

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.13.
COM(2010) 554 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet III. címének (Belső határok) alkalmazásáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet III. címének (Belső határok) alkalmazásáról

1. BEVEZETÉS

A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet¹ (a továbbiakban: a kódex) 2006. október 13-án lépett hatályba. A kódex egységes szerkezetbe foglalta és továbbfejlesztette a schengeni vívmányokat, így különösen a Schengeni Egyezmény² és a Közös kézikönyv³ vonatkozó rendelkezéseit. A kódex III. címe megerősítette a személyellenőrzések megszüntetését a schengeni tagállamok közötti belső határok átlépése esetén. A belső határok nélküli térség létrehozása, amelyen belül biztosított a személyek szabad mozgása, az Unió egyik legkézzelfoghatóbb eredményét jelenti.

A kódex tartalmaz annak megállapítására szolgáló kritériumokat, hogy a rendőrségi hatáskör gyakorlása a belső határok menti területeken a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak minősül-e. A kódex értelmében a belső határellenőrzés megszüntetése arra is kötelezi a tagállamokat, hogy a belső határok közötti határátkelőhelyein szüntessék meg a forgalom akadályait. Valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszéllyel járó kivételes körülmények fennállása esetén a belső határokon korlátozott időre visszaállítható a határellenőrzés, a kódexben rögzített eljárásnak megfelelően.

A kódex 38. cikke értelmében *a Bizottság 2009. október 13-ig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a III. cím alkalmazásáról.*

A Bizottság kérdőívet intézett a tagállamokhoz, hogy információkat szerezzen a III. cím alkalmazásáról. A jelentés huszonhárom schengeni tagállam válasza alapján készült. Két tagállam (Magyarország és Málta) nem küldte meg a kért információkat. A jelentés tükrözi továbbá az állampolgárok és az Európai Parlament tagjai által a Bizottsághoz benyújtott információkat is, amelyek a belső határokon folytatott állítólagos határforgalom-ellenőrzésekre mutatnak rá.

2. A HATÁRELLENŐRZÉS MEGSZÜNTETÉSE A BELSŐ HATÁROKON (20. CIKK)

A kódex megerősíti, hogy a 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. Meg kell jegyezni, hogy a fuvarozóknak a szárazföldi, légi vagy tengeri úton szállított utasok

¹ HL L 105., 2006.4.13., 1. o.

² A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, HL L 239., 2000.9.22., 19. o.

³ HL C 313., 2002.12.16., 97. o. A Közös kézikönyv a kódex elfogadásával hatályát veszítette.

visszaszállítására irányuló kötelezettsége a schengeni térségen belüli belső közlekedési összeköttetések esetén nem érvényesül⁴.

3. A TAGÁLLAMOK TERÜLETÉN FOLYTATOTT ELLENŐRZÉSEKRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK GYAKORLATI ALKALMAZÁSA ÉS A FELMERÜLT NEHÉZSÉGEK (21. CIKK)

3.1. RENDŐRSÉGI HATÁSKÖR GYAKORLÁSA (21. CIKK A) PONT)

3.1.1. JOGALAP

Két tagállam közötti belső határ átlépését elvileg ugyanúgy kell kezelni, mint egy tagállam körzetei vagy régiói közötti utazást. Tekintettel azonban arra, hogy a tagállamok felelősek a közrend fenntartásáért és a belső biztonság védelméért, kockázatértékelés alapján teljes területükön végezhetnek ellenőrzéseket, ideértve a belső határok menti területeket is. Az ilyen ellenőrzések gyakorisága az érintett területtől függően eltérően alakulhat.

Az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskörben végzett személyellenőrzések megengedettek a tagállamok területén, a határ menti területeket is ideértve, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú. A kódex tartalmazza azon kritériumok nem kimerítő felsorolását, amelyek alapján értékelhető, hogy a rendőrségi hatáskör gyakorlása a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú-e. Ennek megfelelően a rendőri intézkedések nem minősülnek a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak, ha azok

célja nem a határellenőrzés;

a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információk és tapasztalatok alapulnak, és különösen a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányulnak;

előkészítésének és végrehajtásának módja egyértelműen eltér a külső határokon történő rendszeres személyellenőrzésektől;

végrehajtására szűrőpróbaszerűen kerül sor.

3.1.2. A KRITÉRIUMOK ALKALMAZÁSA

Annak demonstrálása érdekében, hogy a belső határok és a határ menti területek nem olyan területek, ahol nem lehet ellenőrzéseket folytatni, számos kritériumot állapítottak meg, amelyek lehetővé teszik annak értékelését, hogy egy intézkedés a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú-e. A határ menti területek különleges kockázatot jelenthetnek a határon átnyúló bűnözés szempontjából, így a rendőri ellenőrzések gyakorisága és intenzitása e területeken magasabb lehet, mint az ország területének egyéb részein. Ezeknek az ellenőrzéseknek azonban célzottan kell lenniük és a közrendet érintő veszélyekkel kapcsolatos konkrét, tényszerű rendőrségi információk és tapasztalatok kell alapulniuk, és nem lehetnek rendszeresek. A rendőrségi információknak tényeken kell alapulnia, és azt

⁴ A Schengeni Egyezmény 26. cikke és az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 26. cikkében foglalt rendelkezések kiegészítéséről szóló, 2001. június 28-i 2001/51/EK tanácsi irányelv, HL L 187., 2001.7.10., 45. o.

rendszeresen újra kell értékelni. Következésképpen az ellenőrzéseket a kockázat értékelésének megfelelően, szűrőpróbaszerűen kell végezni.

A tagállamok többsége úgy nyilatkozott, hogy a biztonsági helyzetre (így különösen a szabálytalan bevándorlás vagy a bűncselekmények, a biztonsági vagy a közeledési jogsértések kockázatára) vonatkozó kockázatértékelés, nemzeti, regionális vagy helyi szintű információcsere és profilmeghatározás alapján végeznek nem rendszeres, véletlenszerű rendőri ellenőrzéseket. Ezek az ellenőrzések gyakran a szomszédos országok közötti nemzetközi együttműködés eredményei (rendszeres találkozók és rendőrségi információk cseréje nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül), és a rendőrségi együttműködésre vonatkozó megállapodások alapján létrehozott közös járőrszolgálatok formáját is ölthetik.

Míg az könnyen megállapítható, hogy egy ellenőrzést a közlekedési jog érvényesítése érdekében hajtanak végre és nem határforgalom-ellenőrzésként, például ha a belső határ közelében található szórakozóhelyről érkező gépjármű-vezetőket alkoholellenőrzés alá vonják, amelynek során a személyazonosság megállapítása is szükségessé válhat, nehezebb értékelni a bevándorlási jog érvényesítését szolgáló ellenőrzések jellegét.

Szintén fontos tényező az ellenőrzés célja, amely kifejezetten személyek helyett árukra is irányulhat. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex vagy az áruk szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések esetleges megsértésének értékelése szempontjából az ellenőrzés célja a döntő. Ezzel szemben nem releváns, hogy egy ellenőrzést mely nemzeti szerv folytat le, mivel a tagállamok különböző feladatokat ruházhatnak a különböző hatóságokra, így például vámtisztviselő lehet jogosult tartózkodás jogszerűségének ellenőrzésére, vagy rendőr lehet jogosult áruk ellenőrzésére.

3.1.3. AZ ELLENŐRZÉSEK GYAKORISÁGA – NEM RENDSZERES ELLENŐRZÉSEK

Annak eldöntése során, hogy a rendőri ellenőrzések határforgalom-ellenőrzésnek minősülnek-e, fontos tényező tehát a belső határok menti térségekben folytatott ellenőrzések gyakorisága, összevetve az ország területének olyan más részeivel, ahol hasonló a helyzet. A legtöbb tagállamban azonban nem állnak rendelkezésre adatok a határok menti térségekben folytatott ellenőrzések gyakoriságáról. Néhány tagállam úgy véli, hogy nem lehet összehasonlítani a határok menti térségekben folytatott ellenőrzések gyakoriságát a területük többi részében folytatottakéval, mivel a határok menti térségekben más gyakorlatok és más prioritások jellemzőek. Több tagállam állította, hogy a belső határok közelében folytatott rendőri ellenőrzések gyakorisága megegyezik az egész területükön jellemző szinttel.

Az ellenőrzések végzésének megfelelő gyakoriságát és rendszerességét nem lehet szigorúan meghatározni, mivel annak az érintett tagállam területén fennálló biztonsági helyzetet kell tükröznie. Bár a gyakori ellenőrzések utalhatnak erre, egyedi esetekben továbbra is nehéz értékelni, hogy ezek a rendszeres határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúak-e.

3.1.4. A KRITÉRIUMOK HELYES ALKALMAZÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

2010. június 22-én az Európai Bíróság iránymutató ítéletében⁵ egyértelművé tette, hogy 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

⁵ A C-188/10. és C-189/10. sz., Melki és társa egyesített ügyekben hozott ítélet.

körülményektől függetlenül elvégzendő ellenőrzésére irányuló hatáskörrel ruházza fel azzal a céllal, hogy ellenőrizze az iratok és okmányok birtoklására és magánál tartására vonatkozó, törvényben előírt kötelezettségek betartását, anélkül azonban, hogy e nemzeti jogszabály előírná e hatáskör szükséges és azt biztosító keretét, hogy az említett hatáskör gyakorlati alkalmazása ne legyen a határforgalom-ellenőrzés gyakorlásával azonos hatású, ellentétes az EUMSZ. 67. cikk (2) bekezdésével, valamint a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 20. és 21. cikkével.

Az ítéletre tekintettel a Bizottság kéri a tagállamokat, hogy megfelelően igazítsák ki a belső határok menti térségekben a nemzeti rendőri hatóságokra különleges hatáskört ruházó nemzeti jogszabályukat.

A Bizottság véleménye szerint annak értékeléséhez, hogy egyes rendőri ellenőrzések a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúak-e, több információra van szükség a tagállamoktól a belső határok menti térségekben végzett ellenőrzések okairól és gyakoriságáról. Ez az információ a belső határok menti térségekben fennálló helyzet figyelemmel kíséréséhez, valamint az utazók rendszeres vagy szisztematikus ellenőrzésére vonatkozó állampolgári panaszok és az Európai Parlament tagjai által a Bizottsághoz intézett kérdések megválaszolásához szükséges. E tekintetben megjegyzendő, hogy egyes tagállamok nehezen tudják felmérni, milyen célokat szolgálnak az ellenőrzések, amelyeket szomszédaik saját állampolgáraikra vonatkozóan a közös belső határ átlépésekor szisztematikus módon végeznek.

A Bizottság ezért továbbra is körültekintően vizsgálni fogja a panaszokat, és magyarázatért a tagállamokhoz fog fordulni. Ha a magyarázat nem kielégítő, a Bizottság – a jogsértési eljárások indítását is ideértve – minden rendelkezésére álló eszközt igénybe fog venni annak érdekében, hogy biztosítsa az uniós jog helyes alkalmazását.

Ennek megfelelően a Bizottság kérni fogja a tagállamokat, hogy nyújtsanak be statisztikákat a területükön és különösen a határok menti térségekben folytatott rendőri ellenőrzésekre vonatkozóan.

Az ellenőrzések gyakoriságának és az egyes ellenőrzéseket kiváltó általános információk gyakorlatban történő ellenőrzésének érdekében a Bizottság a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatában⁶ előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatok folytatását irányozta elő. A Bizottság a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően aktualizált javaslatban⁷ fenn fogja tartani a be nem jelentett vizsgálatok koncepcióját.

Végül abban az esetben, ha a területükön fennálló biztonsági helyzet következtében szükségessé válik rendszeres és szisztematikus ellenőrzések lefolytatása, a tagállamok a kódex 23. és azt követő cikkeivel összhangban a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását irányozzák elő.

3.2. BIZTONSÁGI SZEMÉLYELLENŐRZÉSEK (21. CIKK B) PONT)

A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti *az egyes tagállamok jogszabályai alapján az illetékes hatóságok által, a kikötői vagy repülőtéri hatóságok, illetve*

⁶ COM(2009) 102 végleges.

⁷ A Bizottság az átdolgozott javaslatot 2010 októberében fogja benyújtani.

fuvarozók által a kikötőkben és a repülőtereken elvégzett biztonsági személyellenőrzéseket, feltéve hogy az említett ellenőrzések az érintett tagállam területén belül utazó személyekre is vonatkoznak. A repülőtéri vagy kikötői személyzet vagy a fuvarozó személyzete az utasfelvételkor, a repülőtér biztonsági területére való belépéskor vagy a repülőgép fedélzetére való beszállás előtt végzett biztonsági ellenőrzések során, vagy ezen ellenőrzések bármelyikének együttes alkalmazása során ellenőrzi az utasok személyazonosságát. Bár a Bizottság nem vitatja, hogy ezek az ellenőrzések egymással kombinálva is alkalmazhatók, mindazonáltal javasolja ennek elkerülését, mivel a polgárok ezeket az ellenőrzéseket gyakran a szabad mozgáshoz való joguk akadályának tekintik.

Az ellenőrzések során csak az utazó személyazonosságát kell ellenőrizni úti okmány alapján. Az uniós polgárok útlevelükkel vagy személyazonossági igazolványukkal azonosíthatják magukat. A fuvarozók nem kötelesek egyéb okmányok, mint például jogosítvány, bankkártya stb. elfogadására, mivel ezek nem személyazonosító okmányok, azonban elfogadhatják ezeket. Harmadik országbeli állampolgárok útlevellel azonosíthatják magukat. Az ellenőrzések során nem szabad ellenőrizni, hogy a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik-e vízummal vagy tartózkodási engedéllyel, mivel itt csupán a személyazonosság kereskedelmi vagy közlekedésbiztonsági célból történő ellenőrzéséről van szó. A tagállamok nem kérhetik további ellenőrzések végrehajtását, és a fuvarozók nem vonhatók felelősségre amiatt, ha olyan személyeket szállítanak, akik esetleg nem teljesítik a más schengeni tagállamokba való belépés vagy ott tartózkodás feltételeit. Maguk a fuvarozók sem kötelezhetik a harmadik országbeli állampolgárokat, hogy vízum vagy tartózkodási engedély bemutatásával igazolják tartózkodásuk jogszerűségét. Az utazóval kötött szerződésben ilyen kötelezettség szerepeltetése a belső határokon történő határellenőrzés megszüntetésének megkerülését jelentené.

3.3. IRATOK ÉS OKMÁNYOK BIRTOKLÁSÁRA VAGY MAGÁNÁL TARTÁSÁRA VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉG (21. CIKK C) PONT)

A határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti *a tagállamok számára biztosított azon lehetőséget, hogy jogszabályban írják elő az iratok és okmányok birtoklására vagy magánál tartására vonatkozó kötelezettséget.* Ha a tagállamok ilyen kötelezettséget írnak elő, azt vagy területük egészén, vagy a külső határok menti térségekben kell alkalmazni. Nem korlátozódhat csak a belső határok menti területekre, mivel ez szükségszerűen ahhoz vezetne, hogy csak a belső határzónákban végeznének ellenőrzéseket, ami a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú lenne.

3.4. BEJELENTKEZÉSI KÖTELEZETTSÉG (21. CIKK D) PONT)

Végül a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon nem érinti *a harmadik országbeli állampolgároknak a Schengeni Egyezmény 22. cikke rendelkezései szerinti azon kötelezettségét, hogy bejelentkezzenek, amikor egy adott tagállam területére lépnek.* Egyes tagállamok nem hajtják végre ezt a rendelkezést (Svédország, Észtország, Németország, Finnország, Litvánia, Dánia, Norvégia), mások elismerik a betartásának ellenőrzésével járó gyakorlati nehézségeket, ismét más tagállamok pedig hasznosnak tartják a területükön tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára vonatkozó adatok szerzésének megkönnyítése szempontjából. A Bizottság véleménye szerint e rendelkezést a gyakorlatban nehéz végrehajtani, és kétségbe vonja, hogy költség/haszon szempontból e bejelentkezési kötelezettség bármilyen hatással jár az illegális bevándorlók azonosítására. A Bizottság ezért a Schengeni Egyezmény módosítását fogja javasolni a harmadik országbeli állampolgárok

azon kötelezettségének megszüntetése céljából, hogy bejelentkezzenek, amikor a tagállamok területére lépnek.

4. A BELSŐ HATÁROK KÖZÜTI HATÁRÁTKELŐHELYEIN A FORGALOM AKADÁLYAINAK MEGSZÜNTETÉSÉRE VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉG VÉGREHAJTÁSA (22. CIKK)

A kódex 22. cikke értelmében *a tagállamok megszüntetik a belső határokon a közúti határátkelőhelyeken zajló folyamatos forgalom valamennyi akadályát, különösen a nem kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt elrendelt sebességkorlátozásokat*. Ugyanakkor a tagállamoknak biztosítaniuk kell az ellenőrzéshez szükséges feltételeket arra az esetre, ha a belső határellenőrzést a kódex 23–31. cikkével összhangban ideiglenesen visszaállítják⁸.

A Bizottság számos panaszt kapott állampolgároktól, amelyekben a belső határok egyes közúti határátkelőhelyein a folyamatos forgalom továbbra is fennálló akadályaira mutatnak rá, így különösen régi infrastruktúrára (pl. épületek, ellenőrző fülkék, az út fölötti tetők vagy mobil felszerelések, így műanyag kúpok, korlátok, a sávok számának csökkentése, közlekedési lámpák vagy közúti jelzések) és az ebből eredő jelentős sebességkorlátozásra.

Az azonnal szétszerelhető akadályok többségét a legtöbb esetben a tagállamok közvetlenül a belső határellenőrzés megszüntetése után eltávolították. Egyes akadályokat műszaki nehézségek miatt fokozatosan távolítottak el, és egyes akadályokat még fenntartanak. A schengeni térséghez 2007 decemberében csatlakozott tagállamok ezt a kötelezettségek több szakaszban hajtották végre, az ilyen akadályok eltávolításának nehézségi foka szerint (vagyis az akadályok többségét, mint például a közlekedési jelzéseket a belső határellenőrzés megszüntetése után azonnal eltávolították, míg a nagyszabású infrastruktúra eltávolítása vagy átalakítása még folyamatban van). Az e kötelezettség végrehajtása terén mutatkozó késedelem leggyakoribb indokait általában a költségek, tulajdonjogi problémák, a jövőbeli felújítási munkák tervezése vagy a közúti határátkelőhelyek átszervezéshez kapcsolódó nagyobb munkálatok jelentik. A Bizottság sajnálattal észleli, hogy ez néhány olyan tagállamra is vonatkozik, amelyek már jelentős ideje tagjai a schengeni térségnek. Az uniós jog helyes alkalmazásának biztosítása érdekében a Bizottság jogsértési eljárást indított a 22. cikknek való megfelelés elmulasztása miatt. Az eljárás még folyamatban van.

Egyes tagállamok (Portugália, Csehország, Görögország, Észtország, Franciaország, Ausztria, Finnország, Litvánia, Lettország, Szlovénia, Luxemburg) egyes közúti határátkelőhelyeken megőrizték a régi infrastruktúrát a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának esetére. Egyes tagállamok a vámellenőrzések folytatása vagy a tehergépkocsik ellenőrzése (Luxemburg)⁹ céljából is fenntartják az infrastruktúrát, míg mások a határellenőrzés visszaállítása esetén mobil felszerelések használatát tervezik (Csehország, Franciaország, Litvánia, Lettország). Más tagállamok (Németország, Lengyelország, Dánia, Olaszország) leszereltek minden infrastruktúrát, ahol lehetséges volt, és a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén csak mobil felszereléseket használnak. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának eseteire a szükséges mértékig fenntartható állandó infrastruktúra, amennyiben az nem akadályozza a folyamatos forgalmat és nem csökkenti a

⁸ Mivel a schengeni társult országok nem tagjai a vámunióknak, ezen államoknak a schengeni tagállamokkal közös határain továbbra is folytatnak vámellenőrzéseket, és a társult országok fenntarthatják a megfelelő infrastruktúrát, az ebből eredő sebességkorlátozásokat is ideértve.

⁹ A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tehergépkocsikat érintő vámellenőrzéseket az áruk szabad mozgására és az áruforgalomra vonatkozó uniós joggal összhangban kell lefolytatni.

sebességhatárokat. A Bizottság mindenestre hangsúlyozza, hogy a határellenőrzés visszaállításához használatos létesítmények jelenthetnek mobil infrastruktúrát és felszereléseket is, amelyek az állandó infrastruktúra fenntartásánál még költséghatékonyabbak is lehetnek.

A legtöbb tagállam azt állítja, hogy a sebességkorlátozásokat kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt rendelték el (pl. az út műszaki állapota, útépitési munkálatok, vagy ha a határátkelőhely városi vagy hegyvidéki területen található). A Bizottság azonban elfogadhatatlannak tartja, hogy egyes tagállamok, különösen olyan helyeken, ahol a határátkelőhelyeken még megvan a régi infrastruktúra, egyes esetekben akár 10 km/órás sebességkorlátozásokat tartanak fenn (eltávolítható akadályokkal, például műanyag kúpokkal vagy korlátokkal együtt), vagy „közlekedésbiztonsági” okokból lezárva tartanak egyes sávokat. A 22. cikk célja, hogy folyamatossá tegye a forgalmat a belső határok közúti határátkelőhelyein. Ennek érdekében – a nem kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt elrendelt sebességkorlátozások megszüntetésének kötelezettségén kívül – további intézkedéseket kell hozni, nevezetesen a fennálló infrastruktúrára vonatkozóan. A Bizottság véleménye szerint a nagyszabású infrastruktúra fenntartására nem lehet közúti közlekedésbiztonsági érveként hivatkozni. Érthető, hogy a volt határátkelőhelyeken az infrastruktúra nem tenné lehetővé, hogy a sebességkorlátozásokat az adott útkategória esetében megengedett maximumra növeljék. A belső határellenőrzések megszüntetését követően azonban ki kell igazítani a volt határátkelőhelyeken fennálló helyzetet. Ez akkor is érvényes, ha nagyobb projekteket terveznek a volt határátkelőhelyek területének felújítására, a régi infrastruktúra időközbeni fenntartása mellett. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak ilyen esetekben is meg kell tenniük minden ahhoz szükséges *ideiglenes* intézkedést, hogy biztosítsák a forgalom folyamatosságát.

Végül, bár a tagállamok használhatják a belső határok volt közúti határátkelőhelyein fennmaradó infrastruktúrát rendőri ellenőrzések céljára (lásd a 3.1 pontot), e volt határátkelőhelyek nem jelenthetik az ilyen ellenőrzések kizárólagos helyszínét. Ezenkívül a helyszín gyakorlati előnyei nem képezhetik a rendőri ellenőrzés lefolytatásának döntő indokát.

5. A HATÁRELLENŐRZÉS IDEIGLENES VISSZAÁLLÍTÁSA A BELSŐ HATÁROKON (23–31. CIKK)

5.1. ELJÁRÁS

A kódex hatályba lépése óta tizenkét tagállam állította vissza ideiglenesen a személyellenőrzést a belső határokon, előrelátható események esetén, illetve azonnali intézkedést igénylő esetekben (Franciaország, Spanyolország, Németország, Ausztria, Olaszország, Dánia, Finnország, Észtország, Lettország, Málta, Norvégia, Izland). A szomszédos államok információkat nyújtottak be a határellenőrzés visszaállításának ideje alatti együttműködésükről (Portugália, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Hollandia, Luxemburg, Svájc). Egyetlen tagállam sem számolt be a belső határellenőrzés tervezett ideiglenes visszaállításának meghosszabbítására vonatkozó rendelkezések alkalmazásáról. Az I. melléklet felsorolja a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló tagállami bejelentéseket, a visszaállítás okaival és időtartamával együtt.

A Bizottság megállapítja, hogy a tagállamok és a Bizottság közötti formális konzultáció céljából véleményének kiadására rendelkezésre álló időkeret (a tagállamok általi bejelentés és

előrelátható események esetén a belső határellenőrzés tényleges visszaállítása közötti idő) túl rövid¹⁰. Emellett a bejelentések gyakran nem tartalmaznak elegendő információt ahhoz, hogy a Bizottság véleményt tudjon kiadni. Ezért a Bizottság eddig nem adott ki véleményt.

Ezenkívül az ideiglenes visszaállítás esetén rendelkezésre bocsátott információk gyakran nagyon általánosak, és nem teszik lehetővé a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyre tekintettel hozott intézkedések eredményességének teljes körű értékelését. A Bizottság kéri a tagállamokat, hogy szolgáljanak tárgyyszerűbb információkkal, amint lehet, valamint megfelelő aktualizált tájékoztatással annak érdekében, hogy lehetővé tegyék számára a tervezett intézkedések eredményességének teljes körű értékelését. E célra a Bizottság a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításának bejelentésére szolgáló formanyomtatványt fog rendelkezésre bocsátani. A rendelkezésre álló információk alapján a Bizottság mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy a tagállamok nem éltek vissza a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának lehetőségével.

A végrehajtási szakasz során a tagállamok által tapasztalt nehézségek a határokon fennálló helyzettől függően az emberi, anyagi vagy műszaki erőforrások újraelosztásának szükségességéhez kapcsolódnak. A határellenőrzés visszaállítása alatt a szomszédos országokkal való együttműködést a legtöbb esetben kedvezően ítélték meg. Így különösen a korai egyeztetések és a tervezett intézkedések összehangolása a szomszédos országokkal (különösen az operatív támogatás esetében), valamint a hatóságok között valamennyi szinten történő rendszeres kapcsolattartás és információcsere járul hozzá a műveletek sikeréhez. Egyes esetekben az operatív együttműködés már a közös kockázatértékeléssel kezdődik, és közös ellenőrző pontokon történő, vagy összekötő tisztviselők kirendelésével megvalósuló közös ellenőrzések formáját is öltheti. A határátkelőhelyeken található létesítményeket a határ mindkét oldalán alkalmassá teszik a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására (pl. sebességkorlátozásra utaló jelzések vagy mobil korlátok elhelyezése). Egyes tagállamok azonban felvetették annak szükségességét, hogy jobban be kellene vonni őket a folyamatba, hogy jobban tudják tájékoztatni a nyilvánosságot.

5.2. ALKALMAZANDÓ JOG

A 28. cikk szerint, amennyiben a belső határokon a határellenőrzés visszaállítására kerül sor, a II. cím vonatkozó rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni. Az alkalmazandó rendelkezéseket a jogszabály nem határozza meg részletesebben, hogy a tagállamok rugalmasan tudják kezelni a helyzetet és végezni a határforgalom-ellenőrzéseket, a fenyegetésnek megfelelő intenzitással. A határellenőrzés visszaállítása során hozott intézkedéseket a tagállam közrendje vagy belső biztonsága szempontjából szükséges mértékre kell korlátozni. A fenyegetéstől függően nem feltétlenül szükséges a határon minden személyt ellenőrizni. Az ellenőrzéseket az idő és a helyszín tekintetében arányos módon, kockázatértékelés és a rendelkezésre álló hírszerzési információk alapján kell végezni, és azoknak a határellenőrzés visszaállítását megalapozó indok szempontjából célnak kell lenniük.

A tagállamok dönthetnek arról, hogy milyen mértékben szükséges a határőrizet visszaállítása is.

A beléptetés megtagadására vonatkozó döntés csak a határellenőrzés visszaállításával összefüggő okokból hozható. A kódex V. mellékletének B. részében szereplő

¹⁰ Egyes esetekben a bejelentést csak néhány nappal a határellenőrzés visszaállítása előtt küldték meg.

formanyomtatvány uniós polgároknak nem adható, mivel uniós polgárok beléptetése kizárólag közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból és a 2004/38/EK irányelvben¹¹ foglalt eljárási biztosítékok mellett tagadható meg. Amennyiben harmadik országbeli állampolgár beléptetését illegális tartózkodás miatt tagadják meg, meg kell indítani a 2008/115/EK irányelv¹² szerinti megfelelő eljárásokat. A határellenőrzés ideiglenes visszaállításakor a belső határok nem válnak külső határokká; így egyes rendelkezések, mint például az útlevél bélyegzése (a kódex 10. cikke) vagy a fuvarozók felelőssége nem alkalmazandó. Emellett a Bizottság emlékeztet arra, hogy a FRONTEX nem vonható be a belső határellenőrzés visszaállítása során folytatott műveletekbe, mivel megbízatása a külső határellenőrzésre korlátozódik.

5.3. A NYILVÁNOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSA

A kódex a belső határellenőrzés tervezett visszaállításáról a nyilvánosság teljes körű tájékoztatására vonatkozó kötelezettséget állapít meg, a biztonsági megfontolások sérelme nélkül. A tagállamok ezt a kötelezettséget az esemény jellegétől (tervezett visszaállítás vagy azonnali intézkedés) függően eltérően hajtják végre. A rendelkezésre álló időtől függően előzetes tájékoztatási kampányt indítanak valamennyi rendelkezésre álló média (pl. TV, rádió, újságok, internet vagy az érintett nemzeti hatóságok sajtószolgálatai) felhasználásával. Az állampolgárokat elsősorban a határátlépéskor az úti okmányok magánál tartására vonatkozó kötelezettségről, valamint az ellenőrzések okairól és terjedelméről tájékoztatják. Általában úgy tűnik, hogy a nyilvánosságot a legtöbb esetben megfelelően tájékoztatták. Finnország kivételével egyetlen tagállam sem alkalmazta a 31. cikk szerinti titoktartási rendelkezést, bár e rendelkezést – amennyiben alkalmazása szükségessé válik – rendkívül fontosnak tartják.

A Bizottság véleménye szerint a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását szabályozó jelenlegi jogi keret megfelelő, azonban kéri a tagállamokat, hogy időben szolgáljanak tárgyyszerűbb információkkal.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

1. A Bizottság sajnálatát fejezi ki, hogy nem sikerült betartani az e jelentés benyújtására vonatkozó határidőt, mivel több tagállam későn küldte meg az információkat.
2. A Bizottság a III. cím alkalmazását illetően három konkrét aggodalomra okot adó kérdést azonosított:
 - 2.1. 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.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, HL L 158., 2004.4.30., 77. o.

¹² 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, [a tagállamoknak legkésőbb 2010 decemberéig át kell ültetniük], HL L 348., 2008.12.24., 98. o.

A Bizottság aggodalmát fejezi ki a nehézségek miatt, amelyekről az utazók az egyes belső határok menti területeken végzett állítólagos rendszeres és szisztematikus ellenőrzések kapcsán számoltak be. A Bizottság szorosán figyelemmel kíséri a belső határok menti térségekben fennálló helyzetet. Ennek érdekében továbbra is körültekintően értékelné fogja az állampolgári panaszokat, és magyarázatot fog kérni a tagállamoktól. Az uniós jog helyes alkalmazásának biztosítása érdekében a Bizottság kész arra, hogy valamennyi rendelkezésre álló eszközt igénybe vegyen, ideértve a jogsértési eljárások megindítását is, amennyiben ez szükségesnek bizonyul.

Ennek megfelelően a Bizottság kérni fogja a tagállamokat, hogy nyújtsanak be statisztikákat a területükön és különösen a belső határok menti térségekben folytatott rendőri ellenőrzésekre vonatkozóan.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy amennyiben a biztonsági helyzet szükségessé teszi, hogy a tagállamok rendszeres és szisztematikus ellenőrzéseket végezzenek, úgy a kódex 23. és azt követő cikkeinek megfelelően a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról kell döntenük.

A felülvizsgált schengeni értékelési mechanizmusra vonatkozó javaslatában a Bizottság előzetesen be nem jelentett helyszíni vizsgálatok folytatását irányozza elő a belső határellenőrzések megszüntetésének ellenőrzésére.

A Bizottság továbbá nyomatékosan kéri azon tagállamokat, amelyek nemzeti jogszabályai a belső határok menti területeken különleges hatáskört ruháznak a nemzeti rendőri hatóságokra, hogy e jogszabályaikat a lehető leghamarabb igazítsák ki a Bíróság Melki-ügyben hozott ítéletének megfelelően.

- 2.2 A tagállamoknak meg kell szüntetniük a belső határokon a közúti határátkelőhelyeken zajló folyamatos forgalom valamennyi akadályát, különösen a nem kizárólag a közúti közlekedésbiztonság miatt elrendelt sebességkorlátozásokat. A Bizottság véleménye szerint a nagyszabású infrastruktúra fenntartására, amely gyakran jelentős sebességkorlátozásokkal jár együtt, nem lehet közúti közlekedésbiztonsági érvként hivatkozni.
- 2.3 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a belső határellenőrzés bármely tervezett visszaállítását megfelelő időben be kell jelenteni, és kéri a tagállamokat, hogy a 24. cikkel összhangban szolgáljanak részletes információkkal, hogy a Bizottság szükség esetén véleményt tudjon kiadni, és a tagállamok és a Bizottság közötti formális konzultáció lefolytatható legyen.

I. MELLÉKLET

A tagállamok bejelentései a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 23. és azt követő cikkeinek értelmében

| Tagállam | Időtartam | Indokok |
|---------------|-----------------------------|--|
| Franciaország | 2006.10.21., 08h – 20:00 | <p>A radikális fiatal baszkok ifjúsági napja Saint-Pée-sur-Nivelle-ben és Philippe Bidart támogató bizottsága által szervezett demonstráció Bayonne-ban.</p> <p>Francia-spanyol szárazföldi határ (az A63 autópályán Biriattou-nál, a St. Jacques-hídnál, a Béhobie-hídnál és az Hendaye állomásnál található határátkelőhelyek)</p> |
| Finnország | 2006.10.9–21 | <p>Az állam- és kormányfők informális találkozója Lahtiban.</p> <p>Ellenőrzések főként a Helsinki-Vantaa, a Turku és a Tampere-Pirkkala repülőtereken és Helsinki, Hanko és Turku kikötőiben, valamint a finn-svéd és a finn-norvég szárazföldi határokon.</p> |
| Finnország | 2006.11.13–29. | <p>EUROMED találkozó Tamperében.</p> <p>Ellenőrzések főként a Helsinki-Vantaa, a Turku és a Tampere-Pirkkala repülőtereken és Helsinki, Hanko és Turku kikötőiben, valamint a finn-svéd és a finn-norvég szárazföldi határokon.</p> |
| Franciaország | 2007.02.12–16. | <p>Az afrikai és francia államfők konferenciája Cannes-ban (2007.2.13–16.).</p> <p>Francia-olasz határ (a bejelentésben részletes információkkal szolgáltak).</p> |
| Németország | 2007.05.25– 06.09. | <p>G8 csúcstalálkozó Heiligendammban, Mecklenburg-Elő-Pomerániában (2007.6.6–8.).</p> <p>Szárazföldi, légi és tengeri határok.</p> |
| Izland | 2007.11.2–3. | <p>Az <i>MC Hells Angels</i> részvétele a izlandi motoros klub felavatásán Reykjavikban (2007.11.1–4.).</p> <p>Légi határok (14, Svédországból, Dániából, Finnországból és Németországból érkező légi járatot ellenőriztek).</p> |

| | | |
|---------------|-----------------------------|--|
| Ausztria | 2008.06.02.– 2008.07.01. | EURO 2008 európai labdarúgó-bajnokság, Ausztria - Svájc (2008.6.7–29.). Szárzföldi és légi határok. |
| Franciaország | 2008.09.27., 08h – 18:45 | A Batasuna által felügyelt demonstráció szeptember 27-én 16:00-kor Bayonne-ban. Öt határátkelőhely a francia-spanyol határon (Hendaye: az A63 autópályánál, nemzetközi St. Jacques-híd, nemzetközi Béhobie-híd, Hendaye állomás, Hendaye kikötő). |
| Finnország | 2008.11.24– 2008.12.05. | Az EBESZ Miniszteri Tanácsának ülése Helsinkiben (2008.12.4–5.). Ellenőrzések főként a Helsinki-Vantaa repülőtéren és Helsinki és Turku kikötőiben. |
| Izland | 2009.03.05–07. | Az <i>MC Hells Angels</i> látogatása az Icelandic Motorcycle clubban, Reykjavikban. Légi határok (16, Svédországból, Dániából, Hollandiából, Franciaországból, Németországból és Norvégiából érkező légi járatot ellenőriztek). |
| Németország | 2009.03.20– 2009.04.05. | NATO csúcstalálkozó Strasbourgan, Baden-Badenben és Kehlben (2009.04.03–04.). Szárzföldi, légi és tengeri határok. |
| Franciaország | 2009.03.30– 2009.04.05 | NATO csúcstalálkozó Strasbourgan (2009.4.3–4.). Belgiummal, Luxemburggal, Németországgal, Svájjal, Olaszországgal és Spanyolországgal közös szárzföldi, illetve légi határok. |
| Olaszország | 2009.06.28— 2009.07.15 | G8 csúcstalálkozó L’Aquila-ban (2009.7.10–12.). Szárzföldi, légi és tengeri határok. |
| Franciaország | 2009.09.19., 13h – 19:40 | A Batasuna által szervezett demonstráció Bayonne-ban. Öt határátkelőhely a francia-spanyol határon (az A63 autópályán, nemzetközi St. Jacques-híd, nemzetközi Béhobie-híd, Hendaye állomás, Hendaye kikötő). |
| Spanyolország | 2009.09.26–27. | A „baszk harcosok napjának” ünneplése Baszkföldön és Navarrában (Spanyolország) és Pyrénées-Orientales-ban (Franciaország). Spanyol-francia szárzföldi határok Guipuzcoa és Navarra tartományokban. |

| | | |
|---------------|----------------------------|---|
| Franciaország | 2009.09.27. | Az ETA 50. évfordulója. Francia-spanyol szárazföldi határok, a Hendaye és Arneguy közötti határátkelőhelyek (14 határátkelőhely). |
| Norvégia | 2009.11.27– 2009.12.12. | A Nobel békedíj átadási ünnepség Oslóban (2009.12.10.). Norvég-német és norvég-dán határ, valamint más schengeni országokból érkező egyes légi járatok. |
| Dánia | 2009.12.1–18. | ENSZ éghajlat-változási konferencia Koppenhágában (2009.12.7–18.). Dán-német és dán-svéd határok. |
| Málta | 2010.04.5–18. | XVI. Benedek pápa látogatása (2010.04.17–18.). A máltai nemzetközi repülőtér és a valletti tengeri utasforgalmi terminál. |
| Észtország | 2010.04.17–23. | A NATO külügyminiszterek informális találkozója Tallinnban (2010.04.22–23.). Szárazföldi, tengeri és légi határok (a bejelentésben részletes információkkal szolgáltak). |
| Franciaország | 2010.05.28– 06.02. | Francia-afrikai csúcstalálkozó Nizzában (2010.05.31–06.01.). Francia-olasz határ (a bejelentésben részletes információkkal szolgáltak). |
| Lettország | 2010.05.24– 06.01. | NATO Parlamenti Közgyűlés Rigában (2010.05.28–06.01.). Lett-észt, lett-litván szárazföldi határok, rigai kikötő és rigai nemzetközi repülőtér. |