A BIZOTTSÁG (EU) 2017/1804 AJÁNLÁSA

(2017. október 3.)

a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

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

mivel:

(1) Egy belső határellenőrzés nélküli térségben a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása csak kivételes körülmények között rendelhető el, az e területet vagy annak egyes részeit, vagy egy vagy több tagállam közrendjét vagy belső biztonságát komolyan veszélyeztető helyzetekre való reagálás érdekében. Tekintettel arra, hogy a határellenőrzés fenti visszaállítása milyen hatással lehet a belső határellenőrzés nélküli térségben a szabad mozgás jogával rendelkező személyek és áruk összességére, az csak végső eszközként, az ideiglenes visszaállítás hatályára és időtartamára vonatkozó szigorú feltételek szerint rendelhető el.

(2) A Schengeni határellenőrzési kódex jelenlegi rendelkezései tartalmazzák a belső határellenőrzés gyors, legfeljebb két hónapra történő ideiglenes visszaállításának lehetőségét, amennyiben egy valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg (28. cikk). A kódex rendelkezik továbbá a határellenőrzés várható események esetén történő, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély miatti, legfeljebb hat hónapra való visszaállításáról (25. cikk). A Schengeni határellenőrzési kódex 28. és 25. cikkének együttes alkalmazása összesen legfeljebb nyolc hónapra teszi lehetővé a határellenőrzés visszaállítását. Továbbá, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető új veszély a szabályok újbóli alkalmazását (és ezáltal az ellenőrzések időtartamának újbóli kiszámítását) vonja maga után.

(3) A Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikkében szereplő különös eljárás legfeljebb két évig teszi lehetővé a belső határellenőrzést, amennyiben a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését a külső határellenőrzés végzése terén mutatkozó, a schengeni értékelés során feltárt tartós és súlyos hiányosságok veszélyeztetik. Az (EU) 2016/1624 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([1]) elfogadásával ezen eljárás akkor is alkalmazható, ha valamely tagállam nem hozza meg a sebezhetőségi értékelésből fakadóan szükséges intézkedéseket vagy nem működik együtt az Ügynökséggel a külső határoknál sürgős beavatkozást igénylő helyzetben.

(4) Jóllehet a jelenleg hatályos határidők az esetek túlnyomó többségében elegendőnek bizonyultak, a közelmúltbeli tapasztalatok azt mutatták, hogy egyes, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszélyek – mint például a terrorista veszély vagy az Unión belüli fontos, nem ellenőrzött továbbutazások – a fenti időtartamon túl is fennállhatnak.

(5) Az ilyen tartós jövőbeni veszélyek kezelése céljából a Bizottság javaslatot fogadott el a Schengeni határellenőrzési kódex vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról. A javaslat módosítja a Schengeni határellenőrzési kódex 25. cikkében az előrelátható események tekintetében meghatározott határidőt, és ezáltal elismeri, hogy indokolt lehet a visszaállított belső határellenőrzést a jelenlegi határidőt meghaladó, legfeljebb két évig meghosszabbítása. Továbbá, a javaslat a belső határokon végzett határellenőrzés további meghosszabbításának lehetőségéről is rendelkezik, amennyiben a belső biztonságot vagy a közrendet fenyegető veszély az említett határidőn túl is fennáll.

(6) Ezen új határidőkhöz a tagállamokra vonatkozó további eljárási követelmények vonatkoznak, amelyeket a belső határellenőrzés visszaállítása vagy meghosszabbítása előtt teljesíteni kell. A tagállamoknak értesítéseiket kockázatértékeléssel kell alátámasztaniuk, amely igazolja, hogy a belső határellenőrzés tervezett visszaállítása végső eszközként hozott intézkedés, és feltünteti, hogy a belső határellenőrzés hogyan járulna hozzá az azonosított veszély kezeléséhez. Továbbá, a Bizottságnak ezentúl véleményt kell kibocsátania minden olyan esetben, amikor

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 251., 2016.9.16., 1. o.).

a belső határellenőrzés meghaladja a hat hónapot. A bizottsági vélemény kibocsátása utáni konzultációs eljárásra vonatkozó rendelkezések ugyancsak módosulnak a célból, hogy tükrözzék az Európai Határ- és Parti Őrség és az Europol új szerepét, valamint biztosítsák, hogy az ilyen konzultációk eredményeit – különösen a szomszédos tagállamok bevonása tekintetében – kellően figyelembe vegyék. Mindezen módosítások célja az, hogy a belső határellenőrzés visszaállításához csak szükség esetén, és csak szükséges és indokolt időtartamon át folyamodjanak.

(7) A Schengeni határellenőrzési kódex javasolt változtatásai a jelenlegi rendelkezéseket veszik alapul. A Schengeni határellenőrzési kódex fent részletezett módosításának elfogadásáig ugyanakkor fontos, hogy a belső határokon végzett határellenőrzést visszaállítani kívánó összes tagállam teljes mértékben végrehajtsa a Schengeni határellenőrzési kódex hatályos rendelkezéseiben foglalt követelményeket, amelyek már most is előírják az ezen intézkedéshez folyamodni kívánó tagállamok számára, hogy először mérlegeljenek a határellenőrzés helyetti alternatív intézkedéseket, és működjenek együtt a szomszédos tagállamokkal.

(8) A Schengeni határellenőrzési kódex 26. cikke értelmében, mielőtt egy tagállam a belső határokon végzett ideiglenes határellenőrzés visszaállításáról vagy meghosszabbításáról dönt, meg kell vizsgálnia, hogy az adott intézkedés várhatóan milyen mértékben nyújt megfelelő megoldást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben, továbbá megvizsgálja az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát, figyelembe véve többek között, hogy az intézkedés várhatóan milyen hatást gyakorol a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására. A folyamatosan naprakésszé tett kockázatelemzésen és hírszerzésen alapuló célzott ellenőrzések ezért elősegítenék az ellenőrzések előnyeinek optimalizálását és azok szabad mozgásra gyakorolt negatív hatásainak korlátozását.

(9) Az érintett határszakaszokon visszaállított ellenőrzések által érintett tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy rendszeresen kifejezésre juttassák a határellenőrzések szükségességével kapcsolatos véleményüket annak érdekében, hogy megszervezzék az összes érintett tagállam közötti kölcsönös együttműködést, valamint hogy megvizsgálják, hogy az intézkedések arányba állnak-e a belső határokon történő ellenőrzés visszaállítására okot adó eseménnyel, és felmérjék a közrendet vagy belső biztonságot fenyegető veszélyt. Az ellenőrzések visszaállítása mellett döntő tagállamnak az ellenőrzések szükségességének vizsgálata és felülvizsgálata során figyelembe kell vennie e véleményeket, hogy az ellenőrzéseket folyamatosan az adott körülmények szerint igazítsa ki.

(10) A Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján a belső határellenőrzést visszaállító vagy meghosszabbító tagállamnak információkat kell biztosítania többek között a tervezett határellenőrzésekkel összefüggésben a többi tagállam által meghozandó intézkedésekről. Továbbá, a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikkének (5) bekezdése alapján a belső határon történő határellenőrzés visszaállítását tervező tagállam, a többi tagállam, különösen a határellenőrzések visszaállítása által közvetlenül érintett tagállamok, valamint a Bizottság együttes üléseket tarthatnak, hogy amennyiben szükséges, megszervezzék a tagállamok közötti kölcsönös együttműködést. A szomszédos országokkal való fenti kapcsolattartás keretében kívánatos korlátozni a szabad mozgásra gyakorolt hatást.

(11) mivel a belső határokon végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításához csak kivételes körülmények között és végső eszközként lehet folyamodni, a tagállamoknak először meg kell vizsgálniuk, hogy az azonosított veszélyt hatékonyan el lehetne-e hárítani a határellenőrzéstől eltérő, egyéb alternatív intézkedésekkel, és csak végső eszközként folyamodhatnak a belső határellenőrzés visszaállításához, amennyiben a határforgalom-ellenőrzésre irányuló enyhébb intézkedések nem képesek kielégítően kezelni az azonosított veszélyeket. A Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikkének (1) bekezdése alapján előírt értesítésükben az érintett tagállamoknak információkat kell biztosítaniuk a fentiek megfontolásának eredményéről és a határellenőrzés mellett szóló döntés okairól.

(12) E tekintetben a tagállamoknak minden szükséges erőfeszítést meg kell tenniük a schengeni térségen belüli arányos rendőrségi ellenőrzésekről szóló, 2017. május 12-i bizottsági ajánlás (C(2017) 3349 final) további és teljeskörű végrehajtása érdekében.

(13) Ezen ajánlást az alapvető jogok teljeskörű tiszteletben tartása mellett kell végrehajtani.

(14) Ezen ajánlás címzettje valamennyi olyan schengeni állam, amelyre nézve az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([1]) III. címében foglalt rendelkezések kötelezőek,

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

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

A SZABAD MOZGÁSRA GYAKOROLT HATÁS KORLÁTOZÁSA

A tagállamok közrendje vagy belső biztonsága védelmének szükségessége és a belső határellenőrzések nélküli térség nyújtotta előnyök közötti megfelelő egyensúly kialakítása érdekében a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását tervező tagállamoknak alaposan figyelembe kell venniük és rendszeresen értékelniük kell az alábbi szempontokat, amikor a Schengeni határellenőrzési kódex 26. cikke szerint megvizsgálják a belső határokon végzett határellenőrzés – Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 28. cikke szerinti – ideiglenes visszaállításának szükségességét és arányosságát:

a) a határellenőrzés visszaállításának várható hatása a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására;

b) a határellenőrzés visszaállításának várható hatása a belső piacra.

E célból a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását tervező tagállamoknak a Schengeni határellenőrzési kódex 27. cikkének (1) bekezdése szerinti értesítésben információkat kell biztosítaniuk azon vizsgálatuk eredményéről, hogy a belső határokon végzett határellenőrzés tervezett visszaállítása vagy meghosszabbítása milyen hatást gyakorol majd a szabad mozgásra és a belső piacra.

A belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítását tervező tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedéstől, amelyet nem indokol közrendet vagy belső biztonságot fenyegető, súlyos azonosított veszély. Az ideiglenes belső határellenőrzés visszaállítását például kizárólag azokra a határszakaszokra kell korlátozni, amelyek esetében erre a azonosított veszély elhárításához feltétlenül szükség van.

MEGOSZTOTT FELELŐSSÉG ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS

A szabad mozgásra gyakorolt hatás korlátozására vonatkozó célkitűzés tekintetében az ideiglenes belső határellenőrzést visszaállítani szándékozó tagállamoknak:

a) jó előre konzultálniuk kell a határellenőrzés tervezett visszaállítása által érintett tagállamokkal;

b) szoros és állandó együttműködést kell fenntartaniuk, lehetővé téve az ellenőrzések állandó felülvizsgálatát és kiigazítását a változó helyszíni igények és hatások figyelembevétele érdekében;

c) a határellenőrzések hatékony végrehajtása érdekében készen kell állniuk arra, hogy szükség esetén és indokolt esetben segítsék egymást.

ALTERNATÍV INTÉZKEDÉSEK ALKALMAZÁSA

Annak biztosítása érdekében, hogy a belső határokon végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállítását csak végső eszközként rendeljék el, amikor a közrendet vagy belső biztonságot fenyegető súlyos azonosított veszély más eszközökkel hatékonyan nem hárítható el, a tagállamoknak teljeskörűen végre kell hajtaniuk a schengeni térségen belüli arányos rendőrségi ellenőrzésekről szóló, 2017. május 12-i bizottsági ajánlást (C(2017) 3349 final).

Kelt Brüsszelben, 2017. október 3-án.

a Bizottság részéről

Dimitris AVRAMOPOULOS

a Bizottság tagja