

Brüsszel, 2024.4.16.
COM(2024) 173 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS
BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

A SCHENGENI RENDSZER HELYZETÉRŐL SZÓLÓ 2024. ÉVI JELENTÉS

A belső határellenőrzés nélküli schengeni térség (a továbbiakban: schengeni térség) 2023 során is reziliensnek bizonyult a változó geopolitikai környezetben, jóllehet továbbra is összekapcsolódó kihívásokkal kell megküzdenie. A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés számba veszi az elmúlt évben bekövetkezett fontosabb fejleményeket, és átfogó áttekintést nyújt a schengeni térség helyzetéről. Beszámol a Bizottság aktuális megbízatásán belül a schengeni keret megerősítésére létrehozott főbb kezdeményezésekről.

A jelentés – a 2023-ban végzett schengeni értékelési és monitoringtevékenységeket alapul véve – továbbá azonosítja azokat a kiemelt területeket, amelyeken politikai és operatív ösztönzésre van szükség, és rámutat, hogy mely területeken kell javítani a schengeni szabályok alkalmazását. Az EU gazdasági versenyképességének előmozdítása, illetve a polgárok és a vállalkozások életének megkönnyítése és biztonságosabbá tétele szempontjából a határokon átnyúló magas szintű együttműködés közel 40 évvel a Schengeni Megállapodás aláírása után is ugyanolyan releváns.

Ez a jelentés¹ – amely elindítja a 2024–2025. évi schengeni ciklust – alapul szolgál a politikai döntéshozatalhoz és az utókövetéshez mind európai, mind nemzeti szinten. A Bizottság – a schengeni térségre vonatkozó kiemelt intézkedések végrehajtásának előmozdítása érdekében – e jelentéssel egy időben tanácsi ajánlásra irányuló javaslatot terjeszt elő a schengeni térségre vonatkozóan, és felkéri a Tanácsot, hogy azt fogadja el a Schengen Tanács 2024. júniusi soron következő ülésén.

A jogi kerettel kapcsolatban kialakult megállapodások, a schengeni térség kibővítése felé tett történelmi lépések és a schengeni kormányzás megszilárdítása révén lehetséges elmozdulni az állandó válsághelyzettől a felkészültség, a reziliencia és a kollektív reagálás felé, ami fordulópontot jelent a schengeni rendszer igazgatására irányuló közös erőfeszítéseinkben.

¹ A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés az (EU) 2022/922 tanácsi rendelet 25. cikke és a Schengeni határellenőrzési kódex 33. cikke szerinti bizottsági jelentéstételi kötelezettségének tesz eleget.

1. AZ ERŐSEBB SCHENGENI TÉRSÉGRE VONATKOZÓ KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSAINK TELJESÍTÉSE

Közel négy évtizedes együttműködést követően a schengeni térség a világ legnagyobb olyan térségévé vált, amelyen belül szabadon lehet utazni. A közös külső határral rendelkező, belső határellenőrzések nélküli térség létrehozásával az uniós tagállamok ambiciózus megállapodást kötöttek, és **közös felelősséget** vállaltak egy olyan konstrukció kialakításáért, amelyben az egyéni intézkedések a nemzeti érdekeken túlmutatva az összes schengeni tagállamot érintik.

Megerősített jogi keret

Az egymást követő közelmúltbeli válságok rávilágítottak, hogy fontos javítani a schengeni térség rezilienciáját. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a jól működő schengeni térség megerősített közös jogi keretet tesz szükségessé ahhoz, hogy enyhíteni lehessen a tartós válság érzetét, és el lehessen mozdulni az – elsősorban a hatékony közös eszközök hiánya miatt – egyoldalú és összehangolatlan intézkedésektől. Eleget téve az erős és időtálló schengeni rendszerre vonatkozó kötelezettségvállalásunknak, a második schengeni ciklus során új jogszabályokról született megállapodás, és ezzel új fejezet nyílt a schengeni rendszer történetében, amely a térség integritásának megőrzését tűzte ki célul.

A felülvizsgált **Schengeni határellenőrzési kódexről** szóló politikai megállapodás védelmet nyújt majd a schengeni térség egyik sarokköve, az ellenőrzés nélküli belső határok számára. A további biztosítékok és az új intézkedések – többek között a jogellenes továbbutazások mérséklését célzó átadási eljárás – várhatóan lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a – schengeni együttműködésről szóló 2023. évi bizottsági ajánlason² alapuló – megerősített, határokon átnyúló együttműködés révén eredményesen kezeljék a biztonság és a migráció terén felmerülő aggályaikat. Az új szabályok emellett fokozni fogják az uniós koordinációt, kiszámíthatóságot biztosítanak, és javítani fogják az EU külső határain jelentkező kihívásokra adandó eredményes válaszhoz rendelkezésre álló eszköztárat, különösen népegészségügyi veszélyek³, illetve a migráció politikai célokra történő felhasználása esetén.

Ezen túlmenően az **előzetes utasinformációk** (API) használatának fokozását célzó két rendeletről szóló politikai megállapodás révén előrelépés történt a külső légi határok biztosítása, valamint a légi közlekedés felgyorsítása terén. A bűnüldöző hatóságok most először hozzájuthatnak ilyen információkhoz a kiválasztott EU-n belüli járatokra vonatkozóan.

Jelentős áttörésnek számít továbbá, hogy 2023 decemberében sikerült politikai megállapodásra jutni a **migrációs és menekültügyi paktumról**, amely egyúttal a schengeni térség megfelelő működését is jelentősen támogatni és erősíteni fogja. Az előszűrésről szóló új rendelet – elfogadását követően – egységes szabályokat fog biztosítani a külső határok megerősítéséhez és a schengeni térségen belüli biztonság növeléséhez, mindezt az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett. A paktum emellett hatékonyabbá fogja tenni a menekültügyi és

² C(2023) 8139 final.

³ Például a Tanácsnak – a Covid19-világjárványhoz hasonlóan – felhatalmazása van arra, hogy széles körű népegészségügyi veszélyek esetén uniós szintű ideiglenes utazási korlátozásokat vezessen be, és egyúttal eltéréseket engedélyezzen a beutazási korlátozások alól olyan bizonyos személykategóriák számára, akiknek az utazása alapvetően szükségesnek minősül.

visszaküldési eljárásokat, és ezáltal korlátozni fogja a schengeni térségen belüli jogellenes továbbutazásokat.

A bűnüldöző hatóságok közötti információcsere terén pedig a **bűnüldöző hatóságok közötti információcseréről** szóló, 2023 májusában elfogadott irányelv⁴ és az adatoknak a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált kereséséről és cseréjéről szóló, 2024 februárjában elfogadott **Prüm II rendelet**⁵ meg fogja szüntetni az információs hiányosságokat, és javítani fogja a bűncselekmények megelőzését, felderítését és nyomozását.

Ezenkívül a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget most már szigorúbb szabályok segítik a határokon átnyúló bűnözés két fontos formája elleni küzdelemben. Egyfelől az **emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló módosított irányelv**⁶ erősebb eszközöket vezet be a bűnüldöző és az igazságügyi hatóságok számára a kizsákmányolás új formáinak kivizsgálására és az elkövetők büntetőeljárás alá vonására, valamint az emberkereskedelem áldozatainak védelmére. Az új jogszabály jobb koordinációt biztosít az emberkereskedelem elleni küzdelemben részt vevő és a menekültügyi hatóságok között. Másfelől a **tűzfegyverek behozatalára és kivitelére**⁷ vonatkozó szabályok naprakésszé tételéről elért megállapodás csökkenteni fogja a polgári felhasználásra szánt tűzfegyverekre vonatkozó exporttilalom kijátszásának kockázatát, valamint meg fogja erősíteni az ilyen tűzfegyverek harmadik országokból érkező behozatalának ellenőrzését.

Végezetül továbbra is folytatni kell a **migráncsempészás**⁸ elleni küzdelemre irányuló jogalkotási javaslatokról szóló tárgyalásokat. A már egy évtizede érvényben lévő hatályos jogszabály nem biztosít megfelelő eszközöket e folyamatosan változó bűncselekmény elleni küzdelemhez, megerősítésre szorul az uniós szintű és a tagállamokkal folytatott együttműködés. E munka részét képezi a migráncsempészás és az emberkereskedelem megelőzésével, felderítésével és kivizsgálásával kapcsolatos rendőrségi együttműködés megerősítéséről, valamint az Europol által az ilyen bűncselekmények megelőzéséhez és az ellenük folytatott küzdelemhez nyújtott támogatás megerősítéséről szóló rendeletre irányuló javaslat⁹.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/977 irányelve (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről (HL L 134., 2023.5.22., 1. o.).

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/982 rendelete (2024. március 13.) az adatoknak a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált kereséséről és cseréjéről, valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Prüm II rendelet) (HL L 2024/982, 2024.4.5.).

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1. o.).

⁷ Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Egyesült Nemzeteknek a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő, a tűzfegyverek, részeik, alkotóelemeik és a lőszerek tiltott gyártásáról és kereskedelméről szóló jegyzőkönyve (az ENSZ tűzfegyverekről szóló jegyzőkönyve) 10. cikkének végrehajtására irányuló, tűzfegyverekre, alapvető alkotóelemeikre és lőszerekre vonatkozó behozatali, kiviteli és árutovábbítási intézkedésekről (átdolgozás) (COM(2022) 480 final).

⁸ COM(2023) 754 és COM(2023) 755.

⁹ COM(2023) 754.

A megerősített keret időben történő végrehajtása

A schengeni térség működését alátámasztó, naprakésszé tett jogi keret erős, a polgáraitól gondoskodó Unióról tesz tanúbizonyságot. A jogalkotási csomag – hivatalos elfogadását követő – végrehajtása döntő fontosságú lesz ahhoz, hogy az elkövetkező években erős schengeni rendszert lehessen fenntartani. A Bizottság szoros koordináció és nyomon követés alá fogja vonni ezt a szakaszt. Közös felelősségünk a gyors, koherens és következetes végrehajtás biztosítása, különösen a következők tekintetében:

Külső határok

- Az **előszűrésről szóló rendelet** hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében minden tagállamnak el kell indítania az erőforrás- és képesség-hozzárendelésre irányuló eljárást, ideértve egy független nyomonkövetési mechanizmus létrehozását is.

Belső intézkedések

- A **Schengeni határellenőrzési kódex** módosításainak elfogadását követően a tagállamok – a schengeni koordinátorral szoros együttműködésben – regionális megközelítést alkalmazva ültetik majd át az új intézkedéseket – az átadási eljárás használatára vonatkozó operatív intézkedéseket és a megerősített rendőrségi együttműködést is ideértve – a belső hatérrégiókban, hogy fokozatosan megszüntessék a tartós belső határellenőrzéseket.
- Az év végéig valamennyi tagállamnak biztosítania kell, hogy a kijelölt **egyedüli kapcsolattartó pont** – amely a bűnüldöző hatóságok közötti információcseréről szóló irányelv szerinti információcsere koordinálásáért és elősegítéséért felelős központi szervezet – működőképpé váljon, és a releváns bűnüldöző hatóságok alkalmazottjaiból álló személyzettel, valamint egységes elektronikus ügyviteli rendszert alkalmazva működjön.
- Az **emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló felülvizsgált irányelvvel** összhangban a tagállamoknak módosítaniuk kell nemzeti büntetőjogukat, és az emberkereskedelem elleni küzdelmet szolgáló európai áldozatkezelési mechanizmus létrehozása felé tett első lépésként formalizálniuk kell áldozatkezelési mechanizmusait.

A schengeni térség kibővítése

A második schengeni ciklus során **Horvátország** csatlakozott a schengeni térséghez. Az elmúlt évben Horvátország mintegy kétmillió turistával többet fogadott, mint 2022-ben¹⁰, ami fellendítette nemzetgazdaságát, hiszen a turizmus az ország bruttó hazai termékének (GDP) 20 %-át adja. Horvátország felvétele a schengeni térségbe emellett elősegítette a szomszédos Magyarországgal, Olaszországgal és Szlovéniával folytatott regionális együttműködést is.

¹⁰ Horvát Nemzeti Idegenforgalmi Tanács: „2023-BAN 20,6 MILLIÓ TURISTA LÁTOGATOTT EL HORVÁTORSZÁGBA”, 2024. január 3-i sajtóközlemény: <https://www.htz.hr/en-GB/press/press-releases/croatia-visited-206-million-tourists-2023>.

2023 decembere és 2024 februárja között elkészült Horvátország első időszakos schengeni értékelése, amely szerint fokozott operatív munka folyik a jogellenes továbbutazások és a határokon átnyúló bűncselekmények kezelése érdekében, ami a Szlovéniával közös határon folytatott közös járőrszolgálatok számának növekedését eredményezte¹¹. A nyugat-balkáni útvonalon zajló migrációs áramlások eltérítése, valamint az ország Bosznia-Hercegovinával közös határára irregulárisan érkezők számának növekedése azonban fokozott erőfeszítéseket tesz szükségessé a csempészhálózatok felszámolása és a határőrizeti tevékenységek további megerősítése érdekében.

A Tanács 2023 decemberében – a 2023–2024. évi schengeni ciklus fontos mérföldköveként – régóta várt határozatot¹² hozott **Bulgária és Románia** schengeni felvételéről. Ez annak eredményeként volt lehetséges, hogy Bulgária és Románia – amint az számos alkalommal bebizonyosodott – folyamatos hozzájárulást tesz a schengeni térség teljes körű működéséhez¹³. Bulgária és Románia 2024. március 31. óta a schengeni térség új tagjai, amelyek teljeskörűen alkalmazzák a schengeni vívmányokat. Első lépésként megszűntek a belső légi és tengeri határokon végzett ellenőrzések.

A **külső határok** védelmének schengeni államként történő megerősítése érdekében mindkét tagállam megállapodott az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel (a továbbiakban: Frontex) a készenléti alakulat jelenlétének növeléséről. Az elmúlt hónapokban az Ügynökség megkezdte a készenléti alakulat keretében a bolgár-török határra telepített tisztviselők számának megháromszorozását, továbbá fokozta jelenlétét a Szerbiával közös bolgár és román határokon. A 2024 márciusában elindított **együttműködési keretek**¹⁴ révén folytatott megerősített együttműködés már most is pozitív eredményekkel jár, és a Bizottság által elindított 85 millió EUR összegű új egyedi finanszírozási intézkedés is javítani fogja a külső határokon rendelkezésre álló képességeket. A belső szárazföldi határokon végzett ellenőrzések jövőbeli megszüntetésének előkészítése érdekében a régióban folytatott rendőrségi együttműködést az útvonal egészére kiterjedő megközelítést követő **regionális együttműködési kezdeményezés** létrehozásával erősítették meg, amelyben Ausztria, Görögország, Magyarország és Szlovákia is részt vesz. A közös kockázatelemzésekre építve a cél egy olyan közös éves tervezési mechanizmus létrehozása, amely konkrét tevékenységeket határoz meg. A schengeni koordinátor továbbra is támogatni fogja ezt a kezdeményezést, amelynek koordinációját az érintett tagállamok rotációs alapon látják el. A Bizottság továbbra is minden szükséges támogatást megad a Tanács elnökségének annak biztosításához, hogy

¹¹ 2023-ban a Horvátország és Szlovénia közötti közös járőrszolgálatok száma a 2022. évi 437-ről 864-re nőtt.

¹² A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról.

¹³ 2023 novemberében a Bizottság – Bulgáriával egyetértésben – kiegészítő és önkéntes tényfeltáró missziót koordinált. Ez a kiegészítő tényfeltárás – az előző két misszió eredményeire figyelemmel – aktuális kiegészítő információkkal szolgált a schengeni vívmányok Bulgária általi végrehajtásáról. A Tanács 16090/23 dokumentuma.

¹⁴ „Bulgária és Románia megerősíti a határigazgatás és a migrációkezelés terén folytatott együttműködést”, 2024. március, elérhető a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1283.

2024-ben határozatot lehessen hozni a belső szárazföldi határokon történő ellenőrzések megszüntetéséről.

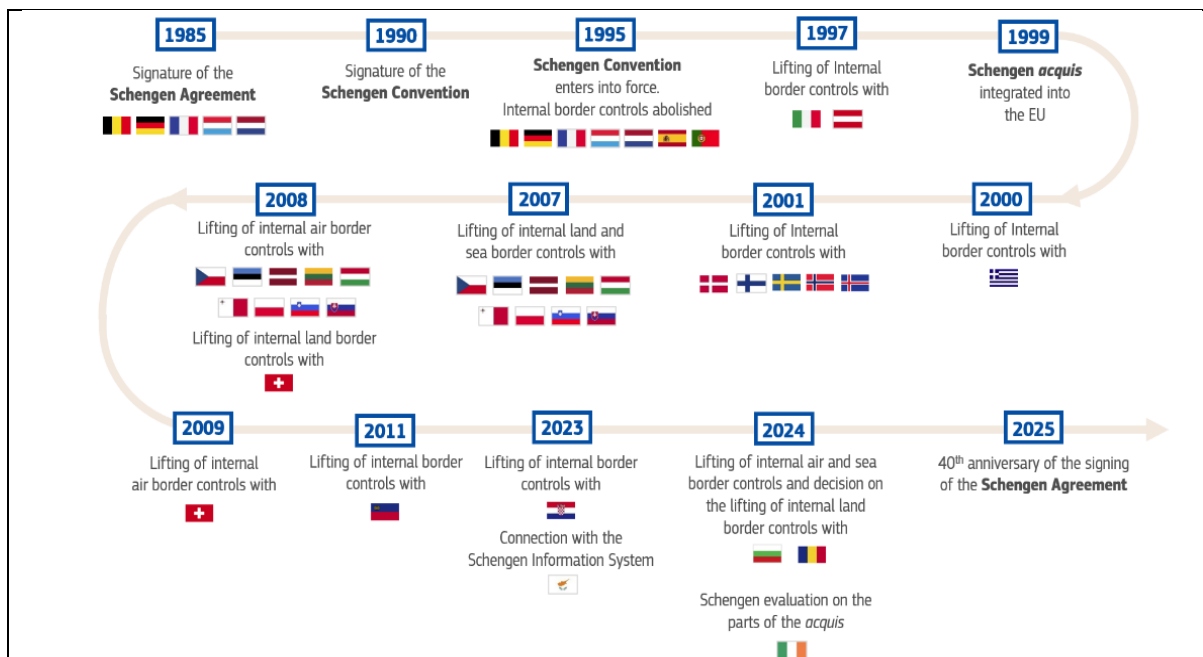
A gyors információcsere a schengeni integráció sarokköve, különösen azon tagállamok esetében, amelyek még nem alkalmazzák teljeskörűen a schengeni vívmányokat. Tekintettel földrajzi helyzetére, **Ciprus** Schengeni Információs Rendszerhez való 2023. júliusi csatlakozása jelentősen megerősítette Európa biztonságát¹⁵. 2024. februárban több mint 12 000, Ciprus által kiadott aktív figyelmeztető jelzés volt a rendszerben, és a ciprusi hatóságok mintegy 21 millió keresést végeztek, aminek a révén biztonsági fenyegetéseket azonosítottak és elősegítették mintegy 30 eltűnt személy megtalálását. A 2023-ban elvégzett schengeni értékelés rávilágított, hogy a rendszer jól integrálódott a ciprusi határigazgatási, migrációkezelési és bűnüldözési folyamatokba, bár további erőfeszítésekre van szükség az összes rendelkezésre álló funkció teljes körű kihasználásához. Fontos előrelépés történt **Írország** schengeni felvétele kapcsán is a schengeni vívmányok azon részeinek tekintetében, amelyekre vonatkozóan részvételi szándékát jelezte, ideértve a rendőrségi együttműködést, a Schengeni Információs Rendszert, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, a kábítószerekkel kapcsolatos együttműködést és a Schengeni Egyezmény 26. cikkét. 2024 második felében zárul le azon vívmányok fennmaradó részének schengeni értékelése, amelyekre vonatkozóan Írország részvételi szándékát jelezte¹⁶.

A schengeni térség kibővítése

A kiterjedt és egységes schengeni térség a kontinens egészén előmozdítja a stabilitást és a jólétet. A schengeni térség kibővítése fontos prioritás volt a jelenlegi Bizottság számára. Ezt az elköteleződést tanúsítja, hogy Horvátország csatlakozásával egy évtized elteltével először került sor ismét bővítésre, valamint 2023-ban határozat született az ellenőrzések megszüntetéséről a Bulgáriával és Romániával közös belső légi és tengeri határokon.

¹⁵ Amióta Ciprus csatlakozott a Schengeni Információs Rendszerhez, mintegy 20 körözött személyt tartóztattak le európai elfogatóparancs alapján, és ezek mintegy háromnegyedét már átadták a jelzést kiadó tagállamnak.

¹⁶ Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, kábítószerekkel kapcsolatos együttműködés, valamint a Schengeni Egyezmény 26. cikke, amely meghatározza az olyan harmadik országbeli állampolgárokat szállító fuvarozók kötelezettségeit, akiktől megtagadták a belépést.



Következő lépések:

- A Tanácsnak most végső határozatot kell hoznia, és meg kell határoznia a **Bulgáriával és Romániával közös belső szárazföldi határokon** végzett ellenőrzések megszüntetésének megfelelő időpontját.
- A Tanács azután hozhat egyhangú döntést, hogy a folyamatban lévő schengeni értékelés megerősíti: **Írország** felkészült a vívmányok azon részeinek végrehajtására, amelyekre vonatkozóan részvételi szándékát jelezte.
- Azt követően, hogy minden szakpolitikai területen elkészült **Ciprus** schengeni értékelése, a Bizottság jelenleg az ajánlások végrehajtása terén elért eredmények nyomon követését, és az e tekintetben szükséges ellenőrző látogatásokat végzi. Ezzel párhuzamosan a Bizottság folytatni fogja az együttműködést a ciprusi hatóságokkal az ország schengeni térségbe való további integrációja érdekében, figyelemmel annak különleges helyzetére.

2. INTEGRÁLT SCHENGENI KORMÁNYZÁSI KERET

Amint azt Ursula von der Leyen elnök az Unió helyzetéről szóló 2023. évi beszédében hangsúlyozta: a közös kihívások egységes fellépést tesznek szükségessé¹⁷. Az elmúlt években a schengeni térség következetesen bebizonyította, hogy összehangolt európai megközelítés révén magas szintű védelmet tud biztosítani. 2023-ban a **Schengen Tanács** a schengeni rendszer tagjait és a schengeni térség egészét érintő közös kihívásokra adandó közös válaszlépéseket koordináló platformmá alakult át.

Megerősített eszközöket biztosító uniós szintű politikai koordináció

A **schengeni ciklus** által biztosított eszközök – a Schengen Tanács által 2023 júniusában meghatározott prioritásokkal összhangban – megerősítésre kerültek a schengeni rendszer

¹⁷ Értékelő beszéd az Unió helyzetéről, 2023. szeptember 13.

stabilitását érintő kockázatok és hiányosságok időben történő azonosításának javítása és a magasabb szintű végrehajtás előmozdítása érdekében. Ezek a közös erőfeszítések a Schengen Tanács **megbízatásának megerősítését** eredményezték, előkészítve a terepet a hatékonyabb közös válaszlépésekhez.

Mindenekelőtt a schengeni értékelések eredményeit egyre fokozottabban integráló **schengeni barométer+** immár hatékonyabban tudja azonosítani a közös válaszlépéseket igénylő problémákat. Például annak feltárása, hogy a menekültügyi rendszerrel vissza tudnak élni a vízummentességet élvező állampolgárok, előmozdította a vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus felülvizsgálatát, a visszaküldésre vonatkozó kihívásokkal kapcsolatos ismeretek pedig hozzájárultak annak a folyamatban levő mérlegeléséhez, hogy egy európai megközelítés előmozdítása révén miként lehetne növelni a fenntartható visszaküldések hatékonyságát. Hasonlóképpen, a kábítószer-kereskedelemről készült első tematikus értékelés eredményei és a határellenőrzések végzése terén tapasztalható súlyos hiányosságok feltárásának köszönhetően konkrét korrekciós intézkedésekre lehetett javaslatot tenni.

Az uniós helyzetképben jelentkező hiányosságok kezelése

A **schengeni barométer+** az uniós szinten rendelkezésre álló adatok és hírszerzési információk összevonásával hozzájárult az uniós helyzetkép kialakításához. A rossz adatminőség, valamint a nemzeti és uniós szintű átfogó elemzés alulfejlettsége miatt azonban **a rendelkezésre álló adatok még mindig hiányosak és töredékesek.**

A 2024–2025. évi schengeni ciklusban a Bizottság a bel- és igazságügyi ügynökségekkel, valamint a tagállamokkal szoros együttműködésben folytatni fogja a teljesebb körű és jobb minőségű adatokra és elemzésekre irányuló munkát. Meg kell teremteni az egymással kapcsolatban álló adatok közötti, jelenleg hiányzó kapcsolatokat, amelyek nélkül csorbul a határforgalom-ellenőrzést végző, a migrációs és a biztonsági hatóságok döntéshozatali képessége, és biztonsági hiányosságokkal kell számolni. A Bizottság emellett felszólítja az ügynökségeket, hogy erősítsék meg a horizontális kérdésekre vonatkozó **közös elemzéseket** a közöttük zajló szorosabb és az összes releváns információra kiterjedő információcserére építve.

A **megerősített nagy méretű IT-rendszerek**, valamint az új rendszerek és az interoperabilitási eszközök alapvető fontosságúak lesznek e kihívások kezeléséhez. Ezért időben történő végrehajtásuk prioritást képez. Hasonlóképpen fel kell gyorsítani a jelentések és statisztikák központi adattárának végrehajtására irányuló munkát, amelynek révén lehetővé fog válni az integrált statisztikai adatok és analitikus jelentések automatikus előállítása.

Nemzeti irányítás

A fenntartható, többretegű schengeni kormányzás **a tagállamok szilárd nemzeti struktúráin** alapul, amelyek garantálják az összes érintett szereplő magas szintű koordinációját, és hatékonyan hozzájárulnak a nemzeti és az uniós szintek zökkenőmentes összjátékához a schengeni architektúra következetes végrehajtásának biztosítása érdekében.

A 2023. évi schengeni értékelések rávilágítottak arra, hogy nemzeti szinten eltérő koordinációs struktúrák, stratégiák és igazgatási kapacitások állnak rendelkezésre a schengeni követelmények gyakorlati megvalósításához. Míg egyes tagállamok létrehoztak struktúrákat és gyakorlatokat a schengeni kormányzás koordinációjához, több másik tagállam még mindig nem rendelkezik központosított koordinációs szervezettel. Ezenkívül nem minden releváns területen alkalmaznak egységes kockázatelemzési modellt¹⁸. Ezek a hiányosságok hátráltatják a tagállamokat a holisztikus nemzeti helyzetkép kialakításában, ami korlátozza a meglévő és újonnan jelentkező általános szükségletek átlátását. A jelenlegi helyzetkép emellett nem veszi figyelembe a különböző területek, például a határokon átnyúló bűnözés és a határigazgatás közötti összefüggéseket. Több tagállam külön kezeli ezeket a területeket, ami kizárólag migrációkezelésre korlátozza a határon folytatott eljárásokat.

A gyenge nemzeti irányítási struktúrák hátráltatják a **stratégiai eszközök és eljárások** – különösen a nemzeti képességfejlesztés és a vészhelyzeti tervezés – hatékony végrehajtását. Mindez megakadályozza a nemzeti és európai stratégiák hatékony összehangolását is, ami kihat az európai prioritások nemzeti szintű megvalósítására irányuló képességre. Végezetül a széttöredezettség meggátolja a tagállamokat abban, hogy részesüljenek a Schengen Tanácson belüli uniós kezdeményezések előnyeiből és részt vegyenek azok utókövetésében.

Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika 2023. márciusi bizottsági elfogadását követően a Frontex felülvizsgálta a technikai és operatív stratégiát, továbbá képzést és technikai támogatást nyújtott a tagállamoknak nemzeti stratégiáik felülvizsgálatához. A Bizottság hamarosan felülvizsgálja a tagállamok által előterjesztett, az európai integrált határigazgatásról készült 2019. évi tematikus értékelés eredményei alapján naprakésszé tett stratégiákat. Hasonló megközelítésre van szükség a belső biztonság területén is, mivel a közelmúltbeli schengeni értékelések által feltártak szerint a nemzeti belső biztonsági stratégiák nem mindig igazodnak az uniós prioritásokhoz és a belső biztonsággal kapcsolatos stratégiákhoz.

A megerősített nemzeti irányítás a fokozottabb felelősségvállalás és koordináció révén megnyitja az utat a schengeni szabályok magasabb szintű végrehajtása előtt. Minden jogszabály csak annyira jó, amennyire eredményes a végrehajtása, és a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus kulcsfontosságú garancia e tekintetben. Az operatív és a politikai szintek közötti szakadék áthidalása érdekében a Bizottság 2023-ban **új átfogó schengeni értékeléseket végzett**, amelyek eredményeként országonként egy-egy jelentés készült. 2023-ban a Bizottság az – összes schengeni szakpolitikai terület között fennálló szinergiákat tükröző – új stratégiai jelentések alapján a tagállamokkal együtt közös és objektív módszertant dolgozott ki a **schengeni eredménytábla** számára. A schengeni eredménytábla a schengeni értékelésekből eredő ajánlások végrehajtási szintjét mutatja be, és a schengeni értékelések utókövetési szakaszában elért eredményeket méri. E holisztikus és integrált áttekintés¹⁹ révén

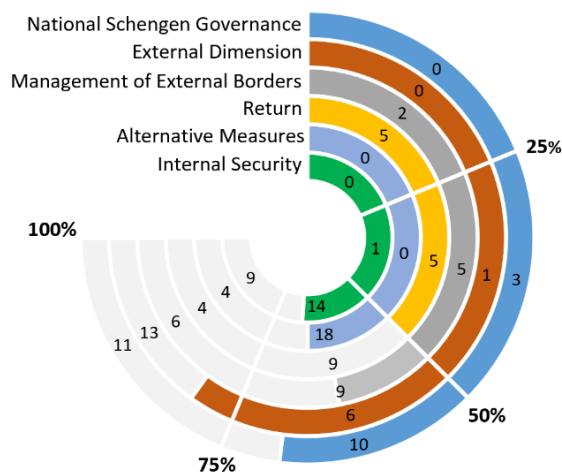
¹⁸ Azaz olyan modellt, amely összhangban áll a közös integrált kockázatelemzési modellel (CIRAM).

¹⁹ Az első és második schengeni értékelési ciklus eredményei több mint kétszáz különböző jelentésben szerepelnek, aminek eredményeként több mint 5 000 ajánlás született.

lehetővé teszi azoknak a végrehajtási hiányosságoknak az azonosítását, amelyekre erőfeszítéseiket kell összpontosítaniuk a tagállamoknak.

A **2024. évi egyedi schengeni eredménytáblák** azt mutatják, hogy a tagállamok összességében eredményes intézkedéseket hoztak a schengeni értékelésekből eredő ajánlások teljesítését célzó korrekciós intézkedések végrehajtására, bár az lassú ütemben halad. A végrehajtás mértéke átlagosan 48 % és 80 % közé esik, és a legtöbb tagállam az 50 % feletti tartományban teljesít. Az előrehaladás eltérő mértékű az eredménytábla által mért hat különböző területen. Egyes területeken, például a belső biztonság és a rendőrségi együttműködés területén a tagállamok hasonló végrehajtási szinten vannak, és a többségük az 50–75 %-os tartományba esik, ami azt jelzi, hogy hasonló kihívásokkal küzdenek a schengeni szabályok alkalmazása terén. Más területeken, nevezetesen a külső határok igazgatása és a visszaküldés területén azonban a korrekciós intézkedések végrehajtása tagállamonként eltérő, és sok esetben jelentős hiányosságok maradnak kezeletlenül (lásd az **1. mellékletet**).

Overall State of Implementation



Összesített schengeni eredménytábla: átlageredmények a schengeni rendszer kulcsfontosságú dimenziói szerint²⁰

A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus új megközelítésével összhangban a **schengeni koordinátor** utóköveti a tagállamokat a schengeni eredménytáblában megjelenített schengeni prioritások végrehajtásának támogatása érdekében. Ez hozzájárul a nemzeti irányítás

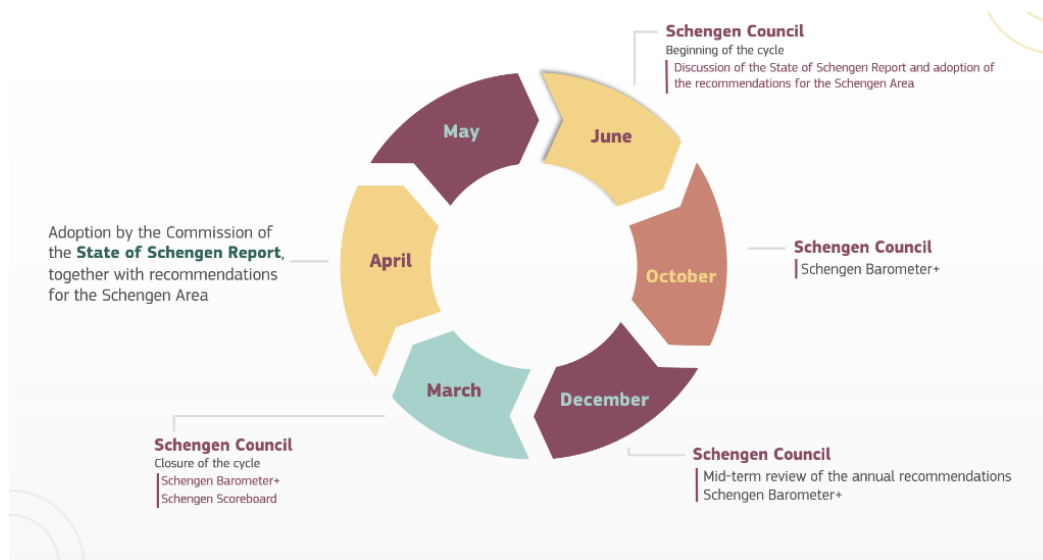
²⁰ Az összesített schengeni eredménytábla valamennyi schengeni tagállamra vonatkoztatva méri és megjeleníti a schengeni értékelésekből eredő ajánlások átfogó végrehajtását. A 2023 decemberében a tagállamokkal közösen elfogadott módszertannal összhangban az eredménytábla hat szakpolitikai dimenzióra tagolódik, amelyek mindegyike a schengeni térség hatékony működésének egyik kulcsfontosságú aspektusát jelöli. Ezek a következők: nemzeti schengeni irányítás, külső dimenzió, a külső határok igazgatása, visszaküldés, a belső határellenőrzés alternatívájaként szolgáló intézkedések és belső biztonság. Az ábra – az ajánlások végrehajtási szintje alapján – a dimenziókénti átlagos eredményt szemlélteti (színes sávok segítségével) az összes tagállamra vonatkoztatva, és bemutatja, hogy a tagállamok eredményei hogyan oszlanak meg az egyes dimenziók között (az egyes kvartilisekben feltüntetve a tagállamok számát). Például a „belső biztonság” dimenzió összeredménye 68 %. Ezen a dimenzión belül 9 tagállam 75 %-os vagy annál magasabb, 14 tagállam 50 % és 74 % közötti, egy tagállam pedig 25 % és 49 % közötti eredményt ért el.

megerősítéséhez, amint azt a közelmúltban Litvániában, Finnországban, Lettországon és Izlandon tett látogatások is mutatják.

A 2024–2025. évi schengeni ciklus

A 2024–2025. évi schengeni ciklus során az erőfeszítéseket a Schengen Tanács üléseinek megerősített munkamódszerek révén történő alapos előkészítésére kell irányítani. A Schengen Tanácsnak a belga elnökség által létrehozott első munkaprogramja fontos lépés a schengeni ciklus megszilárdítása felé. A schengeni értékelési mechanizmusból eredő, az új schengeni értékelési országjelentésekben azonosított horizontális kérdéseket jobban be kell építeni a tanácsi ülések előkészítésébe és utókövetésébe.

A schengeni kormányzás megszilárdítása terén 2023-ban elért eredményekre építve meg kell erősíteni a kormányzási keretet ahhoz, hogy az összes tagállam által tanúsított fokozottabb politikai kötelezettségvállalás és az uniós szintű felelősségvállalás révén javítani lehessen a schengeni térségre vonatkozó közös prioritások meghatározását és utókövetését. E célkitűzés elérése érdekében a schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentést a 2024–2025. évi schengeni ciklusra vonatkozó, **a schengeni térségről szóló tanácsi ajánlásra irányuló javaslat** kíséri. Ez a strukturált keret támogatni fogja a tagállamokat, kiegészítve egyéni erőfeszítéseiket a Schengen Tanácson keresztül megvalósuló összehangolt és közös fellépéssel, és egyben elősegíti a schengeni szabályok magas szintű végrehajtásának biztosítása terén elért eredmények szoros nyomon követését. Ezzel a lehető legnagyobb mértékben megerősíti a schengeni ciklus képességét arra, hogy egyéni és kollektív intézkedések révén egyaránt változást érjen el.



Következő lépések:

- A 2024–2025-ös időszakra vonatkozó tanácsi ajánlásra irányuló bizottsági javaslat Tanács általi elfogadása és végrehajtásának hatékony nyomon követése.
- A 2024. évi schengeni eredménytábla eredményeinek időben történő utókövetése a schengeni koordinátor támogatásával.
- A Schengen Tanács üléseinek alapos előkészítése és utókövetése megerősített munkamódszerek és a schengeni ciklus eszközeinek optimalizálása révén.

- Tekintettel arra, hogy a bel- és igazságügyi ügynökségek kulcsfontosságú szerepet játszanak a schengeni ciklus prioritásainak végrehajtásában, a Schengen Tanácsnak fokoznia kell az operatív intézkedésekre vonatkozó politikai iránymutatását, ezzel támogatva a tagállamokat a schengeni prioritások végrehajtásában, és biztosítva a szükséges szinergiákat.

A schengeni térségre vonatkozó prioritások végrehajtásának támogatása érdekében, valamint figyelembe véve a tagállamok által a konzultációs folyamat során benyújtott javaslatokat, 2025-ben az alábbi **tematikus értékelések** egyikére kerülhetne sor:

1. A határokra, a migrációra és a biztonságra vonatkozó, megerősített információkezelésen alapuló **közös helyzetismeret** támogató eljárások és eszközök vizsgálata a reziliensebb schengeni térség érdekében.
2. Közös megoldások azonosítása a **személyazonossággal és az okmányokkal való visszaéléssel** kapcsolatos kockázatok leküzdésére.
3. Az irreguláris migrációval kapcsolatos **biztonsági kockázatok** kezelésére szolgáló képességek és eljárások, a migráncscsempészésre és a terroristák beszivárgására összpontosítva.

3. FELKÉSZÜLTSGÜNK FOKOZÁSA A REZILIENS KÜLSŐ HATÁROK ÉRDEKÉBEN

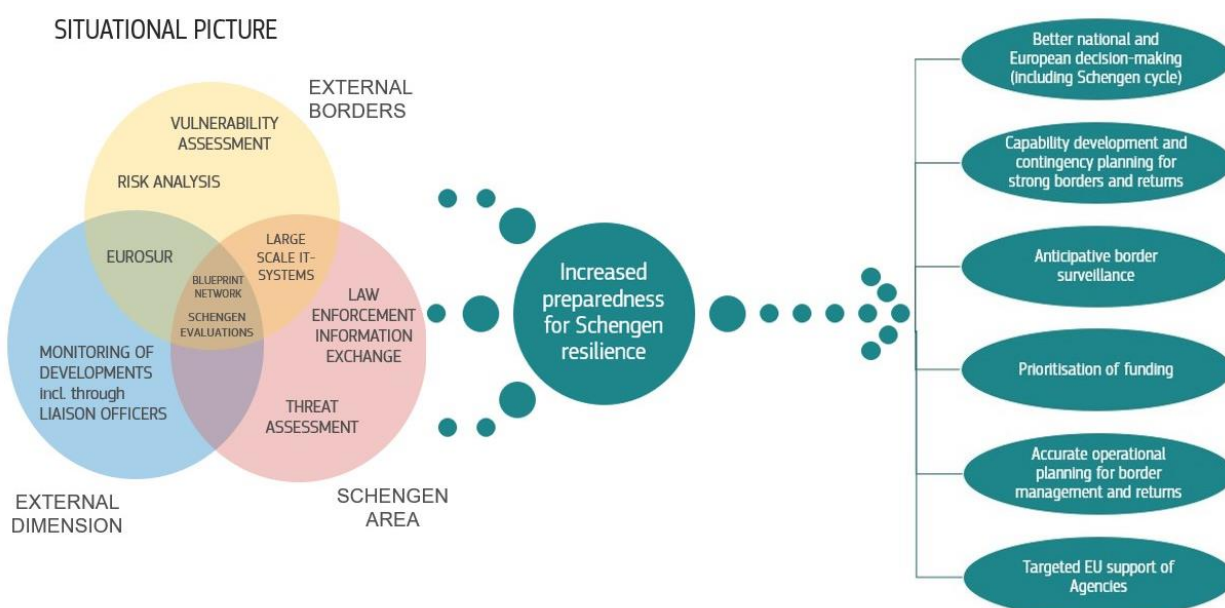
Az **irreguláris migráció** 2023-ban is közös kihívást jelentett, jóllehet a szabálytalan határátlépések száma csak az egyötödét tette ki a 2015. évi szintnek. Míg a nyugat-balkáni útvonalon jelentős visszaesés volt megfigyelhető, a tengeri úton érkezők száma különösen magas volt Olaszországban, a Kanári-szigeteken és a görög szigeteken. A közvetlen szomszédságban és az azon túl tapasztalható feszültségek a társadalmi, gazdasági és éghajlati instabilitás hatásaival párosulva valószínűleg csak növelni fogják a schengeni térségre nehezedő migrációs nyomást. Oroszország Ukrajna elleni, folyamatban lévő agressziós háborúja milliókat kényszerített arra, hogy Európában keressenek menedéket, ami tovább terhelte a tagállami kapacitásokat. A keleti szárazföldi határon ismét észleltek olyan eseteket, amelyekben Oroszország a migráció eszközként való felhasználásához folyamodott. A migráció eszközként való felhasználása és más hibrid fenyegetések – többek között a határokon átnyúló kritikus infrastruktúrák rezilienciáját érintő zavarok veszélye – további hatással lehetnek a schengeni térség fenntartására irányuló tagállami kapacitásokra.

Emellett sürgető probléma a **határokon átnyúló bűnözés**, valamint a tagállamok külső határait továbbra is emberkereskedelemre és migráncscsempészésre használó bűnözői hálózatok működése.

A globális biztonsági fenyegetésekkel összefüggésben folytatott nemzetközi együttműködés most fontosabb, mint valaha. Tekintettel arra, hogy a migráncscsempészés jelentős számú tengeri halálesettel jár, és a csempészetel összefüggésben növekszik a schengeni térségbe való jogellenes belépés és az azon belüli jogellenes továbbutazások előfordulása, a Bizottság 2023 novemberében létrehozta a **migráncscsempészés elleni küzdelmet célzó globális szövetséget**. Ennek célja az, hogy olyan új korszakot nyisson a nemzetközi együttműködésben, amely a migráncscsempészés megelőzésére és az arra adott válaszlépésekre összpontosít, továbbá a

migráncsempésztől való elrettentés érdekében alternatívákat kínáljon az irreguláris migrációval szemben.

Mindezek alapján az Európai Tanács 2023-ban ismételten hangsúlyozta²¹, hogy az EU felkészültségére és válságreagálására alkalmazott átfogó és koordinált megközelítés kiemelt politikai prioritást jelent. Ez a megközelítés elengedhetetlen a schengeni térség működéséhez. A schengeni térség helyzetképe a külső határokon, a harmadik országokból és a schengeni térségen belülről szerzett, különböző forrásokból származó hírszerzési információkon alapul. Optimalizálni kell az információk szolgáltatását és cseréjét, mélyreható és alapos kockázatelemzést kell végezni, és időben ki kell igazítani az operatív válaszlépéseket. Mindez javítani fogja a schengeni térség felkészültségét a közös kihívások eredményes kezelésére, reziliensebbé téve azt, többek között a stratégiai és az operatív dimenziók közötti jobb kapcsolat révén.



Az uniós helyzetképet, illetve annak az európai és nemzeti eljárásokra gyakorolt hatását befolyásoló főbb tényezők

Az uniós hírszerzési kép külső dimenziója: a reagálás helyett a megelőzésre kell helyezni a hangsúlyt

Ahhoz, hogy az EU képes legyen helytállni a folyamatosan változó globális környezetben, szüntelen éberségre és alkalmazkodásra van szükség. A schengeni térség rezilienciája és felkészültsége a globális fejlemények, fenyegetések és a harmadik országokban felmerülő kihívások mélyreható megismerésén alapuló hírszerzési képen alapul. A harmadik országokba kiküldött európai és nemzeti **összekötő tisztviselők** kulcsszerepet játszanak a fejleményekre és a felmerülő kihívásokra vonatkozó naprakész információk biztosításában. Információkat gyűjtenek, elemeznek és cserélnek, továbbá segítik a tagállami és kollektív döntéshozatalt a határigazgatással, a bevándorlással és a biztonsággal kapcsolatos kérdésekben. A 2023. évi

²¹ Az Európai Tanács rendkívüli ülése (2023. február 9.), az Európai Tanács ülése (2023. március 23.), az Európai Tanács ülése (2023. június 29–30.), az Európai Tanács ülése (2023. október 26–27.) és az Európai Tanács ülése (2023. december 14–15.).

schengeni értékelések azonban azt mutatták, hogy egyes tagállamok nem eredményesen használják fel a más tagállamok által kiküldött tisztviselők hírszerzési támogatását, és így kulcsfontosságú információkat mulasztanak el. Emellett ez a hálózat nem fedi le hatékonyan az EU szempontjából releváns kiemelt országokat, és a nemzeti összekötő tisztviselők megbízatása – az általánostól egészen a specializáltig – meglehetősen eltérő lehet. Ezenkívül az információgyűjtés módszertana széttagolt, a helyi hálózatok kihasználása pedig nem teljes körű, ami hiányosságokat teremt az EU hírszerzési képében²². Transzverzális kérdésekben szintén korlátozott az információcsere a határ- és migrációügyi, valamint a biztonsági feladatok ellátására kirendelt tisztviselők között.

E hiányosságok kezelése érdekében szorosan össze kell hangolni az európai és nemzeti összekötő tisztviselők kiemelt harmadik országokba történő kiküldését, hogy biztosítani lehessen az ezen országokon belüli kockázatok mielőbbi azonosítását. Az összekötő tisztviselők kiküldését – képességeik teljes körű kiaknázása érdekében – stratégiaileg kell végezni a helyszínek, a megbízatások és a jelentéstételi követelmények felmérése és optimalizálása révén. Ennek révén maximalizálható az általuk biztosított érték, támogathatók az uniós prioritások és megelőzhetőek az átfedések. Ezenkívül a kiemelt harmadik országokban működő uniós küldöttségek égisze alatt meg kell erősíteni az összekötő tisztviselők meglévő hálózatait az operatív válaszlépésekkel követett integrált elemzés biztosítása érdekében. Ez lehetővé teszi a hiányosságok megszüntetését, a politikai irányítás javítását, valamint a szétaprózott stratégiai és operatív ismeretek egyesítését a hatékonyabb határigazgatási, bevándorlási és biztonsági intézkedések érdekében. A harmadik országokba kiküldött összekötő tisztviselők és alkalmazottak operatív tevékenységeik révén szintén hozzájárulnak az irreguláris migráció és a biztonsági kockázatok megelőzéséhez.



²² A nemzeti összekötő tisztviselők mintegy 20 %-a regisztrált a közös információmegosztási platformra.

A **Frontex** összekötő tisztviselőket rendelt ki²⁴, az Unió pedig jogállásról szóló megállapodást írt alá több harmadik országgal²⁵, amely lehetővé teszi, hogy a Frontex végrehajtási hatáskör mellett végezzen operatív tevékenységeket területükön. E megállapodások eredményeként készenléti alakulati tisztek kihelyezésére kerülhetett sor, valamint technikai és operatív segítségnyújtás biztosítható a harmadik országok közötti határon. Az elmúlt évben az Ügynökség megerősítette a határellenőrzési tevékenységekhez nyújtott támogatását az Albániával, Moldovával, Montenegróval és Észak-Macedóniával kötött, jogállásról szóló – alapvető jogokkal kapcsolatos garanciákat tartalmazó – új generációs megállapodások révén. Szerbiával és Bosznia-Hercegovinával is haladéktalanul új megállapodásokról kell megállapodni. Az Ügynökség emellett számos munkamegállapodást²⁶ is aláírt harmadik országbeli hatóságokkal a kapacitásépítési tevékenységek támogatására. Ezt az operatív támogatást azonban teljeskörűen ki kell használni, mindenekelőtt annak biztosítására, hogy – amint azt az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet értékelése²⁷ is kiemelte – létrejöjjenek a szükséges jogállásról szóló megállapodások és munkamegállapodások az EU-ba irányuló migráció fő származási és tranzitországaival. A 2024–2025. évi schengeni ciklus során fokozni kell a szinergiákat az érintett harmadik országokban tett egyéb uniós erőfeszítésekkel, és meg kell teremteni a feltételeket ahhoz, hogy ezek az országok részt vegyenek ezekben a megállapodásokban és intézkedésekben.

A harmadik országbeli megerősített és stratégiaibb európai jelenlét mellett az EU közös **vízumpolitikája** is kulcsfontosságú eszköz az Unió partnerországokkal folytatott együttműködéséhez, és az – azonkívül, hogy könnyebbé teszi az utazást – fontos szerepet játszik a biztonsági és irreguláris migrációs kockázatok kezelésében. Konkrétabban, a vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus lehetővé teszi azoknak a területeknek a nyomon követését, ahol az Unió a vízummentességi rendszerekkel való visszaélés miatt kockázatokkal szembesülhet. Ezek közé tartozik a vízummentességet élvező harmadik országok állampolgárai által benyújtott menedékkjog iránti kérelmek magas – a nemzeti menekültügyi és visszaküldési

²³ Jelenleg 11 európai migrációs összekötő tisztviselő működik 11 harmadik országban, 9 visszatérési összekötő tisztviselő végez munkát 13 harmadik országra kiterjedően, és a – közel 472 összekötő tisztviselőből álló – bevándorlási összekötő tisztviselők hálózata több mint 100 országban van jelen. A Frontex összesen 15 harmadik országba helyezett ki összekötő tisztviselőket. Az Europol egy határőrt küldött ki Moldovába. Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége csak hosszú távú missziókban, azaz a Nyugat-Balkánon alkalmaz személyzetet, de összekötő tisztviselő kiküldését tervezi Egyiptomba. Az Eurojustnál 11 fő harmadik országból delegált összekötő ügyész végez munkát.

²⁴ Törökországba (ankarai bázissal), a Nyugat-Balkánon Belgrádba (belgrádi bázissal, Szerbiát, Bosznia-Hercegovinát és Montenegrót lefedve) és Tiranába (tiranai bázissal, Albániát, Észak-Macedóniát és Koszovót* lefedve), Nyugat-Afrikában Nigerbe (niameyi bázissal) és Szenegálba (dakari bázissal, Gambiát és Mauritániát lefedve), a keleti partnerségbe (chişinău-i ideiglenes bázissal, Moldovát, Ukrajnát, Grúziát, Örményországot és Azerbajdzsánt lefedve).

²⁵ Albániával, Moldovával, Montenegróval, Észak-Macedóniával és Szerbiával.

²⁶ Albániával, az Amerikai Egyesült Államokkal, Azerbajdzsánnal, Belarusszal, Bosznia-Hercegovinával, az Egyesült Királysággal, Észak-Macedóniával, Grúziával, Kanadával, Koszovóval, Moldovával, Montenegróval, Nigériával, Oroszországgal, Örményországgal, Szerbiával, Törökországgal, Ukrajnával, a Zöld-foki-szigetekkel, valamint Oroszországgal és Belarusszal (ez utóbbi kettő felfüggesztve).

²⁷ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló (EU) 2019/1896 rendeletnek a készenléti alakulat felülvizsgálatát is tartalmazó értékeléséről (COM(2024) 75 final).

rendszereket jelentősen leterhelő – aránya²⁸, valamint a befektetői állampolgársági programokkal, illetve az uniós vízümpolitika és egyes harmadik országok vízümpolitikája közötti összhang hiányával kapcsolatos kockázatok. E kockázatok kezelése érdekében a Bizottság **javaslatot terjesztett elő a vízümmentesség-felfüggesztési mechanizmus felülvizsgálatára**²⁹. A javaslat új indokokat vezet be a vízümmentességi rendszerek felfüggesztésére, valamint rugalmasabb küszöbértékekhez rendeli a felfüggesztési mechanizmus aktiválását. A javaslatról jelenleg folynak a tárgyalások. A Bizottság üdvözli a Tanács által elfogadott általános megközelítést, és felszólítja a társjogalkotókat, hogy mielőbb gondoskodjanak előrelépésről e kulcsfontosságú dokumentum kapcsán. Ezzel párhuzamosan a Bizottság folytatja a jelentéstételt a vízümmentességet élvező harmadik országokkal összefüggő migrációs és biztonsági kihívásokról.

A külső határok hatékony ellenőrzése

A schengeni térség rezilienciája szilárd **határőrizeti** rendszeren alapul. A balti államok és Finnország 2023. évi schengeni értékelései a képességek javulásáról tanúskodtak, különösen a **szárazföldi határőrizet** tekintetében. Finnország például a legutóbbi, 2018. évi értékelése óta fontos lépéseket tett határőrizeti képességeinek javítása érdekében. Ezt a megerősítést most sürgősen teljes körűvé kell tenni, hogy reagálni lehessen a schengeni külső szárazföldi határ egyik leghosszabb szakaszának igazgatására vonatkozó kötelezettség kapcsán jelentkező fenyegetésekre és kihívásokra. Horvátország schengeni térségbe való felvétele szintén megerősített megfigyelési tevékenységeket tesz szükségessé a Bosznia-Hercegovinával közös határon felmerülő migrációs kihívások kezeléséhez. Ami az **uniós tengeri határookra** vonatkozó határőrizeti és felderítési kapacitásokat illeti, a tagállamok többsége bevezetett megfigyelési tevékenységet és rendszereket. Egyes tagállamokban azonban továbbra is hiányosságok tapasztalhatók az integrált megfigyelési rendszerek hiánya, valamint az elégtelen irányítás, koordináció és együttműködés, továbbá a tartósan hiányos helyzetismeret és gyenge kockázatelemzés miatt. Ezek a hiányosságok csökkentik a nemzeti hatóságok és az ügynökségek reagálási képességét az uniós tengeri határokon.

Az EU fokozta a tagállamoknak nyújtott, határigazgatásra irányuló **operatív és pénzügyi támogatását**, hogy – többek között megfigyelő légi járművek, járőrhajók és hőképkamerákkal felszerelt járművek beszerzése, valamint olyan technológiai megoldások, mint például **pilóta nélküli légi járművek**³⁰ alkalmazása révén – megerősíthessék képességeiket³¹.

²⁸ 2015 és 2023 szeptembere között több mint egymillió menedékkjog iránti kérelmet nyújtottak be vízümmentességet élvező állampolgárok, ami az összes menedékkjog iránti kérelem 17 %-át jelenti. 2023-ban a menedékkjog iránti kérelmek 23 %-át nyújtották be vízümmentességet élvező állampolgárok.

²⁹ COM(2023) 642 final.

³⁰ 2023-ban hat tagállam számára nyílt lehetőség a HAVE egyedi intézkedésének keretein belül pilóta nélküli légi járművek megfigyelésre történő használatára és azoknak a Frontex rendelkezésére bocsátására. Ezek az eszközök évente legfeljebb négy hónapig állnak majd az Ügynökség rendelkezésére, és hat hibrid VTOL-képes távirányított légi járművet, valamint három VTOL-képes távirányított légi járműből, két pilóta nélküli légijármű-rendszer elhárításból és két kötött megfigyelési rendszerből álló három rendszert foglalnak magukban.

³¹ Például Litvánia további 24 millió EUR-t kapott az Oroszország és Belarusz felőli jogellenes belépések visszaszorítására. Ezenkívül további 80 millió EUR állt rendelkezésre a nyugat-balkáni útvonal mentén

A schengeni értékelések által feltártak szerint emellett az uniós külső határokon fokozott az Európai Határ- és Parti Őrségben belüli információcserét és operatív együttműködést szolgáló központi keret, az **EUROSUR** használata. E rendszer célja az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés felderítése, megelőzése és leküzdése, ezáltal hozzájárulva a külső határok átlépését megkísérlő migránsok életének védelméhez és megmentéséhez. A nemzeti koordinációs központok kiemeltebb szerephez jutottak nemzeti és uniós szinten, ami az uniós külső határok hatékony és összehangolt igazgatását eredményezte. Bár az elmúlt években javult az EUROSUR-on belüli információcsere minősége és volumene, a nemzeti és európai helyzetképek továbbra is töredékesek. Ezért fontos, hogy a tagállamok operatív eredményeiket és kockázatelemzéseiket integrálják az EUROSUR-ba, és teljeskörűen kihasználják a határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatos információk feldolgozását és elemzését. Ezenkívül a határok előtti területen meg kell erősíteni a stratégiai információk Frontexszel, a tagállamok között és adott esetben a partnerországokkal megvalósított gyűjtését és cseréjét. Ez magában foglalja azt is, hogy az EU-nak törekednie kell arra, hogy segítse a harmadik országbeli partnereket EUROSUR-komponenssel rendelkező nemzeti koordinációs központok kialakításában.

A **Frontex** aktívan támogatja a tagállamok határigazgatási és visszaküldési tevékenységeit, biztosítva valamennyi alapjogi kötelezettség teljes körű tiszteletben tartását. Jelenleg összesen 22 operatív tevékenység van folyamatban, köztük Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban, Bulgáriában és Romániában, valamint a keleti szárazföldi határon zajló közös műveletek. A tagállamok külső határain több mint 2 000 fős készenléti alakulat van jelen. A készenléti alakulat felállítása fokozatosan zajlik 2027-ig azzal a céllal, hogy még megbízhatóbb, állandó támogatást biztosítson a tagállamok számára. Tekintettel az uniós külső határok védelmével kapcsolatos közös felelősségre, minden tagállamnak – kötelezettségeivel összhangban – hozzájárulást kell tennie a készenléti alakulathoz. Ugyanakkor a tagállamoknak hatékonyan kell reagálniuk az Ügynökség személyzeti bevetésre vonatkozó felhívásaira. Ennek során figyelembe kell venni a tagállamokon és a schengeni térségen belüli aktuális dinamikus környezetet, valamint a fennálló hiányosságok orvoslásához szükséges specializált profilok iránti igényt. Amint arra a schengeni értékelések is rámutattak, korrekciós intézkedéseket kell hozni a készenléti alakulatot abban akadályozó kihívások kezelésére is, hogy teljes körű támogatást nyújthasson a tagállamoknak. Az Ügynökség további lépéseket fog tenni annak biztosítása érdekében, hogy a készenléti alakulat jobban megfeleljen az operatív igényeknek, többek között – **az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet**³² értékelését követő cselekvési tervvel összhangban – javítani fogja a leginkább keresett profilokkal kapcsolatos képzet.

végzett határellenőrzés megerősítésére. Ez kiegészíti a bulgáriai és romániai határellenőrzési képességek megerősítésére 2023-ban kiutalt 55,8 millió EUR-t. A külső szárazföldi határokon alkalmazott elektronikus határőrizeti rendszerek fejlesztése szintén jelentős támogatásban (141,2 millió EUR) részesült Bulgáriában, Görögországban, Horvátországban, Litvániában és Magyarországon. Uniós finanszírozás támogatta emellett eszközök beszerzését és az Ügynökség határőrizeti kapacitásaihoz való rendelkezésre bocsátását.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2019.11.14., 1. o.).

Emellett az Európai Határ- és Parti Őrség európai és nemzeti komponenseinek 2027-ig le kell zárniuk a hagyományos erőforrás-alapú tervezésről a képességvezérelt tervezésre való átállást. A Frontex igazgatótanácsa 2024. március 26-án elfogadta az Európai Határ- és Parti Őrség **képességfejlesztési ütemtervét**. Az ütemterv a külső határok igazgatásába és a visszaküldésbe történő hosszú távú befektetés optimalizálása érdekében egyesíti a tagállamok képességfejlesztési terveit és az Ügynökség erőforrásainak többéves tervezését. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a nemzeti képességfejlesztési tervek végrehajtását, amelyeket rendszeresen frissíteniük kell a közép- és hosszú távú képességtervezés lehetővé tétele érdekében. 2023-ban a tagállamok operatív kapacitásai számára több mint 201 millió EUR³³ állt rendelkezésre a célra.

Vészhelyzeti tervezés

Az elmúlt évben az EU és a tagállamok a **külső határokon** jelentkező esetleges válságok kezelésére irányuló vészhelyzeti tervek kidolgozására és frissítésére összpontosítottak. Figyelemmel a változó geostratégiai környezetre, több tagállam – nevezetesen Észtország, Finnország, Litvánia és Románia – szimulációs gyakorlatokat végzett, hogy felmérje a külső határokon bekövetkező helyzetváltozásokra időben és hatékonyan biztosított válaszlépésekhez szükséges aktuális eljárásokat és kapacitásokat. Ezek a gyakorlatok azt mutatták, hogy a meglévő vészhelyzeti tervek alkalmasak az előre nem látható válságok kezelésére, illetve lehetővé tették a tagállamok számára, hogy adott esetben naprakésszé tegyék ezeket a terveket.

A 2023-ban végzett schengeni értékelések eredményei szerint valamennyi tagállam kidolgozott határigazgatásra vonatkozó nemzeti vészhelyzeti tervet, ugyanakkor a hatóságok közötti korlátozott együttműködés miatt még mindig fennállnak hiányosságok, ami hiányos képet ad a nemzeti képességekről. A tagállamoknak emellett össze kell hangolniuk a vészhelyzeti tervezés különböző szintjeinek aktiválására vonatkozó küszöbértékeket, és koherensebben kell integrálniuk az európai támogatást.

A külső határokon biztosított megfelelő válaszlépések mellett **a migrációra vonatkozó átfogó megközelítéshez** szilárd vészhelyzeti tervezésre is szükség van a migrációs nyomás kialakulásának megelőzése érdekében. A 2015/2016-os migrációs válság óta az EU felkészültebben tudja kezelni a migrációs áramlások hirtelen erősödését. A Bizottság szorosan együttműködik azokkal a tagállamokkal, amelyek ki vannak téve az érkezések számának növekedésének, és megerősített rendkívüli intézkedéseket fogantatosítottak. **Olaszországban** például vészhelyzeti terv kidolgozása folyik – az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége és a Frontex támogatásával – a partraszállási pontok gyors tehermentesítése és a befogadórendszer rezilienciájának fokozása érdekében³⁴. Az elmúlt években az atlanti útvonalon rendszeres nyomás nehezedett a befogadórendszerre **Spanyolországban**, legutóbb a Kanári-szigetekre

³³ A HAVE keretében belüli, a Frontex eszközeire vonatkozó egyedi intézkedés (az Európai Határ- és Parti Őrség nemzeti komponensei számára a HAVE keretében beszerzett és operatív kapacitásának növelése érdekében a Frontex rendelkezésére bocsátott eszközök, az (EU) 2019/1896 rendelet 64. cikkének (14) bekezdésével összhangban).

³⁴ A Nemzetközi Migrációs Szervezet 14,3 millió EUR összegű sürgősségi segínyt kapott a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap tematikus eszközéből, hogy segítse Olaszországot a migránsok Lampedusából történő átszállításában.

tengeri úton érkező irreguláris migránsok számának növekedése miatt. Ezzel összefüggésben – az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségének operatív tervén keresztül – folyamatos erőfeszítések folynak a spanyolországi vészhelyzetekre való felkészültség és reagálás nemzeti keretének kialakítása és végrehajtása érdekében. A Bizottság emellett szorosan együttműködik Ciprussal és az Európai Unió Menekültügyi Ügynökségével a megnövekedett tengeri érkezések kezelésére szolgáló vészhelyzeti terv kidolgozása céljából.

A migrációs és menekültügyi paktumból eredő követelmények – különösen az előszűrés és a válságelhárítás –, valamint a nemzeti integrált határigazgatási stratégiák folyamatban lévő felülvizsgálata egyedülálló lehetőséget kínálnak együtt a tagállamoknak arra, hogy a kulcsfontosságú folyamatokra – így a határigazgatásra, a migrációra és a visszaküldésre – kiterjedő olyan nemzeti vészhelyzeti terveket dolgozzanak ki, amelyek alkalmasak a jelenlegi és újonnan felmerülő kihívások kezelésére.

Közös uniós visszaküldési rendszer létrehozása

A 2023–2024. évi schengeni ciklus egyik prioritása volt azon harmadik országbeli állampolgárok hatékony és gyors visszaküldésének előmozdítása, akik nem vagy már nem teljesítik a schengeni térségbe való beutazás feltételeit, különös tekintettel azokra a személyekre, akik veszélyt jelentenek a közbiztonságra³⁵. A Schengen Tanács 2023. októberi és decemberi ülésén³⁶ a miniszterek közös eszközöket alkalmazó és az uniós koordinációt fokozó európai operatív megoldások alkalmazását szorgalmazták.

Ennek fényében az elmúlt évben a hangsúly a kulcsfontosságú harmadik országokkal kapcsolatos intézkedéseket előnyben részesítő uniós szintű közös erőfeszítésekre helyeződött át. A fellépések egymást kiegészítő jellegének és a holisztikus megközelítésnek a biztosítása érdekében **a visszaküldéssel foglalkozó uniós koordinátor** a visszaküldéssel foglalkozó magas szintű hálózat támogatásával célzott intézkedéseket tartalmazó **visszaküldési ütemtervet** dolgozott ki. Jóllehet a tényleges visszatérések száma továbbra is alacsony, a közös kezdeményezések már kedvező eredményeket mutatnak, amit a tényleges visszatérések elmúlt évi növekedése is bizonyít. 2023-ban közel 100 000 harmadik országbeli állampolgár tényleges visszatérése valósult meg, ami 15 %-os növekedést jelent 2022 azonos időszakához képest, és magában foglalja a Frontex támogatásán keresztül megvalósuló önkéntes visszatérések számában bekövetkezett 120 %-os növekedést is.

A 2023-ban végzett schengeni értékelési és monitoringtevékenységek rámutattak arra, hogy a kiutasítási határozatok végrehajtása továbbra is akadályokba ütközik. Egyfelől a jelenlegi és a várható igényeken alapuló stratégiai megközelítést kell alkalmazni **az erőforrások hozzárendelésére és tervezésére**. A tagállamoknak proaktív, integrált tervezést kell biztosítaniuk annak érdekében, hogy a migrációs és menekültügyi tendenciák fényében, valamint az uniós kezdeményezésekkel összhangban meghatározzák és naprakésszé tegyék a nemzeti prioritásokat és az erőforrás-hozzárendelést. Ezzel összefüggésben a Frontex 2024-ben tervezési üléseket³⁷ kezdeményezett a személyazonosítással és az okmányokkal, a

³⁵ 9534/2/23 REV 2.

³⁶ 15925/23.

³⁷ Bangladesre és Pakisztánra vonatkozóan már sor került két ülésre, és 2024 áprilisában további ülés várható.

visszaküldési tanácsadással és a visszaküldési műveletekkel kapcsolatos összehangolt uniós fellépésekre vonatkozóan. Valamennyi tagállamnak teljeskörűen integrálnia kell a Frontex visszaküldési eszközeit³⁸ nemzeti rendszerébe.

Stratégiai megközelítésre van szükség az önkéntes visszatérés és a kitoloncolás tekintetében is, biztosítva az intézkedések egymást kiegészítő jellegét és az önkéntes visszatérések előnyben részesítését. Az elmúlt évben a Bizottság, a tagállamok és a Frontex jelentős előrehaladást tettek **az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégia**³⁹ végrehajtása terén. Ezen intézkedések fenntarthatóságának biztosítása érdekében valamennyi tagállamnak létre kell hoznia a visszaküldési tanácsadásra⁴⁰ vonatkozó – a nemzeti integrált tervezés központi elemét képező – saját nemzeti képességeit. Ugyanakkor a **szökés** és a jogellenes továbbutazások kockázatának csökkentése is a hatékony visszaküldési rendszer alapvető elemét képezi, és az hatékony rangsorolást és megfelelő erőforrásokat tesz szükségessé. 2023-ban a tagállamok az őrizet helyett fejlettebb alternatív intézkedéseket – többek között ügyviteli rendszereket – kezdtek alkalmazni. Amennyiben az uniós joggal összhangban őrizetet kell elrendelni, elégséges elszállásolási kapacitást és megfelelő körülményeket kell biztosítani. A 2023. évi értékelések bevált módszereket azonosítottak Litvániában és Horvátországban az őrizeti körülményekre vonatkozóan, ennek ellenére egyes tagállami idegenrendészeti fogdák még mindig nem megfelelőek. A Bizottság e kérdésekben szoros és rendszeres kapcsolatot tart fenn a tagállami hatóságokkal, többek között a schengeni értékelés utókövetési tevékenységein keresztül.

Másfelől a tagállamoknak javítaniuk kell **a nemzeti hatóságok közötti együttműködést és kommunikációt**. Ennek hiánya hátráltatja a kiutasítási határozatok meghozatalát és utókövetését. Sok esetben a hatóságok közötti együttműködést támogató célzott informatikai eszközök hiánya csak tovább szélesíti a kommunikációs szakadékot. A migrációs és menekültügyi paktum, különösen az előszűrésről szóló új rendelet és a határon folytatott visszaküldési eljárások szorosabb kapcsolatot teremtenek a külső határokon végzett tevékenységek és a menekültügyi eljárás között. Emellett a menekültügyi eljárásról szóló rendelet meg fogja szüntetni a menekültügyi és a visszaküldési eljárás közötti szakadékot, és ezáltal javítani fogja a visszaküldési rendszer – és következésképpen a schengeni térség – működését azáltal, hogy biztosítja, hogy az elutasító menedékjogi határozat meghozatala kiutasítási határozat kiadásával együtt történjen.

A nemzeti szintű együttműködéshez **uniós szintű fokozott koordinációnak** kell társulnia. 2023-ban a Bizottság és a tagállamok megkettőzték erőfeszítéseiket a kiutasítási határozatok kölcsönös elismerésének fokozására rendelkezésre álló összes lehetőség teljes körű

³⁸ A Frontex 2023-ban mintegy 40 000 visszaküldést hajtott végre (ami 58 %-os növekedést jelent 2022-höz képest). Az Ügynökség által támogatott kereskedelmi járatok közel háromnegyedét azonban ugyanaz az öt tagállam vette igénybe visszaküldéseikhez.

³⁹ 2023-ban a tagállamok 34 harmadik ország több mint 97 000 állampolgára számára ajánlottak fel visszatérési és visszailleszkedési támogatást a Frontex közös reintegrációs szolgáltatásain keresztül.

⁴⁰ Az uniós finanszírozás és a Frontex által nyújtott támogatás kulcsszerepet játszott a nemzeti visszaküldési tanácsadási struktúrák kialakításában.

kihasználása érdekében. Ezt a munkát a Bizottság 2023. márciusi ajánlása⁴¹ alapozta meg, és a Schengeni Információs Rendszerbe bevezetendő új, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzések bevezetése támogatta. A Bizottság jelenleg azon munkálkodik, hogy optimális helyzeteket azonosítson e lehetőség alkalmazásához, többek között a visszaküldési ütemtervben felvázolt célzott intézkedések részeként is. Szakértői szintű találkozókat tart a tagállamokkal, hogy megvitassák az összes információnak – egyebek mellett a biometrikus adatoknak – a kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzésekbe történő belefoglalásának a fontosságát, valamint a SIS-be bevitt, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéseknek a személyazonosítás, a szökés kockázatának értékelése, a kölcsönös elismerés megkönnyítése és a szökés kockázatát hordozó, visszatérésre kötelezett személyek azonosítása céljából történő használatát. Az új figyelmeztető jelzésekben rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása érdekében lépéseket kell tenni annak biztosítására, hogy a Schengeni Információs Rendszerbe bevitt, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzés alapján a kapcsolódó kiutasítási határozat megosztható legyen a tagállamok között.

A visszaküldések végrehajtását gátló belső akadályok felszámolására irányuló fokozott erőfeszítések mellett a visszafogadási együttműködés javítása is kulcsfontosságú prioritás volt az elmúlt néhány évben. A vízumköteles harmadik országok általi **visszafogadási együttműködés**⁴² nyomon követése hozzájárult a visszafogadási együttműködés javítását célzó intézkedések bevezetéséhez. Emellett bővítette a harmadik országokkal a visszafogadásról folytatott tárgyalások fokozására irányuló lehetőségeket, többek között azáltal, hogy új kommunikációs csatornákat nyitott meg a korábbi célzott szerepvállalást nélkülöző esetekben. A Bizottság jelenleg dolgozik a Vízumkódex 25a. cikkén alapuló visszafogadási együttműködésről szóló ötödik értékelő jelentésén, amely 34 harmadik országot lefedve vizsgálja a velük folytatott visszafogadási együttműködést.

A mai kihívásokra való közös reagálást azonban korlátozza a 2008-ban létrehozott, **elavult visszaküldési jogi keret**, és a visszatérési irányelv átdolgozásáról szóló tárgyalások sem zárultak még le. A Bizottság lépéseket fog tenni a jelenlegi jogszabályi keret **főbb hiányosságainak** és gyengeségeinek **felmérése és értékelése** céljából, és ennek alapján mérlegelni fogja a további lépéseket. A cél az, hogy továbbfejlesszük a közös uniós visszaküldési rendszert, kiegészítsük a paktum új jogszabályait, hatékony visszaküldési eszközökkel ruházzuk fel az Uniót és tagállamait, valamint elősegítsük a nemzeti kiutasítási eljárások harmonizációját. A Bizottság emellett a hatékony uniós visszaküldési rendszerre vonatkozó, a kapcsolódó kihívások számba vétele alapján közös megoldásokat azonosító, folyamatban lévő **tematikus értékelés** eredményeit is fel fogja használni.

⁴¹ A Bizottság ajánlása (2023. március 16.) a 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtása során a kiutasítási határozatok kölcsönös elismeréséről és a visszaküldések felgyorsításáról (C(2023) 1763 final).

⁴² A Vízumkódex 25a. cikke.

Kiemelt intézkedések a felkészültség és az uniós külső határok megerősítésére

1. A schengeni térség külső dimenziójára vonatkozó intézkedések

- Az **európai és nemzeti összekötő tisztviselők** kiküldésének szoros koordinációja a kiküldési helyszínek, megbízatások és a jelentéstételi követelmények felmérése és optimalizálása révén.
- Az **összekötő tisztviselőktől származó hírszerzési információk** felhasználásának maximalizálása az uniós küldöttségek égisze alatt az integrált elemzés és az operatív válaszlépés biztosítása érdekében.
- A **Frontex** harmadik országokban nyújtott **operatív támogatásának** maximalizálása a kulcsfontosságú országokkal kötött megállapodások révén.
- Gyors előrelépés biztosítása a **vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus** felülvizsgálata terén.

2. A schengeni térség külső határainak igazgatására vonatkozó intézkedések

- Az **integrált határőrizeti rendszerek létrehozása vagy naprakésszé tétele** képességnövelés mellett, jobb ügynökségközi együttműködéssel és megbízható kockázatelemzésekkel.
- Az operatív eredmények és a kockázatelemzések **EUROSUR**-ba történő integrálása, valamint az irreguláris migrációval és a határokon átnyúló bűnözéssel kapcsolatban a Frontexszel és – adott esetben – a partnerországokkal végzett információcsere megerősítése.
- A Frontex hatékonyságának javítása az **Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet értékelésében** meghatározott intézkedések végrehajtása révén.
- A **nemzeti képességfejlesztési tervek** aktualizálásának és eredményes végrehajtásának biztosítása az Európai Határ- és Parti Őrség képességfejlesztési ütemtervével összhangban.
- A határokra, a migrációra és a visszaküldésre vonatkozó átfogó **vészhelyzeti tervek** elfogadása és naprakésszé tétele, a vészhelyzeti tervezés különböző szintjeinek aktiválására vonatkozó összehangolt küszöbértékek biztosítása és az európai támogatás koherensebb integrálása mellett.

3. A közös uniós visszaküldési rendszerre vonatkozó intézkedések

- Az erőforrások hozzárendelésére és tervezésére vonatkozó **stratégiai integrált tervek** kidolgozása az aktuális és várható igények alapján, figyelembe véve a migrációs és menekültügyi tendenciákat, valamint a Frontex tervezési tevékenységeit is.
- Aktív részvétel az **uniós visszaküldési ütemterv** keretében létrehozott célzott intézkedésekben, többek között egyedi intézkedések vezetése és a tagállamok támogatása révén.
- A **Frontex visszaküldési eszközeinek** teljes körű beépítése a nemzeti visszaküldési rendszerbe, a visszaküldési ügyviteli rendszer (RECAMAS) modelljét, a Frontex

visszaküldési alkalmazását, a visszailleszkedési támogatást és a visszaküldési szakértői missziókat is ideértve.

- Szilárd és fenntartható nemzeti **visszaküldési tanácsadási** képességek létrehozása az önkéntes visszatérésre és a visszailleszkedésre vonatkozó uniós stratégiával összhangban.
- A nemzeti hatóságok közötti **együttműködés és kommunikáció** javítása, különösen a menekültügyi és a visszaküldési hatóságok, valamint a biztonsági és a visszaküldési hatóságok között.
- Intézkedések meghozatala annak biztosítására, hogy a **kiutasítási határozatot** vagy annak vonatkozó részeit meg lehessen osztani egy tagállam – SIS-be bevitt, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos – kiegészítő információk iránti megkeresésére, a visszaküldésre vonatkozó, tagállamok közötti együttműködés megerősítése céljából.

4. AZ UNIÓ VERSENYKÉPESSÉGÉT ELŐMOZDÍTÓ, BEFOGADÓ SCHENGENI TÉRSÉG

Az elmúlt évben a schengeni térség továbbra is jelentős javulást hozott az itt élő polgárok mindennapi életében, segítette munkavégzésüket és üzleti tevékenységeiket, illetve megkönnyítette az utazást és a kapcsolattartást is. A schengeni térség a világ legnépszerűbb turisztikai célpontjai közé tartozik. Minden évben több millió utazó lép be a schengeni térségbe, ami azt jelenti, hogy e térség **a világ leglátogatottabb úti célja**. 2023-ban erős és kedvező tendencia volt megfigyelhető, és számos úti cél esetében a turisták száma meghaladta a 2019. évi szintet. Jelenleg mintegy 61 ország több mint 1,4 milliárd állampolgára élhet a schengeni térségbe való vízummentes utazás lehetőségével, és 2023-ban több mint félmilliárd határátlépés volt a külső határokon, ami a világiárvány előtti 2019. évi szint 92 %-át teszi ki. Az idegenforgalom az EU GDP-jének közel 10 %-át adja, és mintegy 22,6 millió embernek biztosít munkát⁴³. Ez a felfele irányuló tendencia várhatóan növekedni fog az elkövetkező években, és a becslések szerint az Európába irányuló légi közlekedés 2024-ben 5 %-kal meg fogja haladni a világiárvány előtti szintet⁴⁴. A schengeni térségbe való zavartalan és biztonságos utazás biztosítása ezért elengedhetetlen az Unió versenyképessége szempontjából, és különösen fontos egy olyan időszakban, amikor az EU erős globális versenynek van kitéve. **A polgárságról és a demokráciáról szóló 2023. évi Eurobarométer felmérés** szerint a polgárok mintegy 90 %-a fontosnak tartja a szabad utazást az EU-n belül: 89 %-uk egyetértett azzal, hogy ez személyes hasznukra válik, emellett 83 %-uk szerint a gazdaság javát is szolgálja. **A schengeni rendszerről szóló 2024. évi Eurobarométer felmérés** szerint a vállalkozások 80 %-a túlnyomórészt egyetért azzal, hogy a schengeni térség vonzó környezetet kínál üzleti tevékenységük számára, aminek eredményeképpen a vállalkozások több mint háromnegyede elsősorban a schengeni térségen belül folytat tevékenységet. A vállalkozások

⁴³ Ez a teljes uniós foglalkoztatás több mint 6 %-át teszi ki.

⁴⁴ IATA – „A légi utasok piacának elemzése”, 2023. december, elérhető a következő internetcímen: <https://www-prod.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-revenue-to-surpass-pre-pandemic-levels-in-2023/>

nagyra értékelik a schengeni térség uniós gazdaságra gyakorolt kedvező hatását: a vállalkozások 81 %-a szerint a schengeni térség az EU egyik fő vívmánya.

A schengeni térség külső dimenziójának korszerűsítése: a schengeni vízumok digitális formátumának létrehozása

A schengeni vízumkiadás 2020 óta folyamatosan egyre nagyobb mértéket ölt. 2023-ban közel 10,4 millió kérelem benyújtására és több mint 8,4 millió vízum kiadására került sor. 2023 során változás állt be a kérelmek terén: az Indiából, Törökországból és Észak-Afrikából érkező kérelmek száma megnövekedett, az Oroszországból⁴⁵ érkező kérelmek száma pedig jelentősen csökkent.

Folyamatban van az időpontadás és a vízumkérelmek feldolgozása terén jelentkező **tartós és jelentős késedelmek** csökkentése, amit a 2023-ban végzett schengeni értékelések is megerősítettek. A konzulátusi személyzet uniós finanszírozás révén történő megerősítése⁴⁶ lehetővé fogja tenni a tagállamok számára a vízumfeldolgozás ütemének és minőségének javítását. Ezen túlmenően a Bizottság kísérleti projektet indított az azonos helyszínen jelenlevő valamennyi tagállamra vonatkozó egyetlen várólista létrehozására, amelynek célja az, hogy a konzulátusok szabad választásának kiiktatása révén csökkentse a vízum-shopping kockázatát.

2023 novemberében elfogadták a **vízumeljárások digitalizálásáról**⁴⁷ szóló rendeletet. Végrehajtásukat követően az új szabályok lehetővé teszik a vízumkérelmek online platformon keresztül történő benyújtását, és ezáltal a főleg papírmunkán alapuló nehézkes eljárások elhagyását. A Bizottság, az eu-LISA⁴⁸ és a tagállamok már megkezdték a végrehajtást, amely a megújított vízuminformációs rendszer⁴⁹ teljes körű végrehajtásával párosulva gyorsabb vízumkiadási eljárást biztosít mind az utazók, mind a hatóságok számára.

A vízumeljárások hatékonyságának javítása szempontjából ugyanilyen fontos a vízumkérelmek minőségi vizsgálata. A 2023. évi schengeni értékelések azt mutatták, hogy a **vízumkérelmek vizsgálata** összességében megbízható, és hogy a legtöbb felkeresett helyszínen biztosított a vízumkérelmekre vonatkozó minőségi döntéshozatal. Egyes konzulátusokon azonban még javítani kell a vízumfeldolgozást a külső szolgáltatókkal való együttműködés és a konzulátusokon zajló munkafolyamatok észszerűsítése, valamint a rendelkezésre álló informatikai eszközök jobb kihasználása révén. A Bizottság és a tagállami

⁴⁵ A Tanács 2022. szeptember 9-én megállapodott az EU és az Oroszország közötti vízumkönnyítési megállapodás teljes körű felfüggesztéséről. A Bizottság 2022. szeptember 30-án iránymutatást bocsátott ki a tagállamok számára az orosz állampolgárok esetében alkalmazandó vízumeljárásokról és az EU külső határain végzett ellenőrzésükről. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_22_5903

⁴⁶ 2023 decemberéig már 16 alkalmazott kiküldésére került sor harmadik országbeli konzulátusokra a Határigazgatási és Vízumeszköz (HAVE) keretében nyújtott pénzügyi támogatás mellett. Ez a szám a következő években várhatóan növekedni fog, és a tervek szerint 2029-re 1 527 főre nő a konzulátusokra kiküldött alkalmazottak száma.

⁴⁷ (EU) 2023/2667 rendelet (2023. november 22.) a 767/2008/EK, a 810/2009/EK és az (EU) 2017/2226 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek, a 693/2003/EK és a 694/2003/EK tanácsi rendeletnek, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek a vízumeljárás digitalizálása tekintetében történő módosításáról (HL L., 2023.12.7., 1. o.).

⁴⁸ A platform és a digitális vízum műszaki leírásának meghatározását követően az eu-LISA megkezdheti a 2028-ban üzembe helyezni tervezett uniós vízumkérelmezési platform kiépítését.

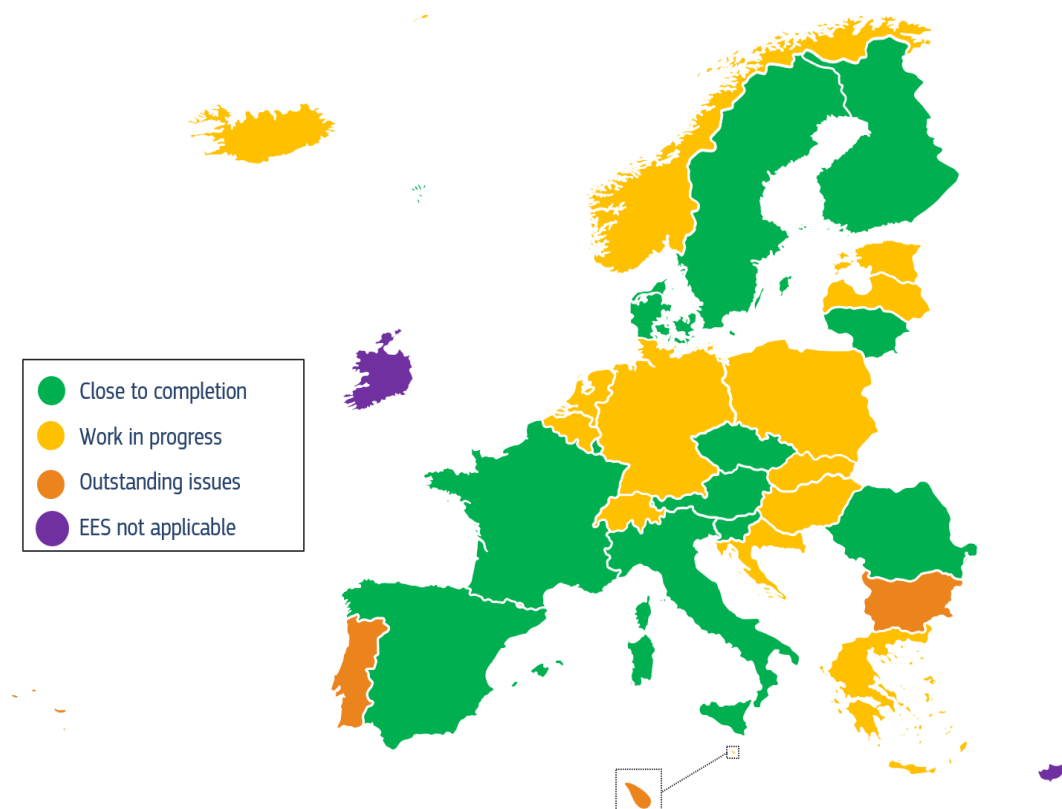
⁴⁹ A felülvizsgált vízuminformációs rendszer várhatóan 2026 őszére lesz teljeskörűen működőképes.

szakértők 2024-ben **előre be nem jelentett látogatásokat** tettek Németország, Lengyelország és Spanyolország Mumbaiban működő konzulátusain és azok külső szolgáltatóinál, figyelemmel arra, hogy India az egyik legnagyobb vízumköteles harmadik ország, és a benyújtott kérelmek nagy része onnan származik. Jóllehet mindhárom tagállam általában véve megfelel a schengeni vívmányoknak, mindegyikük kihívásokkal szembesül a külső szolgáltatóikhoz kapcsolódóan, különösen a személyes adatok és a nemzeti vízumfeldolgozó informatikai rendszerek általános kezelése tekintetében.

Határokon alkalmazható biztonságos digitális megoldások Európa digitális jövőjének előmozdítására

A határellenőrzés megerősítését célzó digitális megoldások kidolgozása révén a schengeni térség globális vezető szerepet tölthet be a zökkenőmentes és biztonságos utazás elősegítésében. A K+I-re vonatkozó – többek között a Horizont Európa keretében megvalósuló – beruházások lehetővé teszik számunkra, hogy az elkövetkező évtizedekben digitális utazási rendszerekre vonatkozó európai megoldásokat térképezzünk fel és valósítsunk meg. 2024-ben a Bizottság **az úti okmányok digitalizálásáról és az utazás megkönnyítéséről** szóló rendeletjavaslatot fog előterjeszteni, amely a határátlépés zökkenőmentesebbé és biztonságosabbá tételéről gondoskodik majd az utazással összefüggő eljárások észszerűsítése mellett. A digitális úti okmányok önkéntes használata egyaránt előnyös lesz – a gyorsabb határellenőrzés miatt – az utazók és a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok számára, mivel a szükséges ellenőrzések már azelőtt elvégezhetővé válnak, hogy az adott személy megérkezne a fizikai határra. Emellett támogatni fogja a határregisztrációs rendszer végrehajtását azáltal, hogy a nem európai utazók számára lehetővé teszi az utazás előtti előzetes adatregisztrálást, ezáltal csökkentve a szűk keresztmetszeteket és az érkezéskor a határon töltött időt.

A határregisztrációs rendszer (a továbbiakban: EES) és az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (a továbbiakban: ETIAS) közelgő elindítása fontos lépés a **világ technológiailag legfejlettebb és leginteroperábilisabb** határigazgatási, bevándorlás- és biztonságirányítási rendszerének létrehozásában. 2023-ban felgyorsultak a **határregisztrációs rendszer** 2024. őszi működésbe léptetésére irányuló erőfeszítések. Az elmúlt évben a Bizottság további 25,5 millió EUR-t biztosított Bulgáriának, Finnországnak, Franciaországnak, Németországnak, Magyarországnak és Szlovákiának a határátlépés megkönnyítését és automatizálását célzó integrált megoldásokra. Bár a schengeni térség egészében jelentős az előrelépés, néhány tagállam még mindig le van maradva, különösen a határátkelőhelyek hatékony felszerelése terén. A Bizottság **az előkészületek sürgős felgyorsítására** szólítja fel a tagállamokat, hogy biztosítható legyen a rendszer – a Bel- és Igazságügyi Tanács által 2023 októberében jóváhagyott – időben történő végrehajtása.



A határátkelőhelyek felkészítése az EES működésének megkezdésére: aktuális helyzet

Mindezzel párhuzamosan folyamatban van az **ETIAS** 2025 első felében történő indítására vonatkozó munka. A jogi keret túlnyomórészt kialakult⁵⁰. A tagállamoknak, az eu-LISA-nak és a Frontexnek gyorsan létre kell hozniuk az ETIAS központi és nemzeti egységeit az utazók jobb személyazonosításának lehetővé tétele érdekében. Az ETIAS-t végrehajtó 30 tagállamból eddig 21 úgy nyilatkozott, hogy megfelelően halad a projekt megvalósításával, míg 9 tagállam nehézségekről számolt be, amelyek azonban nem befolyásolják a működés megindítását. Egyes tagállamok még mindig közbeszerzési vagy szerződéskötési problémákkal küzdenek, három tagállamban pedig késedelmek tapasztalhatók a pénzügyi források hozzárendelése terén.

Alapos határforgalom-ellenőrzésbe ágyazott, határokon alkalmazható digitális megoldások

A határokon alkalmazható digitális megoldások folyamatban lévő kifejlesztése és bevezetése páratlan lehetőséget kínál a világ legbiztonságosabb és legfejlettebb határigazgatási rendszerének megvalósítására. Ezekhez a fejlesztésekhez azonban magas színvonalú és harmonizált határforgalom-ellenőrzési eljárásoknak kell társulniuk. A külső határokon végzett határforgalom-ellenőrzések minősége az Unió egyik kulcsfontosságú prioritása. Bár a nagy utasforgalom hatalmas gazdasági hasznot hoz a schengeni térség számára, egyre növekvő terhet is ró a megbízható kockázatelemzéseken alapuló, magas színvonalú külső határigazgatás biztosításához szükséges erőforrásokra.

⁵⁰ 26 végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadására került sor, három további jogi aktus pedig a végleges elfogadás szakaszában van.

A schengeni értékelések által feltártak szerint továbbra is jelentős eltérések vannak az EU külső határain végzett **határforgalom-ellenőrzések** minőségében, és egyes tagállamok esetében kifejezetten gyenge ezen ellenőrzések minősége. Ez a korlátozott erőforrásoknak, az elégtelen képzésnek, a beutazási feltételek hiányos ellenőrzésének és a felderítési eszközök korlátozott használatának tudható be. Egy előre be nem jelentett, 2023-ban végzett látogatás súlyos hiányosságokat tárt fel⁵¹. Annak ellenére, hogy több tagállam⁵² is fokozta a **külső határokon** az összes releváns adatbázis igénybevételével **végzett szisztematikus ellenőrzéseket**, ez a probléma továbbra is fontos aggodalomra ad okot. A Schengeni Információs Rendszerben és a vízuminformációs rendszerben elérhető ujjnyomat-kereső funkcióknak a biztonsági fenyegetések ellenőrzése és a személyazonossággal való visszaélés felderítése céljából történő használata továbbra is kihasználatlan⁵³. A schengeni értékelések eredményei szerint javítani kell a tagállamok által automatizált határellenőrzési megoldások (ABC kapuk) használatával végzett határforgalom-ellenőrzések minőségét ahhoz, hogy az EU-ba történő beutazás feltételeinek ellenőrzése megfeleljen a biztonsági előírásoknak.

Emellett az **előzetes utasinformációk** (API) megosztása lehetővé teszi a határőrök számára, hogy az utazókat az EU-ba érkezésük előtt előzetesen ellenőrizték a releváns adatbázisokban, ami fokozza a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló kapacitásukat, és csökkenti az utazók várakozási idejét a schengeni térségbe való belépésük előtt. Bár a 2023. évi schengeni értékelések összességében pozitív képet adtak, és ezen adatok hatékony felhasználását mutatták, a tavaly elvégzett nyomkövetési tevékenységek eredményei szerint még mindig vannak olyan tagállamok⁵⁴, amelyek eddig nem hoztak létre rendszereket, vagy nem megfelelő rendszerekkel rendelkeznek az előzetes utasinformációk gyűjtésére és felhasználására. A megújított keret tovább fogja erősíteni a rendszerben rejlő lehetőségeket azáltal, hogy automatizálja az adatgyűjtést, és megkönnyíti az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adataival való együttes használatot a magas kockázatú utazók hatékony azonosítása érdekében.

Tekintettel a schengeni térséget érintő potenciális kockázatra, minden tagállamnak **sürgősen javítania kell a határforgalom-ellenőrzést** azáltal, hogy elegendő erőforrást, megfelelő képzést és a határon folytatott eljárások hatékony végrehajtását biztosítja a beutazási feltételek megfelelő vizsgálatához és a biztonsági kockázatok időben történő felderítéséhez, többek között a biometrikus azonosítás használatának fokozása révén.

⁵¹ Az illetékes hatóságok – a schengeni koordinátoron keresztül – szorosan együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy gyorsan orvosolják a súlyos hiányosságokat.

⁵² Spanyolország és Izland megszüntette a 2022-ben feltárt súlyos hiányosságokat.

⁵³ 2023-ban 48 %-ot tett ki a külső határokon a vízuminformációs rendszerben ujjnyomatok felhasználásával végzett ellenőrzések átlagos aránya. Kedvező fejlemény, hogy Belgium, Izland, Lettország, Luxemburg és Hollandia elérte a 80 %-os küszöbértéket.

⁵⁴ Mindenekelőtt Belgium, Franciaország, Görögország, Izland és Lettország.

5. BIZTOS ÉS BIZTONSÁGOS SCHENGENI TÉRSÉG A VÁLTOZÓ GEOSTRATÉGIAI KÖRNYEZETBEN

A szervezett bűnözés globális térnyerése ellenére a 2023. évi globális szervezett bűnözési index⁵⁵ szerint Európa továbbra is a világ azon régióinak egyike, ahol alacsony a bűnözés mértéke. Ez főként a bűnözéssel szembeni stabil és szilárd keretek eredménye, mivel a bűnszervezetek számára kevesebb lehetőség nyílik működésük kiterjesztésére a határainkon belül. Bár a 2023. évi globális szervezett bűnözési index szerint Európa globális vezető szerepet tölt be a reziliencia terén⁵⁶, a régió biztonságát továbbra is bizonytalanság övezi. Mindenekelőtt az Ukrajna elleni háború, az Izrael és a Hamász közötti konfliktus hatásai, valamint az erőszakos politikai szélsőségek közvetlen uniós szomszédságban tapasztalható fokozódása növelheti az EU-n belüli radikalizálódást. Ezzel együtt a **szervezett bűnözői** hálózatok kihasználják a társadalmak fokozott összekapcsoltságában rejlő új lehetőségeket a haszonszerzésre.

A kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem koherens megközelítése

A bűnözői csoportok egyre inkább multinacionális jelleget öltenek és egyre többféle bűnözői tevékenységet folytatnak. A 2023-ban megfigyelték szerint Európában a szervezett bűnözéssel összefüggő erőszak nagyobb részt a – jelentős számú bűnelkövetőt vonzó és jelentős nyereséget termelő⁵⁷ – tiltott kábítószer-kereskedelemhez kapcsolódik.

Az uniós kábítószerpiacok növekvő sokfélesége és összetettsége újabb kihívásokat eredményez, amelyek átfogó európai választ igényelnek. A kábítószer-kereskedelemre vonatkozó, nemrégiben lezárult **tematikus schengeni értékelés** kiemelte, hogy az EU és a tagállamok csak részleges képet alkothatnak a jelenségről, hiszen a schengeni térségbe irányuló kábítószer-kereskedelem csak kis hányadát sikerül feltárni és lefoglalni. A felderítéssel párhuzamosan fel kell számolni a bűnözői struktúrákat is. Ezenkívül a bűnüldöző hatóságok közötti integrált koordináció és együttműködés alapvető fontosságú ahhoz, hogy multidiszciplináris megközelítést lehessen biztosítani a kábítószer-kereskedelem ellen minden szinten folytatott küzdelemhez. A schengeni vívmányok és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet szolgáló meglévő eszközök értékes forrást jelentenek a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemben. Hatásuk maximalizálásához azonban meg kell erősíteni jelenlegi alkalmazásukat.

2023 októberében a Bizottság elfogadta a **kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó uniós ütemtervet**⁵⁸, amelyben intézkedéseket javasol többek között – a tiltott kereskedelmi tevékenységek által gyakran érintett – logisztikai csomópontok

⁵⁵ A nemzetközi szervezett bűnözés elleni globális kezdeményezés: [Global-organized-crime-index-2023-web-compressed-compressed.pdf \(globalinitiative.net\)](https://www.globalinitiative.net/global-organized-crime-index-2023-web-compressed-compressed.pdf)

⁵⁶ Az index meghatározása szerint reziliencia alatt azt a képességet kell érteni, amely politikai, gazdasági, jogi és társadalmi intézkedések révén a szervezett bűnözői tevékenység egésze, nem pedig csak az egyes piacok tekintetében tanúsít ellenállást. 6,27-t kitevő összeredmény, amely messze meghaladja a 4,81-es globális átlagot. Különösen magas az eredmény a „nemzetközi együttműködés” (7,24), a „nemzeti politikák és jogszabályok” (6,85) és a „területi integritás” (6,48) területén.

⁵⁷ Az Europol szerint az uniós kábítószerpiac kiskereskedelmi értéke legalább 31 milliárd EUR-t tesz ki.

⁵⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó uniós ütemtervről.

rezilienciájának növelése, valamint a nagy kockázatot jelentő bűnözői hálózatok felszámolása céljából. Az ütemterv végrehajtása már megkezdődött, például az Európai Kikötők Szövetségének létrehozásával. Ez a köz- és magánszféra közötti partnerség összefogja az összes érdekelt felet, köztük a magánszektor is, hogy olyan megoldásokat dolgozzon ki, amelyek védelmet nyújtanak a kikötőknek a kábítószer-kereskedelemmel és a bűnözés beszivárgásával szemben. Az azonosított bevált gyakorlatok végrehajtásával együtt ezek a kezdeményezések értékes forrást jelentenek a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemben.

Ezeket az intézkedéseket **a partnerekkel** a fő ellátási útvonalak ellehetetlenítése érdekében világszerte **folytatott szoros együttműködésnek** kell kiegészítenie. 2023-ban a Bizottság az érintett tagállamokkal együtt fokozta a kapcsolatfelvételt a harmadik országokkal, elsőként Latin-Amerikával. Az EU és Ecuador által aláírt egyetértési megállapodás alapján 2024 tavaszán magas szintű politikai párbeszéd kezdődik.

Áttérés az ad hoc intézkedésekről a közös kihívásokat kezelő, határokon átnyúló strukturált megoldásokra

A határokon átnyúló együttműködés eredményesen teremt egyensúlyt a polgárok biztonságának fenntartása és a határokon átnyúló mozgások megzavarásának elkerülése között⁵⁹. Ennek fényében **a belső határellenőrzés visszaállítása** kifejezetten aggályos kérdés a Bizottság számára. A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentésben a Bizottság konzultációt indított a belső határellenőrzések által érintett valamennyi tagállammal az ellenőrzések visszaállítása mögött meghúzódó okok és hatásuk megvitatása érdekében. A **schengeni koordinátorral** folytatott konzultációk⁶⁰ rávilágítottak arra, hogy a határszakaszok többsége esetében az ellenőrzések nem szisztematikusak, és összességében javult a határokon átnyúló együttműködés. A konzultáció alapján a Bizottság továbbá elfogadta az új (EU) 268/2024 ajánlást⁶¹, amely felülvizsgálja az előző években elfogadott ajánlásokat, és azokat kiegészíti a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyek elleni küzdelem során levont tanulságokkal.

2023 októberében, az EU külső határaitra nehezedő növekvő migrációs nyomás és a schengeni térségen belüli fokozott terrorfenyegetések miatt egyes tagállamok újabb belső határszakaszokon állították vissza az ellenőrzéseket. A schengeni koordinátor azóta is folytatja a szoros párbeszédet egyfelől a tartós belső határellenőrzés által érintett tagállamokkal, másfelől a belső határszakaszokon visszaállított újabb ellenőrzések által érintett tagállamokkal annak érdekében, hogy támogassa őket az (EU) 268/2024 ajánlásban meghatározott intézkedések végrehajtásában. Ennek eredményeként az elmúlt hónapokban több határszakaszon is jelentős előrelépés történt. Konkrétan, mindegyik tagállam, amely visszaállította a belső határellenőrzést, arról számolt be, hogy jelentősen javította a szomszédaival folytatott, határokon átnyúló rendőrségi együttműködést, ideértve a közös

⁵⁹ A schengeni térségben mintegy 40 belső szárazföldi határrégió van, amelyek az Unió területének 40 %-át és az EU lakosságának közel 30 %-át teszik ki.

⁶⁰ HL L, 2024/268, 2024.1.17., 1. o.

⁶¹ A Bizottság (EU) 2024/268 ajánlása (2023. november 23.) a belső határellenőrzések nélküli térségben a belső biztonságot és közrendet fenyegető komoly veszélyek tekintetében a tagállamok között folytatott együttműködésről (HL L, 2024/268, 2024.1.17.).

járőrszolgálatokat, valamint a visszafogadással kapcsolatos együttműködést. Az osztrák-magyar határt illetően tárgyalások folynak egy olyan határbiztonsági munkacsoport felállításáról, amely egy Magyarország, Szerbia és Ausztria közötti háromoldalú megállapodáson alapulna, és magasabb szintű együttműködést tenne lehetővé a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem és a határvédelem terén. Az Ausztria, Bulgária, Görögország, Magyarország, Románia és Szlovákia között létrejött, az útvonal egészére kiterjedő megközelítést követő regionális együttműködési kezdeményezés mellett Horvátország, Szlovénia és Olaszország között is jelentősen megerősödött a határokon átnyúló együttműködés, miután a három tagállam rendőrségi vezetői szándéknyilatkozatot írtak alá a közös együttműködés továbbfejlesztéséről, ideértve a kétoldalú közös járőrszolgálatok megerősítését és a háromoldalú közös járőrszolgálatok szervezését a Bosznia-Hercegovinával közös horvát határon.

Ezen túlmenően az Europol növelte a tagállamoknak a migráncsempészség elleni küzdelemhez nyújtott operatív támogatását. Például egy regionális operatív munkacsoport révén támogatja Bulgáriát a migráncsempészségi ügyekben folytatott nyomozások megerősítésében.

E kedvező fejlemények eredményeként 2024 januárjától a cseh-szlovák határon, 2024 februárjától a szlovák-magyar határon és 2024 márciusától a lengyel-szlovák határon megszűntek a belső határellenőrzések. Hasonló előrelépés várható az olasz-szlovén és a szlovén-horvát határon az elkövetkező hónapokban.

A tagállamok a visszatérési irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírtak szerint továbbra is alkalmazhatják a már meglévő kétoldalú visszafogadási megállapodásokat vagy egyezményeket a harmadik országbeli állampolgárok szomszédos tagállamba történő visszaküldéséhez. Az Európai Unió Bíróságának közelmúltbeli ítélezési gyakorlata⁶² megerősíti, hogy a belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítása nem mentesíti a tagállamokat a visszatérési irányelvben meghatározott szabályok és biztosítékok alkalmazásának kötelezettsége alól. Ez azonban nem érintheti a kétoldalú visszafogadási megállapodások vagy egyezmények – kiutasítási határozat meghozatala helyett történő – alkalmazását a belső határokon, mivel a visszatérési irányelv kifejezetten rendelkezik erről a lehetőségről. A schengeni koordinátor folytatni fogja a párbeszédet a kétoldalú visszafogadási megállapodások és egyezmények végrehajtásáról, valamint a tagállami hatóságok közötti együttműködés előmozdítását e megállapodások és egyezmények hatékony alkalmazása érdekében. Hasonlóképpen, a Bizottság szolgálatai szoros utókövetés alá fogják vonni a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex szerinti átadási eljárás⁶³ végrehajtására vonatkozó gyakorlati intézkedések létrehozását.

A schengeni koordinátor továbbra is támogatni fogja a tagállamokat a belső határellenőrzések fokozatos megszüntetésére irányuló, határokon átnyúló együttműködésük megerősítésében, különösen azokon a határszakaszokon, ahol további közös intézkedésekre van szükség,

⁶² C-143/22 ügy.

⁶³ Az átadási eljárás a schengeni térségen belüli jogellenes továbbutazások kezelésére szolgáló új eszköz. Lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a határ menti régiókban feltartóztatott, a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat a kétoldalú együttműködés keretében átadják annak a tagállamnak, ahonnan közvetlenül érkeztek.

nevezetesen a francia-spanyol határon, a német-osztrák határon és a német-lengyel határon. Ezek az ellenőrzések fontos erőforrásokat vonnak el a külső határok igazgatásától, és kedvezőtlen társadalmi-gazdasági következményekkel járnak. A Schengeni határellenőrzési kódex felülvizsgálatáról szóló megállapodást követően a tagállamok számára további eszközök állnak majd rendelkezésre ahhoz, hogy alternatív intézkedések – többek között az új átadási eljárás és a megerősített rendőrségi együttműködés – alkalmazásával kezeljék a biztonsági és migrációs aggályokat.

Az elmúlt évben ezzel párhuzamosan erőfeszítések folytak az **operatív bűnüldözési együttműködésről szóló 2022. évi tanácsi ajánlásban**⁶⁴ előírányzott intézkedések teljes körű végrehajtásának biztosítása érdekében. Az ajánlás megoldásokat kínál a tagállami bűnüldöző hatóságok közötti operatív együttműködés terén jelentkező kihívások leküzdésére. Négy szakértői munkaértekezletre került sor, és a Bizottság felhívást tett közzé operatív bűnüldözési együttműködési projekteknek a **rendőrségi együttműködést támogató eszközön** keresztüli finanszírozására (9 millió EUR), aminek keretében már hat új projekt kapott finanszírozást 13 különböző tagállamban⁶⁵. A Bizottság az elkövetkező hónapokban jelentést fog tenni a tanácsi ajánlás teljes körű végrehajtásának biztosítása érdekében hozott intézkedésekről, és folytatni fogja az operatív bűnüldözési együttműködéssel foglalkozó – a tagállamok bűnüldöző hatóságai számára a határokon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos bevált gyakorlatok és kihívások cseréjéhez platformként szolgáló – állandó szakértői csoport létrehozására irányuló munkát.

A 2023. évi schengeni értékelések kedvező fejleményeket figyeltek meg a **megerősített rendőrségi együttműködés** kialakítása terén, különösen helyi szinten. Számos tagállam lehetővé teszi a szomszédos tagállamok **közös műveletekben** részt vevő hatóságai számára, hogy személyazonosság-ellenőrzést végezzenek, vagy feltartóztassák azokat a személyeket, akik megpróbálják elkerülni az ilyen ellenőrzéseket. Ez elengedhetetlen annak megakadályozásához, hogy a bűnözői hálózatok kihasználják a belső határellenőrzések hiányát. A tagállamoknak azonban továbbra is biztosítaniuk kell a biztonságos és valós idejű kommunikációt, határokon átnyúló vonatkozásban. Több projekt is folyamatban van, különösen a „**BroadNet**” projekt keretében, amelynek célja a jövőbeli páneurópai rádiórendszer operatív rádiós eljárásainak meghatározása.

A schengeni értékelések javulást mutattak a **rendőrségi és vámügyi együttműködési központok** működésében is, amelyek immár hatékonyabban támogatják a közös járőrszolgálatok koordinálását és a regionális közös elemzések készítését. Ezeket a hírszerzési információkat – az információcserét szolgáló eljárások szisztematikusabbá tételével – azonban még inkább integrálni lehetne a kockázatértékelésekbe. A Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazást (SIENA) sürgősen be kell vezetni több ilyen központban annak érdekében, hogy szorosabb együttműködést és információcserét lehessen létrehozni az Európával.

⁶⁴ A Tanács (EU) 2022/915 ajánlása (2022. június 9.) az operatív bűnüldözési együttműködésről: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0915>

⁶⁵ Lengyelország, Csehország, Németország, Spanyolország, Franciaország, Ausztria, Írország, Luxemburg, Belgium, Litvánia, Lettország, Románia és Bulgária.

A tagállamoknak **stratégiaibb jellegű megközelítést** kell alkalmazniuk a határokon átnyúló együttműködéshez, többek között a külső határokon és a schengeni térségen belül szerzett hírszerzési adatok és információk egyetlen (nemzeti) helyzetképben történő összekapcsolása, továbbá az egyedüli kapcsolattartó pontok közötti, illetve a nemzeti koordinációs központokkal és rendőrségi és vámügyi együttműködési központokkal a Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazáson (SIENA) keresztül folytatott megerősített együttműködés és információcsere révén. A meglévő együttműködési kezdeményezéseket regionális keretekbe kell foglalni. A határokon átnyúló bűnözésre és a kapcsolódó kihívásokra – többek között a jogellenes továbbutazásokra – vonatkozó nemzeti stratégiákat és eljárásokat aktualizálni kell, és azokba bele kell foglalni a Schengeni határellenőrzési kódex és az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló tanácsi ajánlás szerinti új lehetőségeket. Ezzel összefüggésben kulcsszerepet játszik a határokon átnyúló bűnüldözési együttműködésről szóló **kétoldalú megállapodások** aktualizálása. Jó példa erre a Belgium, Luxemburg és Hollandia közötti rendőrségi együttműködésről szóló új Benelux-szerződés, amely lehetővé teszi a szorosabb regionális együttműködést⁶⁶, többek között a határon átnyúló üldözés és megfigyelés terén. Ezenkívül a schengeni vívmányok Bulgáriában és Romániában történő teljes körű alkalmazásának előkészítéseként mindkét tagállam aktualizálja a szomszédos tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodásait.

Információcsere és adatvédelem

A schengeni térség biztonságához folyamatos információáramlást kell biztosítani a különböző tagállamok hatóságai között, az EU magas szintű adatvédelmi normáinak teljes körű tiszteletben tartása mellett. A határregisztrációs rendszer és az ETIAS az új Eurodac-adatbázissal kiegészítve hatékonyabb eszközöket biztosít az Unió számára a külső határokon azáltal, hogy támogatják a személyazonosítást, megelőzik a jogellenes továbbutazásokat, és hozzájárulnak a hatékonyabb eljárásokhoz. A **Schengeni Információs Rendszer megújítása** fokozta a schengeni térség belső biztonságát azáltal, hogy kiterjesztette a SIS-hez való hozzáférést, a rendszer felhasználását és az abban tárolt adatok körét. 2023 márciusában sikeresen lezajlott az indítás, illetve operatív és technikai nehézségek nélkül megvalósult a rendszer integrálása több tagállami hatóságnál. A schengeni értékelések megerősítették, hogy a tagállamok fokozatosan elkezdtek használni az új funkciókat és a rendszerbe bevinni a figyelmeztető jelzések új kategóriáit⁶⁷, ennek ellenére még van mit tenni ezen adatok teljes körű kihasználásának maximalizálása érdekében. Ezenkívül egyes tagállamok nem töltenek fel következetesen ujjnyomatadatokat, és a tagállami SIRENE-irodák továbbra is tartós jelleggel szembesülnek **erőforráshiánnyal és nem megfelelő kapacitásépítéssel**, ami jelentősen akadályozza a tagállamok közötti átfogó információcserét. A teljes körű információcsere biztosítása érdekében valamennyi tagállamnak teljesen működőképes és megfelelő erőforrásokkal ellátott egyedüli kapcsolattartó pontot kell létrehoznia a bűnüldöző hatóságok közötti információcsereéről szóló, 2023 májusában elfogadott irányelvben meghatározottak

⁶⁶ https://www.benelux.int/files/3315/3234/9332/FichePolice_EN.pdf

⁶⁷ 2023. március 7. óta több mint 430 000 kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzést, több mint 11 500 különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó figyelmeztető jelzést, több mint 900 személyekre és tárgyakra vonatkozóan kikérdezés céljából kiadott figyelmeztető jelzést, valamint több mint 45 ismeretlen körözött személyre vonatkozó figyelmeztető jelzést vittek be a SIS-be.

szerint. Amint az a schengeni értékelésekből kiderült, számos egyedüli kapcsolattartó pont még mindig nem alkalmaz **egységes ügyviteli rendszert**. Bár a tagállamok több mint a fele jól halad az irányelv jogszabályi átültetésével, még mindig fokozni kell a végrehajtásra irányuló erőfeszítéseket.

A tagállamoknak egyúttal biztosítaniuk kell, hogy a bűnüldöző és igazságügyi hatóságok közötti fokozott információcsere – ideértve a személyes adatok cseréjét is – az adatvédelmi követelmények teljes körű tiszteletben tartása mellett történjen. A nagy méretű IT-rendszereket irányító és használó hatóságoknak biztosítaniuk kell az adatvédelmi követelmények betartását a gyakorlatban, valamint a megfelelés szabályos időközönkénti ellenőrzését a rendszereken belüli sebezhetőségek – többek között a jogellenes személyesadat-kezelés – feltárása érdekében. A 2023. évi schengeni értékelések azonban arról tanúskodtak, hogy ez még nem bevett gyakorlat. Emellett az adatvédelmi hatóságok nem mindig felügyelik átfogó jelleggel a nagy méretű IT-rendszerekben folyó személyesadat-kezelés jogszerűségét, és javítaniuk kell erre irányuló munkájukat. Egyes adatvédelmi hatóságoknak még mindig további pénzügyi és emberi erőforrásokra van szükségük.

Végezetül **a schengeni térség digitális irányítására** való átállás a rendszerek erőteljes és agilis irányítását követeli meg. E célból a Bizottság – az eu-LISA-rendelet⁶⁸ 39. cikkével összhangban – értékelést készít a nagy méretű IT-rendszerek üzemeltetési igazgatását végző uniós ügynökségről (eu-LISA).

⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1726 rendelete (2018. november 14.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökségről (eu-LISA), az 1987/2006/EK rendelet és a 2007/533/IB tanácsi határozat módosításáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A biztosabb és biztonságosabb schengeni térségre vonatkozó prioritások

- **Stratégiai megközelítés** alkalmazása a határokon átnyúló együttműködésre, amely összehangolja a nemzeti és az európai prioritásokat, és egyetlen (nemzeti) helyzetképben összekapcsolja a külső határokon és a schengeni térségen belül szerzett hírszerzési információkat, többek között az egyedüli kapcsolattartó pontoknak az (EU) 2023/977 irányelvvel összhangban történő megerősítése révén.
- A meglévő és újonnan felmerülő migrációs és biztonsági kockázatok kezeléséhez szükséges **rendőrségi együttműködési** intézkedések meghozatala – a régió szomszédos tagállamaival szoros együttműködésben – az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló (EU) 2022/915 tanácsi ajánlás teljes körű végrehajtása révén és a tagállamok közötti együttműködésről szóló (EU) 2024/268 bizottsági ajánlással összhangban.
- A különböző szinteken rendelkezésre álló **hírszerzési információk** teljes mértékű felhasználása a SIENA teljes körű – többek között a rendőrségi és vámügyi együttműködési központokban történő – bevezetése révén.
- A **SIS-ben szereplő adatok** kihasználásának maximalizálása az összes új funkció használata, valamint a SIRENE-irodák számára történő erőforrás- és képesség-hozzárendelés révén.
- Annak biztosítása, hogy a fokozott információcsere az **adatvédelmi** követelmények teljes körű tiszteletben tartása mellett történjen.
- Aktív hozzájárulás a **kábítószer-kereskedelem** és a szervezett bűnözés **elleni küzdelemre vonatkozó uniós ütemtervhez**, többek között a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemre vonatkozó schengeni tematikus értékelésben meghatározott bevált gyakorlatok végrehajtása révén.

6. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Amint e jelentésből kiderül, **kritikus jogalkotási és operatív fejlemények** támogatták a schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentésben meghatározott prioritások végrehajtását. Konkrét intézkedések célozták a schengeni ciklus megszilárdítását és további megerősítését, az uniós külső határok további megerősítését, a visszaküldési rendszer hatékonyságának növelését, a belső biztonság javítását, valamint az uniós vízumpolitika jobb végrehajtását. A schengeni térség kibővítésének irányába tett fontos kezdlépés volt a Bulgária és Románia belső légi és tengeri határain végzett ellenőrzések megszüntetéséről szóló tanácsi határozat decemberi elfogadása. A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2024. évi jelentés azonosítja a 2023–2024. évi ciklussal kapcsolatos végrehajtás terén még fennálló hiányosságokat, valamint a schengeni térség számára újonnan felmerülő kihívásokat és 2024–2025. évi schengeni ciklus kiemelt intézkedéseit.

E prioritások végrehajtásának megkönnyítése érdekében a Bizottság **a 2024–2025. évi schengeni ciklusra vonatkozó tanácsi ajánlásra** irányuló javaslatot is előterjesztett, és felkéri a Tanácsot, hogy azt fogadja el a Schengen Tanács 2024. júniusi soron következő ülésén⁶⁹.

Az ebben az új schengeni ciklusban előterjesztett elemeknek kell képezniük az alapot a fokozott **politikai párbeszédhez** nemzeti és európai szinten, valamint az Európai Parlamentben és a Tanácsban.

⁶⁹ Az e jelentésben külön szövegdobozokban szerepeltetett prioritások a tanácsi ajánlásra irányuló javaslat kiegészítéseként értelmezendők, és további információkkal kívánnak szolgálni.