíriai állampolgárt érték tetten, amikor is a hivatalos határátkelőhelyek között kísérelték meg átlépni a schengeni térség külső szárazföldi határát. A fentiek 82%-át Görögország külső szárazföldi határán érték tetten.

Részletesebb helyzetkép található a Frontex 2012. évi éves kockázatelemzésében (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

A Bizottság folyamatosan értékeli, hogy a támogatási intézkedés (többek között az uniós finanszírozás és a Frontex-műveletek) megfelelően oszlik-e meg a jelenlegi gócpontok és a többi külső határ között vagy másképpen kell meghatározni a prioritásokat, figyelembe véve egyfelől a jelenlegi gócpontokra gyakorolt nyomást, másfelől a megerősített határellenőrzés következtében e pontokon esetlegesen jelentkező visszaszorító hatást, valamint a harmadik országokban mutatkozó fejlemények következtében jelentkező új migrációs áramlásokat.

² COM (2011) 873 Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról

³ A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat.

⁴ COM (2011) 743 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A migrációval és a mobilitással kapcsolatos általános megközelítés

⁵ A Frontex negyedéves kockázatelemzése, 2011. október–december

2.2. A schengeni térségen belüli helyzet

A schengeni vívmányok lehetővé teszik, hogy az egyik tagállam által kiállított tartózkodási engedéllyel vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok⁶ bármely hathónapos időszakon belül legfeljebb három hónapra más tagállamokba utazzanak. A jogállásukkal kapcsolatos határozatot váró menedékkérők azonban a védelem iránti kérelmük végső elbírálásáig nem élhetnek ezzel a joggal. Továbbá, a schengeni térségben illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok nagy többsége legálisan lépett be a schengeni térségbe, de a megengedett tartózkodási időszak után is ott maradt, míg mások illegálisan léptek be. Ami ezeket a személyeket illeti, a tagállamoknak vagy nemzeti jogszabályaiknak megfelelően legalizálniuk kell jogállásukat, vagy kiutasítási eljárást kell indítaniuk velük szemben. E személyek közül sokan nem maradnak a belépés helye szerinti országban, hanem más tagállamokba költöznek át.

2011-ben 350 944, a tartózkodás feltételeit nem teljesítő harmadik országbeli állampolgárt lepleztek le a schengeni térségben⁷, ami 9,1%-kal kevesebb az előző évhez képest. A fentiek legnagyobb számban afgán, tunéziai és marokkói állampolgárok voltak. A Frontex⁸ szerint a görög-török szárazföldi határról eredő másodlagos mozgásokat észleltek a nyugat balkán térség Szlovéniával és Magyarországgal közös szárazföldi határán, Dél-Olaszország tengeri határán, valamint számos európai repülőtéren, különösen Hollandiában, Belgiumban és Németországban.

Korlátozott információ áll rendelkezésre arról, hogy hány olyan személy tartózkodik illegálisan a schengeni térségben, aki másik tagállamba kíván átmenni. Számos egyszeri adatgyűjtő művelet eredményeként azonban sikerült legalább némi alapvető statisztikát összeállítani. Ezek közül a legutóbbi a DEMETER⁹ elnevezésű művelet volt, amelyet 2011. október 24. és 30. között végeztek 21 tagállamban (a műveletben nem vett részt többek között Franciaország, Olaszország és Görögország). A fenti említett héten a résztvevő tagállamok napi munkájuk részeként jelentéstételi űrlapot tölthettek ki minden olyan esetben, amikor felmerült a területükön való illegális tartózkodás gyanúja. A jelentéseket aztán megküldték a lengyel határőrségnek, amely összegyűjtötte és elemezte az adatokat. A műveletnek az volt a célja, hogy információkat gyűjtsön az uniós tagállamokban jelentkező migrációs áramlásokról, különösen az alábbiak tekintetében:

- a különböző országokban jelentkező migrációs nyomás;
- az illegális migránsok fő útvonalai,
- a migráció főbb célországai,
- az illegális migránsok származási országai, valamint
- hol érték tetten az illegális migránsokat és milyen közlekedési eszközt használtak.

⁶ E jelentés alkalmazásában az uniós polgárok nem uniós családtagjai nem tartoznak a harmadik országbeli állampolgárok fogalmába, mivel kivételezett helyzetet élveznek a személyek szabad mozgásáról szóló uniós jog (2011/38/EK irányelv) és a schengeni vívmányok alapján.

⁷ A Frontex 2012. évi éves kockázatelemzése

⁸ A Frontex 2012. évi éves kockázatelemzése

⁹ A Lengyel Határrendészeti Központ összefoglaló jelentése, 2011. november.

A művelet során 104 különböző országból származó 1936 harmadik országbeli állampolgárt tartóztattak fel. Az illegális migránsok legnagyobb számát Németországban (360 fő), Spanyolországban (290 fő) és Magyarországon (260 fő) találták. Többségük Spanyolországban (207 fő), Görögországban (180 fő) Cipruson (161 fő) és Lengyelországban (121 fő) lépett a schengeni térségbe. A főbb célországok között szerepelt Spanyolország (288 fő), Németország (264 fő) és Ausztria (140 fő).

E műveletekből azt a következtetést lehet levonni, hogy a schengeni térségen belüli migrációs áramlások ellenőrzése és elemzése folyamatos javításra szorul. Ez történhet többek között félévente, a DEMETER-hez hasonló műveletekkel, valamint rendszeres uniós szintű információcserével. A Bizottság üdvözli a dán elnökség koordinációja alatt 2012. április 16–22. között megvalósult Balder-műveletet.

A térségben való illegális tartózkodás elleni küzdelemben – a schengeni térségben illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal kapcsolatos megbízható információk mellett – továbbra is fontos eszköz a munkáltatókkal szembeni szankciókról és intézkedésekről szóló irányelv¹⁰ végrehajtása.

A jelenlegi és tervezett intézkedések (többek között a Balder-művelet) mellett a Bizottság mérlegelni fogja, hogy milyen más intézkedéseket lehetne hozni annak érdekében, hogy még több információ álljon rendelkezésre a schengeni térségen belüli migrációs áramlásokról.

3. A SCHENGENI VÍVMÁNYOK ALKALMAZÁSA

3.1. A belső határokon ideiglenesen visszaállított ellenőrzés esetei

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex¹¹ 23. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok kivételes esetben, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon. A tagállam erről a lehető leghamarabb értesíti a többi tagállamot és a Bizottságot. Továbbá jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak, különösen hangsúlyozva az ellenőrzések végrehajtását és a határellenőrzés visszaállításának hatékonyságát. A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 2006-os hatályba lépése óta az ellenőrzés visszaállítása minden esetben a magas szintű találkozók vagy fontosabb sporteseményeket érintő különféle bűncselekménytípusok megelőzésével és az ellenük való küzdelemmel volt kapcsolatban.

2011. november 1. és 2012. április 30. között kétszer állították vissza a belső határokon végzett ellenőrzést. Franciaország 2011. október 4-én arról értesítette a Bizottságot, hogy a G-20 állam- és kormányfőinek 2011. november 3–4-én tartott cannes-i csúcstalálkozója miatt azt tervezi, hogy 2011. október 24. és november 5. között visszaállítja az ellenőrzést Olaszországgal közös határán. Franciaország később jelentette a Bizottságnak, hogy ebben az időszakban 38 620 személyt ellenőriztek belépéskor (a határon átkelő 563 158 főből) és 15 303 személyt kilépéskor (a határon átkelő 605 062 főből). 443 személy esetében

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról

megtagadták a belépést, a legtöbb esetben amiatt, mert nem rendelkeztek érvényes úti okmánnal.

2012. április 20-án Spanyolország arról értesítette a Bizottságot, hogy az Európai Központi Bank 2012. május 2–4 között tartott barcelonai ülése miatt 2012. április 28. és 2012. május 4. között vissza kívánja állítani az ellenőrzést a Franciaországgal közös belső szárazföldi határán, valamint a barcelonai és geronai repülőtéren.

3.2. A belső határellenőrzés elhagyásának fenntartása

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 22. cikke arra szólítja fel a tagállamokat, hogy szüntessék meg a belső határokon a közúti határátkelőhelyeken zajló folyamatos forgalom valamennyi akadályát, különösen a nem kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt elrendelt sebességkorlátozásokat. A Bizottság fellépését követően Franciaország Spanyolországgal, Belgiummal és Luxemburggal közös belső határain számos közúti átkelőhelyen fokozatosan elhárította a folyamatos forgalmat nehezítő akadályokat. Ezen intézkedéseknek köszönhetően a Bizottság 2012 januárjában lezárhatta a vonatkozó kötelezettségszegési ügyet Franciaországgal szemben.

Hollandia kamerás figyelőrendszert (@migo-boras) kíván telepíteni belső határai közelében, hogy ezzel technikai támogatást nyújtson a mobil rendőri ellenőrzésekhez. 2011 novemberében a Bizottság megkereste Hollandiát a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex, az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló uniós jogszabályok, valamint az uniós jogszabályok adatvédelmi rendelkezéseinek esetleges megsértése miatt. A Bizottság magyarázatokat kért Hollandiától különösen a rendszer szükségessége és arányossága tekintetében, és jelenleg követi nyomon a Hollandia által nyújtott válaszokat.

Továbbá, a 2011. november 1. és 2012. április 30. közötti időszakban a Bizottság három új esetben tájékoztatást kért az uniós jog – azon belül is a schengeni vívmányok – helyes végrehajtásával kapcsolatban, és folytatta a munkát nyolc meglévő esetben, így összesen 10 különböző tagállam (Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Észtország, Hollandia, Lettország, Németország, Olaszország, Svédország és Szlovákia) tekintetében. Ezek az ügyek többnyire azzal foglalkoznak, hogy a belső határ közelében végzett rendőrségi ellenőrzések a határellenőrzésekkel egyenértékűek-e (a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 21. cikke), illetve azt a kötelezettséget érintik, hogy meg kell szüntetni a belső határokon a közúti határátkelőhelyeken zajló folyamatos forgalom valamennyi akadályát, például a sebességkorlátozásokat (a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 22. cikke). Még valamennyi ügyben folyamatban van a vonatkozó nemzeti hatóságokkal való információcsere.

3.3. A schengeni vívmányokkal kapcsolatban függőben lévő kötelezettségszegési ügyek

A visszatérésről szóló irányelv (2008/115/EK) nemzeti jogba történő átültetése

A visszatérésről szóló irányelv (2008/115/EK) végrehajtásának határideje 2010. december 24-én lejárt. 26 tagállam már elfogadta az irányelvet nemzeti jogukba átültető új jogszabályokat, és bevezette a közös előírásokat. 2012 áprilisáig csupán Litvánia, Lengyelország és Izland nem tett még értesítést a teljes átültetéséről. A Bizottság kötelezettségszegési eljárásokat indított azon tagállamokkal szemben, amelyek nem tettek eleget átültetési és bejelentési kötelezettségüknek.

2011-ben tanulmányt indítottak azzal a céllal, hogy értékeljék az irányelv nemzeti jogba történő helyes átültetését. Mostanra rendelkezésre állnak a tanulmány első eredményei 18 jelentés formájában, a többi pedig 2012 folyamán várható. A Bizottság alaposan elemzi az átültetésről szóló jelentéseket, és nyomon követi, hogy a tagállamok teljes mértékben és helyesen alkalmazzák-e a fenti irányelv rendelkezéseit.

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex alkalmazása

2009 októberében a Bizottság felszólító levelet intézett Görögországhoz, mivel a migránsok menedékkérelmük benyújtásakor állítólag súlyos nehézségekkel szembesültek, a menedékkérők és potenciális menedékkérők pedig rossz bánásmódban részesültek Görögország részéről, ideértve olyan személyek visszautasítását is, akik súlyos sérelemnek vagy üldöztetésnek vannak kitéve. A Bizottság úgy véli, hogy az uniós menekültügyi vívmányok és a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex – az Alapjogi Chartában foglalt alapvető jogokkal, az uniós jog általános elveivel, és az emberi jogok európai egyezményével összefüggésben történő – bárminemű megsértését sürgősen kezelni kell.

A Bizottság elismeri, hogy Görögországnak jelentős nyomással kell szembenéznie amiatt, hogy nagy számban érkeznek területére harmadik országbeli állampolgárok. Ugyanakkor a Bizottság aggasztónak tartja, hogy a görög menekültügyi rendszerben súlyos hiányosságok mutatkoznak, és alapvető jogokat sértenek meg. Noha a Bizottság elismeri a Görögország által a helyzet orvoslására tett erőfeszítéseket, továbbra is szoros figyelemmel kíséri e kérdést, és megteszi a szükséges lépéseket annak biztosítására, hogy Görögország eleget tesz jogi kötelezettségeinek, és ehhez kellő támogatásban részesíti.

3.4. A schengeni értékelési mechanizmus keretében feltárt hiányosságok

A schengeni térség a tagállamok azon kölcsönös, egymásba vetett bizalmán alapszik, hogy képesek végrehajtani azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik a belső határokon végzett ellenőrzések megszüntetését, és különösen a külső határok ellenőrzését. E kölcsönös bizalom megnyerése és megtartása érdekében a schengeni tagállamok 1998-ban mechanizmust¹² hoztak létre annak ellenőrzésére, hogy a schengeni együttműködéshez csatlakozni kívánó tagállamok betartották-e a schengeni vívmányok alkalmazásának (azaz a határellenőrzések megszüntetésének) valamennyi előfeltételét, és hogy a schengeni vívmányokat már végrehajtó tagállamok helyesen alkalmazzák-e azokat. A tagállamok szakértői, a Tanács főtítkársága és a Bizottság rendszeres értékelés alá veti a tagállamokat. Az értékelések a Tanács által jóváhagyott kérdőívekre adott válaszokon és helyszíni látogatásokon alapulnak, megállapításaikat – ideértve az észrevételeket és nyomon követési ajánlásokat – jelentések ismertetik.

2011. november 1. és 2012. április 30. között schengeni értékeléseket végeztek a légi határok tekintetében Magyarországon, Máltán és Szlovéniában, a vízumok tekintetében a Cseh Köztársaságban, Magyarországon és Szlovéniában, a SIS/Sirene tekintetében Finnországban és Svédországban, a rendőrségi együttműködés tekintetében Máltán, Szlovéniában, Svédországban, Izlandon és Norvégiában, valamint az adatvédelem tekintetében a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban, Szlovákiában és Izlandon. A jelentéseket jelenleg állítják össze, és várhatóan pozitív és negatív észrevételeket is fognak tartalmazni, valamint ajánlásokat tesznek olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint például a

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def

képzés, a kockázatelemzés alkalmazása, az információcsere, a nemzetközi együttműködés, valamint a határátkelőhelyeken és a nagykövetségeken/konzulátusokon meglévő infrastruktúra. Noha általánosságban elmondható, hogy lenne még mit javítani, ezen értékelések egyike sem tárt fel olyanfajta hiányosságot, amely a Bizottság azonnali fellépését tenné szükségessé.

Görögország 2010–2011-es schengeni értékelése során számos súlyos hiányosságot tártak fel, különösen a külső szárazföldi és tengeri határok ellenőrzése tekintetében. Az ajánlások kiterjedt alkalmazási köre miatt Görögország nemzeti cselekvési tervet dolgozott ki e hiányosságok orvoslására. Ez tartalmazta többek között a határigazgatási kérdések megerősített koordinációját, a személyzet és a felszerelések fokozottabb bevetését, infrastruktúrafejlesztést, új képzési programot, valamint a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát. 2012. május 28. és június 2. között felülvizsgálati kiküldetést ütemeztek elő az eddigi eredmények értékelése céljából, valamint azon témák feltérképezésére, ahol a tagállamok segítséget nyújthatnak. E kiküldetés Athen 'Eleftherios Venizelos' nemzetközi repülőterére, Piraeus kikötőjébe és az Evros régióba irányul. A Bizottság újlag hangsúlyozza, hogy elkötelezetten támogatja Görögország külső határok igazgatására irányuló erőfeszítéseit, ugyanakkor arra szólítja fel Görögországot, hogy folytassa schengeni cselekvési terve végrehajtását, valamint átfogó és szisztematikus jelleggel mérje fel a szükségleteket és a rendelkezésre álló erőforrásokat.

A 2012. május és október közötti időszakra ütemezett schengeni értékelések indikatív ütemezését lásd az I. mellékletben.

3.5. A belső határok ellenőrzésének megszüntetése Bulgáriában és Romániában

Noha a Tanács 2011. júniusában megállapította, hogy mind Románia, mind Bulgária hivatalosan eleget tett a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására vonatkozó kritériumoknak, nem tudott úgy határozni, hogy ezen országokban megszüntetik a belső határok ellenőrzését. 2012. március 2-án az Európai Tanács felkérte a Tanácsot, hogy azonosítsa be és hajtsa végre azon intézkedéseket, amelyek elősegítik a schengeni térség Romániára és Bulgáriára történő sikeres kibővítését, valamint hogy a Tanács térjen vissza e kérdésre annak érdekében, hogy az IB Tanács 2012. szeptemberi ülésén határozatot fogadhasson el. A Bizottság készen áll támogatni bármilyen intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy a Tanács szeptemberben kedvező határozatot hozzon.

4. KÍSÉRŐ INTÉZKEDÉSEK

4.1. A Schengeni Információs Rendszer alkalmazása

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) olyan közös informatikai rendszer, amellyel a tagállamok illetékes hatóságai információt kaphatnak a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztetésekkel kapcsolatban. Ezeket az információkat felhasználhatják a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéshez, a schengeni térség külső határain vagy nemzeti területükön végzett személyellenőrzésekhez, valamint a vízumok és tartózkodási engedélyek kiállításához. Noha a SIS nagyon sikeres, és évente több ezer találatot produkál, a Bizottság a Tanáccsal együttműködésben próbálja feltárni a feleslegessé vált munkagyakorlatokat és szabályokat.

Noha a tagállamok közötti együttműködés közös jögalapon nyugszik, a végrehajtás a különféle nemzeti jogszabályok és eljárások következtében eltérő lehet. Ez többek között azt jelenti, hogy a SIS-t alkalmazó egyes tagállamok jelentős sikerekkel követik nyomon súlyos bűnözőik más tagállamokban történő mozgását, míg más tagállamok kevésbé élnek e lehetőséggel.

Sőt, jóllehet a tagállamok illetékes hatóságai példaértékűen működnek együtt a kiegészítő információcserében (a SIRENE-irodák), a tagállamokon belül gyakran jelentkeznek késedelmek. Ha egy személyt őrizetbe vesznek a határon és a SIRENE-irodának sürgősen információra van szüksége az adott személy előéletéről, nem lehet órákat vagy napokat várni e kulcsfontosságú információra. Az ilyen őrizetbe vétel nem indokolható, és előfordulhat, hogy a jogszerű ok miatt őrizetbe vett személyt információhiány miatt szabadon kell bocsátani.

Nem minden tagállam hívja fel hivatalból a figyelmet arra, hogy egy adott úti okmányt a kiállító hatóság érvénytelenített. Így az okmány birtokában lévő állampolgár megkísérelheti ennek segítségével a schengeni térségbe való illegális belépést, noha lehet, hogy bűnügyi ítélet miatt kizárták onnan.

A Bizottság megvizsgálja, hogy kell-e intézkedéseket hozni a SIS és a SIRENE-irodák maximális kiaknázása érdekében, és ha igen, kell-e a fentiek mellett más intézkedéseket is mérlegelni.

4.2. A Vízuminformációs Rendszer alkalmazása

A Vízuminformációs Rendszer (VIS) a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokkal kapcsolatos információcserét szolgálja, lehetővé téve a schengeni államok illetékes hatóságai számára, hogy adatokat dolgozzanak fel a vízumkérelmekről és valamennyi kiállított, visszautasított, megsemmisített, visszavont vagy meghosszabbított vízumról. A VIS-t 2011. október 11-én sikeresen elindították az alkalmazás első régiójában (Algéria, Egyiptom, Líbia, Mauritánia, Marokkó és Tunézia) működő tagállami nagykövetségeken és konzulátusokon. A jelenlegi ütemezés szerint a VIS 2012. május 10-én kezdi meg működését a második régióban (Izrael, Jordánia, Libanon és Szíria), 2012. október 2-án pedig a harmadik régióban (Afganisztán, Bahrain, Irán, Irak, Kuvait, Omán, Katar, Szaúd-Arábia, Egyesült Arab Emírségek és Jemen). A VIS jól működik, és 2012. április 30-ig a rendszer 775 489 kérelmet, 11 419 kiállított és 99 242 elutasított vízumot dolgozott fel.

4.3. Vízumpolitika és visszafogadási megállapodások

A vízumliberalizáció utáni ellenőrzési mechanizmus a nyugat-balkáni országok számára

Egyes tagállamokban rohamosan megnőtt a menedékkérelmek száma, miután Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia 2009 decemberében, Albánia és Bosznia-Hercegovina pedig 2010-ben vízumliberalizációban részesült. A Bizottság ezért a vízumliberalizáció utáni ellenőrzési mechanizmust hozott létre mindazon nyugat-balkáni országokban, amelyek vízumliberalizációt értek el. 2011 decemberében a Bizottság benyújtotta ezen ellenőrzésről készített második jelentését¹³, felvázolva a nemrégiben hozott

¹³ SEC (2011) 1570 Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Második jelentés a nyugat-balkáni országok vízumliberalizációt követő ellenőrzéséről a Bizottság 2010. november 8-I nyilatkozatával összhangban

intézkedéseket, a jelenlegi helyzetet és a javasolt következő lépéseket. Noha 2011 második felében – 2010 ugyanezen időszakával összevetve – csökkent a régióból származó menedékkérők összlétszáma, mivel kevesebb menedékkérő érkezett Szerbiából és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságból, ezzel szemben jelentősen több volt a menedékkérő Albániából és Bosznia-Hercegovinából. A legtöbb – az egészségügyi ellátás hiányára, a munkanélküliségre és az iskoláztatás elégtelenségére alapozott – menedékkérelmet megalapozatlannak ítélték, így nagyon alacsony a menedékkérelmek elfogadási rátája. A fő célországok továbbra is Belgium, Németország, Luxemburg és Svédország, részben a menedékjogi eljárások időtartama, valamint az ezek alapján engedélyezett tartózkodás időtartama miatt. E tagállamok intézkedéseket hoztak a feldolgozási idő csökkentésére, de még mindig van mit javítani többek között az információcsere, az illegális határátlépéshez segítséget nyújtó személyek felderítése, a megerősített határellenőrzés, a célzott tudatosító kampányok, valamint a kisebbségi lakosságnak (különösen a roma közösségeknek) nyújtott támogatás tekintetében.

A Bizottság ez alapján elemezni fogja, hogy a vízumliberalizációt követő ellenőrzési mechanizmus (ideértve a Frontex figyelmeztető mechanizmusát is) biztosítja-e a kellő eszközöket a nyugat-balkáni országoknak megadott vízumliberalizációt követő migrációs áramlások ellenőrzésére vagy kell-e valamit javítani ezen ellenőrzésen.

Visszafogadási megállapodások

A visszafogadási megállapodások megkötése központi szerepet játszik az Európai Unió harmadik országokkal folytatott migrációs és menekültügyi együttműködésében. A Bizottság 2011 novemberében befejezte a visszafogadási megállapodásról szóló tárgyalásokat a Zöld-foki-szigetekkel, így megkezdődhet a hivatalos ratifikálási eljárás. Törökországgal befejeződtek a technikai tárgyalások, és várható a visszafogadási megállapodás aláírása, valamint a vízumliberalizációs párbeszéd megkezdése. Továbbá tárgyalások kezdődtek Örményországgal és Azerbajdzsánnal a vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodásokról.

5. IRÁNYMUTATÁSOK A SCHENGENI TÉRSÉG MŰKÖDÉSÉRŐL

A schengeni együttműködés keretében végrehajtott intézkedések vegyes hatáskörbe tartoznak: egyrészt az Európai Unió, másrészt a tagállamok felelősségi körébe. A schengeni térség megfelelő működése nem csak az uniós vívmányok egységes alkalmazásán múlik, hanem a nemzeti kompetenciák schengeni szellemiségben történő alkalmazásán is. Ezt jól illusztrálhatjuk az alábbi két példával: a tagállamok saját területükön belül rendőrségi ellenőrzéseket végezhetnek egy személy területükön való tartózkodási jogának ellenőrzésére, de ezen ellenőrzések nem lehetnek a határellenőrzéssel azonos hatásúak. Továbbá, míg az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy harmadik országbeli állampolgárok számára úti okmányokat és tartózkodási engedélyeket állítsanak ki, e döntéseik közvetlen kapcsolódnak a schengeni térségen belüli utazás jogához, következésképpen a többi tagállamot is érintik.

A migrációról¹⁴ és a schengeni igazgatásról¹⁵ szóló közleményeiben a Bizottság elkötelezte magát amellelt, hogy iránymutatásokat bocsát ki a schengeni vívmányok koherens

¹⁴ COM (2011) 248 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról

végrehajtásának és értelmezésének biztosítására. A II. mellékletben található a tartózkodási engedélyek és úti okmányok kibocsátásával, valamint a belső határokon végzett rendőrségi intézkedésekkel kapcsolatos iránymutatások, amelyeket a Bizottság a tagállamokkal konzultálva dolgozott ki.

¹⁵ COM (2011) 561 A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Schengeni igazgatás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése

I. MELLÉKLET: A 2012. május és október közötti schengeni értékelések indikatív ütemezése¹⁶

Időpont	Tagállamok	Téma
2012. május 6-12.	Észtország, Lettország és Litvánia.	Tengeri határok
2012. május 28. és június 2.	Görögország	Azonos szintű (peer-to-peer)
2012. június 17-22.	Magyarország, Szlovákia	Rendőrségi együttműködés
2012. július 1-7.	Észtország, Lettország és Litvánia.	Légi határok
2012. július 23-27.	Málta, Szlovénia	Adatvédelem
2012. szeptember 9-20.	Málta, Lengyelország, Szlovénia	Tengeri határok
2012. szeptember 23-29.	Cseh Köztársaság, Lengyelország	Rendőrségi együttműködés
2012. október 7-12.	Dánia, Izland, Norvégia	SIS/Sirene
2012. október 7-13.	Lettország, Litvánia	Vízum
2012. október 14-20.	Észtország, Lettország és Litvánia.	Adatvédelem

¹⁶ 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2 tanácsi dokumentum

II. MELLÉKLET: Iránymutatás a schengeni vívmányok koherens végrehajtásának és értelmezésének biztosítására

2011. szeptember 16-án a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesztett elő: a schengeni értékelési mechanizmusról szóló javaslatokat, valamint a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex módosítását a schengeni igazgatás további megerősítése céljából¹⁷. Emellett a Bizottság bejelentette¹⁸, hogy feltérképezi azon területeket, ahol iránymutatás kidolgozásával jobban biztosítható lenne a schengeni szabályok következetes alkalmazása. A Bizottság ilyen iránymutatás céljából fontos témaként tekintette a tartózkodási engedélyek és úti okmányok kiállítását, valamint a határokon végzett rendőrségi intézkedéseket. Ezen iránymutatások alkalmazási körének és tartalmának megvitatása céljából 2011. július 20-án és 2011. november 28-án két találkozót szervezett a tagállamok szakértőivel. A tartózkodási engedélyek és úti okmányok kiállítását a kölcsönös tájékoztatási mechanizmus nemzeti kapcsolattartó pontjainak 2011. december 1-jén tartott ülésén is megvitatta a tagállamokkal.

Az alábbi iránymutatások figyelembe veszik a tagállamok által e konzultáció alkalmával tett értékes észrevételeket és javaslatokat.

A. Ideiglenes tartózkodási engedélyek és úti okmányok kibocsátása nem uniós polgárok számára¹⁹

I. Bevezetés

A schengeni vívmányok összehangolják a rövid távú tartózkodásra vonatkozó szabályokat (közös vízumpolitika, ideértve a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok kölcsönös elismerését a Vízumkódexben megállapított harmonizált vízumkiadási eljárások és feltételek alapján). A schengeni vívmányok nem hangolják össze a nem uniós polgárok számára kiállított hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok, tartózkodási engedélyek és úti okmányok kiállításának feltételeit. Ezeket a kérdéseket a tagállamok nemzeti joga szabályozza.

A migráció és a menekültügy területével foglalkozó uniós vívmányok rendelkeznek az egyes személykategóriáknak szóló tartózkodási engedélyek kiállításának feltételeiről és eljárásairól. Így például a menedékkérők²⁰ esetében az uniós jog alapján nem bocsátanak ki tartózkodási engedélyt, csupán egy olyan okmányt, amellyel az érintett tagállam területén maradhatnak.

Ami a nemzetközi védelemben²¹ részesítetteket illeti, a menekült jogállásuként elismert személyek részére legalább három éves érvényességű idejű és megújítható tartózkodási engedélyt, a kiegészítő védelemben részesített személyek részére pedig legalább egy éves érvényességű idejű és megújítható tartózkodási engedélyt kell kiállítani. A védelemben részesülők családtagjai számára ugyancsak ki kell állítani a tartózkodási engedélyt, de annak érvényességi ideje rövidebb lehet.

¹⁷ COM(559) 2011 és COM (560)2011

¹⁸ COM(2011)561

¹⁹ Ezen iránymutatások alkalmazásában az uniós polgárok nem uniós családtagjai nem tartoznak a harmadik országbeli állampolgárok fogalmába, mivel kivételezett helyzetet élveznek a személyek szabad mozgásáról szóló uniós jog (2004/38/EK irányelv) és a schengeni vívmányok alapján.

²⁰ A befogadási feltételekről szóló 2003/09/EK irányelv 6. cikke

²¹ Az elismerésről szóló 2004/83/EK irányelv 24. cikke

Amennyiben az átmeneti védelemről szóló irányelvvel összhangban a tagállamok átmeneti védelmet állapítanak meg, az átmeneti védelmet élvező személyek számára a védelem teljes időtartamára tartózkodási engedélyt állítanak ki²². Ez az irányelv szabályainak megfelelően az újraegyesített családtagokra is vonatkozik²³.

A többi kategória – különösen a humanitárius esetek vagy a legalizálás – esetében a nemzeti szabályokat kell alkalmazni.

Továbbra is a tagállamok nemzeti hatáskörébe tartozik, hogy a tartózkodásra jogosító okmányt és/vagy úti okmányt állítsanak ki azon nem uniós polgárok számára, akiknek a helyzetére nem terjed ki az uniós jog hatálya. E határozatokat nemzeti szabályok alapján hozzák.

A hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal és tartózkodási engedéllyel rendelkezők tekintetében a schengeni vívmányok csak a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum/tartózkodási engedély és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízum egyenértékűségének elvét mondják ki²⁴: ezen elv szerint a valamely schengeni állam által kiállított hosszú távú tartózkodásra jogosító vízum vagy tartózkodási engedély birtokosai rövid távú tartózkodás céljából a többi schengeni állam területére utazhat, amennyiben eleget tesznek a belépési feltételeknek, azaz érvényes úti okmánnyal rendelkeznek; igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek; nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben; nem jelentenek veszélyt valamely tagállam közrendjére, belbiztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira²⁵. E feltételek teljesítését azon tagállam illetékes hatóságainak kell ellenőriznie, amelybe a másik tagállam által kiállított tartózkodási engedély birtokosa utazik. Ezt az ellenőrzést el lehet végezni a tagállamok területén. Amennyiben a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexszel²⁶ összhangban visszaállítják a belső határellenőrzést, ezt az ellenőrzést a belső határokon is el lehet végezni. Ez azon nem uniós polgárokra is vonatkozik, akik valamely schengeni állam által kiállított ideiglenes tartózkodási engedéllyel vagy úti okmánnyal rendelkeznek²⁷.

A tagállamok kötelesek bejelenteni a Bizottságnak, hogy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumaik, tartózkodási engedélyeik, ideiglenes tartózkodási engedélyeik közül melyek azok, amelyek a rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal egyenértékűek, és a Bizottság ezt az információt a többi tagállam rendelkezésére bocsátja²⁸. A többi tagállam köteles elfogadni, hogy e hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és tartózkodási engedélyek a schengeni területen belüli utazás tekintetében a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokkal egyenértékűek.

²² Az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv 8. cikke

²³ Az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv 15. cikkének (6) bekezdése

²⁴ A 2010. március 25-i 265/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított schengeni egyezmény 21. cikkének (1) és (3) bekezdése, HL L 85., 2010.9., 31. o.

²⁵ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet 5. cikke, HL L 105., 2006.4.13., 1. o.

²⁶ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet 23. és azt követő cikkei, HL L 105., 2006.4.13., 1. o.

²⁷ A Schengeni Egyezmény 21. cikkének (2) bekezdése.

²⁸ Ld. a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról szóló, 2006. november 6-i bizottsági ajánlás 22. mellékletét, C (2006)5186 végleges.

Az uniós jogi keret nem határozza meg a nem uniós polgároknak szóló úti okmányok kiállításának feltételeit, kivéve a nemzetközi védelemre szorulóként elismert személyek úti okmányainak kiállításáról szóló rendelkezéseket. Így úti okmányokat kell biztosítani menekültek (a genfi egyezményből fakadó kötelezettség) és a kiegészítő védelemben részesülők számára (legalábbis akkor, amikor humanitárius célból kell utazniuk), kivéve, ha ennek kényszerítő nemzetbiztonsági vagy közrendi okok ellentmondanak²⁹. Kivételesen úti okmányokat lehet kiállítani a menedékkérők számára nyomós humanitárius okokból³⁰. A Dublini Rendelet szerint átvett menedékkérő *laissez-passer-t* kaphat személyazonossága igazolása céljából, valamint hogy beléphessen az illetékes tagállam területére³¹. Végül pedig amennyiben kimondják az ideiglenes védelmet, a tagállamoknak meghatározott igazolványtípust kell használniuk az átmeneti védelmet élvező személyek tagállamok közötti áthelyezése során³².

II. Iránymutatás a tagállamok számára

A 2011-es események azt mutatták, hogy a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok, a tartózkodási engedélyek – ideértve az ideigleneseket is – és az úti okmányok nem uniós állampolgárok számára történő kiállítása a migránsok hirtelen nagyméretű beáramlása esetén negatívan hathat a belső határok nélküli schengeni térség megfelelő működésére.

Amennyiben egy tagállam nem uniós állampolgár migránsok hirtelen történő nagyméretű beáramlásával szembesül, és amennyiben ez nem váltja ki az átmeneti védelemről szóló irányelv alkalmazását:

- 1) E tagállamnak a kölcsönös tájékoztatási mechanizmus³³ keretében időben értesíteni kell a többi tagállamot és a Bizottságot, hogy milyen határozatokat kíván hozni az érintett nem uniós polgároknak szóló tartózkodási engedélyek – ideértve az ideigleneseket is – és úti okmányok kiállítása tekintetében. A rendelkezésre bocsátott információk alapján a Bizottság – a Tanács elnökségével együttműködésben és az információkat biztosító tagállammal konzultálva – a Tanácson belül megfelelő szinten ad hoc vitákat kezdeményezhet.
- 2) Amennyiben egy tagállam a tartózkodási engedélyek kiállítása mellett dönt, és nemzeti jogával összhangban többféle tartózkodási engedély közül választhat, olyan tartózkodási engedélyeket vagy ideiglenes tartózkodási engedélyeket kell választania, amelyek nem egyenértékűek a rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal, amennyiben a migránsok nem teljesítik a schengeni térségen belüli utazás feltételeit.
- 3) A rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokkal egyenértékű tartózkodási engedélyek vagy ideiglenes tartózkodási engedélyek kiállításakor a tagállamnak megfelelő és hatékony módon értesíteni kell az ilyen dokumentumok birtokosait arról, hogy milyen feltételek mellett utazhatnak (vagy nem utazhatnak) a schengeni térségben. Arra ösztönözzük a tagállamokat, hogy ezeket az információkat tegyék közzé nemzeti weboldalaikon, amelyekről linkek vezetnek az uniós bevándorlási portálra.

²⁹ Az elismerésről szóló 2004/83/EK irányelv 25. cikke.

³⁰ A befogadási feltételekről szóló [2003/09/EK](#) irányelv 6. cikke

³¹ A 343/2003/EK dublini rendelet 19. cikkének (3) bekezdése és 20. cikke (1) bekezdésének e) pontja, valamint a dublini rendeletet végrehajtó 1560/2003/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése.

³² Az átmeneti védelemről szóló 2001/55/EK irányelv 26. cikkének (5) bekezdése.

³³ A mechanizmust a 2006/688/EK tanácsi határozat hozta létre.

Továbbá:

- 1) Az Európai Migrációs Hálózat tanulmányt készített a nem uniós harmonizált védelmi jogállásokról³⁴, amelyben feltárta a védelmi célból kiállított tartózkodási engedélyek és hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok feltételeit és típusait. A tagállamoknak az e tanulmányban már rendelkezésre bocsátott információk alapján, a Bevándorlással és Menekültüggyel Foglalkozó Bizottság keretében információt kell cserélniük az e területen bevett nemzeti gyakorlatokról.
- 2) A tagállamoknak készen kell állniuk arra, hogy válaszoljanak az Európai Migrációs Hálózat ad hoc információkéréseire annak részleteivel kapcsolatban, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaik alapján milyen feltételekkel állítanak ki személyazonosító vagy úti okmányokat a származási országuk által kiállított úti okmánnyal nem rendelkező nem uniós állampolgárok számára, és mi az e területen bevett gyakorlat.

A maga részéről a Bizottság továbbra is ösztönzi az információcserét a kölcsönös tájékoztatási mechanizmus, a Bevándorlással és Menekültüggyel Foglalkozó Bizottság és az Európai Migrációs Hálózat segítségével és egyéb csatornákon keresztül.

B. Rendőrségi intézkedések a belső határzónákban

I. Bevezetés

Felmerülhet az a helyzet, hogy a tagállamok szerint a határon átnyúló bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem céljából további intézkedéseket kell végrehajtaniuk belső határaik térségében. Noha ezek az intézkedések nem lehetnek a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak, mégis kedvezőtlenül érinthetik a szomszédos országok és a személyek – ideértve az uniós polgárokat és családtagjaikat is – szabad mozgását. Az utazók ezen intézkedéseket az Európai Unió alapvető vívmányainak megsértéseként érzékelhetik.

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex III. címe előírja, hogy a schengeni államok közötti belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. A belső határokon a határellenőrzés megszüntetése a határőrizet megszüntetését is jelenti. Ez nem zárja ki a tagállamok azon jogát, hogy a nemzeti jog alapján illetékes hatóságaik rendőrségi hatásköröket gyakorolhassanak, többek között a belső határzónákban, amennyiben ennek nincs a határellenőrzéssel azonos hatása. A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex tartalmazza azon kritériumok nem kimerítő felsorolását, amelyek alapján értékelhető, hogy a rendőrségi hatáskör gyakorlása a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú-e. A rendőrségi intézkedések például nem minősülnek a határellenőrzésekkel egyenértékűnek akkor, ha céljuk nem a határellenőrzés, a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalat alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak; előkészítésük és végrehajtásuk módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől, valamint végrehajtásukra szűrőpróbaszerűen kerül sor.

³⁴ Elérhető a <http://www.emn.europa.eu> weboldalon, az "EMN Studies" menüpontban

2010 októberében a Bizottság jelentést tett az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a belső határellenőrzések elhagyásával kapcsolatos rendelkezések alkalmazásáról. E jelentésben³⁵ a Bizottság megállapította, hogy *a belső határok nélküli térség létrehozása, amelyen belül biztosított a személyek szabad mozgása, az Unió egyik legjelentősebb és legkézzelfoghatóbb vívmányát jelenti. Az állampolgárok bármilyen korlátozást – így például a rendőri ellenőrzéseket a belső határok közelében – a szabad mozgáshoz való joguk akadályozásaként értékelnek. Személyek nem ellenőrizhetők pusztán amiatt, hogy belső határt lépnek át, sem a határon, sem pedig a határ menti területeken.*

A jelentésben a Bizottság aggasztónak találta, hogy az utazók nehézségeket jelentettek azzal kapcsolatban, hogy egyes tagállamok belső határzónáiban a nemzeti hatóságok állítólag rendszeres és szisztematikus ellenőrzéseket végeznek, és elkötelezte magát amellett, hogy az uniós jog megfelelő alkalmazása érdekében szorosan figyelemmel kíséri a belső határzónákban uralkodó helyzetet.

2010. június 22-én az Európai Bíróság iránymutató ítéletében³⁶ egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 67. cikkének (2) bekezdésével, valamint a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 20. és 21. cikkével ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely az érintett tagállam rendőri hatóságait bármely személy személyazonosságának – kizárólag a belső határ menti 20 kilométeres sávban történő – a személy magatartásától, valamint a közrend sérelmének veszélyét képező különös körülményektől függetlenül elvégzendő ellenőrzésére irányuló hatáskörrel ruházza fel azzal a céllal, hogy ellenőrizzék az iratok és okmányok birtoklására és magánál tartására vonatkozó, törvényben előírt kötelezettségek betartását, anélkül azonban, hogy e nemzeti jogszabály előírna e hatáskör szükséges és azt biztosító keretét, hogy az említett hatáskör gyakorlati alkalmazása ne legyen a határforgalom-ellenőrzés gyakorlásával azonos hatású.

Az ítéletet követően a Bizottság arra kérte a tagállamokat, hogy megfelelően igazítsák ki a belső határzónákban a nemzeti rendőri hatóságokra különleges hatáskört ruházó nemzeti jogszabályaikat.

Következésképpen egyes tagállamok módosították nemzeti jogszabályukat, hogy a belső határzónákban végzett rendőrségi ellenőrzéseket meghatározott helyszínekre, adott közlekedési eszközökre és időpontokra korlátozzák (például a belső határ közelében fekvő azon terület körülhatárolása, ahol a határátkelést követően ellenőrzéseket lehet végezni a nemzetközi vonatokon vagy járműveken; a maximális időkorlát napban, héten vagy hónapban történő meghatározása, a vonatonként ellenőrizendő vasúti kocsik maximális száma).

II. Iránymutatás a tagállamok számára

- 1) A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexszel összhangban a tagállamok rendőrségi hatásköröket gyakorolhatnak területükön – ideértve a belső határzónákat is – annak ellenőrzése céljából, hogy egy adott személynek jogában áll-e a területükön tartózkodni. Ezeknek az ellenőrzéseknek azonban célzottak kell lenniük, és a közbiztonságot érintő veszélyekkel kapcsolatosan naprakésszé tett konkrét rendőrségi információkon és tapasztalaton kell alapulniuk. Következésképpen az ellenőrzéseket csak szűrőpróbaszerűen lehet végezni a kockázat értékelésének megfelelően.

³⁵ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex III. címének (Belső határok) alkalmazásáról, COM (2010) 554 végleges.

³⁶ C-188/10. és C-189/10. sz., *Melki és társa* egyesített ügyek

Ha ezeket az ellenőrzéseket magától a belső határvonaltól csupán kissé távolabb, például e vonal mögött 800 méterrel végeznék, az nem lenne elég ahhoz, hogy ezen ellenőrzések ne legyenek a határellenőrzésekkel egyenértékűnek tekinthetők.

- 2) Amennyiben a területükön fennálló biztonsági helyzet miatt a tagállamoknak rendszeres és szisztematikus ellenőrzéseket kell végezniük, a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex-szel³⁷ összhangban kilátásba helyezhetik a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítását.
- 3) A Bíróságnak a Melki ügyben hozott ítélet 73. és 74. pontjában tett kijelentésével összhangban a csupán a belső határvonalakban végzett ellenőrzéseket érintő jogszabályoknak korlátozásokat kell tartalmazniuk különösen az ellenőrzések intenzitása és gyakorisága tekintetében. Továbbá, amennyiben az ellenőrzés nem az ellenőrzött személy magatartásától vagy olyan körülményektől függ, amelyek között felmerülhet a közrend megsértésének kockázata, rendelkezni kell a gyakorlati alkalmazáshoz nyújtott iránymutatás szükséges keretéről.

Ezért az ezen ellenőrzések elvégzése tekintetében konkrét célkitűzéseket és esetleges időkorlátokat tartalmazó jogszabályok rendelkezhetnek a szükséges garanciákról, különösen ha általános rendőrségi információkon és tapasztalaton alapulnak.

- 4) Annak értékelésekor, hogy a belső határvonalakban végzett rendőrségi ellenőrzések összeegyeztethetőek-e a schengeni vívmányokkal, meg kell vizsgálni, hogy ezen ellenőrzések a gyakorlatban hogyan valósulnak meg. Így amikor a Bizottság a belső határvonalakban végzett ellenőrzésekre vonatkozó komoly vádakról értesül, a 2010-es jelentésben szereplőknek megfelelően konkrét statisztikai információkat kell kérnie a tagállamoktól. Így kérheti az érintett tagállamot, hogy bocsásson rendelkezésére információkat egy adott időszakban végzett határellenőrzésekről (időpont, helyszínek, okok és az illetékes nemzeti hatóság), valamint arról, hogy ezek hogyan járultak hozzá a nemzeti jogszabályokban vagy stratégiákban – többek között a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelemmel kapcsolatosakban – meghatározott célok eléréséhez.

Ebben az összefüggésben a Bizottság figyelembe veszi a kockázatértékelés meglétét, valamint azt, hogy az érintett tagállam nemcsak a belső határvonalakban hoz intézkedéseket, hanem területe egyéb részein is. A Bizottság ezért – a 2010-es jelentéshez hasonlóan – ismételten arra ösztönzi a tagállamokat, hogy lehetőség szerint hozzanak megfelelő intézkedéseket ezen információk összegyűjtésére, a belső határvonalakban és területeik több részén egyaránt. Ennek köszönhetően a későbbiekben szükség esetén alaposan felmérhetik, hogy a belső határokon végzett ellenőrzések arányosak-e a célkitűzésekkel. Továbbá, e statisztikákat – az ellenőrzések eredményeinek utólagos értékelésével együtt – a tagállamok is jól hasznosíthatják a nemzeti stratégiák értékelése, valamint az erőforrások jövőbeni felhasználásának tervezése során.

³⁷ 23. és azt követő cikkek