

Brüsszel, 2020.11.25.
COM(2020) 779 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

**az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és
monitoringmechanizmus működéséről**

Első többéves értékelési program (2015–2019)

{SWD(2020) 327 final}

1. BEVEZETÉS

Franciaország, Németország és a három Benelux-állam 1985. június 14-én aláírta a Schengeni Megállapodást, amelynek értelmében megszűntek a belső határellenőrzések az említett tagállamok között. Napjainkban, 35 évvel később, a schengeni térség az Európai Unió egyik legnagyobb vívmányának tekinthető. A megállapodás azáltal könnyítette meg a szabad mozgást, hogy belső határellenőrzések nélküli átjárást¹ tett lehetővé 400 millió uniós polgár és az Unió területén legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgár, valamint az áruk és a szolgáltatások számára, ami jelentős szociális és gazdasági² előnyökkel járt társadalmaink szempontjából.

A jól működő schengeni térség feltétele a schengeni vívmányok helyes és hatékony végrehajtása, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom megléte. A külső határok modern, egységes és kiemelkedően hatékony igazgatására, valamint bizonyos kompenzációs intézkedésre (úgy mint a bűnüldöző hatóságok hatékony együttműködése, hatékony vízum- és visszatérési politikák és az átfogó Schengeni Információs Rendszer) van szükség annak érdekében, hogy megóvjuk az állampolgárok biztonságát, csökkentsük a tagállamok közötti jogellenes mozgások kockázatát és növeljük a nemzeti hatóságok közötti szinergiát.

Kulcsfontosságú egy olyan megbízható nyomonkövetési rendszer megléte, amelynek segítségével ellenőrizhető, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre a schengeni vívmányokat, illetve fejlesztési javaslatok fogalmazhatók meg a megvalósítással kapcsolatosan. Ezen okból 1998-ban a Schengeni Egyezmény részeként a szerződő felek egy Állandó Bizottságot hoztak létre azzal a feladattal, hogy azonosítsa a schengeni rendszer megvalósítását érintő hiányosságokat, és megoldásokat javasoljon³. A Schengeni Egyezménynek az uniós jogi keretrendszerbe való beépítését követően a Tanács átvette a koordinációs szerepet, és rendszeres időközönként értékelések készültek, amelyeket a tagállamok képviselői a Tanács egy képviselőjével, valamint a Bizottság egy megfigyelőjével kiegészülve hajtottak végre⁴.

2015-ben az új schengeni értékelési és monitoringmechanizmus értelmében⁵ a folyamat koordinációs és átfogó szervezési feladatait a Bizottságra ruházták át. A mechanizmust azonban továbbra is megosztott feladatkör jellemzi, amelyben a Bizottság a tagállamok szakértőivel együttesen végzi el az értékeléseket. A szakértői értékelés a schengeni értékelő folyamatok alapvető része, mivel megszilárdítja az elszámoltathatóságot, az eredmények tulajdonjogát és a bizalmat. Az értékelés során feltárt hiányosságok megoldására vonatkozó

¹ A tagállamokon kívül a schengeni térség tagjai közé tartozik még Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein (az úgynevezett schengeni társult országok). Írország ugyan nem tartozik bele a schengeni térségbe, de az ország 2021. január 1-jétől alkalmazza a schengeni vívmányokat. Az Egyesült Királyság sem volt a schengeni térség tagja, de a schengeni vívmányokat részlegesen alkalmazza. Bár a schengeni vívmányok kötelező érvényűek Bulgáriára, Horvátországra, Ciprusra és Romániára nézve, ezen országok vonatkozásában még nem szűnt meg a belső határellenőrzés. E jelentés mindezekre az országokra tagállamként hivatkozik.

² A 2016-os becslések szerint a belső határellenőrzések teljes körű visszaállítása évente 5–18 milliárd EUR közvetlen költséggel terhelné az EU gazdaságát, COM(2016) 120 final.

³ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98) 26 def.) (HL L 239., 2000.9.22., 138. o.).

⁴ Lásd a Tanács 2014. december 5-i következtetéseit a schengeni értékelés Tanácson belüli hagyományáról, valamint a Tanács új mechanizmus szerinti szerepéről és felelősségről.

⁵ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (HL L 295., 2013.11.6., 27. o.) (SCH-EVAL-rendelet), amely 2015-ben lépett hatályba.

ajánlásokat a Tanács bocsátja az érintett tagállamok rendelkezésére a Bizottság javaslata alapján.

A mechanizmus napjainkban aktuálisabb, mint valaha. 2015 óta a schengeni térség folyamatos nyomás alatt áll, ma pedig már egy teljesen más világgal kell szembenéznünk, mint a schengeni rendszer létrehozásának idejében. Az Európa szomszédságában és az azon túl elhelyezkedő területek esetében tapasztalható instabilitás, a 2015-ös menekültügyi válság rendkívüli körülményei, a Covid19-válság és a terrorfenyegetettség mind megfontolást és nyomon követést kívánnak.

A schengeni térség megfelelő működésének egyik feltétele, hogy egy, a működésének értékelésére és a fejlesztések hatékony megvalósításának biztosítására szolgáló, teljes mértékben célravezető eszköz álljon a rendelkezésre. Az új mechanizmus értelmében már minden érintett tagállam értékelésre került az első többéves értékelési programban foglaltakkal összhangban. E jelentés, a SCH-EVAL-rendeletben⁶ megfogalmazott jelentéstételi kötelezettséggel összhangban, a schengeni vívmányok végrehajtásának jelenlegi helyzetét ismerteti az értékelések eredményei, valamint a megvalósított ajánlások alapján. A jelentés alapul szolgál a mechanizmus felülvizsgálatához kapcsolódó azon megfontolásokhoz is, amelyekkel biztosítható, hogy minden, a folyamatban – mint a schengeni rendszer működésének értékelésére és a fejlesztések hatékony megvalósításának biztosítására alkalmas eszközben – rejlő lehetőség maradéktalanul kiaknázható legyen.

A múltbeli tapasztalatok egyik tanulása az volt, hogy a schengeni térség létrehozása és fenntartása napi szintű közös erőfeszítést kíván a tagállamok és az uniós intézmények részéről annak érdekében, hogy az uniós polgárok teljes mértékben kihasználhassák a belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség által kínált előnyöket. A Bizottság célja a schengeni fórum megalakításával éppen a schengeni rendszerrel kapcsolatos ügyekre irányuló, valamennyi érintett szereplőt magában foglaló konkrét együttműködés elősegítése, valamint a bizalom újjáépítése volt. A schengeni vívmányok végrehajtása jelenlegi helyzetének, valamint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működésének ismertetésével e jelentés a november 30-i, első schengeni fórum eszmecseréihez kíván megfelelő alapot szolgáltatni.

2. A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI FOLYAMAT

2.1. A schengeni értékelési folyamat

A schengeni vívmányok egy olyan széles körű és gyorsan fejlődő szabályrendszert, valamint olyan kompenzációs intézkedéseket foglalnak magukban, amelyek a belső határellenőrzések hiányát hivatottak ellensúlyozni. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus a schengeni vívmányok azon országok általi végrehajtását követi nyomon, amelyek egészében vagy részlegesen alkalmazzák a schengeni vívmányokat⁷. Ugyanakkor azon országok kapacitásának értékelését is magában foglalja, amelyeknek esetében a belső határellenőrzések még nem szűntek meg a schengeni vívmányok teljes alkalmazásának megfelelően⁸. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus különösen a külső határok, a visszatérés, a

⁶ A SCH-EVAL-rendelet 20. és 22. cikke.

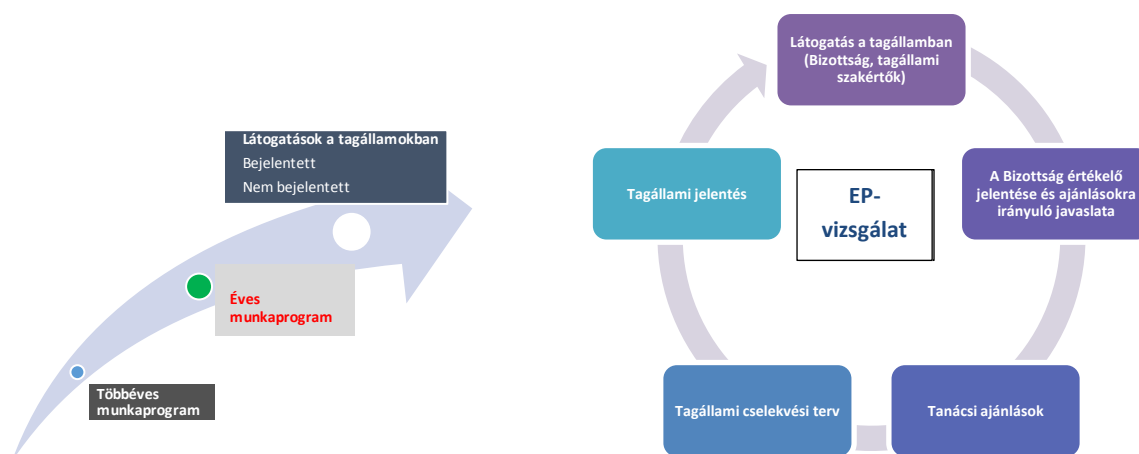
⁷ A SCH-EVAL rendelet 1. cikke.

⁸ Ez Ciprusra és Horvátországra vonatkozik. Ahogyan a SCH-EVAL-rendelet (28) preambulumbekzdése kimondja, Bulgária és Románia tekintetében az értékelés a 2005. évi csatlakozási okmány 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően lezárult, és a SCH-EVAL-rendelet 1. cikkének b) pontja szerinti ellenőrzésre nem kerül sor.

vízumpolitika, a rendőrségi együttműködés, a Schengeni Információs Rendszer (SIS), az adatvédelem, valamint a belső határellenőrzések megszüntetésének területét érintő intézkedések megvalósítását értékeli.

A Bizottság a többéves és éves programot követően ötéves ciklusokban hajt végre értékeléseket **a tagállamok szakértőinek, valamint olyan uniós ügynökségek képviselőinek a részvételével**, akik megfigyelőként vesznek részt a folyamatban. Minden tagállamot legalább ötévente egyszer értékelnek. Szükség szerint kiegészítő, *ad hoc* jellegű értékelésekre is sor kerülhet *előre be nem jelentett* értékelések, illetve *megismételt látogatások* formájában. A *tematikus értékelések* olyan kiegészítő értékelési eszközök, amelyek a schengeni vívmányok meghatározott részeinek alkalmazását egy időben vizsgálják több országban. Az alábbi ábra az ötéves értékelési folyamatot szemlélteti.

SCH-EVAL-ciklus (ötéves)



Az értékelő jelentéseket a Schengen Bizottság (amelyben valamennyi tagállam képviselteti magát) elé terjesztik, és – amennyiben véleménye kedvező – a Bizottság fogadja el őket⁹. A Bizottság javaslatára a Tanács elfogadja az értékelési jelentésekben feltárt hiányosságok kezelésére irányuló ajánlásokat, ezzel lezárva az értékelés **első szakaszát**. A nyomon követés céljából az érintett tagállam köteles egy olyan cselekvési tervet benyújtani, amely felsorolja a Tanács ajánlásainak megvalósítását célzó korrekciós intézkedéseket. A Bizottság az adott értékelési szakértőkkel együttműködve értékeli a cselekvési terveket. Az értékelt ország köteles a haladásról háromhavonta jelentést benyújtani. Amennyiben valamennyi korrekciós intézkedés megvalósításra került, a Bizottság befejezi a **második szakaszt** lezáró értékelést.

⁹ 182/2011/EU rendelet (HL L 55., 2011.2.28., 13. o.).

Schengeni értékelési mechanizmus – lépések



Vannak olyan *súlyos hiányosságok*, amelyekről a Bizottságnak haladéktalanul tájékoztatnia kell a Tanácsot az értékelő jelentés lezárásakor, és amelyeknek esetében rövidebb határidők érvényesek a nyomon követésre nézve. Az értékelt országoknak a Tanács ajánlását követő egy hónapon belül be kell nyújtaniuk cselekvési tervüket. A Bizottság fontolóra veheti a *helyszíni látogatás megismétlését* is a feltárt hiányosságok megoldására irányuló intézkedések megvalósításának ellenőrzése céljából. Amennyiben továbbá az értékelő jelentés azt állapítja meg, hogy az értékelt ország súlyosan elhanyagolja kötelezettségeinek teljesítését, és a Bizottság az ellenőrzés során úgy találja, hogy ez a helyzet továbbra is fennáll, a Bizottság elindíthatja a Schengeni határellenőrzési kódex 29. cikke szerinti eljárást, amely végső lépésként a belső határellenőrzések visszaállítására vonatkozó ajánlást is eredményezhet, amennyiben az erre vonatkozó feltételek mind teljesülnek.

2.2. Az első többéves értékelési program

2015 és 2019 között **több mint 200 értékelő látogatásra**¹⁰ került sor a schengeni térségben¹¹

¹⁰ Négy esetben az értékelések kizárólag kérdőíveken, nem pedig a kérdőívek és a helyszíni látogatások együttes alkalmazásán alapultak. Ezek közé tartozik Liechtenstein visszatéréssel (2015) és Málta SIS-szel kapcsolatos (2016) értékelése, valamint Horvátország értékelése a löfegyverekre vonatkozó jogszabályoknak való megfelelés (2016), illetve a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (2017) terén. A külső határok területére vonatkozó értékelések a legtöbb esetben több helyszíni látogatást is szükségessé tettek.

¹¹ A schengeni térség 26 tagállamán kívül a mechanizmus Horvátország arra vonatkozó értékelésére is kiterjedt, hogy az ország mennyire áll készen a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására. Ciprus értékelése 2019-ben indult, és jelenleg is tart. Írországot az adatvédelem, míg az Egyesült Királyságot a SIS vonatkozásában értékelték.

és 27 külső államban¹². Utóbbi esetében a cél a vízumpolitika végrehajtásának ellenőrzése volt. 29 *előre be nem jelentett látogatás* és 8 *megismételt látogatás* történt 15 államban, amelyek az adatvédelem és a rendőrségi együttműködés kivételével valamennyi szakpolitikai területet lefedték. Két *tematikus értékelésre* is sor került: 2015-ben a vízumpolitika területére vonatkozó helyi schengeni együttműködést, 2019/2020-ban pedig az integrált határigazgatás nemzeti stratégiáit vizsgálták.

A Bizottság **198 értékelő jelentést** fogadott el, a Tanács pedig több mint **4 500 ajánlást** fogalmazott meg a tagállamok számára ezen értékelő látogatások alapján. Azonban csupán 45 értékelést zártak le, és számos, a 2019-ben végrehajtott értékelésekre vonatkozó értékelő jelentés és ajánlás még elfogadásra vár.

Az első ötéves időszakban kiemelt hangsúlyt kapott az olyan munkamódszerek kidolgozása, amelyekkel javítható az értékelések minősége, hatékonysága és következetessége. A nemzeti szakértők központi szerepének tükrében a fő feladat **az igényekre szabott képzés** továbbfejlesztése volt, amely már a korábbi értékelő rendszer óta rendelkezésre áll. A szakértőknek az értékelő csapatokban való részvételük vonatkozásában jelenleg az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) és az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (CEPOL) biztosít képzéseket a Bizottság és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) oktatóinak támogatásával. A képzések a külső határokra, a visszatérésre, a rendőrségi együttműködésre és a Schengeni Információs Rendszerre vonatkozó külön modulokat tartalmaznak. A következetes értékelés biztosítása érdekében szabványosított **ellenőrzőlisták** is készültek.

A képzések szervezésével, a schengeni értékelések éves programjainak előkészítését szolgáló kockázatelemzések elkészítésével, valamint az értékelésekben megfigyelőként való részvételükkel **az uniós ügynökségek**¹³ jelentős mértékben járultak hozzá a folyamathoz. 2016-ban az Európai Határ- és Parti Őrségről (Frontex) szóló rendeletben¹⁴ előírt sebezhetőségi értékelések bevezetésével egy kiegészítő minőségellenőrző eszköz is alkalmazásra került a külső határok igazgatása terén. Ezek a Frontex által végrehajtott éves sebezhetőségi értékelések áttekintést nyújtanak az országok külső határok igazgatását illető műveleti képességeiről, kiegészítve a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust. Az adott ország értékelésekor ezeket is figyelembe veszik.

Az ajánlások végrehajtását a Belső Biztonsági Alap, valamint a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap keretében biztosított **pénzügyi támogatás** segítette. A tagállamokat a nemzeti programjaikban hozzáférhető források olyan jellegű elosztására (újraelosztására) ösztönözték, amely előtérbe helyezi az értékelő jelentések által feltárt hiányosságok megoldását szolgáló intézkedéseket¹⁵.

3. A SCHENGENI VÍVMÁNYOK VÉGREHAJTÁSÁNAK JELENLEGI HELYZETE

¹² A közös vízumpolitika terén végzett értékelésekre általában külső államokban kerül sor, mivel a schengeni vízumkérelmeket rendszerint a tagállamok külföldön található konzulátusai dolgozzák fel.

¹³ A folyamatban részt vevő ügynökségek közé jelenleg a Frontex (külső határok igazgatása, vízum és visszatérés), az Europol és a CEPOL (rendőrségi együttműködés, SIS), valamint az eu-LISA (SIS) és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) (visszatérés) tartozik. Az európai adatvédelmi biztos (EDPS) – bár nem számít ügynökségnek – megfigyelőként szintén szerepet vállal.

¹⁴ HL L 251., 2016.9.16., 1. o.

¹⁵ Lásd az 515/2014/EU rendelet 12. cikkét (HL L 150., 2014.5.20., 143. o.).

3.1. *Az első többéves értékelési program ideje alatt tett főbb megállapítások és elért eredmények*

Az elmúlt öt év értékeléseinek megállapításai alapján elmondható, hogy **a tagállamok általánosságban véve** minden vizsgált szakpolitikai területen **eleget tesznek a schengeni vívmányok alapvető rendelkezéseinek**. **Az értékelések azonban arra is rámutattak, hogy ismétlődő hiányosságok tapasztalhatók a tagállamokban**, valamint a schengeni vívmányok végrehajtásának következtelenségei okán a tagállamokat **egyaránt eltérő gyakorlatok** jellemzik. Ezek az eltérések meggyengítik az összhang és egységesség mértékét, és végső soron **a schengeni térség megfelelő működését is befolyásolhatják**.

Az értékelések számos ismétlődő hiányosság azonosítására és kezelésére is lehetőséget adtak. Számos tagállam tanúsított pozitív és proaktív hozzáállást az értékelések során feltárt hiányosságok orvoslása terén. Egyes esetekben a tagállamok már azelőtt elkezdtek a korrekciós intézkedések kidolgozását, mielőtt a Tanács elfogadta volna az ajánlásait. Azokban az esetekben továbbá, amikor a jelentés „súlyos hiányosságokra” mutatott rá, a *megismételt látogatások* tanulsága alapján a tagállamok gyors intézkedéseket hoztak a legsúlyosabb hibák kezelésére. Ez is alátámasztja, hogy a tagállamok kötelezettségeinek és feladatainak szoros nyomon követése, valamint a tagállamok gyors fellépése alapvető fontosságú a schengeni vívmányok megfelelő és hatékony végrehajtásához.

Ismétlődő hiányosságok és a fejlesztésre szoruló területek:

- a vonatkozó schengeni vívmányok hiányos vagy nem megfelelő átültetése, végrehajtása és alkalmazása,
- a megfelelő számú személyzet hiánya, valamint nem megfelelő képesítés és/vagy képzés,
- egymástól eltérő és következtelen nemzeti gyakorlatok a schengeni vívmányok végrehajtásának következtelenségei okán,
- elaprózott adminisztratív struktúrák a különböző hatóságok elégtelen koordinációjával és integrációjával párosulva, valamint
- a schengeni térségen belüli együttműködést gátló gyakorlati, technológiai és szabályozási akadályok.

Az értékelésekből nyert megállapítások **az uniós politika megerősítésének egyik alapját képezték** az elmúlt néhány évben, és így **meghatározó mértékben járultak hozzá a schengeni vívmányok további fejlesztéséhez**, valamint azok megfelelő és összehangoltabb megvalósításának biztosításához. Az eredmények hozzájárultak a visszatérések hatékonyságának javításáról szóló, 2017. március 7-i bizottsági ajánlás¹⁶ megfogalmazásához, valamint alapot szolgáltattak az átdolgozott visszatérési irányelvhez, illetve a visszatérési kézikönyv¹⁷ felülvizsgálatához. Széles körben alkalmazták őket a vízümpolitika területét érintő jogalkotási javaslatokban, valamint a vízumkódex-kézikönyv továbbfejlesztéséhez is. Alapvető fontosságúak voltak a Schengeni Információs Rendszer jogi keretének fejlesztése, valamint a Schengeni határellenőrzési kódex szisztematikus ellenőrzési kötelezettséget bevezető módosításának szempontjából. A tagállamok nemzeti integrált határigazgatási stratégiáinak tematikus értékelése során született eredmények továbbá elősegítik majd a többéves európai integrált határigazgatási ciklus kialakítását is, melynek célja a nemzeti és uniós szintű határigazgatási stratégiai szemlélet megszilárdítása.

¹⁶ A Bizottság (EU) 2017/432 ajánlása (HL L 66., 2017.3.11., 15. o.).

¹⁷ C(2017) 6505.

3.2. Az egyes szakpolitikai területekre vonatkozó konkrét megállapítások

3.2.1. A külső határok igazgatása

A jól működő, belső határellenőrzések nélküli térség a külső határok közös, egységes és kiemelkedően hatékony igazgatását követeli meg. Az egy országban tapasztalható, külső határok igazgatását érintő hiányosságok minden tagállamra hatással lehetnek, majd ezt követően akár az egész schengeni térség működését veszélyeztethetik. A külső határok igazgatásának értékelése ebből kifolyólag a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus kulcsfontosságú eleme.

Az ezt a területet szabályozó **legfőbb jogalkotási aktus** a Schengeni határellenőrzési kódex¹⁸. Az Unió előtt álló új kihívások eredményeképpen az elmúlt öt évben az e jogi keret megerősítését célzó, kiegészítő kezdeményezések kerültek bevezetésre, ideértve az uniós polgárok releváns adatbázisok lekérdezésével történő szisztematikus ellenőrzését a külső határokon¹⁹, az új Frontex-rendelet elfogadását 2016-ban²⁰ és későbbi felülvizsgálatát 2019-ben az Eurosur- rendelet beemelésével²¹, valamint az Unió külső határainak igazgatására szolgáló integrált rendszer fokozatos kifejlesztését (európai integrált határigazgatás) is.

A külső határok igazgatásának értékelése a következő fő elemeket fedi le: a külső határok ellenőrzése a tengeri és légikikötőkben, valamint a szárazföldi határátkelőhelyeken, külső határőrizet, az európai integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiák, illetve elképzelések, kockázatelemzés, ügynökségközi és nemzetközi együttműködés, nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus, a külső határok igazgatására szolgáló kapacitások (személyzet és felszerelés), valamint infrastruktúra.

A Schengeni határellenőrzési kódex 21. és 29. cikkének értelmében, amennyiben a schengeni értékelő jelentés tartósan fennálló, súlyos hiányosságokat tár fel a külső határok ellenőrzésének végrehajtásában, az a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását vonhatja maga után. Az első többéves értékelési program során ezt az intézkedést egyszer alkalmazták. 2015 őszén az egyik tagállamban²² végrehajtott, be nem jelentett látogatás olyan, súlyos hiányosságokat tárt fel a külső határok igazgatása terén, amelyek a belső határellenőrzések nélküli térség általános működésére nézve is kockázatosnak voltak tekinthetők²³. Ennek eredményeképpen öt tagállam együttesen visszaállította a belső határokon történő határellenőrzéseket²⁴. A Tanács ajánlásokat fogadott el az adott tagállam számára szükséges intézkedésekről, amely a SCH-EVAL-rendelet előírásaival összhangban cselekvési tervet és eredményjelentéseket nyújtott be²⁵. A 2016-ban végrehajtott értékelés már jelezte, hogy a súlyos hiányosságokat a tagállam orvosolta.

¹⁸ A módosított (EU) 2016/399 rendelet (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.).

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról (HL L 74., 2017.3.18., 1. o.). Bevezetésre került a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek úti okmányainak releváns adatbázisok lekérdezésével történő szisztematikus ellenőrzése.

²⁰ (EU) 2016/1624 rendelet (HL L 251., 2016.9.16., 1. o.). 2019-ben hatályon kívül helyezte az (EU) 2019/1896 rendelet (HL L 295., 2019.11.14., 1. o.).

²¹ 1052/2013/EU rendelet (HL L 295., 2013.11.6., 11. o.).

²² Görögország.

²³ COM(2016) 120.

²⁴ A Tanács (EU) 2016/1989 végrehajtási határozata (HL L 306., 2016.11.15., 13. o.).

²⁵ COM(2017) 570.

A külső határok igazgatásával kapcsolatosan elvégzett 42 értékelés alapján elmondható, hogy **a tagállamok javarészt megfelelően hajtják végre a Schengeni határellenőrzési kódexben foglaltakat, és a vívmányokkal összhangban hajtják végre a külső határok igazgatását.** Jelentős fejlődést sikerült elérni a tagállamok külső határok igazgatására vonatkozó stratégiai megközelítéseinek harmonizálása terén is az integrált határigazgatási rendszer fokozatos bevezetése által. Bár négy tagállam²⁶ esetében kerültek azonosításra súlyos hiányosságok, ezek az országok gyorsan gondoskodtak a leglényegesebb hibák kezeléséhez szükséges intézkedésekről. Jelenleg ezen a területen egy tagállam esetében sem tapasztalható súlyos hiányosság, de néhány tagállamnak továbbra is olyan sajátos kihívásokkal kell szembenéznie, amelyek gyors intézkedést kívánnak. E pozitívumok ellenére azonban a tagállamok külső határokra vonatkozó igazgatása még mindig nem garantál egységes szintű ellenőrzést az Unió külső határain, melynek oka az egymástól eltérő gyakorlatokban, valamint a külső határok igazgatását illető, számos kérdés terén tapasztalható eltérő megközelítésekben keresendő.

E tekintetben néhány **ismétlődő hiányosság** volt tapasztalható. Bizonyos tagállamokban az integrált határigazgatásra vonatkozó *stratégiai tervezés* nem megfelelő, ami csökkent mértékű intézményközi együttműködést, a különböző, külső határok ellenőrzéséért felelős hatóságok hatásköreinek átfedését, illetve az erőforrások elosztásának szétszórtságát eredményezi. Ezek a hiányosságok csökkenthetik a külső határok igazgatásának működési hatékonyságát, valamint a reagálási képességet. A tagállamok *kockázatelemzéseinek* elkészítése, amely a külső határok igazgatásának egyik fő irányítási eszköze, továbbra is eltéréseket mutat. Nem minden tagállam végez a meglévő és harmonizált közös integrált kockázatelemzési modellen (CIRAM) alapuló, átfogó kockázatelemzést. Ez a modell biztosítja, hogy minden tagállam egységesített, magas színvonalú kockázatelemzési termékeket állítson elő a külső határok igazgatása és a visszatérések vonatkozásában.

Bár a külső határokon végzett ellenőrzések általános minősége jónak mondható, továbbra is különbségek tapasztalhatók a tagállamokon belül és közöttük is. A valamennyi külső határátkelőhelyet jellemző, egységes és szisztematikus ellenőrzés, valamint a hatékony külső határőrizet biztosítása során a legtöbb országnak a forrásokhoz, képzésekhez és a műveleti tervezéshez kapcsolódó kihívásokkal kell szembenéznie. A legtöbb tagállam azonban képes volt fenntartani a külső határok ellenőrzésének általános minőségét ezen kihívások ellenére is. A különböző információs rendszerek bevezetése által generált, érkezés előtti információk, valamint a kockázatelemzések eredményei nem épültek be hatékonyan a külső határok ellenőrzési folyamataiba. Az értékelések ezenkívül ismétlődő hiányosságokat tártak fel a *külső határőrizet*, illetve a *helyzetismeret* terén is. Vannak olyan tagállamok, ahol a felügyeleti rendszerek nem fedik le az ország külső határának egészét, korlátozott az információcsere az érintett, külső határok őrizetért felelős hatóságok között, illetve az EUROSUR-rendelet²⁷ végrehajtása csak korlátozott mértékben valósul meg. *Az alapvető jogok megsértéséről* szóló állítások egyes országokban aggodalomra adnak okot, és szoros nyomon követést igényelnek.

Az elmúlt öt évben a megállapított hiányosságok jelentős részét sikeresen orvosolták, a Bizottság pedig a rendőrségi ellenőrzések alkalmazását, illetve a bűnüldöző hatóságok schengeni térségen belül együttműködését ösztönözte a belső határokon történő

²⁶ Görögországon kívül 2017-ben az értékelések súlyos hiányosságokat tártak fel a külső határok igazgatása terén Spanyolország, Svédország és Izland esetében is. 2019-ben ismételt látogatásokra került sor Svédországban és Izlandon.

²⁷ 1052/2013/EU rendelet (HL L 295., 2013.11.6., 11. o.).

határellenőrzések hatékony alternatívájaként²⁸. Ugyanakkor a tagállamok az elért fejlődés ellenére is újra és újra visszaállították a belső határokon történő határellenőrzéseket a Schengeni határellenőrzési kódex 25. és 28. cikkére hivatkozva, amely a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély okán lehetővé teszi a belső határokon történő határellenőrzés azonnali visszaállítását. A közelmúltban a schengeni térséget újabb próba elé állította a Covid19-világjárvány kitörése. E helyzet tükrében a krízisre a Bizottság beavatkozása révén kísérelt meg a tagállamokkal együttes, összehangolt választ adni, amely többek között a belügyminiszterekkel tartott videokonferenciák szervezésének, a belüggyel foglalkozó Covid19 Koordinációs Csoport üléseinek, a határigazgatási intézkedésekre, a zöld sávokra és a határ menti ingázók helyzetének megkönnyítésére vonatkozó iránymutatások²⁹ kiadásának, valamint az Unió kívüli országokból az EU-ba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról szóló tanácsi ajánlásra³⁰ irányuló javaslat formájában valósult meg. Ezek a közelmúltbeli események ismételten megerősítették, hogy egy ellenállóbb és hatékonyabb schengeni térségre van szükség, amelynek a hatékonyabb irányítás is a része kell, hogy legyen.

3.2.2. *Közös vízumpolitika*

A külső határok igazgatásához szervesen kapcsolódó közös vízumpolitika két fő célkitűzéssel rendelkezik. Első célja, hogy a tagállamok számára átfogó migrációs és biztonsági értékelést tegyen lehetővé azon harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, akik a schengeni térségbe való beutazáskor, rövid távú tartózkodás esetében (bármely 180 napos időszakban legfeljebb 90 nap) vízumkötelezettség alá esnek. Másodszor, jogi garanciákat biztosít a kérelmezőknek a hatékony és tisztességes vízumeljárásra vonatkozóan, elősegítve ezáltal a jogszerű utazást, valamint az emberek közötti kapcsolatokat.

Az ezt a szakpolitikai területet szabályozó **legfőbb jogalkotási aktusok** közé tartozik a közös és összehangolt vízumkérelem-feldolgozási szabályokat megfogalmazó Vízumkódex³¹, a vízuminformációs rendszerről (VIS) szóló rendelet³², valamint az (EU) 2018/1806 vízumrendelet³³.

A közös vízumpolitikával kapcsolatosan elvégzett 29 értékelés alapján elmondható, hogy a tagállamok javarészt megfelelően valósítják meg a közös vízumpolitikát, és **a vízumok kiadásáról, illetve elutasításáról szóló döntéseik általánosságban véve kellően megalapozottak.**

Két tagállamban azonban nemrégiben súlyos hiányosságokra derült fény³⁴. Mindemellett, a közös keretszabályozás ellenére, a tagállamok vízumkiadási gyakorlatai továbbra is számos szempontból eltérnek. A konzulátusi alkalmazottak a schengeni vízumokra sokszor még mindig „nemzeti” vízumként tekintenek. A tagállamok közötti versengés a „vonzó piacokon”, valamint a „vízum-shopping” gyengíti a schengeni térség közös utazási területként való értelmezését.

²⁸ C(2017) 3349.

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115.

³¹ 810/2009/EK rendelet (HL L 243., 2009.9.15., 1. o.).

³² 767/2008/EK rendelet (HL L 218., 2008.8.13., 60. o.).

³³ HL L 303., 2018.11.28., 39. o.

³⁴ Súlyos hiányosságokra derült fény Finnország 2018-as értékelése, valamint Hollandia 2019-es, be nem jelentett értékelése során.

E tekintetben **ismétlődő hiányosságok** voltak tapasztalhatók. A tagállamok gyakorlatai még mindig eltérnek egymástól a *vízumok érvényességének* meghatározása és a benyújtandó *támogató dokumentumok* terén, annak ellenére is, hogy a Bizottság jogilag kötelező erejű, összehangolt listákat fogadott el ezekre vonatkozóan. A *kérelmek elbírálása* nem minden esetben bizonyult kellően alaposnak, különösen, ami a központosított döntéshozatalt illeti. Az *alkalmazottak nem megfelelő képzése, valamint a munkaerőhiány* számos konzulátus esetében megfigyelhető volt, és ez bizonyos helyeken ahhoz vezetett, hogy a Vízumkódex által előírt határidőket az adott konzulátusok nem tudták betartani. A *külső szolgáltatók* igénybevétele elterjedt, tevékenységeik ellenőrzése azonban nem minden esetben bizonyult megfelelőnek, és a szerződések, illetve gyakorlatok sem feleltek meg mindig a jogi előírásoknak. Ismétlődő hiányosságnak számított az *ujjnyomatok* szisztematikus gyűjtése még azokban az esetekben is, ha a kérelmezőktől az elmúlt öt év során már vettek ujjnyomatot. A feltételekről és eljárásokról szóló, nyilvánosság számára *elérhetővé tett információk* bizonyos esetekben szintén hiányosnak vagy elavultnak minősültek.

A vízumkérelmezési eljáráshoz kapcsolódó adatcserét támogató adatbázis, a *Vízuminformációs Rendszer (VIS)* bevezetése jelentős előrelépést jelentett a vízumeljárás tekintetében. A rendszerben rejlő lehetőségek teljes kihasználását azonban gyengíti a Vízuminformációs Rendszerben rögzített adatok számos esetben nem megfelelő minősége, az, hogy a nemzeti ügykezelő rendszerek nem mindig igazodnak a Vízumkódexhez, illetve a Vízuminformációs Rendszer munkafolyamataihoz, a megfelelő informatikai képzés hiánya, valamint a rendszer bizonyos funkcióinak korlátozott ismerete.

Az elmúlt öt évben a megállapított hiányosságok jelentős részét sikeresen orvosolták. A Vízumkódex 2020-ban alkalmazandóvá vált módosításai³⁵ továbbá megoldást igyekeznek kínálni számos, a fentiekben említett problémára, valamint a jogszerűen utazók számára biztosított gyorsabb és egyértelműbb eljárások révén igyekeznek erősíteni a közös vízumpolitika összehangolt végrehajtását³⁶.

3.2.3. Visszatérés

A harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérését kezelő rendszer megléte a jól működő európai menekültügyi és migrációkezelési rendszer alapvető alkotóeleme.

A visszatérési irányelv³⁷ a visszatérést szabályozó **legfőbb jogalkotási aktus**, amely lefekteti a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak hatékony és tisztességes visszatérésével kapcsolatos közös normákat és eljárásokat. Az irányelv jelentős rugalmasságot biztosít a tagállamoknak a végrehajtásának érdekében alkalmazott konkrét, nemzeti szintű intézkedések tekintetében, ami a tagállamok által használt különböző rendszereket és megközelítéseket eredményez.

A visszatérési irányelv egy hibrid jellegű eszköz, mivel mind az olyan harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való jelenlétének esetében alkalmazandó, aki a Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott beutazási feltételeknek nem vagy már

³⁵ (EU) 2019/1155 rendelet (HL L 188., 2019.7.12., 25. o.).

³⁶ Főleg annak biztosításával, hogy a vízumkérelmeket legfeljebb hat hónappal és legkésőbb tizenöt nappal az utazás előtt lehessen benyújtani; lehetővé téve, hogy a vízumkérdőívet elektronikus úton is ki lehessen tölteni és alá lehessen írni; azáltal, hogy harmonizált megközelítést vezet be a kedvező „vízumelőélettel” rendelkező rendszeres utazók többszöri beutazására jogosító vízum kiállítására, amelynek érvényességi időtartama fokozatosan növekedni fog, egytől öt évig terjedően.

³⁷ 2008/115/EK irányelv (HL L 348., 2008.12.24., 98. o.).

nem felel meg, mind pedig az olyan esetekben, amikor az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételek nem teljesülnek. A Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott beutazási feltételeknek nem vagy már nem megfelelő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó alkalmazásának tekintetében a visszatérési irányelv a schengeni vívmányok rendelkezéseinek továbbfejlesztéseként értelmezhető³⁸.

A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus ebből kifolyólag vezetett be a visszatérésre vonatkozó olyan értékeléseket is, amelyek biztosítják, hogy a visszatérési irányelvet a tagállamok megfelelően hajtsák végre³⁹.

A visszatérésre vonatkozóan végrehajtott 31 értékelés alapján elmondható, hogy a **tagállamok visszatérés-kezelési rendszerei általánosságban véve megfelelnek a visszatérési irányelvben foglaltaknak**. Súlyos hiányosságok nem voltak tapasztalhatók. Néhány országban azonban a visszatérések végrehajtását negatívan befolyásoló gyakorlati és normatív akadályok voltak azonosíthatók. Az értékelések továbbá konkrét hibákat és strukturális gyengeségeket is feltártak azon értékelt tagállamok visszatérés-kezelési rendszereiben, amelyeknek az országukba illegálisan beutazó és ott illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok nagy száma miatt jelentős kihívásokkal kellett szembenézniük.

Néhány **ismétlődő hiányosság** volt tapasztalható. Az egyik fő probléma a *visszatéréshez kapcsolódó tevékenységekre vonatkozó, megbízható statisztikai információk hiánya*, ami megnehezíti a nemzeti visszatérés-kezelési rendszerek hatékonyságának értékelését. A migrációs statisztikai rendelet⁴⁰ módosítása, valamint a Schengeni Információs Rendszer visszaküldési célú használatának bevezetése⁴¹ is hozzájárul majd e probléma kezeléséhez.

A *kiutasítási határozatok* kiadásával kapcsolatosan alkalmazott megközelítés is eltérő a tagállamok között. Nem minden tagállam ad ki szisztematikusan kiutasítási határozatot a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak a menedékjogi kérelmet elutasító határozatot követően. Ráadásul bizonyos kiutasítási határozatok nem rögzítik egyértelműen, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárnak nem csupán az adott tagállamot kell elhagynia, de az Uniót és a schengeni térséget is. Ez a kétértelműség esetlegesen az egyik tagállamból a másik tagállamba történő, jogellenes továbbutazáshoz vezethet. Hasonlóan eltérő gyakorlatok figyelhetők meg a *beutazási tilalmakkal* kapcsolatosan is, amelyek nem kerülnek szisztematikusan kiadásra azokban az esetekben, amikor a harmadik országbeli állampolgárok nem tesznek eleget az önkéntes távozásra vonatkozó

³⁸ Lásd a (25)–(30) preambulumbekendést.

³⁹ A visszatérési irányelv minden tagállamra nézve kötelező érvényű, ám az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. jegyzőkönyv, valamint a Szerződésekhez csatolt, az Egyesült Királyságnak és Írországnak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében fennálló helyzetéről szóló 21. jegyzőkönyv értelmében Írország kivételt képez ez alól. Az irányelv Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott beutazási feltételeknek nem vagy már nem megfelelő harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó alkalmazásának tekintetében Dánia a Szerződésekhez csatolt 22. jegyzőkönyv 4. cikke értelmében alkalmazza azt, Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein számára pedig az adott országnak a schengeni vívmányok végrehajtására, alkalmazására és fejlesztésére irányuló társulásáról szóló megállapodás alapján az irányelv kötelező érvényű.

⁴⁰ A 862/2007/EK rendeletet (HL L 199., 2007.7.31., 23. o.) módosító (EU) 2020/851 rendelet (HL L 198., 2020.6.22., 1. o.).

⁴¹ (EU) 2018/1860 rendelet (HL L 312., 2018.12.7., 1. o.).

határidőn belüli visszatérésre irányuló kötelezettségüknek a visszatérési irányelvben előírtak szerint.

Az önkéntes visszatéréshez nyújtott támogatással kapcsolatban az értékelések rámutattak, hogy az önkéntes távozásra hajlandó irreguláris migránsoknak nyújtott támogatás fejlesztésre szorul, amelyet főként a támogatott önkéntes visszatérési és reintegrációs programok kiterjesztésének biztosítása (pl. hogy azok ne csupán az elutasított menedékjogot kérőkre, valamint az Unióban való tartózkodás jogát elveszített, harmadik országbeli állampolgárokra korlátozódjanak) révén lehet megvalósítani.

Számos tagállam nem hoz megfelelő intézkedéseket a *kiutasítási határozatok végrehajtásának* biztosítására. Bizonyos országokban nincs érvényben a visszatérési műveletek szisztematikus nyomon követését biztosító mechanizmus, vagy a meglévő mechanizmus nem alkalmas a célra. Gyakran hiányoznak a szökések megelőzését, valamint a határozatok betartásának biztosítását célzó, a visszatérők helyének szisztematikus meghatározására vonatkozó rendelkezések. Nem minden tagállamban hoztak létre a kitoloncolások ellenőrzésére szolgáló, hatékony rendszereket.

A *kísérő nélküli kiskorúakkal szembeni megközelítés* eltérő a tagállamok között. A valamennyi lehetőség számbavételét – ideértve a származási országba való visszatérést, valamint a harmadik országban való családegyesítést is – követő tartós megoldások azonosítása elengedhetetlen részét képezi a gyermek mindenek felett álló érdeke meghatározásának, amely ugyanakkor nem minden tagállamban valósul meg. Ennek eredményeképpen a gyermek mindenek felett álló érdekeinek egyedi értékelésekor a „kiutasítás” nem kerül értékelésre mint lehetőség.

Az *örizzettel* kapcsolatosan számos probléma került azonosításra. Az őrizet hatékony alternatíváinak elérhetősége és alkalmazása egyenetlen a tagállamok között. Az őrizeti kapacitás hiánya, valamint az, hogy egyes tagállamok nem használják ki az őrizet időtartamának vonatkozásában az irányelv által megadott valamennyi lehetőséget hozzájárulnak a szökések kockázatának növekedéséhez, ezzel befolyásolva a visszatérés-kezelési rendszer hatékonyságát. A megfelelő tárgyi feltételek idegenrendészeti fogdáknak való biztosítását érintő problémák visszatérő jellegűek, és többek között az őrizetben lévők magánéletének megfelelő védelmét biztosító körülmények hiányát, valamint az idegenrendészeti fogdák azon börtönkörülményeit foglalják magukban, amelyek nem tükrözik teljes mértékben a szabadságelvönés adminisztratív jellegét.

Az ajánlások végrehajtásának üteme lassú volt. 2018-ban a Bizottság egy olyan, az átdolgozott visszatérési irányelvre vonatkozó javaslatot⁴² terjesztett elő, **amely az uniós visszatérési politika hatékonyságának maximalizálását célzó módosításokat foglal magában**, miközben megóvjá az irreguláris migránsok alapvető jogait, és tiszteletben tartja a *visszaküldés tilalmának* alapelvét is. A javasolt átdolgozás az értékelések során gyűjtött információkon alapszik, és számos, a fentiekben említett hiányosságra kínál megoldást – támogatott önkéntes visszatérési programok létrehozására kötelezi például a tagállamokat, és egy, a szökés kockázatának megállapítását célzó, objektív kritériumokat tartalmazó közös lista bevezetését írja elő. A nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozásáról szóló rendeletre irányuló módosított javaslat⁴³ továbbá előírja, hogy haladéktalanul kiutasítási

⁴² COM(2018) 634.

⁴³ COM(2020) 611.

határozatot kell hozni azoknak a menedékkérőknek a vonatkozásában, akiknek kérelmét elutasították⁴⁴.

3.2.4. Rendőrségi együttműködés

Az 1990. évi Schengeni Egyezmény a belső határokon történő határellenőrzések eltörlésének kompenzációs intézkedéseként a tagállamok rendőrségei közötti együttműködés és információcsere erősítését célzó rendelkezéseket vezetett be. Ezek a rendelkezések a bűncselekmények megelőzése és nyomozása terén történő együttműködést foglalják magukban; az operatív együttműködést, pl. a megfigyelések belső határokon átnyúló kibővítésének lehetősége, illetve a bűnelkövetők belső határokon keresztül üldözése (ún. határon átnyúló üldözés), valamint a bűncselekmények, illetve a közrendet és a biztonságot fenyegető veszélyek megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos információk megosztását.

A schengeni rendőrségi együttműködés **jogi kerete** a schengeni vívmányok többi elemével összehasonlítva azonban tagoltabb képet mutat, és nagy rugalmasságot biztosít a feleknek a végrehajtás módjának kiválasztását illetően. Az együttműködési keret egy jelentős része a Tanács nem kötelező erejű dokumentumain, például bevált gyakorlatokon („Schengeni Katalógus”) és iránymutatásokon alapszik. Ezenkívül a Schengeni Egyezmény alapvető rendelkezéseinek végrehajtása főként a tagállamok által kötött két- vagy többoldalú megállapodásokon keresztül valósul meg. A bűnüldözési célra alkalmazott információcsere, illetve adathozzáférés uniós keretrendszere 1990 óta folyamatos fejlődésen ment keresztül. Habár a rendszer egy része hivatalosan nem tartozik a schengeni vívmányok közé, szorosan kapcsolódik azokhoz. Ezen okból kifolyólag a prűmi határozatok, az Europol-rendelet és egyéb, nem schengeni jogi eszközök végrehajtását is figyelembe veszik az értékelések során. Ez is hozzájárul annak vizsgálatához, hogy a tagállamok mennyire képesek megfelelni a Schengeni Egyezmény által előírt általános információcsere követelményeinek.

A rendőrségi együttműködésre vonatkozóan végrehajtott 27 értékelés alapján elmondható, hogy a **tagállamok a rendőrségi együttműködés, tekintetében általánosságban véve eleget tesznek a schengeni vívmányok előírásainak**. Súlyos hiányosságok nem voltak tapasztalhatók, és csupán néhány meg nem felelés került feltárássra, amelyek főként az információcsere, illetve különösen a vízuminformációs rendszerhez bűnüldözési célból való hozzáférés terén jelentkeztek.

Néhány **ismétlődő hiányosság** azonban meggátolja bizonyos meglévő, rendőrségi együttműködésre és információcserére szolgáló eszközök lehetőségeinek teljes kihasználását. A legszükségsszerűbbnek vélt fejlesztések közé tartozott a *bűnüldözési információcsere erősítése*, különösen a tagállamok egyablakos ügyintézési pontjainak⁴⁵ működése, illetve a járőrök rendőrségi adatbázisainak mobil elérése tekintetében. Egyéb fontos, fejlesztésre szoruló területnek számított még a *bűnözés általi fenyegetettség stratégiai értékeléseinek, valamint a kockázatelemzéseknek* a kidolgozása és megosztása a határokon átnyúló bűnözés elleni közös fellépés javítása céljából, valamint a tagállamok által kötött két- vagy többoldalú

⁴⁴ Lásd a (31a) preambulumbekendést és a 35a. cikket.

⁴⁵ Az egyablakos ügyintézési pont a nemzetközi bűnüldözési együttműködés nemzeti, integrált kapcsolattartási pontja: egyetlen telefonszámmal és egyetlen e-mail-címmel rendelkezik minden nemzeti szinten kezelt nemzetközi bűnüldözési együttműködési kérelem vonatkozásában. Ugyanazon irányítási struktúra alatt egyesíti a különböző együttműködési csatornák nemzeti irodáit, illetve kapcsolattartási pontjait az adott ország valamennyi bűnüldözési ügynökségének képviselőivel. Hiv. Az egyablakos ügyintézési pontokra vonatkozó iránymutatások (a Tanács 10492/14 sz. dokumentuma, 2014. június 13.).

megállapodások felülvizsgálata a határokon átnyúló operatív együttműködési lehetőségek bővítése és elősegítése érdekében (különösen a határokon átnyúló megfigyelések és a határokon átnyúló üldözések vonatkozásában).

3.2.5. Schengeni Információs Rendszer (SIS)

A Schengeni Információs Rendszer a belső határokon történő határellenőrzések eltörlésének egyik kulcsfontosságú kompenzációs eszköze, mivel alapvető biztonságpolitikai támogatást biztosít az egész schengeni térségben. A SIS egy olyan nagy méretű informatikai rendszer, amely a biztonsági okokból gyanús személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket biztosít. A rendszer ezenkívül támogatja a külső határokon végzett határellenőrzéseket, valamint a bűnüldözési és igazságügyi együttműködést Európa-szerte.

A SIS hatálya három, a határellenőrzési együttműködésre, a bűnüldözési együttműködésre, illetve a járműnyilvántartást érintő együttműködésre⁴⁶ vonatkozó **jogi eszköz** keretében került meghatározásra. A SIS második generációja 2013. április 9-én, 28 tagállamban lépett működésbe, és jelenleg 30 tagállam kapcsolódik hozzá⁴⁷. 2018. november 28-án az Európai Parlament és a Tanács három olyan új rendeletet fogadott el, amelyek tovább bővítik a SIS hatókörét és funkcióit. A rendeletek végrehajtása három szakaszban, 2021-ig valósul meg. A SIS-t alkalmazó minden tagállam maga felel nemzeti rendszerének felállításért, működtetéséért és fenntartásáért, illetve egy olyan nemzeti SIRENE⁴⁸-iroda kijelöléséért, amely minden, a SIS figyelmeztető jelzéseire kapcsolódó kiegészítő információ cseréjéről gondoskodik. Az Európai Unió nagyméretű informatikai rendszerekkel foglalkozó ügynöksége (eu-LISA) felelős a központi rendszer és a kommunikációs infrastruktúra üzemeltetési igazgatásáért.

A Schengeni Információs Rendszerre **vonatkozóan végrehajtott 32 értékelés alapján elmondható, hogy a tagállamok általánosságban véve hatékonyan és egységes módon vezették be, illetve alkalmazzák a SIS-t.** Bár négy tagállamban⁴⁹ súlyos hiányosságok kerültek azonosításra a SIS megvalósítását illetően, ezek az országok aktívan dolgoztak a problémák orvoslásán. Egy esetben azonban nem volt tapasztalható javulás.

Az értékelések során néhány **ismétlődő hiányosság** is felszínre került, úgymint *az olyan technikai eszközök vagy kötelező eljárások hiánya* országos szinten, amelyeknek segítségével a SIS figyelmeztető jelzéseire akár ujjnyomatok és fényképek is feltölthetők, amennyiben azok rendelkezésre állnak. Ismétlődő jelleggel jelent meg egy, a 2013-ban a SIS második generációja által bevezetett bizonyos funkciókhoz kapcsolódó megállapítás is, miszerint nem minden SIS-figyelmeztető jelzésekben foglalt információ *jelenik meg a végfelhasználók számára*. Az is kiderült továbbá, hogy a kiegészítő információknak a rendszer kiterjedt használata miatti, fokozott cseréje gyakran a teljesítőképességük határára sodorja a SIRENE-

⁴⁶ 1987/2006/EK rendelet (HL L 381., 2006.12.28., 4. o.); a Tanács 2007/533/IB határozata (HL L 205., 2007.8.7., 63. o.) és az 1986/2006/EK rendelet (HL L 381., 2006.12.28., 1. o.).

⁴⁷ A schengeni térség 26 országán kívül Bulgária, Románia, az Egyesült Királyság és Horvátország is csatlakozott a SIS-hez, habár e két utóbbi állam még mindig bizonyos korlátozások hatálya alá esik a SIS schengeni térség egészére kiterjedő figyelmeztető jelzéseinek a schengeni térségbe való belépés, illetve tartózkodás megtagadása céljából való használatát illetően.

⁴⁸ SIRENE: Supplementary Information Request at the National Entries (kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól).

⁴⁹ Belgium 2015-ös, Franciaország és Spanyolország 2016-os, illetve az Egyesült Királyság 2017-es értékelése során kerültek felszínre súlyos hiányosságok. Ismételt látogatásokra került sor Belgiumban 2016-ban és Franciaországban 2019-ben. Belgium, Franciaország és Spanyolország esetében úgy ítélték meg, hogy ezek az országok minden súlyos hiányosságot orvosoltak.

irodákat. A SIRENE-irodák nem minden esetben rendelkeznek elegendő emberi és technikai erőforrással (ideértve az automatikus és integrált munkafolyamat-eszközöket is) ezen információk hatékony cseréjének biztosításához. **Az elmúlt öt évben a megállapított hiányosságok jelentős részét sikeresen orvosolták.**

3.2.6. Adatvédelem

A személyes adatok védelméről szóló szabályok alkotják a schengeni vívmányok egy további, fontos részét. Az adatvédelem uniós jogi keretének egy jelentős reformja valósult meg 2016-ban azzal a céllal, hogy megerősítse a polgárok jogait a digitális korban. Az erre a területre vonatkozó **legfőbb jogalkotási aktusok** az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)⁵⁰ és a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv⁵¹, együttesen alkalmazva a Schengeni Információs Rendszer (SIS) konkrét adatvédelmi rendelkezéseivel, valamint a Vízuminformációs Rendszer (VIS) vívmányaival.

Ezek az értékelések azt vizsgálják, hogy a tagállamok miként hajtják végre és alkalmazzák a schengeni vívmányokat – különösen a SIS-hez és a VIS-hez kapcsolódóan – az adatvédelmi követelmények tükrében. Magukban foglalják az adatvédelmi hatóságok szerepét is a SIS-t és a VIS-t használó és irányító hatóságok felügyeletének vonatkozásában.

Az adatvédelemmel kapcsolatosan elvégzett 29 értékelés alapján elmondható, hogy **a tagállamok a SIS-szel és VIS-szel kapcsolatos, vonatkozó rendelkezéseket általánosságban véve az adatvédelmi előírásokkal összhangban hajtják végre, illetve alkalmazzák.** Habár súlyos hiányosságokra nem derült fényt, van még néhány olyan visszatérő probléma, amely megoldást kíván, illetve amelynek megoldása folyamatban van.

A 2018 májusa (az új adatvédelmi keretrendszer hatálybalépésének dátuma) után elvégzett értékelések egyes országokban késedelmet jeleztek az általános adatvédelmi rendelet végrehajtásának és/vagy a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv nemzeti jogba való átültetésének, valamint a SIS-hez és VIS-hez kapcsolódó nemzeti jogszabályok ezeknek megfelelő módosításának tekintetében.

Egyes tagállamokban olyan, az adatvédelmi hatóságok teljes *függetlenségét* érintő hiányosságok tapasztalhatók, amelyek az e hatóságok tevékenységére közvetett vagy közvetlen módon kifejtett kormányzati befolyáshoz vezetnek. Ezek közül a problémák közül néhány a schengeni értékelések nyomán követése, valamint a nemzeti adatvédelmi jogszabályoknak az általános adatvédelmi rendelet végrehajtására, illetve a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv átültetésére irányuló reformja során már megoldódott. Egyes adatvédelmi hatóságok ugyanakkor híján vannak a SIS-hez és VIS-hez kapcsolódó feladataik teljes ellátásához szükséges emberi és pénzügyi *erőforrásoknak*.

Bizonyos tagállamokban az adatvédelmi hatóságok gyakoribb és átfogó *ellenőrzései* váltak szükségessé annak érdekében, hogy eleget tudjanak tenni annak a feladatuknak, melynek értelmében a SIS II- és a VIS-adatok feldolgozásának jogszerűségét ellenőrzik. Néhány esetben a SIS- és a VIS-rendszer adatfeldolgozási műveleteinek első ellenőrzésére vonatkozó határidőket nem tartották be.

Az érintettek jogainak tekintetében – a SIS-szel és a VIS-szel kapcsolatosan – megállapításra került, hogy a megfelelő információk hiánya korlátozza e jogok hatékony gyakorlását.

⁵⁰ (EU) 2016/679 rendelet (HL L 119., 2016.5.4., 1. o.).

⁵¹ (EU) 2016/680 irányelv (HL L 119., 2016.5.4., 89. o.).

A SIS- és VIS-lekérdezések naplójának megőrzési időtartama bizonyos esetekben nem állt összhangban a schengeni vívmányokkal. Az adatkezelők vonatkozásában gyakran nem volt érvényben az adatvédelmi szabályoknak való megfelelésre irányuló, proaktív önellenőrzési folyamat, ideértve a naplók rendszeres ellenőrzésének hiányát is. Sokszor továbbá az egyértelműség hiánya tapasztalható a feladatok, és a személyes adatok kezelésével kapcsolatos felelősségi körök vízumkiadási eljárásokban és a kapcsolódó adatok feldolgozásában részt vevő hatóságok közötti megosztása terén. A VIS-adatok terén további fejlesztésekre van szükség a fizikai, szervezeti és informatikai biztonsági intézkedésekre vonatkozóan. Az adatvédelmi tisztviselőket bizonyos esetekben jobban bele kellene vonni a személyes adatok schengeni rendszerrel összefüggésben való kezelésének felügyeletébe. Számos esetben nem állt rendelkezésre rendszeres és folyamatos adatvédelmi és adatbiztonsági képzés a SIS II rendszeréhez hozzáférő, teljes operatív személyzet számára.

A tagállamok általánosságban véve megteszik a szükséges lépéseket a megállapítások és az ajánlások nyomon követéséhez. Habár a hiányosságok megoldása terén összességében némi előrelépés volt tapasztalható, az ajánlások megvalósításának üteme lassúnak bizonyult.

4. A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI ÉS MONITORINGMECHANIZMUS MŰKÖDÉSE AZ ELSŐ TÖBBÉVES PROGRAM SORÁN

4.1. Feltárt hiányosságok

Az elmúlt öt évben a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus jelentős fejlődéshez vezetett a schengeni vívmányok uniós végrehajtása terén, és már bebizonyította, hogy milyen hozzáadott értékkel bír a schengeni térség hatékony működésének biztosításában. Ugyanakkor az első többéves értékelési program (2015–2019) során gyűjtött tapasztalatok számos olyan hiányosságot is feltártak, amelyek gyengítették a mechanizmusban rejlő lehetőségek teljes kiaknázását. 2017-es jelentésében az Európai Parlament⁵² és a 2019-ben az EU Tanácsának finn elnöksége által indított konzultáció⁵³ során a tagállamok is megállapították, hogy a mechanizmus bizonyos elemei felülvizsgálatra szorulnak. Ezért is fontos az első többéves értékelési program során gyűjtött tapasztalatok felhasználása annak felméréséhez, hogy a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust hogyan le lehetne hatékonyabb módon végrehajtani, ideértve az erőforrások szempontját is.

Az egyik legfőbb hiányosság **az értékelési folyamat első szakaszának rendkívüli hosszúsága (a jelentés és az ajánlások elfogadása)**, amely jelentős befolyást gyakorol a hiányosságok gyors és hatékony kezelésére. Az esetek 25 %-ában ez a szakasz több mint egy évig tartott, 12 esetben pedig több mint 18 hónapot vett igénybe. A felölelt időtartam különösen hosszú volt azokban az esetekben, amikor az értékelő csoport „súlyos hiányosságokat” tárt fel (amelynek megállapítása elviekben még gyorsabb nyomon követést kellene, hogy eredményezzen). Általánosságban véve a Bizottságnak körülbelül 10 hónapra volt szüksége az értékelési jelentés elfogadásához, a Tanácsnak pedig további két és fél hónapig tartott az ajánlások elfogadása, ami a tagállamok számára meghatározó a hiányosságok orvoslására szolgáló cselekvési tervek előterjesztésének kezdeti időpontja tekintetében.

⁵² Jelentés a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről (2017/2256(INI)).

⁵³ 13244/2019 tanácsi dokumentum.

A tagállamok szakértői hozzájárulása nem mindig állt összhangban az igényekkel. Az elérhető szakértők száma esetenként túl kevésnek bizonyult a folyamatban lévő értékelések szükségleteihez képest. Az adatvédelemre és vízümpolitikára vonatkozó értékelések során a csapatok néha csupán 4-5 szakértőből álltak (az optimális szám 8 lenne) az országok kinevezéseinek elmaradása miatt. A szakértők továbbá nem mindig feleltek meg a kívánt profilnak, illetve nem mindig rendelkeztek megfelelő tapasztalattal az érintett szakpolitikai területen. A földrajzi eloszlás jelentős egyenlőtlensége is megfigyelhető volt. Az öt év során mindössze öt ország jelölte ki a szakértők harmadát.

Az előre be nem jelentett látogatások hatékonysága elmaradt az eredetileg tervezettől. Az előre be nem jelentett látogatásokra vonatkozó éves értékelési program jelenleg a látogatások végrehajtását megelőző évben kerül meghatározásra a látogatások előtt egy évvel végzett kockázatelemzés alapján. Ez a felállás nem teszi lehetővé az új kihívásokhoz való gyors alkalmazkodást. Habár a felhívás a szakértők kinevezésére a látogatás előtt két héttel, valamint az érintett tagállamok 24 órás előzetes értesítésére vonatkozó kötelezettség elősegítette az értékelések zökkenőmentes megszervezését, gyengítette a be nem jelentett látogatások eredeti célját.

A cselekvési tervek nyomon követése és végrehajtása általánosságban véve lassú volt, és az ellenőrzés általában nem bizonyult átfogónak és következetesnek. 2015 óta körülbelül 201 értékelést hajtottak végre, és – az elért jelentős haladás ellenére – a cselekvési tervek körülbelül 25 %-a átlagosan 2,25 év után lezárásra került. Az értékelések általánosságban véve nem összpontosítottak a schengeni vívmányok konkrét szakpolitikai területei azon kulcsfontosságú elemeinek hatékony és következetes megvalósítására a tagállamokban, amelyek alapvetők a jól működő schengeni térség biztosítása szempontjából. Ebből kifolyólag az ajánlások túl nagy hangsúlyt fektettek a számtalan konkrét részletre ahelyett, hogy a schengeni vívmányok alapvető elemeire koncentráltak volna, és egyértelmű ütemtervet sem fogalmaztak meg azok megvalósításra vonatkozóan. Ezenkívül **nem volt kielégítő a tematikus értékelések felhasználása sem**, amelyeknek célja a több vagy összes tagállam schengeni rendszerhez kapcsolódó, adott szemszögből való értékelése, valamint a tendenciák, a közös hiányosságok, illetve a bevált gyakorlatok meghatározása lenne. A SCH-EVAL **jelenlegi jelentéstételi kötelezettségei továbbá jelentős adminisztratív terhet jelentenek** mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára. Mindezen elemek kombinációja nem tette lehetővé a cselekvési tervek végrehajtásának átfogó és következetes nyomon követését.

Az ajánlások nem bizonyultak kellően hatékony eszköznek a tagállamok gyors intézkedéseinek biztosításához. A Schengen Bizottságban általánosságban véve kevés szó esett az értékelések eredményeiről és a Bizottság azokkal kapcsolatban javasolt ajánlásairól, ami részben az értékelések túl részletes és konkrét jellegének köszönhető. Végezetül, az, hogy az ajánlásokat a Tanács fogadta el, nem eredményezte azt a várt, a tagállamok által egymásra gyakorolt csoportnyomást, amely biztosítaná a schengeni vívmányok magas szintű végrehajtását. **A rendszer nem biztosított egyébiránt megfelelő, Schengen helyzetéről szóló politikai párbeszédet** más kapcsolódó fórumokon, és az Európai Parlament részvétele sem volt nagyon rendszeresnek mondható.

Az **alapvető jogok** schengeni vívmányok megvalósítása során való tiszteletben tartásának értékelése nem integrálódott megfelelően az értékelési folyamatba.

4.2. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működésének javítását célzó lehetséges operatív intézkedések

4.2.1. Az értékelések gyorsabbá, célzottabbá és stratégiaibb jellegűvé tétele

Minden szereplőnek elegendő pénzügyi és emberi erőforrást kell mozgósítania, valamint meg kell tennie a megfelelő lépéseket ahhoz, hogy az értékelési folyamatsorán haladéktalanul eleget tehessenek vonatkozó feladataiknak. A belső **munkafolyamatok** egyszerűsítésének a **referenciaértékekkel** való együttes alkalmazása segíthet csökkenteni az értékelések végrehajtásához szükséges időtartamot.

Az első többéves értékelési program végrehajtása jó áttekintést nyújtott a Bizottságnak és a Tanácsnak a tagállamokban tapasztalható helyzetről. Az értékeléseket a korábbi értékelések eredményei alapján – a jelenlegi folyamat minőségének veszélyeztetése nélkül – jobban az igényekhez lehetne igazítani. Ahogyan a tagállamok is kiemelték, a **jelentések és ajánlások minősége**, valamint a különböző szakpolitikai területek értékeléseinek fokozottabb koherenciája terén is akad még javítanivaló. Az országok és a szakpolitikai területek vonatkozásában is tapasztalhatók hiányosságok. Az értékelések végrehajtása során jelenleg használt **ellenőrzőlisták** is felülvizsgálatra szorulnak annak érdekében, hogy az olyan fő elemekre összpontosíthassanak, amelyek a schengeni térség egészét érinthetik.

Szükségszerű az elérhető analitikai eszközök használatának stratégiaibb jellegűvé és racionálisabbá tétele. A tematikus értékeléseket szisztematikus módon használva a jelentős jogszabályi változások végrehajtása értékelhető lenne a hatálybalépéskor. Alapvető fontosságú az is, hogy a be nem jelentett látogatásokat szükség esetén gyorsan meg lehessen szervezni. Elengedhetetlen a más szereplőkkel, illetve értékelési folyamatokkal való **szinergiák és együttműködés javítása**. Különösen fontos az uniós ügynökségek (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), az európai adatvédelmi biztos, valamint a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmusok szerepének megerősítése. Ez az ügynökségek értékelésekben való szélesebb körű részvétele, illetve a közöttük és a Bizottság között fennálló, rendszeresebb és szisztematikus információcsere kialakítása által érhető el. Kiemelt jelentőséggel bír a Frontex sebezhetőségi értékeléseivel való szinergiák növelése, valamint az, hogy a FRA és az Europol olyan, célzottabb kockázatelemzéseket dolgozzon ki, amelyeknek hozzájárulhatnak a jobb értékelések kialakításához.

Fontos annak biztosítása is, hogy a tagállamok **megfelelő számú képzett szakértőt jelöljenek ki minden szakpolitikai terület vonatkozásában**. Érdemes megfontolni egy olyan mechanizmus kialakítását, amely hatékonyabb koordinációt biztosítana a szakértők kinevezése tekintetében minden schengeni értékelés során. A Bizottság frissíteni fogja a meglévő képzési tanterveket, és a vízumpolitikáról szóló képzéseket is biztosít majd. Érdemes lenne rendszeres továbbképzéseket is bevezetni.

Végezetül, különös figyelmet kell szentelni **az alapvető jogok** tiszteletében tartásának a schengeni vívmányok végrehajtása során végzett értékelések és nyomon követések alatt. Fontos annak megfontolása, hogy az alapvető jogokat hogyan lehetne még jobban integrálni az értékelésbe. A jelenlegi ellenőrzőlistáknak az alapvető jogokkal kapcsolatos kérdések jobb beépítésére irányuló frissítése, az Alapjogi Ügynökség szélesebb körű bevonása az értékelésekbe, valamint az ügynökség iránymutatásainak kiterjedtebb használata előnyös lenne ebből a szempontból.

4.2.2. Az ajánlások végrehajtásának gyorsabbá és hatékonyabbá tétele

Az ajánlások racionalizálása elősegítené a hatékony cselekvési tervek kidolgozását, valamint azoknak gyors végrehajtását. Az adott szakpolitikai területre vonatkozó **schengeni katalógusok, illetve kézikönyvek** egy olyan fontos eszközt alkotnak, amelyet a tagállamoknak a konkrét SCH-EVAL-ajánlások során figyelembe kellene venniük. Ezek rendszeres frissítésre és továbbfejlesztésre szorulnak. Az értékelési jelentésekben említett **bevált gyakorlatokat** meg kell osztani a tagállamokkal, és fel kell használni őket az

ajánlások végrehajtásának folyamatában. A Számvevőszék ajánlásainak⁵⁴ tükrében érdemes lenne megfontolni az ajánlások végrehajtására vonatkozó határidők megállapítását.

Az ajánlások gyors végrehajtásának egyik másik kiemelt tényezője a **szükséges pénzügyi támogatás** biztosítása. A javasolt többéves pénzügyi keret⁵⁵, valamint a Határigazgatási és Vízügyi Szervezet⁵⁶ értelmében az értékelési mechanizmus és a meghatározott nemzeti prioritások közötti kapcsolat továbbra is fennmaradt. A javasolt, megerősített *tematikus elem* nagyobb rugalmasságot biztosít a sürgős kezelésre szoruló hiányosságokra adott válaszok tekintetében, különösen az azonnali megvalósításra vonatkozó kiemelt intézkedések szempontjából. Az újraprogramozás és az esetleges kiegészítő finanszírozási igények felmérésének megkönnyítése érdekében az országok cselekvési terveikben szisztematikus módon részletezhetnék a korrekciós intézkedések pénzügyi hatásának értékelését.

A tagállamok által egymásra gyakorolt csoportnyomás erősítésének feltétele az is, hogy az azonosított hiányosságokat megfelelően kommunikálják a politikai szinten. A jelenlegi rendelet **éves bizottsági jelentéseket** ír elő, amelyek lehetőséget kínálnak a schengeni térség helyzetének bemutatására, a bevált gyakorlatok terjesztésére, valamint a politikai tudatosság növelésére a közös kihívások politikai szinten való megvitatásnak lehetővé tétele által.

A mechanizmus által azonosított hiányosságok orvoslására irányuló hatékony és időszerű nyomon követés kulcsfontosságú az egész értékelési és monitoringfolyamat hitelessége, valamint az abban rejlő lehetőségek teljes kiaknázásának szempontjából. Végül soron pedig döntő fontosságú a schengeni térség megfelelő működésének biztosításának szempontjából is. A gyakorlat azt mutatta, hogy bizonyos esetekben egyes tagállamok tartósan elmulasztották végrehajtani a Tanács ajánlásait, illetve kezelni az azonosított hiányosságokat. Megfontolásra kerül a szisztematikusabb bizottsági ellenőrzés alkalmazása ezekben az esetekben, ideértve a **kötelezettségsegzési eljárások** alkalmazását is.

A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus javítását célzó lehetséges operatív intézkedések:

- a belső munkafolyamatok egyszerűsítése, és a folyamatok hosszának csökkentését célzó referenciaértékek megadása,
- új képzések kidolgozása a vízügyi politika területén, valamint a meglévő képzések megszilárdítása az azokon való részvétel ösztönzése és javítása céljából,
- az ellenőrzőlisták frissítése, amelynek révén bennük a hangsúly az olyan főbb elemekre kerül, amelyek a schengeni térség egészét érinthetik,
- az előre be nem jelentett értékelések és tematikus értékelések alkalmazásának stratégiaibb jellegűvé tétele,
- az uniós ügynökségekkel és a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmusokkal való szinergiák és együttműködés javítása,
- a jelentések további egyszerűsítése és az ajánlások hangsúlyának áthelyezése,
- a katalógusok részletes kidolgozása és bevált gyakorlatokkal való bővítése, valamint
- az éves jelentés elfogadása a politikai eszmecsere elősegítése céljából.

⁵⁴ „A határellenőrzést támogató uniós információs rendszer- hatékony eszköz, de nagyobb figyelmet kell fordítani az időszerű és hiánytalan adatokra”, 20/2019. sz. különjelentés.

⁵⁵ COM(2018) 472.

⁵⁶ COM(2018) 473.

Végezetül pedig az is nyilvánvalóvá vált, hogy a mechanizmus jövőbeli, teljes hatékonysággal való működése érdekében alapvető, hogy az operatív fejlesztések olyan jogszabályi változásokkal egészüljenek ki, amelyek a meglévő szabályok és eljárások egyértelműsítéséhez és megerősítéséhez szükségesek. Ezek az elemek a részét fogják képezni annak a november 30-án, az első schengeni fórum keretében induló elemző folyamatnak, melynek eredményeként egy olyan, a mechanizmus felülvizsgálatára irányuló javaslat készül, amelyet a Bizottság a jövő év során kíván előterjeszteni.

5. KÖVETKEZTETÉS

A schengeni térség fejlesztése az állampolgárok szabadságai megerősítésének egyik legfontosabb eszköze, amely egyúttal a belső piac sikeres működését és fejlődését is elősegíti. 2015 óta a schengeni térség folyamatos nyomás alatt áll. A számos terrortámadás, a 2015-ös menekültügyi válság következtében az Európai Unió külső határainál megjelenő irreguláris migránsok megnövekedett száma, valamint a közelmúltban a Covid19-világjárvány kitörése a belső határokon történő határellenőrzések visszaállításához vezetett, amelyeknek egy része még most is érvényben van. 2016 óta a Bizottság következetesen fenntartja azt az álláspontját, miszerint a belső határokon történő határellenőrzések nem jelentenek megoldást a jelenlegi kihívásokra, ugyanakkor gazdasági, politikai és szociális kiadásokkal járnak mind az Unió, mind pedig az egyes tagállamok szempontjából.

A schengeni vívmányok egy olyan jelentős intézkedéscsomagot foglalnak magukban, amely kompenzálja a belső határellenőrzések hiányát, és hatékonyan gondoskodik a magas szintű biztonságról. A külső határok igazgatása, a kompenzációs intézkedések (úgy mint a bűnüldöző hatóságok hatékony együttműködése, a hatékony vízum- és visszatérési politikák és az átfogó Schengeni Információs Rendszer megléte), valamint a megbízható nyomkövetési mechanizmus alkotja a schengeni rendszer három alapvető pillérét. E komplex architektúra stabilitása az egyes pillérek erősségének, valamint azok koherenciájának és kohéziójának függvénye.

A 2015 óta felmerült kihívások reflektorfénybe állították a tagállamok schengeni rendszerbe vetett bizalmának törékenységet, és megerősítették a schengeni térségen belüli erős koordináció fontosságát, valamint azt, hogy a kihívások hatékony kezeléséhez meg kell erősíteni a rendszer irányítását.

A hatékony schengeni értékelési és monitoringmechanizmus megléte elengedhetetlen a bizalom visszanyeréséhez, a schengeni vívmányok jobb és következetes végrehajtásának biztosításához, és ebből kifolyólag a schengeni térség jó működésének garantálásához. A schengeni vívmányok értékelési és monitoringmechanizmusa működésének hozzáadott értékét és szükségességét a Tanács is elismeri, és úgy véli, hogy „a schengeni vívmányok megfelelő alkalmazásának ellenőrzésére irányuló alapvető szerepének megvalósítása mellett az értékelési folyamat a legtöbb tagállamban további előnyökkel is járt, többek között a nemzeti koordináció erősítése, a szakismeretek bővítése és az értékelésekben részt vevő szakértőkön keresztüli információcsere fokozása, valamint az ajánlások nemzeti tervekbe és stratégiákba való beépítése révén”⁵⁷. Az Európai Parlament is kiemelte, hogy „rendkívül értékesnek tartja a megújult schengeni értékelési mechanizmust, mivel az elősegíti az átláthatóságot, a kölcsönös bizalmat és az elszámoltathatóságot a tagállamok között azáltal,

⁵⁷

A 13244/2019 tanácsi dokumentum 1.7. bekezdése.

hogyan ellenőrzi, hogy a különböző területeken hogyan hajtják végre a schengeni vívmányokat”⁵⁸.

A mechanizmus már kézzelfogható eredményeket is felmutatott. Az elmúlt öt évben a Bizottság és a tagállamok szakértői által a gyakorlatban végrehajtott értékelések eredményei alapján elmondható, hogy a súlyos megoldásokat haladéktalanul orvosolták. A tagállamok általánosságban megfelelően hajtják végre a schengeni vívmányokat. Még mindig tapasztalhatók azonban hiányosságok a tagállamok részéről, és sok eltérő gyakorlat is megfigyelhető, amelyek végeredményben a schengeni térség integritását és működését is befolyásolhatják. A magasabb szintű harmonizáció biztosítása az elkövetkezendő években kulcsfontosságú lesz a schengeni térség megfelelő működése szempontjából.

A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus továbbra is fontos szerepet játszik majd ebből a szempontból. Az első többéves értékelési program során gyűjtött tapasztalatok azonban rávilágítottak néhány olyan hiányosságra, amelyek meggátolják, hogy a mechanizmus a lehető legjobb és az elvárt hatékonysággal működjön. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmusnak a schengeni irányítás architektúrájában betöltött jelentős szerepének tükrében a fenti hiányosságok kezelésére irányuló lépések megtétele, valamint a mechanizmus hatékonyságának erősítése alapvető fontosságú. Egyes hiányosságok már operatív szinten is megoldhatók, mások kezeléséhez azonban jogszabályi változásokra van szükség.

A schengeni térség működésében részt vevő szereplők közötti rendszeresebb és strukturáltabb politikai párbeszéd is elengedhetetlen. A Bizottság azért hozta létre a schengeni fórumot, hogy konkrétabb együttműködést ösztönözzön az erősebb és ellenállóbb schengeni térség jelenlegi kihívások kezeléséhez szükséges válaszokról szóló, fokozott politikai párbeszéd révén történő kialakítására szolgáló módok vonatkozásában. Az értékelési eredményekről szóló információk terjesztésének fokozása, valamint az ajánlások megvalósítása elősegítené ezt a politikai párbeszédet.

Ahogy az uniós belügyminiszterek 2020. november 13-i együttes nyilatkozata is kiemeli, a jól működő schengeni térség meglétéhez modern és hatékony igazgatásra van szükség a külső határok tekintetében, valamint stabil kompenzációs intézkedésekre a magas szintű biztonság garantálásához. Ebből kifolyólag kulcsfontosságú, hogy a politikai párbeszéd a schengeni térség megfelelő működését támogató, komplex architektúra minden elemét átfogóan lefedje. A hiányosságokat nem egymástól elkülönülten kell vizsgálni, hanem a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus által lefedett egyéb területekkel összefüggésben, valamint azoknak a károknak a figyelembevételével, amelyet a schengeni térség egészére nézve esetlegesen kifejthetnek.

A jelentés az azonosított hiányosságok megoldására szolgáló, lehetséges operatív intézkedéseket fogalmaz meg, és kiemeli azon jogszabályi változások értékelésének fontosságát is, amelyek az értékelési mechanizmus teljes mértékű alkalmasságának biztosításához szükségesek. A 2020. november 30-i schengeni fórum tárgyalásai a Bizottság által 2021-ben elfogadni tervezett schengeni stratégia részét képezik majd. A stratégia újra megvizsgálja a schengeni értékelési mechanizmust annak biztosítása érdekében, hogy minden a mechanizmusban – mint a schengeni rendszer működésének értékelésére, és a fejlesztések hatékony megvalósításának biztosítására szolgáló eszközben – rejlő lehetőség maradéktalanul kiaknázzható legyen.

⁵⁸ Jelentés a schengeni térség működéséről szóló éves jelentésről (2017/2256(INI)), 7. bekezdés.