



21.3.2018

## **MUNKADOKUMENTUM**

a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló  
Európai Parlamenti és Tanácsi rendeletre irányuló javaslatról COM(2017)0571  
– C8-0326/2017 – 2017/0245(COD)

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Tanja Fajon

## **Bevezetés**

E munkadokumentum célja, hogy kifejtse a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek<sup>1</sup> a *belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében* történő módosításáról szóló bizottsági javaslatra vonatkozó előadói észrevételek hátterét, valamint, hogy a jelentéstervezet előkészítése kapcsán felvázoljon – megvitatás céljából – néhány kiinduló álláspontot.

## **Háttér**

2017. szeptember 27-én az Európai Bizottság javaslatot tett a Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítására annak érdekében, hogy a tagállamok – akár öt éves időtartamra is – visszaállíthassák a belső határellenőrzést, amennyiben egy tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély áll fenn. A jelenlegi szabályok lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a belső határellenőrzést hat hónapra, vagy kivételes esetekben legfeljebb két évre visszaállítsák. Az időtartamok javasolt meghosszabbítása mellett a Bizottság további eljárási biztosítékokat javasolt, elsősorban kockázatértékelések formájában, amelyek célja annak biztosítása, hogy az ilyen belső határellenőrzések visszaállításához csak végső esetben folyamodjanak.

A Bizottság javaslatának indokolásában azt állítja, hogy 2015. szeptember óta „*az irreguláris migránsok továbbutazása, valamint a határon átnyúló terrorista veszély növekedése [...] miatt néhány tagállam kénytelen volt több alkalommal is meghosszabbítani a visszaállított határellenőrzéseket, néha egészen a hatályos jogi határidők kimerítéséig*”. Ezért úgy tűnik, hogy a Bizottság e javaslata a tagállamok jelenlegi gyakorlatának legalizálására irányult, amely már nem áll összhangban a Schengeni határ-ellenőrzési kódex jelenlegi rendelkezéseivel.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex (23) preambulumbekzdésében említettek szerint a schengeni vívmányok meglévő, jól megalapozott jogi kerete azon a vélelmen alapul, hogy „*a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának kivételes intézkedésnek kell maradnia, amelyre csak végső lehetőségként kerülhet sor, különleges, objektív kritériumokon és az uniós szinten figyelemmel kísért szükségesség értékelésén alapuló, szigorúan korlátozott hatállyal és időtartamra*”.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy azok a tagállamok, amelyek a belső határaik egészén vagy egy részén jelenleg ellenőrzést hajtanak végre, főként a 2015 óta bekövetkezett szabálytalan határátlépéseket követő szabálytalan továbbutazások kockázatával indokolják döntéseiket. A 2013. évi schengeni irányítási csomag részeként az uniós jogalkotók egyetértettek abban, hogy „*a migráció vagy az, ha harmadik országok állampolgárai nagy számban lépik át a külső határokat, önmagában nem tekintendő a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélynek*”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

<sup>2</sup> Az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló 2013. október 22-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (5) preambulumbekzdése.

## *Az előadó véleménye*

Kétségtelenül erős érvek szólnak amellett, hogy az Unióba irányuló irreguláris migráció – és a belső határellenőrzések nélküli schengeni térségen belül érvényesülő dominóhatás – annak köszönhető, hogy a közös európai menekültügyi rendszer nem volt képes kezelni a nemzetközi védelmet keresőket és nem reformálták meg a rendszert.

Egyes, belső határellenőrzéseket fenntartó tagállamok jelenlegi gyakorlata az előadó véleménye szerint, aránytalan, indokolatlan és gondatlan lehet, sőt akár visszaélést is megvalósíthat.

Az előadó sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy nem készült hatásvizsgálat a Schengeni határ-ellenőrzési kódex jelenleg vizsgált módosításjavaslatainak alátámasztására. A minőségi jogalkotáshoz hozzátartozik, hogy a jogalkotási javaslatok előtt hatásvizsgálatot kell végezni, és – tekintettel a jelenlegi szabályok fenntartása során tapasztalt nehézségekre – e javaslat tekintetében kifejezetten üdvözlendő lett volna egy ilyen értékelés végrehajtása.

Az előadó ezért határozottan elutasítja a Bizottság azon törekvéseit, hogy a belső határellenőrzések tekintetében legalizálják a tagállamok jelenlegi illegális gyakorlatát, és ennek a jelentéstervezetben is hangot fog adni. Az előadó úgy véli, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében történő bármilyen módosításának fő célja a jogi keret egyértelműbbé tételének kell lennie. A módosításoknak biztosítaniuk kell, hogy a belső határellenőrzések alkalmazása a tényleges szükségletekre reagáljon, arányos és időben korlátozott legyen, miközben garantálja a tagállamok számára azt a rugalmasságot, amely a valódi fenyegetések kezeléséhez szükséges. Az új szabályok nem ösztönözhetnek a belső határellenőrzés visszaállítására egyértelmű és objektív indokok nélkül és a szükségesnél hosszabb időtartamra.

Az előadó szeretné egyértelműbbé tenni és racionalizálni a jogi keretet és az alkalmazandó szabályokat annak érdekében, hogy a javuljon az átláthatóság és nyilvánvalóbb legyen, ha az említett szabályokkal esetleg visszaélnék. E tekintetben az egyértelmű szabályoknak jobban lehetővé kell tenniük a Bizottság számára, hogy a „Szerződés öréként” gyakorolhassa hatáskörét, különösen a kötelezettségeiket nem teljesítő tagállamokkal szembeni esetleges jogsértési eljárások mérlegelése során.

## ***Javasolt módosítások***

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. fejezetének jelenlegi szerkezete nem teszi lehetővé az alkalmazandó szabályok egyértelmű olvasatát. Az előadó ezért javasolja a jelenlegi tagolás felülvizsgálatát az alkalmazott szabályok koherenciájának, egyértelműségének és jobb végrehajtásának biztosítása érdekében.

A jelenlegi helyzettől eltérően a cikkek szerkezetének logikai elemeket tartalmazó teljes és különálló részekből álló rendszerbe kell rendeződnie. A 25. cikk aktuális tartalmát jobban összhangba kell hozni az „általános keret” címmel, és abban meg kell határozni azokat a főbb horizontális elveket, amelyek a belső határokon végzett határellenőrzésnek az előrelátható események esetén való ideiglenes visszaállítását szabályozzák. Nemcsak a következő eljárás egy részét kell meghatározni.

A jobb érthetőség érdekében fontos, hogy lényegüket és eljárásaikat tekintve különbséget tegyünk az azonnali cselekvést igénylő okból (28. cikk) visszaállított belső határellenőrzésre vonatkozó szabályok és a belső határellenőrzések nélküli terület általános működését veszélyeztető körülmények (a 29. cikk) között.

A belső határellenőrzések ideiglenes visszaállításának értékelésére vonatkozó kritériumokat megállapító 26. cikk tartalmát megfelelően ki kell terjeszteni annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamoknak kötelesek legyenek bizonyítani, hogy a határellenőrzés visszaállítása valóban végső megoldást jelentő intézkedés.

Ezután kell következnie a határellenőrzés előrelátható események esetében való ideiglenes bevezetésére vonatkozó eljárásokat szabályozó cikkeknek, amelyek konkrét szabályokat és biztosítékokat kell meghatározniuk az ellenőrzések kezdeti bevezetése és meghosszabbításuk tekintetében.

Ebben a szellemben a 27. cikknek rendelkeznie kell arról az eljárásról, amely a határellenőrzés legfeljebb 2 hónapos – további négy hónappal meghosszabbítható – kezdeti visszaállítására vonatkozik. A 27a. cikknek meg kell határoznia a határellenőrzések további, legfeljebb hat hónapos időtartamra való meghosszabbítására vonatkozó eljárást és kiegészítő biztosítékokat. Az előadó úgy véli, hogy az előrelátható események esetében a határellenőrzések teljes időtartama egyik cikk esetében sem haladhatja meg az egy évet.

Az előadó véleménye szerint a belső határellenőrzés visszaállítására vonatkozó időszakok – Bizottság által javasolt – meghosszabbítása nem ösztönözné a tagállamokat arra, hogy a tervezett intézkedéseket a fenyegetéshez feltétlenül szükséges és arányos mértékre korlátozzák.

Ezen túlmenően az előadó támogatja a határellenőrzések valamennyi meghosszabbításakor további eljárási biztosítékokkal járó, fokozatosan változó követelmények bevezetését.

A kezdeti két hónapot követő, első alkalommal történő meghosszabbításra vonatkozó követelményeknek – hasonlóan a Bizottság javaslatához – tartalmazniuk kell a tagállamok azon kötelezettségét, hogy részletes kockázatértékelést nyújtsanak be, valamint a belső határellenőrzés lehetséges visszaállítása által érintett tagállamok fokozott bevonását.

A határellenőrzés hat hónapon túli további meghosszabbítására kizárólag a meghosszabbítás engedélyezésére vonatkozó hivatalos tanácsi eljárást követően legyen lehetőség. Az előadó véleménye szerint a belső határokon végzett meghosszabbított ellenőrzések komoly következményekkel járhatnak a Szerződésekben foglalt szabad mozgáshoz való jog tekintetében, ezért az EU-nak nyomós érdeke fűződik ahhoz, hogy részt vegyen a szóban forgó jog egyes tagállamok általi „korlátozásában”. Emellett a Bizottságnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy bejelentés nélküli ellenőrzéseket hajtson végre a szabályok gyakorlati alkalmazására vonatkozóan, különösen az ellenőrzések huzamosabb időtartamra történő meghosszabbítása esetén.

Nem maradhat további félreértés a rendeletben a tekintetben, hogy a 29. cikk szerinti eljárás olyan nagyon különleges körülmények között alkalmazható, amelyek egyértelműen különböznek a 25., 27. és 28. cikkben említett indokoktól. Ezért nem szabad lehetővé tenni, hogy a 25., 27. és 28. cikkre hivatkozva önkényesen meghosszabbítsák a 29. cikk szerinti visszaállított határellenőrzést, amint az utóbbi cikkben foglalt rendelkezések által biztosított

valamennyi lehetőség kimerült.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság érdekében a nyilvánosságnak jobban tisztában kell lennie azzal, mi történik. A közrenddel vagy a belső biztonsággal kapcsolatos titoktartási követelmények tiszteletben tartása mellett több lehetőséget kell biztosítani annak érdekében, hogy nemzeti vagy európai szintű, nyílt megbeszéléseket folytassanak a schengeni térségen belüli belső határokon végzett határellenőrzések hatásairól. Ezek a megfontolások közvetlenül kapcsolódnak az Európai Parlament által a folyamatban betölthető szerep elemzéséhez.

Az előadó úgy véli továbbá, hogy az Európai Parlament jobb tájékoztatása és fokozottabb részvétele rendkívül kívánatos, többek között annak biztosítása révén, hogy megkapja a belső határellenőrzések nélküli területre hatást gyakorló határozatok demokratikus ellenőrzéséhez szükséges valamennyi dokumentumot.

A Parlamentet lehetőség szerint be kell vonni az eljárásba, többek között konzultáció útján, amelyhez a Parlament megfigyelőt nevezhet ki. E tekintetben a Parlament meghallgatásokat és/vagy strukturált párbeszédet is folytathat az uniós intézményekkel és az érintett tagállamokkal e cél elérése érdekében.