EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.8.2024
COM(2024) 999 final/2 -
DOWNGRADED ON 18.9.2024

2024/0207 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

mit Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der 2024 bei der Schengen-Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit den Grundrechten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung durch Ungarn

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2022/922[1] des Rates über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, dem mehrjährigen Evaluierungsprogramm für den Zeitraum 2020-2024[2] und dem einjährigen Evaluierungsprogramm für das Jahr 2024[3] hat ein Team aus Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit Unterstützung von Beobachtern aus Agenturen und Einrichtungen der EU[4] Ungarn einer regelmäßigen Schengen-Evaluierung unterzogen. Bei dieser Evaluierung wurde die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Ungarn in den Bereichen Grenzmanagement, Rückkehr/Rückführung, Visa, polizeiliche Zusammenarbeit, IT-Großsysteme (Schengener Informationssystem) und Datenschutz überprüft. Ferner wurde überprüft, inwieweit Ungarn bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands die Grundrechte achtet.

Nach Abschluss der Evaluierung wurde Ungarn davon in Kenntnis gesetzt, dass bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands schwerwiegende Mängel im Sinne des Artikels 2 Nummer 10 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates festgestellt wurden, nämlich der fehlende Zugang zu den Asylverfahren in Ungarn sowie die Nichteinhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und der in der Richtlinie 2008/115/EG festgelegten Garantien, was in der Praxis zu Kollektivausweisungen führt. Im Einklang mit Artikel 22 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates nahm die Kommission am 9. August 2024 einen Evaluierungsbericht[5] an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen in Bezug auf die während der Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel dargelegt sind. Wie im Schengen-Evaluierungsleitfaden zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/922[6] vorgesehen, enthält der genannte Evaluierungsbericht nur jene Ergebnisse, die zur Feststellung der schwerwiegenden Mängel geführt haben. Das Ergebnis der vollständigen Evaluierung Ungarns, mit Ausnahme der festgestellten schwerwiegenden Mängel, wird gemäß Artikel 20 der Verordnung (EU) 2022/922 Gegenstand eines umfassenden Evaluierungsberichts sein.

Der vorliegende Vorschlag enthält Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der schwerwiegenden Mängel, die in dem von der Kommission am 9. August 2024 angenommenen Bericht dargelegt sind.

• Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich

Diese Empfehlungen dienen der ordnungsgemäßen und wirksamen Umsetzung der bestehenden Vorschriften in dem betreffenden Bereich.

---

1 Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, ABl. L 160 vom 15.6.2022.

2 C(2019) 3692.

3 C(2023) 5300.

4 Frontex, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, eu-LISA, Europol und der Europäische Datenschutzbeauftragte.

5 C(2024) 9000.

6 C(2023) 6790 final, S. 42.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlungen stehen nicht im Zusammenhang mit der Unionspolitik in anderen zentralen Bereichen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Kommission ist nach Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates verpflichtet, dem Rat einen Vorschlag zur Annahme von Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der während der Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel zu übermitteln. Zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten ineinander und im Interesse einer besseren Koordination auf Unionsebene sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich, die gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten alle Schengen-Vorschriften ordnungsgemäß und wirksam anwenden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates spiegelt die besonderen Befugnisse wider, die dem Rat im Bereich der gegenseitigen Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen wurden. Der vorliegende Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates steht somit in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Im Einklang mit Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates und Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Rates ist der Evaluierungsbericht dem Schengen-Ausschuss binnen 14 Tagen nach der Annahme durch die Kommission zur Ex-post-Konsultation vorzulegen.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

entfällt

- **Folgenabschätzung**

entfällt

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

entfällt

- **Grundrechte**

Dem Schutz der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands wurde während des Evaluierungsprozesses Rechnung getragen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

entfällt

5. WEITERE ANGABEN

entfällt

2024/0207 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

mit Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der 2024 bei der Schengen-Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit den Grundrechten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung durch Ungarn

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013[7], insbesondere auf Artikel 22 Absatz 4,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beruht auf der wirksamen und effizienten Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten. Dieser Besitzstand umfasst Maßnahmen im Bereich der Außengrenzen, Ausgleichsmaßnahmen für das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen und einen soliden Überwachungsrahmen, die zusammen den freien Verkehr stärken und ein hohes Maß an Sicherheit, Recht und Grundrechtsschutz einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten gewährleisten.

(2) Im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates, dem mehrjährigen Evaluierungsprogramm für den Zeitraum 2020-2024[8] und dem einjährigen Evaluierungsprogramm für das Jahr 2024[9] hat ein Evaluierungsteam aus Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten mit Unterstützung von Beobachtern aus Agenturen und Einrichtungen der EU[10] Ungarn einer regelmäßigen Schengen-Evaluierung unterzogen. Bei dieser Evaluierung wurde die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Ungarn in den Bereichen Grenzmanagement, Rückkehr/Rückführung, Visa, polizeiliche Zusammenarbeit, IT-Großsysteme (Schengener Informationssystem) und Datenschutz überprüft. Bei den Schengen-Evaluierungen wird zudem eingehend geprüft, ob bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands die Grundrechte geachtet werden.

(3) Seit der letzten Evaluierung im Jahr 2019 hat sich das operative Umfeld in Ungarn aufgrund der sich wandelnden Migrations- und Sicherheitsrisiken in der Region

[7] ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1.
[8] C(2019) 3692.
[9] C(2023) 5300.
[10] Frontex, Europol, eu-LISA, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und Europäischer Datenschutzbeauftragter.

erheblich verändert. Während der Migrationsdruck auf der Westbalkanroute nach wie vor hoch ist, ist der Druck an der ungarisch-serbischen Grenze in den letzten Monaten zurückgegangen. Darüber hinaus hatte der grundlose und ungerechtfertigte Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine weitreichende Auswirkungen auf Ungarn und den Schengen-Raum insgesamt und erforderte verstärkte Wachsamkeit beim integrierten europäischen Grenzmanagement, um Sicherheitsrisiken zu begrenzen und die Integrität des Schengen-Raums zu wahren.

(4) Bei der Schengen-Evaluierung Ungarns im Jahr 2024 wurden schwerwiegende Mängel bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit den Grundrechten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung festgestellt. Der Rat wurde am 4. Juli 2024 hierüber unterrichtet. Der Entwurf des Berichts wurde den ungarischen Behörden am 11. Juli 2024 übermittelt; deren Anmerkungen gingen am 19. Juli 2024 ein. Am 9. August 2024 nahm die Kommission mit ihrem Durchführungsbeschluss C(2024) 9000 den Bericht über diese schwerwiegenden Mängel an.

(5) Es sollten Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen abgegeben werden, die Ungarn umgehend zur Beseitigung der schwerwiegenden Mängel ergreifen sollte. Angesichts der Art der Feststellungen sowie der Tatsache, dass die schwerwiegenden Mängel fortbestehen und rasch beseitigt werden müssen, wird allen Empfehlungen dieselbe Priorität eingeräumt.

(6) Innerhalb eines Monats nach Annahme dieses Beschlusses sollte Ungarn gemäß Artikel 22 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2022/922 einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen und zur Behebung der im Evaluierungsbericht festgestellten schwerwiegenden Mängel erstellen. Ungarn sollte diesen Aktionsplan sowohl der Kommission zur Überprüfung seiner Angemessenheit als auch dem Rat vorlegen. Ungarn sollte der Kommission und dem Rat alle zwei Monate nach dem Tag der Eingangsbestätigung der Überprüfung des Aktionsplans über die Durchführung des Aktionsplans berichten, bis alle Empfehlungen nach Ansicht der Kommission vollständig umgesetzt sind.

(7) Gemäß Artikel 22 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2022/922 sollte das Team spätestens ein Jahr nach dem Evaluierungstermin einen erneuten Besuch durchführen, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen.

(8) Diese Empfehlungen gelten unbeschadet der Maßnahmen, die Ungarn ergreifen sollte, um den Urteilen des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-808/18[11], C-823/21[12] und C-123/22[13] nachzukommen, die die Kommission im Einklang mit den festgelegten Verfahren überwacht.

(9) Dieser Beschluss wird dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt —

[11] Urteil des Gerichtshofs vom 17. Dezember 2020, Kommission/Ungarn, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

[12] Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2023, Kommission/Ungarn, C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504.

[13] Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2024, Kommission/Ungarn, C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493.

EMPFIEHLT:

Ungarn sollte

1. im Einklang mit den Artikeln 3 und 4 der Verordnung (EU) 2016/399[14] und Artikel 4 Absatz 4, Artikel 5, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 der Richtlinie 2008/115/EG[15] in Verbindung mit den Artikeln 18 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union die Praxis der Abschiebung von Drittstaatsangehörigen, die irregulär nach Ungarn eingereist sind oder sich dort irregulär aufhalten, einstellen und dafür sorgen, dass Drittstaatsangehörige, die in seinem Hoheitsgebiet, einschließlich an der Grenze, um internationalen Schutz ersuchen, tatsächlich Zugang zu internationalem Schutz erhalten;

2. mit Blick auf die Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 4 des Schengener Grenzkodexes in Verbindung mit Artikel 18 der Charta das nationale Recht und die Verwaltungspraxis so ändern, dass die nationalen Behörden die rechtliche Befugnis erhalten, Drittstaatsangehörige, die internationalen Schutz beantragen, an die zuständigen Behörden im ungarischen Hoheitsgebiet zu verweisen;

3. im Einklang mit Artikel 5, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 13 der Richtlinie 2008/115/EG in Verbindung mit Artikel 47 der Charta die nationalen Rechtsvorschriften und die Verwaltungspraxis dahin gehend ändern, dass gegen Drittstaatsangehörige, die zwar nicht beim irregulären Grenzübertritt aufgegriffen wurden, sich aber irregulär im ungarischen Hoheitsgebiet aufhalten und die Voraussetzungen für den Erlass einer Rückkehrentscheidung erfüllen, erst nach erfolgter Einzelfallprüfung, bei der auch dem Grundsatz der Nichtzurückweisung Rechnung zu tragen ist, eine Rückkehrentscheidung ergeht;

4. gemäß Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 2008/115/EG und den Artikeln 3 und 4 des Schengener Grenzkodexes in Verbindung mit den Artikeln 19 und 47 der Charta die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die uneingeschränkte Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die nach dem irregulären Grenzübertritt an der Außengrenze aufgegriffen wurden, zu gewährleisten.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin

---

[14] Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016.

[15] Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008.