



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2021. június 3.
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298

FEDŐLAP

| | |
|--------------------|---|
| Küldi: | az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató |
| Az átvétel dátuma: | 2021. június 2. |
| Címzett: | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára |
| Biz. dok. sz.: | COM(2021) 277 final |
| Tárgy: | A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia |

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2021) 277 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2021) 277 final



Brüsszel, 2021.6.2.
COM(2021) 277 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia

„Helyre kell állítanunk a négy szabadságot – teljeskörűen, minél hamarabb. Ebben a központi elem a szabad mozgást biztosító schengeni térség teljes körű működőképessége. Ezt a Parlamenttel és a tagállamokkal együttműködve politikai programunk fő helyére kívánjuk emelni, és ezért új stratégiát fogunk javasolni a schengeni térség jövőjének alakítására.”
Von der Leyen elnök értékelő beszéde az Unió helyzetéről
(2020)

1. BEVEZETÉS: SCHENGEN – AZ EU NÉLKÜLÖZHETETLEN VÍVMÁNYA

A belső határellenőrzések nélküli térség (a továbbiakban: a schengeni térség) a világ legnagyobb olyan területe, amelyen belül több mint 420 millió ember mozoghat szabadon, és biztosított az áruk és a szolgáltatások akadálytalan áramlása. A tagállamok közötti határellenőrzések megszüntetése révén a schengeni térség európai életmódunk részévé vált. Európa összekapcsoltságának és az európai népek közötti kötelekeknek a szimbóluma¹. A schengeni térség továbbá hozzájárul az egységes piac hatékony működéséhez és ezáltal az uniós gazdaság növekedéséhez.

A schengeni térség az európai integráció egyik legnagyobb vívmánya, és az Európai Unió kialakításában betöltött alapvető szerepe vitathatatlan². Az elmúlt években azonban számos válság és kihívás ismételten próbára tette. A példa nélküli 2015-ös menekültügyi válság rávilágított a külső határok és a migráció uniós igazgatásának hiányosságaira, aminek következtében számos tagállamban visszaállították a belső határellenőrzéseket. A belső határellenőrzéseket az európai területen elkövetett merényleteket követő folyamatos terrorfenyegetés miatt is visszaállították. Mindez aláásta a belső határellenőrzésektől mentes terület fenntartásához szükséges bizalmi légkört.

Az elmúlt év élesen rávilágított arra, hogy – bár tagadhatatlan, hogy a schengeni alapok Európa meghatározó elemét jelentik – Schengent nem lehet magától értetődőnek venni. A Covid19-világjárvány példátlan kihívást jelent, és jelentős terhet rótt a schengeni térségre, aminek következtében még több tagállam kényszerült visszaállítani a belső határellenőrzéseket, időnként veszélyeztetve ezzel az egységes piac megfelelő működését is. Ezen ellenőrzések hatása különösen a koordináció hiányában nyilvánult meg, elsősorban a határ menti területeken. A belső határellenőrzések visszaállítását követően a tehergépjárműveknek sokáig hosszú sorokban kellett várakozniuk, hogy egyik tagállamból átléphessenek a másikba, ami súlyos fennakadásokat okozott az EU-n belüli ellátási láncokban. Ily módon a Covid19-világjárvány előtérbe helyezte a schengeni térség gazdaságra

¹ Az Eurobarométer 474. sz. tematikus felmérése: A schengeni térség. Elérhető a következő internetcímen: https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG.

² A Szerződések – az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikke – rögzítik annak szükségességét, hogy az Unió a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térséget kínáljon polgárai számára.

gyakorolt hatásait és az egységes piaccal való szoros kapcsolatát. Ezen túlmenően a határlezárások valódi problémát jelentenek a polgárok számára, különösen a határ menti régiókban, mivel tényleges hatást gyakoroltak mindennapi életükre.

A schengeni térség szempontjából lényeges tények:

- A schengeni térség 26 európai országot foglal magában³, lakossága mintegy 420 millió fő⁴.
- A schengeni térséget 42 673 km tengeri és 7 721 km szárazföldi határ veszi körül⁵.
- Közel 1,7 millió olyan személy van az Unióban, aki másik schengeni országban dolgozik, mint ahol lakik, és naponta mintegy 3,5 millióan lépik át a schengeni térségen belüli belső határokat⁶.
- Évente mintegy 24 millió üzleti útra kerül sor a schengeni térségben⁷.
- A schengeni térségben élő emberek évente több mint 1,25 milliárd alkalommal kelnek útra a schengeni térségen belül⁸.
- A schengeni térség mintegy 150 millió lakosa – az EU lakosságának 30 %-a – él határ menti régiókban⁹.
- A határ menti régiók az EU területének 40 %-át teszik ki¹⁰.

Az idők folyamán komoly erőfeszítéseket tettek a belső határellenőrzések hatásainak enyhítésére, és a Bizottság két ajánlást¹¹ adott ki, amelyekben különösen azt szorgalmazta, hogy a migrációval és a biztonsággal kapcsolatos ellenőrzések alternatívájaként alkalmazzanak fokozott rendőrségi ellenőrzéseket a határ menti régiókban. A közelmúltban további iránymutatások és ajánlások születtek a Covid19-világjárvánnyal kapcsolatban¹², ideértve a „zöldsávós határátkelőhelyek” rendszerének létrehozását annak érdekében, hogy a

³ Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svájc, Svédország, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia. Bulgária, Horvátország, Ciprus és Románia jogilag köteles csatlakozni a térséghez a jövőben; Írország továbbra is fenntartja a kivülmaradás lehetőségét, de részt vesz a schengeni vívmányoknak a Schengeni Információs Rendszerrel, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos részeiben.

⁴ A schengeni térség, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-hu>.

⁵ Ugyanott.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Ugyanott.

⁸ A schengeni térség, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-hu>.

⁹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határregióiban, 2017. szeptember 20., COM(2017) 534 final.

¹⁰ Ugyanott.

¹¹ A Bizottság (EU) 2017/820 ajánlása (2017. május 12.) a schengeni térségen belüli arányos rendőrségi ellenőrzésekről és rendőrségi együttműködésről (HL L 122., 2017.5.13., 79. o.) és a Bizottság (EU) 2017/1804 ajánlása (2017. október 3.) a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról (HL L 259., 2017.10.7., 25. o.).

¹² Például az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (COM(2020) 1753), a munkavállalók szabad mozgásáról szóló iránymutatások (COM(2017) 571) és a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó sürgősségi segítségnyújtásról szóló iránymutatások (C(2020) 2153), valamint az (EU) 2020/1475 tanácsi ajánlás és annak az (EU) 2021/119 ajánlással történt módosítása a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről.

határátkelőhelyek minden tehergépjármű előtt nyitva maradjanak, így biztosítva, hogy az emberek és a vállalkozások hozzájuthassanak az árukhoz és a szolgáltatásokhoz. A Bizottság uniós szintű koordinációs rendszert és arányos intézkedéseket javasolt annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az Unión belüli és a kívülről az Unióba tartó utazásokra vonatkozó megközelítések széttagoltsága.

Az egyoldalú és összehangolatlan intézkedések azzal a kockázattal járnak, hogy megfosztják a polgárokat jogaiktól, és visszafogják Európa helyreállítását. A schengeni rendszer felfüggesztésének¹³ közvetlen gazdasági költségeit vizsgáló bizottsági elemzés szerint a határokon bekövetkező késedelmek jelentős hatással lennének a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásra, a közlekedésre, a turizmusra, a közigazgatásokra, valamint a határt átlépő munkavállalókra és az utazókra. E kategóriák esetében a közvetlen költségek becsült összege évi 5–18 milliárd EUR. A schengeni rendszer felfüggesztésének középtávú közvetett költségei jelentősen meghaladhatják ezeket a közvetlen becsléseket, mivel az EU-n belüli kereskedelemre, beruházásokra és mobilitásra gyakorolt hatások példa nélküliek lennének.

A belső határellenőrzések nélküli schengeni térség helyreállítása az Európai Unió egésze szempontjából meghatározó jelentőséggel bír. Ezt az Európai Parlament¹⁴ és az Európai Tanács¹⁵ is elismerte, és felszólított a schengeni térség rendes működésének helyreállítására.

A stratégia tükrözi a Bizottság által az elmúlt évben az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és más kulcsfontosságú érdekelt felekkel folytatott intenzív konzultációkat, valamint támaszkodik a 2020 novemberében és 2021 májusában tartott két schengeni fórum következtetéseire. Sikeres végrehajtása a fokozott politikai elkötelezettségen és párbeszédre fog alapulni egy még szorosabb együttműködés kialakítása érdekében.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartását célzó átfogó stratégia szükségessége

A schengeni térség a tagállamok és a polgárok közötti egyre szorosabb Unió egyik legegységesebb megnyilvánulása. 1985-ben mindössze öt tagállam közötti kormányközi projektként indult. A kihívások ellenére tovább nőtt és elmélyült, és ma már 26 országra terjed ki. Szerves részét képezi az uniós jogi keretnek, amelyhez minden új tagnak

¹³ Vagyis a határellenőrzések hosszabb időre történő visszaállítását. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv, 2016. március 4., COM(2016) 120.

¹⁴ Lásd például a schengeni térségnek a Covid19-világjárvány kitörését követő helyzetéről szóló, 2021. január 19-i európai parlamenti állásfoglalást, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_HU.html#def_1_1; az uniós jog alkalmazásának 2017., 2018. és 2019. évi ellenőrzéséről szóló, 2021. január 20-i európai parlamenti állásfoglalást, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_HU.html, valamint az uniós jog alkalmazásának 2017., 2018. és 2019. évi ellenőrzéséről szóló, 2020. december 17-i jelentést, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_HU.html.

¹⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/hu/pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/hu/pdf>.

csatlakoznia kell. A schengeni térség jövőjét folyamatos elkötelezettségnek kell jellemeznie, hogy meg lehessen őrizni és erősíteni ezt az alapvető szabadságot, amely egyben a gazdasági növekedés hajtóereje is. Emellett a közeljövőben a schengeni térséget folyamatosan ki kell terjeszteni azokra az uniós tagállamokra, amelyek még nem tagjai a belső határellenőrzések nélküli térségnek.

A schengeni térség előnyeinek fenntartásához uniós szintű közös fellépésre és valamennyi tagállam folyamatos erőfeszítésére van szükség. Mindenekelőtt elkötelezettségre és kölcsönös bizalomra van szükség. Az elmúlt 36 év folyamán fokozatosan kialakult egy átfogó schengeni jogi keret és közös operatív eszközök jöttek létre a belső határellenőrzések nélküli térség védelmének fokozása érdekében. Összességében a schengeni rendszer szilárd alapokon nyugszik, és a tagállamok nagyjából megfelelnek a schengeni rendszer megfelelő működését alátámasztó alapvető rendelkezéseknek, a külső határok hatékony igazgatásától kezdve a közös vízum- és visszaküldési politikán, a rendőrségi együttműködésen és a Schengeni Információs Rendszeren át egészen az adatvédelmi követelményekig¹⁶. Európa az egyik leggyakrabban felkeresett térség a világon, és csak 2019-ben több mint 17 millió schengeni vízumot bocsátottak ki. Az, hogy ezek a rendszerek gond nélkül képesek helytállni, azt mutatja, hogy az Unió milyen jól olajozott gépet működtet.

Megújítás nélkül azonban egyetlen rendszer sem állja ki az idők próbáját. A schengeni jogi keretet folyamatosan meg kell erősíteni annak érdekében, hogy meg lehessen birkózni a jelen és a jövő realitásaival és kihívásaival. A schengeni térség a következő három fő pilléren nyugszik: 1. **hatékony külső határigazgatás**, 2. **a belső határellenőrzések hiányát ellensúlyozó intézkedések** (közös vízumpolitika, visszaküldési politika, a vonatkozó rendőrségi együttműködési eszközök és különböző informatikai rendszerek, valamint a kapcsolódó adatvédelmi követelmények), és 3. **hathatós irányítás**, beleértve a hatékony értékelési és monitoringmechanizmust, valamint a fokozott felkészültséget. **A schengeni térség integritásának védelme és működésének további javítása érdekében mindhárom területen intézkedésekre van szükség.** Emellett a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartásához hatékony intézkedések szükségesek a biztonság, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a migráció területén. Ezek hivatalosan nem képezik a schengeni vívmányok részét, ám ugyanúgy alapvető fontosságúak a kölcsönös bizalom előmozdítása és az alapvető szabadságok Unión belüli hatékony gyakorlásának biztosítása szempontjából.

A stratégia számba veszi az ezen alapvető pillérek, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartását célzó egyéb kulcsfontosságú intézkedések terén elért eredményeket, és további intézkedéseket javasol a belső határellenőrzések nélküli térség teljes körűen működőképesé és reziliensebbé tétele érdekében.

¹⁶ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről – Első többéves értékelési program (2015–2019), COM(2020) 779 final.

2. AZ UNIÓS KÜLSŐ HATÁROK KORSZERŰ ÉS HATÉKONY IGAZGATÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSA

Schengen középpontjában a belső határellenőrzések megszüntetése áll. Mivel azonban a külső határokat – légi, szárazföldi vagy tengeri úton – átlépő személyek szabadon utazhatnak a többi tagállamba és azokon belül, Schengen fennállása a külső határok megbízható igazgatása iránti nagy fokú bizalmat feltételez. A schengeni térség létrehozásához ezért olyan átfogó uniós szabályok kidolgozására volt szükség, amelyek valamennyi tagállam és schengeni társult ország és az EU közös felelősségeként biztosítják közös külső határaink közös és rendkívül hatékony igazgatását a belső határellenőrzések megszüntetésének ellensúlyozása érdekében.

Ez együtt járt a Nyugat-Balkánon és az Unió tágabb szomszédságában lévő partnerországokkal folytatott szoros együttműködéssel, ezáltal javítva a tagállamokkal és a bel- és igazságügyi ügynökségekkel folytatott információmegosztás, valamint rendőrségi és igazságügyi együttműködés szintjét. A jövőben tovább kell erősítenünk az Unió külső határigazgatásának megbízhatóságába vetett bizalmat.

Ehhez a külső határigazgatás integrált és stratégiai megközelítésére, szisztematikus határőrizetre, korszerű és összekapcsolt informatikai rendszerekre, egyre inkább digitalizált eljárásokra és a harmadik országokkal való folyamatos együttműködésre van szükség.

A külső határok igazgatásának integrált megközelítése

A hatékony és összehangolt külső határigazgatás kulcsfontosságú a tagállamok közötti bizalom biztosításához a nyitott, de jól ellenőrzött és biztonságos határokra irányuló célkitűzés megvalósítása érdekében. Az új közös képességek, az informatikai rendszerek és a modern technológiák csak akkor tudják teljes mértékben érvényre juttatni hatásukat, ha a külső határigazgatás általános megközelítése stratégiai jellegű, és ha a határigazgatás, a biztonság és a migráció valamennyi aspektusát teljes mértékben integrálják és végrehajtják. Az Uniónak és a tagállamoknak közösen kell dolgozniuk a teljes mértékben hatékony európai integrált határigazgatás gyakorlati megvalósításán, amely valamennyi érintett szereplőt összefogja mind európai, mind nemzeti szinten. A cél a szakpolitikák jobb összekapcsolásához és ezáltal a határvédelem, a biztonság, a visszaküldés és a migráció közötti joghézagok felszámolásához szükséges stratégiai keret és operatív elemek biztosítása, ezzel párhuzamosan pedig az alapvető jogok védelmének garantálása¹⁷.

E célból a Bizottság hamarosan megbeszéléseket kezd az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal **az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikájáról**¹⁸. Ezt a

¹⁷ 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 hatályaon kívül helyezéséről (HL L 295., 2019.11.14., 1. o.) (a továbbiakban: az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet).

¹⁸ Az (EU) 2019/1896 rendelet 8. cikke. A Bizottság és az Európai Határ- és Parti Őrség az európai integrált határigazgatás hatékony megvalósítását egy többéves stratégiai szakpolitikai ciklus révén biztosítja.

folyamatot a Frontex igazgatótanácsa által elfogadott technikai és operatív stratégia, valamint a tagállamok nemzeti stratégiái révén fogják végrehajtani.

A külső határok szisztematikus őrizete

A schengeni vívmányok követelményeinek teljes körű megvalósítása érdekében, valamint a közelmúlt kihívásaira és az új technológiai fejlesztések által teremtett lehetőségekre tekintettel az Európai Unió az elmúlt években mérföldkönek számító döntéseket hozott a külső határok megerősítése érdekében azzal a céllal, hogy az Unió külső határigazgatása a világ egyik legjobban teljesítő rendszerévé váljon. A Frontex megbízatásának 2019-es megerősítése és az **Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulatának** létrehozása valódi példája az európai integrációnak a külső határok igazgatása terén. Az Unió most először rendelkezik olyan saját, egyenruhás szolgálattal, amely támogatja a közös külső határok európai igazgatását és a hatékony uniós visszaküldési politikát. Ez a 10 000 Frontex-tisztviselőből és nemzeti tisztviselőből álló új készenléti alakulat bármikor képes lesz támogatni a közös külső határokon kihívásokkal szembesülő tagállamokat és hatékonyabbá tenni a visszaküldéseket.

A Bizottság elkötelezett amellett, hogy biztosítsa a Frontex új megbízatásának teljes körű és időben történő végrehajtását, és üdvözli, hogy a készenléti alakulat első csoportjai készen állnak a bevetésre. A teljes alakulat várhatóan 2027 végéig éri el végleges formáját. A Bizottság együtt fog működni a Frontexszel annak érdekében, hogy folytassa a nyomon követést, és a tagállamokkal együtt biztosítsa az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 2019. évi rendelet végrehajtására vonatkozó, belsőleg elfogadott ütemterv végrehajtását.

2017 óta¹⁹ a Schengeni határellenőrzési kódex értelmében minden személyt – állampolgárságtól függetlenül – **a schengeni térségbe való belépéskor és az onnan való kilépéskor szisztematikus ellenőrzéseknek kell alávetni a releváns adatbázisok lekérdezésével** annak ellenőrzése érdekében, hogy e személyek nem jelentenek-e veszélyt a közrendre és a belső biztonságra. Ezen új szabályok végrehajtása során azonban számos kihívást azonosítottak, amelyekkel foglalkozni kell. Míg az új szabályok bizonyos feltételek mellett lehetővé teszik a szisztematikus ellenőrzésektől való eltérést, e kivételek következtelen végrehajtása alááshatja az eszköz hatékonyságát. A legmagasabb szintű biztonsági előírásoknak való megfelelés érdekében alapvető fontosságú, hogy a tagállamok szisztematikus ellenőrizzék az összes utazót a releváns adatbázisok lekérdezésével a külső határokon, és az esetleges eltéréseket egységesen alkalmazzák. Emellett javítani kell a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem szempontjából releváns Interpol-értesítéseknek és -információknak az ellenőrzési ponton történő ellenőrzések során való lekérdezését. E kettős célkitűzés támogatása érdekében a Bizottság 2021 végéig a tagállamokkal együttműködve iránymutatást fog kidolgozni a szabályok egységes

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek (a Schengeni határellenőrzési kódex) a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról (HL L 74., 2017.3.18., 1. o.).

alkalmazása és az esetleges eltérések korlátozott mértékű alkalmazása érdekében.

A Bizottság emellett további intézkedéseket terjesztett elő a külső határok igazgatásának megerősítése érdekében, így különösen 2020 szeptemberében javaslatot nyújtott be a külső határon szabálytalanul belépő harmadik országbeli állampolgárok **előszűrésére** vonatkozóan²⁰. Elfogadásukat követően a szabályok minden olyan harmadik országbeli állampolgárra alkalmazandók lesznek, akik engedély nélkül lépik át a külső határt. Az előszűrés az átfogó menekültügyi és visszaküldési rendszer első szakasza lesz, amely felgyorsítja a személy jogállásának és a körülményeire alkalmazandó eljárás típusának meghatározására irányuló folyamatot. A beutazást megelőző előszűrés – az összes alapjogi kötelezettség teljes körű tiszteletben tartása mellett – tovább fogja erősíteni az Unió külső határainak igazgatását. A Bizottság ezért felszólítja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a rendelet mielőbbi elfogadása érdekében folytassák a tárgyalásokat.

A korszerű határigazgatás elválaszthatatlan része az **alapvető jogok** – köztük a gyermekek jogainak – valamennyi érintett szereplő általi **teljes körű tiszteletben tartása** valamennyi határon. Tekintettel a Frontex kibővített szerepére, az új rendelet jelentősen megerősíti az ügynökség alapjogi keretét is. Nemrégiben nevezték ki a **Frontex új alapjogi tisztviselőjét**, akinek munkáját 40 alapjogi megfigyelő fogja támogatni a helyszínen, teljes függetlenségben. Az alapvető jogok továbbá az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikai ciklusának kulcsfontosságú elemét képezik majd. Ezen túlmenően a Frontex – az Alapjogi Ügynökséggel együttműködésben és annak munkájára építve – várhatóan **további iránymutatást** nyújt majd a – különösen tengeri – **határforgalom-ellenőrzés és határőrizet lefolytatásához**.

A szabálytalanul belépő harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűréséről szóló bizottsági javaslat alapján valamennyi tagállamnak létre kell hoznia egy nemzeti nyomkövetési mechanizmust az alapvető jogok védelmének megerősítése és az esetleges jogsértések hatékony kivizsgálásának biztosítása érdekében. Az Alapjogi Ügynökség **iránymutatásokat fog kidolgozni erre a nyomkövetési mechanizmusra vonatkozóan**, és kérésükre támogatni fogja a tagállamokat nemzeti ellenőrzési mechanizmusaik kidolgozásában.

A világ egyik technológiailag legfejlettebb határigazgatási rendszerének megvalósítása

Hatalmas előrelépés történt a belső biztonsághoz, a migráció kezeléséhez és az egészségügyhöz mind a külső határokon, mind pedig a schengeni térségben szükséges uniós információs rendszerek kifejlesztése terén. A kezdetben csak egyetlen információs rendszer – a Schengeni Információs Rendszer – alapján az Unió közös európai informatikai architektúrát hozott létre, amely határigazgatási, migrációs és bűnüldözési célokat szolgáló új, összekapcsolt rendszerekkel rendelkezik. 2021 döntő fontosságú év ezen új információs

²⁰ A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendeletre irányuló javaslat, 2020. szeptember 23., COM(2020) 612.

rendszerek és a teljes informatikai architektúra fejlesztése szempontjából.

A határregisztrációs rendszer (EES)²¹ tesztelése ez év márciusában kezdődött, és 2021 végéig folytatódni fog azzal a céllal, hogy a határregisztrációs rendszer 2022 második negyedévéig teljesen működőképessé váljon. Az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS)²² 2022 végén kezdi meg működését. Emellett 2021 végéig, illetve 2023 végéig be kell fejezni a felülvizsgált Schengeni Információs Rendszer (SIS)²³ és a felülvizsgált Vízuminformációs Rendszer végrehajtását. 2023 végéig meg kell valósítani az új informatikai architektúra teljes interoperabilitását. Az interoperabilitás révén összekapcsolódik a határokkal, a migrációval, a biztonsággal és a jog érvényesülésével kapcsolatos összes európai rendszer, és ezek a rendszerek „párbeszédet folytatnak” egymással, hogy egyetlen ellenőrzés se maradjon el az információk nem kellő összekapcsoltsága miatt, valamint hogy a nemzeti hatóságok megkapják a munkájukhoz szükséges teljes, megbízható és pontos információkat, az adatvédelmi követelmények maradéktalan tiszteletben tartása mellett. Az interoperabilitás nagyban segíti majd jóhiszemű utazókat is.

Korántsem könnyű feladat az összes új és korszerűsített informatikai rendszer teljes körű megvalósítása, valamint azok interoperabilitásának biztosítása a tervezett időkereten belül. A tagállamok, a Bizottság és az eu-LISA teljes mértékben elkötelezettek e célkitűzés megvalósítása iránt. Ezen túlmenően a Bizottság az eu-LISA-val együtt operatív támogatást nyújt a tagállamoknak, és ezt a jövőben is folytatni fogja. A Bizottság szoros figyelemmel kíséri az előrehaladást az eredménytábla nyomán követésére szolgáló rendszer segítségével, és bevezetésre kerültek már olyan eszközök is, amelyek lehetővé teszik az esetlegesen felmerülő kihívásokra való gyors reagálást. Az informatikai rendszerek csak akkor kezdhetik meg működésüket, ha a bevezetésre egyidejűleg valamennyi tagállam és schengeni társult ország készen áll. Ha csak egy ország is késlekedik, a rendszerek a schengeni térségben sehol sem állíthatók működésbe. Továbbá, tekintettel a rendszerek közötti függőségekre, ha az egyik rendszer megvalósítása késedelmet szenved, azzal a teljes informatikai architektúra megvalósításának ütemterve tarthatatlanná válik. Közös felelősségünk, hogy időben megvalósítsuk ezt az ambiciózus projektet annak érdekében, hogy teljes mértékben működőképes eszközök álljanak rendelkezésre a hirtelen és folyamatosan változó kihívásokra való reagáláshoz.

²¹ A határregisztrációs rendszer (EES) a harmadik országokból érkező – mind a rövid távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező, mind a vízummentességet élvező – utazók nyilvántartására szolgáló automatizált informatikai rendszer lesz, amely minden alkalommal rögzíti ezen utazók adatait, amikor azok az EU külső határát átlélik. Lásd: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² Az ETIAS egy nagyrészt automatizált informatikai rendszer lesz, amely a schengeni államokba vízummentesen utazó személyek jelentette esetleges biztonsági, irreguláris migrációs vagy magas szintű járványügyi kockázatok azonosítása érdekében jön létre, és ugyanakkor megkönnyíti a határok átlépését az utazók túlnyomó többsége számára, akik nem jelentenek ilyen kockázatot. Lásd: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ A Schengeni Információs Rendszer (SIS) a legszélesebb körben használt és legnagyobb információmegosztási rendszer Európában a biztonság és a határigazgatás területén. Lásd: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

Az informatikai architektúrát a lehető leghamarabb ki kell egészíteni, különösen a felülvizsgált Eurodac-rendszer hozzáadásával. Az új migrációs és menekültügyi paktum részeként a Bizottság 2020 szeptemberében javaslatot tett az **Eurodac** továbbfejlesztett változatára²⁴, amely többek között elő fogja segíteni a jogellenes mozgások nyomon követését, az irreguláris migráció kezelését és a visszaküldés javítását. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy folytassák a tárgyalásokat e javaslat mielőbbi elfogadása érdekében.

A külső határokon folytatott eljárások digitalizálása felé

Amint a Covid19-világjárvány után újra beindul a világszintű utazás, várhatóan jelentősen nőni fog az utasforgalom. Ez új lendületet ad majd a már a világjárvány előtt megkezdett digitalizációs folyamatnak, és innovatív módszerek bevezetését teszi szükségessé a nemzetközi belépési pontokon végzett határellenőrzés megkönnyítése és felgyorsítása érdekében. A digitális okmányok egyaránt hatékonyabbak és biztonságosabbak is. A Bizottság 2021 végéig **javaslatot fog tenni a vízumeljárás digitalizálásáról szóló rendeletrre**, melynek célja a schengeni vízumeljárás teljes digitalizálása. Következő lépésként, a mélyreható értékelést és a szükséges konzultációkat követően a Bizottság 2023-ban **rendeletjavaslatot** kíván benyújtani **az úti okmányok digitalizálásáról és az utazás megkönnyítéséről**.

Együttműködés harmadik országokkal

Az Unió külső határainak védelméhez a szomszédos és partnerországokkal való szoros együttműködésre és partnerségre is szükség van. Az ilyen együttműködés az uniós integrált határigazgatás szerves részét képezi. Az új migrációs és menekültügyi paktummal összhangban álló erős, átfogó, kölcsönösen előnyös és testre szabott partnerségek hozzájárulnak a hatékonyabb migrációkezeléshez és a megerősített határigazgatási együttműködéshez. Amint azt a déli szomszédsággal megvalósuló megújított partnerségről szóló közös közlemény²⁵ is hangsúlyozza, kulcsfontosságú **a harmadik országok határigazgatási kapacitásának megerősítése, valamint a migráncsempészség és az emberkereskedelem mögött álló bűnszövetkezetek elleni erőfeszítések fokozása** iránti szilárd kölcsönös elkötelezettség. Ezt a prioritást tovább erősíti majd a 2021–2025-ös időszakra vonatkozó, migráncsempészség elleni uniós cselekvési terv.

Az új paktum értelmében az EU-nak minden rendelkezésére álló eszközt fel kell használnia annak érdekében, hogy operatív támogatást nyújtson az új partnerségeknek, többek között az uniós ügynökségek sokkal nagyobb mértékű bevonása révén. Az Európai Unió feladata

²⁴ A biometrikus adatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló módosított javaslat, COM(2020) 614 final.

²⁵ Közös közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „Megújított partnerség a déli szomszédsággal: Új program a földközi-tengeri térség számára”, 2021. február 9., JOIN(2021) 2 final.

továbbá, hogy támogassa és előmozdítsa magas szintű határvédelmi normáit – ideértve az alapvető jogokat is – a harmadik országok felé. Az uniós ügynökségeknek is fokozottabban együtt kell működniük a partnerországokkal. A Frontex megerősített megbízatása lehetővé teszi a konkrét operatív és technikai támogatást, valamint a harmadik országokkal való együttműködést. A Nyugat-Balkánnal – többek között a nyugat-balkáni partnerekkel kötött, jogállásról szóló uniós megállapodások²⁶ révén – folytatott együttműködés lehetővé teszi a Frontex határőrei számára, hogy az érintett partnerország területén együttműködjenek a nemzeti határőrökkel. A Frontex mostantól gyakorlati támogatást is nyújthat a partnerek határigazgatási kapacitásának fejlesztéséhez és a partnerekkel az önkéntes visszatérés optimalizálása érdekében folytatott együttműködéshez. Ezen túlmenően a Bizottság támogatni fogja a tagállamok és a szomszédos partnerországok közötti információcserét azáltal, hogy **ajánlást terjeszt a tagállamok elé** a harmadik országokkal kötött két- és többoldalú megállapodásokban alkalmazandó, a helyzetismerettel kapcsolatos **információcserére vonatkozó modellrendeletekre irányulóan**. Emellett kidolgozza egyrészt a **jogállásról szóló megállapodás új modelljét**, amely alapján a Frontex közös műveleteket hajthat majd végre a harmadik országokban, másrészt pedig az ezen országokkal való gyakorlati együttműködés keretének harmonizálására szolgáló **munkamegállapodás-mintát**. Ez egységes keretet biztosít majd az EU külső partnereivel folytatott együttműködéshez.

A külső határigazgatás javítását célzó fő intézkedések

A Bizottság az alábbiakat fogja előterjeszteni:

- szakpolitikai dokumentum (2021 negyedik negyedéve), amelyet az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikáját meghatározó közlemény követ (2022),
- a vízumeljárás digitalizálásáról szóló rendeletre irányuló javaslat (2021 negyedik negyedéve),
- az úti okmányok digitalizálásáról és az utazás megkönnyítéséről szóló rendeletre irányuló javaslat (2023),
- az adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzések végrehajtásáról szóló jelentés (2021 negyedik negyedéve),
- a schengeni térségbe való belépéskor és onnan való kilépéskor a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzésekről szóló iránymutatás (2021 negyedik negyedéve),
- a 2021–2025-ös időszakra vonatkozó, migráncsempészás elleni uniós cselekvési terv (2021 harmadik negyedéve),

²⁶ Az Albániával kötött, jogállásról szóló megállapodás 2019. május 1-jén lépett hatályba, és 2019. május 22-én Frontex-csapatokat telepítettek az országba. A Montenegróval 2019 októberében aláírt megállapodás 2020. július 1-jén lépett hatályba. 2020. július 15-én közös művelet indult. A Szerbiával kötött megállapodást 2019 novemberében írták alá és a Parlament 2021. február 25-i rendkívüli ülésén erősítették meg. A megállapodást az Európai Parlament 2020. május 11-én, a Tanács pedig 2020. május 25-én hagyta jóvá. A műveletek várhatóan 2021. június 16-án kezdődnek meg. Két évvel ezelőtt, 2019 januárjában parafálták azt a jogállásról szóló megállapodást, amely lehetővé teszi az európai határőrcsapatoknak a Horvátország és Bosznia-Hercegovina közötti határon való telepítését; e megállapodást Bosznia-Hercegovina egyelőre nem írta alá. Az Észak-Macedóniával kötendő megállapodás aláírása szintén függőben van.

- a tagállamok számára a harmadik országokkal kötött két- és többoldalú megállapodásokban alkalmazandó, a helyzetismerettel kapcsolatos információcserére vonatkozó modellrendelkezésekről szóló ajánlás (2021 harmadik negyedéve),
- a jogállásról szóló megállapodás új modellje és a harmadik országokkal kötött munkamegállapodások mintája (2021 harmadik negyedéve).

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség feladatai:

- az integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia elfogadása,
- minden további szükséges lépés megtétele annak érdekében, hogy 2027-ig létrejöjjön az Európai Határ- és Parti Őrség készenléti alakulata,
- további iránymutatás kidolgozása a határforgalom-ellenőrzések lefolytatására és a határőrizetre vonatkozóan.

A tagállamok kötelesek:

- továbbra is minden szükséges lépést megtenni az új informatikai architektúra megvalósítására vonatkozó törvényes határidők betartása érdekében, a Bizottsággal és az eu-LISA-val szoros együttműködésben.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy folytassák a tárgyalásokat a következők gyors elfogadása érdekében:

- az előszűrésről szóló rendeletre irányuló javaslat,
- az Eurodac-rendeletre irányuló javaslat.

3. A SCHENGENI TÉRSÉG BELSŐ MEGERŐSÍTÉSÉT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK ÉS A SZABADSÁGON, A BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉGRE VONATKOZÓ KIEGÉSZÍTŐ INTÉZKEDÉSEK

A schengeni térség az egyrészt a rendőri és igazságügyi hatóságok közötti, büntetőügyekben folytatott operatív együttműködést és információcserét támogató intézkedésekből, másrészt a vízum- és visszaküldési politika területén a belső határellenőrzések hiányának ellensúlyozására kidolgozott intézkedésekből álló szilárd jogi kereten alapul. Ezek az intézkedések együttesen „schengeni vívmányok” néven ismeretesek, és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartását szolgálják²⁷ a tagállamok közötti kölcsönös bizalom előmozdításával és az alapvető szabadságok Európai Unión belüli hatékony érvényesülésének megőrzésével.

Ezen túlmenően a belső határellenőrzések nélküli térségben a tagállamoknak szorosan együtt kell működniük nemcsak a schengeni vonatkozású intézkedések, hanem a biztonsági, rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a migráció és a menekültügy területén hozott egyéb kiegészítő intézkedések tekintetében is. Emellett az Unió Vámkódex az áruk szabad mozgását alátámasztó, a külső határokon alkalmazott biztonsági kockázatértékelési és ellenőrzési rendszer révén szintén hozzájárul a schengeni térség biztonságához.

²⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 67. cikke.

A biztonsági fenyegetések megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem, beleértve a súlyos és szervezett bűnözést és a terrorizmust

Az elmúlt években számos olyan konkrét intézkedést vezettek be uniós szinten a súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni hatékony küzdelem folytatása érdekében, amelyek megerősítik a schengeni térség biztonságát, ugyanakkor biztosítják és fenntartják a határforgalom-ellenőrzés nélküli szabad mozgás lehetőségét. A Bizottság együttműködik az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal, a tagállamokkal és más érdekelt felekkel a 2020 júliusában **a 2020–2025 közötti időszakra szóló, a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia**²⁸ részeként előterjesztett főbb stratégiai biztonsági kezdeményezésekben előirányzott intézkedések teljes körű végrehajtása érdekében. Az említett stratégia azokra a kiemelt területekre összpontosít, amelyek célja az Európában élő személyek biztonságának további erősítése, különösen az európaiak terrorizmussal és szervezett bűnözéssel szembeni védelme révén. Ezek közé tartoznak a következők:

- **az EU terrorizmus elleni programja**²⁹, amely rámutat a belső biztonságunkat fenyegető különböző kockázatokra, és intézkedéseket javasol azok orvoslására, különös tekintettel a visszatérő külföldi terrorista harcosok jelentette fenyegetésre,
- **a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégia**³⁰, amely számos intézkedést határoz meg a bűnüldözési és igazságügyi együttműködés fokozására, valamint a szervezett bűnözési struktúrák, a kiemelt fontosságú bűncselekmények, illetve a növekvő számban előforduló bűncselekmények – többek között a kábítószer- és tűzfegyvercsempészet, a környezeti bűnözés vagy a hamisítás – kezelésére, valamint
- **az emberkereskedelem elleni küzdelemre irányuló uniós stratégia**³¹, amely az ilyen bűncselekmények megelőzésére, az emberkereskedők bíróság elé állítására, valamint az áldozatok védelmére és támogatására összpontosít.

Az e stratégiákban foglalt valamennyi intézkedés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fontos építőköve. Ezek kulcsfontosságúak a schengeni térség biztonságának javításához. A hatékony végrehajtás elengedhetetlen a biztonsági fenyegetések megelőzéséhez és leküzdéséhez, következésképpen pedig a tagállamok közötti bizalom megerősítéséhez. Ezen intézkedések végrehajtása és alkalmazása során alapvető fontosságú továbbá, hogy a tagállamok teljes mértékben tiszteletben tartsák az alapvető jogokat, köztük a gyermekek jogait és a vonatkozó adatvédelmi követelményeket.

²⁸ A Bizottság közleménye – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, COM(2020) 605 final, 2020. július 24., https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM (2021) 170 final.

³¹ COM (2021) 171 final.

A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia kulcsfontosságú prioritásainak hatékony végrehajtása a Nyugat-Balkánnal és az Unió tágabb szomszédságával folytatott folyamatos szoros együttműködésen is múlik.

A rendőrségi és igazságügyi együttműködés fokozása

A belső határellenőrzések nélküli térségben az egyik tagállam rendőreinek hozzá kell férniük ugyanazokhoz az információkhoz, amelyek egy másik tagállambeli kollégáik rendelkezésére állnak. A rendőri szerveknek hatékonyan és alapértelmezett módon együtt kell működniük Európa-szerte. Ezért a belső határellenőrzések nélküli, egymástól függő térség biztonságát alátámasztó intézkedések egyik fontos eleme a **rendőrségi együttműködés**, amely azonban tagállamonként és nemzetközi szinten is jelentős eltéréseket mutat. Ennek eredményeként a bűnözők és bűnözői csoportok továbbra is zavartalanul folytatják tevékenységüket az egyes tagállamok között, kihasználva a különböző nemzeti joghatóságok adta lehetőségeket³².

Ahhoz, hogy az Unió hatékonyan fel tudja venni a küzdelmet a súlyos és szervezett bűnözés ellen, el kell mozdulnunk a nagyrészt puha jogi eszközökön alapuló bűnüldözési együttműködéstől a kötelező érvényű, szisztematikus partnerségek felé. A hatékonyabb rendőrségi együttműködés kiterjesztheti a tagállamok rendelkezésére álló belső határellenőrzések alternatíváit is. E célból a Bizottság ez év vége felé jogalkotási javaslatot terjeszt elő egy **uniós rendőrségi együttműködési kódexre** vonatkozóan. Ez a hamarosan bevezetésre kerülő kódex biztosítja majd az ahhoz szükséges következetes uniós jogi keretet, hogy a bűnüldöző hatóságok ugyanúgy hozzáférhessenek a más tagállamok birtokában lévő információkhoz, amikor azokra a bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemhez szükségük van.

Az **információcsere** javítása érdekében az uniós rendőrségi együttműködési kódex hivatalossá teszi és egyértelműsíti a tagállamok közötti – különösen nyomozási célú – információmegosztási eljárásokat, beleértve az „egyedüli kapcsolattartó pont” szerepét az ilyen információcserében, és teljes mértékben kihasználva az Europol információcsere-csatornáját³³. A kódexet a **prümi** tanácsi határozatok³⁴ szerinti fontos adatkategóriák automatizált cseréjének megerősítésére irányuló javaslat fogja kiegészíteni. Az új jogi keret hatékonyabbá és gyorsabbá teszi a DNS- és ujjnyomatadatok, valamint a gépjármű-nyilvántartási adatok cseréjét a tagállamok között, és ezáltal a nemzeti hatóságok tájékozódhatnak arról, hogy más tagállamokban rendelkezésre állnak-e adatok, és azokhoz gyorsan hozzáférhetnek. A Bizottság azt is mérlegeli, hogy e csere kapcsán szükség van-e új adatkategóriákra, ideértve a fényképeket, vezetői engedélyeket, rendőrségi nyilvántartásokat és ballisztikai adatokat.

³² Lásd: Az EU súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségének értékelése, Europol, 2021. április 12.: „A bűnözők a határ menti régiókban folytatott tevékenységeik során kihasználják a bűnüldözésért felelős egyes joghatóságok jellegéből adódó különbségeket, melyek lehetővé teszik a bűnözők számára, hogy kivonják magukat az igazságszolgáltatás alól, valamint számos piacot átjárhatóvá tesznek.” Az Europol szerint a szervezett bűnözői csoportok több mint 70 %-a háromnál több tagállamban jelen van.

³³ Az Europol „Biztonságos Információcsere Hálózati Alkalmazása”.

³⁴ A különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat és a 2008/615/IB határozat végrehajtásáról szóló 2008/616/IB tanácsi határozat.

Ami az **EU-n belüli operatív együttműködést** illeti, az uniós rendőrségi együttműködési kódex biztosítja majd azokat a közös normákat, amelyekre szükség van ahhoz, hogy a rendőrök hatékonyan együtt tudjanak működni a szomszédos országokban dolgozó kollégáikkal. A tagállamok közötti két- vagy többoldalú együttműködés bevált gyakorlataira építve a rendőrök számára lehetővé kell tenni, hogy közös műveleteket és közös járőrözéseket hajtsanak végre a határ menti területeken. Mivel a bűnözők és terroristák több tagállamban is tevékenykednek, a rendőri hatóságok számára lehetővé kell tenni, hogy szükség esetén a nemzeti területek határain átnyúló üldözést folytatva kövessék nyomon és tartóztassák le őket. Az uniós rendőrségi együttműködési kódex célja a határokon átnyúló bűnüldözési műveletekben való részvétel szabályainak egyértelművé tétele és összehangolása, a tagállamok belső biztonság terén betöltött szerepének tiszteletben tartásával és a regionális együttműködéshez szükséges rugalmasság biztosításával. Az Unión belüli operatív rendőrségi együttműködés megerősítéséhez az összes érintett szereplő határozott politikai elkötelezettségére lesz szükség.

2020 decemberében a Bizottság javaslatot³⁵ terjesztett elő az **Europol megbízatásának megerősítésére** is, lehetővé téve például az ügynökség számára, hogy a nemzeti nyomozásokat a nagy adathalmazok elemzésével támogassa. A Bizottság sürgeti az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy folytassák az új rendelet gyors elfogadására irányuló tárgyalásokat.

Alapvető fontosságú továbbá a bűnüldöző hatóságok rendelkezésére álló, a közelmúltban elfogadott eszközök fejlesztésének folytatása. Az előzetes utasinformációk (a továbbiakban: API) és az utasnyilvántartási adatállomány (a továbbiakban: PNR) fokozott használata viszonylag kis költséggel és az utasforgalom befolyásolása nélkül jelentősen növelheti a biztonságot. A PNR-rendelet értelmében a tagállamok minden járat esetében összegyűjtik az utasneveket, beleértve az EU-n belüli járatokat is. Ezzel szemben az API-irányelv³⁶ értelmében az API-adatokat csak a harmadik országokból az Unióba érkező járatok esetében gyűjtik szisztematikusan. A Bizottság ezért jogalkotási javaslatot készít elő annak érdekében, hogy **az előzetes utasinformációk használatát kiterjessze a schengeni térségen belüli járatokra is**. Ez a módosítás kibővítené a tagállamok rendelkezésére álló kompenzációs intézkedések eszköztárát, ami lehetővé tenné a bűnüldöző hatóságok számára, hogy a schengeni térségben kockázatalapú, adatközpontú megközelítést valósítsanak meg.

A tagállamok közötti bizalom a megerősített rendőrségi együttműködés mellett a szoros igazságügyi együttműködésen is alapul. Az európai elfogatóparancs lényeges szerepet játszik az EU-n belüli átadás felgyorsításában és megkönnyítésében, ezenkívül a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kulcsfontosságú eszköze. Az európai elfogatóparancsról szóló, 2020. decemberi tanácsi következtetésekből³⁷, valamint az európai elfogatóparancsról

³⁵ COM(2020) 796 final, 2020.12.9.

³⁶ A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségéről (HL L 261., 2004.8.6., 24. o.).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/hu/pdf>

szóló, 2021. januári európai parlamenti jelentésben³⁸ felvázolt kulcsfontosságú intézkedések teljes körű végrehajtása elengedhetetlen az európai elfogatóparancs működésének javításához. A Bizottság **frissíteni fogja az európai elfogatóparancsról szóló kézikönyvet**, és iránymutatást fog nyújtani a gyakorló szakembereknek arra vonatkozóan, hogy hogyan kezeljék a harmadik országokból érkező, potenciálisan visszaélészerű keresési és kiadási kérelmeket. A Bizottság egy újonnan létrehozott koordinációs csoporton keresztül együttműködik a jogi szakemberekkel az európai elfogatóparancsra vonatkozó információcsere felgyorsítása érdekében. Végezetül a Bizottság szorosan nyomon követi az európai elfogatóparancsra vonatkozó kerethatározat helyes végrehajtását, adott esetben kötelezettségszegési eljárásokat alkalmazva.

Emellett az igazságügyi együttműködés azon területei is relevánsak, amelyek a határokon átnyúló büntetőeljárások összehangolására összpontosítanak – ezek tekintetében az Unió már számos jogalkotási eszközt dolgozott ki (például az európai nyomozási határozatot), és létrehozta az ilyen koordinációt elősegítő uniós ügynökséget, nevezetesen az Eurojustot. Alapvető fontosságú, hogy az Eurojust korszerű IT-technológia és biztonságos – többek között az e-Codex-rendszeren keresztül megvalósuló – kommunikáció alkalmazása, valamint a más bel- és igazságügyi ügynökségekkel kialakított „találat/nincs találat” kapcsolatok létesítése révén fejlessze tovább a nemzeti hatóságoknak a határokon átnyúló nyomozásokban és büntetőeljárásokban való segítésére irányuló kapacitását. Hasonlóképpen, a közös nyomozócsoportoknak is részesülniük kell a digitális eszközök előnyeiből az információk biztonságos informatikai együttműködési platformon keresztül történő kezelése révén. A Bizottság azon dolgozik, hogy e fejlődés további elősegítése érdekében általánosabbá válják az igazságügyi együttműködési eszközök digitalizációja³⁹.

Időtálló rendszerekre van szükség: a meglévő és jövőbeli technológiák lehető legjobb kihasználása

Az elmúlt években gyorsan fejlődött **a határokon átnyúló rendőrségi együttműködést és bűnüldözést támogató technológia alkalmazása**, ami az egyes országok között új lehetőségeket kínál a határokon átnyúló és potenciális fenyegetések megelőzésére, felderítésére és leküzdésére. Ezenkívül a modern technológiák kevésbé költségesek, és hatékonyan bizonyulhatnak az ideiglenes fizikai határellenőrzésekhez hasonló célkitűzések elérésében. Ezeket a technológiákat a tagállamok által a határ menti területeken (belső határellenőrzések nélküli működés esetén) végzett rendőrségi ellenőrzéseken kívül a nagyobb kockázatot jelentő területeken, például repülőtereken vagy vasútállomásokon is alkalmazhatják.

Emellett a mesterséges intelligencia további fejlesztése, bevezetése és használata elengedhetetlen ahhoz, hogy a bűnüldözési szervek megbirkózzanak a manapság a

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_HU.html.

³⁹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az igazságszolgáltatás digitalizációja az Európai Unióban – Lehetőségi eszköztára, COM(2020) 710 final, 2020.12.2.

nyomozások során előforduló adatmennyiséggel és összetettséggel, valamint lépést tartsanak a modern technológiákat használó bűnözőkkel. A mesterséges intelligenciáról szóló rendeletre irányuló bizottsági javaslat⁴⁰ egyik célkitűzése az alapvető jogokat tiszteletben tartó biztonságos és jogszerű mesterséges intelligencia fejlesztésének előmozdítása. A mesterséges intelligencia kiváló minőségű adatkészletekhez való hozzáférést tesz szükségessé. Az európai adatterek időben történő létrehozása elő fogja segíteni a mesterséges intelligencián alapuló eszközök bűnüldözési célú tervezését, fejlesztését és értékelését.

Az elmúlt években uniós és tagállami szinten jelentős beruházásokra került sor a biztonsággal és az utazáskönnyítéssel kapcsolatos kutatás és innováció terén⁴¹, és e tekintetben számos tagállam sikeres rendszereket vezetett be⁴². A Bizottság továbbra is támogatni fogja a tagállamokat az új technológiák bevezetésében és használatában. Ugyanakkor az újonnan megjelenő technológiák által kínált lehetőségek kutatásába való beruházás továbbra is kulcsfontosságú. A Bizottság elő fogja mozdítani az ezekről a kérdésekről folytatott technikai és politikai megbeszéléseket annak érdekében, hogy teljes mértékben feltárja a modern technológiákban rejlő lehetőségeket, miközben garantálja az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartását, valamint biztosítja a bevált módszerek és az ismeretek tagállamok közötti cseréjét.

Közös migrációs és menekültügyi politika

A 2015-ös menekültügyi válság rendkívül kivételes körülményei nyomás alá helyezték a belső határellenőrzések nélküli térséget, felfedve az uniós migrációkezelési rendszer jelentős hiányosságait, különös tekintettel a szolidaritásra és a felelősségvállalásra. Az **új migrációs és menekültügyi paktumban** javasolt valamennyi megoldás hozzá fog járulni a hatékony migrációkezeléshez, a tagállamok közötti szorosabb együttműködéshez és felelősségmegosztáshoz, ezáltal megerősítve a schengeni térséget. Az új paktum célja a külső határellenőrzések, valamint a menekültügyi és a kiutasítási eljárások terén a tagállamok között fennálló szakadék áthidalása azáltal, hogy **zökkenőmentes, a határt engedély nélkül átlépő valamennyi harmadik országbeli állampolgárra alkalmazandó határellenőrzési eljárást határoz meg**. A paktum a belépés előtti szűrésre irányuló javaslattal együtt csökkenti a külső határokon alkalmazott menekültügyi és kiutasítási eljárások közötti különbségeket. A határon

⁴⁰ A mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról szóló és bizonyos uniós jogszabályokat módosító európai parlamenti és tanácsi rendeletre (a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet) irányuló, a Bizottság által 2021. április 21-én előterjesztett javaslat, COM(2021) 206 final. Ez a javaslat a mesterséges intelligencia számos, migrációval és bűnüldözéssel kapcsolatos felhasználását magas kockázatúnak minősíti.

⁴¹ A Bizottság a Horizont Európa keretprogram munkaprogramján keresztül támogatja ezt a kutatási tevékenységet a társadalmat szolgáló polgári biztonság területén: 2007 és 2020 között az EU közel 3 milliárd EUR-t fektetett be biztonsági kutatásba, ezen időszak alatt mintegy 700 projektet indított el, amelyek a biztonsági kérdések széles körét ölelik fel, beleértve a határigazgatást és az utazás megkönnyítését.

⁴² Erre példa a holland iránymutató intézkedés, a @MIGO-BORAS rendszer. Ez a rendszer lehetővé teszi a rendszámok elektronikus felismerését, a releváns adatbázisok ellenőrzését és a Holland Királyi Csendőrség (Royal Marechaussee) őrzőjára szűrőpróbaszerű ellenőrzések elvégzése céljából történő kiküldését.

folytatott új eljárásoknak és a paktumban foglalt egyéb intézkedéseknek hozzá kell járulniuk a külső határok igazgatásának megerősítéséhez, és elő kell segíteniük a szökés és a jogellenes mozgások megelőzését és csökkentését a schengeni térségen belül.

A paktum ugyanakkor **állandó szolidaritási mechanizmusra** tesz javaslatot azoknak a tagállamoknak a támogatására, amelyek a külső határokra érkező irreguláris érkezések tekintetében a legnagyobb kihívásokkal néznek szembe. A szolidaritás kötelező lenne, és a helyi igényekhez igazodna. A szolidaritási lehetőségek magukban foglalják az áthelyezést, amelyet „visszaküldési szponzorálási” programok egészítenek ki, amelyek keretében a tagállamok kötelezettséget vállalnak a visszaküldés támogatására; ezenkívül bizonyos körülmények között a szolidaritás más hozzájárulások révén is megnyilvánulhat: ilyen például a menekültügyi kapacitásépítéshez való hozzájárulás, a befogadási kapacitás javítása, az operatív támogatás vagy az érintett nem uniós származási vagy tranzitországokkal való együttműködés. A közös migrációs és menekültügyi rendszer egésze, valamint annak biztosítása, hogy az irreguláris érkezések kezelésére erős rendszer áll rendelkezésre, megerősíti a kölcsönös bizalmat, és ennek eredményeként támogatja a schengeni térséget.

A schengeni térség belső megerősítését célzó kulcsfontosságú intézkedések

A Bizottság:

- javaslatot nyújt be egy uniós rendőrségi együttműködési kódexre vonatkozóan (2021 negyedik negyedéve),
- előterjeszt egy javaslatot az előzetes utasinformációk közzétételére vonatkozó kötelezettségről szóló rendeletről (2022),
- egyedi konzultációkat indít annak feltérképezésére, hogy a technológiák alkalmazása milyen alternatívát jelenthetne a határellenőrzésekre (2021 harmadik negyedéve),
- frissíti az európai elfogatóparancsról szóló kézikönyvet (2021 negyedik negyedéve).

A tagállamok kötelesek:

- a meglévő biztonsági kezdeményezéseket teljes körűen végrehajtani, teljes mértékben kihasználva a már rendelkezésre álló bűnüldözési eszközöket.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy a következők mielőbbi elfogadása érdekében folytassák a tárgyalásokat:

- az Europol megbízatásának megerősítésére irányuló javaslat,
- az új migrációs és menekültügyi paktum hatálya alá tartozó javaslatok.

4. FOKOZOTT FELKÉSZÜLTSG ÉS JOBB IRÁNYÍTÁS A BIZALOM ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN

A schengeni térséget jelentős számú intézkedés támogatja, amelyek ellensúlyozzák a belső határellenőrzések nélküli működést, de ezeknek az intézkedéseknek a hatékonysága a végrehajtásuktól függ. Ehhez a schengeni térséget érintő jövőbeli kihívások leküzdésére alkalmas, erős irányítási rendszerre, valamint fokozott politikai párbeszédre, nyomon követésre és végrehajtásra van szükség.

Politikai párbeszéd a konszenzus és az együttműködés érdekében

A Bizottság a schengeni térség megfelelő működésének biztosításában részt vevő szereplők közötti rendszeres és strukturált politikai párbeszéd előmozdítása érdekében létrehozta a schengeni fórumot. 2020. november 30-án és 2021. május 17-én európai parlamenti képviselők és belügyminiszterek részvételével már sor került két ilyen eseményre. A fórum hasznos platformnak bizonyult az e stratégiában foglalt fő elemekkel kapcsolatos politikai iránymutatáshoz és a bizalomépítéshez.

E tapasztalatok alapján a **Bizottság továbbra is rendszeresen fog schengeni fórumokat szervezni**, amelyeken a résztvevők politikai szinten megvitatják a schengeni térség helyzetét, elősegítve a jelenlegi és jövőbeli kihívásokra adandó válaszokkal kapcsolatos folyamatos gondolkodást és együttműködést. A következő fórumra a tervek szerint 2021 vége előtt kerül sor.

Fontos, hogy a politikai vita átfogóan kiterjedjen a schengeni rendszer megfelelő működését támogató összetett architektúra valamennyi elemére. E célból a Bizottság újraindítja a **schengeni rendszer helyzetről szóló jelentés** elfogadását, amely az éves fórumon folytatandó megbeszélések alapjául szolgál majd. A jelentés összefoglalja majd a belső határellenőrzések megszüntetésével kapcsolatos helyzetet, a schengeni értékelések eredményeit, valamint az ajánlások végrehajtásának állását. A Bizottság e jelentésekbe belefoglalja a schengeni rendszer helyzetére vonatkozó eredménytáblát annak érdekében, hogy egymással összefüggő módon értékelje a schengeni vívmányok végrehajtását a különböző szakpolitikai területeken, és hogy jobban támogassa a tagállamokat a kihívások kezelésében.

Felkészültség: rendszereink korszerűsítése és kiigazítása

A belső határellenőrzés visszaállításának kérdése már évek óta napirenden van, már jóval a Covid19-világjárvány kezdete előtt felmerült. 2015 óta számos tagállamban folyamatos belső határellenőrzések vannak érvényben. Ez rávilágított arra, hogy e belső határellenőrzések tekintetében fokozottabb európai szintű koordinációra van szükség az arányosság biztosítása érdekében. Ennek céljából a Bizottság 2017-ben előterjesztette a Schengeni határellenőrzési kódex módosítását⁴³, amely – annak ellenére, hogy az érdekelt felek egyetértettek abban, hogy foglalkozni kell a kérdéssel – nem kapott elegendő támogatást ahhoz, hogy a társjogalkotók sikeresen folytassák a tárgyalásokat.

A Covid19-világjárvány tapasztalatai újfent rávilágítottak arra, hogy válsághelyzetben a külső határokon és a schengeni térségen belül a koordinációhoz és a döntéshozatalhoz stabil keretre van szükség. A több tagállamot vagy az összes tagállamot egyszerre érintő bármely jövőbeli világjárvány vagy hasonló fenyegetés teljes mértékben koordinált módon történő kezelésére való képesség tanúsítja majd a schengeni térség rezilienciáját. Bármely tagállamnak az Unió

⁴³ COM(2017) 571 final.

közös külső határán vagy a schengeni térségen belül végzett fellépése ténylegesen hatással van az összes többi tagállamra is.

Az Európai Bizottság hatáskörén belül gyorsan reagált: gyorsan megnyitotta a „zöldutat” az alapvető áruk tranzitja számára, és két iránymutatást fogadott el a munkavállalók szabad mozgásáról⁴⁴ és a határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó sürgősségi segítségnyújtásról⁴⁵, ezenkívül a válság előrehaladtával számos egyéb iránymutatást és ajánlást fogadott el a külső és belső határok igazgatásával kapcsolatban⁴⁶. Ezenkívül egy bizottsági javaslat alapján az (EU) 2020/1475 tanácsi ajánlás⁴⁷ és annak (EU) 2021/119 módosítása⁴⁸ koordinált megközelítést vezetett be a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozóan, míg a Tanács (EU) 2020/912 ajánlása⁴⁹ az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások korlátozását taglalja.

Az e tapasztalatokból levont tanulságokra építve a Bizottság az év végéig **új javaslatot kíván előterjeszteni a Schengeni határellenőrzési kódex módosítására**. Az új javaslatnak foglalkoznia kell majd a Covid19-válság tanulságaival, és a 2017. évi javaslattal kapcsolatos megbeszélésekre kell épülnie, különös tekintettel a tagállamok azon lehetőségének megőrzésére, hogy visszaállítsák a belső határellenőrzéseket, miközben meg kell erősíteni azt az elvet, hogy ez csak végső eszközként, fenyegetés esetén alkalmazható.

A schengeni térséget érintő jövőbeli kihívások kezelése érdekében a felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex kezelné azokat a helyzeteket, amikor súlyos fenyegetés – amilyen például a Covid19-világjárvány által előidézett népegészségügyi veszély – következik be. Ilyen esetekben fontos biztosítani az uniós szintű koordinációt és szoros együttműködést a szükséges biztosítékokkal annak érdekében, hogy a belső határokon történő ellenőrzés

⁴⁴ A Bizottság közleménye: COVID-19 – A munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó iránymutatások, C(2020) 2051.

⁴⁵ A Bizottság közleménye – Iránymutatások a Covid19-válság összefüggésében folytatott határokon átnyúló egészségügyi együttműködésre irányuló uniós sürgősségi segítségnyújtásról, C (2020) 2153.

⁴⁶ Például az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások (COM(2020) 1753 final), a tengerészek, az utasok és a hajók fedélzetén tartózkodó más személyek egészségének védelmére, hazaszállítására és utazásának megszervezésére vonatkozó iránymutatások (C(2020) 3100 final), valamint a „Covid19: Az EU-ba irányuló, nem alapvető fontosságú utazások ideiglenes korlátozása” című közlemény (COM(2020) 115).

⁴⁷ A Tanács (EU) 2020/1475 ajánlása (2020. október 13.) a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről (HL L 337., 2020.10.14., 3. o.). A Tanács 2021. február 1-jén a Bizottság javaslata alapján módosításokat fogadott el az (EU) 2020/1475 ajánláshoz, tekintettel az EU-n belüli nagyon magas szintű közösségi fertőzésre, amely valószínűleg összefügghet az aggodalomra okot adó új SARS-CoV-2 variánsok fokozott fertőzőképességével. A Bizottság 2021. május 31-én javaslatot tett ezen ajánlás módosítására, tekintettel a javuló járványügyi helyzetre, valamint az uniós digitális Covid-igazolvány közelgő bevezetésére.

⁴⁸ A Tanács (EU) 2021/119 ajánlása (2021. február 1.) a szabad mozgásnak a Covid19-világjárvány miatti korlátozására vonatkozó koordinált megközelítésről szóló (EU) 2020/1475 ajánlás módosításáról (HL L 36I., 2021.2.2., 1. o.)

⁴⁹ A Tanács (EU) 2020/912 ajánlása (2020. június 30.) az Európai Unióba irányuló, nem alapvetően szükséges utazások ideiglenes korlátozásáról és e korlátozás esetleges feloldásáról (HL L 208., 2020.7.1., 1. o.).

visszaállítása továbbra is végső eszköz maradjon. Ily módon a Bizottság és a tagállamok áttekinthetik a határellenőrzés visszaállítását szükségessé tevő körülményeket. A felülvizsgált kódex azzal is foglalkozna, hogy össze kell hangolni az EU-ba irányuló utazást korlátozó intézkedéseket, különösen a komoly népegészségügyi veszélyt jelentő világitárványra adott válasz tapasztalatai alapján, amelyek felszínre hozták, hogy eltérések mutatkoznak az (EU) 2020/912 tanácsi ajánlás tagállamok általi végrehajtása terén. A kódex rugalmas keretet biztosít a válságokra való reagáláshoz.

A Covid19-válság rávilágított arra, hogy mennyire törékeny az egységes piac teljes körű működése. A Bizottság júniusban közleményt fog előterjeszteni a Covid19-válság tanulságairól, amelyben felvázolja azt, hogy a jövőben hogyan lehet jobban felkészülni, reziliensebbé válni és jobban reagálni a népegészségügyi válságokra. Az egységes piac jelenlegi jogi kerete nem igazodik megfelelően a válsághelyzetekhez. A Bizottság a 2020. évi új iparstratégia frissítéséről szóló közleményben⁵⁰ bejelentette az egységes piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslatát. Az eszköz strukturális megoldást kínál majd a személyek, áruk és szolgáltatások szabad mozgásának biztosítására jövőbeli válságok esetén. Az eszköz nagyobb fokú információmegosztást, koordinációt és szolidaritást garantálna válsággal kapcsolatos tagállami intézkedések elfogadásakor.

A Covid19-világitárvány kapcsán a Bizottság által elfogadott széles körű iránymutatások és ajánlások egyike volt a „zöldsávós határátkelőhely” **rendszere**, válaszul a belső határokon 2020 márciusában megállított teherforgalomra⁵¹. A rendszert 2020 októberében az addig szerzett tapasztalatok alapján korszerűsítették⁵². A cél annak biztosítása volt, hogy az egész EU-ra kiterjedő ellátási láncok minden körülmények között működhessenek. A zöldsávós határátkelőhely elvével összhangban felkérték a tagállamokat, hogy a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) valamennyi érintett belső határátkelőjét minősítsék zöldsávós határátkelőhelynek, amely az általuk szállított áruktól függetlenül minden tehergépjármű előtt nyitva áll. A határátlépés – beleértve az ellenőrzéseket és az egészségügyi szűrést is – nem tarthat 15 percnél hosszabb ideig, és el kell tekinteni az olyan korlátozásoktól, mint a közlekedési dolgozók kötelező karanténja vagy tesztelése, annak sérelme nélkül, hogy a nemzeti hatóságoknak arányos és egyedileg kiigazított intézkedéseket kell hozniuk a fertőzés kockázatának minimálisra csökkentése érdekében. A jövőbeli válságokra való jobb felkészülés érdekében és arra az esetre, ha a belső határokon történő ellenőrzés a bevezetett intézkedések ellenére ismét elkerülhetlenné válna, a Bizottság kodifikálja a **Határőrök gyakorlati kézikönyvében** a Covid19-cel kapcsolatban kidolgozott iránymutatások és ajánlások közül a megfelelő **enyhítő intézkedéseket**, amelyeknek a válsághelyzetekben a

⁵⁰ A Bizottság közleménye – A 2020. évi új iparstratégia frissítése: Erősebb egységes piac kiépítése Európa fellendülése érdekében, COM(2021) 350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ A Bizottság közleménye a zöld sávoknak az egészség védelmét, valamint az áruk és alapvető szolgáltatások rendelkezésre állását biztosító határigazgatási intézkedésekre vonatkozó iránymutatások szerinti végrehajtásáról, 2020/C 96 I/01, C(2020)1897 (HL C 96I., 2020.3.24., 1. o.).

⁵² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a gazdaság működőképességének a Covid19-világitárvány újbóli felerősödése során történő fenntartása érdekében a közlekedési zöld sávok fejlesztéséről, COM(2020) 685 final.

határőrök számára az elsődleges referenciaponttá kell válniuk. Biztosítaná továbbá a szakemberek szabad mozgását, és válság idején biztosítékokat nyújtana a munkavállalók (köztük a közlekedési és egészségügyi dolgozók) határokon átnyúló kiküldetéséhez.

Ezenkívül a „zöldsávós határátkelőhely” rendszerét most olyan egységes keretbe kell foglalni, amely lehetővé teszi a rendszer bármilyen új válság esetén történő aktiválását. A Bizottság az egységes piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó átfogó kezdeményezéssel összhangban 2021 végéig vészhelyzeti tervet kíván előterjeszteni e célból. Ami a közlekedési és a mobilitási szempontokat illeti, a kezdeményezés a jelenlegi világjárványból levont tanulságokra építve kezelni fogja az európai teher- és személyszállítás világjárványok esetén jelentkező szükségleteit. Középpontjában a szállítási ágazatban dolgozók és az áru fuvarozás szabad mozgásának biztosítása fog állni, valamint az, hogy egyértelmű helyzetet teremtsen a személyszállítás számára. Célja az lesz, hogy jobban felkészítse az uniós közlekedési rendszert a pandémiás helyzetekre, és megőrizze az egységes piac integritását.

Az **EU migrációs felkészültségi és válságkezelési tervéről** szóló, az új migrációs és menekültügyi paktum részeként elfogadott bizottsági ajánlás⁵³ hozzá fog járulni az Uniót esetlegesen érintő nehéz migrációs helyzetekre való felkészültség és reagálás biztosításához is. A terv biztosítja a migrációs helyzet folyamatos nyomon követését az EU külső határain és a vonatkozó harmadik országokban, valamint az információk időben történő megosztását valamennyi érintett szereplő között. Most eljött az idő, hogy a migrációs felkészültségi és válságkezelési hálózat az összes szereplő, különösen a tagállamok és az érintett ügynökségek aktív részvételével teljeskörűen elvégezze a rábízott feladatokat.

Megerősített nyomon követés és végrehajtás

A schengeni térség megfelelő működése a tagállamok közötti kölcsönös bizalomtól és végső soron a schengeni jogi keret helyes és hatékony végrehajtásától függ. Ez azért kulcsfontosságú tényező, mert az egyik tagállamban tapasztalható hiányosság és nem megfelelő végrehajtás az összes tagállamra hatással lehet, ezáltal az egész schengeni térséget veszélyeztetheti.

A schengeni értékelési és monitoringmechanizmus (a továbbiakban: a mechanizmus) szakértői értékelési eszközként támogatja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom kiépítését. A mechanizmus a schengeni rendszer hatékony működéséhez is elengedhetetlen, mivel eszközként szolgál a problémák azonosításához és orvoslásához, valamint a jogi keret tagállamok általi végrehajtásához.

Az erősebb és reziliens schengeni rendszer megvalósításához a célnak teljes mértékben megfelelő mechanizmusra van szükség. A mechanizmus ötéves felülvizsgálata során olyan hiányosságokra derült fény, amelyek miatt a mechanizmus hatékonysága elmarad a

⁵³ A Bizottság ajánlása a migrációval kapcsolatos felkészültségi és válságkezelési uniós mechanizmusról (migrációs felkészültségi és válságkezelési terv), 2020. szeptember 23., C(2020) 6469 final.

kívánatostól. Az összes érdekelt féllel folytatott – széles körű egyetértéshez vezető – kiterjedt konzultációk alapján a Bizottság **javaslatot terjeszt elő a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus felülvizsgálatára**. A javaslat célja, hogy a mechanizmust hatékonyabbá, stratégiai szempontúvá tegye és jobban felruházza az új realitások és kihívások kezeléséhez szükséges eszközökkel. A javaslat révén továbbá a mechanizmus fokozni fogja a schengeni rendszer helyzetéről folytatott politikai párbeszédet azáltal, hogy középpontba helyezi azokat a területeket, amelyek a schengeni térség egészének működését veszélybe sodorhatják.

A javaslat jelentősen felgyorsítja az értékelési folyamatot a hiányosságok megfelelő időben történő feltárása és kezelése érdekében. Emellett gyorsított eljárást hoz létre arra az esetre, ha az értékelések olyan súlyos hiányosságokat tárnak fel, amelyek kockázatot jelentenek a schengeni térség működésére nézve. Ezen új eljárás szerint az értékelt tagállamnak azonnal, még az értékelő jelentés elfogadása előtt meg kell kezdenie a hiányosságok kiküszöbölését célzó intézkedések végrehajtását, és haladéktalanul tájékoztatnia kell a Bizottságot és a tagállamokat a meghozott intézkedésekről. A javaslat továbbá a politikailag legrelevánsabb esetekre összpontosítja a Tanács döntéshozatali hatáskörét, és növeli az Európai Parlament és a Tanács ellenőrzési szerepét a folyamatban.

A javaslat rugalmas keretet hoz létre annak érdekében, hogy az értékelésekbe teljeskörűen belefoglalja a közelmúltbeli jogalkotási fejleményeket, például az új informatikai architektúrát és a határregisztrációs rendszert, valamint a releváns uniós ügynökségek megerősített szerepét. Megerősíti továbbá a kockázatalapú értékeléseket, lehetővé téve a tagállamok teljesítményének és a schengeni térség egésze működésének jobb áttekintését. Megteremti az újonnan felmerülő kihívásokra való reagáláshoz alapvetően fontos rugalmasságot, miközben egyszerűsíti a fennálló eljárási kötelezettségeket és csökkenti a bürokráciát. Egyértelműsíti a rendelkezésre álló eszközöket, újakat hoz létre, és öt évről hét évre terjeszti ki az értékelési ciklust, hogy biztosítsa a tagállamok szorosabb, testre szabott és stratégiai szempontú nyomon követését.

Továbbra is a jelenlegi mechanizmus fogja értékelni, hogy a tagállamok miként hajtják végre és alkalmazzák az adatvédelmi követelményeket. Emellett a jelenlegi mechanizmusnak az alapjogi jogsértések meghatározott típusainak felderítésére irányuló korlátozott kapacitásával kapcsolatos aggályok kezelése érdekében a javaslat kibővíti az Alapjogi Ügynökség szerepét és az értékelésekben való rendszeres részvételét, valamint a harmadik felek – köztük az ombudsmanok – és az alapvető jogok tiszteletben tartását ellenőrző hatóságok szerepét. Az előre be nem jelentett látogatások hatékonyabbá tétele érdekében a javaslat az ilyen látogatások előtti rendszeres, 24 órával korábbi értesítés eltörléséről rendelkezik.

Az elmúlt években más olyan minőség-ellenőrzési és nyomonkövetési mechanizmusok is létrejöttek uniós és nemzeti szinten, amelyek kiegészíthetik a schengeni értékelési és monitoringmechanizmust. A javaslat **nagyobb szinergiáról gondoskodik az említett eszközökkel, különösen a Frontex által végzett sebezhetőségi értékelési folyamattal**. A cél a sebezhetőségi értékelés során gyűjtött információk felhasználásának maximalizálása,

valamint az, hogy a lehető legnagyobb mértékben elkerülhetőek legyenek a párhuzamos erőfeszítések és az egymásnak ellentmondó ajánlások. A más szakpolitikai területeken nagyobb szinergiákat lehetővé tevő eszközökre példa az Európai Multidiszciplináris Platform a Bűnügyi Fenyegtettség Ellen (EMPACT), valamint a vonatkozó informatikai rendszerek végrehajtására vonatkozó, az eu-LISA támogatása mellett zajló bizottsági felügyeleti tevékenység. Az értékelések figyelemmel lennének (az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet alapján javasolt) nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok, valamint a külső határokon a harmadik országbeli állampolgárok előszűrését bevezető javaslat alapján létrehozott független nyomonkövetési mechanizmus eredményeire is.

A mechanizmus működéséhez a tagállamoknak késznek kell lenniük az ajánlások végrehajtására. Ha azonban egy tagállam nem hajtja végre megfelelően a vonatkozó jogszabályokat, és nem követi az ajánlásokat, az a schengeni térség egészére hatással van. A Bizottság szükség esetén és adott esetben **módszeresebben ki fogja használni a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus és a kötelezettségszegési eljárások közötti szinergiákat.** E célból strukturált megközelítést fog követni, rugalmasabb és átláthatóbb kritériumokat alkalmazva annak eldöntésére, hogy – az uniós jog érvényesítésére és végrehajtására vonatkozó általános bizottsági politikával⁵⁴ összhangban – mely körülmények vezethetnek kötelezettségszegési eljárás indításához. Kötelezettségszegési eljárás indítható olyan esetekben, ha „nem tesz eleget az előírásoknak” típusú megállapítások születnek, amelyek esetében a feltárt hiányosságok jelentős és azonnali hatással lehetnek a schengeni rendszer megfelelő működésére, ha egy tagállam rendszeresen nem követi a „nem tesz eleget az előírásoknak” típusú megállapításokkal feltárt hiányosságok kiküszöbölésére vonatkozó ajánlásokat, vagy ha „tartós hiányosságok” állnak fenn, mert a ciklus végéig nem sikerül a mechanizmus révén biztosítani, hogy a tagállam eleget tegyen az előírásoknak.

Ezen túlmenően a Bizottság szoros politikai és technikai párbeszédet indít a belső határokon tartósan ellenőrzéseket folytató tagállamokkal a helyzet megértése, valamint az adott tagállamokkal annak feltérképezése érdekében, hogy milyen lehetőségek vannak a szomszédos tagállamok közötti konkrét együttműködési intézkedések vagy a határokon átnyúló megerősített rendőrségi együttműködés terén. Amennyiben ezek az egyeztetések megerősítik, hogy a tagállamok anélkül élnek a belső határellenőrzések aránytalan meghosszabbításával, hogy szándékukban állna más intézkedésekhez folyamodni, a Bizottság kész élni a rendelkezésére álló jogi eszközökkel. Végezetül a Bizottság a későbbiekben is vizsgálni fogja a belső határellenőrzések Covid19-járvánnyal összefüggésben történő bevezetését annak biztosítása érdekében, hogy az ellenőrzéseket meg lehessen szüntetni, amint azt a járványügyi helyzet lehetővé teszi.

A schengeni térség kibővítése

⁵⁴ A Bizottság közleménye – Uniós jog: Jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén, C(2016) 8600 (HL C 18., 2017.1.19., 10. o.).

A Bizottság véleménye szerint a schengeni térség kibővítéséhez meg kell tenni a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy eleget lehessen tenni azon uniós tagállamok jogos elvárásának és jogi kötelezettségének, amelyek még nem teljes jogú tagjai a belső határellenőrzés nélküli térségnek. Bulgária és Románia már 2010/2011-ben kedvező értékelést kapott a schengeni értékelési folyamat keretében. Horvátországot illetően a Bizottság 2019. október 22-én közleményt⁵⁵ fogadott el, amelyben megállapította, hogy Horvátország megtette a schengeni vívmányok alkalmazására vonatkozó szükséges feltételek teljesülésének biztosításához szükséges intézkedéseket. Ez a Horvátország külső határainál tett célzott ismételt látogatást követően újra megerősítést nyert.

A Bizottság véleménye szerint elérkezett az idő a továbblépésre e kedvező jelentések alapján, ezért felszólítja a Tanácsot, hogy tegye meg az ahhoz szükséges lépéseket, hogy **Bulgária, Románia és Horvátország a tagállamok belső határain végzett ellenőrzések nélküli térség tagjává váljon**. Ezek a tagállamok hatékonyan hajtják végre a schengeni vívmányok többségét, azonban nem részesülhetnek teljes mértékben a schengeni térség adta előnyökből, amit orvosolni kell.

Amellett, hogy a schengeni térséghez való csatlakozás ezen országok jogos elvárása és jogi kötelezettsége, a Bizottság arról is meg van győződve, hogy a három ország teljes körű csatlakozása a schengeni térséghez az EU egésze szempontjából növeli a biztonságot, mivel ezek az országok így teljeskörűen kiaknázzhatják a rendelkezésre álló – például a Vízuminformációs Rendszerhez és az interoperabilitáshoz kapcsolódó – eszközöket. Csatlakozásuk végül a schengeni térséget övező kölcsönös bizalom megerősítéséhez is elengedhetetlen.

Ugyanez vonatkozik **Ciprusra** is azt követően, hogy sikeresen lezárult a jelenleg zajló schengeni értékelési folyamat. Technikai szempontból Ciprus nemzeti rendszere készen áll a Schengeni Információs Rendszerbe való integrációra, ezért első fontos lépésként a Tanács rövidesen határozhat arról, hogy Ciprus számára részleges hozzáférést biztosít a Schengeni Információs Rendszerhez.

Írország, bár nem tagja a schengeni térségnek, a schengeni vívmányok Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatos részében való önkéntes részvétele miatt 2021 márciusa óta hozzáféréssel rendelkezik a rendszerhez. Ez további elem az EU egészén belüli biztonság növeléséhez.

A schengeni rendszer felkészültségét és irányítását megerősítő kulcsfontosságú intézkedések

A Bizottság:

⁵⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni vívmányok Horvátország általi teljes körű alkalmazásának ellenőrzéséről, 2019. október 22. (COM(2019) 497 final).

- rendeletjavaslatot terjeszt elő a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus felülvizsgálatára vonatkozóan.

A Bizottság:

- a jövőben rendszeres schengeni fórumokat szervez és a schengeni rendszer helyzetéről szóló éves jelentéseket nyújt be,
- közleményt nyújt be a Covid19-válság során levont tanulságokról (2021 második negyedéve),
- politikai és technikai párbeszédet indít a belső határokon tartósan ellenőrzéseket folytató tagállamokkal (2021 harmadik negyedéve),
- rendeletjavaslatot terjeszt elő a Schengeni határellenőrzési kódex módosítására vonatkozóan (2021 negyedik negyedéve),
- a Határőrök gyakorlati kézikönyvében kodifikálja a Covid19-cel kapcsolatban kidolgozott iránymutatásokat és ajánlásokat (2021 negyedik negyedéve),
- vészhelyzeti tervet terjeszt elő, amely az áruk egységes piacon belüli szabad mozgásának megfelelő működését veszélyeztető új válságok esetén lehetővé teszi a „zöldsávós határátkelőhely” rendszerének újraindítását (2021 negyedik negyedéve),
- javaslatot tesz egy egységes piaci szükséghelyzeti eszközre (2022).

A Bizottságnak, a tagállamoknak és az ügynökségeknek:

- a migrációs válságkezelési tervvel összhangban folyamatosan nyomon kell követniük a migrációs helyzetet az EU külső határain és a vonatkozó harmadik országokban.

A Bizottság felszólítja a Tanácsot, hogy:

- tegye meg a szükséges lépéseket ahhoz, hogy Bulgária, Románia és Horvátország (valamint Ciprus, amint sikeresen lezárult a jelenleg zajló schengeni értékelési folyamat) a belső határellenőrzés nélküli térség tagjává váljon.

5. KÖVETKEZTETÉS

36 évvel ezelőtt öt tagállam megállapodott abban, hogy megszünteti a határellenőrzéseket egymás között. A belső határellenőrzések megszüntetésével közös felelősséggé vált az európai belső biztonság megteremtése egy olyan időszakban, amikor a ma használt rendszerek egyike sem létezett még. Létezett helyette a bizalom és az aziránti elkötelezettség, hogy a tagok szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térséget építenek ki. A bizalom és az elkötelezettség elengedhetetlen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség működéséhez. Bizalom azzal kapcsolatban, hogy minden tagállam végrehajtja az ahhoz szükséges szabályokat, hogy az Unió belső határok nélküli szabad mozgást lehetővé tevő biztonságos térség maradjon, valamint az összes érintett érdekelt fél elkötelezettsége a schengeni térség alapját képező architektúra megőrzése és megerősítése iránt.

A Bizottság a stratégiában javasolt intézkedésekkel ki kívánja egészíteni a schengeni térség, e szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megfelelő működésének biztosításához szükséges eszközök körét. Ennek révén ismét egyensúlyba kerül a szabályok

rendszere, és megerősödik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom, hogy a térség minden lakosa és gazdasága ismét teljeskörűen kihasználhassa a belső határellenőrzések nélküli schengeni térség jelentette előnyöket.

Továbbra is alapvető fontosságú az együttműködés ahhoz, hogy az EU-ba történő utazásra vonatkozóan elfogadott ajánlások, valamint az uniós digitális Covid-igazolvány haladéktalan és összehangolt végrehajtása révén megoldásokat találjunk a Covid19-világjárványhoz hasonló azonnali válságokra. Ugyanilyen fontos, hogy továbbra is együttműködjünk harmadik országbeli partnereinkkel a külső határainkra nehezedő nyomás kezelése és a nemzetközi együttműködés biztosítása érdekében, többek között az érintett nemzetközi szervezetekkel, különösen a WHO-val és az ICAO-val, hogy folytassuk a Covid19-világjárvány elleni küzdelmet, és visszatérhessünk a normális kerékvágásba.

A Bizottság elő fogja terjeszteni a stratégiában foglalt javaslatokat és kezdeményezéseket, és adott esetben pénzügyi és operatív támogatást nyújt a tagállamoknak a jogszabályok megfelelő végrehajtásának biztosítása érdekében. A Bizottság ugyanakkor felszólítja az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy fogadják el a még megvitatás alatt álló, például az új migrációs és menekültügyi paktum keretében benyújtott javaslatokat, valamint a schengeni értékelési mechanizmus reformjára vonatkozó, e stratégiával együtt előterjesztett javaslatot.

Végezetül a Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy mielőbb hajtsák végre a már elfogadott kezdeményezéseket, különösen az új informatikai architektúrát és az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendeletet. Ezzel teljessé válik a külső határok és a belső biztonság területén végzett munka, és most már az elfogadott intézkedések és kezdeményezések megfelelő végrehajtásán a sor. A Schengeni határellenőrzési kódex felülvizsgálatára irányuló, hamarosan elkészülő javaslat révén a Bizottság kezelni fogja a schengeni térséget érintő fenyegetések felmerülése esetén szükséges koordináció kérdését is. A Bizottság továbbá vészhelyzeti tervet is előterjeszt majd, amely az áruk egységes piacon belüli szabad mozgásának megfelelő működését veszélyeztető lehetséges új válságok esetén lehetővé teszi a „zöldsávós határátkelőhely” rendszerének újraindítását. Mindezek megszilárdítják a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térségbe vetett bizalmat, ahol polgáraink szabadon és biztonságban mozoghatnak, és ahol a belső határellenőrzések visszaállítása valóban csak végső eszközként szolgál.