



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.11.27.
COM(2014) 711 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

**Hatodik féléves jelentés a schengeni térség működéséről
2014. május 1–október 31.**

1. BEVEZETÉS

A schengeni igazgatás megerősítéséről szóló, 2011. szeptember 16-i bizottsági közleményben¹ bejelentett és a Tanács által 2012. március 8-án támogatott elképzeléseknek megfelelően a Bizottság féléves jelentéseket nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni térség működéséről. A hatodik jelentés a 2014. május 1. és október 31. közötti időszakot fedi le.

2. HELYZETKÉP

2.1. A schengeni térség külső határain fennálló helyzet

A beszámolási időszakot két fő fejlemény jellemzi. Az egyik a földközi-tengeri térségen át Európába irányuló, folyamatos migráció, amely a nyári hónapokban tetőzött, és továbbra is emberéleteket követelt. A másik a schengeni térségen belüli jelentős mozgás, amelynek során a migránsok Olaszországba érkeznek, és innen próbálnak eljutni más tagállamokba.

A felderített illegális határátlépések összesített száma lényegesen megemelkedett a beszámolási időszak alatt (2014. május–október). Ez annak tudható be, hogy Olaszország minden eddiginél több illegális határátlépésről számolt be (a 2014 májusától júliusáig tartó időszakban az előző év azonos időszakához képest csaknem hatszor több esetet észleltek²). Összesen³ 81 270 esetben észleltek illegális határátlépést a beszámolási időszak első három hónapja során (2014. május és július között, vagyis abban az időszakban, amelyre vonatkozóan e jelentés összeállításakor rendelkezésre álltak az adatok). Ez csaknem két és félszer több, mint 2013 azonos hónapjaiban, amikor is 31 406 ilyen esetet észleltek, 2011 azonos időszakához viszonyítva pedig még nagyobb mértékű a növekedés.

A 2014 májusától júliusáig tartó időszakban Olaszország számolt be messze a legtöbb feltartóztatásról, a második helyen pedig Görögország állt. Az e három hónap során észlelt személyek főleg szíriai és eritreai állampolgárok voltak.

A 2014 májusától júliusáig tartó időszakban a földközi-tengeri térség középső része maradt a leggyakrabban használt útvonal, ahol 2013 azonos időszakához képest közel ötszörösére (több mint 48 000-re) emelkedett a felderített esetek száma⁴. A földközi-tengeri térség keleti részén húzódó útvonal volt a második leggyakrabban használt, és az itt felderített esetek száma – a görög határon felderített esetek számának növekedése következtében – 2013 azonos

¹ COM(2011) 561 végleges.

² Meg kell jegyezni, hogy az olasz haditengerészet 2013 októberében indította a Mare Nostrum műveletet.

³ Eltérő jelzés hiányában a 2. szakaszban szereplő adatok a Frontex Kockázatelemzési Hálózat információcsere-rendszeréből származnak, és mind a schengeni térségre, mind a schengeni tagjelölt országokra kiterjednek. Az adatok kizárólag a külső határokon (az ideiglenes külső határok kivételével) feltartóztatott, a határátkelőhelyek közötti területre illegálisan belépő vagy belépést megkísérlő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkoznak. A Horvátországra vonatkozó adatok az uniós csatlakozás időpontjától szerepelnek az összesítésben.

⁴ Meg kell jegyezni, hogy a szóban forgó útvonalra vonatkozó adatok rendszerint nem terjednek ki Apuliára és Calabriára, azonban a Mare Nostrum keretében észlelt migránsok némelyikét – a Szicílián tapasztalható logisztikai problémákból kifolyólag – apuliai és calabriai központokba szállították át, és őket ez utóbbi régióra vonatkozó adatokban tüntetik fel.

időszakához képest több mint kétszeresére emelkedett, míg a bolgár határon felderített esetek száma nem változott. Az Apulián, illetve Calabrián áthaladó útvonal volt a harmadik leggyakrabban használt, az észlelt esetek száma itt csaknem kilencszeresére⁵, több mint 13 000-re növekedett. Végül a nyugat-balkáni útvonalon történő mozgás – annak következtében, hogy a magyar határokon jelentősen visszaesett az észlelések száma – csaknem harmadára csökkent, ami nagyjából 3 300 észlelt esetet jelent.

A Bizottság a Bel- és Igazságügyi Tanács 2014. június 5-i ülése előtt nyilvánosságra hozta a földközi-tengeri térséggel foglalkozó munkacsoport munkájáról szóló közlemény végrehajtásáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumot⁶, amelyben áttekintést nyújtott a migrációs és menekültáramlás kezelése, illetve a mediterrán térségben a migránsok halálához vezető tragédiák megelőzése érdekében tett konkrét lépésekről.

A Bizottság továbbra is nyomon követte a menekültügyi rendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos helyzetet Bulgáriában és Olaszországban, és az érintett tagállamokkal együttműködve továbbra is figyelemmel kíséri a Dublin III. rendelet⁷ 33. cikke szerinti korai előrejelző, készenléti és válságkezelési mechanizmus használatának esetleges szükségességét. Emellett Görögországban folyamatban van a nemzeti menekültügyi és migrációs cselekvési terv végrehajtása, amely a 2014 decemberéig terjedő időszakra szól⁸. Meg kell jegyezni, hogy az említett tagállamok számottevő erőfeszítéseket tettek a helyzet stabilizálása és javítása érdekében, ugyanakkor további előrelépésekre van szükség.

Az ukrajnai válság kitörése óta az észlelt illegális határátlépések számát illetően nem következett be jelentős változás ezen a külső szárazföldi határszakaszon, és az észlelt esetek száma változatlanul alacsony maradt. A menedékjog iránti kérelmek száma ugyanakkor folyamatosan emelkedik, és az ukrán állampolgárok által uniós tagállamokban, illetve schengeni társult országokban benyújtott menedékjog iránti kérelem száma a 2014 májusától júliusáig tartó időszakban túllépte a 2 500-at (a 2013-as év azonos időszakához képest ez több mint tizenkétszeres növekedést jelent). Az ukrán állampolgárok illegális tartózkodásával kapcsolatos esetek száma is némileg megnőtt.

Jóllehet az ukrán állampolgárságú menekültek beáramlása csekély és észlelt illegális határátlépéseik száma alacsony, a tagállamokat és az uniós ügynökségeket felkérjük, hogy fordítsanak kellő figyelmet ezekre az esetekre, kiváltképp az Unió és a schengeni térség biztonságát érintő következményeikre.

⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy e jelentős növekedés nagyrészt a migránsok 2014. júniusi és júliusi áthelyezésének tudható be, amint az a 4. lábjegyzetben is szerepel.

⁶ SWD(2014) 173 final.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 26-i 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. A mechanizmus célja, hogy segítsen a tagállamoknak megbirkózni a menekültügyi rendszerükre nehezedő rendkívüli nyomással, illetve a menekültügyi rendszerük hiányosságaival, ezáltal kifejezésre juttatva a szolidaritást, valamint előmozdítva az adott tagállamban nemzetközi védelemért folyamodó menedékkérők helyzetét.

⁸ A Bizottság októberben szolgálati munkadokumentumot fogadott el, amelyben felméri a cselekvési terv végrehajtásának állását (SWD(2014) 316 final).

A Szíriából az EU-ba visszatérő külföldi harcosokat illetően a Bizottság elismeri, hogy ez a jelenség – különös tekintettel a harcosok külső határokon történő észlelésére – kihívás elé állítja a tagállamokat. A Bizottság meggyőződése, hogy a meglévő jogi keret megfelelő alapot nyújt a fenyegetés kezeléséhez, mind a személyek, mind az úti okmányok ellenőrzése tekintetében, és a rendelkezésre álló eszközöket teljes mértékben ki kell használni. A Bizottság ezért együttműködést folytat a tagállamokkal az uniós jog kínálta lehetőségek lehető legjobb kiaknázására vonatkozó közös megközelítés kidolgozása céljából.

2.2. A schengeni térségen belüli helyzet

A 2014 májusától júliusáig tartó időszakban az észlelt illegális tartózkodások száma 2013 azonos időszakához képest 35 %-kal, 108 712-re nőtt. Ebben az időszakban a legtöbb ilyen esetet Svédországban, majd ezt követően Németországban, Franciaországban és Spanyolországban jegyezték fel.

Amin az az ötödik féléves jelentésben is szerepel, a Frontex Kockázatelemzési Hálózat idén megkezdte a másodlagos mozgásokra vonatkozó adatgyűjtést. Meg kell jegyezni, hogy számos ország (Bulgária, Ciprus, Dánia, Finnország, Görögország, Izland, Málta, Portugália, valamint a schengeni térségen kívüli tagállam Írország) még nem nyújtott be adatokat (a 2014. októberi állás szerint). Ezen túlmenően sok tagállam hiányos adatokat küldött be, így lehetetlenné téve a migrációs útvonalak nyomon követését, holott éppen ez az adatgyűjtés központi célja. Elengedhetetlenül fontos, hogy a tagállamok maradéktalanul részt vegyenek az adatgyűjtésben, hiszen enélkül az elemzés nem lehet teljes.

2014. október 13. és 26. között zajlott az Unió/schengeni térségen belüli migrációs áramlásokra vonatkozó legutóbbi információgyűjtés, a „Mos Maiorum” művelet. A művelet az Európai Unió Tanácsának olasz elnöksége keretében valósult meg (a közelmúltbeli elnökségek alatt végrehajtott hét korábbi ilyen művelethez hasonlóan) azzal a céllal, hogy gyengítse az EU-ba történő illegális bevándorlást megkönnyítő bünszervezeti kapacitásokat, és az illegális határátlépésekre összpontosított. Információkat gyűjtött az illegális migránsok fő útvonalairól, az EU-ba irányuló embercsempészzel foglalkozó bünszervezetek működéséről, valamint a másodlagos mozgásokról. A művelet eredményeit a következő féléves jelentésben mutatjuk be.

3. A SCHENGENI VÍVMÁNYOK ALKALMAZÁSA

3.1. A belső határokon ideiglenesen visszaállított ellenőrzés esetei

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex⁹ 23. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok kivételes esetben, a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon egy olyan időtartamra, amely nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket. A 2014. május 1-jétől

⁹ Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 610/2013/EU rendelettel módosított 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról.

október 31-ig tartó időszakban három olyan eset fordult elő, amikor a tagállamok ideiglenesen visszaállították belső határaik ellenőrzését: Belgium június 1. és június 6. között (a G7-csúcstalálkozó miatt), Norvégia július 24. és július 31. között (terroristaveszély miatt), valamint Észtország augusztus 31. és szeptember 3. között (az Egyesült Államok elnökének látogatása miatt). E jelentés elkészítésének időpontjában csupán a belső határellenőrzés Norvégia általi ideiglenes visszaállításának eredményei voltak ismertek: több mint 165 000 személyt ellenőriztek, közülük 17 személy beléptetését megtagadták, 5 személyt őrizetbe vettek, és 12 személy menedékjogot kért. A norvég hatóságok értékelése szerint a fellépés szükséges és az azonosított veszéllyel arányos volt, és jelentős megelőző hatása hozzájárult Norvégia társadalmának biztonságához és érdekeinek védelméhez. A másik két ország hasonló intézkedéseinek eredményeit – amennyiben addig nyilvánosságra kerülnek – a következő féléves jelentésben ismertetjük. Emlékeztetjük a tagállamokat, hogy a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 29. cikke értelmében a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának eredményeire vonatkozó jelentésben be kell számolniuk különösen az előzetes vizsgálatról és a 23a., 25. és 26a. cikkben említett kritériumok betartásáról, az ellenőrzések operatív végrehajtásáról, a szomszédos tagállamokkal folytatott gyakorlati együttműködésről, az intézkedésnek a személyek szabad mozgását érintő hatásairól, valamint a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának eredményességéről, kitérve a határellenőrzés visszaállításának arányosságára vonatkozó utólagos értékelésre is.

Időközben a hollandiai hatóságok közzétették a holland belső határokon 2014. március 14. és 28. között (a hágai nukleáris biztonsági csúcstalálkozó miatt) ideiglenesen visszaállított határellenőrzésről szóló jelentést. Több mint 44 000 személyt ellenőriztek, 188 személy beléptetését különböző okokból megtagadták, 115 személyt őrizetbe vettek, és 39 személy menedékjogot kért. A holland hatóságok szerint a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása elősegítette a belső biztonság garantálását, és jelentős megelőző hatást gyakorolt a csúcstalálkozó alatt, így az esemény jelentős incidensek nélkül zajlott.

3.2. A belső határellenőrzés elhagyásának fenntartása

A schengeni vívmányoknak két olyan területe van, ahol gyakran kerül sor a szabályok állítólagos megsértésére: az egyik azzal függ össze, hogy a belső határ közelében végzett rendőrségi ellenőrzések a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatásúak-e (a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 21. cikkének a) pontja), a másik azon kötelezettséget érinti, miszerint meg kell szüntetni a belső határok közötti határátkelőhelyein zajló folyamatos forgalom akadályait (például a sebességkorlátozásokat) (a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 22. cikke). A 2014. május 1. és október 31. közötti időszakban a Bizottság négy esetben (Ausztria, Belgium, Olaszország és Szlovénia) folytatta a belső határellenőrzés megszüntetésére – különösen a folyamatos forgalom akadályainak megszüntetésére – vonatkozó előírások lehetséges megsértése kapcsán indított vizsgálatát. A Bizottság egy vizsgálatot lezárt (Németország vonatkozásában), és 2014 októberében felszólító levelet küldött Németországnak, mivel a német szövetségi rendőrségről szóló törvény állítólag nem felel meg a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 20. cikkének és 21. cikke a) pontjának. Végül, a légitársaságokat a belső határokat átlépő személyek szisztematikus ellenőrzésére kötelező cseh jogszabály kapcsán a

Bizottság lezárta a kötelezettségszegési eljárást¹⁰, mivel a Cseh Köztársaság jogszabály-módosítást hajtott végre az uniós joggal való összeegyeztethetőség érdekében.

3.3. Az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) kialakítása

A beszámolási időszak során megtörténtek az ahhoz szükséges előkészületek, hogy az európai határőrizeti rendszert a kezdeti 19 tagról mind a 30 schengeni országra kiterjesszék 2014. december 1-ig. 2014 folyamán nemzeti koordinációs központokat hoztak létre a fennmaradó 11 országban, és valamennyi schengeni ország előrelépést ért el a nemzeti helyzetkép továbbfejlesztése terén. A tervek szerint a Frontex 2014. november végéig a fennmaradó 11 országra is ki fogja terjeszteni az Eurosur kommunikációs hálózatot. A Frontex emellett megerősítette az együttműködést az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökséggel és az EU Műholdközpontjával az uniós szintű szolgáltatásnyújtás és információszolgáltatás – például a hajójelentési rendszerek és a műholdas képalkotás – területén. A Bizottság, a Frontex és a tagállamok tovább dolgoztak azon kézikönyv összeállításán, amely technikai és operatív iránymutatást tartalmaz az Eurosur végrehajtására és irányítására vonatkozóan. A Bizottság 2015-ben fogja elfogadni a kézikönyvet.

A beszámolási időszakban először volt arra példa, hogy az Eurosur-együttműködés keretében készült műholdfelvételek lehetővé tették a migránsok életének megmentését. Szeptember 16–17-én az Eurosur-keret révén – a hetedik keretprogram egyik projektjének támogatásával – alkotott műholdas képek lehetővé tették egy gumicsónak lokalizálását és megmentését, amely a Földközi-tengeren migránsokat (összesen 38 személyt, köztük nyolc nőt és három gyermeket) szállított, és három napot a nyílt tengeren töltött, egyre távolodva attól az övezettől, ahol a kutatási és mentési tevékenység eredetileg zajlott.

3.4. A schengeni vívmányok más részeinek állítólagos megsértései

A beszámolási időszakban a Bizottság egy vizsgálatot lezárt (a görög–bolgár határon fekvő egyik bolgár határátkelőhely kapcsán, amely korábbi információk szerint állítólag nem tett eleget a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex szükséges követelményeinek), és egy, az észti szárazföldi határral kapcsolatos új esetben pedig információt kért (a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex 5. és 7. cikkének összefüggésében a határátkeléskor érvényesített követelmények kapcsán). A Bizottság ezen túlmenően folytatta a Görögországot és Bulgáriát érintő vizsgálatot a külső határokon alkalmazott állítólagos visszatoloncolási gyakorlatok kapcsán, és megkezdte a Spanyolországból (Ceutáról és Melilláról) való tömeges kitelepítésekről szóló állítások kivizsgálását is.

A gibraltári határon a spanyol hatóságok által végzett ellenőrzések következtében tapasztalható túl hosszú várakozási időkkal kapcsolatban folyamatosan érkező panaszokra tekintettel a Bizottság látogatást tett a helyszínen, majd mind Spanyolország, mind az Egyesült Királyság számára ajánlásokat bocsátott ki az említett határon fennálló forgalmi helyzet és a dohánycsempészet kezelése érdekében (a részleteket lásd az ötödik féléves jelentésben). Spanyolország és az Egyesült Királyság egyaránt arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy számos intézkedést vezettek be vagy terveznek az ajánlások nyomon követésére. A

¹⁰ A részleteket lásd az ötödik féléves jelentésben.

Bizottság másodszor is a helyszínre látogatott, hogy jobban felmérhesse a két ország hatóságai által az ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. 2014. július 30-án további ajánlásokat címeztek mindkét országnak a jármű- és utasforgalom irányításának javítása, valamint a dohánycsempészet elleni hatékonyabb fellépés vonatkozásában. A Bizottság továbbra is szorosan nyomon követi a helyzetet, különösen azt, hogy a két tagállam miként hajtja végre az ajánlásokat, amelyek az adott határszakaszt naponta átlépő uniós polgárok helyzetét próbálják megkönnyíteni.

A visszatérésről szóló 2008/115/EK irányelv átültetése a nemzeti jogba

Az előző jelentés közzététele óta a schengeni országok közül utolsóként Izland is értesítést küldött az irányelv nemzeti jogba történő maradéktalan átültetéséről. A tagállamokban megállapított átültetési problémák többségét a vonatkozó jogi rendelkezések módosítása révén orvosolták. A Bizottság a jövőben is módszeresen nyomon követi az azonosított hiányosságokkal kapcsolatos fejleményeket, és szükség esetén vizsgálatot indít. A Bizottság kiemelt figyelemmel kezeli a néhány tagállamban még fennálló hiányosságokat, például az őrizetbe vétel egyes vonatkozásait és a független kitoloncolás-ellenőrző rendszerek hiányát. Ebben az összefüggésben a Bizottság néhány tagállammal szemben az elkövetkező hónapok folyamán kötelezettségszegési eljárás indítását helyezte kilátásba. Ezen túlmenően sok tagállamban van még mit tenni az őrizetbe vétel alternatíváinak következetesebb használata és az önkéntes távozás előmozdítása érdekében.

A kishatárforgalomról szóló 1931/2006/EK rendelet végrehajtása

A Bizottság a kishatárforgalmi rendszer 2006-os hatálybalépése óta figyelemmel kíséri a rendszer végrehajtását. A tagállamok és a szomszédos harmadik országok között létrejött kétoldalú megállapodások tekintetében a Bizottság folytatta a Szlovéniát érintő vizsgálatot, Horvátország kapcsán új vizsgálatot indított, továbbá folytatott egy Lettországgal, illetve egy Lengyelországgal szembeni kötelezettségszegési eljárást.

3.5. A schengeni értékelési mechanizmus keretében feltárt hiányosságok

A jelenlegi schengeni értékelési mechanizmus¹¹ keretében a tagállami szakértők, a Tanács Főtitkársága és a Bizottság rendszeresen értékeli a schengeni vívmányok tagállami alkalmazását.

2014. május 1. és október 31. között Svájcban schengeni értékelést végeztek a légi határok, a vízumok, az adatvédelem és a SIS/Sirene vonatkozásában. Jelenleg folyamatban van a jelentések véglegesítése, amelyek valószínűleg pozitív és negatív megjegyzéseket és ajánlásokat egyaránt tartalmaznak majd, többek között a SIS II figyelmeztetőjelzés-kategóriák és funkciók teljes körű végrehajtásának felgyorsítása terén (Svájc tervei szerint a SIS II végrehajtását csupán 2016 második felében – működésbe lépése után több mint három évvel – fejeznék be, a nemzeti rendőrségi nyilvántartások továbbfejlesztésével párhuzamosan).

¹¹ SCH/Com-ex (98) 26 def.

Tovább folynak az új schengeni értékelési mechanizmus előkészületei is. A schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról szóló 1053/2013/EU rendeletnek¹² megfelelően 2014 júliusában elfogadták az értékelésre vonatkozó szabványkérdőívet¹³. Októberben a 2014–2019 időszakra szóló többéves értékelési program¹⁴ alapján jóváhagyták a 2015-re vonatkozó éves értékelési programot, figyelembe véve egyrészt a Frontex által készített kockázatelemzést, másrészt az érintett uniós ügynökségek és szervek – például az Europol és az Alapjogi Ügynökség – által rendelkezésre bocsátott információkat. Ami a bejelentett látogatásokat illeti, az új mechanizmusok szerinti első értékelésekre 2015 februárjától kezdődően kerül majd sor. Időközben rendkívüli hangsúlyt fektettek az értékelést végző szakértők képzésének továbbfejlesztésére, ideértve a meglévő képzési tervek frissítését a korábban nem tárgyalt szempontok – mint például a visszatérés – beemelése révén.

3.6. A belső határok ellenőrzésének megszüntetése Bulgáriában és Romániában

A Tanács egyelőre nem tudott döntést hozni a belső határok ellenőrzésének megszüntetéséről e két állam tekintetében. A Bizottság változatlanul teljes mértékben támogatja Bulgária és Románia schengeni térséghez való csatlakozását.

4. KÍSÉRŐ INTÉZKEDÉSEK

4.1. A Schengeni Információs Rendszer (SIS) alkalmazása

A Bizottság szorosan nyomon követi a SIS második generációjának keretében 2013. április 9-től működő új figyelmeztetőjelzés-kategóriák és funkciók tagállami végrehajtását. A beszámolási időszak során jelentősen növekedett a tárgyak új kategóriáinak és az új funkcióknak a használata, mivel a tagállamok zömében már befejeződött a nemzeti rendőrségi nyilvántartás korszerűsítése, így a végfelhasználók már az új tárgykategóriákat is bevihetik a SIS II rendszerbe. Ez különösen Németország és Görögország esetében igaz.

A dán N.SIS (a központi SIS rendszerrel kommunikáló nemzeti adatrendszerek) elleni, a SIS II előrendszerét érintő hackertámadást követően teljes körű értékelés készült a nemzeti biztonsági intézkedések hatékonyságáról, amelynek eredményeként 2014 második negyedévében ajánlásokat adtak ki a SIS II biztonsági intézkedéseivel kapcsolatban. Az ajánlások között szerepel a biztonsági események bejelentésére vonatkozó, a schengeni térség egészére kiterjedő, teljeskörűen dokumentált eljárás kidolgozása, valamint egy biztonsági kapcsolattartó pontokból álló hálózat létrehozása az információcsere ösztönzése érdekében. Ez a hálózat végül az eu-LISA (a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség)

¹² HL L 295., 2013.11.6., 27. o.

¹³ A Bizottság 2014. június 18-i C(4657) 3683 végrehajtási határozata a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról szóló 2013. október 7-i 1053/2013/EU tanácsi rendelet 9. cikke szerinti szabványkérdőív létrehozásáról.

¹⁴ A Bizottság 2014. június 18-i C(2014) 3683 végrehajtási határozata a 2014–2019-re vonatkozó többéves értékelési programnak a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról szóló 2013. október 7-i 1053/2013/EU tanácsi rendelet 5. cikkével összhangban történő kialakításáról.

keretében jött létre. A tagállamok mellett erős ösztönzést kaptak arra, hogy rendszeresen ellenőrizzék saját biztonsági helyzetüket, és a SIS II operatív irányításával kapcsolatos semmilyen feladatot ne szervezzenek ki külső vállalkozókhoz.

A Bizottság vizsgálatot indított Lengyelország vonatkozásában, a SIS II külső határokon történő zavartalan működése, valamint az N.SIS fizikai biztonsága kapcsán.

Annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok töröljék a SIS II-ből az elavult figyelmeztető jelzéseket¹⁵, a Bizottság kezdeményezte, hogy a SIRENE-kézikönyvben¹⁶ részletesebben mutassák be a vonatkozó jogi rendelkezéseket. A SIS II továbbra is fontos szerepet játszott abban, hogy észleljék a terroristák és az utazó bűnözői csoportok útvonalait egy különleges figyelmeztetőjelzés-kategória révén, amely lehetővé teszi a személyek és bizonyos tárgykategóriák diszkrét és célirányos ellenőrzését, többek között a külföldi harcosok jelentette veszély esetében is. A Bizottság a SIS II tagállami végrehajtásával összefüggő gyakorlati intézkedéseket kezdeményezett, hogy a figyelmeztető jelzésekre építve felgyorsítsa az információcserét, ugyanakkor megőrizze az információk bizalmas jellegét.

4.2. A Vízuminformációs Rendszer (VIS) alkalmazása

A VIS a tervek szerint a tizenkettedik, tizenharmadik, tizennegyedik és tizenötödik régióban (Közép-Amerika, Észak-Amerika, a Karib-szigetek és Ausztrálázsia) 2014. május 15-én¹⁷, a tizenhatodik régióban (Nyugat-Balkán és Törökország) pedig 2014. szeptember 25-én¹⁸ kezdte meg működését. Az oroszországi vízumkiadás lényeges hatást gyakorol a VIS-re, ezért nagy erőfeszítésre lesz szükség annak biztosítása érdekében, hogy a következő beszámolási időszakban (2014. november 1-jétől 2015. április 30-ig) sor kerüljön a VIS Oroszországra való tervezett kiterjesztésére. Ennek előfeltétele, hogy sikeresen befejeződjön az ujjlenyomat-alapú műveleteket – például az azonosítást vagy a hitelesítést – támogató biometrikus rendszer kapacitásbővítése. A tervek szerint a VIS Örményországban, Azerbajdzsánban, Belaruszban, Grúziában, a Moldovai Köztársaságban és Ukrajnában is megkezdte működését a következő beszámolási időszak folyamán.

A VIS jól működik, és működésbe lépése óta 2014. július végéig csaknem 9 millió schengeni vízumkérelmet dolgozott fel, aminek alapján 7,5 millió vízumot bocsátottak ki. 2014. április 5-én kibővítették a VIS kapacitását arra készülve, hogy a határokon található konzuli irodák hamarosan kiterjedtebb tevékenységet fognak folytatni. A VIS kiterjesztésének ütemtervével összhangban további kapacitásbővítési intézkedéseket is előírányoztak. A tagállamoknak több erőfeszítést kell tenniük annak érdekében, hogy javítsák a tagállamok konzuli hatóságai által – az ötödik féléves jelentésben foglaltaknak megfelelően – a VIS-be bevezetett biometrikus és alfanumerikus adatok minőségét.

¹⁵ A részleteket lásd az ötödik féléves jelentésben.

¹⁶ A Bizottság 2013. február 26-i 2013/115/EU végrehajtási határozata, HL L 71., 2014.3.14.

¹⁷ A Bizottság 2014. május 7-i 2014/262/EU végrehajtási határozata a Vízuminformációs Rendszer (VIS) tizenkettedik, tizenharmadik, tizennegyedik és tizenötödik régióban történő megkezdése tekintetében az időpont meghatározásáról.

¹⁸ A Bizottság 2014. augusztus 28-i 2014/540/EU végrehajtási határozata a vízuminformációs rendszer (VIS) működése kezdőidőpontjának a tizenhatodik régió tekintetében történő meghatározásáról.

A schengeni határátkelőhelyeken 2014. október 11-től kötelezővé vált az ujjlenyomatok használata azon vízümbirtokosok ellenőrzése során, akiknek az adatait (köztük adott esetben az ujjlenyomatait) a VIS-ben tárolják. Az új intézkedés végrehajtásával kapcsolatban egyelőre túl korai volna megalapozott következtetéseket levonni. A várakozások szerint az első következtetések a következő beszámolási időszak vége felé válnak majd elérhetővé. A jelenlegi szakaszban fontos, hogy a tagállamok megfelelően tájékoztassák az utazókat a határátkelőhelyekre vonatkozó új követelményről.

4.3. Vízümpolitika és visszafogadási megállapodások

Az 539/2001/EK rendelet szerinti felfüggesztési mechanizmus és felülvizsgált viszonyossági mechanizmus

Mindedig egyetlen tagállam sem kérte a 2014 januárjától hatályos új felfüggesztési mechanizmus¹⁹ aktiválását. Az ugyancsak 2014 januárjától hatályos viszonyossági mechanizmus előírásaival összhangban 2014. április 12-én az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétették az öt tagállam (Bulgária, Horvátország, Ciprus, Lengyelország, Románia) által benyújtott, öt harmadik ország (Ausztrália, Brunei Darussalam Állam, Kanada, Japán és az Egyesült Államok) vonatkozásában fennálló vízümviszonyosság nélküli helyzetről szóló értesítéseket. A felülvizsgált viszonyossági mechanizmus keretében biztosított lehetőségek mérlegelésekor egy sor tényezőt figyelembe kell venni, köztük a harmadik országokat illetően tett lépéseket is. A Bizottság a fent említett tagállamokkal konzultálva javaslatot tett az adott harmadik ország, az érintett tagállam(ok) és a Bizottság rendszeres háromoldalú találkozóinak bevezetésére annak érdekében, hogy megvitassák az aktuális helyzetet, és – lehetőleg időkerettel kiegészítve – meghatározzák azon további teendőket, amelyek nyomán a lehető leghamarabb megvalósul a teljes mértékű vízümviszonyosság. Ausztráliával, Japánnal, az Egyesült Államokkal és Kanadával 2014. május és július között tartották az első ilyen találkozókat. 2014. október 10-én a Bizottság jelentést adott ki az aktuális helyzetről²⁰.

Vízumliberalizáció utáni ellenőrzési mechanizmus a nyugat-balkáni országok számára

A 2014. május és július közötti időszakban (amelyre nézve az adatok rendelkezésre állnak²¹) a 2013. év ugyanezen három hónapjához képest 40 %-kal nőtt az öt nyugat-balkáni vízümentes ország²² állampolgárai által a schengeni térségben, illetve a schengeni tagjelölt országokban benyújtott menedékkérelmek száma (a 2014. február–április közötti

¹⁹ A mechanizmust bevezető jogszabály: az Európai Parlament és a Tanács 1289/2013/EU rendelete a külső határok átlépésekor vízümkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 347., 2013.12.20.). A részleteket lásd az ötödik féléves jelentés 4.3. szakaszában, amely részletesen bemutatja az új felfüggesztési mechanizmust és a felülvizsgált viszonyossági mechanizmust.

²⁰ A Bizottság jelentése az egyes harmadik országokkal szemben a vízümpolitika területén fennálló viszonyosság nélküli helyzet értékeléséről, [C\(2014\) 7218 final, 2014.10.10.](#)

²¹ Ebben a fejezetben az Eurostat adatbázisában 2014. október 21-én elérhető adatokat használtuk (a júliusi adatok Ciprusra nem terjednek ki).

²² 2009 vége óta Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegró és Szerbia biometrikus útlevelel rendelkező állampolgárai az 539/2001/EK rendelettel összhangban vízümentesen utazhatnak az EU tagállamaiba. Albánia és Bosznia-Hercegovina állampolgárai számára ugyanezen feltételek mellett 2010. december 15. óta biztosított az uniós tagállamokba történő vízümentes utazás lehetősége.

időszakhoz képest 7 %-os a növekedés). A leginkább érintett tagállamok listájának élén továbbra is Németország áll, amely az említett időszakban a szóban forgó öt ország állampolgárai által benyújtott csaknem 15 000 kérelemből több mint 11 000-et kezelt. A második helyen Svédország és Franciaország állt (egyenként körülbelül 1 000 kérelem), majd Belgium következett (több mint 400 kérelem). A nyugat-balkáni menedékkérők legnépesebb csoportját változatlanul a szerb állampolgárok alkotják (a menedékkérők 41 %-a), utánuk pedig az albán állampolgárok következnek (25 %). Az öt nyugat-balkáni ország menedékkérői a schengeni térségben, illetve a schengeni tagjelölt országokban menedékjog iránti kérelmet benyújtó összes személy 10 %-át tették ki – ez az arány az előző év azonos időszakában is hasonló volt (9 % körül).

A hatékony és tisztességes menekültügyi eljárások biztosítása érdekében a menekültügyi vívmányok több diszkrecionális jellegű rendelkezést is tartalmaznak, amelyek eljárási könnyítéseket tesznek lehetővé a valószínűleg nem kellően megalapozott menedékjog iránti kérelmek kezelése során. A közös európai menekültügyi rendszert alkotó átdolgozott jogi eszközök megerősítették és világosabbá tették ezeket a rendelkezéseket. Minden tagállamnak a menekültügyi vívmányokban meghatározott időkereteken belül értékelést kell készítenie arról, hogy teljesülnek-e a rendelkezések alkalmazásának feltételei, és amennyiben igen, döntenie kell esetleges alkalmazásukról és annak mikéntjéről.

A Bizottság tervei szerint 2014 végéig közzéteszik a nyugat-balkáni országokra vonatkozó, vízumliberalizáció utáni ellenőrzésről szóló ötödik jelentést.

Visszafogadási és vízumkönnyítési megállapodások, vízumliberalizáció

Az EU és Törökország közötti visszafogadási megállapodás ratifikációs folyamata mindkét fél részéről lezárult, és a megállapodás 2014. október 1-jén hatályba lépett. Az EU és Törökország közötti vízumliberalizációs párbeszéd összefüggésében a 2014. március–június időszakban Törökországban tett szakértői látogatások során információt gyűjtöttek arról, hogy az ország milyen mértékben tesz eleget a vízummentes rendszer bevezetésére vonatkozó ütemtervben meghatározott referenciaértékeknek. A Bizottság 2014. október 20-án számolt be megállapításairól²³.

Miután az Oroszországi Föderáció megsértette Ukrajna szuverenitását és területi integritását, az állam-, illetve kormányfők 2014. március 6-án nyilatkozatot adtak ki Ukrajnáról²⁴, aminek nyomán az Oroszországgal folytatott vízumliberalizációs párbeszédet felfüggesztették.

A Moldovai Köztársaság biometrikus útlevéllel rendelkező állampolgáraitra vonatkozó vízummentesség 2014. április 28-i hatálybalépése óta a nyilvántartott információk szerint nem került sor a vízummentes rendszerrel való jelentős visszaélésre a moldovai állampolgárok részéről (a 2014. augusztus végi adatok alapján).

Az Azerbajdzsánnal kötött visszafogadási és vízumkönnyítési megállapodások 2014. szeptember 1-jén léptek hatályba. A Belarusszal folytatott visszafogadási és vízumkönnyítési

²³ COM(2014) 646 final.

²⁴ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

tárgyalásokat illetően 2014. június 12–13-án megtartották a technikai tárgyalások első körét, és előreláthatólag még idén sor kerül a második tárgyalási körre is. Július 30-án a Bizottság jóváhagyás céljából a Tanács elé terjesztette a Tunéziával kötendő visszafogadási és vízumkönnyítési megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalási irányelvek tervezetét.

2014. július 17-én a Bizottság ajánlást nyújtott be a Tanácsnak, amelyben felhatalmazást kért a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok alóli mentességről szóló tárgyalások megnyitására 16 kis karib-tengeri és csendes-óceáni szigetországgal, valamint az Egyesült Arab Emírségekkel.

A Grúziával létrehozott közös vízumügyi és visszafogadási bizottság 2014. június 4-i, illetve az Örményországgal létrehozott hasonló bizottság 2014. szeptember 10-i ülése alátámasztja, hogy mindkét ország tekintetében jól halad az uniós vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodás végrehajtása.

5. AZ ELŐTTÜNK ÁLLÓ ÚT: MEGFONTOLANDÓ KÉRDÉSEK

A féléves jelentések célja, hogy megteremtsék az Európai Parlamenten és a Tanácson belüli rendszeres párbeszéd alapját, és ezáltal hozzájáruljanak a politikai irányítás és az együttműködés megerősítéséhez a schengeni térségben. Amint azt az első jelentésben is hangsúlyoztuk, elengedhetetlen, hogy az európai intézmények továbbra is éber figyelemmel kísérjék a schengeni térség működését, és készen álljanak az esetlegesen felmerülő kihívások kezelésére. Az eszmecsere előmozdítását illetően a Bizottság e jelentés közzétételének időpontjában azt a nézetet képviseli, hogy az e jelentésben bemutatott alábbi kérdések különösen érdemesek arra, hogy napirendre tűzzék őket:

1. Mennyire felkészültek a tagállamok és az ügynökségek az EU keleti szárazföldi határain történő illegális határátlépések esetleges jelentős növekedésére;
2. Az európai szomszédságban fennálló jelenlegi helyzet fényében a schengeni térség működésének erősítése céljából szóba jöhető további intézkedések;
3. A tagállamoknak a VIS használata során eddig szerzett tapasztalatai a schengeni térségen belül észlelt, okmányokkal nem rendelkező migránsok – menedékkérel iránti kérelem feldolgozása vagy visszatérési eljárás kezdeményezése céljából történő – azonosításával kapcsolatban.