

AJÁNLÁSOK

A BIZOTTSÁG (EU) 2017/820 AJÁNLÁSA

(2017. május 12.)

a schengeni térségen belüli arányos rendőrségi ellenőrzésekről és rendőrségi együttműködésről

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 292. cikkére,

mivel:

- (1) A belső határellenőrzés nélküli térségben közös választ kell adnunk az e térség közrendjét vagy belső biztonságát veszélyeztető határokon átnyúló fenyegetésekre. Egy ilyen térség megfelelő működéséhez nem csupán az uniós vívmányok egységes alkalmazása, hanem a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatásköröknek a schengeni vívmányok célkitűzéseivel összhangban történő gyakorlása is szükséges. A schengeni térség megfelelő működése érdekében nem csupán azt kell figyelembe venni, hogy a tagállamok hogyan igazgatják külső határaikat, hanem azt is, hogy miként gyakorolják rendőrségi hatásköreiket az országuk teljes területén, valamint a határ menti területeken.
- (2) A Bizottság 2012-ben iránymutatást tett közzé a tagállamok számára a belső határok menti sávokban végzett rendőrségi intézkedésekről, amely a schengeni térség működéséről szóló első féléves jelentést ⁽¹⁾ kísérte. Ezt az iránymutatást a legutóbbi három év tapasztalatai alapján felül kell vizsgálni. E javaslat ezt a célt szolgálja. E javaslat a közrendet és a belső biztonságot fenyegető veszélyek kezelése terén az utóbbi három évben szerzett tanulságokra, a rendőrségi hatáskörök gyakorlásával és a határokon átnyúló rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos bevált gyakorlatokra, a rendőrségi ellenőrzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatra, a rendőrségi együttműködés terén eddig végzett schengeni értékelésekre, valamint a technológiai fejlődésből fakadó új lehetőségekre épül.
- (3) Az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽²⁾ szerint a belső határokon végzett ellenőrzések hiánya nem sérti az illetékes tagállami hatóságok azon jogát, hogy nemzeti joguk szerint gyakorolják a rendőrségi hatásköreiket, amennyiben e hatáskörök gyakorlásának hatása nem egyenértékű a határforgalom-ellenőrzéssel. Különösen a rendőrségi hatáskörök gyakorlása nem tekinthető a határellenőrzésekkel egyenértékűnek akkor, ha a rendőrségi intézkedések célja nem a határellenőrzés, azok a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk vagy tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak, az előkészítésük és végrehajtásuk módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől, valamint a végrehajtásukra szűrőpróbaszerűen kerül sor. A Bíróság Adil-ügyben hozott ítéletének ⁽³⁾ fényében ez nem képezi a kritériumok összesített vagy kimerítő felsorolását, vagyis ezeket a kritériumokat nem lehet a határ menti területeken végrehajtható rendőri intézkedések egyedüli lehetséges csomagjának tekinteni ⁽⁴⁾.
- (4) Az (EU) 2016/399 rendelet 23. cikkének rendelkezései és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 72. cikkének szövege megerősítik, hogy a belső határellenőrzések megszüntetése nem érinti a tagállamoknak a közrend fenntartására és a belső biztonság megőrzésére vonatkozó előjogait.
- (5) Az egy adott tagállam területén alkalmazandó rendőrségi hatáskörök összeegyeztethetőek az uniós joggal. Ennek megfelelően a tagállamok a határ menti területeken is végezhetnek rendőrségi ellenőrzéseket, a teljes területre vonatkozóan alkalmazandó nemzeti jog szerint fennálló rendőrségi hatáskörökkel összefüggésben.

⁽¹⁾ COM(2012)230, a 2011. november 1.–2012. április 30. közötti időszakot lefedő jelentés.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:HU:PDF>

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.).

⁽³⁾ A Bíróság C-278/12. sz. Adil-ügyben 2012. július 19-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:508.

⁽⁴⁾ Az Adil-ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:508) 65. pontja.

- (6) Jelen körülmények között, amikor a terrorizmus, illetve más súlyos határokon átnyúló bűncselekmények és a külső határokat irregulárisan átlépett személyek másodlagos mozgásából fakadó kockázatok komoly fenyegetést jelentenek a közrendre és a belső biztonságra nézve, szükségesnek és indokoltnak tekinthető a tagállamok teljes területén – ideértve a határ menti területeket is – történő rendőrségi ellenőrzések intenzívebbé tétele és rendőrségi ellenőrzések végrehajtása a fő közlekedési útvonalak – például autópályák és vasútvonalak – mentén. Az ilyen ellenőrzésekkel kapcsolatos döntés, továbbá az ellenőrzések helyszíne és intenzitása teljes mértékben tagállami hatáskörben marad, és azoknak minden esetben arányosnak kell lenniük az azonosított fenyegetésekkel. Az ilyen ellenőrzés adott esetben hatékonyabbnak bizonyulhat a belső határellenőrzésnél, nevezetesen azért, mert az rugalmasabb az adott határátkelőhelyen végzett statikus határellenőrzésnél, valamint könnyebben hozzáigazítható a változó kockázatokhoz.
- (7) A határ menti területek különös kockázatnak vannak kitéve a határokon átnyúló bűnözés tekintetében, és az ország teljes területén elkövetett bizonyos jogsértéseket illetően is veszélyeztetettebbek lehetnek, ideértve különösen a betörést, a járműlopást, a kábítószer-kereskedelmet, a harmadik országbeli állampolgárok engedély nélküli másodlagos mozgásait, a migráncsempészetet vagy az emberkereskedelmet. A határ menti területeken magasabb lehet az ország területén belüli tartózkodás jogszerűségére vonatkozó szabályok megsértésének kockázata is. E kockázatok figyelembevételével a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a határ menti területeken az ilyen területekre jellemző sajátos veszélyekhez igazított rendőrségi ellenőrzéseket hajtanak végre, illetve fokozzák azokat, feltéve, hogy ezen intézkedések hatása nem egyezik a határellenőrzésekével.
- (8) Az autópályák és a tagállamok által fontosnak ítélt egyéb útvonalak forgalmának nyomon követésére szolgáló korszerű technológiák döntő szerepet játszhatnak a közrendet és a belső biztonságot fenyegető kockázatok kezelése terén. Ebből a szempontból ösztönözni kell a bűnüldözési célú automatikus rendszámfelismerést lehetővé tévő megfigyelő- és felügyeleti rendszerek használatát, a kamerás megfigyelésre vonatkozó hatályos rendelkezések – köztük az adatvédelmi biztosítékok – betartása mellett. Ez segítheti a nagyszámú utas és jármű által az Unión belüli mozgás céljából igénybe vett fő európai közlekedési folyosók felügyeletét, anélkül, hogy az a forgalmat aránytalan mértékben befolyásolná.
- (9) A tagállamoknak kizárólag a kimondottan a határ menti területekre korlátozódó és a személyazonosság-ellenőrzést akár konkrét gyanú fennállása nélküli is lehetővé tévő, nemzeti jog szerinti rendőrségi hatáskörök esetében kell külön keretet kidolgozniuk annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen rendőrségi ellenőrzések ne eredményezzenek a határellenőrzéssel egyenértékű intézkedéseket. Jóllehet a Bíróság a *Melki-ügyben* ⁽¹⁾ hozott ítéletében elismerte, hogy a tagállamoknak módjukban áll ilyen különös rendőrségi hatáskört létrehozni a belső határaik térségeiben, mely hatáskör kizárólag a terület e részeiben teszi lehetővé a fokozott személyazonosság-ellenőrzést, a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok ilyen helyzetben kötelesek konkrét rendelkezéseket hozni a szóban forgó ellenőrzések intenzitására és gyakoriságára vonatkozóan. Ezen túlmenően amennyiben a vonatkozó rendelkezések az érintett személy magatartásától, valamint a közrend sérelmének veszélyét képező különös körülményektől vagy információktól függetlenül engedélyezik az ellenőrzést, a tagállamoknak biztosítaniuk kell a gyakorlati alkalmazáshoz útmutatóul szolgáló szükséges keretet annak elkerülése érdekében, hogy az ilyen rendőri intézkedések hatása a határellenőrzésével egyenértékű legyen.
- (10) Az elmúlt három év során számos tagállam (nevezetesen Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Hollandia, Franciaország, Olaszország, Szlovénia és Svájc) fokozta a rendőrségi ellenőrzéseket a határ menti területeken a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető megnövekedett veszélyre tekintettel. Előfordult, hogy az ilyen ellenőrzések egy adott közlekedési eszközre – például a vonatokra – vagy bizonyos határ menti területekre összpontosultak. A technológiai eszközök használata ugyancsak növekedést mutat ezzel összefüggésben. A Bizottság nem vitatta a szóban forgó esetek egyikét sem. Néhány ilyen eset példaként szolgálhat a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető tartós és megnövekedett veszélyek kezelésével kapcsolatos bevált gyakorlatokat illetően.
- (11) Az (EU) 2016/399 rendelet értelmében a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására kizárólag kivételes körülmények között, végső eszközként kerülhet sor. Ezzel összefüggésben a Tanács (EU) 2017/246 végrehajtási határozata ⁽²⁾ kifejezetten arra ösztönözte a tagállamokat, hogy még a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításának bevezetése vagy meghosszabbítása előtt értékeljék, hogy a rendőrségi ellenőrzéssel nem érhető-e el ugyanaz az eredmény, mint az említett intézkedéssel.
- (12) Jóllehet bizonyos körülmények között már eleve nyilvánvaló lehet, hogy a rendőrségi ellenőrzések önmagukban nem elegendőek a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető azonosított veszélyek elhárítására (például egy terrortámadást követően a konkrét gyanúsítottak felkutatása céljából), más esetekben a visszaállított belső határellenőrzés célkitűzéseire hasonló célok érhetőek el a határ menti területeken folytatott fokozott rendőrségi ellenőrzések révén. Ezért egyfelől a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó döntést megelőzően főszabály szerint értékelni kell más alternatív intézkedések lehetőségét. A tagállamoknak különösen a belső határellenőrzés előre kiszámítható események miatti ideiglenes visszaállítására vonatkozó döntések esetében

⁽¹⁾ A Bíróság C-188/10. és C-189/10 sz., Melki és Abdeli egyesített ügyekben 2010. június 22-én hozott ítéletének 73. és 74. pontja, ECLI:EU:C:2010:363.

⁽²⁾ A Tanács (EU) 2017/246 végrehajtási határozata (2017. február 7.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzés fenntartására vonatkozó ajánlásról (HL L 36., 2017.2.11., 59. o.).

bizonyítaniuk kell, hogy ilyen értékelést végeztek. Másfelől olyan konkrét esetekben, amikor a közrendet vagy a belső biztonságot sürgős és súlyos fenyegetések veszélyeztetik a belső határellenőrzés nélküli terület szintjén vagy nemzeti szinten, szükséges lehet az ideiglenes belső határellenőrzés azonnali visszaállítása.

- (13) Ezen ajánlás arra ösztönzi a tagállamokat, hogy hatékonyabban használják ki rendőrségi határköreiket, és a belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítására vonatkozó döntéseik előtt a rendőrségi ellenőrzéseket részesítsék előnyben.
- (14) Függetlenül attól, hogy egy tagállam milyen intézkedést tesz a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek elhárítása érdekében, biztosítania kell, hogy az adott intézkedés nem gördít szükségtelen akadályt a személyek és áruk szabad mozgásának útjába, valamint hogy az intézkedés indokolt és a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel arányos, továbbá teljes mértékben tiszteletben tartja az alapvető jogokat és különösen a megkülönböztetésmentesség elvét.
- (15) A belső határellenőrzés nélküli terület működésének alapját a határokon átnyúló rendőrségi együttműködés kísérő intézkedéseinek tagállamok általi hatékony és eredményes alkalmazása is képezi. A rendőrségi együttműködés területére vonatkozóan eddig elvégzett schengeni értékelésekből kitűnik, hogy jóllehet a tagállamok általában jogilag megfelelnek a schengeni vívmányoknak, számos akadály hátráltatja azoknak a határokon átnyúló rendőrségi együttműködést biztosító eszközöknek a gyakorlati alkalmazását, amelyek a tagállamok rendelkezésére állnak. A Bizottság ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy törekedjenek ezen akadályok felszámolására a határokon átnyúló fenyegetések hatékonyabb kezelése érdekében.
- (16) A közös rendőrségi járőrszolgálatok és az operatív rendőrségi együttműködést szolgáló más létező eszközök hozzájárulnak a belső határellenőrzés nélküli területek belső biztonságához. A határokon áthaladó vonatokon teljesített járőrszolgálatok például egyértelműen fokozzák a biztonságot azáltal, hogy kiküszöbölik az olyan helyzeteket, amikor az ellenőrzések szimmetriájának hiánya következtében kárba vesznek a csupán a határ egyik oldalán tett erőfeszítések. Számos tagállam vezetett be olyan gyakorlatot, amely megkönnyíti vagy lehetővé teszi közös rendőrségi műveletek végrehajtását (például a Németország és Lengyelország által a határaiakon felállított, közös járőrtevékenységre vagy más műveletekre összpontosító közös rendőrsők, az osztrák-cseh határon közös vizsgálatok céljából létrehozott mikrocsapatok, Ausztria, Németország, Franciaország, Olaszország és Magyarország közös vasúti járőrszolgálatai vagy a német rendőrség által különösen a határ menti régiókban teljesített járőrszolgálat céljából más tagállamokból toborzott állampolgárok). A Bizottság a többi tagállamot is e bevált gyakorlatok követésére ösztönzi.
- (17) A határ menti régiókon osztozó tagállamok közötti közös fenyegetettség-elemzés és határokon átnyúló információcsera segítséget nyújthat az azonosított fenyegetések kezelését célzó hatékony rendőrségi ellenőrzések kidolgozásához. Az ilyen együttműködés kiterjedhet konkrét határokon átnyúló közlekedési útvonalakra, valamint a bűncselekmények elkövetése során gyakran használt konkrét közlekedési eszközökre, a határ menti területeken kívüli folytatott célzott rendőrségi ellenőrzések lehetővé tétele érdekében. Az ilyen rendőrségi ellenőrzés az érintett tagállamok előtt álló, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek elhárításának közös eszköze lehet. A Bizottság ezért fontosnak tartja, hogy a tagállamokat a határokon átnyúló együttműködés további elmélyítésére ösztönözze.
- (18) A határokon átnyúló rendőrségi együttműködés erősítése érdekében a tagállamok támogatást kérhetnek a Bizottságtól ezen ajánlás végrehajtásához. Az ilyen támogatás hozzájárulhat például a bevált gyakorlatok tagállami gyakorló szakemberek, illetve döntéshozók közötti megosztásának megkönnyítéséhez, valamint a tagállamok és az illetékes ügynökségek (az Europol és az Európai Határ- és Parti Őrség) közötti együttműködés elmélyítéséhez. Hozzájárulhat továbbá a határokon átnyúló együttműködési struktúrák – például a rendőrségi és vámügyi együttműködési központok – továbbfejlesztéséhez is. Ezen túlmenően a Bizottság támogatást nyújt majd a – többek között a határokon átnyúló operatív rendőrségi együttműködés területét érintő bevált gyakorlatokat ismertető – 2011-es schengeni katalógus⁽¹⁾ tagállamoktól származó információk alapján történő frissítéséhez, valamint a határokon átnyúló műveletekről szóló kézikönyv⁽²⁾ nemzeti tájékoztatóinak naprakésszé tételéhez is.
- (19) Amint azt a közelmúltbeli migrációs válság bizonyította, az irreguláris migránsok ellenőrzés nélküli másodlagos mozgása komoly fenyegetést jelenthet közrendre és a belső biztonságra. A kétoldalú visszafogadási egyezményeknek a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁽³⁾ 6. cikkének (3) bekezdése szerinti megfelelő alkalmazása döntő fontosságú lehet a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok másodlagos mozgásának kezelése során. A kétoldalú egyezmények révén szintén a belső határokon végzett célzott határellenőrzésekhez hasonló eredmények érhetők el a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek kezelése

⁽¹⁾ 15785/3/10 REV 3. sz. tanácsi dokumentum.

⁽²⁾ 10505/4/09 REV 4. sz. tanácsi dokumentum.

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

tekintetében, miközben a jóhiszemű utazók mozgására gyakorolt hatás korlátozott marad. Következésképpen fontos, hogy a tagállamok hatékonyan alkalmazzák a kétoldalú visszafogadási egyezményeket, a Bizottság (EU) 2017/432 ajánlásának ⁽¹⁾ betartása mellett.

- (20) A Bizottság megítélése szerint ezen ajánlás végrehajtásához észszerű határidőre van szükség; ezért a Bizottság azt ajánlja, hogy a tagállamok az ajánlást a lehető leghamarabb, de legkésőbb 6 hónapon belül hajtsák végre.
- (21) Ezen ajánlást az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása mellett kell végrehajtani.
- (22) Ezen ajánlás címzettje valamennyi olyan schengeni állam, amelyre nézve az (EU) 2016/399 rendelet III. címében foglalt rendelkezések kötelezőek,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

A rendőrségi ellenőrzések hatékonyabb alkalmazása

- (1) A schengeni térségen belül a közrendet és a belső biztonságot fenyegető veszélyek megfelelő kezelése érdekében a tagállamok – amennyiben szükséges és a nemzeti jogukkal összhangban indokolt – az alábbi intézkedéseket hajtják végre:
 - a) a rendőrségi ellenőrzések intenzívebbé tétele az ország egész területén, ideértve a határ menti területeket is;
 - b) rendőrségi ellenőrzések végzése a fő közlekedési útvonalakon, ideértve a határ menti területeket is;
 - c) a rendőrségi ellenőrzések hozzáigazítása a körülményekhez a határ menti területeken folyamatos kockázatelemzés alapján, egyúttal biztosítva, hogy e rendőrségi ellenőrzések célja nem a határellenőrzés;
 - d) a korszerű technológiák alkalmazása a járművek és a forgalom figyelemmel kísérése érdekében.

A rendőrségi ellenőrzések előnyben részesítése a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek esetén

- (2) A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyhelyzet kialakulása esetén a tagállamok fontolóra veszik az (EU) 2016/399 rendelet III. címe II. fejezetének alkalmazását, mindenekelőtt azt értékelve, hogy a helyzet megfelelően orvosolható-e a rendőrségi ellenőrzések egész területre vonatkozó fokozásával, ideértve a határ menti területeket is.

A határokon átnyúló rendőrségi együttműködés erősítése

- (3) A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek kezelését célzó határokon átnyúló rendőrségi együttműködés erősítése érdekében a tagállamok az alábbiakat teszik:
 - a) újraértékelik, hogy jelenleg milyen mértékben használják ki a határokon átnyúló operatív rendőrségi együttműködést szolgáló valamennyi rendelkezésre álló eszközt, ideértve a közös járőrszolgálatokat, a közös műveleteket, a közös nyomozócsoportokat, a határon átnyúló üldözéseket, a határon átnyúló megfigyeléseket, valamint a rendőrségi és vámügyi együttműködési központokat;
 - b) a szomszédos tagállamokkal együttműködve törekednek a határokon átnyúló operatív rendőrségi együttműködést szolgáló eszközök teljes körű alkalmazását gátló jogi vagy operatív akadályok megszüntetésére;
 - c) szükség esetén közös fenyegetettség-elemzést és határokon átnyúló információcserét dolgoznak ki és vezetnek be a szomszédos tagállamokkal a közös belső határok mentén fekvő területeken a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek kezelését célzó közös fellépések támogatása érdekében, többek között a belső határ menti területeiken folytatott összehangolt rendőrségi ellenőrzések révén is;
 - d) értékelik a közös műveletek javítását célzó műszaki beruházások szükségességét, nevezetesen a felügyelet és a felderítés tekintetében.

⁽¹⁾ A Bizottság (EU) 2017/432 ajánlása (2017. március 7.) a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a visszaterések hatékonyságának javításáról (HL L 66., 2017.3.11., 15. o.).

A tagállamok közötti kétoldalú visszafogadási egyezmények vagy megállapodások hatékony alkalmazása

- (4) Annak érdekében, hogy a rendőrségi ellenőrzések és a rendőrségi együttműködés az engedély nélküli másodlagos mozgások hatékony visszaszorítását eredményezzék, amennyiben az ilyen mozgások konkrét fenyegetést jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a tagállamok az alábbiakat teszik:
- a) azon harmadik országbeli állampolgárokat, akik a területükön áthaladtak, mielőtt egy másik tagállamban feltartóztatták őket, a 2008/115/EK irányelv 6. cikkének (3) bekezdésével összhangban visszafogadják, az említett irányelv hatálybalépésének időpontjában (2009. január 13-án) – különösen a szomszédos tagállamok között – érvényben lévő kétoldalú egyezmények vagy megállapodások rendelkezéseinek megfelelően;
 - b) valamennyi szükséges intézkedést – ideértve az illetékes hatóságok közötti operatív gyakorlatok kialakítását és a közöttük folytatott információcsere megkönnyítését – megtesznek annak érdekében, hogy az érintett tagállamok mielőbb lezárják az ilyen kétoldalú egyezmények vagy megállapodások szerinti eljárásokat, és így az átadásokra a lehető leghamarabb sor kerülhessen;
 - c) amennyiben valamely tagállam úgy dönt, hogy nem alkalmazza a kétoldalú visszafogadási egyezmény vagy megállapodás rendelkezéseit vagy az érintett harmadik országbeli állampolgárokat egy másik tagállam veszi vissza, biztosítják a visszatérési eljárásnak a 2008/115/EK irányelvvel és az (EU) 2017/432 ajánlással összhangban történő megindítását.

Kelt Brüsszelben, 2017. május 12-én.

a Bizottság részéről
Dimitris AVRAMOPOULOS
a Bizottság tagja
