



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.9.16.
COM(2011) 561 végleges

**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

1. BEVEZETÉS

1.1. Egy belső határellenőrzés nélküli térség

A szabad mozgás az Európai Unió egyik meghatározó alapelve, emellett az Unió egyik legsikeresebb eredménye az, hogy a belső határokat határellenőrzés nélkül átlépve utazhatunk területén. Sokan élnek ezzel a szabadsággal, az EU-ban évente több milliárd utat megtéve. A közvélemény továbbra is az Unió által biztosított legfontosabb előnyök egyikeként tartja számon az utazás szabadságát¹. A belső határellenőrzés nélküli térség központi szerepet játszik az egységes piac sikerében, ideértve a munkavállalók, az áruk és szolgáltatások szabad mozgását, valamint Európa folyamatos erőfeszítéseit a gazdasági növekedés ösztönzésére.

A Schengeni térség egy szabálygyűjteményen (a schengeni vívmányokon) alapul, amelyek nem csak a határellenőrzésnek a belső határokon való megszüntetését, valamint a külső határok ellenőrzésére irányuló közös szabályokat foglalja magában, hanem a közös vízumpolitikát, a rendőrségi és igazságügyi együttműködést, az illegális migránsok visszatérésére vonatkozó közös szabályokat, továbbá a közös adatbázisok, mint például a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozását is.

A schengeni együttműködés alapjai szilárdak, azonban a közelmúlt fejleményei rámutattak annak szükségére, hogy a schengeni térség hatékonyan tudja kezelni a külső határokon mutatkozó hiányosságok, illetve a tőle független külső tényezők miatt rá háruló terheket. Az Uniónak foglalkoznia kell e különféle kihívásokkal, miközben védi polgárainak a szabad mozgáshoz való jogát.

A Bizottság ennek megfelelően a migrációról szóló májusi közleményében² hangsúlyozta, hogy ilyen helyzetekben szükség van egy uniós szintű összehangolt válaszra, valamint jelezte, hogy a schengeni szabályok következetes végrehajtásának és értelmezésének biztosítása érdekében javaslatot tehet egy megfelelő mechanizmusra, valamint más egyéb eszközökre.

Hasonlóképpen, a Európai Tanács 2011. június 23–24-i ülésén³ a schengeni együttműködés egészét veszélyeztető kivételes körülmények kezelésére olyan mechanizmus bevezetését sürgette, amely ugyanakkor nem veszélyeztetheti a személyek szabad mozgásának alapelvét. A Bizottságot felkérték, hogy 2011 szeptemberében nyújtsa be erre vonatkozó javaslatát.

E közlemény, és az ezt kísérő jogalkotási javaslatok⁴ válaszolnak egyrészt e felhívásra másrészt pedig a Bel- és Igazságügyi Tanácsnak a schengeni együttműködésről szóló fokozott politikai irányításra vonatkozó júniusi kérésére⁵, illetve az Európai Parlament júliusi állásfoglalására⁶, amely előírta, hogy bármely új mechanizmusnak a szabad mozgás fokozására, és a schengeni térség uniós irányításának megerősítésére kell összpontosítania.

Az uniós polgárok elvárják, hogy gyakorolhassák a szabad mozgáshoz való jogukat és szabadon utazhassanak egy biztonságos, határok nélküli Európában. A bűncselekmények, a

¹ Eurobarométer, Közvélemény kutatás az Európai Unióban – 2011 tavasza, 31-32. o.

² COM(2011) 248 (2011.5.4.).

³ EUCO(23) 11, 2011.6.24.

⁴ COM(2011) 559 és COM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]

⁶ P7_TA(2011)0336.

terrorizmus vagy más fenyegetések mindezt nem tehetik kockára. Az Uniónak és tagállamainak ugyanakkor gyorsan és hatékonyan kell reagálnia a közrendet és a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyekre. Az egymással szoros kapcsolatban álló intézkedések ezen átfogó csomagjával a Bizottság egy összehangolt, uniós alapú választ kíván létrehozni, amely biztosítja az uniós jog alapelvei, különösen a szabad mozgáshoz való jog védelmét, és amely a schengeni térség biztosítása során valamennyi európai érdek figyelembevételét lehetővé teszi, miközben határokat szab az egyoldalú nemzeti kezdeményezéseknek, amelyek elszigetelten soha sem képesek hatékonyan reagálni a mindenkit fenyegető veszélyekre. Ezen intézkedéscsomag alapvető és elengedhetetlen elemét jelenti annak biztosítása, hogy a határellenőrzés belső határokon való kivételes és ideiglenes visszaállításáról a közösségi módszerrel összhangban születik határozat, figyelembe véve a Bizottságnak az Európai Parlamenttel szembeni általános elszámoltathatóságát.

2. A SCHENGENI TÉRSÉG IRÁNYÍTÁSÁNAK MEGERŐSÍTÉSE

A polgároknak a belső határellenőrzés nélküli térségben történő szabad mozgása olyan rendszeren alapul, amely arra a kölcsönös bizalomra épül, hogy minden egyes résztvevő ország képes és kész végrehajtani a schengeni vívmányokat alkotó különböző jogi aktusokat.

Az Európai Unió már bevezetett olyan eszközöket, amelyek segítséget nyújtanak a tagállamoknak, hogy eleget tehessenek kötelezettségeiknek és reagálhassanak a schengeni térség számára kockázatot jelentő kritikus körülményekre. A tagállamok például pénzügyi és gyakorlati támogatást kérhetnek a Bizottságtól az uniós alapokon keresztül. A Frontex közös műveleteket szervezhet, illetve gyorsreagálású határvédelmi csapatokat vethet be. A tagállamok más tagállamoktól, az Europoltól vagy az Európai Menekültügyi Támogatási Hivaltól is kérhetnek segítséget. További részletek az 1. mellékletben találhatók.

Ezen felül – ahogy azt a migrációról szóló májusi közleményben⁷ megfogalmazta – a Bizottság a tagállamokkal együtt folytatja munkáját az iránymutatások kidolgozása terén annak érdekében, hogy biztosítsa a schengeni szabályok koherens végrehajtását. E folyamat egy 2011 júliusában lezajlott szakértői ülésen indult el. A szakértők azonosítják a hiányosságokat, valamint azokat a területeket, amelyeken a schengeni vívmányokkal kapcsolatban további pontosításra lehet szükség, ilyen például az úti okmányok és a tartózkodási engedélyek kibocsátásának kérdése.

Ezen eszközök azonban önmagukban nem képesek biztosítani, hogy a schengeni szabályokat minden egyes tagállamban következetesen alkalmazzák. Ennek ellenőrzésére szolgál a schengeni értékelési mechanizmus, amelyet a schengeni vívmányok alkalmazásának figyelemmel kísérésére és az esetleges hiányosságokkal kapcsolatos javaslatok megfogalmazására alkalmaznak. A jelenlegi mechanizmus, amely a kormányközi szakmai értékelési rendszeren alapul, nem elég erős az összes hiányosság hatékony orvoslásához. A Bizottság ezért javasolta tavaly az Unió által vezetett megközelítést⁸.

Ezen új megközelítés magját jelenti annak lehetősége, hogy a Bizottság által vezetett csoportok – más tagállamok és a Frontex szakértőivel együtt – előre bejelentett, illetve be nem jelentett látogatást tegyenek egy adott tagállamban azzal a céllal, hogy ellenőrizzék a schengeni vívmányok alkalmazását. Az egyes látogatásokat követően elkészített jelentések

⁷ COM(2011)248

⁸ COM(2010) 624., 2010.11.16.

azonosítanak az esetleges hiányosságokat, valamint egyértelmű ajánlásokat fogalmaznának meg a korrekciós intézkedésekkel és azok végrehajtásának határidejével kapcsolatban. Az értékelt tagállamnak ezt követően cselekvési tervet kellene készítenie, amelyben meghatározná, milyen módon kíván foglalkozni ezen ajánlásokkal. A cselekvési tervek végrehajtásának uniós szintű ellenőrzése további látogatásokat foglalhat magában.

E változások javítják az értékelési és nyomon követési rendszert, azonban nem foglalkoznak azokkal a helyzetekkel, amikor e lépések még az 1. mellékletben leírt intézkedésekkel összekapcsolva sem képesek elég hatékonyan orvosolni egy tagállamban a vívmányok végrehajtása, és különösen a külső határok ellenőrzése terén mutatkozó hiányosságokat.

Azokban az esetekben tehát, amikor az uniós vagy nemzeti szintű intézkedések nem javítják a helyzetet, szükség lehet a mulasztó tagállammal fennálló belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására, amennyiben a helyzet uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyt jelent. Ilyen intézkedést azonban csak végső esetben lehet alkalmazni, csak olyan mértékben és időtartamig, amely a kivételes körülmények által okozott káros következmények arányos enyhítéséhez szükséges. Az ilyen lehetőségnek a schengeni igazgatási rendszerbe való belefoglalása elrettentő hatású, megelőző intézkedésként is szolgál.

A Bizottság ezért a helyzet megoldása érdekében módosítja a 2010-es javaslatát.

3. KIVÉTELES KÖRÜLMÉNYEK, AMELYEK MIATT A BELSŐ HATÁROKON TÖRTÉNŐ HATÁRELLENŐRZÉS LEGVÉSŐ INTÉZKEDÉSKÉNT VISSZAÁLLÍTHATÓ

Hogyan működik napjainkban a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex⁹ alapján egy tagállam „a közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély esetén” ideiglenesen újra bevezetheti a határellenőrzést a belső határain. Amennyiben a határellenőrzés visszaállítását indokoló veszély előre látható, a kérdéses tagállamnak a lehető leghamarabb el kell juttatnia a többi tagállamhoz és a Bizottsághoz minden olyan információt, amely a visszaállítás körére, időtartamára és okaira vonatkozik. A Bizottság állást foglalhat e bejelentéssel kapcsolatban, amely a tagállamok és a Bizottság között folytatott konzultációkhoz vezethet. Sürgős esetekben a határellenőrzés visszaállítására haladéktalanul sor kerülhet.

2010 októberében a Bizottság jelentést¹⁰ tett arról, hogy a Kódex 2006. októberi hatályba lépése óta 22 alkalommal éltek a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának lehetőségével. A jelentés közzététele óta a tagállamok további négy alkalommal állították vissza a belső határokon történő határellenőrzést, legutóbb Norvégia és Svédország tette ezt meg a norvégiai terrorcselekményre reagálva. Legtöbb esetben azonban a határellenőrzés visszaállítására azért került sor, hogy a rendőri hatóságok kezelni tudják a fontos sportesemények, politikai tüntetések, illetve nagy horderejű politikai találkozók biztonsági vonzatait. A határellenőrzések egyoldalú visszaállításának időtartama sosem haladta meg a 30 napot, a legtöbb esetben pedig sokkal rövidebb időszakról volt szó.

⁹ HL L 105., 2006.4.13., 1. o.
¹⁰ COM(2010)554

Azok az információk azonban, amelyeket a tagállamok más tagállamokhoz és a Bizottsághoz kötelesek eljuttatni, gyakran nem érkeznek meg kellő időben, illetve nem elég részletesek ahhoz, hogy a bejelentés tekintetében a Bizottság hasznosan állást tudjon foglalni.

Egy uniós szintű mechanizmus szükségessége

Mivel a személyeknek a belső határok nélküli térségben történő szabad mozgása kulcsfontosságú uniós vívmány, amelynek előnyeit valamennyi e térségben élő személy élvezzi, az ezzel kapcsolatos döntéseket – általános szabályként – uniós szinten kellene meghozni, a nemzeti szinten egyoldalúan meghozott döntések helyett.

Az összehangolt, uniós alapú válaszadás lehetőséget biztosítana valamennyi európai érdek figyelembe vételére. Egy ilyen válaszadás foglalkozna azokkal a helyzetekkel, amikor egy tagállam közrendjét vagy belső biztonságát komoly rövid távú, nagy részben helyhez kötött veszély fenyegeti, valamint azokkal a helyzetekkel, amelyeknek szélesebb körű és hosszabb távú vonzatai vannak. Mindkét esetben szükséges az összehangolt európai válaszadás, mivel a belső határokon történő határellenőrzés – akár korlátozott ideig tartó és behatárolt földrajzi területen történő – visszaállítására vonatkozó bármilyen döntéssel együtt jár az is, hogy annak emberi és gazdasági vonzatai az ilyen intézkedést hozó országon kívül is érezhetők lesznek. Az összehangolt európai megközelítés kérdése még sürgetőbbé válik, amikor a külső határok egy szakasza váratlan és komoly nyomás alá kerül, illetve amikor egy tagállam tartósan elmulasztja a külső határ hozzá tartozó szakaszának ellenőrzését.

A határellenőrzéseket e körülmények között csak végső lehetőségként kellene visszaállítani, és csak azt követően, ha már hoztak más intézkedéseket a külső határ adott szakaszán a helyzet stabilizálására, európai szinten a szolidaritás szellemében és/vagy nemzeti szinten, a közös szabályoknak való jobb megfelelés érdekében.

Javaslat a belső határokon történő határellenőrzés kivételes visszaállításának megerősített, uniós alapú megközelítésére

A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának kizárólagos alapja továbbra is a közrendet vagy belső biztonságot fenyegető komoly veszély. A belső határok nélküli térségtől való kivételes eltérés szigorú feltételei nem válnak enyhébbé, és azokat ilyen intézkedés tervezésekor minden esetben alkalmazni fogják. Ide tartoznak a fontos sportrendezvények, a magas szintű politikai találkozók, valamint az olyan azonnali fellépést megkövetelő események is, mint például az olyan terrorista vagy bűncselekmények, mint amilyen a Norvégiában nemrég bekövetkezett tragédia volt.

Bizonyos körülmények között ilyen veszélyt jelenthetnek azok a káros következmények, amelyeket okozhat az, ha egy tagállam tartósan nem képes megfelelően védeni az EU külső határainak egy szakaszát, vagy az, ha a külső határ egy szakaszán hirtelen és váratlanul kezdenek beáramlani a harmadik országok állampolgárai.. A 2. melléklet összefoglalja azon helyzetek főbb típusait, amelyek előfordulhatnak.

A megerősített, uniós alapú megközelítés szerint főszabályként a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról szóló valamennyi határozatot a Bizottság hozná meg végrehajtási aktusként, a megfelelő tagállam bevonásával. Az Európai Parlamentet kellően tájékoztatnák az ilyen intézkedésekről. A határozat meghatározná a határellenőrzések visszaállításának körét és időtartamát; a visszaállítás legfeljebb 30 napos, megújítható időszakokra szólna, amelyek együttes időtartama legfeljebb hat hónap lehetne. Kivételes

esetekben ez a hat hónapos korlátozás nem lenne alkalmazandó azokra az esetekre, amikor a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására azért kerül sor, mert a schengeni értékelési mechanizmus keretében egy tagállamot elmarasztalnak a külső határ hozzá tartozó szakaszainak folyamatosan elégtelen védelme miatt.

Sürgős esetekben azonban a tagállam továbbra is hozhatna egyoldalú intézkedést a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, azonban csak korlátozott időtartamra (öt nap), amelynek valamennyi meghosszabbításáról a végrehajtási aktusokra vonatkozó új uniós eljárás szerint kellene dönten.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról történő döntéshozatal során értékelni kell, hogy szükséges-e az ilyen intézkedés az uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető azon veszély elhárításához, amely miatt a belső határokon történő határellenőrzés újra bevezetését kérték, illetve kezdeményezték, továbbá értékelni kell, hogy az intézkedés arányos-e a veszéllyel. Az értékelést az érintett tagállam vagy államok által benyújtott részletes információkra vagy egyéb vonatkozó információkra kell alapozni. Az ilyen értékelés elkészítése során különösen meg kell fontolni:

- az uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyek, köztük a szervezett bűnözés vagy a terrorcselekmények jelentette veszélyek várható hatásait;
- az olyan technikai és pénzügyi támogató intézkedések hozzáférhetőségét, amelyekhez nemzeti és/vagy uniós szinten fordulhatnak vagy fordulhattak, ideértve az olyan uniós szervek, mint a Frontex vagy az Europol által nyújtott segítséget is; valamint azt, hogy az ilyen intézkedések várhatóan milyen mértékben háríthatják el az uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyeket;
- a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozásáról szóló rendelettel összhangban a schengeni értékelés során azonosított külső határellenőrzéssel vagy kiutasítási eljárásokkal kapcsolatos súlyos hiányosságok jelenlegi vagy a jövőben várható hatásait;
- az ilyen intézkedéseknek a belső határellenőrzések nélküli térségben történő szabad mozgásra gyakorolt valószínű hatásait.

A belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása egyértelműen a legvégső esetben alkalmazott intézkedés, amely csak akkor vehető fontolóra, ha minden egyéb intézkedés elégtelennek bizonyult az azonosított komoly veszély hatékony elhárítására.

Hangsúlyozni kell, hogy belső határokon történő határellenőrzés visszaállításakor az érintett tagállamok továbbra is kötelesek biztosítani a személyeknek a Szerződések, az Alapjogi Charta, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv szerinti szabad mozgáshoz való jogát. Az uniós állampolgárok és családtagjaik a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetében is beléphetnek egy másik tagállam területére, érvényes útlevelel vagy személyi igazolvány egyszerű bemutatásával. Az uniós polgárok és családtagjaik által élvezett eljárási biztosítékok a jövőben is érvényben maradnak. A schengeni térségben jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok továbbra is

utazhatnak úti okmányaik, illetve szükség esetén érvényes vízumuk vagy tartózkodási engedélyük alapján.

4. A SCHENGENI IGAZGATÁS UNIÓS FELÜGYELETE

Mivel a belső határellenőrzés nélküli térség az Európai Unió által biztosított szabadságok egyik legértékesebbjét jelenti azok számára, akik e térségben élnek vagy utaznak, az uniós intézményeknek úgy kell biztosítaniuk e szabadságot, hogy ne kerüljön veszélybe a tagállamok és az EU képessége arra, hogy hatékonyan megbirkózzon a biztonságot vagy a közrendet fenyegető komoly veszélyekkel. Ezért fontos fenntartani a legfontosabb érdekelt politikai szereplőkkel folytatott állandó párbeszédet a schengeni térség működéséről és a felmerülő kihívásokról. A megerősített schengeni értékelési mechanizmus a kivételes veszélyekre választ adó uniós alapú mechanizmussal együttesen olyan jogalkotási eszköz, amely javítani fogja a schengeni térség hatékonyságát, valamint működésének átláthatóságát.

A jogalkotási eszközök mellett az elszámoltathatóságot és a demokratikus ellenőrzést javítja a schengeni értékelési mechanizmus működése keretében zajló különféle nyomonkövetési látogatások eredményéről az Európai Parlamentnek tett rendszeres jelentés, valamint az Európai Parlament számára haladéktalanul benyújtott információk azon lépésekre vonatkozóan, amelyek a határellenőrzések lehetséges visszaállításához vezethetnek. A Bizottság emellett évente kétszer összefoglalót fog készíteni az uniós intézmények számára a schengeni térség működéséről. Mindez az Európai Parlamentben és a Tanácsban folytatott rendszeres párbeszéd alapját képezi majd, és hozzájárul a politikai irányítás és együttműködés megerősítéséhez a schengeni térségben.

A Bizottság feltérképezi továbbá, hogyan lehetne a közvéleményt jobban tájékoztatni a schengeni térség működéséről, ideértve annak biztosítását is, hogy a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló kivételes határozatok esetén megfelelő tájékoztatás történjen.

5. KÖVETKEZTETÉS

A schengeni térség létfontosságú az Európában élők számára. A Bizottság javaslatot tesz a schengeni vívmányok megerősítésére egy olyan igazgatási rendszer révén, amely képes hatékonyan, időben és Unió-szerte összehangolt módon reagálni azokra a kivételes körülményekre és kihívásokra, amelyek a schengeni térség általános működését veszélyeztethetik. A Bizottság továbbá javasolja, hogy az uniós intézmények rendszeresebb és strukturáltabb politikai párbeszédet folytassanak a schengeni térség működéséről.

A TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA A TERÜLETÜKHÖZ TARTOZÓ KÜLSŐ HATÁRSZAKASZOK IGAZGATÁSÁHOZ NYÚJTOTT SEGÍTSÉGRE IRÁNYULÓ UNIÓS INTÉZKEDÉSEK

Kritikus helyzetek vagy a területéhez tartozó külső határokon mutatkozó hiányosságok megoldása érdekében egy tagállam a következő forrásokhoz fordulhat gyakorlati és pénzügyi támogatásért:

A Frontex által nyújtott támogatás

A Frontex egy uniós ügynökség, amely kijelölt küldetéseként a tagállamokat támogatja külső határaik ellenőrzésében. A Frontexre vonatkozó rendelet legutóbbi felülvizsgálatát, valamint megbízatásának e felülvizsgálatból eredő meghosszabbítását követően a rendelkezésére álló további anyagi eszközök révén a Frontex több támogatást képes nyújtani azon tagállamok számára, amelyek a hozzájuk tartozó külső határok kezelése terén különös kihívásokkal állnak szemben, illetve amelyeknek meg kell küzdeniük a nagy számú migráns rövid időn belüli beáramlásából eredő következményekkel.

A gyakorlati segítségnyújtás közé tartoznak az olyan a közös műveletek, mint például a valamennyi tagállam érdekét szolgáló, külső határokon végzett őrzéskor. Példaként szolgál az európai partiőrség-hálózat keretében 2011 februárjában elindított Hermes elnevezésű közös tengeri művelet a Földközi-tenger déli részén, amelynek elsődleges célja az Észak-Afrikából Olaszországba és Máltára áramló migráció ellenőrzése. A Poseidon elnevezésű művelet a görög-török szárazföldi és tengeri határokon egy másik példája az ilyen közös műveleteknek.

A Frontex által nyújtott támogatás a gyorsreagálású határvédelmi csapatoknak egy tagállam kérésére történő bevetése formájában is történhet. Ilyen csapatokat vetettek be 2010 novembere és 2011 márciusa között a görög-török szárazföldi határon is. A különböző tagállamokból érkező határőrökből álló gyorsreagálású határvédelmi csapatok műveleti parancsnokságát a vendéglátó tagállam látja el. A Frontex-rendelet felülvizsgálatát követően a Frontex által nyújtott támogatási lehetőségeket ésszerűsítették és növelték azáltal, hogy lehetőség nyílt kérni az európai határőrcsapatok bevetését.

A Frontex kapacitásépítő támogatást is képes nyújtani egy tagállam számára, hogy az megerősítse műszaki és humánerőforrás-kapacitáit határainak kezelése vagy a schengeni vívmányok szerinti más kötelezettségeinek való megfelelés érdekében, például az illegális migránsok visszatérésével kapcsolatban. A Frontex ilyen jellegű segítséget nyújtott Görögországnak, hogy az bővíthesse kapacitását az illegális migránsok visszatérésének kezelése terén.

Uniós finanszírozás

Az Európai Unió tagállamai közötti pénzügyi szolidaritás a határigazgatás terén az Európai Határok Alap biztosítja. A tagállamok számára a migránsok beáramlásának kezeléséhez nyújtott támogatásra közvetlen vagy közvetett hatással járó finanszírozás rendelkezésre áll más migrációval kapcsolatos uniós alap, nevezetesen a Visszatérési Alap, az Európai Menekültügyi Alap és az Európai Integrációs Alap révén is. A Bizottság által kezelt finanszírozás a nemzeti szinten (a nemzeti juttatások felhasználásával) vagy több tagállam bevonásával („közösségi fellépések”) szervezett tevékenységek számára történő éves kifizetések részeként vagy sürgősségi kifizetések formájában áll rendelkezésre. 2011-ben

Olaszország például a Külső Határok Alapból (és az Európai Menekültügyi Alapból) kapott sürgősségi finanszírozást, amely – legalább részben – segíti az országot abban, hogy megbirkózzon az észak-afrikai bevándorlók nagyarányú beáramlásának azon következményeivel, amelyekkel ebben az évben kénytelen volt szembenézni. A határállomásokon jelentkező hiányosságok elhárítása érdekében az elmúlt néhány évben Görögország, Málta, Spanyolország és Olaszország részesült támogatásban a Külső Határok Alap „különleges fellépései” révén.

A dél-mediterrán országokkal a migráció, a mobilitás és a biztonság érdekében folytatandó párbeszédről szóló közleményében a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az erős határigazgatás csak akkor lehetséges, ha mozgósítják a megfelelő uniós pénzügyi forrásokat. Ezen felül az Európa 2020 stratégia költségvetéséről szóló közleményében a Bizottság javasolta a belügyi politikáknak szánt finanszírozás rendkívül jelentős mértékben történő növelését – a 2014–2020 közötti időszakra összesen 8,2 milliárd euróra – annak biztosítása érdekében, hogy a migrációs kérdéseket megfelelően és kellő időben megoldják.

Egyéb támogatási intézkedések

Attól függően, hogy a kérdéses tagállam milyen körülményekkel kénytelen szembenézni, és különösen akkor, ha abba a tagállamba nagy számú menedékkérő érkezett, hasznosnak bizonyulhat, ha az Európai Menekültügyi Támogatási Hivaltól kér segítséget, esetleg menekültügyi támogató csoportok formájában, amelyek például technikai tanácsokkal szolgálhatnak a kérelmezők fogadása és a kérelmek feldolgozása tekintetében. Az elmúlt hónapokban Görögország ilyen jellegű kapacitásépítő támogatást kapott az Európai Menekültügyi Támogatási Hivaltól annak érdekében, hogy megerősítse menekültügyi rendszerét.

Hasonlóképpen, ha a kérdéses tagállam olyan kihívásokkal áll szemben, amelyeknek bűnügyi vonatkozásai vannak, megfelelő lehet az Europol segítségét kérni. Ha például bevándorlók csempészetével vagy emberkereskedelemmel foglalkozó bűnszervezetekről van szó, az Europol segítséget nyújthat az ilyen szervezetekkel szembeni hatékony intézkedések megtervezésében és hatékony végrehajtásában. Az elmúlt hónapokban az Europol Olaszországot támogatta azért, hogy kockázatelemzést készített arról, hogy a térség ingatag politikai helyzetét milyen mértékben használhatják ki bűnszövetkezetek, illetve terrorista hálózatok. További helyszíni támogatást nyújtott Olaszország számára Lampedusa szigetén, biztosítva a büntetőügyi adatbázisokhoz való való idejű hozzáférést és segítve az információgyűjtést.

Bizonyos körülmények között egy vagy több tagállam ad hoc támogatást tud nyújtani egy nehéz helyzetben lévő tagállam számára, különösen akkor, ha az ott bekövetkezett válsághelyzet közvetlenül érinti a segítséget nyújtó tagállamot, esetleg azért, mert határos tagállamokról van szó, vagy éppen azért, mert a segítséget nyújtó tagállam olyan konkrét kapacitással vagy szakértelemmel rendelkezik, amely a nehéz helyzetben lévő tagállam számára hasznosnak bizonyulhat.

Együttműködés harmadik országokkal

Az EU és ügynökségei helyzetükből adódóan számos lépést tehetnek a származási vagy tranzit harmadik országokkal folytatott együttműködés vagy párbeszéd érdekében azért, hogy segítsenek megerősíteni a határellenőrzést és visszatartani az Unióba áramló illegális bevándorlást. Az ilyen segítség a kérdéses harmadik országnak nyújtott pénzügyi vagy anyagi

segítség formáját is öltheti, például egy humanitárius válsággal küzdő ország támogatása céljából. Hasonlóképpen, a tagállamok támogathatók a harmadik országok bevonásával is, például az adott harmadik országból származó illegális bevándorlók visszafogadására irányuló párbeszédnek révén, illetve a migráció kezelésével kapcsolatos technikai segítségnyújtás formájában vagy egy regionális védelmi program végrehajtásával.

AZON KIVÉTELES HELYZETEK FŐBB TÍPUSAI, AMELYEKBE FELMERÜLHET A BELSŐ HATÁROKON TÖRTÉNŐ HATÁRELLENŐRZÉS ÁTMENETI VISSZAÁLLÍTÁSÁNAK LEHETŐSÉGE

Annak bemutatására, hogy a határellenőrzés belső határokon való ideiglenes és kivételes visszaállításának új rendszere hogyan működne a gyakorlatban, az alábbiakban olvasható azon helyzetek fő fajtáinak nem kimerítő leírása, amelyekben az ilyen intézkedések megfontolásra kerülhetnek, valamint azon eljárási lépések, amelyekhez ilyen esetekben folyamodni lehet.

Olyan előre látható események, amelyek nagy részben helyhez kötött, rövid távú hatással járnak

Amikor előre látható egy olyan esemény, amely szükségessé teheti a határellenőrzés belső határokon való ideiglenes és kivételes visszaállítását, a tagállam legalább hat héttel korábban eljuttat a Bizottsághoz és a többi tagállamhoz minden olyan információt, amely a visszaállítás okaira, körére és időtartamára vonatkozik. Amennyiben a kérdéses esemény a visszaállítási intézkedések bevezetése előtt csak kevesebb mint hat héttel látható előre, akkor azt a lehető leghamarabb be kell jelenteni. Ezt végrehajtási jogi aktusként a Bizottság határozata követi, amelyet a tervezett intézkedés szükségességét és arányosságát értékelő vizsgálóbizottsági eljárást követően fogadnak el (a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló 182/2011/EU rendelet¹¹ 5. cikke).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen típusú forgatókönyvek megfelelnek azoknak a helyzeteknek, amelyek legvalószínűbben indokolhatják a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását, például fontos sportesemények, politikai tüntetések, illetve nagy horderejű politikai találkozók kapcsán.

Sürgős, előre nem látott, rövid távú események

Természetükből adódóan előre nem láthatók egyes események, amelyek a biztonság vagy kritikus fontosságú közérdek védelme érdekében indokolhatják a drasztikus rövid távú intézkedéseket, ideértve a belső határokon történő határellenőrzés korlátozott időre való esetleges visszaállítását. Ez az eset állhat fenn például terrorista támadás vagy más jelentős bűncselekmények bekövetkeztével, amikor minden szükséges intézkedést meg kell tenni az elkövetők gyors elfogása érdekében.

Ilyen körülmények között a tagállamok azonnal visszaállíthatják a belső határokon történő határellenőrzést legfeljebb öt napig terjedő időszakra. Amennyiben a visszaállítást meg kívánják hosszabbítani, akkor erről a Bizottságot és a tagállamokat ennek megfelelően tájékoztatniuk kell. Az ilyen hosszabbításról a fent említett 182/2011/EU rendelet 8. cikkében foglaltak alapján különleges sürgősségi eljárás során születethet a legrövidebb időn belül határozat.

Az Unió külső határszakaszainak igazgatása terén tartósan mutató hiányosságok

¹¹ HL L 55., 2011.2.28., 13. o.

Egyes körülmények között szükséges lehet – egyéb intézkedések kiaknázását követő végső intézkedésként – egyes belső határokon történő határellenőrzések ideiglenes visszaállítására annak érdekében, hogy enyhítsék a tagállamnak a területéhez tartozó külső határszakasz ellenőrzésével kapcsolatos mulasztásai okozta káros hatásokat.

A határigazgatásban mutatkozó hiányosságokat az értékelési mechanizmus keretében készített jelentésben azonosítanak; e jelentés tartalmazná megszüntetésükre irányuló javaslatokat is. Az érintett tagállamnak az ajánlásoknak való megfelelés érdekében egy cselekvési tervet kellene készítenie, amelynek végrehajtását a Bizottság kísérné figyelemmel. A Bizottság felkérheti az érintett tagállamot arra, hogy olyan konkrét intézkedéseket hozzon, mint például a Frontex által nyújtott támogatás kérése, illetve egyes meghatározott határátkelők időszakos lezárása, bizonyos hiányosságok megszüntetése érdekében. Ha azonban ezek az intézkedések a hiányosságok megoldása tekintetében nem bizonyulnak elég hatékonynak, és ha ezen hiányosságok uniós vagy nemzeti szinten komoly fenyegetést jelentenek a közrend és a belső biztonság tekintetében, akkor a Bizottság határozhat a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról. Egy ilyen komoly lépés előtt a Bizottság teljes mértékben figyelembe veszi annak szükségességét és arányosságát, értékelve e lépés várható hatásait a személyeknek a schengeni térségben történő szabad mozgására.

A rövid, illetve hosszú távon várhatóan széleskörű hatással járó események

Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a harmadik országok állampolgárai tömegesen lépik át az egy vagy több tagállamhoz tartozó külső határt. Ez a más tagállamok területén illegálisan tartózkodó harmadik országok állampolgárainak váratlan és jelentős mozgását eredményezheti. Ilyen helyzetekben – ha a körülmények uniós vagy nemzeti szinten komoly fenyegetést jelentenek a közrendre és a belső biztonságra – fontolóra lehet venni az egyes belső határokon történő határellenőrzés végső intézkedésként történő ideiglenes visszaállítását. Az ilyen körülmények között a belső határokon történő határellenőrzést visszaállítani kívánó tagállam a fentiekben leírt módon kérelmet nyújthat be a Bizottsághoz az előre látható események tekintetében. A Bizottságnak a határozathozatal előtt konzultációt kell folytatnia a tagállamokkal és az érintett érdekelt felekkel, és meg kell győződnie arról, hogy a határellenőrzések visszaállítása az *egyetlen* hatékony intézkedés, figyelembe véve valamennyi, köztük az 1. mellékletben foglalt egyéb intézkedést.

Amennyiben a harmadik országok állampolgárai tömegesen lépik át a külső határokat, akkor az bizonyos körülmények között indokolja az egyes belső határokon történő határellenőrzés azonnali visszaállítását egy adott időtartamra, annak érdekében, hogy időben meg lehessen tenni azokat a szükséges lépéseket, amelyek biztosítják a közrendet és a belső biztonságot uniós vagy nemzeti szinten. Ilyen körülmények között egy tagállam az előre nem látható események bekövetkeztekor a fent említett módon visszaállíthatja a belső határokon történő határellenőrzést, legfeljebb öt napig terjedő időszakra. Amennyiben a visszaállítást meg kívánják hosszabbítani, akkor erről a Bizottságot és a tagállamokat ennek megfelelően tájékoztatnia kell; az ilyen hosszabbítás a 182/2011/EU rendelet 8. cikkében foglalt különleges sürgősségi eljárás során hagyható jóvá.

A kiválasztott belső határokon történő egyes célzott határellenőrzések visszaállítása biztosíthatja, hogy a jogellenesen tartózkodó harmadik országok állampolgárait elfogják és azok – lehetőleg önkéntes alapon, a 2008/115/EK irányelvben (visszatérési irányelv) foglalt feltételeknek megfelelően – visszatérjenek származási országukba vagy abba a tagállamba, amelyből átléptek, amennyiben erre lehetőség nyílik az ilyen visszatérések lehetőségéről rendelkező kétoldalú megállapodások révén. Mindez hozzájárul a bünszervezetek

tevékenységének akadályozásához is, különösen akkor, ha a kérdéses nagy számú migráns valószínűleg az Unión belül zajló csempészet vagy emberkereskedelem áldozata, illetve bűncselekmény résztvevője.