



Brüsszel, 2025. április 24.
(OR. en)

8235/25

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
IS
LI
NO
CH

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2025. április 23.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2025) 185 final
Tárgy:	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 2025. évi jelentés

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2025) 185 final.

Melléklet: COM(2025) 185 final



Brüsszel, 2025.4.23.
COM(2025) 185 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 2025. évi jelentés

A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2025. évi jelentés

Schengen fennállásának 40. évfordulója



1. Schengen mint stratégiai eszköz

Az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás **a stratégiai együttműködés és a mélyebb integráció új korszakának** kezdetét jelentette, amelynek **középpontjában a polgárok szabadsága és biztonsága áll.** A jövőkép egyszerű, de mélyreható volt: olyan Európa kiépítése, ahol a polgárok akadályok nélkül átléphetik a belső határokat, ennek révén pedig a gazdasági növekedés, a kulturális csere és a társadalmi kohézió előmozdítása a kollektív biztonság megerősítése mellett.

A schengeni térség létrehozása döntő pillanat volt az egységes **Európa – a polgárait szolgáló Európa¹** – felépítésének folyamatában. A Schengeni Megállapodás elsőként az európai integrációs folyamat középpontjában álló határ menti régiókban járt kézzelfogható eredményekkel, később pedig az egész kontinensre kiterjesztette ezeket az előnyöket. Ahogy a schengeni projekt fejlődött, túlnőtt a határellenőrzések eltörléséről szóló egyszerű megállapodáson. Az évek során Schengen olyan reziliens és sokrétű rendszerré vált, amely **a külső határok hatékony igazgatásán, a vízumokra, a visszaküldésekre és a rendőrségi együttműködésre vonatkozó közös szabályokon,** a nemzeti hatóságok közötti szoros koordináción és a szorosabb nemzetközi együttműködésen alapul. Teljes mértékben integrálódott az uniós keretbe, növekedett mind tagságát, mind ambíciószintjét tekintve, és az egység, a szabadság és a biztonság iránti európai elkötelezettség jelképévé vált.

Négy évtizeddel a létrehozása után Schengen messze több, mint a mobilitás pusztá szimbóluma: a polgárok életének javítását, az üzleti tevékenységek megkönnyítését és a globális elismertség növelését szolgáló eszközzé vált. Ma Schengen az erősebb és biztonságosabb Európa központi eleme, és több mint 450 millió európai polgár mindennapi életét könnyíti meg. Schengen továbbra is **az emberek javát szolgáló projekt,** amely három szempontból is **az Unió stratégiai eszközévé** vált.

Egyrészt, az egységes piac működését lehetővé tevő tényezőként a schengeni térség **a gazdasági növekedés, a versenyképesség és Európa gazdasági szuverenitásának kulcsfontosságú mozgatórugója.** A geopolitikai feszültségek és a geogazdasági verseny újbóli megjelenésével jellemezhető, egyre változékonyabb globális környezetben az európai gazdaságnak akadálymentes környezetre van szüksége a virágzáshoz, és csökkenteni kell a külső függőségeknek való kitettségét. A schengeni térség az áruk, a szolgáltatások és a

¹ Az Európai Tanács fontainebleau-i ülése, 1984. június, [1984 June - fontainebleau_eng .pdf](#).

személyek szabad mozgásának támogatásával erősíti kollektív rezilienciánkat. Amint azt a Letta-jelentés² is hangsúlyozza, döntő szerepet játszik az ellátási láncok fenntartásában és megerősítésében Európa-szerte, valamint az egységes piac megszilárdításában.

Másrészt, Schengen **az EU leghatározottabb válasza egy olyan világ kihívásaira, ahol a fenyegetések már nem csak a nemzeti határokon belül jelentkeznek.** Lehetővé teszi számunkra, hogy közös szakértelmünket és erőforrásainkat kiaknázzuk, és olyan biztonsági keretet hozunk létre, amely sokkal erősebb és hatékonyabb, mint az egyes nemzeti rendszerek összessége. Schengen olyan eszközöket, kollektív erőforrásokat és képességeket biztosít, amelyek elengedhetetlenek a szabadságot és a biztonságot jelenleg fenyegető összetett transznacionális fenyegetések kezeléséhez. Ezeket a fenyegetéseket – függetlenül attól, hogy szervezett bűnözői hálózatoktól, ellenséges állami vagy nem állami szereplőktől erednek-e – az egyes nemzetek nem tudják hatékonyan kezelni. A mai geopolitikai és biztonsági környezetben Schengen már nem csupán előny, hanem szükségszerűség is.

Harmadrészt, amikor az ellenséges szereplők Európa meggyengítésére és széttöredezésére törekszenek, Schengen **egységet kovácsoló erő, amely közelebb hozza egymáshoz az európaiakat.** Schengen elősegíti az egységet és hozzájárul a közös, kézzelfogható európai identitáshoz. Mélyen beágyazott politikai védelmet nyújt az európaiak közötti megosztottság és bizalmatlanság szítására irányuló kísérletekkel szemben.

Ahhoz, hogy az emberek teljes mértékben élvezhessék a schengeni vívmányokból eredő jogokat és szabadságokat, kulcsfontosságú a tagállamok közötti kölcsönös bizalom, amely ugyanakkor az elfogadott szabályok hatékony végrehajtásán alapul. Az illegális migráció kezelésére, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemre, valamint az embercsempészség elleni küzdelemre vonatkozó közös normákat szigorúan be kell tartani, ugyanakkor biztosítani kell az alapvető jogok megfelelő védelmét. A tagállamok közötti fenntartható együttműködéshez elengedhetetlenek a hatékony végrehajtási mechanizmusok és a valamennyi szinten koordinált erőfeszítések.

Ma, akárcsak 1985-ben, ismét itt az ideje, hogy megerősítsük az ebbe a projektbe vetett bizalmunkat, felismerve, hogy az erős és egységes Európa fenntartására és megszilárdítására irányuló erőfeszítéseink újabb döntő pillanatához érkeztünk. **Egy stratégiai eszköz folyamatos megújítást és befektetést igényel,** többek között politikai, szakpolitikai és szabályozási, valamint operatív szinten is.

Befektetés a schengeni rendszerbe mint stratégiai eszközbe: a schengeni térség politikai kormányzásának és szabályozási keretének előmozdítása

A schengeni kormányzási keret közös szabályokat, valamint a jól működő schengeni térség alapját képező valamennyi szakpolitikára és intézkedésre kiterjedő intézmény- és eljárásrendszert foglal magában. Biztosítja, hogy a térség zökkenőmentesen és a közös

² „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” (Sokkal több, mint piac – sebesség, biztonság, szolidaritás – Az egységes piac megerősítése valamennyi uniós polgár fenntartható jövőjének és jólétének megerősítése érdekében), Enrico Letta – 2024. április. [Enrico Letta – Much more than a market \(2024. április\).](#)

felelősség, a kölcsönös bizalom és az elfogadott szabályok nyomán követésének elvén alapuló szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban működjön. Alapját az összes hatóság közötti szoros koordináció, valamint a tagállamok közötti és az érintett uniós ügynökségekkel való szoros együttműködés képezi.

A 2024–2025. évi schengeni ciklus során a schengeni barométer+ rendszeres áttekintést nyújtott a schengeni térségre hatást gyakorló fő tényezőkről, megszilárdítva **a schengeni helyzetelemzést**. Ezek az információk javítják a felkészültséget és a szakpolitikák kidolgozását, például a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem, a vízumok és a visszaküldések terén. A Bizottság és a belga elnökség 2024-ben munkaértekezletet szervezett a schengeni országokkal, valamint a bel- és igazságügyi ügynökségekkel, amelyen hangsúlyozták, hogy egyszerűsíteni kell a jelentéstételi kötelezettségeket, össze kell hangolni a kulcsfontosságú mutatók fogalommeghatározásait, és az információcseré céljából maximalizálni kell az egyéb eszközök, például az EUROSUR használatát. A 2025–2026. évi schengeni ciklust nyolc operatív következtetés fogja alakítani, amelyek kitérnek a jelentéstételi keretek feltérképezésére és a konkrét adathiányok orvoslására is. Ez javítani fogja a schengeni barométer+-t, a jobb kormányzás célzott és hatékonyabb eszközévé alakítva azt.

A belga elnökség alatt előrelépés történt a fokozott koordináció közös keretének létrehozása terén is, amelyet a Bizottság 2024-ben javasolt³. Létrehozták a **schengeni vezető tisztviselők ülést** mint a közös érdekű kérdések kezelésére és a Schengen Tanács megbeszéléseinek előkészítésére szolgáló fórumot. Az első ülés középpontjában a kormányzás, a jogi koherencia és a bővítés állt. A magyar elnökség alatt tartott második ülésen a regionális együttműködést mint a belső határellenőrzés kézzelfogható alternatíváját, a külső határigazgatás megerősítését és a harmadik országokkal való együttműködést hangsúlyozták. Ez a formátum továbbra is kulcsszerepet fog játszani a szakpolitikai koordináció támogatásában.

A globális politikai környezet jelentős átalakuláson megy keresztül, ami **operatív kihívásokat és lehetőségeket is jelent**. A schengeni térség elmélyítése és kiszélesítése megerősítené e kihívások kezelésére fordítható kollektív erőnket. A szabályok végrehajtásának stratégiai újrakalibrálására és a legnagyobb hosszú távú hatással bíró területekre irányuló fokozott befektetésre van szükség, a **külső dimenzióval**, vagyis egy határozott vízumpolitikával és a harmadik országokkal való szorosabb együttműködéssel kezdve. Ugyanakkor hatékonyan kell igazgatnunk **külső határainkat**, és erőforrásainkat, felszereléseinket és technológiánkat a biztonság növelésére kell összpontosítanunk. Ez teret teremt **a schengeni térségen belüli mélyebb együttműködésnek** a kollektív fellépés fokozása és az emberek közötti nagyobb fokú integráció előmozdítása érdekében. Végül soron a schengeni térség nem elszigetelt részek összessége, hanem olyan összetartó rendszer, amelyben valamennyi rész együttműködik közös céljaink támogatása és kollektív rezilienciánk fokozása érdekében.

Megerősítették a Bizottság **ellenőrző szerepét**. Az elmúlt években elért eredményekre építve a Bizottság továbbra is teljes mértékben élni fog az ellenőrző látogatásokkal, az ismételt

³ COM(2024) 173 final.

látogatásokkal, az előre be nem jelentett látogatásokkal és a rendelkezésére álló egyéb jogérvényesítési eszközökkel. Emellett a tagállamoknak prioritásként kell kezelniük a schengeni értékelésekben és a Frontex sebezhetőségi értékeléseiben azonosított sebezhetőségek kezelésére szolgáló uniós finanszírozást. Ezért kiemelt fontosságú annak biztosítása, hogy az uniós források stratégiaileg a szükséges reformokhoz kapcsolódjanak.

Befektetés a schengeni rendszerbe mint stratégiai eszközbe: operatív működés

A **schengeni értékelési és monitoringmechanizmus** – mint a kormányzás legfontosabb eleme – a rendszer iránytűjeként szolgál a hiányosságok és a javításra szoruló területek még azelőtti azonosításához, hogy azok veszélybe sodornák a rendszer integritását, továbbá biztosítja a hiányosságok megszüntetését célzó intézkedések megfelelő egyensúlyát. A kölcsönös bizalom a schengeni rendszer központi eleme, és az értékelési mechanizmus ezt ülteti át a gyakorlatba. A schengeni országok nemcsak rendszereik hatékony működését biztosítják, hanem aktívan támogatják is egymást, elismerve, hogy bármelyikük sikere (és mulasztása) hatással van az egész schengeni térség stabilitására és biztonságára.

A Bizottság 2024-ben végrehajtotta a Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Csehország és Szlovákia schengeni országjelentését eredményező éves értékelési programot. A Bizottság emellett nyomon követte a Görögország, Írország és Dánia által bejelentett korrekciós intézkedések végrehajtását is. 2024 februárjában előre be nem jelentett látogatásokat tettek Németország, Lengyelország és Spanyolország mumbai (India) konzulátusán. Az előző értékelési ciklus óta csak korlátozott számú súlyos hiányosság maradt megoldatlanul, miközben továbbra is jelentős számú tartós probléma áll fenn, amelyekkel foglalkozni kell.

Az **1. melléklet** további részleteket tartalmaz a monitoringtevékenységek értékelésének végrehajtásáról, a **2. melléklet** pedig a közelmúltbeli schengeni értékelésekben azonosított bevált módszerek gyűjteményét tartalmazza.

2. A schengeni rendszer szakpolitikai tartópillére: erős közös kormányzási keret

A geopolitikai változások, valamint a szabadságra és biztonságra gyakorolt hatások kezelése két alapvető elv mellett újbóli elkötelezettséggel kezdődik, e két elv a **közös felelősség és a kölcsönös bizalom**. Közös felelősség azért, hogy a schengeni térségen belül mindenki joga és biztonsága védelemben részesüljön. Kölcsönös bizalom a schengeni országok között abban, hogy a schengeni rendszer minden részét hozzáértéssel és hatékonyan, magas szintű, közös normákkal összhangban irányítják.

A 2024. évi schengeni eredménytábla rámutat a kulcsfontosságú schengeni követelmények végrehajtása terén fennálló aszimmetriákra. A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus keretében kiadott ajánlások mintegy 65 %-át még nem hajtották végre. A tartósan fennálló hiányosságoknak jelentős operatív következményei vannak.

A közös felelősség és a kölcsönös bizalom iránti elkötelezettség megújítására irányuló politikai lépéseket politikai és operatív szinten egyaránt **határozott fellépéssel** kell támogatni, hogy biztosított legyen a schengeni szabályok gyors és hatékony végrehajtása. Ehhez szilárd schengeni kormányzási keretre van szükség, amely biztosítja az erőteljes politikai felügyeletet, koordinációt és elszámoltathatóságot.

Az elmúlt évben előrelépés történt a **kormányzási keret megszilárdítása terén**, amely a 2024–2025. évi schengeni ciklus egyik kulcsfontosságú prioritása volt. Különösen a Bizottság továbbfejlesztett eszközei – többek között a schengeni barométer+ és a schengeni eredménytábla – segítettek abban, hogy a schengeni országok közösen értelmezzék az együttes fellépést igénylő kulcsfontosságú kérdéseket, azonosítsák a végrehajtás hiányosságait, és áthidalják a technikai és politikai szintek közötti szakadékot. Ez lehetővé tette a schengeni értékelési és monitoringtevékenységek végrehajtásának és utókövetésének még inkább stratégiai jellegű megközelítését.

Új lehetőségek nyílhatnak a politikai koordináció és nyomon követés teljes körű kiaknázására. A schengeni társulási megállapodások alapján létrehozott Vegyes Bizottság mintájára létrejött Schengen Tanács feladata, hogy stratégiai iránymutatást nyújtson a schengeni rendszer működésére hatást gyakorló szakpolitikákkal kapcsolatban. A Belügyi Tanács formációját kiegészítő Schengen Tanács célja, hogy nyitott környezetet teremtsen a schengeni térség döntéshozói közötti szoros szakpolitikai párbeszédhez.

Annak biztosítása érdekében, hogy a kormányzási keret valóban eredményes legyen, elő kell segíteni a helyi nehézségek alapos megértését, fokozni kell a tartósan fennálló sebezhetőségek és hiányosságok ellenőrzését, és nagyobb kollektív felelősséget kell vállalni a hatékony megoldásokért. Együttműködésre, határozott fellépésre és konkrét intézkedésekre van szükség a tartósan fennálló hiányosságok leküzdése és a közösen elfogadott szabályok integritásának megőrzése érdekében.

A 2025–2026. évi schengeni ciklusnak a Schengen Tanácsban rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása révén prioritásként kell kezelnie az integrált szakpolitikai koordinációt és döntéshozatalt minden olyan kérdésben, amely stratégiai hatást gyakorol a szabadságra és a biztonságra a belső határok nélküli térségben.

- A Bizottság támogatni fogja a Schengen Tanács által gyakorolt politikai felügyelet további megerősítésére irányuló erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a schengeni rendszer működésére közvetlen hatást gyakorló kérdésekben biztosítsa a tagállamok koordináltabb fellépését, és megkönnyítse a közös kihívásokról szóló megbeszéléseket.
- A schengeni térség napi irányítása javítható a schengeni térségen belüli sebezhetőségek gyors és hatékony észlelésére és az azokra való gyors és hatékony reagálásra szolgáló közös eszközök további megerősítésével. A Bizottság ki fogja dolgozni az összesített schengeni eredménytáblát annak érdekében, hogy jobban támogassa a Schengen Tanácsot a hiányosságok kezelésére irányuló kulcsfontosságú

prioritások meghatározásában és a felmerülő kockázatok csökkentésére irányuló gyors intézkedések meghozatalában.

A Bizottság készen áll arra, hogy együttműködjön a jelenlegi és a soron következő elnökséggel annak érdekében, hogy a 2025–2026. évi schengeni ciklus 5. szakaszban vázolt 1. prioritásának keretében elérje ezeket a célokat.

A 2025–2026. évi schengeni ciklusban végzett munkának ki kell terjednie a schengeni országok és az uniós tagjelölt országok **nemzeti schengeni kormányzati rendszereinek** megerősítésére irányuló intézkedésekre is. A Bizottság több munkaértekezletet fog szervezni a minimumszabályokról való megállapodás céljából annak érdekében, hogy a schengeni államok hatékony politikai és igazgatási struktúrák révén teljeskörűen végre tudják hajtani a schengeni rendszert. Ez a munka az európai integrált határigazgatás keretében létrehozott átfogó fejlesztésekre és kormányzati struktúrákra fog épülni. Ez a megközelítés összefogja az összes érintett hatóságot.

Amint arról a schengeni értékelések beszámoltak, és saját tapasztalataira építve a Bizottság felkéri az összes schengeni országot, hogy nevezzenek ki egy nemzeti koordinátort a schengeni rendszer működésére hatást gyakorló valamennyi kérdés felügyeletére, biztosítva a hatáskörök egyértelmű elosztását az összes érintett hatóság között.

A tagállamok integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiáiról szóló 2019–2020. évi tematikus értékelés⁴ utókövetése azt mutatja, hogy valamennyi schengeni ország nemzeti eljárásokat kezdeményezett stratégiájának felülvizsgálatára. 2024 végéig 12 schengeni ország fogadott el hivatalosan felülvizsgált stratégiát, nyolc pedig a stratégia elfogadásán dolgozott. Az eredmények jelentős javulást mutatnak, többek között erősebb kormányzati kereteket és a visszaküldési eljárásoknak a nemzeti stratégiákba való jobb integrálását. A legtöbb schengeni ország előrelépést tett stratégiájának az uniós prioritásokkal való összehangolása terén, tükrözve a kockázatelemzés, a helyzetismeret és az EU-val való együttműködés terén bekövetkezett fejleményeket.

A humánerőforrás-tervezés, az ügynökségek közötti koordináció és a pénzügyi intézkedések terén azonban továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatók. Csak néhány schengeni ország kapcsolja össze sikeresen stratégiáit cselekvési tervekkel, igényelemzésekkel és finanszírozási keretekkel. A nemzeti stratégiák még mindig nem integrálják teljes mértékben az alapjogi biztosítékokra és képzésre vonatkozó konkrét rendelkezéseket. Ugyanakkor a migrációs és menekültügyi paktumban meghatározott előszűrési eljárással kapcsolatos kötelezettségeket hatékonyan integrálni kell, és össze kell hangolni a szélesebb körű integrált határigazgatási rendszerrel. Az európai integrált határigazgatás kormányzati rendszerébe való befektetés szilárd alapot biztosít majd a stabil nemzeti schengeni kormányzati keretek kialakításához.

3. A szakpolitikai és szabályozási tartópillér: tágabb és mélyebb schengeni térség

⁴ A Bizottság végrehajtási határozata (2020. december 17.) a tagállamok nemzeti integrált határigazgatási stratégiáinak 2019–2020-as tematikus értékeléséről szóló jelentésről. C(2020) 8000 final.

3.1. Tágabb schengeni térség

A schengeni térség néhány uniós tagállam regionális kezdeményezéséből 40 év alatt egy valóban európai projektté fejlődött⁵. A schengeni térséget kilenc alkalommal bővítették annak érdekében, hogy létrejöjjön a világ legnagyobb, belső határellenőrzés nélküli, szabad mozgást biztosító térsége.

Bulgária és Románia 2025. január 1-jén teljes mértékben integrálódott a schengeni térségbe. A Tanács ugyanerről a kérdéstről szóló, 2023. december 30-i határozatát⁶ követő, 2024. december 12-i határozata⁷ egy 18 éves folyamat lezárását jelentette azzal, hogy a két ország az EU-hoz való csatlakozásukat követően schengeni állammá vált. A schengeni térséghez való teljes körű csatlakozással Bulgária és Románia várhatóan több milliárd eurót takarít meg, tekintettel arra, hogy a belső határok fennállásának idején az e két országban működő vállalatok a becslések szerint évente milliárdokat fizettek a megnövekedett logisztikai költségek, az áruk és berendezések szállítását érintő késedelmek, valamint az üzemanyag- és járművezetői költségek növekedése miatt⁸.

Ciprus a schengeni ajánlások⁹ végrehajtásán dolgozik, és első schengeni értékelése folyamatban van. A Bizottság támogatja Ciprust a schengeni rendszerbe való mélyebb integráció folyamatában.

Írország egyedülálló módon mentesül a schengeni szabálykönyv valamennyi rendelkezésében való részvétel alól¹⁰. Tekintettel az Írország és a schengeni térség egésze számára jelentett előnyökre, valamint azt követően, hogy a Tanács engedélyezte számára, hogy részt vegyen bizonyos területekben¹¹, például a Schengeni Információs Rendszerben, valamint a rendőrségi és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben, az ország schengeni értékelésének utókövetése folyamatban van¹². A Bizottság 2025-ben szándékozik kiadni az

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. jegyzőkönyv 30 országra alkalmazandó. A belső határellenőrzéseket 29 részt vevő ország között megszüntették.

⁶ A Tanács (EU) 2024/210 határozata (2023. december 30.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaság és Románia általi teljes körű alkalmazásáról (HL L 120., 2024.1.4.).

⁷ A Tanács (EU) 2024/3212 határozata (2024. december 12.) a Bolgár Köztársasággal és Romániával közös és a közöttük lévő belső szárazföldi határokon a személyellenőrzés megszüntetése időpontjának a meghatározásáról (HL L 3212., 2024.12.23.).

⁸ A schengeni térségen kívül maradás költsége az egységes piac számára – a Bulgáriára és Romániára kifejtett hatás, saját kezdeményezésű jelentés, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, INT/1046, 2024. december 4.

⁹ A Tanács 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21, 11237/24 dokumentuma.

¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. jegyzőkönyv 4. és 5. cikke.

¹¹ A Tanács 2002/192/EK határozata (2002. február 28.) Írországnak a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről.

¹² Az (EU) 2020/1745 tanácsi végrehajtási határozat 2. cikkének megfelelően Írország első alkalommal végzett schengeni értékelésének keretében 2021-ben értékelő látogatásokra került sor a rendőrségi együttműködéssel és a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatban. Az Írország által elért eredmények értékelése céljából az (EU) 2022/922 rendelet 21. cikkének (3) bekezdésével összhangban 2024. november 25. és 29. között ellenőrző látogatásra került sor. Bár történt előrelépés, Írországnak további intézkedéseket kell hoznia a függőben lévő korrekciós intézkedések végrehajtása érdekében. A Bizottság továbbra is nyomon követi a cselekvési terv végrehajtását.

Írországra vonatkozó schengeni értékelő jelentést¹³. Amennyiben pozitív eredmény születik, a Tanács hatályba léptetheti ezeket a rendelkezéseket¹⁴ Írországbán, ami meg fogja erősíteni a schengeni együttműködést.

Mivel az EU további bővítésre készül, és számos tagjelölt ország csatlakozási tárgyalásai előrehaladtak, a schengeni térség várhatóan ezekre az országokra is ki fog terjedni, mivel uniós csatlakozásuk napjától kezdve el kell fogadniuk és végre kell hajtaniuk a schengeni szabálykönyvet. A schengeni térségbe való felvétel új, átlátható, hatékony és eredményes keretere lesz szükség ahhoz, hogy kezelni lehessen a térség kibővítésének összetettségét, és biztosítani lehessen a jól előkészített integrációs folyamatot. A legutóbbi schengeni bővítés tanulságaira építve a keretnek olyan kiszámítható és méltányos folyamatot kell biztosítania, amely lehetővé teszi az új országok számára, hogy fokozatosan részesüljenek a schengeni részvétel előnyeiből, és végső soron, utolsó mérföldkőként meg kell szüntetnie a belső határellenőrzéseket.

Ez a folyamat minden szakaszban szigorú nyomon követést igényel annak érdekében, hogy az új schengeni országok folyamatosan megfeleljenek a már résztvevő országok által alkalmazott magas szintű előírásoknak minden olyan területen, amely a belső határellenőrzés végleges megszüntetéséhez szükséges. Első lépésként a csatlakozási tárgyalások során ezeknek az országoknak folytatniuk kell az ahhoz szükséges jogi, kormányzási és operatív normák bevezetésére irányuló munkát, hogy a schengeni rendszert az EU-hoz való csatlakozásuk időpontjára teljeskörűen működő nemzeti kormányzási keretbe illesszék. Ehhez alapos előkészítésre van szükség, beleértve az EU bővítési politikájáról szóló 2024. évi közleményben¹⁵ meghatározott schengeni cselekvési terv végrehajtását is.

3.2. A schengeni térség elmélyítése a digitális kor kihívásainak való megfelelés érdekében

Az EU jelenleg dolgozik a határigazgatás működésének átalakításán, amelynek részeként a főként fizikai határforgalom-ellenőrzésről egy modernebb és digitálisabb határrendszerre tér át. Fel kell gyorsítani a **schengeni keret digitalizálását** a polgárok biztonságának fokozása, a külső határok és a bűnüldözési együttműködés megerősítése, valamint a schengeni térségbe irányuló jóhiszemű utazás és a schengeni térségen belüli szabad utazás megkönnyítése érdekében, mindezt az alapvető jogok és a biztonsági normák védelmének biztosítása mellett.

Az arra irányuló erőfeszítések részeként, hogy a schengeni térség világszerte referenciaszabvány legyen a zökkenőmentes és biztonságos utazás megkönnyítése terén, 2025 januárjában hatályba léptek az utazási információk (a továbbiakban: előzetes utasinformációk) határ- és bűnüldöző hatóságok általi hatékony felhasználására vonatkozó új szabályok¹⁶. Ez a biztonság növelése felé tett fontos lépés, amely nem rontja az utazási élményt, ugyanakkor

¹³ Amely kiterjed a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre és a kábítószerekkel kapcsolatos együttműködésre vonatkozó, valamint a Schengeni Egyezmény 26. cikke szerinti követelmények Írország általi végrehajtásának az értékelő csoport általi értékelésére.

¹⁴ A Tanács 2002/192/EK határozata (2002. február 28.) Írországnak a schengeni vívmányok egyes rendelkezései alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről.

¹⁵ A Bizottság 2024. évi közleménye az EU bővítési politikájáról (2024. október 30.), COM(2024) 690 final.

¹⁶ (EU) 2025/12 rendelet és (EU) 2025/13 rendelet.

tiszteletben tartja az adatvédelmi és a magánélethez fűződő jogokat. A Bizottság 2025-ben szeretné megkezdeni az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználására vonatkozó szabályok értékelését azok eredményességének és hatékonyságának elemzése érdekében.

Az EU külső határain alkalmazott eljárások digitalizálása a biztonsági kockázatok kezelésének kulcsfontosságú eleme. 2024 decemberében a Bizottság javaslatot terjesztett elő a **határregisztrációs rendszer** működésének fokozatos megkezdéséről. Ez a javaslat lehetővé teszi a schengeni országok számára, hogy hat hónap alatt fokozatosan vezessék be a határregisztrációs rendszert külső határaikon, ezáltal rugalmasságot és eszközöket biztosítva számukra és az eu-LISA számára ahhoz, hogy a rendszer teljes bevezetése előtt kezelni tudják a fennmaradó kihívásokat. A Bizottság felszólítja a társjogalkotókat, hogy biztosítsák a tárgyalások gyors lebonyolítását és a javaslat gyors elfogadását. Az **Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer** bevezetésére irányuló előkészületeket gyorsan le kell zárni, mivel számos schengeni ország nehézségekbe ütközik a szükséges intézkedések végrehajtása során.

A Bizottság felszólítja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, valamint a tagállami hatóságokat és az eu-LISA-t annak biztosítására, hogy ezek a jelentős újítások teljes mértékben működőképesek legyenek, és kövessék a Schengen Tanács által 2025 márciusában elfogadott új ütemtervet¹⁷.

Bár ezek a rendszerek jelentősen növelni fogják az utazás biztonságát és hatékonyságát, az **úti okmányok digitalizálásáról** szóló, 2024 októberében előterjesztett bizottsági javaslat¹⁸ az utazók javát szolgáló digitális innováció iránti szélesebb körű elkötelezettség részét képezi. A kezdeményezés célja a digitális úti okmányok közös szabványának meghatározása, valamint egy olyan, az egész EU-ra kiterjedő mobilalkalmazás bevezetése, amely segít a határforgalom-ellenőrzés egyszerűsítésében, és zökkenőmentes utazási élményt nyújt minden utazó számára. Az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal jelenleg zajlanak a tárgyalások e törekvés megvalósítása érdekében. Folyamatban van a vízumeljárások korszerűsítésére irányuló munka is annak biztosítása érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárok is élvezhessék a hatékonyabb és biztonságosabb vízumeljárás előnyeit. A digitális vízumokról szóló bizottsági javaslatot követően a jogalkotási eljárások 2023-ban lezárultak. A kapcsolódó végrehajtási jogi aktusok jelenleg felülvizsgálat alatt állnak, és a cél az, hogy 2026-ban elkezdődjön az uniós vízumkérelmezési platform fejlesztése, hogy 2028-ban megkezdődhessen a platform működése és a digitális vízum bevezetése.

Mivel a társadalmi és technológiai változások soha nem látott – a schengeni rendszer létrehozása idején még elképzelhetetlen – ütemben zajlanak, a schengeni térségnek alkalmazkodnia kell ahhoz, hogy továbbra is élen járjon. **A kialakulóban lévő technológiák és digitális megoldások** döntő fontosságúak lesznek a határigazgatás átalakításában és a

¹⁷ A felülvizsgált ütemterv szerint a határregisztrációs rendszer bevezetésére 2025 októberétől fokozatosan kerül sor. Az Európai Utazási és Engedélyezési Rendszer 2026 utolsó negyedévében indul.

¹⁸ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az utazási adatok elektronikus benyújtására irányuló alkalmazás („EU Digital Travel” alkalmazás) létrehozásáról, valamint az (EU) 2016/399 és az (EU) 2018/1726 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek és a 2252/2004/EK tanácsi rendeletnek a digitális utazási igazolványok használata tekintetében történő módosításáról (COM(2024) 670 final); Javaslat – A Tanács rendelete a személyazonosító igazolványokon alapuló digitális utazási igazolványok kibocsátásáról (COM(2024) 671 final).

fenyegetések korai felismerésének lehetővé tételében. A jövőbeli európai határigazgatási és biztonsági technológiákkal kapcsolatos kutatásba és fejlesztésbe történő beruházásoknak a jövőben is a legkorszerűbb európai megoldások alkalmazásával kell védeniük a schengeni térséget. Ehhez szorosabb partnerségek kialakítására van szükség, többek között a schengeni társult országokkal, valamint a köz- és magánszféra érdekelt feleivel, például kutatókkal, vállalkozókkal, innovatív vállalatokkal, illetve a kutatási és technológiai szervezetekkel. Ezt a munkát fejlett fenyegetésészlelési rendszerek, a kritikus infrastruktúrák folyamatos nyomon követése és valós idejű reagálási protokollok bevezetése révén megvalósuló fokozott **felkészültséggel** kell kiegészíteni. Ezekre az intézkedésekre azért van szükség, hogy kezelni lehessen a kiberbiztonsági események növekvő veszélyét, többek között az uniós ügynökségek és a határokkal kapcsolatos adatrendszerek esetében.

3.3. A schengeni térség elmélyítése a változó biztonsági környezethez való alkalmazkodás érdekében

A Bizottság 2025. április 1-jén elfogadta a **ProtectEU-t: egy új európai belső biztonsági stratégiát**, amely meghatározza az EU biztonsági apparátusának az elkövetkező években történő megerősítésére, valamint a biztonsági megfontolások valamennyi uniós jogszabályban, szakpolitikában és programban való érvényesítésére irányuló munkát. Hasonló erőfeszítésekre van szükség nemzeti szinten is, mivel a 2024. évi schengeni értékelések tartósan fennálló hiányosságot tártak fel a belső biztonság stratégiai megközelítésében. A nemzeti hatóságok továbbra is elszigetelten működnek, *ad hoc* intézkedéseket hajtanak végre, és nem rendelkeznek átfogó európai megközelítéssel. Ez hátráltatja a schengeni országokat a nemzeti prioritások meghatározásában, a képességek stratégiai tervezésében, valamint a határokon átnyúló és egymást kiegészítő intézkedések kialakításában minden (nemzeti, regionális és helyi) szinten. A belső biztonságban a belső határellenőrzések nélküli térségben történő garantálásához ezért olyan megközelítésre van szükség, amely előmozdítja a nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti és európai szinten folytatott mélyebb és strukturáltabb együttműködést, többek között a kormányzás tekintetében is.

A belső biztonsági stratégiában bejelentetteknek megfelelően, a változó belső biztonsági kihívásokról a tagállamokkal a Tanácsban folytatott megbeszélések támogatása, valamint a kulcsfontosságú szakpolitikai prioritásokról folytatott eszmecsere támogatása érdekében a Bizottság rendszeres fenyegetettség-elemzéseket fog kidolgozni és bemutatni az EU belső biztonsági kihívásaira vonatkozóan. A helyzetismeret javítására irányuló szélesebb körű munka támogatása érdekében alapvető fontosságú, hogy a tagállamok fokozzák a hírszerzési információk megosztását az egységes információelemzési kapacitással (SIAC), és biztosítsák az uniós ügynökségekkel és szervekkel való jobb információmegosztást.

A változó biztonsági kihívások koordináltabb, koherensebb és hatékonyabb kezeléséhez elengedhetetlen a **határokon átnyúló operatív bűnüldözési együttműködés**. Az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló tanácsi ajánlások 2024. évi bizottsági értékelésében¹⁹

¹⁹ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló, 2022. június 9-i (EU) 2022/915 tanácsi ajánlás tagállami végrehajtásának értékelése. SWD(2025) 36 final (2025.1.31.).

azonosított, tartósan fennálló jogi és joghatósági korlátok továbbra is akadályozzák a bűnüldöző hatóságok közötti hatékony operatív együttműködést. Az európai belső biztonsági stratégiában²⁰ bejelentetteknek megfelelően a Bizottság az operatív bűnüldözési együttműködés jövőjével foglalkozó magas szintű munkacsoport létrehozásán fog munkálkodni annak érdekében, hogy közös stratégiai jövőképet dolgozzon ki, és kézzelfogható megoldásokat javasoljon a joghézagok áthidalására, az információcsere javítására és a magas szintű belső biztonság biztosítására a schengeni térség egészében.

A bűnüldöző hatóságok előtt álló egyik kihívás **az adatokhoz való jogszerű hozzáférés** biztosítása. A biztonság és a magánélet közötti egyensúly megeremtése elengedhetetlen mind a szabadság, mind a biztonság védelméhez. A bűnüldözést szolgáló adathozzáféréssel foglalkozó magas szintű munkacsoport által 2024 májusában elfogadott ajánlásokra építve és az európai belső biztonsági stratégiában bejelentetteknek megfelelően a Bizottság 2025 első felében ütemtervet fog előterjeszteni, amelyben meghatározza azokat a jogi és gyakorlati intézkedéseket, amelyeket az adatokhoz való jogszerű és hatékony hozzáférés biztosítása érdekében javasol.

Végezetül naprakésszé kell tenni a **migráncsempészség elleni küzdelem** jogi keretét. A Bizottság sürgeti az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy mielőbb zárják le az Europol migráncsempészség elleni küzdelemben betöltött szerepének megerősítésére irányuló tárgyalásokat²¹. Addig is folytatódik a már rendelkezésre álló eszközök korszerűsítésére irányuló munka. 2025 januárjában a Bizottság támogatta az online migráncsempészséggel foglalkozó nyomozók szakmai hálózatának elindítását, amelyet az Europol keretében a Migráncsempészség Elleni Küzdelem Európai Központja és a szélsőséges internetes tartalmakkal foglalkozó uniós egység irányít. Ez a hálózat segíteni fog az online működő bűnözői csoportok felszámolásában. A migráncsempészség elleni küzdelemmel foglalkozó második nemzetközi konferencia értékelné fogja az elért eredményeket, és további intézkedéseket fog ösztönözni a migráncsempészség elleni globális szövetség munkájának megszilárdítására.

Hasonló kezdeményezéseket hajtottak végre a **kábítószer-kereskedelemmel** kapcsolatban is, a növekvő fenyegetés háttérében álló tényezők tudatosítására összpontosítva. A köz- és a magánszféra érdekelt felei közötti együttműködés kulcsfontosságú volt az ellenszolgáltatás fejében végzett szállítással való visszaélés elleni küzdelemben, amit az Európai Kikötők Szövetsége is támogatott. A kezdeményezés beépül majd a Bizottság által 2025-ben elfogadni tervezett, küszöbön álló európai kikötőstratégiába, és azt az európai belső biztonsági

²⁰ COM(2025) 148 final.

²¹ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a migráncsempészség 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, továbbá az (EU) 2016/794 rendelet módosításáról (COM(2023) 754 final); Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unióba való jogellenes beutazáshoz, valamint az Unión belüli jogellenes átutazáshoz és tartózkodáshoz történő segítségnyújtás megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról, valamint a 2002/90/EK tanácsi irányelv és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (COM(2023) 755 final).

stratégiában bejelentetteknek megfelelően ki fogják terjeszteni a kisebb és a belvízi kikötőkre is.

4. A schengeni rendszer operatív tartópillére: végrehajtás

A schengeni rendszer valódi sikere alapvetően attól függ, hogy a rendszert a helyszínen működő több ezer hatóság – köztük több uniós ügynökség – hatékonyan hajtja-e végre. A szakpolitikai kötelezettségvállalásokat csak következetes, magas színvonalú és koordinált fellépéssel lehet gyakorlati valósággá alakítani. A schengeni térség operatív keretét határőrök, bűnüldöző tisztviselők és bevándorlási hatóságok támogatják, és ez elengedhetetlen ahhoz, hogy a schengeni térség ambiciózus jövőképe valódi stratégiai eszközzé váljon. A 2024. évi schengeni értékelési és monitoringtevékenységek feltárták, hogy bár a schengeni rendszer alapjai továbbra is szilárdak, a kritikus területeken továbbra is fennállnak bizonyos hiányosságok. Ezek a hiányosságok célzott utókövetési intézkedéseket igényelnek annak biztosítására, hogy nehegy aláássák a schengeni térség integritását és általános biztonságát.

4.1. A felkészültség megerősítése jóval a határainkon túl is

A schengeni rendszer elsősorban az európai polgárok és lakosok javát szolgálja azáltal, hogy megkönnyíti a belső határellenőrzés nélküli schengeni térségen belüli szabad mozgást. Ezek az előnyök a schengeni országok területén jogszerűen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgárra is kiterjednek.

2024-ben a rendszeresen utazó, jóhiszemű utazók – azaz a schengeni vízummal beutazó vagy a vízummentes utazásra jogosult személyek – száma meghaladta a félmilliárdot²². Rövid távú tartózkodás céljából a harmadik országbeli állampolgárok az egységes **schengeni vízumrendszeren** keresztül léphetnek be a schengeni térségbe, kivéve, ha vízummentes utazásra jogosultak²³. Ez a rendszer a 2026-ban bevezetendő Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerrel együtt biztosítja a rövid távú tartózkodásra vonatkozó egységes határellenőrzési, biztonsági és beléptetési eljárásokat valamennyi schengeni országban, növelve a belső mobilitás, valamint a külső be- és kiléptetés kezelésének következetességét és hatékonyságát. Ez az első védelmi vonalunk.

A 2024. évi schengeni értékelési és monitoringtevékenységek értékelése szerint a közös vízumszabályok végrehajtási szintje magas. Több schengeni ország gyorsan orvosolta a schengeni vízumokat feldolgozó konzulátusok munkafolyamatának hatékonyságával, illetve a vízumfeldolgozó informatikai rendszerükkel kapcsolatos hiányosságokat. A nagy számú kérelem hatékony kezelése érdekében azonban még mindig szükség van bizonyos javításokra

²² 2025. márciusi schengeni barométer+.

²³ Annak eseti értékelését követően, hogy a harmadik országok megfelelnek-e a magas szintű schengeni normáknak, az EU jelenleg 61 nem uniós országnak, Kína két különleges közigazgatási területének (Hongkong és Makaó) és egy olyan területi hatóságnak biztosít vízummentességet, amelyet legalább egy uniós tagállam nem ismer el államként (Tajvan). E rendszer keretében a biometrikus útlevétellel rendelkező nem uniós polgárok rövid távú tartózkodás céljából vízum nélkül léphetnek be a schengeni térségbe. A vízumkölcsonosság elve alkalmazandó az uniós polgárok e nem uniós országokba történő utazására.

azokban az országokban, amelyek a legtöbb rövid távú tartózkodásra jogosító schengeni vízumot dolgozzák fel.

Az országok világszerte elismerik a schengeni térséghez kapcsolódó jogok és szabadságok jelentős előnyeit, amelyek központi szerepet játszanak a globális összeköttetések és együttműködés szempontjából. Az EU-nak továbbra is elő kell mozdítania a határigazgatás, a bűnüldözési együttműködés és az információcsere **magas szintű globális normáit**, az alapvető jogok erőteljes védelme mellett.

A jövőben a szomszédságunkban és azon túl fekvő partnerországokkal fenntartott kapcsolatok elmélyítése a magas szintű normáink és közös értékeink betartása iránti egyértelmű elkötelezettséggel kell, hogy párosuljon. A vízummentes belépésre vagy a kiváltságos schengeni kapcsolatokra jogosult harmadik országoknak nemcsak az előnyöket kell kihasználniuk, hanem ezeket az alapvető kötelezettségvállalásokat is be kell tartaniuk. Ehhez erősebb nyomon követésre és elszámoltathatóságra van szükség. A Bizottság a 2025-ben elfogadandó **új vízumstratégiában** meg fogja vizsgálni a vízumpolitika mint a versenyképesség mozgatórugójának szerepét, amely ösztönzőleg hat az EU belső biztonságának fokozására és a harmadik országokkal – többek között a visszafogadás terén – folytatott együttműködés javítására. A stratégia olyan intézkedéseket is megvizsgál majd, amelyek megkönnyítik a harmadik országokból származó tehetséges hallgatók, kutatók és képzett munkavállalók érkezését a készségek Uniójának támogatása érdekében²⁴.

Az **uniós tagjelölt országokkal** való nagyobb kohézió és integráció előmozdítása lehetőséget kínál a tapasztalatok megosztására, valamint arra, hogy az alapvető értékeket és normákat szomszédjainkra is kiterjesszük. Az elmúlt években a Frontex megerősítette a tagjelölt országoknak nyújtott támogatását. Az EU jogállásról szóló megállapodásokról tárgyalt Albániával, Bosznia-Hercegovinával, Észak-Macedóniával, Moldovával, Montenegróval és Szerbiával²⁵. 2024-ben a Frontex jelenlétét kiterjesztették a montenegrói-albániai határra is. Ezek a megállapodások az EU saját külső határain túlra húznak egy kritikus fontosságú határigazgatási vonalat, segítve a potenciális kockázatok kezelését, mielőtt azok elérnék az EU-t.

2024-ben a tagjelölt országok lépéseket tettek a schengeni követelményekhez való igazodás érdekében, beleértve a magas szintű határigazgatási normák megőrzésére, a vízumpolitikák összehangolására, a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a hibrid fenyegetések elleni küzdelemre, valamint a bűnüldözési együttműködés kialakítására irányuló intézkedéseket. A Nyugat-Balkánra vonatkozó uniós cselekvési terv²⁶ konkrét eredményeket ért el a migrációkezelés terén. Az előrehaladás azonban továbbra is egyenetlen, és további intézkedésekre van szükség a vízumok összehangolása és a nemzeti schengeni kormányzási keret kiépítése terén. Montenegró és Szerbia pozitív lépéseket tett a schengeni cselekvési terv

²⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a készségek uniójáról. COM(2025) 90 final, 2025. március 5.

²⁵ A Bosznia-Hercegovinával kötött, jogállásról szóló megállapodás véglegesítése folyamatban van, Albániával, Észak-Macedóniával, Moldovával, Montenegróval és Szerbiával pedig aláírták a megállapodást, és folyamatban vannak a közös műveletek.

²⁶ A Nyugat-Balkánra vonatkozó uniós cselekvési terv – Európai Bizottság.

kidolgozása érdekében. A Bizottság szorosan figyelemmel kíséri az összes uniós tagjelölt országot. A tagjelölt országok hatóságait fokozatosan integrálják a schengeni vonatkozású tevékenységekbe, így például bevonják őket a képzési és nyomonkövetési tevékenységekbe is.

A bővítés azt is jelenti, hogy fel kell készülni a határigazgatással és a biztonsági fenyegetésekkel kapcsolatos új geopolitikai kihívásokra. A Bizottság szakpolitikai felülvizsgálata során prioritásként fogja kezelni ezt a munkát, és egy olyan dinamikus rendszer kiépítésére fog összpontosítani, amely teljes mértékben fel van készülve a jövőbeli igények és konfigurációk kezelésére.

A partnerországok a schengeni térség tagállamaival ápolt kapcsolataik elmélyítésére töreksenek azzal a céllal, hogy olyan kiváltságos kapcsolatot alakítsanak ki a határigazgatás és a biztonság terén, amely kézzelfogható előnyökkel jár polgáraik számára, és a jóhiszemű utazás megkönnyítése és a legális migráció révén szorosabbá teszi az emberek közötti kapcsolatokat. A Frontex jelenleg közel 20 harmadik országgal²⁷ tárgyal olyan munkamegállapodásokról, amelyek magukban foglalhatják az EUROSUR-on keresztül történő információcserét és a kockázatelemzési megállapodásokat is. A schengeni térség biztonságának további erősítése érdekében az Europol és az uniós tagállamok az elmúlt években fokozták a kulcsfontosságú harmadik országokból származó információk továbbításának és feldolgozásának javítására irányuló munkát²⁸. Ez a megközelítés biztosítja a releváns – különösen a terrorizmussal gyanúsított személyekre vonatkozó – adatok hatékony kezelését és megosztását az EU külső határain jelentkező biztonsági fenyegetések felderítésének és megelőzésének elősegítése érdekében.

A Bizottság üdvözli az EU, illetve Izland és Norvégia közötti, az utasnyilvántartási adatállomány felhasználásáról szóló megállapodásokra irányuló tárgyalások sikeres lezárását. A szabályok formálisan nem képezik részét a schengeni jogi keretnek, de a hatálybalépésüket követően lehetővé teszik e schengeni országok számára az ilyen típusú adatok továbbítását és kezelését, ezáltal jelentősen javítva a schengeni térségnek a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemre való képességét.

A 2025–2026. évi schengeni ciklus: szorosabb koordináció a schengeni térség külső tevékenységei terén

A schengeni térség globális dimenziója szintén döntő szerepet játszik a különösen a geopolitikai rivalizálással járó helyzetekben világszerte alkalmazott **destabilizáló taktikák** – például az Oroszország által alkalmazott taktikák – elleni küzdelemben. A

²⁷ Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Gambia, Jordánia, Kanada, Koszovó, Libanon, Marokkó, Mauritánia, Moldova, Montenegró, Niger, Nigéria, Örményország, Szenegál, Szerbia, Ukrajna, USA és a Zöld-foki-szigetek.

²⁸ 2025 márciusában például az EU és Brazília megállapodást írt alá, amely megerősíti az Europol és a brazil bűnüldöző szervek közötti partnerséget, lehetővé téve az operatív információk cseréjét.

schengeni keret lehetővé teszi az EU számára, hogy közösen lépjen fel a kritikus fenyegetések ellen, például a vízummentesség-felfüggesztési mechanizmus keretében hozott intézkedésekkel és különösen az uniós ügynökségek erőforrásainak összevonásával. Az EU ugyanakkor elkötelezheti magát a harmadik országokkal kapcsolatos koordinált megközelítés mellett, amely kiterjed a schengeni térségbe való beutazás engedélyezési eljárásaira is²⁹.

2024-ben a Bizottság elemezte az orosz kérelmezőknek történő általános vízumkiadásra vonatkozó, 2022. szeptember 30-án kiadott iránymutatások végrehajtását. Az értékelésből kiderül, hogy az együttes fellépés eredményeképpen az orosz állampolgárok számára kiadott schengeni vízumok száma összességében jelentősen csökkent, a 2019-ben kiadott több mint 4 millió vízumról 2023-ban 0,5 millióra. A schengeni országok gyakorlatai azonban továbbra is eltérnek, ami veszélyeztetheti az EU biztonságát. Egyes országok még mindig nagy számú turistavízumot adnak ki orosz állampolgárok számára, ami aláássa a biztonság megerősítésére irányuló kollektív erőfeszítéseket. Ezért alapvető fontosságú, hogy prioritásként kezeljük a harmadik országokkal kapcsolatos koordinált fellépés következetes végrehajtását a schengeni országokban, amint azt a Schengen Tanács 2025 márciusában megvitatta.

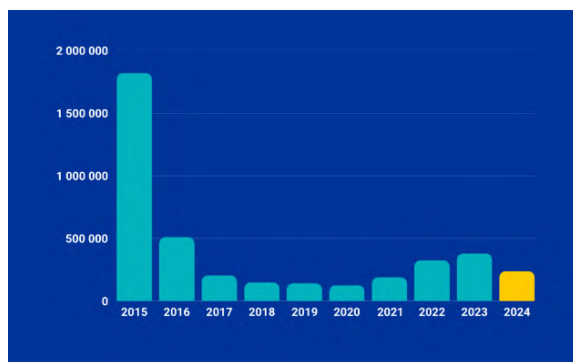
4.2. Az emberek biztonságának megerősítése szilárd határigazgatás és hatékonyabb visszaküldések révén

A magas színvonalú **európai integrált határigazgatás** a schengeni térség sikerének sarokköve. 2024-ben a schengeni térség ismét a világ leglátogatottabb célpontja volt, a globális nemzetközi utazások 40 %-át a külső határain keresztül bonyolították le. Ezt a jelentős utasszámot hatékonyan kezelték az európai határ- és parti őrség több mint 120 000 tagjának napi munkája révén, bár a jelentős munkateher nagy kihívást jelent a hatóságok számára.

Ugyanakkor a geopolitikai és biztonsági konfliktusok a migrációs áramlások mozgatórugói voltak, ami tovább bonyolította a schengeni külső határok igazgatását, ideértve a migráció politikai célú fegyverként való felhasználásának taktikáit is. A fokozott uniós erőfeszítések – például a harmadik országokkal kialakított megerősített partnerségek révén – a szabálytalan határátlépések számának jelentős **csökkenését** eredményezték. 2024-ben mintegy 240 000 észlelést vettek nyilvántartásba, ami 2021 óta a legalacsonyabb szint³⁰.

²⁹ A Bizottság közleménye 1. Aktualizált iránymutatás az orosz kérelmezőkkel kapcsolatos általános vízumkiadásra vonatkozóan az Európai Közösség és az Orosz Föderáció közötti, az Orosz Föderáció és az Európai Unió állampolgárai számára a vízumok kiadásának megkönnyítéséről szóló megállapodás alkalmazásának teljes egészében történő felfüggesztéséről szóló, 2022. szeptember 9-i (EU) 2022/1500 tanácsi határozatot követően; és 2. Iránymutatás az orosz állampolgárok külső határokon történő ellenőrzéséről (C(2022) 7111 final).

³⁰ A Frontex adatai (2025. január 14.). [Az EU-ba irányuló szabálytalan határátlépések száma 2024-ben meredeken csökkent.](#)



Az EU-ba irányuló szabálytalan határátlépések (Frontex)

A magas utasforgalom – köztük a beutazási feltételek megkerülésére törekvő utasok – problémája mellett az EU külső határai egyre növekvő és egyre összetettebb **biztonsági fenyegetéseknek** vannak kitéve. A Száhel-övezetben zajló erőszak miatti lakóhelyelhagyás termékeny talajt teremt a terrorista csoportok számára hálózatuk megerősítéséhez, az orosz zsoldosok pedig potenciálisan súlyosbíthatják az erőszak spirálját és megkönnyíthetik a dzsihádisták toborzási erőfeszítéseit³¹. Hasonlóképpen, az EU-n kívüli regionális válságok is továbbgyűrűző hatást fejtenek ki, és új motivációt nyújtanak a terrorista szereplők számára a teljes ideológiai spektrumban a toborzáshoz, a mozgósításhoz vagy a kapacitásaik kiépítéséhez³². Bár ezek a fenyegetések jelenleg inkább helyi vagy regionális jellegűnek tűnnek, a külső határokon továbbra is szoros éberségre van szükség a külföldi terrorista harcosok EU-ba való visszatérésének megelőzése és a terrorizmus kockázatának csökkentése érdekében. A külső határok továbbra is sebezhetőek a tiltott áruk – például a kábítószeres és a tűzfegyverek – csempészésével szemben, ami fokozhatja a szervezett bűnözést.

Az EU külső határainak igazgatása a schengeni országok és az EU közös felelőssége. Megbízásával összhangban a **Frontex** továbbra is kulcsfontosságú támogatást nyújt a határigazgatáshoz a készenléti alakulat több mint 2 600 tisztviselője és a schengeni államokba és harmadik országokba telepített technikai eszközök révén. 2024-ben a Frontex megkezdte új operatív koncepciójának és parancsnoki struktúrájának bevezetését, aminek eredményeként gyorsabb és rugalmasabb bevetésekkel lehet majd reagálni az operatív helyzetre. Az elmúlt években elért jelentős eredményekre építve és a folyamatos igények kielégítése érdekében a Bizottság azon fog munkálkodni, hogy megerősítse az Ügynökséget, többek között azáltal, hogy biztosítja számára a megfigyeléshez és a helyzetismerethez szükséges legkorszerűbb technológiákat. Ebben az összefüggésben alapvető fontosságú, hogy a schengeni országok továbbra is kellő időben hozzájárulást nyújtsanak az Európai Határ- és Parti Őrséghez, különösen a személyzet és az eszközök tekintetében. Emellett a határbiztonság további fokozása és a változó fenyegetésekkel szembeni uniós együttműködés megerősítése érdekében a Bizottság jövőre javaslatot fog előterjeszteni a Frontex megerősítésére.

Annak biztosítása mellett, hogy a Frontex rendelkezzen a helyszíni közös műveletek támogatásához szükséges erőforrásokkal, alapvető fontosságú, hogy a schengeni országok

³¹ A Frontex 2024. évi stratégiai kockázatelemzése. [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

³² COM(2025) 148 final.

fokozzák erőfeszítéseiket, mivel továbbra is jelentős hiányosságok tapasztalhatók a határigazgatási gyakorlatok végrehajtásában.

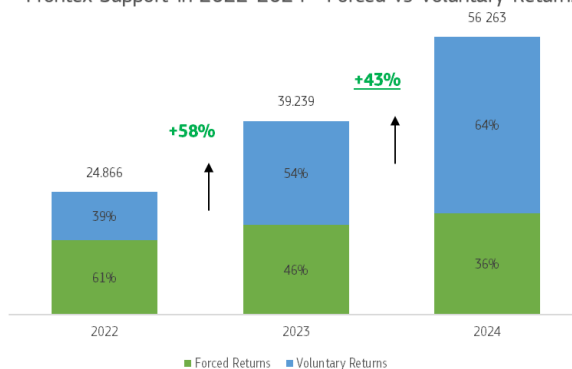
Különösen a **határforgalom-ellenőrzéseket** érintik ezek a végrehajtási hiányosságok. A schengeni értékelések azt mutatják, hogy a schengeni országok közel fele szembesül az emberi erőforrásokhoz, a képzéshez, a határforgalom-ellenőrzési eljárások végrehajtásához és az informatikai eszközök működését érintő technikai problémákhoz kapcsolódó hiányosságokkal, különösen a Schengeni Információs Rendszer használata során. E hiányosságok tartós fennállása biztonsági hiányosságot jelent a schengeni térség számára, ezért a Bizottság együtt fog működni a schengeni országokkal annak érdekében, hogy megvizsgálja az előrelépés elmaradásának okait. A Bizottság a 2025–2026. évi schengeni ciklus során jelentést fog tenni a Schengen Tanácsnak az e téren elért eredményekről.

Ami a **határőrizetet** illeti, a harmadik országokból kiinduló kábítószer-kereskedelem és a megnövekedett migráció magas kockázata miatt fokozott biztonsági fenyegetéseknek kitett egyes schengeni országok jelentős hiányosságokat mutatnak. Ezek a sebezhetőségek elsősorban a tengeri határőrizettel kapcsolatosak. Az elmúlt évben az EU a Határigazgatási és Vízügyeszköz keretében további 378 millió EUR-t különített el arra, hogy támogassa a schengeni országokat határőrizeti infrastruktúrájuk és képességeik megerősítésében. A Bizottság felszólítja a schengeni országokat, hogy gyorsítsák fel az annak biztosítására irányuló intézkedéseket, hogy a forrásokat a legsürgetőbb szükségletekkel bíró területekre irányítsák, és optimalizálják a rendelkezésre álló technológia használatát.

A külső határok hatékonyabb igazgatását hatékony intézkedéseknek kell kísérniük a tagállamokban való tartózkodásra nem jogosult személyek **visszaküldése** érdekében. A rövid vagy hosszú távú tartózkodás céljából belépő utazóknak minden biztonsági követelménynek meg kell felelniük, és gondosan eleget kell tenniük annak a követelménynek, hogy a meghatározott határidőn belül elhagyják a schengeni térséget. Ellenkező esetben a schengeni térség közös minimumszabályokkal rendelkezik a tartózkodásra nem jogosult személyek visszaküldésére vonatkozóan, beleértve azokat is, akik megkerülik a jogszerű beutazási eljárásokat. A határregisztrációs rendszer működésbe lépését követően javítani fogja a végrehajtást azáltal, hogy hatékonyabbá teszi az engedélyezett tartózkodási időt túllépők felderítését, akik a tartózkodásra nem jogosult utazók jelentős részét teszik ki, és akiknek távoznuk kell.

2024-ben a tényleges visszaküldések száma 2023-hoz képest közel 12 %-kal nőtt, így elérte a közel 123 400 visszaküldést, ami a Frontex által nyújtott támogatás lényeges növekedése miatt jelentős hozzájárulást jelent. Ebben az évben a Frontex több mint 56 000 ember visszaküldésénél segítette a schengeni országokat, ami 43 %-os növekedést jelent az előző évhez képest. Az önkéntes visszatérések is tovább nőttek: arányuk a 2023. évi 54 %-ról 2024-ben a visszatérések 64 %-ára emelkedett.

Frontex Support in 2022-2024 - Forced vs Voluntary Returns



E pozitív tendencia ellenére a **nemzeti visszaküldési rendszerek hatékonysága** továbbra is jelentős kihívást jelent a schengeni térségben: csak minden ötödik visszatérésre kötelezett személyt küldenek ténylegesen vissza. A schengeni országok legalább fele még mindig súlyos nehézségekkel küzd a visszaküldések végrehajtása terén, amelyek különösen szembetűnőek azokban az országokban, ahol nagyobb a visszaküldési ügyek száma.

A **Schengeni Információs Rendszerben** a schengeni térség elhagyására kötelezett harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó közös figyelmeztető jelzések használata hozzájárult a hatékonyabb visszaküldésekhez, és jelentős mértékben javította a koordinációt és az információmegosztást. A rendszer azonban még mindig nincs kellő használatban ahhoz, hogy a személyazonosítás és a visszaküldési erőfeszítések támogatásának közös eszközeként szolgálhasson, hiszen számos schengeni országban a létrehozott, kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzések száma 60 %-kal alacsonyabb a kiadott kiutasítási határozatok számánál. Ez azt jelenti, hogy lehetnek olyan visszatérésre kötelezett személyek, akik megszöktek, de a rendszer nem tartalmaz a visszatérésük biztosítását elősegítő információkat. Emellett 2024-ben egyes schengeni országok nem adták hozzá az ujjnyomatokat a kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez, és sokan még akkor sem foglalták bele a figyelmeztető jelzésbe a személyazonosító okmányokat és a fényképeket, amikor azok rendelkezésre álltak. Emiatt sürgős nemzeti szintű intézkedésekre van szükség.

A biztonsági fenyegetést jelentő harmadik országbeli állampolgárok támasztotta sajátos kihívások kezelése érdekében az uniós visszaküldési koordinátor a tagállami gyakorlatokra támaszkodva iránymutatást adott a Schengeni Információs Rendszer kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéseinek és a „biztonsági megjelölésnek” a használatáról.

2024. évi tematikus értékelés a hatékonyabb visszaküldések érdekében

Az európai visszaküldési rendszer támogatása érdekében a Bizottság tematikus schengeni értékelést végzett a visszaküldési rendszer hatékonyságáról. Megállapította, hogy előrelépés történt a nemzeti visszaküldési rendszerek fejlesztése terén, de azt is feltárta, hogy a helyzet összetett, mivel a nemzeti jogi keretek és eljárások a schengeni országokban eltérőek, ami gyengíti az EU általános hatékonyságát.

Az értékelés **három fő problémát** azonosított. Először is, a visszaküldési ügyek számának ingadozását előre jelző kockázatelemzés hiánya megakadályozza a nemzeti hatóságokat

abban, hogy felkészültségi intézkedéseket hozzanak, beleértve az erőforrások integrált tervezését, különösen a vészhelyzeti tervezés tekintetében. Másodsor, a schengeni országoknak a kulcsfontosságú szakaszokban – többek között a fellebbezési rendszer, a visszaküldést megelőző hatékony azonosítás és a visszatérési kötelezettségnek való megfelelés kellő nyomon követése terén – tapasztalható hiányosságok miatt kihívást jelent a zökkenőmentes visszaküldési folyamat biztosítása. Harmadsor, valamennyi nemzeti hatóság részéről javítani kell a kiutasításra vonatkozó figyelmeztető jelzéseknek a Schengeni Információs Rendszeren belüli operatív végrehajtását annak érdekében, hogy a visszaküldési eljárásokban hatékonyabbá váljon a döntéshozatal.

E kihívások kezelése érdekében a schengeni országok az azonosított **bevált módszerek** széles körére támaszkodhatnak. Egyes országok (Hollandia, Norvégia) például integrált tervezési és ellenőrzési ciklusokat vezettek be a visszaküldési folyamatban részt vevő valamennyi hatóság számára, lehetővé téve a rendszeres koordinációt és biztosítva az optimális erőforrás-elosztást. Emellett hasznosnak bizonyult a különböző hatóságok (Ausztria, Észtország, Hollandia, Norvégia) közötti valós idejű információcserét lehetővé tevő informatikai ügyviteli eszközök használata. Ugyanilyen fontosak azok a gyakorlatok, amelyek minden egyes visszaküldési eljárás kulcsfontosságú lépéseként előnyben részesítik a visszatérési tanácsadást, a visszatérésre kötelezett személyek sajátos igényeihez igazítva (Ausztria, Bulgária, Hollandia, Norvégia), ami jelentősen javíthatja a visszaküldések általános hatékonyságát.

A *status quo* már nem tartható fenn. A Bizottság ezért javaslatot tett a visszaküldésekre vonatkozó új jogi keretre³³, és felszólítja a társjogalkotókat, hogy a tárgyalások során érjenek el gyors előrehaladást. Itt az ideje, hogy túllépjünk a széttagolt megoldásokon, és előrelépést tegyünk egymás döntéseinek elismerése és végrehajtása terén, a szükséges nemzeti és európai erőforrások olyan módon történő egyesítése mellett, amely mindenki számára előnyös, elismerve egymás erősségeit az általános európai érdekekhez való hozzájárulásban. A visszaküldésekre vonatkozó új jogszabályi keretről való megállapodásig és annak alkalmazásáig a Bizottság felszólítja a schengeni országokat, hogy haladéktalanul hajtsák végre a tematikus értékelésben megfogalmazott ajánlásokat a meglévő keretek optimális kihasználása, valamint a jobb és gyorsabb eredmények elérése érdekében.

4.3. Magas szintű koordinált fellépés a schengeni térségen belül

A magas szintű helyzetismeret, különösen a külső határokon, alapvető előfeltétele a felkészültségnek egy változó biztonsági környezetben. Az uniós keret már most is megbízható eszközöket kínál **a helyzetismerethez és a kockázatelemzéshez**, például az EUROSUR-t, amelynek célja a külső határok igazgatásának javítása az információk nemzeti és uniós szintű integrálása révén, ideértve a műholdas felvételeket, az információs rendszereket és a jelentéstételi alkalmazásokat, amelyek célja a tudatosság növelése az uniós határokon. A schengeni országok mintegy 50 %-a azonban továbbra is jelentős hiányosságokkal küzd,

³³ COM(2025) 101 final.

amelyek gyakran a képzett személyzet hiányával és az ügynökségek közötti együttműködés elégtelenségével függnek össze, ami csökkenti az ezen eszközökben rejlő lehetőségeket. A feltárt hiányosságok kezelése, valamint a schengeni országok és a Frontex számára az EUROSUR végrehajtására és irányítására vonatkozó gyakorlati iránymutatás biztosítása érdekében a Bizottság 2025 januárjában ajánlást fogadott el az EUROSUR-kézikönyv létrehozásáról³⁴.

A 2025–2026. évi schengeni ciklusban a meglévő erőfeszítésekre kell építeni, és a helyszínen zajló fejlemények pontos ismerete révén elébe kell menni a felmerülő fenyegetéseknek. Ehhez maximalizálni kell a rendelkezésre álló eszközök, például az EUROSUR használatát, valamint szilárdabb és integráltabb elemzési megközelítést kell alkalmazni, az uniós ügynökségek aktív bevonásával.

A bűnüldöző hatóságok közötti gyors és hatékony **információcsere** továbbra is a bűnözés megelőzésének és az ellene folytatott küzdelemnek az egyik leghatékonyabb eszköze. A zökkenőmentes és koordinált kommunikáció biztosítása érdekében 2024 végéig valamennyi schengeni országnak át kellett ültetnie nemzeti rendszerébe az információcseréről szóló irányelv³⁵ új szabályait. Tizenegy schengeni ország még nem jelentette be ezen irányelv átültetését³⁶, hét pedig csak részleges átültetést jelentett be. Több ország még nem hozott létre olyan működőképes egyedüli kapcsolattartó pontot, amely interoperábilis ügyviteli rendszerhez kapcsolódik. Ezek a késedelmek mindenkit veszélyeztetnek. Minden országnak sürgősen be kell fejeznie a jogi és technikai végrehajtást, hogy a bűnüldöző hatóságok gyorsan megoszthassák egymással az információkat.

A nagy méretű IT-rendszerek – különösen a **Schengeni Információs Rendszer** – továbbfejlesztett funkciói még nem fejtik ki teljes mértékben a biztonság fokozásában rejlő potenciáljukat. Emellett számos schengeni ország továbbra is kihívásokkal néz szembe a külső határokon a kritikus funkciók, például a **vízuminformációs rendszer** használata során végzett ujjnyomat-keresések végrehajtása terén. Ezek a nehézségek, amelyek nagyrészt az elegendő forrás hiányából adódnak, azt jelentik, hogy ezen eszközök kihasználtsága igen alacsony, és továbbra is kritikus biztonsági hiányosságok állnak fenn. Célzott beruházások, valamint a Schengeni Információs Rendszer és a vízuminformációs rendszer teljes körű működőképessé tételére irányuló szilárd elkötelezettség nélkül továbbra is kiaknázatlan marad az a lehetőség, hogy ezek a rendszerek a biztonság szilárd és megbízható pilléreként szolgáljanak.

A zökkenőmentes információcsere megvalósítása mellett, valamint a külső határookra vonatkozó intézkedéseink kiegészítése érdekében strukturált és hatékony **együttműködésre van szükség a határokon átnyúló operatív bűnüldözés terén.**

³⁴ A Bizottság ajánlása (2025. január 17.) az EUROSUR végrehajtására és igazgatására vonatkozó gyakorlati kézikönyv (EUROSUR-kézikönyv) létrehozásáról, C(2025) 117 final.

³⁵ 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.).

³⁶ A Bizottság 2025. január 31-én felszólító levél útján kötelezettségzegési eljárást indított 18 tagállammal szemben (Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Hollandia, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Németország, Portugália, Románia, Spanyolország, és Szlovénia).

A schengeni koordinátor által a 2023–2024. évi schengeni ciklusban folytatott megbeszélések, valamint az egyes schengeni országokban (Csehországban, Horvátországban, Magyarországon és Szlovákiában) a közelmúltban tett schengeni értékelő látogatások rávilágítottak arra, hogy az elmúlt évben jelentősen javult a határokon átnyúló együttműködés, különösen a regionális és a határ menti területeken. 2024-ben több két- és többoldalú megállapodást is megújítottak annak érdekében, hogy segítsék a hatóságokat ezen együttműködési célok gyakorlati intézkedésekbe való átültetésében, beleértve a rendőrségi és egyéb közhatalmi jogkörök határ menti régiókban történő gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket, a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódexben előírtaknak megfelelően.

Az elmúlt évben egyre nagyobb hangsúlyt kapott az olyan stratégiaibb eszközök alkalmazása is, amelyek az útvonal egészére kiterjedő megközelítést alkalmaznak, és a külső határokon jelentkező fenyegetések kezelése érdekében túlmutatnak a belső határrégiókban jelentkező közvetlen kockázatok kezelésén. 2024-ben még jobban megerősítették az Ausztria, Bulgária, Görögország, Magyarország, Románia és Szlovákia közötti schengeni regionális kezdeményezést. Most már a bolgár–török határon alkalmazott intézkedéseket is tartalmaz, amelyekkel hatékonyabban megelőzhetők a fenyegetések, mielőtt azok elérnék a schengeni térséget. Hasonlóképpen, Horvátország, Olaszország és Szlovénia Bosznia-Hercegovinával közös járőrszolgálatokat tervez végrehajtani a határ mentén, erősítve a regionális együttműködést.

Ezek a pozitív fejlemények megerősítik az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló, 2022. június 9-i (EU) 2022/915 tanácsi ajánlásban³⁷ és a belső határellenőrzés alternatíváját jelentő intézkedésekről szóló, 2023. november 23-i bizottsági ajánlásokban³⁸ rejlő lehetőségeket. A schengeni országok közösen számos új gyakorlatot alakítottak ki, többek között közös rendőrőrsöket hoztak létre, és rendszeres, határokon átnyúló közös kockázatelemzéseket végeznek a közös műveletek jobb testre szabása érdekében. Emellett több ország bevezeti a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex³⁹ által bevezetett átadási eljárást, amelynek célja, hogy megkönnyítse az irreguláris migránsok közvetlen átadását a belső határokon, és a kódex gyakorlati alkalmazását biztosító megállapodások is folyamatban vannak. A Bizottság felszólítja a schengeni országokat, hogy szorosan működjenek együtt szomszédaikkal, különösen ott, ahol a belső határokon visszaállították az ellenőrzéseket, dolgozzanak ki új együttműködési kezdeményezéseket, és tegyék lehetővé az utazók számára a belső határok zökkenőmentes átlépését.

Ugyanakkor az operatív bűnüldözési együttműködésben még mindig kiaknázatlan lehetőségek rejlenek, mivel a nemzeti megközelítések jelentősen eltérnek, és azokat nem mindig veszik figyelembe és hajtják végre stratégiai módon. Bár új kezdeményezéseket és gyakorlatokat dolgoztak ki, ezek nem jelennek meg egységesen a schengeni térség egészében, és sok esetben

³⁷ HL L 158., 2022.6.13., 53. o.

³⁸ A Bizottság 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.).

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1717 rendelete (2024. június 13.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról (HL L, 2024/1717, 2024.6.20.).

nem tekinthetők a szélesebb körű schengeni biztonsági eszköztár részének. Közös érdek a nemzeti erőfeszítések megerősítése és a szorosabb együttműködés előnyeinek teljes körű kiaknázása. Ez segíteni fog a belső határokon tapasztalható fennakadások kezelésében és a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) mentén lévő határátkelőhelyek megfelelő működésének biztosításában is.

A 2024. évi schengeni értékelések megerősítették, hogy számos schengeni ország még mindig nem rendelkezik a határokon átnyúló hatékony együttműködés végrehajtásához szükséges jogi kerettel, mivel számos megállapodás továbbra is elavult. Egyes országokban operatív akadályok is fennállnak, például a megfelelő mobil megfigyelés elvégzésével kapcsolatos korlátozások vagy a kompjuzemeltetők utasadatainak a rendőrség általi fogadására vonatkozó jogi korlátozások. Ezek egyes esetekben a belső határellenőrzés visszaállítását eredményezték, miközben sok esetben ugyanazokat az eredményeket a nemzeti rendőri hatáskörökkel is el lehetne érni, gyakran hatékonyabban és eredményesebben.

A korrekciós intézkedések különösen sürgősek azon schengeni országok esetében, amelyek bejelentették, hogy visszaállítják az ellenőrzést a belső határokon, mivel az ilyen ellenőrzések eltérést jelentenek a schengeni együttműködés alapelveitől. 2025 áprilisáig **tíz schengeni ország** állította vissza vagy bővítette ki a **belső határellenőrzést**.

2024. július 10-én hatályba lépett a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex. Tartalmazza a belső határellenőrzés visszaállítására vonatkozó aktualizált keretet, amely egyértelműbb határidőket, valamint szigorúbb nyomonkövetési és jelentéstételi kötelezettségeket ír elő a schengeni országok és a Bizottság számára. A felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex hatálybalépése az új jogi keret kezdetének tekinthető, ami azt jelenti, hogy az új kódex szerinti határidőket és kötelezettségeket a hatálybalépése óta történt első értesítés időpontjától kell számítani. A Bizottság sablonokat fogadott el a tagállamok által a belső határellenőrzés visszaállításakor benyújtandó értesítésekhez és jelentésekhez.

A Bizottság szorosan nyomon követi a schengeni országok intézkedéseit, és strukturált párbeszédet folytat valamennyi érintett tagállammal, hogy azonosítsa az új szabályok alkalmazásában mutatkozó hiányosságokat vagy következetlenségeket, beleértve a belső határokon alkalmazott átadási gyakorlatokat is. A folyamatban lévő értékelések célja egyrészt annak biztosítása, hogy a végrehajtott intézkedések arányosak és szükségesek legyenek; másrészt pedig annak garantálása, hogy a belső határellenőrzés visszaállítására vonatkozó értesítések szigorúan a valódi és indokolt esetekre korlátozódjanak, különösen az olyan helyzetekben, amikor a szóban forgó intézkedések csupán megerősítik a rendőrségi együttműködési erőfeszítéseket.

A Bizottság üdvözli, hogy az operatív együttműködés – többek között regionális szinten – fokozódik, és támogatja a további kezdeményezéseket, például a rendőrségi hatáskörök gyakorlását a határ menti területeken, ami hatékony eszköz a tagállamok migrációval és biztonsággal kapcsolatos jogos aggodalmainak kezelésére. A Bizottság továbbra is elkötelezett a schengeni térségen belüli szabad mozgás és biztonság elvének fenntartása mellett, és szükség szerint elvégzi a következő schengeni ciklus utókövetését, többek között a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódexben meghatározott vélemények kiadásával.

5. A 2025–2026. évi schengeni ciklus prioritásai

Amikor az öt alapító tagállam 40 évvel ezelőtt aláírta a Schengeni Megállapodást, még aligha lehetett sejteni, hogy a schengeni térség milyen előnyökkel fog járni az EU-ban élő emberek számára. Az idők során Schengen olyan szilárd és átfogó rendszerré fejlődött, amely hatékonyan és koordináltan, az európai értékek és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása mellett kezeli a külső határokat, a biztonságot és a migrációt.

Ezen eredmények fenntartása és továbbvitele érdekében a schengeni térség folyamatos figyelmet és elkötelezettséget igényel. Negyven évvel a schengeni rendszer létrehozása után alapvető fontosságú annak elismerése, hogy a geopolitikai és biztonsági helyzet megváltozott, és meg kell tenni a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy a schengeni rendszer alapjai kellően reziliensek legyenek a jövőbeli kihívásokkal való szembenézéshez. A jelenleg zajló uniós bővítési folyamat során ez a Bizottság egyik prioritása.

A **2025–2026. évi schengeni ciklusban** három fő területen kell megerősíteni az intézkedéseket. Először is alapvető fontosságú a **kormányzási keret** megszilárdítása a **szakpolitikai koordináció** fokozása érdekében. Ez jelentős lehetőségeket kínál egy olyan strukturáltabb megközelítés elfogadására, amely minden szinten prioritásként kezeli a hatékony végrehajtást, a közös felelősséget és az egyértelmű elszámoltathatóságot.

1. prioritás: a kormányzási keret megszilárdítása az elmúlt évben elért eredményekre építve, valamint egy strukturáltabb, a végrehajtásra, a közös felelősségre és az elszámoltathatóságra összpontosító megközelítés végrehajtása céljából. Bár a technikai nyomon követés továbbra is fontos, nem elegendő, ezért a kézzelfogható eredmények eléréséhez meg kell erősíteni a politikai kormányzást.

- **Uniós szinten** ehhez strukturált keret létrehozására van szükség a prioritások utókövetése érdekében, beleértve a nagyobb politikai felügyeletet is. A Bizottság e területen szorosan együtt fog működni a Tanács elnökségeivel és a schengeni országokkal.
- **Nemzeti szinten** a schengeni országoknak tovább kell fejleszteniük hatékony nemzeti kormányzási rendszereiket, és minden schengeni vonatkozású kérdésben erősebb belső koordinációt kell folytatniuk. Az uniós tagjelölt országoknak is ki kell alakítaniuk ezeket a nemzeti kormányzási rendszereket a csatlakozás előtt, hogy felkészüljenek a schengeni térséghez való csatlakozásra.

Másodszor, strukturált és koherens **biztonsági** megközelítésre van szükség, amely szorosabb rendőrségi együttműködést tesz szükségessé. Tekintettel a tartósan fennálló jogi és működési korlátokra, európai és nemzeti szinten további munkára lesz szükség a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés fokozása érdekében. A biztonsági fenyegetések teljes körét lefedő átfogó megközelítésnek a schengeni rendszer központi pillérévé kell válnia.

2. prioritás: a rendőrségi együttműködés strukturált és koherens megközelítése az operatív bűnüldözési együttműködésről szóló tanácsi ajánlásban és a Schengeni határellenőrzési

kódexben rejlő lehetőségek kiaknázása, valamint az útvonal egészére kiterjedő megközelítést alkalmazó regionális együttműködési kezdeményezések felé való elmozdulás érdekében.

- **Uniós szinten** el kell végezni a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos ajánlásokra vonatkozó bizottsági értékelés fő következtetésének utókövetését, amely szerint „a tartósan fennálló jogi, technikai és operatív kihívások rávilágítanak a jelenlegi nem kötelező erejű ajánlások korlátaira”. A közös jövőkép kialakítása érdekében uniós szintű stratégiai megbeszélésre kerül sor.
- **Nemzeti szinten** a schengeni országoknak újra kell értékelniük a meglévő együttműködési kezdeményezéseket a fenyegetések tágabb dimenziójának fényében, amelyek túlmutatnak a közvetlen szomszédokon, és koordinált választ igényelnek a teljes útvonal mentén jelentkező kihívásokra. Ehhez a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódexszel összhangban valamennyi határon átnyúló együttműködési eszközt igénybe kell venni, többek között a belső határ menti régiókban is. A schengeni koordinátor továbbra is támogatni fogja az operatív bűnüldözési együttműködéssel kapcsolatos munkát, többek között azáltal, hogy szorosabb együttműködést épít ki az uniós tagjelölt országok bűnüldöző hatóságaival.

Harmadszor, fel kell gyorsítani az erőfeszítéseket a **digitalizációra** vonatkozóan tett ígérek teljesítése érdekében, és az elkövetkező hónapokban kulcsfontosságú mérföldköveket kell elérni azért, hogy a határregisztrációs rendszer és az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer bevezetése az új ütemtervnek megfelelően történjen. Alapvető fontosságú a további késedelmek elkerülése, mivel ez jelentős költségekkel járna, ideértve az elhúzódó biztonsági sebezhetőségeket, a határigazgatás hatékonyságának hiányosságait és a migrációs eljárások észszerűsítésére vonatkozó lehetőségek elszalasztását.

3. prioritás: az eljárások és rendszerek digitalizálásának felgyorsítása az EU külső határain és a belső határellenőrzés nélküli térségben a biztonság és a hatékonyság növelése érdekében.

- **Uniós szinten** ehhez a mérföldköveknek való megfelelés szigorú politikai nyomon követésére és felülvizsgált ütemtervre van szükség. Ugyanakkor folytatni kell a stratégiai megbeszéléseket a tágabb digitalizációs keretről a biztonsági és hatékonysági hiányosságok kezelése érdekében, beleértve az okmánybiztonságot, a migrációkezelést és a visszaküldést is.
- **Nemzeti szinten** a schengeni országoknak jobban ki kell használniuk a meglévő eszközöket, különösen a Schengeni Információs Rendszert és a vízuminformációs rendszert. A schengeni országoknak be kell vezetniük az interoperabilitási keret – különösen a határregisztrációs rendszer, az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer, az Eurodac és a vízuminformációs rendszer – időben

történő és hatékony bevezetését lehetővé tevő berendezéseket, folyamatokat és rendszereket.

A Bizottság felkéri a Schengen Tanácsot, hogy a 2025 júniusában tartandó következő ülésén hagyja jóvá ezeket a prioritásokat. Az új schengeni ciklusra vonatkozóan előterjesztett prioritásoknak és megfontolásoknak a fokozott politikai párbeszéd alapját kell képezniük mind nemzeti, mind európai szinten, így az Európai Parlamentben és a Tanácsban is.