

Doktori (PhD) értekezés

Zsákai Lénárd

2025

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Rendészettudományi Doktori Iskola

Zsákai Lénárd

**A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus átalakításának
hatása Magyarország integrált határigazgatására**

Doktori (PhD) értekezés

TERVEZET

Témavezető:

Dr. Balla József PhD r. ezredes

Budapest, 2025

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS.....	6
TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA.....	9
A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA ÉS ALÁTÁMASZTÁSA.....	12
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK.....	14
HIPOTÉZISEK	15
KUTATÁSI KÉRDÉSEK	17
KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	19
TUDOMÁNYTANI BESOROLÁS.....	21
1. A SCHENGENI TÉRSÉG ÉS A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSEK KIALAKULÁSA, AZ ELSŐ KOMPLEX MECHANIZMUS MŰKÖDÉSE ÉS EREDMÉNYEI	22
1.1 Út a schengeni térség kialakulása felé.....	22
1.2. A schengeni vívmányok integrálása az uniós keretekbe (az Amszterdami Szerződés)	33
1.3. A schengeni térség bővülése és Magyarország csatlakozása	38
1.4. A schengeni térség napjainkban	41
1.5. A schengeni értékelési rendszer kialakulása	42
1.6. A komplex értékelési mechanizmus létrejöttének vizsgálata	55
1.7. A schengeni értékelések komplex mechanizmusának (az értékelések második generációja) felépítése és működési elvei	61
1.7.1. Célok és értékelési területek.....	61
1.7.2. Értékelési programok.....	65
1.7.3. Szabványkérdőívek.....	66
1.7.4. Értékelő csoportok.....	66
1.7.5. Helyszíni ellenőrzések és megállapítások	67
1.7.6. Ajánlások és utánkövetés	69
1.8. A schengeni értékelési rendszer 2015-2019 közötti működési jellemzői, teljesítménymutatók	70
1.8.1. Általános statisztikai eredmények vizsgálata	71
1.8.2. Szakértői tapasztalatok vizsgálata interjúk révén	74
1.9. Összefoglalás és következtetések	77
2. TÖREKVÉSEK A SCHENGENI RENDSZER IRÁNYÍTÁSA ÉS A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSEK JAVÍTÁSÁRA (SCHENGENI REFORMOK)	79
2.1. A schengeni térséget érintő legnagyobb kihívások az elmúlt évtized során	79
2.1.1. A 2015-ös európai migrációs válság, mint kihívás.....	79
2.1.2. Terrorveszély növekedése, mint kihívás	82
2.1.3. A Brexit, mint kihívás	84
2.1.4. A koronavírus járvány, mint kihívás	87
2.1.5. Az orosz-ukrán háború, mint kihívás	90

2.1.6. A belső határellenőrzések visszaállítása, mint kihívás	92
2.2. A schengeni kormányzási struktúra megerősítésére irányuló kezdeményezések, új dokumentációk és írásos háttéranyagok	96
2.2.1. Az Európai Bizottság schengeni intézkedéscsomagjának bejelentése a 2021. évi munkaprogramban.....	97
2.2.2. A Schengen Fórum.....	98
2.2.3. A Schengeni Tanács	105
2.2.4. A schengeni térség helyzetéről szóló éves jelentés	107
2.2.5. A schengeni értékelések során azonosított, bevált gyakorlatok gyűjteménye.....	110
2.2.6. Átfogó schengeni helyzetkép (Schengeni Barométer)	113
2.3. A Schengen Stratégia	114
2.4. Összefoglalás és következtetések.....	118
3. A MEGÚJULT SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI RENDSZER LÉTREJÖTTE ÉS MŰKÖDÉSE, A HAZAI KOORDINÁCIÓS SZABÁLYOZÁS HELYZETE	120
3.1. A tagállamok tapasztalatainak és javaslatainak átfogó felmérése az Európai Unió Tanácsa keretében	120
3.1.1. Írásos konzultáció.....	121
3.1.2. Az eredmények elemzése	123
3.2. Uniós következtetések a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus megújítása érdekében	129
3.3. Az új Scheval rendelet megszületése	133
3.3.1. A rendeletjavaslat megszületéséhez vezető célzott és horizontális folyamatok összevetése	133
3.3.2. Megjelenés és tárgyalások.....	136
3.4. Az elfogadott új Scheval rendelet tartalma és annak viszonya az előző rendelethez	140
3.4.1. Célok és felelősségi körök.....	141
3.4.2. Értékelési formák.....	143
3.4.3. Értékelési programozás	146
3.4.4. Szabványkérdőív, a helyszíni látogatások koordinációja	148
3.4.5. A tagállami szakértői állomány (pool of experts) rendszere	151
3.4.6. Értékelő jelentés és ajánlások a feltárt hiányosságok javítására, utánkövetés és monitoring	153
3.4.7. Az együttműködésben részt vevő uniós ügynökségek szerepe, szinergiák.....	156
3.5. A megújult mechanizmus működtetése.....	157
3.6. A mechanizmus működtetését elősegítő kiegészítő újítások.....	164
3.7. A megújult értékelésekre vonatkozó részek a 2024. éves schengeni jelentésben	169
3.8. A schengeni értékeléseken történő megfelelés szükségességére és a koordinációra vonatkozó szabályozás jelenlegi helyzete.....	172
3.8.1. A jelenlegi hazai koordinációs szabályozás helyzete	172

3.8.2. Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának schengeni értékeléseket érintő részei, a minőség-ellenőrzés.....	178
3.9. Összefoglalás és következtetések.....	181
4. A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI RENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK TAPASZTALATAI EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK TÜKRÉBEN	183
4.1. Kutatási módszerek és kapcsolódó statisztikák	183
4.1.1. Félig strukturált interjúk.....	183
4.1.2. Kérdőíves kutatás	185
4.1.3. Megfigyelés.....	190
4.2. Vizsgált területek és eredmények az interjúk, kérdőívek és megfigyelés mentén	192
4.2.1. A megújult schengeni értékelési rendszer (harmadik generáció) működésére vonatkozó elsődleges tapasztalatok.....	192
4.2.2. Egy ország szemszögéből az értékeléseket befolyásoló tényezők	205
4.2.3. Hazai szintű integrált működési ökoszisztéma szükségessége	207
4.2.4. További tudományos kutatások szükségessége.....	210
4.2.5. A Schengeni Bizottság és a schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport működése.....	212
4.3. Összefoglalás és következtetések.....	217
5. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE	218
5.1. Összegzett következtetések	219
5.2. Hipotézisek értékelése	222
5.3. Új tudományos eredmények	224
5.4. Ajánlások a jövőre tekintettel	225
5.5. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága, továbbfejlesztése.....	228
5.6. Ajánlások további kutatásokhoz.....	230
FELHASZNÁLT IRODALOM	232
Tanulmányok, tudományos művek, publikációk.....	232
Nemzetközi jogszabályok, közlemények, állásfoglalások, következtetések, jogalkotási javaslatok és egyéb nemzetközi dokumentumok.....	240
Hazai jogszabályok, szervezetszabályzó belső normák és szervezeti anyagok.....	247
Internetes források (weboldalak).....	248
MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	252
1. sz. melléklet: a szerző témával összefüggő publikációs jegyzéke.....	253
2. sz. melléklet: az értekezésben alkalmazott rövidítések jegyzéke	255
3. sz. melléklet: ábrajegyzék	259
4. sz. melléklet: magyar nyelvű kérdőív.....	262
5. sz. melléklet: angol nyelvű kérdőív.....	271
6. sz. melléklet: félig strukturált interjúk vázlata	278
7. sz. melléklet: kutatói megfigyelési terv	280

BEVEZETÉS

„A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus kulcsfontosságú biztosíték arra, hogy a schengeni szabályok hatékony alkalmazása és a schengeni térség zavartalan működése garantált legyen.”¹

A schengeni térség bővülése, tagjai számának növekedése az 1990-es évektől gyakorlatilag folyamatossá vált. Magyarország 2007-2008-ban – több kelet-közép európai országgal együtt – a schengeni térség teljes jogú tagja és ennek értelmében schengeni belső határain a határellenőrzés megszűnt.

Magyarország schengeni csatlakozását megelőzően, 2006-2007 során azonban egy átfogó, ún. schengeni értékelésre került sor hazánk esetében, amelyet az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsának közös szervezésében hajtottak végre. Ennek az értékelésnek a legfőbb célja az volt – hasonlóan más, schengeni csatlakozás előtti országok értékeléséhez –, hogy tételesen leellenőrizték, hogy az aspiráns országok helyesen és hatékonyan alkalmazzák-e azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik a belső határellenőrzés megszüntetését és a későbbi schengeni tagságból eredő valamennyi más kötelezettséget².

A schengeni értékelések kialakulása azonban már jóval a magyar csatlakozás előtt megtörtént. Az 1985-ben hozott Schengeni Megállapodás³ végrehajtási szabályait az 1990-ben aláírt, majd 1995-ben hatályba lépett Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁴ volt hivatott biztosítani. Az egyezmény életre hívta a tagállamok által miniszteri szinten képviselt Schengeni Végrehajtó Bizottságot az egyezményben foglalt schengeni szabályok megfelelő végrehajtásának biztosítására.

¹ Európai Bizottság: Schengen Evaluation and Monitoring. In: Migration and Home Affairs DG. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en Letöltés ideje: 2024.10.15.

² European Commission, 2007: Questions and Answers about the Schengen Enlargement." European Commission Press Corner. December 6, 2007. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_07_619. Letöltés ideje: 2024.11.09.

³ 1985. június 14-én a Németországi Szövetségi Köztársaság, Franciaország, Belgium, Luxemburg és Hollandia aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást, azonban a végrehajtás módjairól akkor még nem állapodtak meg.

⁴ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról

A Schengeni Végrehajtó Bizottság 1998-ban határozattal⁵ létrehozta a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottságot, amelynek állandó feladata az lett, hogy egyrészt értékelje a Schengeni Egyezményhez csatlakozni szándékozó országok felkészültségét, másrészt a már csatlakozott (tag) országok esetében ellenőrizze ezen schengeni szabályok betartását. Ekkorra tehető tehát a schengeni értékelések megszületése és a schengeni értékelések első generációjának kezdete.

1999-től kezdődően folyamatos konzultációk indultak a schengeni értékelésben érintett felek, különösen az Európai Bizottság és a tagállamok között annak érdekében, hogy feltárják, hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a schengeni értékelési folyamatokat. Ennek eredményeképpen az Európai Bizottság 2010-ben uniós jogszabály javaslatot terjesztett elő egy teljeskörű schengeni értékelési mechanizmus létrehozására és szabályozására, melyet – hosszas vitákat és tárgyalásokat követően – az Unió Tanácsa az Európai Parlamenttel szoros együttműködésben 2013 októberében fogadott el. A rendelet⁶ 2014-ben lépett hatályba, elindítva ezzel a schengeni értékelések komplex mechanizmusát (schengeni értékelési és monitoring mechanizmus), a schengeni értékelések második generációját.

Öt évvel később, 2020 novemberében az Európai Bizottság egy átfogó jelentést tett közzé a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus 2015 és 2019 közötti működésével kapcsolatos tapasztalatokról. A jelentés, amellyel minden tagállam és érintett szereplő egységesen egyetértett, összességében arra mutatott rá, hogy a mechanizmus, a létrehozásakor (2010-2013 között) kitűzött célokat egyáltalán nem, vagy csak részben éri el. Tagállami és intézményi egyetértés volt abban is, hogy ennek a rendszernek átfogó megújításra, teljeskörű megreformálására van szükség a jövőben.

Mindez lendületet adott egy olyan átfogó folyamatnak, amelynek „eredményterméke” a 2022 októberében hatályba lépett új, a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről szóló uniós rendelet⁷ lett. A rendelet átfogóan átalakította a schengeni értékelések rendszerét, számos korábbi elemét átformálta és új tényezőket hozott létre. Így érkezünk meg a schengeni értékelések harmadik generációjához.

⁵ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.)

⁶ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

⁷ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

A 2022-ben hatályba lépett új schengeni értékelési rendelet létrehozása szoros összhangban és szinergiában volt azzal más, a schengeni együttműködéssel kapcsolatos reformtényezőkkel is: a schengeni kormányzási struktúra (Schengen Governance) megerősítésével, az új uniós helyzetképek megalkotásával, új szakpolitikai fórumok létrehozásával, a Schengeni Stratégia elfogadásával, a Schengeni határ-ellenőrzési kódex⁸ felülvizsgálatával. Ezen reformok egyaránt kapcsolódnak részint egymáshoz (minden tényező a schengeni térség működése végett összefonódik), részint külön-külön a schengeni értékelések rendszeréhez. A schengeni értékelési rendszer megreformálása tehát a 2020-as évektől kezdődő schengeni reformok szerves része volt. A tagállamok egyetértettek abban, hogy ahhoz, hogy a mechanizmus a jövőben teljes mértékben hatékonyan működjön, elengedhetetlen, hogy a működési fejlesztések a meglévő szabályok és eljárások egyértelművé tételéhez és megerősítéséhez szükséges jogszabályi változtatásokkal kerüljenek kiegészítésre⁹.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

⁹ Zsákai Lénárd (2023): A Renewed Schengen Evaluation Mechanism in the Light of the Schengen Reforms. Magyar Rendészet, 23(1), 89–100. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.1.5> pp. 96.

TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

2020-2021-ben minden, a schengeni értékelésekben valamilyen formában részt vevő szereplői között – tagállamok és azok releváns, ellenőrzésekben érintett hatóságai és szervezetei, az uniós intézmények és uniós ügynökségek stb. – erős egyetértés mutatkozott abban, hogy az addig működő második generációs schengeni értékelési rendszer gyenge és alkalmatlan. Egyik fő hiányossága az volt, hogy az értékelési folyamat, beleértve az értékeléseket követő monitoring folyamatokat is túlságosan hosszúra nyúlt, ami jelentősen befolyásolta az értékelések során keletkezett hiányosságok gyors és hatékony kezelését.¹⁰ Problémaként merültek fel továbbá az értékelő szakértők alacsony száma, a rendelkezésre állásuk és az ehhez kapcsolódó teljes koordinációs folyamat területén is. A rendszer gyenge célhoz kötöttségét feltáró, 2020-as bizottsági jelentés ezen felül azt is kimondta, hogy *„a mechanizmus jövőbeli, teljes hatékonysággal való működése érdekében alapvető, hogy az operatív fejlesztések olyan jogszabályi változásokkal egészüljenek ki, amelyek a meglévő szabályok és eljárások egyértelműsítéséhez és megerősítéséhez szükségesek”*¹¹.

Az 1053/2013 (EU) rendelet – amely a második generációs értékelések jogi alapja volt – tervezetét a Bizottság 2010. november 16-án mutatta be és az elfogadott jogszabály 2014. november 26-án lépett hatályba, azaz az előterjesztéstől az életbe lépésig négy év telt el. Ezzel szemben, a harmadik generációt szabályozó 2022/922 (EU) rendelet tervezetének 2021. június 2-i bemutatása és a véglegesített jogszabály 2022. október 1-i hatálybalépése között mindössze 16 hónap telt el. Ezért fontosnak tartom vizsgálni, hogy a schengeni értékelési mechanizmus reformját célzó jogalkotási folyamat ilyen ütemben történő realizálódása milyen okokra vezethető vissza, valamint milyen együttműködési megfontolások és prioritások álltak az előző rendelet életbelépéséhez viszonyítva gyors időzítés mögött. Különösen releváns ez a kérdés annak fényében, hogy az ilyen reformokat célzó intézkedések gyorsított elfogadása milyen mértékben tükrözi az európai intézményi és tagállami együttműködés együttes elkötelezettségét a schengeni *acquis* megerősítése iránt.

¹⁰ Tsourdi Lilian and Peerboom Felix: Upholding Operational Standards and Fundamental Rights? Insights into the Design and Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, (September 20, 2024). Forthcoming in: Philippe De Bruycker, Fabian Lutz, Jorrit Rijpma, Daniel Thym (eds), *The Law of Schengen: Limits, Contents and Perspectives after 40 Years* (Edward Elgar, forth. 2025), Maastricht Faculty of Law Working Paper Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5031295> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5031295> pp.4.

¹¹ Európai Bizottság: Jelentés a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működéséről. COM (2020) 779 final, 2020. november 25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0779>. pp 20. Letöltés ideje: 2024.11.09.

Magyarország a 2006-2007-es, első értékelése óta számos alkalommal esett már át komplex schengeni értékeléseken és további értékelések – a schengeni tagságból és a schengeni ellenőrzési rendszer létéből és működéséből kifolyólag – a jövőben is várhatóak, hiszen a jelenleg érvényben lévő harmadik generációs mechanizmus – hasonlóan elődgenerációjához – legfőbb rendeltetése a schengeni keretrendszer ismétlődő (bizonyos időszakonként periodikusan előforduló) átfogó értékelése és nyomon követése azon schengeni tagállamok esetében – mint például Magyarország – amelyek részben vagy egészben alkalmazzák a vívmányokat.¹² Ezért hazánkban folyamatosan adaptálódnia kell az új, a schengeni térséget és ezen belül Magyarországot is érintő kihívásokhoz és változásokhoz, hogy megfelelő szinten biztosítsa alkalmasságát időről-időre. Emellett kötelezettségünk a schengeni értékelési rendszerben működtetői oldalról is részt kell venni, hiszen az értékelési mechanizmus működtetésének egyik legfőbb szereplői az Európai Unió Tanácsának útján a tagállamok. Ebből kifolyólag – és összhangban az új schengeni értékelési rendelettel – évről évre többek között biztosítanunk kell a megfelelő képesítéssel rendelkező szakértők rendelkezésre állását más – nem magyarországi – értékelésekhez, valamint biztosítani kell a megfelelő koordinációt és kapcsolattartást a Bizottsággal. A tagállamoknak részt kell vennie az értékelések bizottsági szervezését, működtetését biztosító és felügyelő Schengeni Bizottság, az EU tanácsi oldalról pedig a Schengeni Ügyek Munkacsoport – amely a Bel- és Igazságügyi Tanács egyik előkészítő munkacsoportja is – munkájában is. Amíg a szakmai és schengeni joganyagot végrehajtó tagországi oldalról a megfelelés, addig a rendszer működésének oldaláról a „működtetési” kötelezettség terhe érinti a magyarországi egyes rendészeti és más szerveket, minisztériumokat, hatóságokat.

Kutatásom alapvetően a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus – a schengeni értékelések második generációja – átalakulásának és megreformálásának komplex folyamatát, okait és tényezőit törekszik feltárni tudományos módszerekkel.

A kutatásban ezen felül törekszem adekvát módon vizsgálni Magyarország schengeni értékelésekre történő általános felkészültségét, elsősorban koordináció és stratégia szempontjából. Itt fontos kihangsúlyoznom, hogy elsősorban a cél tehát nem a korábbi és jelenlegi magyar szakmai megfelelés vizsgálata. Céлом, a schengeni értékelési rendszer

¹² Tsourdi Lilian and Peerboom Felix: Upholding Operational Standards and Fundamental Rights? Insights into the Design and Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, (September 20, 2024). Forthcoming in: Philippe De Bruycker, Fabian Lutz, Jorrit Rijpma, Daniel Thym (eds), *The Law of Schengen: Limits, Contents and Perspectives after 40 Years* (Edward Elgar, forth. 2025), Maastricht Faculty of Law Working Paper Forthcoming, pp. 5.

átalakulásában rejlő és azzal hozott változások fényében a szakmai megfelelés legmagasabb szintű interpretációjára való képességhez történő hozzájárulás a meglévő magyar – schengeni értékelésekhez kapcsolódó – iránymutatások, kompetenciák és helyzettudatosság vizsgálatával, valamint ehhez kapcsolódó konkrét javaslatok kidolgozásával. Éppen ezért korábbi, magyarországi értékelések konkrét eredményei legfeljebb részben – a kutatás szempontjából szükséges mértékben – jelennek meg a kutatásomban.

Jelenleg nem érhető el olyan hazai koordinációs ökoszisztéma, amely pontosan és részletekbe menően meghatározná Magyarország stratégiai szerepét és viszonyát a schengeni értékelésekhez. Erre azonban egyre növekvő szükség van a mechanizmus komplex megújulása és a folyamatosan változó trendek, kihívások során, melyek érintik a külső határok igazgatását, az országban jogellenesen tartózkodó személyek visszaküldését, a vízümpolitikát, a nagyméretű információs rendszerek alkalmazását, az adatvédelmet, a rendőrségi együttműködést és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést¹³. Elengedhetetlennek tartom a különböző protokolláris és infrastrukturális tényezők, továbbá a belső folyamatok alapos vizsgálatát, ok-okozati összefüggéseinek elemzését, különös tekintettel arra, hogy a reformokon keresztül megújult értékelési mechanizmus hazai szinten miként és milyen módon valósul meg.

A schengeni értékelések rendszere megjelenik ez európai integrált határigazgatási struktúrában (European Integrated Border Management – a továbbiakban: EIBM) is. Ezt a struktúrát felvázolja az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló rendelet¹⁴ 3. cikke is, amely kimondja, hogy az EIBM egyik fő komponense „*a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőségellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus (...)*”¹⁵. A schengeni értékelési mechanizmus tehát az EIBM struktúra része is, ahhoz szinergikusan kapcsolódik.

A terjedelmi korlátokra tekintettel, az EIBM struktúra tételes vizsgálata nem képi tárgyát ezen értekezésnek. Részleges megjelenése az értekezésben csak a schengeni értékeléssel kapcsolatosan történik.

¹³ A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus fő értékelési területei.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről

¹⁵ Loc. cit. 14.

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA ÉS ALÁTÁMASZTÁSA

Témaválasztásom legfontosabb oka az időszerűség és a témában folytatott kutatások elenyésző száma.

A téma időszerűségét mutatja, hogy a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus átalakulása a közelmúltban (2021-2023 között) ment végbe a 2020-as évektől kibontakozó schengeni reformokkal karöltve. A komplex átalakulási folyamat stratégiai, adminisztrációs, koordinációs, eljárási változásokat idézett elő a schengeni értékelésekben érintett szervezetek esetében a tagállamokban, így Magyarországon is. E változások célja, hogy hosszútávon erősítsék az értékelések hatékonyságát és sikerességét, így közvetett módon a schengeni övezet biztonságát, miközben alkalmazkodnak a modern kihívásokhoz (pl. migrációs válságok, a határigazgatás hatékonyságának kérdése, valamint az értékelési rendszerhez kapcsolódó új kötelezettségek).

A hazai- és nemzetközi forráskutatást elsősorban könyvtári és egyetemi repozitóriumok, valamint az országgyűlési és az NKE adatbázisai, továbbá számos ismert hazai és nemzetközi tudományos keresőfelület segítségével végeztem. Magyar nyelvű irodalom esetében elsősorban a Magyar Tudományos Művek Tárát (MTMT), valamint az MTA Könyvtár és Információs Központján keresztül a Real és a Matarka adatbázisokat használtam. Az idegen nyelvű publikációk felkutatásához pedig jellemzően a Science Direct-et, Mendeley-t, Google Scholar-t, valamint alkalmanként a PubMed-et vettem igénybe. Megállapítottam, hogy a schengeni értékelési rendszer 2021-től történő megreformálásáról, az új schengeni értékelési uniós rendelet létrejöttének körülményeiről és a rendeletről alacsony a rendelkezésre álló tudományos kutatómunkák száma hazai és nemzetközi szinten egyaránt. Az említett témakörben kutatómunkám időszakában összesen – a saját publikációktól eltekintve – 2 db hazai publikációt (egy magyar és egy angol nyelvű), míg 7 db külföldi, angol nyelvű publikációt azonosítottam. Megállapítottam, hogy a megújult schengeni értékelési mechanizmus és a vele kapcsolatos jogszabályi és operatív változások, valamint a schengeni reformok még nem kaptak nagyobb tudományos figyelmet, különösen Magyarország vonatkozásában.

A kutatási téma személyes érintettsége közel egy évtizedre nyúlik vissza. Határrendészeti rendőrtisztként a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság állományában Magyarország schengeni külső határainak helyi, később területi szintű egységénél korábban aktívan részt vettem egy időszakos magyarországi schengeni értékelésre történő felkészülésben. A Belügyminisztérium Európai Együttműködési Főosztályán aktív szerepet vállaltam a schengeni

együttműködés és az integrált határigazgatás elemei közül a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus körébe tartozó hazai feladatok ellátásában. Feladataim közé tartozott az új értékelési rendelettel kapcsolatos tárgyalások során a magyar álláspontok kidolgozása, valamint személyesen vettem részt a rendelet megszületéséhez vezető tárgyalások mindegyikén. Magyarország brüsszeli, Európai Unió Melletti Állandó Képviseletén, belügyi szakdiplomataként folyamatosan részt veszek a schengeni ügyekkel kapcsolatos magyar álláspont képviselésében és a schengeni ügyekhez kapcsolódó diplomáciai kapcsolatok fenntartásában és fejlesztésében, a magyar érdekek érvényesítésében és a szakpolitikai szintű döntés-előkészítésben. Ezen felül a 2024 második félévi magyar uniós elnökség¹⁶ keretében a schengeni kérdésekhez kapcsolódó tanácsi munkacsoportok¹⁷ egyikének elnöke, egyikének pedig elnök-helyettese voltam, mely segít a horizontális schengeni típusú ügyeket¹⁸ és ügymeneteket stratégiai szinten is látni.

¹⁶ Magyarország 2024. július 1-jétől december 31-ig másodszor töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnöki tisztségét

¹⁷ Az Európai Unió Tanácsának előkészítő csoportjai, melyek meghatározott szakterületekkel foglalkoznak, és az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő ország delegáltja vezeti őket.

¹⁸A schengeni együttműködés számos területét átfogó ügyek

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

Kutatásom célja a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus generációváltásának tagállamokra, különösen Magyarországra gyakorolt hatásának tudományos módszertani keretben történő vizsgálata, kvalitatív és részben kvantitatív, rendszerező jellegű szisztematikus kutatással. Egyetértek és szem előtt tartom, hogy „*a tudományos kutató felelőssége, hogy lehetőleg valamennyi tényezőt, részterületet elemezze, megvizsgálja, mert csak így juthat közelebb az objektív valósághoz*”¹⁹. A kutatás eredményeként feltárt új ismeretek, elméleti leírások, valamint ok-okozati összefüggések alapján célokom a schengeni megfelelés hazai stratégiai irányainak megfogalmazása, amelyek megalapozhatják a határigazgatási tevékenységhez kötődő koordinációs eszközök kidolgozását és alapját képezhetik további tudományos kutatásoknak.

Stratégiai célokom, hogy bemutassam a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus harmadik generációja megszületésének háttérében álló tudatosan alkalmazott eszközöket és eljárásokat, továbbá áttekintsem és kritikai elemzéssel értékeljem a második generáció eredménytelenségét és működésképtelenségét, mely a generációváltás elsődleges oka volt.

Konkrét célokom, hogy vizsgáljam a harmadik generációs schengeni értékelési és monitoring mechanizmus számára uniós szinten meghatározott célokat és elvárásokat, különösen a stratégiai és innovatív változásokat, valamint feltárjam a megújult rendszer működésével kapcsolatosan felmerülő elsődleges, konkrét tapasztalatokat.

Célokom, hogy a kutatásomból származó tudományosan megalapozott ismeretek közvetlenül támogassák az érintett hazai intézményeket a schengeni megfelelés hatékonyságának növelésében. Különösen fontosnak tartom, hogy ezek az eredmények segítsék a határigazgatási koordinációs feladatokat ellátó szerveket a gyakorlati tevékenységet szabályozó, egységesített stratégiai irányelvek kidolgozásában.

Személyes célként tűztem ki, hogy bővítsem, rendszerezsem, és összegző formában bemutassam a témával kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismereteimet, továbbá széles körben terjesszem a kutatás során szerzett információkat és eredményeket, ezzel növelve az érdeklődést és láthatóságot.

¹⁹ Ritecz György: A tudomány, illetve a tudós feladata, felelőssége, avagy gondolatöredékek a tudás és a tudomány kapcsán. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Gondolatok a rendészettudományról : Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából Budapest, Magyarország : Magyar Rendészettudományi Társaság (2019) 261 p. pp. 215-224.

További személyes célom, hogy kutatásom hozzájáruljon a jelenlegi és jövőbeni schengeni megfelelési kihívások tudományos és gyakorlati szempontból egyaránt hatékonyabb kezeléséhez.

HIPOTÉZISEK

1. sz. hipotézis: *A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus harmadik generációja megszületésének elsődleges oka a schengeni értékelések második generációjában felmerült stratégiai, koordinációs és monitoring tevékenységek eredménytelensége és működésképtelensége volt.*

Hipotézisem azon alapul, hogy az Európai Bizottság 2020. november 25-én közzétette, majd ezt követően a tagállamokkal együtt megvitatta a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus 2015-2019. közötti időszakban történő működése során keletkezett tapasztalatokat. Mindez az egyik origója volt annak, hogy később – szintén a Bizottság által – új jogalkotási javaslat szülessen a mechanizmus megújítására, mely kifejezze azt, hogy többek között azért van szükség egy új jogi alapokon nyugvó rendszer-megújításra, mert „*a mechanizmus nem teremt kellő bizalmat a tagállamok között*”²⁰.

2. sz. hipotézis: *A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus generációváltása nem spontán módon, hanem tudatosan alkalmazott eszközök és eljárások révén valósult meg. Az átalakulást megelőző és kísérő folyamatok strukturált, intézményesült formában járultak hozzá a rendszer reformjellelű átalakulásához.*

Hipotézisemmel kapcsolatosan 2020-2021-től kezdődően számos kezdeményezés indult meg a schengeni övezet egészének és egyes releváns elemeinek – mint a schengeni értékelések rendszere – megújítására, javítására vonatkozóan. Mindemellett nem a schengeni értékelési rendszer második generációját szabályozó 1053/2013 (EU) rendelet módosítására, hanem annak hatályon kívül helyezésére és új rendelet elfogadására tett javaslatot a Bizottság 2021. június 2-án.²¹ Ezért azt feltételezem, hogy a mindezek mögött rejlő folyamatok célzottak voltak és konkrét, reformszerű változásokat idéztek elő.

²⁰ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról.

²¹ Az új rendeletre vonatkozó javaslat közzétételének időpontja.

3. sz. hipotézis: *A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus átalakulása hosszú távon pozitív minőségi elmozdulást eredményezhet Magyarország számára mind értékelői, mind értékelt szerepkörben, mivel javul a gyakorlati alkalmazhatóság, hatékonyabbá válik az ajánlások végrehajtása, és csökken az értékelési folyamat időigénye.*

A 3. sz. hipotézis vizsgálatakor abból az alapvető tényből indulok ki, hogy a schengeni térség általános központi célként kell, hogy szolgálja a tagállamok és azok állampolgárainak érdekeit, előmozdítva a szabad mozgást, a belső biztonságot és a határokon átnyúló együttműködést²². Következésképpen azt feltételezem, hogy a „nagy egész”, azaz a schengeni reformtörekvések közül a mechanizmus megújítása javíthatja Magyarország schengeni szabályoknak való megfelelését.

4. sz. hipotézis: *Az egységesített, stratégiai szintű irányelvek alkalmazása érdemben növelheti Magyarország schengeni megfelelőségének hatékonyságát, mivel elősegíti a határigazgatási intézkedések összhangját, megfelelőségét és folyamatos igazodását a nemzetközi normákhoz.*

A 4. sz. hipotézisemmel kapcsolatosan azt feltételezem, hogy Magyarország schengeni értékeléseken történő megfelelési hatékonyságának növelésére nincs egységesített, stratégiai szintű irányokat meghatározó dokumentum, ezzel összhangban a magyar integrált határigazgatási stratégia felülvizsgálatra szorul és szükség lehet új stratégiai irányok és ehhez kapcsolódó eredménytermékek létrehozására. Magyarország 2019-2021 közötti²³, valamint 2021-2028 közötti²⁴ integrált határigazgatási stratégiáiban mindössze egyetlen rövid fejezet érinti a schengeni értékelések rendszerét, mely általános jelleggel leginkább csupán arra hívja fel a figyelmet, hogy „továbbra is biztosítani kell a magas szintű részvételt az egyes tagállamok schengeni értékelésében”²⁵.

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Strategy for the Future of Schengen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>. Letöltés ideje: 2024.11.10.

²³ A Kormány 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról

²⁴ A Kormány 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról

²⁵ Loc. cit. 20

KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Kutatásom során, a négy hipotézis mindegyikéhez kutatási kérdéseket rendeltem, melyek vezérfonalként szolgálnak a kutatás irányát és a várható tudományos eredményeket illetően.

Az 1. számú hipotézis (H1) esetében három vonalvezető kutatási kérdést (K) alkalmaztam:

- H1. K1. Hogyan alakult ki a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus?
- H1. K2. Milyen operatív kihívások és eredmények jellemezték a schengeni értékelések második generációjának működését (2014-2019 közötti időszak)?
- H1. K3. Miért volt szükség új jogi alapokon nyugvó rendszer-megújításra a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus esetében, a Bizottság 2020. november 25-i tapasztalatokról szóló közvéleménykutatását követően?

A 2. számú hipotézishez (H2) az alábbi három kutatási kérdést határoztam meg:

- H2. K1. Hogyan befolyásolták az Európát sújtó válságok a schengeni reformok létrejöttét, és milyen konkrét intézkedések történtek a schengeni szakpolitikai irányítás megerősítése érdekében?
- H2. K2. Milyen szerepet játszott a Schengen Fórum és Schengeni Tanács formáció létrejötte a schengeni térség kormányzásának és koordinációjának megújításában?
- H2. K3. Milyen eredmények jelzik a schengeni értékelési rendszer megreformálására vonatkozó nemzetközi szándékokat és egyetértést?

A 3. sz. hipotézis (H3) vizsgálata érdekében az alábbi négy kutatási kérdést alkalmaztam:

- H3. K1. Milyen célokat és elvárásokat határoztak meg uniós szinten a harmadik generációs schengeni értékelési és monitoring mechanizmus számára, és ezek hogyan tükröződnek a mechanizmus szabályozásában?
- H3. K2. Milyen alapvető stratégiai és innovatív változásokon ment keresztül a schengeni értékelések rendszere, milyen új elemek és eljárások jöttek létre a rendszer reformjával egyidejűleg?
- H3. K3. Milyen jogi és intézményi keretrendszer (pl. ütemezés, időkeret, jelentések, információnyújtás, utánkövetés, stb.) segíti elő az értékelési és monitoring mechanizmus új generációjának megvalósulását
- H3. K4. Mik a megújult rendszer működésével kapcsolatosan felmerülő elsődleges, konkrét tapasztalatok?

A 4. sz. hipotézishez összesen három kutatási kérdést rendeltem:

- H4. K1. Hogyan és milyen szabályozók mentén valósul meg az új schengeni értékelési rendelet előírásaiból adódó hazai koordináció és kötelezettségvállalás?
- H4. K2. Az új schengeni értékelési rendszerrel összhangban milyen területeken fejleszthetők a hazai koordinációs struktúrák a jobb schengeni megfelelés elérése érdekében?
- H4. K3. Milyen további tudományos kutatásokra és vizsgálatokra van szükség a nemzeti koordináció továbbfejlesztése érdekében.

Hipotézis (H)	Kutatási Kérdés (K)	Fő kutatási irány
H1	H1. K1. Hogyan alakult ki a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus?	A schengeni értékelési rendszer fejlődésének megértése az eredménytelenség és működésképtelenség háttérént.
	H1. K2. Milyen operatív kihívások és eredmények jellemezték a schengeni értékelések második generációjának működését (2014-2019 közötti időszak)?	A 2014–2019 közötti időszak stratégiai, koordinációs és monitoring tevékenységeinek hiányosságainak feltárása.
	H1. K3. Miért volt szükség új jogi alapokon nyugvó rendszer-megújításra a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus esetében, a Bizottság 2020. november 25-i tapasztalatokról szóló közvéleményét követően?	A generációváltást indokló jogi és politikai konszenzus okainak azonosítása.
H2	H2. K1. Hogyan befolyásolták az Európát sújtó válságok a schengeni reformok létrejöttét, és milyen konkrét intézkedések történtek a schengeni szakpolitikai irányítás megerősítése érdekében?	A strukturált és intézményesült folyamatok feltárása, amelyek révén a reformok megszülettek.
	H2. K2. Milyen szerepet játszott a Schengen Fórum és Schengeni Tanács formáció létrejötte a schengeni térség kormányzásának és koordinációjának megújításában?	A tudatosan alkalmazott szakpolitikai eszközök szerepének meghatározása a schengeni értékelések megújításában.
	H2. K3. Milyen eredmények jelzik a schengeni értékelési rendszer megreformálására vonatkozó nemzetközi szándékokat és egyetértést?	A reformot jelző konkrét jogalkotási és politikai eredmények azonosítása.
H3	H3. K1. Milyen célokat és elvárásokat határoztak meg uniós szinten a harmadik generációs schengeni értékelési és monitoring mechanizmus számára, és ezek hogyan tükröződnek a mechanizmus szabályozásában?	Az új rendszer céljainak és elvárásainak megismerése
	H3. K2. Milyen alapvető stratégiai és innovatív változásokon ment keresztül a schengeni értékelések rendszere, milyen új elemek és eljárások jöttek létre a rendszer reformjával egyidejűleg?	Az innovatív elemek vizsgálata.
	H3. K4. Mik a megújult rendszer működésével kapcsolatosan felmerülő elsődleges, konkrét tapasztalatok?	A gyakorlati tapasztalatok
H4	H4. K2. Az új schengeni értékelési rendszerrel összhangban milyen területeken fejleszthetők a hazai koordinációs struktúrák a jobb schengeni megfelelés elérése érdekében?	Az egységesített, stratégiai szintű irányelvek (pl. módszertani kézikönyv) szükségességének felmérése a magyarországi megfelelési hatékonyság növelésére.
	H4. K3. Milyen további tudományos kutatásokra és vizsgálatokra van szükség a nemzeti koordináció továbbfejlesztése érdekében?	A nemzeti koordináció jövőbeni fejlesztési irányainak és a tudományos fókusz szükségességének meghatározása.

1. sz. ábra: A hipotézisek, kutatási kérdések és az ahhoz kapcsolódó irányok viszonya. A szerző saját szerkesztése.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A tudományos kutatás megtervezéséhez és végrehajtásához kapcsolódóan maximálisan törekedtem a tudományos kutatás alábbi fogalmainak szem előtt tartására:

„A tudományos kutatás adott helyen, időben, tudományterületen és vizsgálati szinten az a tervszerűen végzett és az adott vonatkozásban rendelkezésre álló, eddigi tudományos ismereteken alapuló emberi tevékenység, amelynek célja új, az eddigi ismeretek rendszeréhez kapcsolódó (azt kiegészítő, általánosító vagy helyettesítő), adott területen hosszabb vagy rövidebb távlatban általános érvényű adat, összefüggés, hatás vagy kölcsönhatás megállapítása, vagy létrehozása”²⁶.

„A kutatás [...] tudatos és tervszerű, az ismeretlen megismerésére törekvő, főként logikai princípiumok, általános és speciális módszerek, vizsgálati, kísérleti és elemzési technikák segítségével végrehajtott, a tudomány ismereteit a gyakorlaton keresztül érvényesítő, vagy az ismeretlent ismeretessé tevő tudományos tevékenység.”²⁷

Az értékezés alapját képező tudományos értékű kutatási folyamat²⁸ során az alábbi kutatási módszereket alkalmaztam. Fontosnak tartom kiemelni, hogy az általam választott kutatás témája megköveteli az interdiszciplináris módon történő megközelítést, tekintettel a rendészettudomány és más társadalomtudományok, különösen az állam és jogtudomány között fennálló kapcsolatra.

A rendelkezésre álló szakirodalom lehető legnagyobb mértékű feltárásához több hiteles adatbázisban (pl. PubMed, MATARKA, Google Scholar, Arcanum Digitális Tudástár, COMPASS) és a Belügyminisztériumban, a Nemzeti Közszerzői Egyetemen végeztem forráskutatást és adatgyűjtést.

A nemzetközi szabályozók és irányadó dokumentációk, esetlegesen kapcsolódó statisztikák kutatására elsődleges forrásként az EURLEX-et, EUROSTAT-ot és a magyar Nemzeti Jogszabálytárát alkalmaztam. Utóbbi legfőbb oka, hogy a magyar és nemzetközi jogrendszer

²⁶ Paczolay Gyula: A tudományos kutatás néhány elméleti és módszertani kérdése. In: A tudomány néhány elméleti kérdése. (szerk.) Bóna E., Farkas J. -Bp.: Akadémiai K., 1970.

²⁷ Kecő, István (1980) A kutatási folyamat az ismeretlentől a hasznosításig. Tudományszervezési füzetek . Akadémiai Kiadó, Budapest. ISBN 963-05-2032-X

²⁸ Peterssen, Wilhelm H. (1994): Wissenschaftliche(s) Arbeiten. Eine Einführung für Schüler und Studenten. 4.b Aufl. Ehrenwirth, München, 11. o.

dualista²⁹ volta miatt a nemzetközi szerződések a kihirdető jogszabályuk által megvalósított ún. átültetéssel válnak ténylegesen magyar jog részévé.

A források tételes feltárása és vizsgálata során rendszerezést, összehasonlítást, elemzést végeztem, és az esetlegesen keletkező konzekvenciákat is ismertetni kívánom.

Figyelembe vettem, hogy a kérdés alapján történő adatgyűjtési módszer lehetővé teszi a kutatók számára, hogy különböző, sokféle szempontot lefedő kérdéseket tegyenek fel, miközben megőrzi az adatgyűjtés irányított jellegét is.³⁰ Ennek érdekében a kutatás során félig strukturált interjúkat és kérdőíves adatgyűjtést is alkalmaztam. A félig strukturált interjúkat összesen 12 személlyel végeztem el személyes és videókonferencia formátumban (Microsoft Teams platformon) 2024. április 1-től 2024. május 31-ig bezárólag. A kérdőíves kutatást 2024. május 8. és június 27. között végeztem magyar és angol nyelvű kérdőívek segítségével. Az angol nyelvű kérdőíveket a vizsgálat lefolytatásának ideje alatt összesen 24 országból 566, míg a magyar nyelvű kérdőíveket összesen 609 fő töltötte ki.

A más módszerekkel végzett kutatások kiegészítő módszereként³¹ érdekében, 2023. szeptember 1. és 2024. május 31. között Brüsszelben végeztem el azon megfigyelést, amelynek központi eleme a schengeni értékelések uniós szintű koordinációja volt. A megfigyelés során különös figyelmet fordítottam a Schengeni Bizottság és a schengeni ügyekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport működésére, amelyek kulcsszerepet játszanak a jelenleg is hatályos schengeni értékelési rendelet³² végrehajtásában.

²⁹ A dualista modell értelmében a magyar alkotmányos berendezkedés különálló jogrendszerként tekint a nemzetközi jogra, amelynek normái csak külön átalakítás (transzformáció) után érvényesülhetnek a magyar jogrendszerben.

³⁰ Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018): Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Fifth edition. Los Angeles, SAGE

³¹ Lengyel László és Tóvári Zsófia: Kutatásmódszertan. Eszterházy Károly Egyetem, 2018. https://publikacio.uni-eszterhazy.hu/147/1/kutatasmodszertan_lengyel%C3%A9_t%C3%B3v%C3%A1ri.pdf. Letöltés ideje: 2024.11.10.

³² A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

TUDOMÁNYTANI BESOROLÁS

Kutatásom alapvetően interdiszciplináris jellegű, hiszen számos ponton kapcsolódik más tudományterületekhez, és azok eszköztárát, megközelítéseit is igénybe veszi. E megközelítés különösen fontos a schengeni értékelésekhez hasonló összetett mechanizmusok vizsgálatakor, amelyekben a jogi, szakpolitikai, igazgatási és társadalomtudományi aspektusok szorosan összefonódnak. Az interdiszciplináris elemzés lehetővé tette számomra, hogy különböző szakterületek eredményeit integráljam a választott téma átfogóbb megértése érdekében.

A rendészettudomány, mint multidiszciplináris alapokon nyugvó diszciplína, mára transzdiszciplináris tudománnyá fejlődött³³. Ez azt jelenti, hogy képes különböző tudományágak ismeretanyagát és módszereit egyetlen, egységes megközelítésbe foglalni.

A kutatás hangsúlyos eleme az Európai Unió jogalkotásával, szakpolitikai döntéshozatali folyamataival és az uniós intézmények működésével való kapcsolat. Ezen területek alapos vizsgálata nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megértsük a schengeni vívmányok megvalósításának gyakorlati kihívásait, valamint a schengeni értékelési mechanizmus reformjával járó változásokat. Az uniós dimenzió beépítése erősíti a kutatás multidiszciplináris jellegét, hiszen egyszerre támaszkodik jogtudományi, közigazgatási ismeretekre.

A rendészettudomány transzdiszciplináris megközelítése lehetőséget nyújt arra, hogy a különböző tudományterületek módszereit szintetizálva olyan gyakorlati megoldási javaslatok fogalmazódjanak meg, melyek hatékonyan kezelik a kutatott problémahelyzeteket. A kutatásom szempontjából mindez különösen releváns, hiszen a schengeni értékelések reformjának elemzése megköveteli a különböző szempontok együttes vizsgálatát.

³³ Boda József, Finszter Géza, Imre Miklós, Kerezsi Klára, Kovács Gábor, Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, pp. 13.

1. A SCHENGENI TÉRSÉG ÉS A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSEK KIALAKULÁSA, AZ ELSŐ KOMPLEX MECHANIZMUS MŰKÖDÉSE ÉS EREDMÉNYEI

A schengeni térség kialakulása a gazdasági integrációra, elsősorban a munkavállalók szabad mozgására irányuló korai törekvésekben gyökerezik, ahogyan azt már a Római Szerződés is rögzítette. A belső határok megszüntetésére vonatkozó közös vívmányok a Schengeni Megállapodásban és a Schengeni Végrehajtási Egyezményben (SVE) formalizálódtak, majd az Amszterdami Szerződéssel integrálódtak az uniós jogba (Schengen acquis). A szabad mozgás jogának kiterjesztése megkövetelte egy hatékony, egységes ellenőrzési és felügyeleti mechanizmus kialakítását, amely képes garantálni a belső biztonságot és a külső határok következetes ellenőrzését.

Ebben a fejezetben a történeti előzményekre vizsgálom a schengeni értékelési rendszer (Scheval) kialakulását a kormányközi Állandó Bizottságtól a komplex uniós mechanizmus (1053/2013/EU rendelet) létrejöttéig.

1.1 Út a schengeni térség kialakulása felé

Több mint négy évtizede, 1985. június 14-én a Mosel folyó partján fekvő luxemburgi kisvárosban, Schengenben az Európai Gazdasági Közösség³⁴ (a továbbiakban: EGK) öt tagállama³⁵ aláírta a Schengeni Megállapodást³⁶ abból a célból, hogy közös határaik mentén fokozatosan megszüntessék a határellenőrzést. A megállapodásban foglaltak végrehajtására vonatkozó, „sokkal részletesebb szabályozást”³⁷, rendelkezéseket és biztosítékokat a Schengeni Végrehajtási Egyezményben³⁸ (a továbbiakban: SVE) határozták meg. Az SVE-t 1990. június 19-én írták alá a megállapodást korábban aláíró országok, hatálybalépésére pedig 1995-től került sor. Az Európán belüli szabad mozgás koncepciójának megszületése és gyakorlati kibontakozásának kezdete azonban ennél korábbra nyúlik vissza.

³⁴ Az Európai Gazdasági Közösség Franciaország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország és az akkori Német Szövetségi Köztársaság között jött létre az 1957. március 25-én aláírt és 1958. január 1-jén hatályba lépett Római Szerződés által.

³⁵ Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és az akkori Német Szövetségi Köztársaság.

³⁶ Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről (Schengeni Megállapodás)

³⁷ Kiss Lajos: Hova indultunk és hova jutottunk?: a schengeni eszmétől a Frontexig. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) A határrendszertől a rendészettudományig Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2016) 332 p. pp. 127-132., 6 p.

³⁸ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról

A második világháború pusztítását követően a nyugat-európai államok munkaerőhiányban szenvedtek, és több millió munkást kellett toborozniuk gazdaságuk újjáépítéséhez. A munkaerő-felvételt elsősorban a dél-európai országokkal, a volt gyarmatokkal és a periférikus országokkal, például Törökországgal kötött kétoldalú vendégmunka-megállapodások útján szervezték meg.³⁹

A gazdasági előnyök kihasználása és tovább növelése érdekében a munkavállalók szabad mozgása 1951-ben bekerült az Európai Szén- és Acélközösséget⁴⁰ létrehozó Párizsi Szerződésbe⁴¹, 1957-ben pedig az EGK-t létrehozó Római Szerződésbe⁴². Az EGT-t létrehozó Római Szerződés aláírásának napján, 1957. március 25-én a felek aláírták azon szerződést is, amely létrehozta az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom)⁴³. E két szerződés 1958. január 1-től volt hatályos.

A Római Szerződés (EGK-szerződés) személyek szabad mozgásának biztosításáról szóló rendelkezései kimondják, hogy a munkavállalók szabad mozgását a Közösségen belül biztosítani kell és mindez magában foglalja a tagállamok munkavállalói közötti, az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés eltörlését a foglalkoztatás, a díjazás, valamint a munka és a foglalkoztatás egyéb feltételei tekintetében.⁴⁴

A Benelux államok 1958-ban a Benelux Gazdasági Unió szerződés⁴⁵ alapján megszüntették a közös államhatáraikon történő határforgalom-ellenőrzést. A Benelux Gazdasági Unió célja az volt, hogy megszüntesse a közös határokon történő határforgalom-ellenőrzést, valamint ösztönözze a kereskedelmet és a gazdasági együttműködést a tagországok között. A szervezet a gazdasági területen harmonizált politikákat hozott létre, és létrehozott egy közös pénzügyi teret a három tagállam között. Ennek következtében a tagállamok közötti kereskedelem könnyebbé vált, és a gazdasági együttműködés előmozdította a régióban a gazdasági növekedést.

³⁹ Katzenson Elie (2015): The Patterns and Impacts of Turkish Immigration to the European Union. Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2015, Article 6. DOI: 10.5642/urceu.201501.06

⁴⁰ Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) egyesített 6 országot (Belgium, Németország, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia) abból a célból, hogy megszervezzék a szén és acél szabad mozgását, és a termelési források szabad elérését. Az ESZAK az első lépést jelentette az európai integráció felé.

⁴¹ Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó szerződés (1951)

⁴² Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957)

⁴³ Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés (1957).

⁴⁴ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat, 1997)

⁴⁵ A Benelux Gazdasági Unió létrehozásáról szóló szerződés (Hága, 1958. február 3.)

Azonban a kutatás során megállapítottam, hogy a Benelux Gazdasági Unió célkitűzésrendszere nem tekinthető az időszak nóvumának: ugyanis 1954. március 23-án Helsinkiben, az Északi Tanács tagállamai (Dánia, Izland, Svédország, Norvégia, Finnország) aláírták az Egységes Északi Munkaerőpiac alapító okmányát⁴⁶ (Északi Munkaerőpiac - Északi Megállapodás). A megállapodás a skandináv országok közötti munkaerőmobilitás és gazdasági együttműködés keretrendszerét teremtette meg és lehetővé tette a felsorolt országok állampolgárai számára, hogy engedély nélkül dolgozhassanak egymás területén.¹ Ugyanezen a napon aláírtak egy másik szerződést is az Északi Útlevel Unió létrehozásáról, amely lehetővé tette útlevel vagy személyazonosító igazolvány bemutatása nélkül a régió belső határainak átlépését.

1958 és 1972 között az EGK eredeti hat tagja, Belgium, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia és Nyugat-Németország több mint 8 millió munkavállalási engedélyt adott ki külföldieknek⁴⁷. A külföldi munkavállalók egyharmada az EGK-n belül máshonnan érkezett, főként Olaszországból, amelynek kevésbé iparosodott részein magas volt a munkanélküliség.

A szabad mozgáshoz való jog az EGK összes munkavállalója számára viszont csak évek múlva valósult meg teljes mértékben, és végül 1968-ban lépett hatályba az ún. vámunió révén. Az Európai Vámunió kialakítása a közös vámterület létrehozását foglalta magában, és ehhez a közös vámilletékek bevezetése is tartozott az EGK tagállamai között. Az Európai Vámunió az EGK jogi keretén (kifejezetten a Római Szerződésen alapulva) belül valósult meg, és ennek eredményeként az EGK vámtarifájának alkalmazása vált kötelezővé valamennyi tagállamra nézve. Néhány évvel később azonban az 1973-as olajválság megállította Európa gazdaságát, és az államoknak már nem volt szükségük nagyszámú vendégmunkásra. A szabad mozgás magvait azonban már elvetették, és a gazdasági és politikai együttműködés az elkövetkező években tovább mélyült.

Az Európai Tanács Fontainebleau-ban 1984. június 25-én és 26-án olyan fontos következtetésekről⁴⁸ állapodott meg, amely a későbbi Schengeni Megállapodás preambulumbekzdéseiben is visszaköszön a „*határrendészeti és vámeljárások eltörléséről a Közösségen belüli határokat átlépő személyek és áruk tekintetében*”⁴⁹. A következtetések

⁴⁶ Agreement on a common Nordic labour market (1954)

⁴⁷ Saara Koikkalainen (2021): Borderless Europe: Seven Decades of Free Movement. Migration Policy Institute, Migration Information Source, 2021. <https://www.migrationpolicy.org/article/borderless-europe-free-movement>

⁴⁸ Az Európai Tanács következtetései – Fontainebleau, 1984. június 25–26, 6. fejezet.

⁴⁹ Schengeni Megállapodás, 6. preambulumbekzdés

kimondták, hogy valamennyi rendészeti és vámalakiság eltörlését minél hamarabb elő kell mozdítani az EGK térségében.

Ugyanebben az időszakban az Európai Tanács létrehozott egy ideiglenes bizottságot "Polgárok Európája" néven, amely két fő célt tűzött ki. Egyrészt megvizsgálta annak lehetőségét, hogy létrehozzanak egy útlevéluniót, amely lehetővé tette volna az Európai Közösség (EK) útlevelének tulajdonosai számára, hogy könnyebben mozogjanak, egészen a belső határok ellenőrzésének fokozatos megszüntetéséig. Másrészt elemezte, hogy milyen közösségi jogokat lehetne garantálni a tagállamok polgárai számára a közösségi polgár státusz keretében⁵⁰.

1984. július 11-én, Saarbrückenben, a német kancellár (Helmut Kohl) és Franciaország elnöke (François Mitterrand) aláírták az első olyan kétoldalú megegyezést (a továbbiakban: Saarbrückeni egyezmény), amely a Franciaország és a Nyugat-Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) közötti határszakaszon a személyforgalom megkönnyítéséről rendelkezett és ebben az évben a Benelux államok is bejelentették szándékukat a csatlakozásra.⁵¹ A Saarbrückeni egyezmény – stratégiai mivoltára tekintettel – már az aláírás napján érvénybe is lépett⁵².

Mindazon tény, hogy a két ország a Saar-vidék határszakaszán a személyforgalom megkönnyítéséről döntött, hozzájárult a határellenőrzések fokozatos megszüntetéséhez a francia-német határokon. Ez az intézkedés az európai egységesítés és az Európai Unió előfutára volt, amely lehetővé tette a szabad mozgást az EU tagállamai között.

1985 és 1989 között Lord Cockfield⁵³ volt az Európai Bizottság belső piacért és szolgáltatásokért felelős biztosa. Cockfield ő irányítása alatt⁵⁴ készítette el a Bizottság „A belső piac kiteljesítése” című mélyreható dokumentumát⁵⁵ (a továbbiakban: Fehér Könyv), amelyben habár a piaci tényezők és a szabad piac kiteljesítése dominál, azonban ezzel párhuzamosan számos helyen – a szabad mozgás egyik mozgatórugójaként – az országhatárok szabad, határellenőrzés nélküli átjárhatósága áll. A könyvben megtalálható a belső piac kiteljesítésére

⁵⁰ Sallai János: A schengeni integráció folyamata és jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005.

⁵¹ Sallai János: A schengeni integráció negyedszázada és jövője. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), A rendészettudomány határkövei (pp. 247–256). Magyar Hadtudományi Társaság. 2012.

⁵² Agreement between France and the FRG on the gradual abolition of checks at the Franco-German border (Saarbrücken, 13 July 1984)

⁵³ Francis Arthur COCKFIELD (1916-2007) brit konzervatív politikus, az Európai Bizottság alelnöke 1984-től 1988-ig.

⁵⁴ The Guardian. Lord Cockfield [online]. 2007-01-11.

<https://www.theguardian.com/news/2007/jan/11/guardianobituaries.obituaries> Letöltés ideje: 2024. október 2.

⁵⁵ Completing The Internal Market: White Paper From The Commission To The European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final

irányuló program, amely egy pontos hét éves ütemterv alapján a fizikai, műszaki és pénzügyi határok teljes eltörlését javasolja, és ehhez a Miniszterek Tanácsa által elfogadandó mintegy 310 irányelvet és rendeletet határoz meg. A Fehér Könyvet 1985. június 14-én terjesztették a Tanács elé, majd a milánói Európai Tanács június 28–29-én Milanóban jóváhagyta.

A határellenőrzések megszüntetésére vonatkozóan a Fehér Könyvben fogalmazódik meg, hogy *„a még nem teljesen kidolgozott és jelenleg belső határellenőrzéseket eredményező közösségi politikákat módosítani kell, hogy az ellenőrzések szükségessége megszűnjön. Ebből következik, hogy ezeknek az akadályoknak a megszüntetésével a belső határellenőrzések létezésének okai is megszűnnek.”*⁵⁶ Érdekesség, hogy a Fehér Könyvet a Bizottság pontosan a Schengeni Megállapodás aláírásának napján, 1985. június 14-én fogadta el.

Véleményem szerint, a schengeni térség egyik mozgatórugója az abból fakadó gazdasági előnyök kiaknázása volt, azonban kétségtől ez a gazdasági átalakulás hozzájárult egy egységesebb, erősebb, biztonságosabb európai térség létrejöttéhez is. Megállapítható, hogy a szabad piac uniós célkitűzése és a belső határok közötti szabad fizikai átjárhatóságot célzó törekvések már kezdetben is egymással szoros összefüggésben álltak. Az 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között jött létre annak érdekében, hogy fokozatosan megszüntesse a közös határellenőrzéseket és enyhítse az ellenőrzéseket a közös határokon a megállapodó országok állampolgárai között. Az egyik fő cél az volt, hogy elősegítse a belső határok szabad átlépését, az áruk és szolgáltatások szabad mozgását, és erősítse a tagállamok népei közötti szolidaritást.

A dokumentum elsőként rögzítette a rövid távú intézkedéseket, mint például a közös határokon a személygépjárművek vizuális ellenőrzését és az egyszerűsített engedélyezési eljárásokat a közúti utasszállítás terén. Emellett az aláíró felek vállalták, hogy elősegítik a közös határokon az állásidő csökkentéséhez és az áruszállítás megkönnyítéséhez:

„2. cikk

A személyek mozgása tekintetében 1985. június 15-től a határrendészeti és vámhatóságok főszabályként csak vizuálisan ellenőrzik a közös határon csökkentett sebességgel áthaladó személygépjárműveket, anélkül, hogy ezeket a járműveket megállítanák.

⁵⁶ Loc. cit 55.

(...)

3. cikk

A vizuális ellenőrzés megkönnyítése érdekében az Európai Közösségek tagállamainak a közös határt gépjárművel átlépni szándékozó állampolgárai a szélvédőre egy legalább nyolc centiméter átmérőjű zöld körlapot illeszthetnek. Ez a körlap jelzi azt, hogy eleget tettek a határrendészeti szabályoknak, csak a vámmentességről szóló rendelkezések értelmében engedélyezett árukat szállítanak, és eleget tettek a devizasabályoknak.

4. cikk

*A Felek törekednek arra, hogy az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti utasszállításnál a lehető legrövidebbre csökkentsék a közös határokon az ellenőrzés által okozott állásidőt. (...)*⁵⁷

Rövid távú intézkedésként az öt ország vállalta azt is, „a lehető legrövidebb időn belül közelítsék egymáshoz vízumpolitikájukat annak érdekében, hogy a bevándorlás és a biztonság területén elkerüljék azokat a hátrányokat, amelyek a közös határokon történő ellenőrzések enyhítéséből származhatnak”⁵⁸.

A megfogalmazott intézkedések végrehajtása tekintetében közös döntés született arról is, hogy a Felek fokozott figyelmet fordítanak a közös határellenőrzéseket enyhítő intézkedések harmonizálására és az adatok és információk cseréjére a bűnözés elleni harcban. A dokumentum továbbá kitér a közvetett adók harmonizálására és egyéb intézkedésekre, mint például a közlekedési engedélyek egyszerűsítése a közúti áruszállításban, és az állásidő csökkentése a vasúti szállítmányok esetében.

A Schengeni Megállapodás második része (hosszú távú intézkedések) konkrét terveket tartalmaz a személyek mozgásának és a határellenőrzések fokozatos megszüntetésének terén. Ezen fejezet cikkei a következő területeken tartalmaznak közös vállalásokat:

1. Személyek mozgása: az aláíró országok közös határain végzett ellenőrzések megszüntetésére és az ezen ellenőrzések külső határookra való áthelyezésére vállaltak kötelezettséget. Ehhez a felek vállalták az ellenőrzések alapjául szolgáló jogszabályok és intézkedések harmonizálását, továbbá azt, hogy *“intézkedéseket hozzanak a belső*

⁵⁷ Schengeni Megállapodás, 2-3. cikkek

⁵⁸ Schengeni Megállapodás, 7. cikk

biztonság védelme és az olyan államok állampolgárai illegális bevándorlásának megakadályozása érdekében, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.”⁵⁹

2. A bűnözés elleni küzdelem érdekében az aláírók rögzítették, hogy megbeszéléseket kezdenek a bűncselekmények megelőzésével és rendőrségi együttműködéssel, valamint az igazságügyi együttműködés nehézségeivel kapcsolatban. Ennek fényében vállalták, hogy keresik a lehető legjobb megoldásokat a problémák leküzdésére.
3. Jogszabályok harmonizálása: a megállapodás rendelkezik a jogszabályok és előírások harmonizálásáról is különböző területeken, mint például a kábítószeres, fegyveres és robbanóanyagok ellenőrzése, valamint az utazó személyek szállodai nyilvántartásba vétele.
4. Vízumpolitika: döntés született, hogy a tagok harmonizálják a vízumpolitikát és a területükre történő beutazás feltételeit „*olyan államok állampolgárai vonatkozásában, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.*”⁶⁰
5. Vám- és adózás: a felek ezen a abban állapodtak meg, hogy megvizsgálják és elősegítik a vám- és adójogszabályok harmonizálását az egységes okmányokon alapuló adatcserével és egyéb intézkedésekkel.
6. A határmenti területek vonatkozásában az aláíró országok vállalták, hogy megvizsgálják a határmenti területek lakosainak vámmentes értékhatárának viszonyosságán alapuló eltörlését.

Összességében tehát a Schengeni Megállapodás mérföldkő volt a belső határellenőrzések nélküli térség kialakulásában. Ez a megállapodás hozzájárult a schengeni terület kialakításához és az azt irányító elvekhez. Elősegítette egyrészt, hogy a későbbiekben az utazók és a kereskedők könnyebben és gyorsabban átléphették a határokat anélkül, hogy folyamatos ellenőrzésnek kellett volna alávetniük magukat, miközben hozzájárult a gazdasági előnyök kihasználásához a régióban, mivel a kereskedők és vállalkozók szabadabban és hatékonyabban végezheték üzletüket a határok átlépésekor.

Jóllehet az 1985-ben aláírt Schengeni Megállapodás fontos elméleti keretrendszert határozott meg, a célok részletezését és a megvalósításra irányuló gyakorlati rendelkezéseket az SVE tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a rendezésre váró kérdések politikai érzékenysége és jogi bonyolultsága hosszadalmas tárgyalásokhoz vezetett, valamint az 1989 végén a Német Demokratikus Köztársaságon belüli és a Német Demokratikus Köztársasággal kapcsolatos

⁵⁹ Schengeni Megállapodás, 17. cikk

⁶⁰ Schengeni Megállapodás, 20. cikk

fejlemények további késedelmeket okoztak⁶¹, ezen egyezmény létrejöttéhez fél évtizedet kellett várni.

Az SVE-t az öt eredeti alapító ország (Belgium, Hollandia, Luxemburg, Németország és Franciaország), valamint Spanyolország és Portugália írta alá Schengenben 1990. június 19-én, és vált hatályossá 1995-ben.

Az SVE részletesen körülírja a Schengeni Megállapodás végrehajtásának feladatait és a gyakorlati lépéseket a határok ellenőrzésének megszüntetése érdekében. Az aláíró államok hivatalosan elfogadtak olyan egységes szabályokat a vízumok, menedékjog és külső határok ellenőrzése terén, amelyek garantálták, hogy az emberek szabadon utazhassanak az érintett országokban, anélkül, hogy veszélyeztetnék a törvényes rendet.⁶² Számos cikket és technikai részletet tartalmaz, amelyek a schengeni rendszer végrehajtásához szükségesek. Összefoglalva a legfőbb rendelkezési területek az alábbiak szerint azonosíthatók:

1. Belső határellenőrzések megszüntetése és a külső határok ellenőrzése: az egyezmény egyik fő célja az, hogy biztosítsa a belső határellenőrzések fokozatos megszüntetését a schengeni tagállamok között. Ez lehetővé teszi az emberek és áruk szabad mozgását a Schengen-területen belül:

„A belső határokat bármely ponton személyellenőrzés nélkül lehet átlépni.”⁶³

Az SVE szabályozza a belső határok átlépését, amelyeket az ellenőrzések eltörlése tesz zavartalanná, ugyanakkor megerősíti a külső határok ellenőrzését, és pontos feltételeket határoz meg azok átlépéséhez. Rögzíti, hogy *„a külső határokat főszabályként csak a határátkelőhelyeken és a meghatározott nyitvatartási időben lehet átlépni.”⁶⁴*

2. Közös vízumpolitika: az egyezmény kialakítja a schengeni területre vonatkozó vízumeljárásokat, lehetővé téve egyetlen vízum beszerzését több schengeni ország látogatásához azon rendelkezésekkel, hogy a *“szerződő Felek mindegyikének területére érvényes, egységes vízumot vezetnek be. Ez a vízum (...) három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából adható ki.”⁶⁵*

⁶¹ A Schengeni Végrehajtó Bizottságnak a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló döntése - MEMO/95/57. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_95_57 Letöltés ideje: 2023.11.06.

⁶² Éberhardt, Gábor (2018) A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata : A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben. Határrendészeti Tanulmányok, 15 (2). pp. 46-63. ISSN 1786-2345 (print); 2061-3997 (online)

⁶³ Schengeni Végrehajtási Egyezmény

⁶⁴ Schengeni Végrehajtási Egyezmény

⁶⁵ Schengeni Végrehajtási Egyezmény

Az SVE vízumra vonatkozó része meghatározza a Schengen vízumok kiadásának szabályait és eljárásait, illetve a hosszú távra (három hónapot meghaladó tartózkodásra) feljogosító vízumot is, melyek kiadását nemzeti hatáskörbe utalja.

3. Rendőrségi és igazságügyi együttműködés: A határellenőrzések, a vízumpolitika és az információcsere mellett a részes felek rögzítették a schengeni államok közötti együttműködést a rendőrségi és igazságügyi területeken is.
4. Adatmegosztás és információcsere: Az egyezmény irányelveket ad az adatmegosztásra, információcsere és az ún. Schengeni Információs Rendszer (SIS)⁶⁶ létrehozására vonatkozóan. A SIS indulásának célja az volt, hogy elsődlegesen határellenőrzési és vámtévékenységeket támogasson, működésének központi eleme pedig egy nyilvántartási rendszerként szolgált. Az idők során azonban ez a rendszer jelentősen kibővült és fejlődött és fontos eszköz lett az európai határellenőrzés, bűnüldözés és igazságszolgáltatás területén, biztosítva a hatóságoknak a szükséges információhoz való hozzáférést és együttműködést az európai szinten.
5. Az áruk szabad mozgása és a személyes adatok védelme: az SVE összességében az áruk szabad mozgását és a személyes adatok védelmét is elősegíti. A részes felek rögzítették az áruforgalom és a személyes adatok kezelésének alapvető szabályait és a kapcsolódó eljárásrendeket.
6. A Schengeni Végrehajtó Bizottság létrehozása: az értekezés központi elemét képező schengeni értékelési rendszer későbbi kialakulásának egyik legfontosabb indikátora a végrehajtási egyezmény által életre hívott Végrehajtó Bizottság. Létrehozásának legfőbb célja az egyezmény szabályszerű végrehajtásának ellenőrzése volt.
7. A schengeni bővítés kérdése: az SVE foglalkozik az új országok schengeni térséghez való csatlakozásának eljárásával és kritériumaival is az alábbiak szerint:

„(1) Az Európai Közösségek bármely tagállama félként csatlakozhat ehhez az egyezményhez. A csatlakozásról az illető állam és a Szerződő Felek közti megállapodásban kell rendelkezni.

(2) Ezt a megállapodást a csatlakozó állam és mindegyik Szerződő Fél megerősíti, elfogadja vagy jóváhagyja. A megállapodás az utolsó megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezését követő második hónap első napján lép hatályba”⁶⁷

⁶⁶ A Schengeni Információs Rendszer (SIS) egy olyan Komplex adatbázis, amely a belső határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközével.

⁶⁷ Schengeni Végrehajtási Egyezmény 140. cikk (1)-(2) bekezdések

A határellenőrzések eltörlésével és a közös vízumpolitika létrehozásával párhuzamosan az SVE további együttműködést kezdeményezett a tagállamok között, beleértve a rendőrségi és igazságügyi területeken is.⁶⁸

Fentieket figyelembe véve megállapítottam, hogy az SVE alkalmazása hozzájárult a közös belső határokon történő határellenőrzések megszüntetéséhez és a szabad mozgás lehetővé tételéhez a schengeni térségben.

A Schengeni Megállapodás és az SVE alkalmazására 1995-től került sor. A belső határellenőrzés eltörlésével az volt a cél, hogy az európai polgárok számára megkönnyítsék az európai országok közötti utazást akár turistaként, akár költözés és munkavállalás céljából. Célja volt továbbá, hogy az áruk szállítása könnyebbé váljon a határellenőrzés nélkül. A belső határokon történő ellenőrzéseket a külső határellenőrzések megerősítésével kívánták felváltani, ahol a tagországok közös szabályokkal rendelkeznek a schengeni térségbe való belépésre vonatkozóan a nem európai polgárok számára, és ahol a bűnüldöző szervek országhatárokon átívelő együttműködést folytatnak.

A schengeni integráció legfontosabb megállapodásainak kialakulásával párhuzamosan elfogadták az Egységes Európai Okmányt (EEO). Az EEO elfogadása az ún. első kormányközi konferenciához köthető.

Az 1985-ös, első kormányközi konferencia 1985. szeptember 9-én, Luxembourgban nyílt meg, Olaszország elnökletével.⁶⁹ A konferencia ambiciózus célja a tényleges belső piac megteremtése és az intézmények hatásköreinek kiszélesítése volt. Megnyitó beszédében Jacques Delors – aki 1985 és 1995 között az Európai Bizottság nyolcadik elnöke volt – például úgy fogalmazott, hogy az Európai Unió koncepcióját megerősítő, a jövőt nem kisebbitő és a jövőbeni fejleményeket nem előlegező egységes szerződés elfogadása értékes szimbóluma lehet az Európai Unió megvalósítására irányuló elszántságnak.⁷⁰

⁶⁸ Wang, S: An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?. Chin. Polit. Sci. Rev. 1, 698–716 (2016). <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0040-0>

⁶⁹ Opening of the 1985 Intergovernmental Conference (Luxembourg, 9 September 1985). https://www.cvce.eu/en/obj/opening_of_the_1985_intergovernmental_conference_luxembourg_9_september_1985-en-d28cc584-1cc6-41cf-9d12-e36eafbb8b41.html Letöltés ideje: 2023.10.29.

⁷⁰ Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985). https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf Letöltés ideje: 2023.10.29.

A konferencia „eredményterméke” lett az Egységes Európai Okmány, melyet 1986. február 17-én Luxembourgban és 1986. február 28-án Hágában írtak alá és 1987. július 1-jén lépett hatályba.

Az Egységes Európai Okmány módosította az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket és létrehozta az európai politikai együttműködést. A módosítások érintették mindhárom, az Európai Szén- és Acélközösséget, az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó EK-szerződést is.

A Közösség nemzetközi politikai döntéshozatali folyamata négyféleképpen reformálódott: megváltozott a rendszer; az intézmények hatásköre újraszabályozásra került; a döntéshozatali eljárásokat felülvizsgálták; és a joghatóságot kiterjesztették.⁷¹

Az Egységes Európai Okmánnyal hivatalossá vált az "Európai Parlament" nevű intézmény (amelyet korábban Közgyűlésként emlegettek 1962 óta). Emellett az EEO kibővítette az Európai Parlament jogalkotási hatásköreit⁷² az együttműködési és hozzájárulási eljárások bevezetésével. Az okmány tekinthető egyfajta politikai manifesztumnak is, egyik legjelentősebb jellemzője az, hogy valamennyi tagállam elkötelezte magát a belső piac 1992-ig történő jelentős megvalósítása mellett.⁷³

Szintén fontos kiemelni, hogy a schengeni folyamatokkal párhuzamosan, azonban attól akkor még a megállapodások és egyezmények szempontjából elkülönülten 1992-ben megszületett az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés⁷⁴ is (a továbbiakban: Maastrichti Szerződés). A Maastrichti Szerződés 1993-ban lépett hatályba és a korábbi európai uniós, három pilléren nyugvó struktúrát hozta létre: Európai Közösségek, a közös kül- és biztonságpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés. A Maastrichti Szerződés a harmadik pillér hatálya alá sorolt kilenc kiemelt területet. Ezek magukban foglalták a menekültügyi politikát, a külső határok átlépésének ellenőrzését, a bevándorláspolitikát, a kábítószer-függőség elleni küzdelmet, a nemzetközi csalások elleni harcot, valamint a polgári és büntetőügyekben történő, továbbá a vámügyi és a rendőrségi együttműködést is⁷⁵.

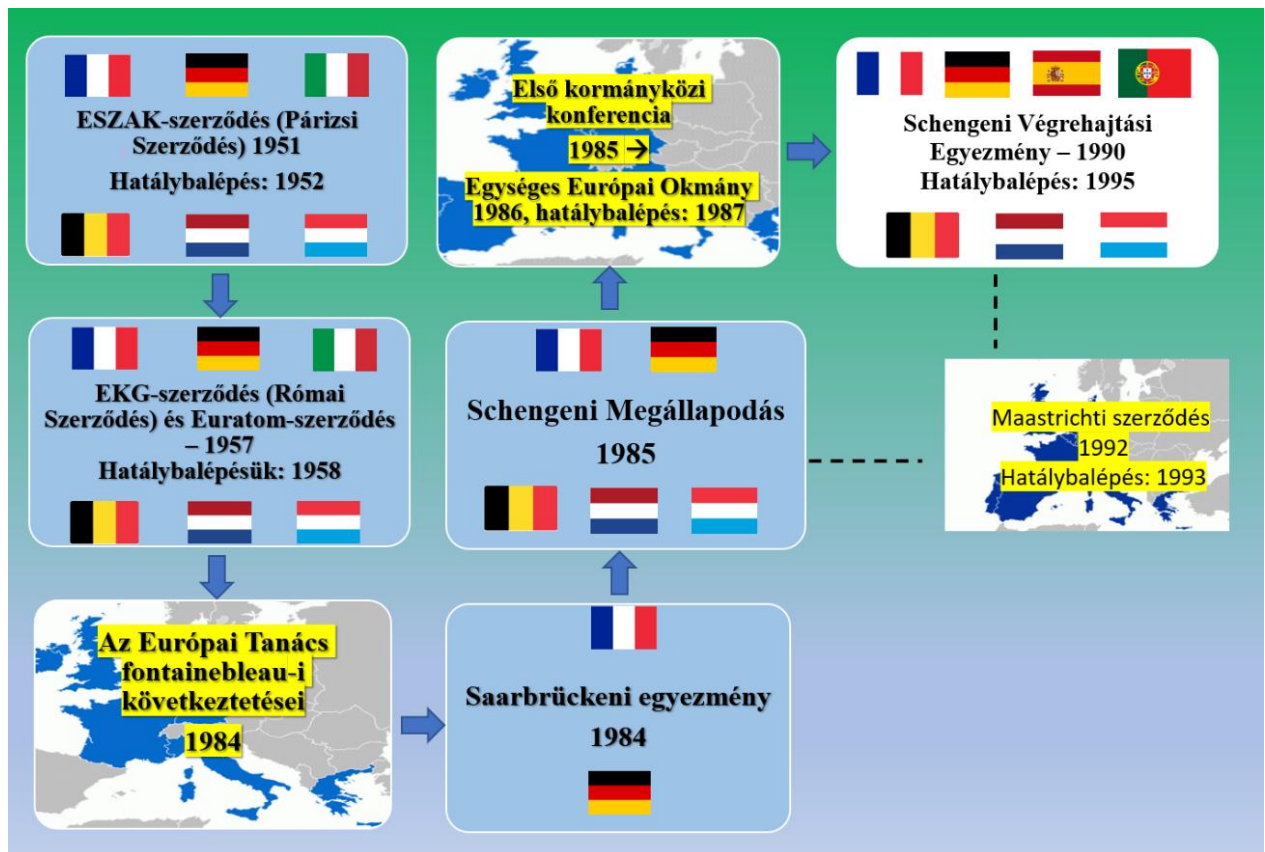
⁷¹ Puchala, Donald J. "REFORMING THE EUROPEAN COMMUNITIES: «AIRY FAIRY» OR «CRUYERE CHEESE?»." *Il Politico*, vol. 52, no. 2, 1987, pp. 213–31.

⁷² Egységes Európai Okmány (EEO). Az Európai Parlament, [2023]. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act>. Letöltés ideje: 2023.10.29.

⁷³ Edward D: The impact of the Single Act on the Institutions. *Common Market Law Review* 24: 19-30 (1987) Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht - Printed in the Netherlands. pp 23.

⁷⁴ Szerződés az Európai Unióról

⁷⁵ Arató Krisztina, Koller Boglárka: Európa utazása: Integrációtörténet. Budapest, Magyarország : Gondolat Kiadó (2023), 362 p. ISBN: 9789635562763. pp. 209.



2. sz. ábra: a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megszületéséhez vezető legfőbb mérföldkövek. A szerző saját szerkesztése

1.2. A schengeni vívmányok integrálása az uniós keretekbe (az Amszterdami Szerződés)

A schengeni vívmányok idővel bekerültek az Európai Unió keretébe, melyet az Amszterdami Szerződésben⁷⁶ deklaráltak. Az Amszterdami Szerződés az 1996-97 közötti ún. Kormányközi Konferencia eredménye volt, melyben az akkor 15 európai uniós tagállam⁷⁷ vett részt (1996. március - 1998. június).

Az Amszterdami Szerződés három fő célja az volt, hogy az európai integrációt kézzelfoghatóbbá tegye polgárai számára, növelje az Unió működésének hatékonyságát és demokratikusságát, valamint növelje külpolitikai kapacitását.⁷⁸ Mindezen célok deklarálása az Európai Tanács 1995. decemberében Madridban, valamint az 1996. márciusában Torinóban megrendezett üléséhez kapcsolódik.

⁷⁶ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (1997. október 2.)

⁷⁷ Belgium, Dánia, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Egyesült Királyság, Ausztria, Finnország, Svédország

⁷⁸ Vanhoonacker - Kormoss, S. (2020): The Amsterdam Treaty. In F. Laursen, D. Beach, R. Domínguez, S-H. Park, S. Vanhoonacker, & A. Verdun (Eds.), The Oxford Encyclopedia of European Union Politics Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1094>

Elsőként, a madridi csúcstalálkozón a tagállamok állam- és kormányfői megállapodtak, hogy Európát fel kell készíteni a 21. századra, ezért meghatározták az Unió ún. század végi menetrendjét (the agenda of the Union for the end of the century). Ennek keretében írásban is rögzítették, hogy – többek között – ki kell igazítani az Európai Unióról szóló Szerződést, hozzá kell járulni az új európai biztonsági struktúra létrehozásához, végső soron pedig egy olyan nagy közösséget létrehozni, amely a szabadság, a jólét és a stabilitás előnyeit élvezi egész Európában.⁷⁹

A torinói találkozó következtetéseiben pedig az áll, hogy megkezdí működését azon kormányközi konferencia, mely lehetőséget teremt az EU számára, hogy hatékonyabban foglalkozzon a közelgő évekbeli belső és külső kihívásokkal:

*„Az Európai Tanács Madridban meghatározta az Unió évszázad végére szóló menetrendjét. A kormányközi konferencia összehívása, amely ma kezdi meg a Szerződések felülvizsgálatának vizsgálatát azzal a céllal, hogy egyre szorosabb uniót hozzon létre Európa népei között, az első lépést jelenti ebbe az irányba. Mindezt üdvözljük.”*⁸⁰

A kihívások legnagyobb mozgatórugóit elsősorban az internacionális helyzet változásában, a gazdaság globalizációjában, a foglalkoztatásra, a versenyképességre és a munkahelyteremtésre gyakorolt hatásában, a terrorizmusban, a kábítószer-kereskedelem és nemzetközi bűnözésben, a migrációs nyomásban látták.

Az Amszterdami Szerződést végül 1997. október 2-án írták alá a tagállamok. A szerződésben rögzítették a részes felek, hogy a schengeni vívmányok szerinti szorosabb együttműködést alakítsanak ki egymás között, melyet az Európai Unió intézményi és jogi keretein belül, valamint az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés vonatkozó rendelkezéseinek tiszteletben tartásával kell megvalósítani.⁸¹

Az Amszterdami Szerződés gyakorlatilag az akkor még pilléres szerkezeten nyugvó Európai Unió I. pillérébe (Európai Közösségek) illesztette – közösségi szintre emelve – az SVE legfontosabb részeit⁸². Ezért napjainkban a schengeni vívmányok (Schengen acquis) az európai uniós jogba integrált azon szabályok és jogszabályok - a Szerződések, rendeletek, irányelvek,

⁷⁹ Az Európai Tanács következtetései – Madrid, 1995. december 15-16., IV. fejezet

⁸⁰ Az Európai Tanács következtetései – Torino, 1996. március 29., pp1.

⁸¹ Amszterdami Szerződés, Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek, A schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretében történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv, 1. cikk.

⁸² Ritecz György: Magyarország 2004-2006-ban. Határrendészeti Tanulmányok 1 : 1 pp. 26-43 (2004), pp 27.

határozatok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok összességét jelentik, amelyek hozzájárulnak a térség megfelelő működéséhez, a schengeni térségen belüli belső határokon a határellenőrzések megszüntetéséhez, valamint szabályozzák a külső határokon a határellenőrzések megerősítését. A szerződés ebbe az első pillérbe helyezte át a bel- és igazságügyi együttműködés kulcsfontosságú területeit is – mint a menekültügy, bevándorlás, külső határok ellenőrzése és a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés⁸³.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően, 1999. október 15-16-án Tamperében az Európai Tanács a szerződésben rögzített célkitűzések megvalósítására politikai irányelveket és prioritásokat határozott meg⁸⁴, melyek a schengeni térséget is nagymértékben érintették.

A találkozó jelentőségét mi sem bizonyítja jobban, minthogy a csúcs megállapítása szerint a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásának jelentősége a belső piachoz és a közös európai pénzhez hasonlítható⁸⁵. Az ülést konkludáló Európai tanácsi elnökségi következtetésekben⁸⁶ többek között rögzítésre került, hogy a schengeni vívmányoknak az Unióba történő integrálása következtében a tagjelölt országoknak teljes mértékben el kell fogadniuk a schengeni vívmányokat és az azokra épülő további intézkedéseket, valamint megfogalmazásra került a „szabadság, biztonság és jog térségének” célkitűzése is:

„Az Európai Tanács eltökélt szándéka, hogy az Uniót a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségként fejlessze az Amszterdami Szerződés által kínált lehetőségek teljes körű kihasználásával. Az Európai Tanács határozott politikai üzenetet küldött e célkitűzés fontosságának megerősítésére, és megállapodott számos olyan politikai irányvonalról és prioritásról, amelyek révén ez a térség mielőbb valósággá válhat.”⁸⁷

A Tamperében meghatározott prioritások az alábbiak szerint alakultak:

- Közös uniós menekültügyi és migrációs politika kialakítása, ezen belül:

⁸³ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája

⁸⁴ Sallai János: A schengeni integráció folyamata és jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005., pp. 79.

⁸⁵ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: Első értékelés a szabadság, biztonság, jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003. sz. OKTK kutatás 5. o

⁸⁶ Tamperei Európai Tanács ülés, 1999. október 15-16., elnökségi következtetések. Forrás: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# Letöltés ideje: 2023.10.29.

⁸⁷ Az Európai Tanács következtetései – Tampere, 1995. október 15-16., bevezető rész

- Partnerségi kapcsolatok előmozdítása a migrációban érintett származási országokkal;
- Genfi Egyezmény⁸⁸ teljes körű és átfogó alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer létrehozása;
- A harmadik országok állampolgáraival szembeni méltányos bánásmód biztosítása;
- Migrációs áramlások kezelése.
- Európai Igazságügyi Térség kialakítása az alábbiak mentén:
 - Uniós igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése;
 - A bírósági határozatok és ítéletek fokozott kölcsönös elismerés elvének érvényesítése;
 - Új eljárási jogszabályok kidolgozása a határokon átnyúló ügyekben
- A súlyos szervezett és transznacionális bűnözés elleni küzdelem megerősítése, ezen belül:
 - Uniós szintű bűnmegelőzés megteremtése és az ezen belül történő legjobb gyakorlatok cseréjének fokozása;
 - A bűnözés elleni együttműködés erősítése;
 - Különleges fellépés a pénzmosás ellen.

A tamperei következtetések erősebb külső cselekvésre is felhívták a figyelmet, ideértve azt is, hogy az Unió rendelkezésére álló valamennyi hatáskört és eszközt, különösen a külkapcsolatok terén, integrált és következetes módon kell felhasználni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakítása érdekében, valamint a bel- és igazságügyi szempontokat be kell építeni más uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.⁸⁹

Öt évvel a tamperei célkitűzéseket követően uniós döntés született arról, hogy fontos és időszerű létrehozni egy új menetrendet, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy felhasználja a korábbi eredményeket, és hatékonyan kezelje az előtte álló új kihívásokat.⁹⁰ Az Európai Tanács üdvözölte, hogy *„sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási*

⁸⁸ A Genfi Egyezmény (hivatalos nevén a Menekültek Jogállásáról szóló 1951-es Genfi Egyezmény) egy nemzetközi jogi megállapodás, amely a menekültek jogait és jogállását szabályozza. Az egyezményt 1951-ben Genfben hozták létre az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) fennhatósága alatt, és azóta is az egyik legfontosabb dokumentum a menekültek védelmének terén.

⁸⁹ Tamperei Európai Tanács ülés, 1999. október 15-16., elnökségi következtetések. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# Letöltés ideje: 2023.10.29.

⁹⁰ Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01)

politika alapjait, előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját és továbbfejleszteni a rendőrségi együttműködést, továbbá jelentős haladást sikerült elérni a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés alapmunkálataiban”⁹¹.

Az Európai Tanács 2004. június 17-18-i következtetéseiben elvárásként fogalmazta meg, hogy az új programnak gyakorlatiasnak kell lennie, kihasználva a tamperei programból fakadó folyamatban lévő munkát, és értékelve az első generációs intézkedéseket.⁹²

A hágai programoz az Európai Tanács 2004. november 4-5-i ülésén fogadta el, mely „tükrözi az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben megfogalmazott törekvéseket”.⁹³

Ki kell emelni, hogy az idézetben említett Európai Alkotmány kidolgozása az Európai Konvent nevű testület által történt, és a munkájuk eredményeként készült el 2004-ben. Az Alkotmány tervezete összefoglalta az EU működését, intézményeit és jogrendszerét, valamint tartalmazott rendelkezéseket az alapvető jogokról és értékekről is. Az Európai Alkotmány tervezete később széles körű vitákat váltott ki. Ennek eredményeként az EU vezetői úgy döntöttek, hogy az Európai Alkotmányt nem hagyják jóvá, és helyette az Európai Unió működéséről szóló szerződések felülvizsgálatával folytatják a munkát. Ennek eredményeként született a Lisszaboni Szerződés⁹⁴ 2009-ben, amely hatályba lépett, és megreformálta az EU intézményeit és működését anélkül, hogy hivatalosan "alkotmány" címet viselt volna.

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-i ülésén elfogadott többéves hágai program 10 prioritást határoz meg az Unió számára a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából a következő öt évre vonatkozóan.

A Hágai Program tartalma az alábbi fontos területekre terjedt ki:

- Biztonság és Szabadság: A program hangsúlyozta a szükségét a terrorizmus elleni harcnak (1), a bűnözés elleni fellépésnek (2) és az illegális bevándorlás elleni intézkedéseknek (3) a szabadság és a biztonság védelmének keretében;
- Menedékjog és Menekültek Védelme: Az EU elkötelezi magát az emberi jogok és menekültjogok védelme mellett (4), és a program célja a menedékkérők jogainak erősítése és a menekültstátuszra való jogosultság biztosítása (5);

⁹¹ Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01)

⁹² Az Európai Tanács következtetései – Brüsszel, 2004. június 17-18., 8. pont

⁹³ Az Európai Tanács következtetései – Brüsszel, 2004. november 4-5., 15. pont

⁹⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá

- Határellenőrzés és Migrációkezelés: A program az EU határellenőrzési politikájának és a migrációkezelésnek erősítését célozza meg, beleértve a határok biztonságának növelését (6) és a legális bevándorlás előmozdítását (7);
- Jogérvényesülés és Igazságügy: A program a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartásának fontosságát (8) emeli ki, és erősíti az igazságügyi együttműködést (9);
- Külső Dimenzió: Az EU az alapelvek és értékek terjesztését is hangsúlyozza a külső dimenzióban, különösen a harmadik országokkal való együttműködésben és a jogi együttműködésben (10).⁹⁵

Kutatásom szempontjából kulcsfontosságú történeti előzménynek tekintem, hogy az Amszterdami Szerződés megszületése – és annak madridi, valamint torinói előkészítése – már a schengeni vívmányok közösségi szintre emelése jegyében is történt. A szerződés megszületésével megkezdődött a schengeni eszme kiterjedése uniós szinten, mely később hozzájárult ahhoz, hogy a schengeni értékelések rendszere is egy komplex uniós mechanizmussá váljon. Az eszme tovább erősítése a tamperei és hágai programokban is megjelent.

1.3. A schengeni térség bővülése és Magyarország csatlakozása

A Schengeni övezet bővülése egy olyan folyamat, amely során egyre több európai ország csatlakozott a Schengeni Egyezményhez, amely lehetővé tette a belső határaikon a határellenőrzések megszüntetését.

A schengeni térség kiszélesedése, tagjai számának növekedése az 1990-es évektől gyakorlatilag folyamatossá vált. Az alapító tagok (Benelux államok, illetve Németország és Franciaország), illetőleg Portugália és Spanyolország 1995. március 26-tól alkalmazzák az egyezményt, Olaszország 1997. október 26-tól, míg Ausztria 1997. december 1-től. Görögország 2000. január 1-től vált a térség teljes körű tagjává.

2001. március 25-től több tagállamot érintő schengeni bővülés történt, ekkortól alkalmazza az egyezményt teljes körűen Dánia, Svédország, Izland, Norvégia és Finnország.

Magyarország a rendszerváltást követően az euroatlanti integráció felé orientálódott, és készen állt arra, hogy csatlakozzon a NATO-hoz, az Európai Unióhoz, ezzel együtt pedig a szabad,

⁹⁵ The Hague Programme: 10 priorities for the next five years. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-hague-programme-10-priorities-for-the-next-five-years.html#> Letöltés ideje: 2023.11.01.

belső határellenőrzés nélkülischengeni övezetbe is⁹⁶. A teljesjogú NATO tagságunk 1999. március 12-én, míg az uniós tagságunk 2004. május 1-jén valósult meg.

Mind a NATO, mind az uniós csatlakozás Magyarország számára jelentős mérföldkő volt, hiszen előbbi lehetővé tette az ország számára, hogy részt vegyen a NATO kollektív védelmi rendszerében és erősítse politikai és katonai együttműködését a szövetséges országokkal, utóbbi pedig megteremtette hazánk részvételét az Európai Unió gazdasági, politikai és jogi rendszerében, valamint az uniós döntéshozatali folyamatokban.

Azonban 2007. december 21-én jött el az a pillanat, amely időpont mérföldkövet jelentett a határellenőrzésben, ugyanis ekkor lett több kelet-középeurópai országgal a schengeni térség teljes jogú tagja, és szárazföldi schengeni belső határain a határellenőrzés, később pedig a légi határellenőrzésnél, a belső légi járatok határforgalom-ellenőrzése is megszűnt.⁹⁷ 2008. január 1-jétől kezdődően az addig önálló szervezetként funkcionáló magyar Határőrség integrálódott a Rendőrség szervezetébe és ezen időponttól kezdődően a *„Schengen által elvárt határbiztonsági rendszer működtetése a magyar rendőrség szervezeti keretei között kerül végrehajtásra.”*⁹⁸

Magyarország mellett 2007-ben Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Lettország, Litvánia és Észtország vált teljes jogú tagjává a térségnek. Ezen országok hasonlóan hazánkhoz, három évvel korábban, 2004-ben lettek az unió tagjai is, ahogyan Ciprus is („tízec” csatlakozása⁹⁹ az EU-hoz), azonban Ciprus azóta még nem lett tagja a schengeni övezetnek.

2008. december 12-től alkalmazza a schengeni vívmányokat Svájc, valamint 2011. december 19-től Liechtenstein is.

⁹⁶ Tózsza István – Sallai János: Geostratégia az EU délkeleti kapujában. Polgári Szemle, 14. évf. 4–6. szám, 2018, 240–254., DOI: 10.24307/psz.2018.1218

⁹⁷ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ és közbiztonság alakulására: doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. - Hadtudományi Doktori Iskola, pp. 4. Letöltés ideje: 2023.10.21.

⁹⁸ Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécs, 2015 (Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16), 221–231.. Pp. 221.

⁹⁹ Ritecz György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van. REGIO. 24. 109. 10.17355/rkkpt.v24i2.115. pp. 127.

Svájc, Liechtenstein, Norvégia és Izland ugyan nem tagjai az Európai Uniónak, az Unióval kötött ún. schengeni társulási megállapodásuk révén tagjai lehetnek a schengeni térségnek¹⁰⁰. Ezen országok gyűjtőneve Schengeni Társult Országok.

A Schengeni Társult Országok részvétele a schengeni vívmányokban és annak továbbfejlesztésében egyrészt lehetővé teszi a személyek szabad mozgása előtti akadályok felszámolását, másrészt az Európai Unió és Schengeni Társult Országok közötti együttműködés megerősítését a schengeni vívmányok hatálya alá tartozó területeken.

Írország és Ciprus uniós tagállamként nem teljeskörű schengeni tag, azonban részlegesen alkalmazza a schengeni vívmányokat. Előbbi 2021 márciusa óta hozzáfér a Schengeni Információs Rendszerhez, míg utóbbi esetében a Tanács 2023. áprilisában döntött a rendszer 2023. júliusától kezdődő alkalmazási jogosultságról.¹⁰¹

Horvátország 2019-től kezdődően már alkalmazta a schengeni vívmányok egyes részeit, különösen a rendőrségi együttműködéssel és külső határok ellenőrzéssel kapcsolatos egyes intézkedések körét, azonban teljeskörű schengeni csatlakozása 2023. január 1-jével valósult meg.

A schengeni térség legfiatalabb tagjai jelenleg Románia és Bulgária. Ezen két ország esetében a belső légi és tengeri határellenőrzések már 2024. március 31-én megszűntek, míg a belső szárazföldi határellenőrzések kivezetésére – és ezzel a két ország teljesjogú schengeni tagságára – 2025. január 1-től került sor.

A schengeni térség bővülése (a tagállami csatlakozások éve szerint)	
<i>Ország</i>	<i>Csatlakozás éve</i>
Belgium, Hollandia, Luxemburg, NSZK, Franciaország (alapító tagállamok)	1995
Portugália, Spanyolország	1995
Ausztria, Olaszország	1997
Görögország	2000
Dánia, Svédország, Izland (külön társulási megállapodás), Norvégia (külön társulási megállapodás), Finnország	2001
Csehország, Magyarország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Lettország, Litvánia és Észtország	2007
Svájc (külön társulási megállapodás)	2008
Liechtenstein (külön társulási megállapodás)	2011

¹⁰⁰ The meaning of 'association' under EU law - A study on the law and practice of EU association agreements (Study). Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2019\)608861](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2019)608861) Letöltés ideje: 2023.11.01.

¹⁰¹ A Tanács (EU) 2023/870 határozata (2023. április 25.) a schengeni vívmányoknak a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseinek a Ciprusi Köztársaságban történő alkalmazásáról

Horvátország	2023
Románia, Bulgária	2025

3. sz. ábra: a schengeni térség bővülése kronológia szerint. A szerző saját szerkesztése

Megállapítottam, hogy az uniós csatlakozások folyamánként a schengeni vívmányokhoz való csatlakozás az egyes országok esetében jelentősen felgyorsult a századfordulótól kezdve. Az Európai Unió tagországainak schengeni övezetében a határellenőrzés megszűnt, és a szabad mozgás elvének alkalmazása lehetővé tette a személyek, áruk és szolgáltatások szabadabb áramlását. Ezenkívül a légi határellenőrzés is megszűnt az érintett országok közötti repülőutakon, ami további kényelmet nyújt az utazók számára.

1.4. A schengeni térség napjainkban

A schengeni térség egyik fő rendeltetése, hogy az emberek szabadon mozoghassanak a 29 tagállamban. Ez magában foglalja a belső határellenőrzés nélküli utazást, a repülőtereken, tengeri és szárazföldi határokon egyaránt. Ezen kívül a schengeni szabályok alapján a harmadik országok vízumkötelezett állampolgárai, egyetlen, schengeni típusú vízummal utazhatnak a schengeni övezet valamely, célszágként megjelölt tagállamába.

A schengeni területnek mára már több mint 50 000 km hosszú külső határa¹⁰² van. Ennek a határnak mintegy 80%-a tengeri, további 20%-a pedig szárazföldi. A térség több száz schengeni repülőteret, tengeri kikötőt és szárazföldi határátkelőhelyet foglal magában.

A schengeni vívmányok hatálya alá tartozó Schengeni Határellenőrzési Kódex¹⁰³ (a továbbiakban: Kódex) a schengeni határokon a személyek határátlépésére irányadó közös szabályokat állapítja meg. E joganyag rendelkezései értelmében minden schengeni állam felelős a külső határainak ellenőrzéséért, az EU által meghatározott előírásoknak és ellenőrzési szintnek megfelelően. A Kódex meghatározza a határellenőrzés rendjét, a határellenőrzési eljárásokat, a határőrizeti hatóságok kötelességeit és jogait, valamint az EU területére történő belépés és kilépés feltételeit a Schengeni övezeten belül.

A Kódex 2016-tól hatályos, amikor hatályon kívül helyezte és felváltotta elődjét, az 562/2006/EK rendeletet (a továbbiakban: régi Kódex)¹⁰⁴. Mind a régi Kódex, mind a Kódex szabályokat tartalmazott és tartalmaz azon helyzetekre, amikor a tagállamok visszaállíthatják

¹⁰² A tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok

¹⁰³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

¹⁰⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határon átlépésére vonatkozó szabályokról szóló közösségi kódex (schengeni határookra vonatkozó kódex) megállapításáról

belső határaikon a határellenőrzést. Ennek értelmében a belső határok ellenőrzésének újra bevezetésére irányuló intézkedéseknek ideiglenesnek, kivételesnek és időben korlátozottnak kell lenniük. A belső határokon történő határellenőrzések újra bevezetését indokolhatja a globális (vagy csak a schengeni övezetre korlátozódó regionális), vagy nemzeti szintű, a közrendet és/vagy a belső biztonságot befolyásoló veszély¹⁰⁵.

1.5. A schengeni értékelési rendszer kialakulása

Az SVE 131-133. cikke dedikáltan foglalkozik az ún. Végrehajtó Bizottság létrehozásával, melynek fő feladata az egyezményben foglalt schengeni szabályok megfelelő végrehajtásának biztosítása, tiszteletben tartva a rá ruházott hatásköröket:

„(1) A Szerződő Felek ezen egyezmény végrehajtása céljából Végrehajtó Bizottságot hoznak létre.

(2) Az egyezmény által a Végrehajtó Bizottságra ruházott külön hatáskörök sérelme nélkül a Végrehajtó Bizottságnak az a fő feladata, hogy ügyeljen az egyezmény szabályszerű végrehajtására.”¹⁰⁶

Az SVE rendelkezik arról is, hogy a végrehajtó bizottságnak miniszteri szinten kell működnie, ahol minden részes állam egy fő képviselettel rendelkezik. A Bizottságban az adott felet az az illetékes miniszter képviseli, aki felelős az egyezmény végrehajtásáért és szükség esetén a miniszter munkatársai is (elsősorban szakértői szinten) részt vehetnek a tárgyalásokon.

A 132. cikk kimondja, hogy a végrehajtó bizottságnak egyhangú döntéseket kell hoznia, határozatok formájában. Ehhez kapcsolódóan az eljárási szabályokat saját magának kell megállapítania (emellett lehetősége van írásos döntéshozatali eljárás előírására is).

A felek írásban rögzítették azt is, hogy Végrehajtó Bizottság határozatainak kidolgozására a Végrehajtó Bizottság kisebb munkacsoportokat hozhat létre, amelyek tagjai az egyezmény részes feleinek kormányzati képviselőiből állnak. Ezek a csoportok az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos feladatokat végzik, és segítik a Végrehajtó Bizottságot az eljárások előkészítésében és egyéb tevékenységekben:

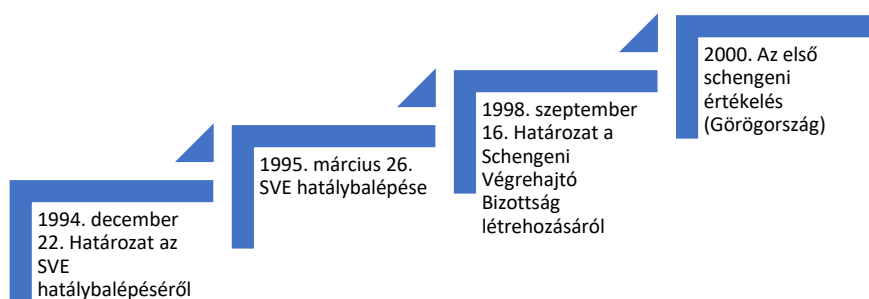
¹⁰⁵ Balla József, Kui László, Szele Tamás.: A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. - In: Belügyi Szemle, 2019. 67(7-8). p. 7-22. ISSN 2062-9494. pp. 8.

¹⁰⁶ Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 131. cikk

„(4) A határozatok előkészítésére vagy más feladatok ellátására a Végrehajtó Bizottság munkacsoportokat hozhat létre, amelyek a Szerződő Felek közigazgatásának képviselőiből állnak.”¹⁰⁷

A végrehajtó bizottság munkájához kapcsolódó határozatok tekintetében az egyik legkézenfekvőbb példa a schengeni egyezmény alkalmazásáról szóló döntés: az 1994. december 22-én Bonnban tartott ülése során a bizottság úgy határozott, hogy az SVE-t visszafordíthatatlanul alkalmazza 1995. március 26-tól kezdve.¹⁰⁸ Ennek eredménye lett a Végrehajtó Bizottság 1994. december 22-i határozata¹⁰⁹ az SVE hatálybaléptetéséről, mely rögzítette, hogy az SVE „teljes egészében 1995. március 26-án lép hatályba az eredeti aláíró államok, nevezetesen Belgium, Németország, Franciaország, Luxemburg és Hollandia, valamint a csatlakozó államok, Spanyolország és Portugália számára.”¹¹⁰

1998-ban jöhet a schengeni együttműködés hivatalosan még nem uniós szintű, hanem kormányközi együttműködés volt, azonban közösségi erőfeszítések és a kölcsönös bizalom érvényesülésének elősegítése érdekében, a Schengeni Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-án határozatot¹¹¹ fogadott el a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság (Állandó Bizottság) létrehozásáról (a továbbiakban: Schengeni Végrehajtó Bizottság).¹¹²



4. sz. ábra: mérföldkövek az első schengeni értékelésig. A szerző saját szerkesztése.

¹⁰⁷ Schengeni Végrehajtási Egyezmény 132. cikk

¹⁰⁸ A Schengeni Végrehajtó Bizottságnak a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló döntése - MEMO/95/57. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_95_57 Letöltés ideje: 2023.11.06.

¹⁰⁹ A schengeni vívmányok - A Végrehajtó Bizottság 1994. december 22-i határozata az 1990. június 19-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény hatálybalépéséről (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2).

¹¹⁰ A Végrehajtó Bizottság 1994. december 22-i határozata az 1990. június 19-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény hatálybalépéséről, 1. rész

¹¹¹ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.)

¹¹² Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle 11/1 pp. 287-306. , 2018. pp. 291.

A határozat kimondta, hogy a Schengeni Végrehajtó Bizottság felügyelete alatt létrejön egy olyan állandó bizottság, amelynek két fő feladata van. Először is, értékeli a Schengeni Egyezményhez csatlakozni kívánó államok, azaz a schengeni térség tagjelölt országok előkészületeit „*amelyek alapján igazolják, hogy a Schengeni Egyezmény gyakorlati alkalmazásának és a belső határokon történő ellenőrzések megszüntetésének minden előfeltétele teljesült*”.¹¹³

Az Állandó Bizottság másik nagy feladatköre pedig a schengeni szabályok betartásának ellenőrzése volt azon tagállamok esetében, amelyek már alkalmazzák az egyezményt, különös figyelmet szentelve a schengeni rendszer problémáinak azonosítására és megoldásának kidolgozására. Mindez kulcsfontosságú tényező – origó – a schengeni értékelések rendszerének kialakulásában, hiszen elsőként került sor olyan intézkedések elrendelésére, melyek az SVE-ből fakadó kötelezettségek ellenőrzésére irányultak.

Az elkülönülő feladatrendszer alapján, a schengeni típusú értékelések kivitelezésével megbízott Állandó Bizottság határozottan elismerte a közösségi felelősségvállalás fontosságát, amely a kölcsönös bizalom és a nemzeti érdekek képviselésén túlmutat. A Bizottság hangsúlyozott jelentőséget tulajdonított ennek, felismerve, hogy mind a schengeni térséghez történő csatlakozás előtti monitoring, mind a részes tagállamok tevékenységének értékelése létfontosságú a schengeni vívmányok szellemiségének hosszú távú fenntarthatósága érdekében.¹¹⁴

A határozatban a felek rögzítették azon schengeni típusú értékelési területeket is, amelyeket a végrehajtó bizottság által koordinált módon ellenőrizni kellett az egyezményt aláírni kívánó (tehát csatlakozni szándékozó) államok vonatkozásában. Ezen területek az alábbiak:

- Külső határokon történő ellenőrzések;
- Külső határőrizet;
- Vízumok
- Külföldiek mozgásával kapcsolatos feladatok, beleértve a jogellenesen tartózkodókkal szembeni intézkedéseket;
- Tartózkodási engedélyekkel, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos feladatok;

¹¹³ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.) 2. bekezdés

¹¹⁴ Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle 11/1 pp. 287-306. , 2018. pp. 291.

- Rendőrségi együttműködés;
- Kölcsönös bűnügyi jogsegély;
- Kábítószer-elleni küzdelem;
- Schengeni Információs Rendszer alkalmazása;
- A személyes adatok védelme;
- Kitoloncolási és visszafogadási politika;
- Intézkedések a repülőtereken belüli mozgással kapcsolatosan.¹¹⁵

A már schengeni tagok esetében rögzítésre került, hogy az Állandó Bizottság fő feladata a külső határokon felmerülő potenciális problémák azonosítása és olyan helyzetek felderítése, amelyek nem felelnek meg a Schengeni Megállapodás és az SVE célkitűzéseinek és szellemiségének. Ennek érdekében az Állandó Bizottság a vizsgált államnak és a Végrehajtó Bizottságnak részletes tájékoztatást kellett nyújtania a felmerült problémákról, javaslatokat téve az egyezmény hatékonyabb alkalmazására. Ezen kívül technikai javaslatokat is kellett tennie az ellenőrzések, a biztonság és a kölcsönös bűnügyi jogsegély, beleértve a kiadatást is, fejlesztése érdekében. Az ellenőrizendő területek köre az alábbiak szerint került meghatározásra:

- Külső határokon történő ellenőrzések;
- Rendőrségi együttműködés a már schengeni tagok határmenti területein;
- A Schengeni Információs Rendszer alkalmazása;
- A schengeni vízumkiadás körülményei (feltételei);
- A schengeni területen jogellenesen tartózkodó külföldiek tartózkodásának megszüntetésére hozott intézkedések;
- Kölcsönös bűnügyi jogsegély (kiadatás is).¹¹⁶

A schengeni tagok esetében megjelent az ún. monitorozás követelménye is, miszerint az Állandó Bizottság folyamatosan nyomon kellett követnie, hogy a külső határokat ellenőrző csoportok ajánlásai alapján intézkedések történtek-e, és ezek az intézkedések megfelelően kezelték-e a biztonsági hiányosságokat.

Az 1998-as határozatban¹¹⁷ lefektették az értékelő bizottság működésének legfontosabb szabályait is. Elvárás volt, hogy a bizottság rugalmasan és objektíven végezze feladatait,

¹¹⁵ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.) 2. fejezet

¹¹⁶ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.) 2. fejezet, 2. alfejezet

¹¹⁷ Loc. cit. 116.

együttműködjön az illetékes hatóságokkal, tiszteletben tartsa a nemzeti jogi és etikai normákat. Mindeközben hangsúlyos szerepet kapott a biztonság javításának ambíciója és az egyezményt alkalmazó többi állam érdekeinek védelmére, ezt tekintették közös célkitűzésnek.

Szabályozták a látogatások, szakértői feladatok, helyszínek és egyéb logisztikai teendők körülményeit is. Mindezen rendelkezéseket a kutatás során tételesen megvizsgáltam, rendszerbe szedtem és alábbiakban vizuálisan is szemléltetem.

A schengeni értékelő szakértői feladatkörök a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló határozat (1998. szeptember 16.) alapján	
<i>Csatlakozás előtt álló országok esetében</i>	<i>Már schengeni tagállam esetében</i>
1. <u>Ellenőrzések a külső határokon</u> - Külső tengeri és szárazföldi határokon a határellenőrzés végrehajtásának ellenőrzése - Repülőterek meglátogatása a schengeni rendszer alkalmazásának ellenőrzése céljából - A külső határok és bevándorlás ellenőrzéséért felelős központi hatóságok munkájának, koordinációs feladatának ellenőrzése; - A külső határon történő vízumkiadás gyakorlatának vizsgálata; - SIS működtetésének ellenőrzése - Külső határokon rendelkezésre álló technikai eszközök ellenőrzése - Az értékelt helyszíneken a schengeni feladatok ellátásához szükséges személyi állomány létszámának, képzettségének ellenőrzése; - A határokon be nem engedett vagy illegálisan ott tartózkodókkal szemben hozott intézkedések ellenőrzése; - Embercsempész-hálózatok elleni küzdelemmel szembeni fellépés vizsgálata; - Az értékelt tagállammal szomszédos országgal/országokkal való együttműködés ellenőrzése - A csatlakozni kívánó ország és a schengeni tagállamok hatóságai közötti közvetlen együttműködés és kapcsolatok	1. <u>Külső határellenőrzés és a külső határok őrizete</u> - A külső határátkelőhelyeken és köztes határszakaszokon folyó ellenőrzések és őrizet ellenőrzése - A külső határokon rendelkezésre álló technikai eszközök ellenőrzése - A személyi állomány létszámának és képzettségének ellenőrzése - A meglátogatott külső határokon az illegális bevándorlás és bűnözés elleni fellépés ellenőrzése - A határokon be nem engedett vagy illegálisan ott tartózkodókkal szemben hozott intézkedések ellenőrzése; - Embercsempész-hálózatok elleni küzdelemmel szembeni fellépés vizsgálata - Az értékelt tagállammal szomszédos országgal/országokkal való együttműködés ellenőrzése - A SIS felhasználásának értékelése a határállomásokon.
2. <u>Együttműködés a közös határokon a már schengeni tagállamokkal</u> - A napi együttműködés eredményességének értékelése a közös határokon, - A képesség és készség értékelése a közös határ menti együttes műveletek végrehajtására - A képesség és készség ellenőrzése az összekötő tisztviselőkkel való együttműködés végrehajtására és fejlesztésére,	2. <u>Együttműködés közös határokon már schengeni tagállamokkal</u> - Kétoldalú megállapodások értékelése, - A bünygyi továbbildözés és a megfigyelés joga gyakorlásának ellenőrzése, - A határon átnyúló együttműködés struktúráinak ellenőrzése, - A szervek közötti közvetlen együttműködés ellenőrzése,

- A schengeni külső határokkal szomszédos államokkal való együttműködés eredményességének értékelése - A rendőrség hozzáféréseinek értékelése az adatbázisokhoz és a képzettsége - A csatlakozás előtt álló ország és a schengeni államok hatóságai közötti közvetlen együttműködés és kapcsolatok értékelése - Azoknak az eszközöknek és személyi állomálynak létszámának ellenőrzése, amelyek a határok térségében a biztonsághoz hozzájárulnak.	- A határ menti térségben biztonsági célokra rendelkezésre álló eszközök és személyi állomány értékelése, - Az összekötő tisztviselők révén megvalósuló együttműködés értékelése
3. <u>A SIS, a Sirene Irodák, a berendezések és a személyes adatok védelme</u> - <i>Technikai szempontok:</i> i. A leendő SIS nemzeti rész minőségi, mennyiségi, működési, szervezeti és technikai kérdéseinek vizsgálata ii. Az információknak a nemzeti információs rendszerekből a SIS nemzeti részbe történő továbbítására használt technikai eszközök és eljárások vizsgálata iii. A SIS adatok helyszíni felhasználók számára való hozzáférhetővé tételének technikai eszközeinek vizsgálata iv. A SIS nemzeti rész technikai hozzáférhetőségének vizsgálata - <i>Az adatokkal és felhasználásukkal kapcsolatos szempontok:</i> i. adatrögzítési kapacitások ellenőrzése ii. a terminálok számának, működési állapotának ellenőrzése (a SIS adatok hozzáférhetősége a végfelhasználók számára), iii. a SIS-ben tárolt adatok felhasználására jogosult szervek alkalmazottainak képzésének értékelése, iv. a különböző figyelmeztető jelzések lehetőségeinek felhasználásának értékelése, v. a Sirene Irodák működési kapacitása (koordináció a szolgálatok között, válaszadási határidő).	3. <u>A SIS alkalmazásának ellenőrzése</u> - A nemzeti rendszerekből a SIS-be a történő adatbevitel értékelése - A SIS nemzeti rész és a Sirene Irodák technikai hozzáférhetőségének ellenőrzése, - A végfelhasználók hozzáféréseinek ellenőrzése a SIS adatokhoz, - A lejárt figyelmeztető jelzések törlése feltételeinek ellenőrzése, - A különböző figyelmeztető jelzések lehetőségei felhasználásának értékelése, - A SIRENE Irodák működési kapacitásának, válaszadási határidejének értékelése
4. <u>Vízumkiadás</u> - A vízumok kiadásának általános feltételeinek ellenőrzése - A vízumok kiadását megelőző konzultációkra vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése - A vízumok kiadása előtt a SIS-ben való keresésre vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése - A schengeni vízümbélyegek beszerzésére és a tárolási feltételekre vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése	5. <u>A schengeni vízumkiadás</u> - A vízumok kiadása előtti konzultációkra vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése - A schengeni vízumok kiadása előtt a SIS-ben történő keresésre vonatkozó rendelkezések ellenőrzése, - A korlátozott területi érvényességű vízumok (KTÉV-k) kiadásaának ellenőrzése (mennyiség, célcsoportok, okok figyelembevételével) - A schengeni vízümbélyegek beszerzésére és a tárolási feltételekre vonatkozó rendelkezések betartásának ellenőrzése

5. sz. ábra: A schengeni értékelő szakértői feladatkörök a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló határozat (1998. szeptember 16.) alapján. A szerző saját szerkesztése

Az Állandó Bizottságnak rendszeresen fel kellett keresni valamennyi schengeni tagállamot a Végrehajtó Bizottság által meghatározott sorrendben és időközönként. Feladatainak ellátása érdekében az állandó tagok kérhették a schengeni tagállamokat, hogy küldjenek ki ideiglenes szakértőket a bizottság hatáskörébe eső területen. Emellett úgy rendelkezik a határozat, hogy minden állam jogosult egy szakértőt kinevezni a hatásköri területeken.

Az értékelések eredményeiről meghatározták, hogy a bizottságnak minden esetben jelentést kellett készítenie, „*amelyet az Állandó Bizottság az illetékes munkacsoportokkal konzultálva állít össze.*”¹¹⁸ Amint az értékelő személyek elkészítették a jelentést, átadták a fogadó államnak (ellenőrzött félnek), amely ehhez véleményt fűzhetett. Rögzítették továbbá, hogy a jelentést és a tagállami véleményt az állandó bizottság elé terjesztik, amely megkísérel konszenzust kialakítani a két dokumentum között. A jelentésekből világosan ki kellett derülnie, hogy mely területeken teljesültek a célkitűzések és melyeken nem, valamint szerepelniük kellett az azokra a meghozandó intézkedésekre vonatkozó konkrét javaslatoknak, amelyek célja a helyzet orvoslása vagy javítása. A végső határozat meghozatalának felelőssége minden esetben a Végrehajtó Bizottságé volt.

A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a Schengen értékelésével és végrehajtásával foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról fontos lépés volt a schengeni rendszer fejlesztése és felügyelete terén. Ezt a döntést a schengeni vívmányok - a schengeni térségre vonatkozó szabályok és rendeletek - értékelésének és végrehajtásának fokozására irányuló igény vezérelte.

Kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy az Állandó Bizottság létrehozásához több tényező is vezetett:

- A schengeni térség az 1985-ös kezdeti létrehozása óta folyamatosan bővült (1998-ig négy országgal), és egyre több európai ország fejezte ki csatlakozási szándékát a schengeni megállapodáshoz. Az újonnan csatlakozóknak nemzeti politikáikat és gyakorlatukat összhangba kellett hozniuk a schengeni szabályokkal és előírásokkal;
- Következetes végrehajtás szükségessége: A schengeni térség megfelelő működésének biztosítása érdekében alapvető fontosságú volt a schengeni szabályok következetes és

¹¹⁸ A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.) 2. fejezet

hatékony végrehajtása valamennyi részt vevő országban. Ehhez szükség volt egy olyan egység létrehozására, amely figyelemmel kíséri és értékeli a szabályok betartását;

- Összetett jogi és eljárási keretrendszer: A schengeni vívmányok egyre bővülő összessége, amely számos szempontot lefed, beleértve a határellenőrzést, a vízumpolitikát, a rendőrségi együttműködést és az információmegosztást szintén indokoltta az egy olyan állandó bizottság funkcionálását, amely iránymutatást, támogatást és szakértelmet nyújt a szabályok következetes és hatékony végrehajtásához;
- A Schengeni Megállapodás alapelveinek biztosítása: A schengeni koncepció alapvető célja a belső határellenőrzések megszüntetése volt, a külső határok biztonságának megerősítése mellett. Ezen alapelvek fenntartásához elengedhetetlen volt a schengeni tagállamok közötti folyamatos vizsgálat és a közöttük való együttműködés.

A fentiekben rögzített tényezők együttes érvényesítése következtében egyre nőtt a későbbi Állandó Bizottság létrehozása iránti igény, mely végül a bizottságot létrehozó határozat elfogadásához és ez által a schengeni értékelési rendszer megszületéséhez vezetett.

A schengeni joganyagot újratárgyalás nélkül uniós jogba integráló Amszterdami Szerződés 1999. május 1-i hatálybalépésével az 1998-ban létrehozott Állandó Bizottság (kormányközi) az EU Tanácson belül az ún. schengeni értékelési munkacsoportra (Schengen Evaluation Working Group) lett.¹¹⁹ A Végrehajtó Bizottság feladatait tehát a Tanács vette át, az Állandó Bizottság szerepét pedig a Tanács schengeni értékelő munkacsoportja kapta, amely később a Tanács Schengeni Ügyek Munkacsoportjának schengeni értékelésekkel foglalkozó formációja (Scheval Munkacsoport) lett.¹²⁰ schengeni vívmányok végrehajtásának értékelése azonban ezt követően is kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozott¹²¹, míg az Európai Bizottság megfigyelőként vett részt az értékelésben.

Ebben a kialakulási folyamatban vizsgáltam az erősségeket, gyengeségeket, lehetőségeket és veszélyeket is, SWOT elemzés segítségével.

¹¹⁹ Yves Pascouau: The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock. EPC Policy Brief, 2012. pp. 1.

¹²⁰ Legacy of Schengen evaluation within the Council and its future role and responsibilities under the new mechanism (A Bel- és Igazságügyi Tanács következtetései), Brüsszel, 2014. december 5. pp.10.

¹²¹ Balla, J., Vájlók, L., Kui, L.: Theory and Practice of the Schengen Evaluation Mechanism. - In: Magyar Rendészet, 2019. 19(1). p. 15-33. pp. 17

A schengeni térség és az Állandó Bizottság (később schengeni értékelési munkacsoport) létrejötte		
Belső tényezők	Erősségek	Gyengeségek
	+ Folyamatos bővülés és integráció: + Egységes jogi és működési keretrendszer: + Együttműködések	– Komplex jogi és adminisztratív keretrendszer – Különböző nemzeti politikák és sajátosságok összehangolása – Integrációs folyamatok megfelelő fenntartása
Külső tényezők	Lehetőségek	Veszélyek
	+ Bővülés és integráció további országokkal + Technológiai fejlesztések alkalmazása + Európai együttműködés erősítése	– Külső fenyegetések és migrációs nyomás – Biztonsági kihívások

6. sz. ábra: SWOT elemzés: A schengeni térség kialakulása és az Állandó Bizottság (később schengeni értékelési munkacsoport) létrejötte. A szerző saját szerkesztése

Erősségek esetében a következőket azonosítottam:

- Folyamatos bővülés és integráció: A Schengeni Megállapodás 1985-ös aláírása, valamint az SVE 1995-ös hatályba lépése óta a térség dinamikusan nő, 2000-től pedig jelentősen felgyorsult, ami értékelésem szerint növeli az egységet és a közös piac átjárhatóságát
- Egységes jogi és működési keretrendszer: A szabályok és eljárások szigorú és következetes végrehajtása, valamint a végrehajtás ellenőrzése (a schengeni értékelések origója az Állandó Bizottság létrehozása, hiszen korábban nem volt ellenőrzési kötelezettség a schengeni szabályok végrehajtására) biztosítja a térség stabilitását és működőképességét.
- Együttműködések: az integráció révén a tagállamok közötti együttműködés erősödik.

Gyengeségek esetében a következőket azonosítottam:

- Komplex jogi és adminisztratív keretrendszer: az összetett schengeni szabályok rendszere és eljárási keretek túlzott adminisztratív terhet jelenthetnek,
- Különböző nemzeti politikák és sajátosságok összehangolása: az országok eltérő jogi és politikai folyamatai kihívást jelenthetnek az egységes végrehajtásban,

- Integrációs folyamatok megfelelő fenntartása: a bővülő rendszer fenntartása és az új tagállamok gyors és hatékony integrálása folyamatos kihívás, különösen az eltérő jogi és adminisztratív rendszerek miatt.

Lehetőségek esetében a következőket azonosítottam:

Bővülés és integráció további országokkal: új tagállamok csatlakozása növelheti a térség gazdasági és biztonsági erejét,

- Technológiai fejlesztések alkalmazása: az információmegosztás és folyamatos technikai-technológiai fejlődés növelheti a biztonságot és hatékonyságot,
- Európai együttműködés erősítése: A schengeni rendszer további bővítése és az együttműködések szorosabbá tétele növelheti a térség ellenállóképességét és biztonságát.

Veszélyek esetében a következőket azonosítottam:

- Külső fenyegetések és migrációs nyomás: A külső határok biztonságának kihívásai és a migrációs nyomás növekedése veszélyeztethetik a rendszer stabilitását,
- Biztonsági kihívások: A belső határellenőrzések nélküli rendszer növelheti a Biztonsági kockázatokat.

Az Állandó Bizottság 1998-as létrehozásától kezdve megkezdődtek az első schengeni értékelések. 1999-ben a schengeni térség már 9 tagot foglalt magában (Benelux államok, Németország, Franciaország, Portugália, Spanyolország, Olaszország, Ausztria), azonban ebben az időszakban még egyikük sem esett át schengeni típusú értékelésen. Az első, hivatalos schengeni értékelésnek alávetett ország Görögország volt – saját schengeni csatlakozását követően – 2000-ben. Erre vonatkozóan a Tanács 1999 végén határozatot¹²² hozott, melyben kimondta, hogy „2000-ben a Schengent Értékelő Munkacsoport megvizsgálja a schengeni vívmányok Görögországban történő teljes körű alkalmazását, és tanulmányozza az adott esetben szükségesnek bizonyuló intézkedéseket.”¹²³ Mindazonáltal még a görög schengeni csatlakozás előtt „látogatások történtek annak ellenőrzésére, hogy a személyzet létszámával és a rendelkezésre álló felszerelésekkel, a határellenőrzést és a határőrizetet végző szervek kiképzésével és az érintett szolgálatok közötti koordinációval kapcsolatos követelmények

¹²² A Tanács 1999. december 13-i 1999/848/EK határozata a schengeni vívmányok Görögországban történő teljes körű alkalmazásáról

¹²³ Loc. cit. 122.

kielégítő módon teljesülnek”¹²⁴. Azonban ezen látogatások még nem terjedtek ki valamennyi, a schengeni értékelésekhez meghatározott területre. A görögországi helyszíni ellenőrzések 2000 Görögország 2000. évi értékelését követően 2000-2001-ben az öt skandináv ország (Dánia, Norvégia, Svédország, Finnország és Izland) értékelése következett. Ezen országok közösen csatlakoztak Schengenhez, bár közülük kettő, Izland és Norvégia nem volt EU-tagállam, hanem az ún. schengeni társult országként, schengeni társulási szerződéssel csatlakozott a térséghez¹²⁵ (lásd: 1.3. fejezet). Az öt skandináv országnak kezdetben részletes kérdőívet küldtek és az általuk adott válaszokat rögzítették. Ezt követően ellenőrzés és értékelés céljából minden ezen országokat meglátogatták. 2000. május 29-én a Tanács megállapította, hogy a rendőrségi együttműködési és az adatvédelmi területeken a feltételek teljesültek. Emellett természetesen ellenőrizték a külső határellenőrzés végrehajtását, illetve a SIS alkalmazási lehetőségeit is, amelyekhez kapcsolódóan további ellenőrzéseket és végrehajtandó feladatokat irányoztak elő az értékeléseket követő időszakban.¹²⁶

Az alfejezetben vizsgált, első generációs schengeni értékelési folyamatok mélyebb elemzése érdekében megvizsgáltam Magyarország schengeni csatlakozási folyamatát, hangsúlyt fektetve a csatlakozáshoz szükséges schengeni értékelésekről, melyek a korábbiakban vizsgált, az Állandó Bizottság feladatai közé tartozó azon kritériumrendszer alapján zajlottak (lásd: 5. sz. ábra rendszerezés).

1997. július 15-én az Európai Bizottság közzétette hivatalos véleményét¹²⁷ Magyarország EU csatlakozási kérelméről¹²⁸, melyet hazánk 1994 március 31-én nyújtott be az Európai Bizottság részére. Ebben többek között rögzíti, hogy Magyarországnak a következő években különös figyelmet kell fordítani a határellenőrzésekre, menedékkérők kezelésére, vízumpolitikára és a szervezett bűnözés elleni küzdelemre. Ennek kiemelése véleményem szerint azért releváns, mert a Magyarország által nem csak az unióhoz, hanem az SVE-hez való csatlakozás iránti szándékot is tükrözi.

Az SVE-hez történő csatlakozási szándékot Magyarország esetében azért tartom fontosnak kiemelni, mert az SVE-hez csatlakozás szándéka az unióhoz való csatlakozás kontextusában

¹²⁴ Loc. cit. 122.

¹²⁵ Ulrich, Stein & Nøkleberg, Martin & Gundhus, Helene. (2020): Schengen evaluation: An educational experience the example of Norway. ISBN: 978-82-7808-151-8. pp. 15.

¹²⁶ A Tanács határozata (2000. december 1.) a schengeni vívmányok Dániában, Finnországban és Svédországban, valamint Izlandon és Norvégiában történő alkalmazásáról

¹²⁷ Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. DOC/97/13 Brussels, 15th July 1997

¹²⁸ Hungary's application for accession to the European Union (31 March 1994).

1994-ben még nem volt magától értetődő, hiszen ekkor még nem létezett az az Amszterdami Szerződés (lásd: 1.2. alfejezetben vizsgált folyamatok), mely a schengeni joganyagot az uniós jog részévé tette. Magyarország azonban kijelentette szándékát, hogy csatlakozik a . Felhívta az intézményi és technikai együttműködés, különösen a határőrizet területén, ahol jelentős pénzügyi forrásokat fordítanak a korszerűsítésre és fejlesztésre.

Habár a keleti EU bővítés részeként 2004-ben Magyarország az uniós külső határországa lett¹²⁹, a schengeni vívmányokhoz történő teljes csatlakozás később történt meg. Tekintettel, hogy hazánk Csehországgal, Észtországgal, Lettországgal, Litvániával, Máltával, Lengyelországgal, Szlovéniával és Szlovákiával közösen készült fel a schengeni csatlakozásra az uniós csatlakozást követően, ennek megfelelően közös „kalapban” kezelték ezen országokat a csatlakozást validáló schengeni értékelések során is. Megvizsgáltam, hogy a az értékelési folyamatok ütemezése az alábbiak szerint alakult:

- 2005. júniusa és 2005. decembere között: átfogó kérdőívek küldése az érintett országok részére, mely kiterjedt többek között a csatlakozáshoz szükséges intézményi struktúrák, feladatok elosztásának, felkészültségi szintjének, munkaerő összetételének felmérésére. A kérdések megválaszolására 2005. december 1-jei határidőt határozott meg a Tanács.
- 2005. decembere és 2006. januárja között minden vizsgálendő tagállamnak lehetőséget biztosítottak, hogy röviden bemutassák az értékelendő területeken való sajátos helyzetüket a Scheval Munkacsoport keretében.
- 2006. januárja és októbere között: az értékelő látogatások végrehajtása valamennyi értékelési területen, kivéve a Schengeni Információs Rendszer alkalmazását;
- 2006. novemberében: a látogatások kiértékelése és megvitatása a Scheval munkacsoportban
- 2007. áprilisa és szeptembere között: végleges kiértékelések elvégzése, a Schengeni Információs Rendszer alkalmazásának értékelése, döntés a schengeni csatlakozásról.¹³⁰

Hazánk esetében először 2006. február 15-19. között került sor értékelésre a rendőrségi együttműködés terén, majd 2006. március 5-7. között az adatvédelem terén. Ezt követte a szárazföldi határokon való tevékenységek 2006. május 19-28 közötti, valamint a légi határellenőrzés 2006. június 22-25-i értékelése. A vízummal kapcsolatos ellenőrzésekre 2006.

¹²⁹ Fejes Zsuzsanna; Sallai János; Soós Edit; Vájlok László; Tóth Judit: Schengenre hangolva. Külügyminisztérium, Budapest. (2007) ISBN 9789637038327. pp. 12.

¹³⁰ Schengen evaluation of the ten new Member States (Schengen Evaluation Working Party note). Brussels, 12 May 2005, 7638/2/05 REV 2

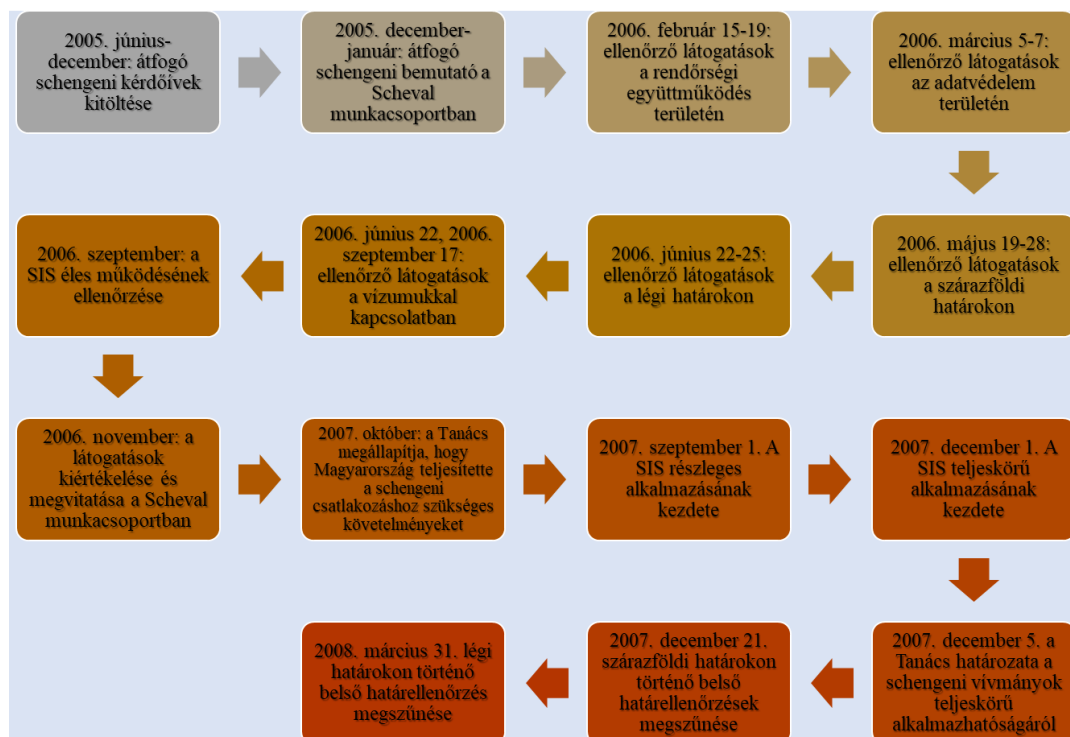
június 22-én Kijevben és 2006. szeptember 17-én Belgrádban került sor, míg a Schengeni Információs Rendszer éles alkalmazását 2007. szeptemberében ellenőrizték.

2007. októberében a Tanács megállapította, hogy az értékeléseket követően „*az érintett tagállamok összességében megmutatták, hogy kellően felkészültek a schengeni vívmányoknak (...) eredményes alkalmazására. Ennek alapján adottak (...) az ellenőrzések megszüntetését a szárazföldi és tengeri belső határokon 2007. december 21-től, a légi határokon pedig 2008. március 30-tól lehetővé tevő határozat meghozatalának előfeltételei*”¹³¹. Ezen nyilatkozat már teljes mértékben lehetővé tette hazánk schengeni csatlakozását, ami az előirányzott időponttól kezdődően meg is valósult.

A magyar schengeni csatlakozásról szóló határozatot¹³² a Tanács 2007. december 6-án fogadta el. Ezen határozat nem csak a szárazföldi és légi belső határellenőrzések magyarországi feloldását, hanem a szeptember 1-től hazánk által részlegesen alkalmazott SIS teljeskörű alkalmazását is előírta, 2007. december 1-től.

¹³¹ Tervezet – A Tanács következtetései a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak a schengeni vívmányok valamennyi rendelkezésének végrehajtására való felkészültségére vonatkozó értékelés lezárásáról, az újbóli látogatások eredményéről és a SIS-szel kapcsolatos rendelkezésekről. Brüsszel, 2007. október 26. 13931/1/07

¹³² A Tanács határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról. (2007/801/EK). Brüsszel, 2007. December 8.



7. sz. ábra: Magyarország schengeni csatlakozásának értékelési folyamata és a csatlakozáshoz vezető út legfontosabb állomásai. A szerző saját szerkesztése

Megvizsgáltam és megállapítottam, hogy egyedül Magyarország, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia közös, 2006-2007-es schengeni csatlakozási folyamata esetében csak hazánk esetében nem volt szükség ismételt vizsgálatokra (újra látogatásokra). A Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. december 4-5-én elfogadott következtetéseiben foglalt ajánlások nyomán követése, amely ajánlásokról a szükséges nyomonkövetési dokumentációkat Magyarország a Scheval Munkacsoport számára rendszeresen benyújtotta¹³³, kielégítőnek minősült.

1.6. A komplex értékelési mechanizmus létrejöttének vizsgálata

A schengeni értékelések rendszere, mint komplex mechanizmus kialakulása (mely kutatásom részét képezi) szempontjából fontos mérföldkőként azonosítom, hogy az ezredfordulótól kezdődően – tehát az első tényleges schengeni értékelésektől kezdve – folyamatos konzultációk indultak a schengeni értékelésben érintett felek, különösen az Európai Bizottság és a tagállamok között annak érdekében, hogy feltárják, hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a schengeni értékelési folyamatokat. Különösen a belső határok ellenőrzésének megszüntetése utáni schengeni vívmányok helyes alkalmazásának ellenőrzése kapcsán merült fel több nyitott kérdés

¹³³ Council Conclusions on Schengen Evaluation on New Member States 2827th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting. Brussels, 8 and 9 November 2007. Annex I.

is. Értékelésem alapján a legfőbb „gyengeségek” és prioritások (ezek tényére vonatkozóan egyetértés született) az alábbi öt területen mutatkoztak meg:

1. Hiányoznak a világos szabályok az értékelések összhangjára és gyakoriságára vonatkozóan és nem alakult ki az előre nem bejelentett látogatások gyakorlata sem (szabályozás és gyakorlati kivitelezés közti inkoherencia), ezért egységes és átlátható, gyakorlati szinten megvalósítható szabályrendszerre van szükség;
2. Az aktuális értékelési rendszer nem hozza kellőképpen érvényre a Bizottság felelősségét, amit a szerződések öreként vállal az első pillér¹³⁴ (Európai Közösségek) keretein belüli ügyek kezelésében (Bizottság szerepének kérdése),
3. Szükséges volna kidolgozni egy olyan módszert az értékelésekre, amely magában foglalja az értékelendő ország vizsgálandó területeinek kockázatelemzését is, amely segítene az értékelő személyzet számára célorientált ellenőrzéseket végezni, valamint segítene meghatározni az adott ország számára a további, prioritásként kezelendő területeket (kockázatelemzés-alapú megközelítés).
4. Az értékelőknek nagy szakértelemmel (megfelelő jogi ismeretekkel és gyakorlati tapasztalattal) kell rendelkezniük, a résztvevő szakértők számát célszerű előre pontosan meghatározni (értékelők minőségi és mennyiségi összhangja);
5. Szükség van a helyszíni vizsgálatok utáni ajánlások nyomon követését értékelő mechanizmusok (monitoring tevékenységek rendszerének) javítására. Emellett alkalmazkodni kell a tagállamok közötti eltérésekhez, amikor a hiányosságok kijavítására tett intézkedések és a meghatározott határidők megváltoznak (utánkövetési rendszer javítása).¹³⁵

Emellett a kutatásom korábbi szakaszában már ismertetett Hágai Program keretében az Európai Bizottság felkérést kapott, hogy *„a tagállami szakértők teljes körű bevonásának biztosítása érdekében – a belső határok ellenőrzésének megszüntetését követően azonnal nyújtson be javaslatot a fennálló schengeni értékelési mechanizmus felügyeleti mechanizmussal történő kiegészítésére vonatkozóan, beleértve az előre be nem jelentett ellenőrzéseket is.”*¹³⁶

¹³⁴ Az 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződéssel kialakított hárompilléres Európai Unió a Lisszaboni Szerződés (2007) hatálybalépésével, 2009. december 1-jével szűnt meg

¹³⁵ Javaslat: a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról. /* COM/2009/0102 végleges - CNS 2009/0033 */

¹³⁶ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról. COM/2010/0624 végleges

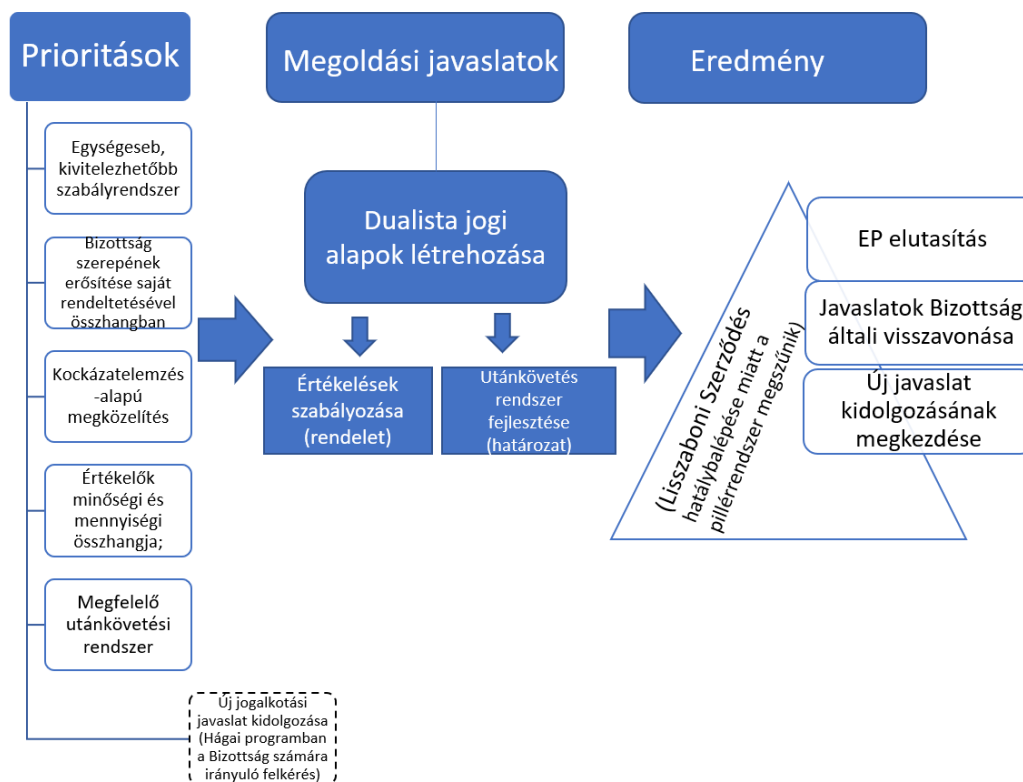
A Bizottság 2009 március 4-én két javaslatot is elfogadott a schengeni értékelés felülvizsgált mechanizmusáról annak érdekében, hogy választ adjon a hiányosságokra és a Hágai Program ehhez kapcsolódó kéréseire és beilleszthesse a schengeni értékelési mechanizmust a közösségi jogrendszerbe. Előbbi (2009. március 4.) egy olyan tanácsi rendelet elfogadására irányult, amely egységes és strukturált jogi keretet teremt a schengeni vívmányok helyes alkalmazásának értékelésére. Utóbb egy határozatjavaslat is napvilágot látott, amely egy értékelési mechanizmust hoz létre a schengeni vívmányokat az EU jogrendszerének részét képező elemeinek alkalmazásának nyomon követésére.

A Bizottság 2009-ben tehát egy kettős (dualista) jogi alapon (egy tanácsi rendeleten és egy határozaton) nyugvó értékelési mechanizmust képzelt el. Vizsgálatom során megállapítottam, hogy ezen, dualista jogszabályi megközelítésre az akkor még három pilléres uniós rendszer miatt volt szükség, hogy a schengeni együttműködés valamennyi területe jogilag lefedésre kerüljön (első pilléres rendelet, harmadik pilléres határozat).

Az Európai Parlament 2009 októberében azonban elutasította ezeket a javaslatokat, tekintettel arra, hogy *„a Bizottságnak bele kellett volna vonnia az együttdöntési eljárás hatálya alá tartozó javaslatok elfogadásába”*¹³⁷. Ezen kívül, a Lisszaboni Szerződés¹³⁸ 2009. december 1-jei hatálybalépését követően a Bizottság vissza is vonta ezen javaslatokat a pillérrendszer megszűnése miatt.

¹³⁷ Loc. cit.136.

¹³⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá



8. sz. ábra: az első törekvések egy egységesebb schengeni értékelési rendszer kialakítására. A szerző saját szerkesztése

A Hágai program megvalósulása után¹³⁹, a 2009-ben elfogadott Stockholmi Programban¹⁴⁰ megjelenik, hogy „továbbra is kulcsfontosságú lesz a schengeni térség értékelése, amelyet ezért fejleszteni kell (...)”¹⁴¹. Következésképpen, a schengeni értékelések hatékonyságának fejlesztése a fent vizsgált prioritások mentén, továbbra is releváns célkitűzés maradt. Ezzel összefüggésben szoros egyetértés volt abban is a tagállamok és az Unió intézmények között, hogy a szakértői értékelések kormányközi rendszerére támaszkodó schengeni értékelési szisztéma nem elég erős ahhoz, hogy minden hiányosságot hatékonyan orvosoljon.

Az Európai Bizottság 2010. november 16-án fogadta el az egységes, a Tanács által jóváhagyott rendeleten nyugvó, a teljeskörű schengeni értékelési mechanizmusra irányuló javaslatát. A javaslat részét képezte annak a kettős schengeni reformcsomagnak, amely egyrészt

¹³⁹ Sallai János: A schengeni folyamat, és jövője. In: Rajnai, Zoltán; Fregán, Beatrix; Marosné, Kuna Zsuzsanna (szerk.) 7. Báthory-Brassai konferencia. Tanulmánykötet 1. Budapest, Magyarország : Óbudai Egyetem, Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar (2016) 492 p. pp. 683-692.

¹⁴⁰ A Hágai Programot felváltó, a 2010 és 2014 közötti időszakban a szabadság, biztonság és jog térségének továbbfejlesztését célzó program, melyet az Európai Tanács a 2009. december 10-11-i ülésén fogadott el.

¹⁴¹ A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. Az Európai Tanács által 2009. december 10–11-én elfogadott 17024/09. tanácsi dokumentum

tartalmazta az imént említett előterjesztést, másrésztől javaslatot tett¹⁴² az azóta már hatályon kívül helyezett 562/2006/EK rendelet (korábbi Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) módosítására is.

A két jogi javaslatot kiegészítette egy bizottsági közlemény¹⁴³ is, mely a konkrét jogszabályi intézkedések indokoltságának és megalapozottságának ad hangot azáltal, hogy „*a schengeni együttműködés alapjai szilárdak, azonban a közelmúlt fejleményei rámutattak annak szükségére, hogy a schengeni térség hatékonyan tudja kezelni a külső határokon mutatkozó hiányosságok, illetve a tőle független külső tényezők miatt rá háruló terheket*”¹⁴⁴.

A rendeletjavaslat első alkalommal történő szakpolitikai-stratégiai (tagállami miniszteri szinten való) áttekintésére és megvitatására 2011. decemberében került a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén. Ekkor még nem került sor ún. általános politikai megközelítésre¹⁴⁵, azonban a Tanács továbbra is szorgalmazta, hogy hatékony és megbízható nyomon követési és értékelési rendszert jöjjön létre, amelynek uniós szintűnek kell lennie és a tagállamok, a Bizottság és az illetékes ügynökségek szakértőinek bevonásával kell működnie.

Az uniós politikai szintű egyetértés hivatalos kinyilvánításához további fél évet kellett várni a Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. júniusi üléséig. E találkozó kulcsfontosságú volt a schengeni térség kormányzását illetően, ugyanis nem csak a schengeni értékelési és monitoring mechanizmust létrehozó rendelettervezet terén született általános politikai megközelítés, hanem a Schengeni Határellenőrzési Kódex módosítását illetően is.

Az általános megközelítés mellett a Tanács egyhangúlag döntést hozott arról is, hogy a javaslat jogalapját az Európai Unióról szóló Szerződés¹⁴⁶ (EUMSZ) 77. cikk (2) bekezdésének e) pontjáról az EUMSZ 70. cikkére változtatja. Mindez azt jelentette, hogy nem kívánta a Parlamenttel közösen (rendes jogalkotási eljárás keretében) meghozni a rendeletet, hanem saját hatáskörben.

¹⁴² Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról. 6161/4/12 REV 4

¹⁴³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Schengen Governance - Strengthening The Area Without Internal Border Control. COM(2011) 561 final

¹⁴⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Schengeni Igazgatás - A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése. COM/2011/0561 végleges

¹⁴⁵ Az általános megközelítés tanácsi szintű politikai megállapodás, amely azalatt az időszak alatt fogadható el, amíg meg nem születik az Európai Parlament első olvasatban kialakított álláspontja

¹⁴⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012/C 326/01

A Tanács ezzel összhangban továbbá úgy határozott, hogy önkéntes alapon konzultál az Európai Parlamenttel annak biztosítása érdekében, hogy a Parlament véleményét a Tanács a lehető legteljesebb mértékben, minden szempontból figyelembe vegye, mielőtt a Tanács elfogadja a végleges szöveget.

A tárgyalások a Tanácson belül, illetve a Tanács és a Bizottság között gördülékenyebben zajlottak, mint a Tanács és az Európai Parlament között. A jogi eljárásból az imént említett jogalpmódosításra vonatkozó tanácsi döntés végett némileg kiszorított Európai Parlament ugyanis azt helyezte kilátásba, hogy megsemmisítési eljárást¹⁴⁷ indít az értékelési mechanizmust módosító jövőbeli rendelet ellen, és a kölcsönös, őszinte együttműködés elvének Tanács általi megsértésére hivatkozva egy évre befagyasztja a Tanáccsal folytatott megbeszéléseket.¹⁴⁸

Az Európai Parlament által kilátásba helyezett retorzió azonban végül nem valósult meg. Értékelésem szerint ennek legfőbb oka, hogy az Európai Parlament mérlegelte a Tanácsban a tagállamok közötti egyetértés (melynek megjelenítője a 2012-es általános megközelítés) és a részéről felmerülő aggályok súlya közötti egyensúlyt és ennek fényében hozott döntést a rendelet elfogadásáról. Erre utal, hogy 2013. október 7-én a Tanács az Európai Parlamenttel szoros együttműködésben *„elfogadta a schengeni kormányzással kapcsolatos jogalkotási javaslatokat, nevezetesen a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról szóló rendeletet (...), valamint a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló rendeletet”*¹⁴⁹.

Véleményem szerint a javaslat későbbi elfogadásához az is hozzájárult még egyfajta stratégiai mozgatórugóként, hogy az Európai Tanács 2011-ben megerősítette, hogy *„eredményes és megbízható nyomon követési és értékelési rendszer szükséges. A jövőbeli schengeni értékelési*

¹⁴⁷ A megsemmisítés iránti kereset egyike azon kereseteknek, amelyeket az Európai Unió Bírósága előtt lehet indítani. A felperes ezzel a keresettel kérelmezheti az Európai Unió adott intézménye, szerve vagy hivatala által elfogadott jogi aktus megsemmisítését.

¹⁴⁸ Yves Pascouau: The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach (Discussion Paper). European Policy Centre, December 2013.

¹⁴⁹ Sajtóközlemény: a Tanács 3260. ülése, Bel- és Igazságügy, Luxembourg, 2013. október 7. és 8. 14149/13. Pp. 15.

mechanizmus biztosítani fogja az uniós vívmányokon alapuló kritériumok megerősítését, kiigazítását és bővítését.”¹⁵⁰

1.7. A schengeni értékelések komplex mechanizmusának (az értékelések második generációja) felépítése és működési elvei

A többévig tartó jogi procedúra után hivatalosan is megszületett a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus (a továbbiakban: Scheval) jogi alapja, mely a Tanács 1053/2013/EU rendeletében¹⁵¹ (a továbbiakban: Scheval rendelet) öltött testet. A rendelet 2014. novemberében lépett hatályba. Véleményem szerint ez jelenti kezdetét a második generációs schengeni értékeléseknek, valamint ez tekinthető az első komplex mechanizmusnak az értékelések történetében. Az új rendelet megszületésével a régi, kormányközi alapú, a Bizottság kevésbé jelentős bevonásával megvalósuló értékeléseket egy egységes uniós rendelet váltotta fel, mely rendszerként tekintett az értékelésekre és megerősítette a Bizottság szerepét-

A Scheval rendelet úgy aposztrofálta a Scheval lényegét, elengedhetetlen egy olyan értékelési rendszer létrejötte, amely valós képet tud adni az abban érintett tagállamok ezirányú tevékenységéről, ebből kifolyólag arról, hogy az értékelt tagállam valóban hozzáadott értéket képvisel-e a schengeni térség megfelelő működése és biztonságának garantálása dimenziójában.¹⁵² A rendelet kimondta, hogy „a schengeni vívmányok gyakorlati alkalmazása során egységes, magas szintű normáknak kell érvényesülniük, és a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térséghez tartozó tagállamok között magas szintű kölcsönös bizalomnak kell fennállnia”¹⁵³, melyhez egy „testreszabott” és egyedi értékelési rendszert szükséges létrehozni.

1.7.1. Célok és értékelési területek

A rendelet értelmében a schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus kettős célt szolgált. Egyrészt biztosítani akarta a schengeni vívmányok alkalmazásának átfogó értékelését és ellenőrzését a vívmányokat egészben vagy részben alkalmazó ún. schengeni tagállamok – például hazánk – esetében. Másrészt kiterjedt a schengeni feltételek teljesítésének

¹⁵⁰ Az Európai Tanács 2011-ben. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2012. ISBN 978-92-824-3445-1 doi:10.2860/40319 pp. 52.

¹⁵¹ Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

¹⁵² Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, Budapest, 2018/11 (1), 290. o.

¹⁵³ Loc. cit. 117.

ellenőrzésére is azokban a tagállamokban, ahol még nem született határozat a schengeni keretek teljes vagy részleges alkalmazásáról.

A Scheval rendelet megerősítette, hogy az objektív és pártatlan értékeléseket a tagállamoknak a Bizottsággal együttműködve kell elvégezniük, és a Bizottságra, azon belül pedig különösen a Schengeni Bizottságra bízta a korábban kormányközi határozatokon keresztül végzett feladatok egy részét. A Schengeni Bizottság (Schengen Committee) az Európai Bizottság koordinációjával működő, a tagállamok képviselőit is magába foglaló szakértői testület, melynek elsődleges feladata a schengeni szabályok alkalmazásának felügyelete és koordinációja, valamint a tagállamok által a Schengenhez kapcsolódó politikák végrehajtásának értékelése. Üléseit és feladatait a Bizottság Migrációs és Belügyi Főigazgatóságának Schengen, Határok és Vízumok Igazgatóságán belüli Schengeni Irányításért felelős Egység koordinálja.

A Scheval rendelet az értékelendő schengeni jogalkalmazási területeket az alábbiak szerint határozta meg:

- Külső határok igazgatása;
- Vízumpolitika;
- Schengeni Információs Rendszer;
- Adatvédelem;
- Rendőrségi együttműködés;
- A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés¹⁵⁴

Az értékelési területek átfogó dimenziókat fednek le. A külső határigazgatásnak stratégiai jelentősége van az országok biztonságának és stabilitásának fenntartásában, különös tekintettel a migráció, az illegális bevándorlás, a terrorizmus és más határokon átnyúló kihívásokra. Az európai integrált határigazgatási rendszer, amely a négylépcsős beléptetés-ellenőrzési modellen alapul, magában foglalja azokat az intézkedéseket, amelyeket harmadik országokban hajtanak végre, a szomszédos harmadik országokkal való együttműködést, a schengeni külső határokon végzett határellenőrzést, a kockázatelemzést, valamint a schengeni térségben tett intézkedéseket és a visszaküldési tevékenységet. Ha a rendszer minden eleme egységes elvek

¹⁵⁴ Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről, 4. cikk (1) bekezdés

alapján valósul meg mind a schengeni, mind a nemzeti szinteken, akkor garantálható a schengeni belső határok ellenőrzése nélküli térség "megőrzése".¹⁵⁵

A schengeni vízumpolitika szabályozza, hogy a harmadik országokból érkező állampolgárok miként kaphatnak vízumot a schengeni térségbe történő belépéshez. A három hónapot meg nem haladó, rövid távú tartózkodások esetén, az ún. schengeni vízum kiadása révén létrejött a kölcsönös elismerés rendszere. Ennek értelmében a schengeni térség minden tagállama alapvetően elismeri a bármely schengeni tagállam által kiállított vízumot.¹⁵⁶ Az uniformizált feltételek összességét pedig a Vízumkódex¹⁵⁷ rendelet tartalmazza. Mindemellett az Unió számos harmadik országgal vízummentességi és vízumkönnyítési rendszert folytat, melynek értelmében vízum nélkül léphetnek a schengeni övezetbe a biometrikus útlevelel nem uniós birtokosai, rövid távú tartózkodás céljából. A vízumkönnyítés keretében¹⁵⁸ pedig könnyített eljárások vehetők igénybe ugyanezen kategória és ugyanezen rövid tartózkodások esetében.

A Schengeni Információs Rendszer (SIS) a térség tagállamai közötti nagyméretű informatikai rendszere, melynek célja, hogy támogassa a határellenőrzést, az információk gyors cseréjét és a belügyi együttműködést a Schengeni térség országai között. A rendszer azért jött létre, hogy elősegítse a határellenőrzés nélküli belső térséget, ugyanakkor hatékonyan kezelje az esetleges veszélyeket és bűnözést. Ezen nagyméretű információs rendszerhez való hozzáférést általában kizárólag a tagállamok határvédelmi, vámellenőrzési, vízumkiadási, valamint gépjármű nyilvántartási feladataival megbízott rendőrségi és igazságügyi hatóságai élvezik¹⁵⁹. Az SIS 1995-ös indulása után 2013-ban átadta helyét a modernizált SIS II rendszernek.

Az uniós adatvédelem az Európai Unió által kialakított adatvédelmi keretrendszerre utal, amelynek célja a személyes adatok védelmének biztosítása az EU területén. A legjelentősebb

¹⁵⁵ Balla József - Kui László - Szatmári Adrienn - Szele Tamás - Vájlók László (2020): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest. Pp. 6.

¹⁵⁶ Tóttós Ágnes: A harmadik országbeli állampolgárok Európai Unión belüli mobilitása. Magyar Rendészet 2014/1. 99–105. ISSN 1787-050X (online) Pp. 101.

¹⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex)

¹⁵⁸ Visa Policy, 23 June 2025. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en Letöltés ideje: 2025. szeptember 10.

¹⁵⁹ Halász Viktor: A Schengeni Információs Rendszer bemutatása – különös tekintettel a tárgykörökre vonatkozó rendelkezésekre. Határrendészeti Tanulmányok 2017/1. szám. HU ISSN 2061-3997 (Online) Pp. 33.

jogszabály ezen a területen az Európai Unió Általános Adatvédelmi Rendelete (GDPR)¹⁶⁰, amely 2018. május 25-én lépett hatályba.

A rendőrségi együttműködés az Európai Unió tagállamainak közötti rendőri együttműködési mechanizmusokra utal. Az Unió ugyanis rendelkezik olyan eszközökkel és programokkal, amelyek segítik a tagállamokat az együttműködésben a bűnözés elleni küzdelemben és a közbiztonság fenntartásában. Számos uniós ügynökség részt vesz a rendőrségi együttműködésben. Az Europol – Európai Rendőrségi Hivatal – az EU tagállamok rendőri hatóságaival együttműködve dolgozik a bűnözés elleni küzdelemben¹⁶¹. Az Eurojust (az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége) az európai ügyészi együttműködést szolgálja, segíti az EU tagállamok ügyészeinek közötti kapcsolatokat és információcserét a bűnügyi ügyekben. A Frontex (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség) pedig az EU külső határainak védelmét segíti, összehangolja a határellenőrzési tevékenységeket és segítséget nyújt a tagállamoknak az illegális migráció és más határra vonatkozó kihívások kezelésében. A Scheval rendőrségi együttműködésekre vonatkozó ellenőrzései kiterjednek az ezen szervekkel való együttműködés meglétére, szintjére és minőségére is.

Az igazságügyi együttműködés a büntetőügyek terén azon az alapelven nyugszik, mely szerint a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerése kulcsfontosságú. Emellett olyan intézkedéseket is magában foglal, melyek a tagállamok jogszabályainak közelítését célozzák meg különféle területeken. Az Európai Unió harmadik országokkal való együttműködésében a büntetőügyek terén az Eurojust és az Europol szerepe kiemelkedő fontosságú. Ezek a szervezetek aktívan vesznek részt a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemben. Ezenkívül, kiemelt jelentősége van azoknak a megállapodásoknak, melyeket az EU köt a különböző harmadik országokkal az együttműködések előmozdítására. Ezáltal a Közösség büntetőügyek terén folytatott nemzetközi együttműködésre vonatkozó célkitűzése nemzetközi szinten valósulhat meg¹⁶².

A fentiekben felsorolt, tematikusan meghatározott területek lefedni kívánták a schengeni térség működésének alapjául szolgáló szabályrendszerek összességét, figyelembe véve annak

¹⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

¹⁶¹ Hegyaljai Máttyás: Europol 25, Magyarország 20. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-) 72 : 9 pp. 1637-1647., 11 p. (2024)

¹⁶² Forstner, Róbert (2022) Az Európai Bűnügyi Együttműködés Nemzetközi Vonatkozásban. Európai Tükör 25 (1-2). pp. 151-166. ISSN 1416-6151. Pp. 154.

relevanciáját, hogy az értékelési és monitoring mechanizmusnak a vívmányok minden aspektusára ki kell terjednie.

1.7.2. Értékelési programok

A Scheval rendelet arra kötelezte az Európai Bizottságot, hogy egy öt évre szóló időintervallumot lefedve ún. többéves értékelési programot állítson össze, melynek keretében minden tagállam értékelésére sort kell keríteni. A többéves értékelési program keretében a Bizottságnak előre meg kellett határozni – szükség esetén időközben kiigazítani – az értékelendő tagállamok listáját előre lebontva (évekre), valamint az értékelendő, tagság (schengeni csatlakozás) előtt álló országok csatlakozás előtti értékelésének évét is.

A többéves értékelési program egy nagy keretrendszer határozott meg öt évre előre, azonban az egyes években megvalósítandó értékelések időbeni megosztását és az ahhoz kapcsolódó részletszabályok lefektetését a rendelet értelmében az éves értékelési programban kellett rögzítenie a Bizottságnak.

Az éves értékelési programnak két fő részből kellett állnia:

- Teljeskörű (minden értékelési területre kiterjedő) értékelések;
- Meghatározott témakörben végzett eseti (tematikus) értékelések (az értékelendő országgal/országokkal és időintervallummal megjelölve).

Azonban szigorúan bizalmasan kezelve a Bizottságnak ki kellett dolgoznia egy olyan, a tagállamok számára nem nyilvános programrészt is, ami az ún. előzetes bejelentés nélküli helyszíni látogatásokat tartalmazza.

A kockázatelemzések, előzetes prognosztizációk figyelembe vétele a Scheval során egy hangsúlyos pontja a schengeni értékeléseknek. A rendelet külön cikket¹⁶³ szán a Frontex, valamint más szervek, ügynökségek és hivatalok Schevalhoz kapcsolódó kockázatelemzéseinek.

A rendeletben foglalt kötelezettségek értelmében a Frontex minden évben köteles volt részletes kockázatelemzést előterjeszteni mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára. A kockázatelemzés számos tényezőt kellett, hogy érintsen, beleértve az illegális bevándorlást és

¹⁶³ Scheval rendelet, 7-8. cikkek

a külső határokon történő eseményeket az operatív környezetben. Az ajánlások közé tartozik, hogy a következő évi értékeléseknél mely prioritásokra kell összpontosítani.¹⁶⁴

Ezenkívül a Frontexnek éves rendszerességgel további külön kockázatelemzést kellett benyújtania a Bizottságnak. Ez a dokumentum konkrét ajánlásokat tartalmazott, amelyek az előre be nem jelentett helyszíni látogatások során végrehajtandó értékelések prioritásaival kapcsolatosak voltak, és azokra a tevékenységekre irányultak, amelyek a következő évben terveztek voltak megvalósulni.

A tagállamok egyéni helyzetéhez azonban az egy adott értékeléshez dedikált kockázatelemzések álltak. Ugyanis az Európai Bizottság opcionálisan kockázatelemzést kérhetett olyan uniós szervezetektől, hivataloktól és ügynökségektől, amelyek részt vettek a schengeni vívmányok végrehajtásában, és amelyek eltértek a Frontex tevékenységeitől. Ezen kockázatelemzések kiterjedtek olyan területekre is, mint például a korrupció és a szervezett bűnözés, különös figyelemmel arra, hogy ezek hogyan befolyásolhatják a schengeni vívmányokat alkalmazó tagállamokat.

1.7.3. Szabványkérdőívek

A rendelet felhatalmazta az Európai Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve dolgozzon ki egy ún. szabványkérdőívet, melyet a tényleges helyszíni értékeléseket megelőzően kell a tagállamoknak valamennyi értékelési területre vonatkozóan kitöltenie és megküldenie a Bizottság részére. A kérdőívet úgy kellett kialakítani, hogy figyelembe vegye a schengeni vívmányok végrehajtásához szükséges szervezeti és technikai eszközöket, valamint az értékelés különböző területeire vonatkozó rendelkezésre álló statisztikai adatokat, kapcsolódó jogszabályokat és a schengeni katalógusban¹⁶⁵ szereplő ajánlásokat.

Az Európai Bizottságnak minden év első felében el kellett küldeni a kérdőíveket a következő év során értékelendő tagállamok részére. A tagállamoknak a kérdőív kézhezvételétől számított nyolc héten belül kellett a kitöltött szabványkérdőíveket a Bizottság részére visszaküldenie. A Bizottságnak kötelessége volt a válaszokat hozzáférhetővé tenni a többi tagállam számára, és tájékoztatnia kellett az Európai Parlamentet ezekről az adatokról.

1.7.4. Értékelő csoportok

¹⁶⁴ Borsa Csaba (2020): Egy schengeni értékelés margójára. *Belügyi Szemle*, 68(9), 35-45. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.2>. Pp. 40.

¹⁶⁵ EU Schengen Catalogue. <https://www.consilium.europa.eu/media/31011/catalogue-en.pdf> Letöltés ideje: 2023. december 13.

A Scheval rendelet előírta, hogy létre kell hozni egy helyszíni látogatói csoportot, amely a tagállamok által kijelölt szakértőkből és a Bizottság képviselőiből áll. A Bizottságnak lehetősége volt kérni a tagállamoktól a helyszíni látogatásokban való részvételre alkalmas szakértők kijelölését. Az előre bejelentett helyszíni látogatások esetében a Bizottság legalább negyedével, az előre be nem jelentett helyszíni látogatások esetében pedig legalább két héttel azok tervezett kezdete előtt kérte meg a tagállamokat a szakértők kijelölésére. A bizottsági képviselők maximális száma két fő volt a helyszíni látogatások során. A tagállami szakértők maximális létszáma a tervezett helyszíni látogatások esetében nyolc, míg az előre be nem jelentett helyszíni látogatásoknál hat fő volt, ezáltal korlátozva a résztvevők számát.

Fontos volt azon kritérium érvényesülése, hogy a tagállami szakértők nem vehettek részt olyan értékelő kiküldetésben, ahol a saját foglalkozási helyszínük (munka- illetve szolgálatteljesítési helyük) szerinti tagállamban terveztek helyszíni látogatást.

A Bizottság az Europol, a Frontexet vagy más uniós hivatalokat, szervezeteket vagy ügynökségeket is felkérhetett, hogy delegáljanak az értékelésekre képviselőt, aki megfigyelhette a feladatköre által érintett területhez kapcsolódó helyszíni látogatást.

A helyszíni csoportok vezető szakértői szerepét egy bizottsági képviselőnek és egy tagállami szakértőnek kellett betöltenie. Ezt a vezetői pozíciót a helyszíni csoport tagjai közösen jelölték ki a csoport felállítását követő legrövidebb időn belül.

1.7.5. Helyszíni ellenőrzések és megállapítások

A tényleges tagállami helyszíneken végzett ellenőrzésekre a rendelet általános kereteket határozott meg. A vezető szakértőkkel és az érintett tagállammal való szoros együttműködés keretében az Európai Bizottságnak a már említett éves értékelési program iránymutatásait követve részletes programot kellett összeállítania a bejelentett helyszíni látogatásokhoz. A tervezetből következtetni lehetett arra, hogy mely konkrét helyszíneket, szervezeteket és létesítményeket tervezik személyes ellenőrzés alá vonni, miközben fenntartják a jogot az előzetesen nem egyeztetett helyszínek vizsgálatára is.¹⁶⁶ A programot a Bizottság az érintett tagállamokkal meg kellett osztania.

¹⁶⁶ Éberhardt, Gábor (2018): A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata : A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben. Határrendészeti Tanulmányok, 15 (2). pp. 46-63. ISSN 1786-2345 (print); 2061-3997 (online). Pp.50.

Érdeemesnek tartom kiemelni, hogy az előre be nem jelentett helyszíni látogatások részletes programját kizárólag a Bizottság készítette el, tehát az érintett tagállamok nem vettek részt ennek a tervezésében vagy végrehajtásában, ahogyan azt a rendelet is meghatározta.

Azonban a rendelet a Bizottságot semmilyen esetre sem hatalmazta fel önállóan helyszíni látogatásokat tenni és nem hozhatott olyan határozatot sem, amelyben esetlegesen felszólítja a tagállamokat egy konkrét, tagállami hatáskörbe tartozó intézkedés meghozatalára (pl. egy adott határátkelőhely lezárására)¹⁶⁷.

A Scheval rendelet a fogadó (értékelendő) tagállamot kötelezte arra, hogy garantálja a helyszíni csoportnak a tevékenységek ellenőrzésével kapcsolatos feladatainak zavartalan végrehajtását, beleértve az értékelendő területekkel kapcsolatos ellenőrzéseket. Ennek érdekében elsősorban biztosítania kellett, hogy a helyszíni csoport közvetlenül kapcsolatba léphessen a releváns személyekkel, és hozzáférhessen az értékelés céljából vizsgálandó összes területhez, helyiséghez és dokumentumhoz.

A előre bejelentett helyszíni látogatások során a Bizottságnak előzetes tájékoztatási kötelezettségének eleget téve, a helyszíni csoport szakértőinek nevét is el kellett juttatnia az értékelendő tagállamhoz. A kapcsolattartás érdekében a tagállamnak (értékelési területenként) kapcsolattartót kellett kijelölnie a helyszíni látogatás gyakorlati lebonyolításához.

A Scheval rendelet átfogó keretrendszert hozott létre a helyszíni látogatások során keletkező tapasztalatok jelentésbe foglalására, az értékelők által azonosított hiányosságok kiküszöbölése érdekében megfogalmazandó ajánlásokra és az ezen ajánlásoknak az érintett (tagállamok) által való megfelelő végrehajtására és utánkövetésre (follow-up).

A Scheval jogszabály előírta, hogy minden értékelést követően értékelő jelentést kellett készíteni. Ezt a jelentést a helyszíni csoportnak kellett összeállítania, figyelembe véve a helyszíni látogatás során tett megállapításokat és az előzetesen kitöltött szabványkérdőív elemzését. A rendelet kifejezetten kimondta, hogy mind a tagállamok szakértőinek, mind a Bizottság képviselőinek felelőssége volt az értékelő jelentés elkészítése, valamint annak egységességének és minőségének biztosítása.

A helyszíni ellenőrzések során az értékelők három kategória egyikeként minősíthették az egyes megállapításokat:

¹⁶⁷ Pascouau, Yves (2015) : Schengen Anniversary - EPC Special Collection. Pp.14.

- Eleget tett a schengeni előírásoknak (compliant);
- Eleget tett a schengeni előírásoknak, de javításra és fejlesztésre szorul (compliant but improvement necessary);
- Nem tett eleget a schengeni előírásoknak (non-compliant).¹⁶⁸

Az Európai Bizottságnak hat hét állt rendelkezésre az értékelések után, hogy elkészítse és elküldje az érintett tagállamnak az ellenőrzések során feltárt tényezőkről (eredményekről) szóló jelentést. Ezen idő alatt egyeztető találkoztot kellett szervezni a jelentés kidolgozásával foglalkozó szakértők és az értékelt tagállam között, az utóbbi kérésére. Fontos leszögezni, hogy minden egyes értékelési területhez kapcsolódó helyszíni látogatásról külön jelentés készült.

A Bizottságnak az értékelő jelentés tervezetét és az értékelt tagállam választát, valamint észrevételeit a többi tagállam felé be kellett nyújtania, akik megtehették észrevételeiket mind a kitöltött szabványkérdőívvel kapcsolatos válaszokkal, mind az értékelő jelentés tervezetével és az értékelt tagállam észrevételeivel kapcsolatban is. E tekintetben a Schengeni Bizottságnak (Schengen Committee) kiemelt koordinációs szerep jutott, hiszen egyfajta idegközpontként végezte az Európai Bizottság és a tagállamok, valamint az Unió Tanácsa közti koordinációt.

A Bizottság az értékelő jelentés tervezetén történt esetleges megfelelő változtatásokat követően, jóváhagyta az értékelő jelentést, melyet aztán az Európai Parlament irányába is továbbított (tájékoztatás céljából).

1.7.6. Ajánlások és utánkövetés

Az értékelő jelentés legfőbb eredményein alapulva az érintett tagállamnak dedikált ajánlásokat dolgoztak ki, amiket már nem a Bizottság, hanem az Unió Tanácsa fogadott el, majd ezt követően továbbított az Európai Parlamentnek és a tagállami nemzeti parlamenteknek. Az ajánlások lényege az volt, hogy az értékelő jelentés készítése során, valamint az abban szereplő megállapítások és értékelések alapján, a tagállamok szakértői és a Bizottság képviselői olyan javaslatokat tettek az érintett tagállamoknak, amik a feltárt hiányosságok kijavítása érdekében szükséges intézkedések meghozatalára irányultak.

A Scheval rendelet megteremtette a harmonizált és folyamatos monitoring keretrendszer is, ugyanis arra kötelezte a tagállamokat, hogy a fentiekben említett, értékelési területenként külön elkészült ajánláscsomagok mindegyikéhez dolgozzon ki olyan cselekvési terveket (action plan),

¹⁶⁸ Scheval rendelet 14. cikk (3) bekezdés

amely az „*az értékelő jelentésben feltárt hiányosságok korrekciója céljából*”¹⁶⁹ nemzeti intézkedésekre vonatkozó célkitűzéseket tartalmaz a hiányosságok kijavítására, megjelölve benne az adott intézkedés kijavítására tett elképzeléseket és a megvalósításhoz eltervezett határidőket.

A cselekvési terveket az ajánlások elfogadásától való három hónapon belül kellett benyújtani az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak, azonban ez a határidő egy hónap volt, amennyiben az értékelő szakértők súlyos hiányosságokat fedtek fel az ellenőrzés során. Sőt, súlyos hiányosság(ok) azonosítása esetén a Bizottságnak jogosultságot biztosított a rendelet (be nem jelentett) helyszíni látogatások fogantatására a cselekvési terv végrehajtásának ellenőrzése céljából¹⁷⁰.

A Scheval rendelet a megfelelő utánkövetés (follow-up) érdekében meghatározta azt is az értékelt tagállamok számára, hogy megfelelő időközönként számoljanak be (utánkövetési jelentés formájában) a tervezett intézkedések végrehajtásának állapotáról, egészen addig, míg a cselekvési terv minden intézkedése le nem zárul és azt a Bizottság lezárásra késznek minősíti, azaz elfogadja a végrehajtást.

1.8. A schengeni értékelési rendszer 2015-2019 közötti működési jellemzői, teljesítménymutatók

A későbbi, értékelési reform-folyamatok előzményeinek jobb megértése érdekében tételesen megvizsgáltam a második generációs értékelések működését. Ennek kutatására kiemelten fontos forrásnak tartom a 2020. november 25-én a Bizottság által közzétett, majd 2020. december 15-én a schengeni ügyekkel foglalkozó tanácsi munkacsoportban is bemutatott komplex jelentést¹⁷¹ az első többéves értékelési program (2015–2019) hatálya alá tartozó értékelésekről. A Scheval működéséről szóló európai bizottsági jelentés – amint az a címéből is adódik – legfőképpen 2015-2019-es időszakot felölelő többéves értékelési program keretében megvalósult értékeléseket vette górcső alá, objektív, statisztikai adatok felhasználásával.

A jelentés megállapításait figyelembe véve mélyelemzést végeztem az első generációs mechanizmus 2015-2019 közötti időszakának működéséről. Ehhez – vonalvezetőként – az

¹⁶⁹ Scheval rendelet 16. cikk (1) bekezdés

¹⁷⁰ Guild, E., Groenendijk, C.A. et al.: Internal border controls in the Schengen area. Is Schengen crisis-proof? Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2016. Pp. 32.

¹⁷¹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM (2020) 779 final

általános statisztikai eredményeket vettem össze a Scheval rendeletben meghatározott követelményekkel,

A schengeni értékelési rendszer második generációjának működésével kapcsolatosan felmerült szakértői tapasztalatokat a több témakörre kiterjedő interjúk részeként kezeltem. A jelen alfejezetben az interjúk azon eredményeit mutatom be, amelyek erre a tapasztalatokra irányulnak.

1.8.1. Általános statisztikai eredmények vizsgálata

2015 és 2019 között több mint 200 schengeni értékelő látogatás történt a tagállamok vonatkozásában. Ezeken az értékelő látogatásokon alapulva a Bizottság 198 értékelési jelentést fogadott el, és a Tanács több mint 4500 ajánlást tett a tagállamoknak.

A második generációs értékelési folyamatok időtartamának méréséhez vizsgálni kell a mechanizmus két legfontosabb szegmensét:

1. Értékelő látogatások
2. Utánkövetési fázis (monitoring)
 - a. 2.1. Értékelési ajánlások elfogadása a helyszíni látogatást követően
 - b. 2.2. Monitoring eljárás lezárása az ajánlások elfogadásától

Az értékelő látogatások átlagosan 2-4 napot vettek igénybe szakpolitikai területenként, melyek időbeni eloszlása általában 4 héten belülre korlátozódott.

A vizsgált időszakban az értékelő látogatások vége és az értékelői ajánlások Tanács általi elfogadása közötti átlagos időtartam közel egy év (353 nap) volt. Ezen belül kategorizálva, átlagosan 9,4 hónap (286 nap) volt az értékelő jelentés Bizottság általi elfogadása a látogatástól, melyhez további átlagosan 2,4 hónapra (71 napra) volt szükség, mire a jelentés alapján a Bizottság ajánlástervezetet nyújtott be a Tanácsnak és utóbbi el is fogadta azt.

A nyomonkövetési szakasz átlagos időtartama az ajánlások elfogadásától az eljárás lezárásáig 27 hónap (810 nap) volt. Az időszakok vizsgálatánál figyelembe vettem a Scheval rendelet által előírt kritériumokat is, az összehasonlításhoz pedig áttekintő táblázatot készítettem az alábbiakban.

<i>Scheval monitoring folyamatok</i>	<i>Scheval rendeletben meghatározott kritériumok</i>	<i>Átlagos statisztikai kimutatások a vizsgált időszakban (gyakorlati megvalósulás)</i>
Az értékelő jelentés elfogadása a helyszíni ellenőrzéseket követően. Felelős: Bizottság	Nem szabályozott	9,4 hónap
Az értékelő jelentés tagállam számára történő továbbítása véleményezés céljából (a jelentés elfogadásától számítottan). Felelős: Bizottság	6 hét (42 nap)	6,28 hét (44 nap)
Ajánlások elfogadása (tanácsi határozat) a helyszíni ellenőrzéseket követően. Felelős: Tanács	3 hónap	2,4 hónap
Cselekvési terv benyújtása ajánlások elfogadását követően. Felelős: Tagállam	3 hónap (alapeset)	3,5 hónap
Cselekvési terv kiértékelése (benyújtástól számítottan). Felelős: Bizottság	1 hónap	6,4 hónap
Utánkövetési folyamat a cselekvési terv benyújtásától az eljárás lezárásig. Felelős: Tagállam, Bizottság	Nem szabályozott	27 hónap

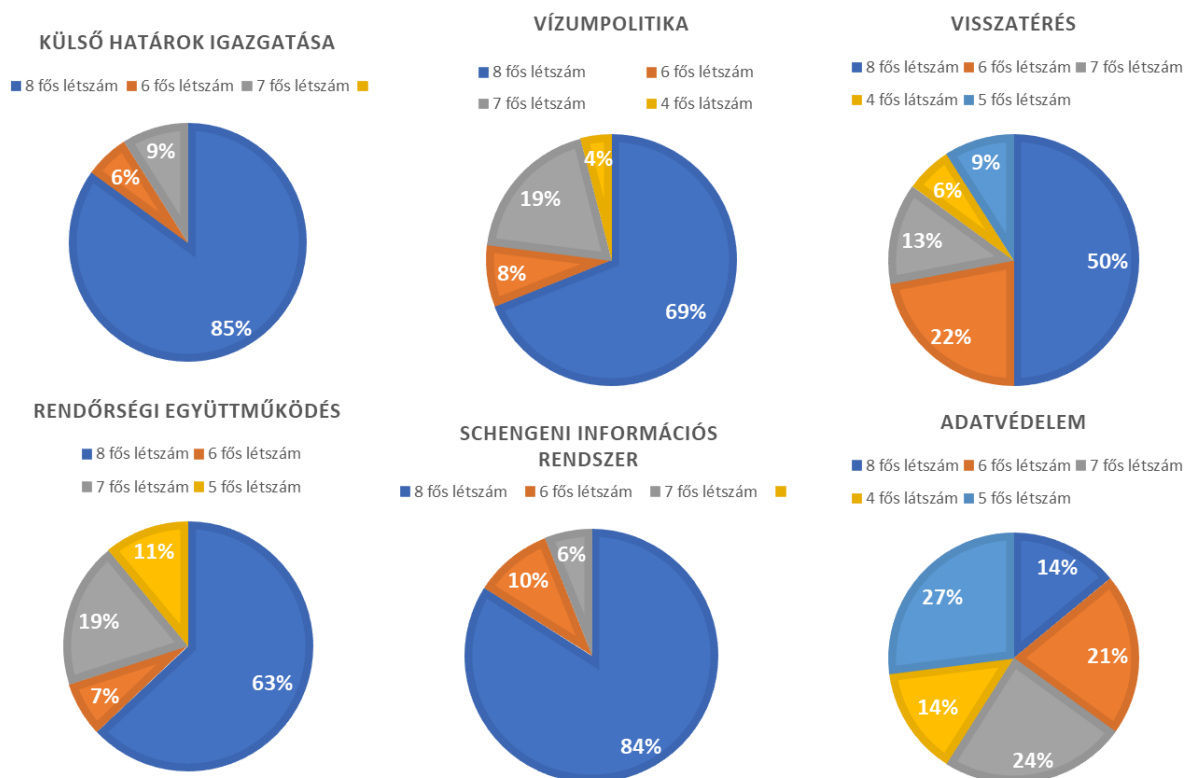
9. sz. ábra: Scheval monitoring folyamatok átlag idejének vizsgálata a rendeleti kritériumok és az átlagos gyakorlati végrehajtási időtartam alapján. A szerző saját szerkesztése.

Megállapítható tehát, hogy a helyszíni látogatásokat követő folyamatok időtartamai egyrészt csak részben voltak szabályozottak (két kérdéskör esetében nem állt rendelkezésre meghatározott időtartam), másrészt több esetben nem valósult meg az előírt határidők átlagos betartása. Mindössze egy esetben (ajánlások Tanács általi elfogadása) azonosítottam olyan átlag időtartamot, amely eleget tett a Scheval rendeletben megfogalmazott kritériumoknak.

A vizsgált időszak végére, 2019. novemberében összesen 51 értékelési eljárást zárt le a Bizottság hivatalosan. Ez mindössze 25%-az ebben az időszakban folyamatban lévő, már elfogadott ajánlásokkal bíró értékelési folyamatoknak (összesen 204 db értékelési folyamat).

A vizsgált időszakra vonatkozóan tanulmányoztam az értékeléseken részt vevő szakértők létszámhelyzetét is. A Scheval rendelet értelmében az előre bejelentett helyszíni látogatásokon legfeljebb nyolc, a be nem jelentett helyszíni látogatásokon pedig legfeljebb hat tagállami szakértő vehetett részt. A bejelentett értékelések esetében a csapatok általában (127 esetben,

azaz 64 %-ban) a maximális 8 szakértőből álltak, és a kijelöltek száma meghaladta a 8-at, így nem minden javasolt szakértőt lehetett megtartani.



10. sz ábra: Szakértői létszámok átlagos megoszlása a vizsgált időszakban megvalósult értéklések során (a kritérium alapesetben: 8 fő). A szerző saját szerkesztése

A bizottsági jelentés rávilágít, hogy több alkalommal meghosszabbították (néha akár többször is) a szakértők kijelölésének határidejét, mivel csak korlátozott számú kijelölés érkezett, és 21 (10%) értékelés esetében a szakértők száma végül 6 alatt maradt, ami kritikus mértékben alacsony. A szakértők szűkös rendelkezésre állása különösen az adatvédelmi területen végzett értékelésekre volt jellemző, ahol 12 (a 29-ből) értékelő csapatnak kevesebb mint 6 szakértője volt, és csak 4 csapatban volt 8 szakértő. Esetenként a szakértők hiánya a közös vízümpolitika, a rendőrségi együttműködés és a visszatérés területén végzett értékeléseket is érintette. Súlyozott átlaggal számítva – véleményem szerint – nem volt kielégítő az átlagos létszámhelyzet, ugyanis ezen metódus alapján átlagosan 7 fő vett részt egy értékelésen.

Tanulmányoztam a szakértők felajánló tagállam szerinti megoszlását is. A vizsgált időszakban minden uniós, schengeni és schengeni társult ország szakértőkkel járult hozzá a schengeni értékelésekhez, bár nagyon eltérő arányban. A több mint 1500 jelölés egyharmada öt tagállam, nevezetesen Románia (7,7 %), Lengyelország (7,2 %), Németország (6,9 %), Hollandia (6,5 %)

és Svájc (4,9 %) szakértőiből állt. Az értékelési területekre vonatkozó tagállami felajánlások száma még figyelemre méltóbb, mivel az első öt kijelölő tagállam a jelölések 36,5%-át (közös vízümpolitika) és 44%-át (adatvédelem) fedte le. Emellett a tagállamok eltérő preferenciákat mutattak, így az első öt kijelölő tagállam szakpolitikai területtől függően eltérő volt. Ezenkívül összesen 12 tagállam nem járult hozzá teljes mértékben legalább egy szakpolitikai terület szakértőjéhez, és öt tagállam csak három vagy annál kevesebb szakpolitikai területen jelölt ki szakértőket. A visszatérés és a vízümpolitika területén hét tagállam soha nem jelölt ki szakértőt.

1.8.2. Szakértői tapasztalatok vizsgálata interjúk révén

A félig strukturált interjúk során az 1053/2013 (EU) rendelettel működtetett második generációs schengeni értékelések kapcsán az alábbi vonalvezető kérdést alkalmaztam a szakértői interjúk során:

- *Hogyan értékeli az 1053/2013 (EU) tanácsi rendeleten alapuló, előző schengeni értékelési rendszer működését?*
- *Hogyan értékeli az előző schengeni értékelési rendszer működésének hiányosságait feltáró bizottsági jelentés tartalmát? (A jelentés számos hiányosságra, divergens gyakorlatra hívta fel a figyelmet, továbbá rávilágított azon elemekre, amelyek hátráltatják az értékelések hatékony végrehajtását és csökkentik hozzáadott értékét)*

Az interjút adó személyek mindegyike leszögezte, hogy 1053/2013 (EU) tanácsi rendeleten alapuló előző schengeni értékelési rendszer több szempontból nem működött hatékonyan, melyet személyesen tapasztaltak, hiszen mindegyikük aktív szerepet vállalt az ebben a generációban futott egyes értékelések során. Fontos kritika merült fel a szakmai inkompetenciával kapcsolatosan. A válaszadók kiemelték, hogy például a 2019-es magyarországi értékelés¹⁷² során a szakértők egy részénél egyáltalán nem volt kellően felkészültség. A több alkalommal tapasztalt felkészületlenség és az értékelési folyamat során feltett kérdéseik minősége alapján egyértelművé vált, hogy a schengeni értékelések szakmaisága és hitelessége nem volt teljeskörűen biztosított. Általános tapasztalatként merült fel valamennyi értékelési szakterületen, hogy a helyszíni látogatások során az értékelő szakértők által feltett kérdések gyakran strukturálatlanok és ad-hoc jellegűek voltak, ami a folyamat megbízhatóságát és érvényességét is megkérdőjelezte.

¹⁷² Magyarország 2019. évi schengeni helyszíni értékelésére 2019. szeptember-október hónapokban került sor.

Az értékelési folyamatok strukturátlansága is kihívást jelentett. A helyszíni látogatásokat megelőző előzetes, átfogó kérdőívek Bizottság részére történő tagállami megküldése és az értékelések közötti időszakban számos változás történt, amelyeket a tagállamoknak sok esetben nem volt lehetőségük felülvizsgálni és utólag módosítani, hozzáigazítani az aktuális helyzethez. Emellett a tapasztalatok alapján sem a Bizottság, sem a tagállami szakértők nem használták érdemben a helyszíni értékeléseket megelőzően a tagállamok által kitöltött tagállami kérdőíveket, az értékelők sokkal inkább a helyszíni kérdésekre helyezték a hangsúlyt, ami rengeteg időt vitt el.

Az interjúkból következtethető továbbá, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján az értékelői jelentések rendszere fragmentált volt, és gyakran sok ideig elhúzódott (akár egy évre) a jelentések elfogadása, különösen az adatvédelmi értékelési területen végrehajtott értékelésekkel kapcsolatos jelentések esetében. Az értékelési folyamat túlzott adminisztratív terheket rótt a tagállamokra, és a különböző szakértői csoportok közötti koordináció gyakran elégtelen volt.

Az interjúk során számos esetben azt a tapasztalati visszajelzést kaptam, hogy a schengeni értékeléseket követő ajánlások megszületése rendkívül hosszadalmas folyamat volt. A nyelvi különbségek (pl. szakkifejezések helytelen fordítása az érintett tagállam hivatalos nyelvére), valamint a nem mindig konkrét megfogalmazás miatt gyakran az eredeti céltól eltérő módon születtek meg ezen javaslatok, illetőleg, ami a leginkább problémát okozott, hogy az aktualitások és kihívások dinamikus változása okán az ajánlások még az előtt elavultak vagy nem aktuális problémává váltak, mielőtt azok végrehajtásra kerültek volna.

A rendszer szempontjából az önkéntes szakértői jelölés gyenge pontként jelentkezett, mivel a nagyobb érintett tagállamok nem mindig vállalták a szükséges szereplők kijelölését. A szakértői képzések hiányosságai is érezhetőek voltak, mivel nem voltak egységes tanterv szerinti képzések, és az értékelő csoportok nem rendelkeztek megfelelő ismeretekkel a különböző szakterületeken, például adatvédelem vagy vízumkezelés terén.

A szakértői képzések hiányosságai is problémákat jelentettek. Bár a Frontex, a CEPOL és EUROPOL évek óta végeztek képzéseket a külső határok igazgatása, a visszatérés, a Schengeni Információs Rendszer működése, valamint a rendőrségi együttműködési területeken, azonban, a közös vízumpolitika és adatvédelmi területeken nem volt megfelelő és szakmailag teljes képzési program a leendő értékelők számára. Az Ügynökségek részéről továbbá az is gondot jelentett, hogy megfelelő előadókat, oktatókat találjanak a képzések végrehajtásához.

Az uniós ügynökségek értékelésbe történő bevonása is nehézkes volt, mivel ezen ügynökségek esetében nem állt fel jogi kötelezettség (az előző Scheval rendelet esetében), hogy biztosítaniuk kell megfigyelőt/közreműködőt az értékelésekre. Az alapjogi tisztviselők megfigyelőként való részvételét szintén nem értékelték kellőképpen hatékonynak, mivel a tapasztalatok alapján ezen megfigyelők több esetben is szubjektíven befolyásolták az ellenőrzési folyamatokat, valamint – szabálytalan módon – javaslatokat adtak a szakértőknek a jelentés elkészítéséhez.

A félig strukturált interjúk során irányadó kérdésként tettem fel az interjúalanyoknak, hogy hogyan vélekednek a schengeni értékelések második generációjának hiányosságait feltáró bizottsági jelentés¹⁷³ tartalmáról. Ugyanis ezen jelentés számos hiányosságra, divergens gyakorlatra hívta fel a figyelmet, továbbá rávilágított azon elemekre, amelyek hátráltatják az értékelések hatékony végrehajtását és csökkentik hozzáadott értékét (lásd: az értekezés 1. fejezete, ahol részletesen feltártam ezen dokumentáció tartalmát). Az interjúalanyok közül többen is kiemelték, hogy a jelentésben foglalt problémákat a vezető értékelőknek több alkalommal is jelezte a Bizottság.

Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy a bizottsági jelentés elkészítése üdvözlendő lépés volt, mivel a tapasztalatok is egyértelműen azt mutatták, hogy a schengeni értékelési rendszer megújításra szorul. Az Európai Bizottság részéről az interjúban részt vevő alanyok elmondták, hogy a jelentés megírása 2020 elején kezdődött, és különböző szempontokat figyelembe véve a főbb, egyaránt bizottsági és tagállami részről már több esetben jelzett problémakörök megerősítést nyertek. A Bizottság statisztikákkal alátámasztva rávilágított, hogy mik a valós operatív és stratégiai problémák és hiányosságok. Azonban az érintett interjúalanyok azt is hozzátették, hogy az ezek kiküszöbölésére vonatkozó megoldási javaslatok esetében nem volt egyetértés a Bizottságon belül, például a lassúság orvoslásának módjában.

A schengeni értékelések második generációja – szakértői tapasztalatok	
Tapasztalati kategória	Magyarázat
Szakmai inkompetencia	2019-es magyarországi értékelés során több szakértő felkészületlen volt, ami csökkentette az értékelés hitelességét.
Értékelési folyamatok strukturálatlansága	Az értékelések közötti időszakban történt változások nem kerültek figyelembevételre, ami hatékonyságcsökkenést okozott.
Fragmentált értékelői jelentések	A jelentések elfogadása hosszadalmas volt, különösen az adatvédelmi értékeléseknél.

¹⁷³ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM (2020) 779 final

Túlzott adminisztratív terhek	A tagállamokra túlzott adminisztratív teher hárult, a különböző szakértői csoportok közötti koordináció gyakran elégtelen volt.
Ajánlások késlekedése és elavulása	A nyelvi különbségek és nem megfelelő megfogalmazás miatt a javaslatok elavultak vagy nem relevánsak lettek
Önkéntes szakértői jelölés problémái	A nagyobb tagállamok nem mindig jelöltek megfelelő szakértőket, ami gyengítette a rendszer hatékonyságát.
Képzések hiányosságai	Nem volt egységes tanterv, a képzések nem biztosítottak megfelelő szakmai felkészültséget az értékelőknek.
Unió ügynökségek bevonásának nehézségei	Az ügynökségek jogi kötelezettség nélküli részvétele problémákat okozott, a megfigyelők szubjektíven befolyásolták a folyamatot.

11. sz. ábra: a schengeni értékelések második generációjának gyakorlati működése során a hatékonyságot csökkentő tényezőkre vonatkozó tapasztalatok. A szerző saját szerkesztése, az interjúalanyok válaszai alapján.

Egyértelműen és bizonyíthatóan megállapítottam, hogy az interjúkból levont következtetések teljes mértékben megerősítik és alátámasztják Bizottság jelentésében foglalt állításokat, amelyek a schengeni értékelések második generációjának több ponton is nehézkes működésére és a rendszer megújításának szükségességére vonatkoznak.

1.9. Összefoglalás és következtetések

A fejezetben feltártam a schengeni térség kialakulásának folyamatát, mely kitért a schengeni vívmányok beillesztésére az uniós keretekbe, különös figyelmet szentelve az Amszterdami Szerződésnek. A fejezet szerves része a schengeni értékelési rendszer kialakulásának vizsgálata, amely magában foglalta a Schengeni Végrehajtó Bizottság és a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozását és feladatrendszerét. Részletesen elemeztem az első schengeni típusú értékeléseket és a Magyarország schengeni csatlakozásához kapcsolódó értékelési folyamatot.

Dokumentumelemzések révén elemeztem és értékeltem a koordináltabb és egységesebb schengeni értékelési rendszer kialakítására vonatkozó törekvéseket. Ezen folyamatok feltárása révén célom volt, hogy mélyebb betekintést nyújtsak a schengeni térség és az értékelési rendszer evolúciójába, feltárva azokat az alapvető lépéseket és kihívásokat, amelyek formálták a jelenlegi struktúrát és működést.

Megállapítottam, hogy az új schengeni értékelési mechanizmus megerősítette a Bizottság hatáskörét, valamint megbízta a Bizottságot és a Schengeni Bizottságot a korábban kormányközi határozatokon keresztül végzett feladatok egy részével.

Az értékelési és nyomon követési mechanizmus végrehajtásának felelőssége azonban megoszlott a tagállamok és a Bizottság között, míg a Tanács továbbra is teljes felelősséggel tartozott a Bizottság által készített értékelésekre válaszul kiadott ajánlások elfogadásáért¹⁷⁴.

Arra a következtetésre jutottam, hogy a munkamódszerek fejlesztésével és a rendszer jobb irányításának rendeletben történő rögzítésével a schengeni értékelési folyamat hatékonyabbá és eredményesebbé vált. A Tanács Főtitkársága és a tagállamok különböző kezdeményezéseinek köszönhetően az évek során számos módszertani fejlesztésről állapodtak meg és vezettek be. Ilyen újítások voltak többek között az értékelésekben részt vevő szakértők számának korlátozása, az értékelőkkel szemben támasztott követelmények listája (pl. képesítések megléte), a szabványkérdőív megalkotása és a szabályozott monitoring (utánkövetés) létrehozása.

A Bizottság 2020-ban közzétett jelentése a 2013-as Scheval rendelettel életre hívott schengeni értékelési rendszer első öt éves programjáról egy átfogó és komplex kimutatás a Scheval működésének gyengeségeiről. A jelentés kiemelkedő jelentőségű vissza-visszatérő hiányosságokra és divergens gyakorlatokra irányította a figyelmet a tagállamok között.

A kutatás során arra a következtetésre jutottam, hogy tagállami és intézményi egyetértés volt abban is, hogy a schengeni értékelési és ellenőrzési mechanizmusnak átfogó megújításra van szüksége a jövőben. Ez a megújítás nem csupán korrekciókat, hanem egy új tanácsi rendeletben megnyilvánuló, teljes körű reformlépéseket kívánt magában foglalni. A megújulásra irányuló törekvések tényszerűen arra irányultak, hogy egy megújult schengeni értékelési mechanizmusnak tükröznie kell a tagállamok közötti szorosabb együttműködést, magában kell foglalniuk az értékelési kritériumok aktualizálását, az információcserére vonatkozó hatékonyabb rendszerek bevezetését, valamint a schengeni szabályok következetes és harmonizált végrehajtását.

A schengeni értékelések evolúciójáról, valamint a 2020-as bizottsági jelentésben feltárt gyengeségekről szóló megállapítások, valamint a szakértői interjú eredmények hozzájárultak a H1. sz. hipotézisem igazolásához.

¹⁷⁴ Ramona Coman (2019) Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance, *Journal of Borderlands Studies*, 34:5, 685-698, DOI: 10.1080/08865655.2017.1402201. Pp. 692.

2. TÖREKVÉSEK A SCHENGENI RENDSZER IRÁNYÍTÁSA ÉS A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSEK JAVÍTÁSÁRA (SCHENGENI REFORMOK)

Tekintettel a schengeni folyamatok komplexitására és a schengeni értékelési mechanizmus (Scheval) fejlesztésére irányuló eljárások és mérőföldkövek világos, tudományos kontextusba helyezésére, elengedhetetlenül szükséges az elmúlt évtizedben a schengeni térséget érintő legfőbb kihívások azonosítása és az azokra válaszul megindult szakpolitikai reformok kutatása, valamint rendszerezése. Álláspontom szerint, az ezen elemzésekből nyert szintézis eredményei kulcsfontosságúak ahhoz, hogy a Scheval reformok szerepe, helye és lényegi elemei megfelelő tudományos megismerésben részesüljenek. Ezen indokok alapján, a jelen fejezetben az alábbi területek vizsgálatára kerül sor:

- Az elmúlt időszak legmegterhelőbb schengeni kihívásainak azonosítása és azok a térségre gyakorolt hatásának feltárása,
- A schengeni kormányzási struktúra megerősítésére irányuló kezdeményezések, mint például az új dokumentumok és írásos háttéranyagok szerepe;
- 2021. június 2-án megjelent Schengen Stratégia vizsgálata.

2.1. A schengeni térséget érintő legnagyobb kihívások az elmúlt évtized során

Ebben az alfejezetben megvizsgálom a schengeni térség működésére is hatással bíró, az elmúlt évek során felmerülő globális kihívásokat. Mindehhez a kutatásomtól számított közel egy évtizedig nyúlok vissza.

2.1.1. A 2015-ös európai migrációs válság, mint kihívás

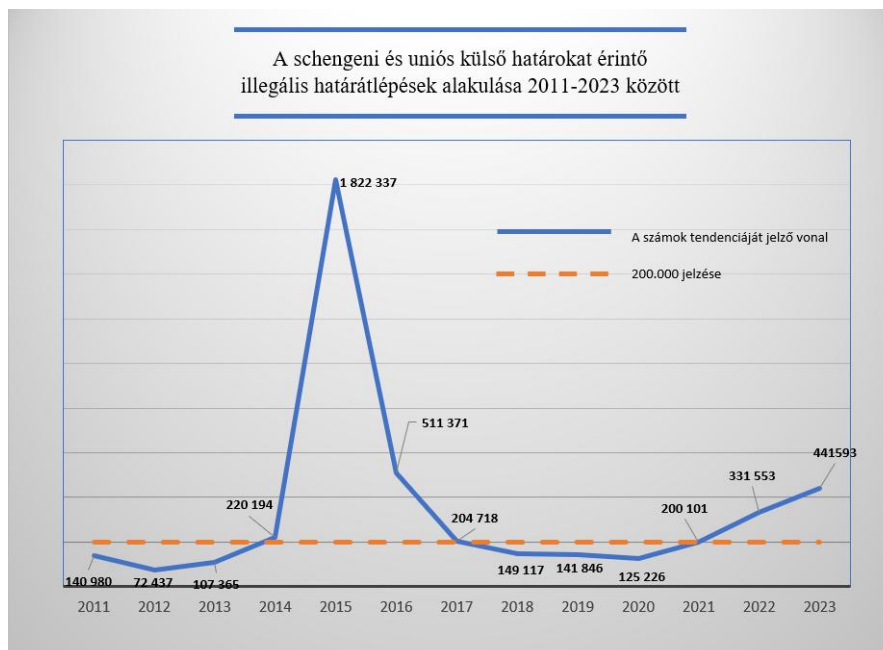
Európában az elmúlt évek legnagyobb migrációs válsága az arab tavaszt¹⁷⁵ követően kezdődött, és az azt követő szíriai, iraki és líbiai polgárháborúk, valamint a Közel-Keleten és Afrikában 2011 júliusa és októbere között bekövetkezett további zavargások során folyamatosan súlyosbodott.¹⁷⁶ Bár a menekültek száma már 2013-ban meredeken ívelt felfelé az Unióban, a válság csak 2015-ben vált az Európai Unió politikai figyelmének középpontjába¹⁷⁷, ugyanis ebben az évben 1,8 millió ember érkezett tiltott határátlépést megvalósítva a tagállamok

¹⁷⁵ Az arab országokon átsöprő, rendszerváltást célzó tüntetések és forradalmak sorozata

¹⁷⁶ KAROLEWSKI Ireneusz Pawel, BENEDIKTER Roland: Europe's refugee and migrant crisis. Political responses to asymmetrical pressures. *Politique européenne*, 2018/2 (N° 60), p. 98-132. DOI: 10.3917/poeu.060.0098. URL: <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-2-page-98.htm>

¹⁷⁷ Barlai, Melani & Fähnrich, Birte & Griessler, Christina & Rhomberg, Markus. (2017). *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses*.

területére, megmutatva a kényszer szülte migrációt¹⁷⁸, azaz az egyének akaratán kívüli krízishelyzet.



12. sz. ábra: a schengeni és uniós külső határokat érintő illegális határátlépések alakulása 2011-2023 között. A szerző saját szerkesztése a kapcsolódó, rendelkezésre álló Frontex statisztikai adatok¹⁷⁹ felhasználásával.

A 2015-ben induló migrációs válsággal kapcsolatos események részletes elemzése nem tárgya az értekezésemnek, azonban mindenképpen szükségesnek tartom a schengeni reformok kialakulásának okainál figyelembe venni ezen időszak eseményeit és annak későbbi hatásait.

Megállapítottam, hogy míg 2014-ben megduplázódott, 2015-ben már nyolcszorosára nőtt a külső határokat érintő illegális belépések száma az adott évet megelőző évhez viszonyítva. Az illegális migrációs hullámban részt vevő, a külső határokhöz érkező személyek ebben az évben három fő útvonalon¹⁸⁰ keresztül érkeztek a schengeni térséghez:

1. Az Nyugat-balkáni útvonalon¹⁸¹ át, Magyarország schengeni külső határszakaszához (764.000 fő): Az Európába irányuló fő migrációs útvonalak közül hazánk a geostratégiai helyzetből adódóan ebben az útvonalban volt leginkább érintett¹⁸²,

¹⁷⁸ Hautzinger, Zoltán (2016): Szemelvények a migráció szabályozásáról ISBN: 978-963-89224-2-7 Pécs 2016. pp. 15.

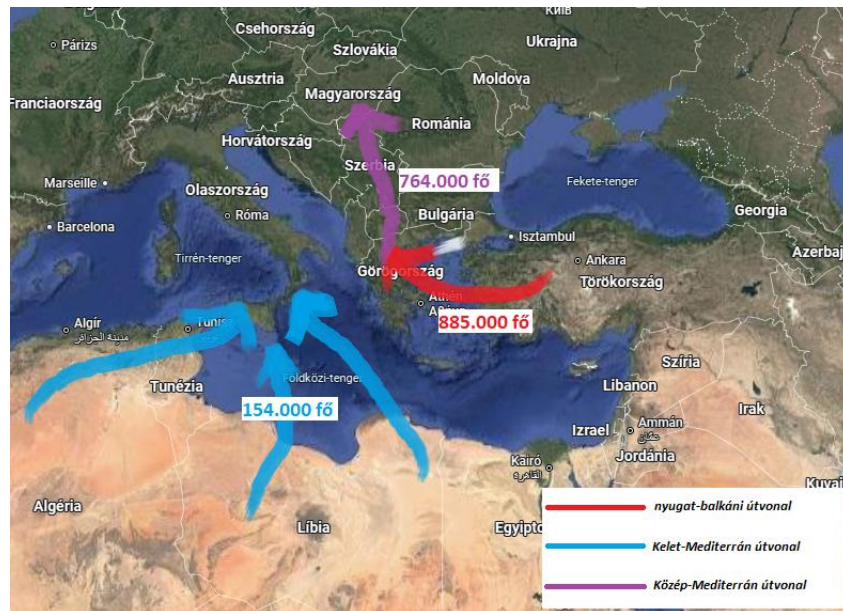
¹⁷⁹ Frontex Annual Risk Analysis 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022-2023, 2023-2024

¹⁸⁰ Tólas Péter: A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről (Book Chapter). In Tólas Péter (szerk): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság Tanulmányok Dialóg Campus. 2017;

¹⁸¹ A nyugat-balkáni útvonal Görögországból Macedónián, Szerbián át vezetett Magyarországra/Horvátországba.

¹⁸² Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendszeti kezelésének helyzete Magyarországon MAGYAR RENDÉSZET 16 : 6 pp. 43-55. , 13 p. (2017)

2. A Kelet-Mediterrán útvonalon¹⁸³ az égei-tengeri görög szigetekre, azaz Görögország schengeni külső határszakaszához (885.000 fő), valamint
3. A Közép-Mediterrán útvonalon¹⁸⁴ a Földközi-tenger felől az olaszországi és máltai partszakaszokra, azaz ezen országok külső schengeni határszakaszához (154.000 fő).



13. sz. ábra: a schengeni külső határokra illegális útvonalon érkező személyek száma 2015-ben, az érkezési útvonalak szerinti megoszlásban. A szerző saját szerkesztése.

A 2015-ben induló migrációs válság meglehetősen nagy próba elé állította Európát morálisan és gyakorlati, reagálási szempontból is, hiszen „2015-ben a globális információáramlás korszakában élő európai generációk tagjainak túlnyomó többsége alighanem saját eddigi életének legnagyobb migrációs és menekültválságát érzékelte”.¹⁸⁵ Értékelésem szerint, napjainkra a kihívás nem múlt el, sokkal inkább folyamatos átalakuláson megy keresztül, időnként csökkenő intenzitással, de folyamatos kihívást jelent a schengeni térség számára, különösen a külső határok igazgatása terén, hiszen demonstrálta, hogy a schengeni térség sebezhető¹⁸⁶, és hozzájárult azon uniós kezdeményezések létrejöttéhez, melyeket a soron következő alfejezetben vizsgálók.

¹⁸³ Törökországból Görögország felé

¹⁸⁴ Észak-Afrikából Olaszországba és Máltára

¹⁸⁵ Tólas Péter: Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. Nemzet és Biztonság 2016/6. szám, pp. 86. Letöltés: http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2016_6_06_tolas_europai_migracios_valzag.pdf (2021.10.21.)

¹⁸⁶ Carrera, S., & Geddes, A. (2023): The EU's Response to the Migration Crisis, CEPS Policy Brief, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-response-to-the-migration-crisis/>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

Kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy 2015 a tartós válságok időszakát is elhozta¹⁸⁷. Véleményem szerint ehhez szorosan kötődik az is, hogy a globalizáció, különösen az internetes technológiai forradalom (amelyet sokan a negyedik ipari forradalomnak neveznek¹⁸⁸) lényegesen átalakította az élet minden aspektusát, így a határigazgatással, schengeni térséggel kapcsolatos folyamatokra is hatással volt. Mindezt az EU nem tudta megfelelő gyorsasággal lekövetni, és a migrációs válság esetében is, teljes mértékben egyetérttek annak igazával, hogy az uniós intézmények és ügynökségek (pl. Frontex) „nem átfogó módon, nem a maga komplexitásában vizsgálják a migrációt, hanem csak egyes tevékenységekre, eseményekre reagálnak”¹⁸⁹.

Felgyorsult és fejlődött a migrációhoz is kapcsolódó illegális cselekmények (pl. embercsempészás, emberkereskedelem, tiltott határátlépés) tervezéséhez és elkövetéséhez alkalmazott kommunikációs infrastruktúra, a közösségi média térnyerése által a mobilizáció sokkal szervezettebbé tudott válni. Ezt alátámasztó példa az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünmegelőzési Hivatala gondozásában készült kutatás¹⁹⁰, melynek célja annak megismerése volt, hogy az illegális bevándorlók és embercsempészek hogyan szervezik magukat az online térben, és mire használják a közösségi médiát. A kutatás kimutatta, hogy az illegális migráció köré szerveződő bűnelkövetői körök (pl. csempészek) tevékenységeiben döntő szerepet játszik a modern telekommunikáció (SMS-ek, GPS-adatok küldése, telefonálás, videócsvevítés stb.) A migránsok pedig aktívan alkalmazzák az internet adta lehetőségeit arra, hogy információt gyűjtsenek a célország sajátosságairól, a szabályok kikerülésének lehetőségeiről, valamint megoszthassák tapasztalataikat a szintén útra kelni szándékozó családtagokkal és ismerősökkel.

2.1.2. Terrorveszély növekedése, mint kihívás

A terrorfenyegetettség, mint kihívás véleményem szerint egyértelműen szoros összefüggésben áll az illegális migrációval kapcsolatos kihívással, ugyanis kutatásom során megerősítést nyert bennem, miszerint „megcáfolható az a feltételezés, hogy az illegális migráció és a terrorizmus

¹⁸⁷ Fejes Zsuzsanna és Ocskay Gyula (2023): “The Cross-Border Cooperation Tool-Box of EU Cohesion Policy.” Európai Tükör 26 (4): 45–69. doi:10.32559/et.2023.4.4. pp. 62.

¹⁸⁸ Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 35–48. Pp. 37.

¹⁸⁹ Ritecz György (2018): Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és megszűnésének okai. Hadtudomány, 28 (3-4): 66-78

¹⁹⁰ UNODC. The impact of COVID-19 on organized crime. [online]. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2020. Forrás: https://static1.squarespace.com/static/656da60f524a0e672c799489/t/657219247e43325b62a0ec2e/1719909727443/2_unodc_2_final_paper.pdf Letöltés ideje: 2025. október 3.

között nincs összefüggés”¹⁹¹. Az elmúlt másfél évtizedben a schengeni térséget érő terrorfenyegetettség elsősorban a jihadista terrorizmus¹⁹² formájában öltött testet, kihasználva a schengeni térségen belüli szabad mozgást. 2015-ben az EU-ban regisztrált terrortámadások- és kísérletek (beleértve a nem befejezett és megghiúsult eseteket) száma elérte a 211-et¹⁹³.

Év	Befejezett terrortámadások	Megghiúsult terrortámadások	Fő érintett schengeni tagállamok
2014	4	4	Franciaország, Spanyolország, Görögország
2015	17	191	Franciaország, Belgium, Németország
2016	10	185	Franciaország, Belgium, Németország
2017	33	188	Spanyolország, Franciaország, Egyesült Királyság
2018	24	233	Franciaország, Ausztria, Németország
2019	15	119	Franciaország, Hollandia, Belgium
2020	17	71	Franciaország, Ausztria, Németország
2021	15	140	Franciaország, Spanyolország, Belgium
2022	6	380	Németország, Franciaország, Olaszország
2023	98	22	Spanyolország, Franciaország, Görögország
2024	34	24	Franciaország, Németország, Belgium

14. sz. ábra: befejezett és megghiúsult terrortámadások számának alakulása a schengeni térségben 2014-2024 között. A szerző saját szerkesztése. A táblázatban szereplő adatok forrása: Europol TE-SAT jelentések (2014-2024). <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>

Letöltés ideje: 2025. október 6.

A táblázatban szereplő, terrorcselekmények kategorizálását (befejezett, megghiúsult) az Europol TE-SAT (Terrorism Situation and Trend Report) jelentéseiben meghatározott definíciók alapján végeztem. Ezek alapján befejezett támadásoknak minősülnek azok a terrorista cselekmények, amelyek végrehajtása ténylegesen megtörtént, vagyis a támadók sikeresen

¹⁹¹ Kui László: Technikai lehetőségek a magyar–szerb viszonylat határőrizetében. Határrendészeti Tanulmányok 14/4. (2017). pp. 1.

¹⁹² Szélsőséges iszlamista ideológia, amely erőszakos eszközökkel kívánja érvényesíteni céljait, gyakran globális kalifátus létrehozását célozva. Forrás: Europol TE-SAT jelentések, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

¹⁹³ Terrorism in the EU: facts and figures - Consilium, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/terrorism-eu-facts-figures/> Letöltés: 2025. október 4.

végrehajtották a tervezett akciót, amely anyagi károkat, sérüléseket vagy halálos áldozatokat okozhatott, míg megghiúsított támadásoknak nevezhetők azon tervezett terrorcselekmények, amelyeket a hatóságok (pl. rendőrségi, hírszerzési szervek) még a végrehajtás előtt megakadályoztak, például letartóztatások, razziák vagy hírszerzési információk alapján.

A fenti adatok, értékelésem alapján alátámasztják, hogy a terrorizmus napjainkban is meglehetősen nagy kihívást jelent a schengeni térség biztonságára és gazdaságára nézve egyaránt. Utóbbit igazolandó, hogy a francia szenátus jelentése¹⁹⁴ szerint a 2015-ös párizsi támadások után a belső határellenőrzések visszaállítása több mint 1 milliárd eurós gazdasági veszteséget okozott a schengeni térségben a kereskedelem és turizmus visszaesése miatt. Ez a gazdasági hatás különösen a határ menti régiókban, például a francia-német vagy francia-belga térségben volt érezhető.

2.1.3. A Brexit, mint kihívás

Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én hivatalosan végbement kilépése az Európai Unióból, egy 2016. június 23-i népszavazás hosszútávú eredménye lett, ahol az Egyesült Királyság lakossága 51,9%-kal az EU-ból való kilépés mellett döntött¹⁹⁵. A népszavazást többéves tárgyalások követték, melyek megkezdésére a Tanács 2017. május 22-én hatalmazta fel az Európai Bizottságot¹⁹⁶. Ezen tárgyalássorozat arra, az EU és az Egyesült Királyság közötti kilépési megállapodás¹⁹⁷ (a továbbiakban: Brexit megállapodás) kidolgozására irányult, melynek elfogadására végül 2019. október 17-én, hatályba lépésére 2020. február 1-jén, míg tényleges alkalmazására 2021. január 1-től kezdődően került sor.

Véleményem szerint, bár az Egyesült Királyság soha nem volt része a schengeni övezetnek, a kilépés jelentős közvetett hatást gyakorolt a schengeni térség működésére, melyeket az alábbiakban gyűjtöttem össze és rendszereztem. A Brexit megállapodás tényleges alkalmazásával kilépés az Egyesült Királyságnak megszűnt az addigi (2015-től való) részleges

¹⁹⁴ SÉNAT FRANÇAIS. Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen. Párizs: Sénat, 2017. https://www.senat.fr/rap/r16-484/r16-484_mono.html Letöltés ideje: 2025. október 5.

¹⁹⁵ EUROPEAN COUNCIL. Timeline: EU-UK Withdrawal Agreement [online]. Brussels: European Council, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

¹⁹⁶ Koller Boglárka: Új Európa 2019. március 29. után? - a Brexit természetrajza. In: Halmai, Péter (szerk.) A BREXIT forgatókönyvei és hatásai Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) 302 p. pp. 13-25., 13 p.

¹⁹⁷ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01

hozzáférése a SIS-hez¹⁹⁸, amely előtte kulcsfontosságú volt a harmadik országbeli állampolgárok mozgásának nyomon követésében. A rendszerhez való részleges hozzáférést a Tanács 2008/615/IB határozata¹⁹⁹ biztosította, lehetővé téve a nem schengeni tagállamok számára a részleges SIS alkalmazást, a bűnüldözési adatok cseréjére fókuszálva.

2019-ben a brit határrendészeti hatóságok összesen 603 millió lekérdezést hajtottak végre a SIS-ben, ami az abban az évben a SIS-hez valamennyi schengeni és uniós ország által végrehajtott 6,6 milliárd lekérdezés közel 10%-a volt²⁰⁰. Úgy gondolom, hogy ez az arány jól illusztrálja az Egyesült Királyság által SIS alkalmazás intenzitását a Brexit előtt: a rendszer segített azonosítani potenciális fenyegetéseket jelentő személyeket, de a kilépés után ez a hozzáférés elveszett, ami biztonsági rést okozott a schengeni együttműködésben. Ezen felül, a schengeni térség elvesztette a közvetlen hozzáférést az Egyesült Királyság által a Brexit előtt az Eurodac rendszerben rögzített ujjlenyomatokhoz is²⁰¹, ami megnehezítette az irreguláris migránsok azonosítását. Mindez növelte a schengeni külső határok terhelését, mivel a UK-ból érkező migránsok mozgásának nyomon követése korlátozottabbá vált.

A Brexit miatt az Egyesült Királyság külső országgá vált a schengeni térség számára, így az onnan érkező utazókra a schengeni külső határokon (pl. Franciaország, Hollandia) szigorúbb ellenőrzések vonatkoznak. 2025 október 12-től, az EES éles indulását követően biometrikus adatokat (ujjnyomat, arckép) kell rögzíteni a brit állampolgárok számára, 2026-tól pedig az ETIAS előzetes utazási engedély szükséges a brit állampolgárok schengeni térségbe történő rövid távú beutazásához²⁰². Véleményem szerint ezek az intézkedések csökkenthetik az irreguláris migráció kockázatát, mivel pontosabb nyomon követést tesznek lehetővé, de egyben további adminisztratív és eljárási terheket rónak a határátkelésre.

Megvizsgáltam és megállapítottam, hogy 2016-os Brexit-népszavazás után rövid távú kivándorlási hullám indult a brit állampolgárok körében a schengeni térségbe, különösen

¹⁹⁸ UK PARLIAMENT. Beyond Brexit: policing, law enforcement and security [online]. London: House of Lords, European Union Committee, 2021. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/ldeucom/250/250.pdf>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

¹⁹⁹ A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről

²⁰⁰ Evening Standard: Catching criminals 'may take longer under no-deal Brexit', says senior Met officer Richard Martin.L: https://www.standard.co.uk/news/crime/richard-martin-police-criminals-nodeal-brexid_b384510.html. 2020. december 19. Letöltés ideje: 2025. október 4.

²⁰¹ European Commission, Migration and Home Affairs, "Post-Brexit cooperation with the UK on migration and border management", 2021. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum_en Letöltés ideje: 2025. október 4.

²⁰² United Kingdom Government. (2025, September 4). EU Entry/Exit System. <https://www.gov.uk/guidance/eu-entryexit-system>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

Spanyolországba és Franciaországba, ahol a regisztrációk száma évente átlagosan 13 000-rel nőtt²⁰³. Emellett a schengeni országokban a brit állampolgárok részéről EU-s állampolgárság iránti kérelmek száma drámaian, több mint 600%-kal emelkedett²⁰⁴. Ezen jelenséget – értékelésem alapján – a népszavazást követő, az Egyesült Királyság állampolgárai körében felmerülő bizonytalanság indukálta. A hullám 2021 után lecsengett, mert védelmet nyújtott a már ott élő briteknek és vízumkötelezettséget vezetett be, amely visszaszorította az Egyesült Királyságból a brit állampolgárok részéről a schengeni térségbe irányuló migrációt.

A Brexit előtt az Egyesült Királyság a Frontex Igazgatótanácsában is képviseltette magát (szavazati jog nélkül) megfigyelői jelenléttel és aktívan részt vett a Frontex által koordinált műveletekben is²⁰⁵. Vizsgálatom során arra a következtetésre jutottam, hogy a Brexit után ezek az együttműködések átalakultak és más formában folytatódtak tovább, azonban a kutatás idején már nem azonosítottam az Egyesült Királyságot érintő, vagy annak részvételével zajló Frontex műveletet. Viszont, 2024 februárjában egy hivatalos munkamegállapodás²⁰⁶ lépett életbe a Frontex és az Egyesült Királyság Belügyminisztériuma (UK Home Office) között. A munkamegállapodás lehetővé teszi, hogy a kapcsolattartó tisztviselők cseréjét és az operatív együttműködést (pl. kockázatelemzés, megfigyelés a La Manche-csatornán) két térség között.

A Brexit hatásai a schengeni térség működésére	
<i>Bekövetkezett tényezők</i>	<i>Következmények</i>
Részleges SIS hozzáférés megszűnése, a schengeni térséghez kapcsolódó egyéb uniós adatbázisok (pl. Eurodac) rendszerekből való kilépés	1. A valós idejű SIS rendőrségi adatcsere az Egyesült Királyság és az Unió, valamint a schengeni térség tagjai között megszűnt; 2. Az Egyesült Királyság felől a schengeni térségbe érkező illegális bűnelkövetők szűrése és felfedése nehezebbé vált, mely gyengítő hatással bírt a schengeni külső határok biztonságára nézve 3. A schengeni térség elvesztette a közvetlen hozzáférést az Egyesült Királyság ujjlenyomat-adatbázisaihoz és menekültügyi adataihoz (pl. az Eurodacon keresztül), ami megnehezíti az irreguláris migránsok azonosítását és visszaküldését a schengeni térségből az Egyesült Királyságba
Az Egyesült Királyság külső (harmadik) országgá válása a schengeni térség számára	4. A schengeni külső határokon (pl. Franciaország, Hollandia) szigorúbb ellenőrzések léptek életbe a brit utazókra, növelve a határellenőrzések adminisztratív terheit;

²⁰³ The Guardian, "Number of UK citizens emigrating to EU has risen by 30% since Brexit vote" <https://www.theguardian.com/politics/2020/aug/04/number-of-uk-citizens-emigrating-to-eu-has-risen-by-30-since-brexit-vote>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

²⁰⁴ Brexit: Are more British nationals applying for citizenship in EU countries?" (2017. szeptember 29.) <https://www.bbc.com/news/world-europe-41430927>. Letöltés ideje: 2025. október 4.

²⁰⁵ Taylor, B. (2017, April 24). Leaving the European Union: Frontex and UK border security cooperation within Europe (Library In Focus, LIF 2017/0039). House of Lords Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2017-0039/LIF-2017-0039.pdf> Letöltés ideje: 2025. október 4.

²⁰⁶ Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

	5. A szabad mozgás megszűnése a brit állampolgárok számára a schengeni térségben
Bizonytalanság a Brexit népszavazást követően a Brexit megállapodás hatálybalépéséig	6. 2016-tól 2021-ig migrációs hullám indult az Egyesült Királyságból a schengeni térségbe 7. Drasztikusan nőtt a valamely uniós ország állampolgársága iránti kérelmek száma
Formális részvétel elvesztése a Frontex működésében	8. A Egyesült Királyság elvesztette addigi megfigyelői jogát a Frontex Igazgatótanácsában 9. A Frontex és a Egyesült Királyság közötti kapcsolatok és együttműködés átalakulása (pl. kétoldali munkamegállapodás megszületése 2024-ben)

15. sz. ábra: A Brexit hatásai a schengeni térség működésére. A szerző saját szerkesztése

2.1.4. A koronavírus járvány, mint kihívás

Fél évtized sem telt el az említett migrációs válság 2015-ös kirobbanása óta, amikor megjelent egy, generációk óta nem tapasztalt jelentőségű globális fenyegetés, a koronavírus járvány. A 2019. év végén Kínából kiindult pandémia pillanatok alatt tört be Európába is. 2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (WHO) az új koronavírus által kiváltott járványt globális jelentőségű közegészségügyi vészhelyzetté minősítette, majd 2020. március 11-én pandémiának nyilvánította²⁰⁷. A koronavírust először 2020. január 24-én észlelték Európában Franciaországban, Bordeaux-ban, ahol három esetet erősítettek meg, ezt követően március 15-ig a COVID-19 eseteket összesen 31 európai országban jelentették²⁰⁸, beleértve az összes uniós és schengeni társult tagállamot és az Egyesült Királyságot is.

A helyzet politikai szintű fajsúlyosságát mi sem bizonyítja jobban, mint a francia elnök 2020. március 16-i beszéde, mely során kijelentette, hogy „*háborúban vagyunk, egy láthatatlan ellenség, a vírus ellen. Mindenkinek ez ellen kell éjjel-nappal harcolnia*”²⁰⁹ A pandémia okozta válság a schengeni övezet működésére is korábban nem látott és tapasztalt hatásokat gyakorolt.

A koronavírus berobbanása fontos jelenségre hívta fel a figyelmet: tagállami szinten számos ország esetében – főleg a járvány berobbanása utáni közvetlen időszakban – reaktiválódott a nemzeti szuverén döntéshozatal fontossága és előtérbe helyezése. Ezzel szoros összefüggésben, a közrend és a közbiztonság fenntartása ebben a vészhelyzetben is kiemelt prioritás²¹⁰ maradt.

²⁰⁷ Friedery Réka (2023): COVID-19 ante portas, avagy népegészségügyi sürgősségi helyzet az Európai Unió külső határainál. In: JOGI DIAGNÓZISOK III. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet - L'Harmattan, Budapest. pp. 3.

²⁰⁸ Eurosurveillance (2020). "Rapidly increasing cumulative incidence of coronavirus disease (COVID-19) in the European Union/European Economic Area and the United Kingdom, 1 January to 15 March 2020", pp. 1-2. <https://www.eurosurveillance.org/content/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.10.2000344>. Letöltés ideje: 2025. október 5.

²⁰⁹ "Háborús beszédet tartott Macron a koronavírus-helyzetről", Origo, 2016.03.16. Letöltés: <https://www.origo.hu/itthon/20200316-macron-beszede-haborus-idoket-idezo-beszede-volt.html> (2021.10.21.)

²¹⁰ Németh József, Tokodi, Panna: Law enforcement challenges and tasks during the COVID-19 pandemic CASOPIS POLICAJNA TEORIA A PRAX 2022: 2 pp. 106-122. , 17 p. (2022)

Az önmagát Európa vezető digitális médiakiadójaként, valamint a vita és az innovatív gondolkodás fórumaként aposztrofáló Social Europe-ban Jan Zielonkam, az Oxfordi Egyetem európai politika professzora 2020. március 26-án úgy fogalmazott, hogy „*Madridtól Párizsig, Berlinton Varsóig a nemzetállam, úgy tűnik, lenyűgöző reneszánszát éli (...) Minden nemzeti kormány a saját népére összpontosít, és mindegyik azt állítja, hogy jobban felkészült a válság leküzdésére, mint a szomszédai.*”²¹¹ Ezen állítást alátámasztandó, vizsgáltam a koronavírus okán, tagállami szuverén döntések mentén kialakult intézkedéseket. Vizsgálatom eredményeként a legfontosabb ilyen típusú intézkedést az alábbiakban rendszerezem²¹²:

1. 2020-ban 27 schengeni ország (beleértve a schengeni társult országokat), azaz az akkor 32 tagú uniós és schengeni övezet²¹³ tagjainak 85%-a vezetett be belső ellenőrzéseket elsődleges nemzeti intézkedésként a vírus terjedésének megakadályozására.

Belső határellenőrzés bevezetésének dátuma	Belső határellenőrzést bevezető ország
2020. március 11.	Olaszország
2020. március 13.	Bulgária
2020. március 14.	Dánia
2020. március 15.	Lengyelország
2020. március 16.	Ausztria, Csehország, Finnország, Németország, Görögország, Litvánia, Norvégia, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia, Magyarország, Svájc
2020. március 17.	Belgium, Észtország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Luxembourg
2020. március 19.	Horvátország, Svédország
2020. június 4.	Izland

16. sz. ábra: a koronavírus Európában történő megjelenése miatti elsődleges nemzeti intézkedésként a schengeni belső határellenőrzéseket visszaállító országok megoszlása az ellenőrzések visszaállításának dátuma szerint. A szerző saját szerkesztése. Az adatok forrása: Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en.pdf Letöltés ideje: 2025. október 5.

²¹¹ Has the coronavirus brought back the nation-state? - Jan Zielonkam, Social Europe, 2020. március 26. Letöltés: <https://socialeurope.eu/has-the-coronavirus-brought-back-the-nation-state> (2021. október 22.)

²¹² Megjegyzés: az intézkedéseket – területi okokra és a kutatás fókuszára való tekintettel – nem elemzem részletesen, a felvázolt eredmények terjedelme a kutatásomhoz szükséges következtetések levonásához arányosan viszonyul

²¹³ A 2020. évi állapot szerint 22 uniós tagállam, aki egyben schengeni tagállam is, 5 uniós tagállam, aki a 2020. évi állapot szerint nem volt teljes jogú schengeni tagállam (Románia, Bulgária, Ciprus, Horvátország, Írország), valamint 4 nem uniós, de schengeni társult ország, azaz schengeni tagállam (Svájc, Norvégia, Izland, Liechtenstein).

A fenti ábrán látható, hogy a vírus első megjelenése után kevesebb, mint két hónappal Ciprus, Írország, Málta, és Liechtenstein kivételével minden uniós és schengeni tagállam visszaállította a belső határellenőrzéseket.

A belső határok visszaállításának schengeni térségre gyakorolt hatásait a 2.1.6. alfejezetben elemzem részletesen.

2. Az egyes tagállamok területére pusztán átutazási céllal (pl. Magyarországon keresztül Romániába), az átutazás erejéig belépő utasok „feltorlódására” és az ennek következtében kialakult többórás várakozásokra való tekintettel, a tagállamok ún. humanitárius folyosókat hoztak létre. Példának okáért, Magyarország esetében ezt úgy szabályozta és koordinálta a határrendészeti operatív tevékenységek koordinálásáért felelős Rendőrség (hasonlóan más tagállamok hatóságaihoz), hogy a külföldről érkező külföldi állampolgárok tranzitálásra csak a kijelölt határátkelőhelyeket és útvonalat használhatták, a tranzitforgalom számára kijelölt pihenőhelyeken csak az átutazáshoz elengedhetetlenül szükséges okból - különösen egészségügyi vagy műszaki okokból - állhattak meg, és 24 órán belül kötelesek voltak elhagyni Magyarország területét. A humanitárius korridor(ok) biztosítását a Magyar Honvédség is segítette.
3. A COVID-19 járvány 2020 eleji elterjedését követően a legtöbb tagállam nemzeti szinten szigorú közegészségügyi intézkedéseket vezetett be²¹⁴, beleértve a kijárási tilalmakat és gyülekezési korlátozásokat, amelyek célja a vírus terjedésének lassítása volt;
4. A tagállamok szuverén döntésekkel erősítették egészségügyi rendszereiket, beleértve az egészségügyi tesztelési kapacitás növelését és védőfelszerelések beszerzését²¹⁵,
5. Nemzeti szintű gazdasági intézkedések keretében a tagállamok állami támogatásokat és munkahelymegtartó programokat vezettek be²¹⁶ a pandémia gazdasági hatásainak enyhítésére.

²¹⁴ European Parliament, Coronavirus: a timeline of EU action in 2020, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200424STO77802/coronavirus-a-timeline-of-eu-action-in-2020>. Letöltés ideje: 2025. október 5.

²¹⁵ European Medicines Agency, EU authorities agree new measures to support availability of medicines used in the COVID-19 pandemic. <https://www.ema.europa.eu/en/news/eu-authorities-agree-new-measures-support-availability-medicines-used-covid-19-pandemic> Letöltés ideje: 2025. október 5.

²¹⁶ European Commission, Timeline of EU action 2020 against coronavirus, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2020_e

A COVID-19 járvány 2020-as európai kitörését követő tagállami (fentiekben rendszerezett) intézkedések elemzése alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a schengeni térség egységes kormányzása és közös irányítási hatékonysága jelentősen csökkent, mivel a tagállamok túlnyomórészt szuverén, nemzeti döntésekre támaszkodtak.

2.1.5. Az orosz-ukrán háború, mint kihívás

A 2022. február 24-én Oroszország Ukrajna ellen indított „különleges katonai műveletével” kitört az orosz-ukrán háború. A háború, mint Magyarország, úgy a teljes schengeni térség számára ismételt egy új típusú kihívást hozott magával. Érdekesnek tartom rávilágítani, hogy az SVE-ben megfogalmazott jogi keretek lefektetik, hogy milyen módon, milyen eszközökkel kell megvalósítani a valamennyi tagállam biztonsági érdekeit szolgálni képes, hatékony határellenőrzést. A határőrizet megvalósításával szemben támasztott követelményekre vonatkozóan a szabályok *„egy igen szigorú, a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelt, valamint kellő mennyiségű és minőségű humánerőforrással rendelkező határőrizeti rendszer működtetését várják el.”*²¹⁷ A határellenőrzés magában foglalja mind a határforgalom-ellenőrzést a személyek megfelelő, határátkelőhelyen történő átléptetése érdekében, mind a jogellenes határátlépések megakadályozását és az átkelőhelyek között a határok őrizetét biztosító határőrizetet is. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény jogi kereteit vizsgálva azonban szembetűnő, hogy a schengeni övezetet is érintő orosz-ukrán háború, vagy ehhez hasonló körülmények között felmerülő, átlagostól eltérő ellenőrzések biztosítására nincs igazán egységes útmutatás és szabályozási keretrendszer, következésképpen e hiátus biztonsági deficitet okozhat. Figyelemre méltó tényként kezelem, hogy az SVE tartalmát illetően, hogy példának okáért a „háború”, „krízis”, „válság”, „konfliktus” szavak meg sem jelennek az egyezményben, de ugyanez elmondható a Schengeni Határellenőrzési Kódexről is.

Az orosz-ukrán háború 2022-es kitörése óta a schengeni térség egyik legfontosabb sebezhetőségének az Ukrajnából a schengeni térségbe irányuló menekültáradat miatti, elsősorban a külső határokon megjelenő magasszintű leterheltséget tartom, figyelembe véve annak tényét, hogy *„Itt húzódik a NATO, az EU és (...) a schengeni térség keleti hátára)”*²¹⁸. 2025 szeptemberére több mint 5,7 millió ukrán menekültet regisztráltak világszerte, amely

²¹⁷ Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. Magyar Rendészet 2014/3. 55–75

²¹⁸ Sallai János (2013): Schengenre várva: Baranyi Béla professzor. HATÁRŐR: A BELÜGYMINISZTERIUM HATÁRŐRSÉG KÉPES POLITIKAI HETILAPJA 58 : 7 pp. 13-13. , 1 p. (2003)

személyek 90 százaléka európai országokban telepedett le²¹⁹, elsősorban a schengeni tagállamokban, ahol az átmeneti védelemről szóló uniós határozat²²⁰ mentességet biztosít a vízumkötelezettség alól. Ez a hatalmas áramlat jelentősen túlterhelte az Ukrajnával szomszédos schengeni országok (Lengyelország, Szlovákia, Románia, Magyarország) külső határigazgatási, illetve a legnagyobb, ukrán menekülteket befogadó ország (pl. Németország) belső kapacitásait.

A háború következtében megjelentek az ún. migráns instrumentalizációs²²¹ események. Erre példaként hozható, hogy a finn kormány 2023. november 16-án a 2022-ben módosított finn határőrizeti törvény alapján a közrend és a nemzetbiztonság védelme céljából a személyek Oroszországból Finnországba történő beléptetésének szigorításáról döntött, mellyel összhangban 2023. november 18-tól megszüntette a határátléptetést a finn-orosz határon²²². A szigorításokat a finn kormány azzal indokolta, hogy értékelése szerint Oroszország egyértelműen elősegíti a Finnország irányába történő illegális határátlépéseket, ezzel összefüggésben az orosz hatóságok együttműködési hajlandósága a szabályos határátléptetéseket illetően érezhetően romlott, valamint az illegális tevékenységek számának növekedését tovább tetézte a különböző közösségi médiaplatformokon tapasztalható, az illegális átlépéseket szorgalmazó nagyobb kommunikációs aktivitás is. Instrumentalizációs példaként említhető a lengyel-belorusz határon kibontakozó azon krízis is, amelyet az EU és a lengyel hatóságok Fehéroroszország (Belorusz) által szervezett instrumentalizációnak értékeltek. A lengyel határőrség (Straż Graniczna) hivatalos adatai szerint²²³ 2021 augusztusa és 2024 decembere között mintegy 150 000 illegális átlépési kísérlet történt a belorusz határról Lengyelországba, Litvániába és Lettországra, ebből Lengyelországra esett a legtöbb (kb. 100 000 kísérlet), miközben 2020-ban csak 88 kísérletet regisztráltak.

²¹⁹ European Union Agency for Asylum. (2025). Latest Asylum Trends. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends> Letöltés ideje: 2025. október 5.

²²⁰ A Tanács (EU) 2022/382 végrehajtási határozata (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről

²²¹ Az emberek instrumentalizálása úgy definiálható, mint az emberek bizonyos célok elérésének eszközeként való felhasználása, az emberek tárgyként való kezelése politikai vagy egyéb célok elérése érdekében. Forrás: GOLDNER LANG, Iris. Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? In: EU Migration Law Blog [online]. 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/>. Letöltés ideje: 2025. október 5.

²²² Finn Government. (2023). Situation at Finland's eastern border. <https://valtioneuvosto.fi/en/situation-at-finlands-eastern-border>

²²³ Statista. (2024). Poland: attempts of illegal crossing of the Polish-Belarusian border 2024. <https://www.statista.com/statistics/1271292/poland-attempts-of-illegal-crossing-of-the-polish-belarusian-border>

2.1.6. A belső határellenőrzések visszaállítása, mint kihívás

Megvizsgáltam, hogy a régi Kódex hatálybalépésétől (2006 októbere) kezdve napjainkig milyen tendenciát mutat a belső határellenőrzések visszaállításának helyzete a schengeni térségben. Míg 2006–2015 során mindössze 36 alkalommal került sor ilyen intézkedésekre, 2015–2021 között már több mint 2805 alkalommal történt hasonló lépés²²⁴. 2006–2015 között a belső szárazföldi ellenőrzések újra bevezetése előre látható eseményekhez (politikai csúcstalálkozók vagy sportversenyek) kapcsolódott, és rövid ideig tartott. 2015 ősze előtt egyetlen esetben sem fordult elő, hogy kettőnél több schengeni állam egyszerre vezette volna be újra a belső határellenőrzéseket. 2015 novembere óta azonban mindig legalább 6 schengeni állam folytatott egyszerre visszaállított határellenőrzéseket a belső határain. Ez a szám 2020-ban és 2021-ben drámaian megnőtt, és a Covid-19 világjárvány kezdetén, 2020 áprilisában elérte a 18 ország által egyszerre visszaállított ellenőrzéseket.



17. sz. ábra: a belső határellenőrzéseket legalább egy alkalommal visszaállító országok száma 2014-2025 között. A szerző saját szerkesztése

Hat schengeni állam (Németország, Ausztria, Franciaország, Norvégia, Svédország és Dánia) 2015-ben újra bevezette a belső határainak ellenőrzését az EU külső határain kialakult helyzet és/vagy biztonsági fenyegetések miatt, és ezeket az ellenőrzéseket a mai napig – időnként kisebb megszakításokkal – fenntartják. 2025 májusáig ezen országok a schengeni államok összesen mintegy 3 500 napon át folytatták a belső határaik ellenőrzését.

²²⁴ Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en.pdf Letöltés ideje: 2025.09.21.

Azon tagállamok, amelyek teljes egészében csatlakoztak az SVE-hez, következőképpen a schengeni térség teljes jogú tagjai, tulajdonképpen lemondtak az állami szuverenitás területébe tartozó határellenőrzésről a többi uniós tagállammal közös határaikon²²⁵, azonban azon, Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexben foglalt lehetőséggel, hogy szükség esetén a belső határellenőrzéseket visszaállíthatják. Vizsgálatom során arra a következtetésre jutottam, hogy az egyes kihívásokra, válaszokra adott elsődleges és legjelentősebb válaszlépés minden esetben schengeni belső határellenőrzések visszaállítása volt. A kutatás terjedelmi okaira, valamint a kutatás céljaira tekintettel ezen tagállami válaszlépést emelem ki és elemzem, ezért más tagállami intézkedések nem képzik tárgyát az alábbi vizsgálatnak.

A schengeni térséget érintő kihívások 2015-től	A kihíváshoz kapcsolódó, schengeni belső határellenőrzések célja
Migrációs válság, 2015-től	- Irreguláris migráció és embercsempészet visszaszorítása - Menekültkérelmek magas száma miatti közrendvédelem - Másodlagos migrációs mozgások visszaszorítása
Brexit, 2016-2021	<i>A Brexit következtében nem került sor belső határellenőrzések visszaállítására</i>
Fokozódó terrorveszély, 2015-től	- Terrorfenyegetés és szervezett bűnözés ellensúlyozása - Belső biztonság növelése terrorcselekmények után - Embercsempészet és fegyverkereskedelem megelőzése
Koronavírus járvány, 2019-2021	- Vírus terjedésének megakadályozása - Közegészségügyi védelem - Utazási korlátozások bevezetése a járvány idején
Orosz-ukrán háború, 2022-től	- Hibrid fenyegetések elhárítása - Belső biztonság erősítése a háborús instabilitás miatt

18. sz. ábra: A schengeni térséget érintő kihívásokhoz kapcsolódó belső határellenőrzés visszaállításának céljai.

A szerző saját szerkesztése

Paradox módon a belső határellenőrzések, mint megoldási lehetőség a fent vázolt kihívásokra, önmagában is kihívássá nőtte ki magát a schengeni térség megfelelő működése szempontjából. Ahogy a fenti ábrán is jól látható, a tagállamok 2015-től aktívan éltek a belső határellenőrzések visszaállításával, azonban más-más, a visszaállítást indokló körülményre hivatkozva. Mind a migrációs válság 2015-2016-os kiszélesedésével „a migráció reaktív szabályozásának rendkívülisége”²²⁶ részeként, mind a terrorfenyegetettség megjelenésével, mind a járvány berobbanásával, aztán az orosz-ukrán háború kitörésével a tagállamok sorra bevezették a

²²⁵ Varga János: A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében. (2017) Megjelent: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság pp. 101-124. Pp.103.

²²⁶ Hautzinger Zoltán (2020): A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. 47–62

határellenőrzést. Ez alól kivételt egyedül a Brexit folyamat képez, amivel összefüggésben nem történt belső határellenőrzés-visszaállítás.

A Schengeni Megállapodás és az SVE alapelvei, különösen a személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgása az európai integráció egyik legjelentősebb vívmányát és eszményét jelentik, létrehozva egy határok nélküli belső teret, ahol a polgárok akadálytalanul mozoghatnak. Véleményem szerint a belső határellenőrzések tartós bevezetése közvetlenül aláássa ezt az eszményt, mivel ellentmond azon schengeni alapelvnek, miszerint a belső határok ellenőrzését csak kivételes esetekben, ideiglenesen lehet visszaállítani a Kódex rendelkezései alapján. A belső határellenőrzések visszaállításából következik, hogy az uniós polgárok mobilitása jelentős akadályokba ütközött, melynek gazdasági negatív hatásai is vannak, pl. az áruszállítás többletköltségei, vagy az idegenforgalom szereplőinek veszteségei és a teljes idegenforgalmi ágazat szűkülése. A belső határellenőrzések gazdasági hatásai tovább súlyosbítják a problémát, mivel akadályozzák az egységes piac működését, növelik a szállítási költségeket és csökkentik a munkaerő-mobilitást²²⁷. A belső határellenőrzések fenntartása a schengeni térség kihívását jelenti napjainkban is, amint a tendencia is mutatja, hiszen míg 2024-ben 11 tagállam²²⁸ állította vissza vagy hosszabbította meg a belső ellenőrzéseket, 2025 októberében (a kutatás lezárásáig) ez a szám már 14 tagállamot²²⁹ tesz ki, amelyből a kutatás lezárásakor 11 tagállam egyidejűleg tartja fenn ezen ellenőrzéseket elsősorban migrációs és biztonsági indokokkal, tovább csorbítva – értékelésem szerint – a schengeni integráció lényegiségét.

Mindezen adatok arra engednek következtetni továbbá, hogy a belső határellenőrzések esetében Kúria C-368/20 és C-369/2026 egyesített ügyekben hozott 2022-ben hozott ítélete²³⁰ sem bír visszatartó erővel, mely kimondta, hogy a belső határellenőrzés visszaállításának lehetőségét kivételes intézkedésként és szigorúan kell értelmezni. Az ügy előzménye, hogy 2015-2021 között Ausztria több alkalommal is visszaállította a belső határellenőrzést hazánkkal és Szlovéniával közös szárazföldi határszakaszain a Kódex rendelkezéseire hivatkozva. A Kúria az ítélettel kijelentette, hogy a Kódex-szel „*ellentétes a belső határokon történő*

²²⁷ Carrera, S., & Guild, E. (2016). EU borders and their controls: Preventing unwanted movement of people in Europe? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 86. pp. 10.

²²⁸ Bulgária, Németország, Szlovénia, Málta, Olaszország, Ausztria, Hollandia, Norvégia, Dánia, Franciaország, Svédország

²²⁹ Lengyelország, Franciaország, Németország, Szlovénia, Olaszország, Ausztria, Hollandia, Norvégia, Svédország, Bulgária, Málta, Szlovákia, Spanyolország, Dánia

²³⁰ A Bíróság ítélete (nagytanács), 2022. április 26. NW kontra Landespolizeidirektion Steiermark. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/SUM/?uri=CELEX:62020CJ0368> Letöltés ideje: 2025. október 7.

határellenőrzés valamely tagállam által a közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető komoly veszélyre hivatkozással történő ideiglenes visszaállítása, amennyiben annak időtartama meghaladja a legfeljebb hat hónapos teljes időtartamot, és nem áll fenn olyan új veszély, amely a kódexben előírt időtartamok újbóli alkalmazását indokolná”²³¹

Egyetértek, hogy hosszú távon a belső határellenőrzések és az azokhoz kapcsolódó intézkedések paradox módon gyengítik az EU belső kohézióját, miközben nem oldják meg a gyökérokokat²³², így sürgetővé téve a közös európai megoldásokat a szabadság és biztonság egyensúlyának helyreállítására. Véleményem szerint, bár a Kódex meghatározott egy keretrendszert a kihívások kezelésére, további célozott változtatásokra van szükség annak érdekében, hogy a schengeni térség tagállamai hatékonyan és rugalmasan reagálhassanak az új kihívásokra.²³³ Álláspontom szerint, továbbra is „*megkerülhetetlenek a határellenőrzés ideiglenes és összehangolt visszaállításának újra szabályozásával (...) kapcsolatos kérdések*”²³⁴.

Tartós belső határellenőrzések a schengeni térségben		
Belső tényezők	Erősségek	Gyengeségek
	+ Biztonságérzet növelése rövid távon + Rövid távú, azonnali reagálási képességet tehet lehetővé	– Szabad mozgás korlátozása – Gazdasági veszteségek – Adminisztratív terhek – Fragmentálja az egységes piac működését
Külső tényezők	Lehetőségek	Veszélyek
	+ Ösztönző erő a külső határok hatékonyabb ellenőrzésére + Technológiai innovációhoz való hozzájárulás	– Schengeni rendszer felbomlása hosszú távon – Hosszú távú gazdasági károk – A térség globális versenyképességének csökkenése

19. sz. ábra: SWOT elemzés – A schengeni térséget ért kihívások mentén történő belső határellenőrzések. A szerző saját szerkesztése.

²³¹ Loc. cit. 230.

²³² Guild, E. (2022). Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future. Polity Press, pp. 150-170.

²³³ Herczeg Mónika: Merre tart Schengen? Magyar Rendészet 2022/3. 161—172. DOI: 10.32577/mr.2022.3.10161 Pp. 162.

²³⁴ Varga János: A határrendészeti kutatások új kihívásai. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról Pécs, Magyarország : Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2011) 461 p. pp. 195 204. , 10 p.

A schengeni térséget ért kihívások mentén történő belső határellenőrzések esetében vizsgáltam az erősségeket, gyengeségeket, lehetőségeket és veszélyeket is, SWOT elemzés segítségével.

Erősségek esetében a következőket azonosítottam:

- Rövid távon növelheti a biztonságérzetet (pl. terrorfenyegetés vagy migrációs válság esetén),
- Lehetővé teszi a tagállamok számára a rövid távú, azonnali reagálást specifikus biztonsági kihívásokra (pl. nagyméretű migrációs mozgások esetén azonnali személyszűrés a belső határokon).

Gyengeségek esetében a következőket azonosítottam:

- Jelentősen korlátozza a szabad mozgást, ami ellentétes a schengeni alapelvekkel,
- Növeli a gazdasági veszteségeket,
- Adminisztratív terheket ró a határrendészeti és más, határellenőrzésekben részt vevő hatóságokra,
- Fragmentálja az egységes piac működését, különösen a munkaerő-mobilitás terén.

Lehetőségek esetében a következőket azonosítottam:

- Ösztönözheti a tagállamokat a külső határok hatékonyabb ellenőrzésére.
- Elősegítheti a technológiai innovációkat a határkezelésben, például okos határellenőrzési rendszerek bevezetésével.

Veszélyek esetében a következőket azonosítottam:

- Hosszú távon a schengeni rendszer megszűnését hordozza magában,
- Hosszú távú gazdasági károkat okoz a határ menti régiókban és az egységes piacon,
- Csökkenti a térség globális versenyképességét a szabad mozgás korlátozása miatt,

2.2. A schengeni kormányzási struktúra megerősítésére irányuló kezdeményezések, új dokumentációk és írásos háttéranyagok

Kutatásom során megvizsgáltam és elemeztem, hogy az előző alfejezetben kifejtett kihívásokkal szoros összefüggésben miként alakultak a schengeni térség irányításához kapcsolódó nemzetközi kezdeményezések. Úgy gondolom, ezek feltárásának és a kapcsolódó rész kutatás alábbiakban történő bemutatásának kiemelt szerepe van, tekintettel azon megállapításomra, hogy a schengeni értékelések megreformálása ezen transznacionális kezdeményezések része volt.

2.2.1. Az Európai Bizottság schengeni intézkedéscsomagjának bejelentése a 2021. évi munkaprogramban

A Bizottság 2020. október 19-én közleményt adott ki 2021. évi munkaprogramjáról. A 2021. évi munkaprogram, amely „Az életerős Unió a törékeny világban”²³⁵ címmel jelent meg, a Bizottság stratégiai prioritásait mutatja be az Európai Unió ellenállóképességének és globális szerepének megerősítése érdekében, válaszul a koronavírus járvány, az éghajlatváltozás és a digitalizáció által támasztott kihívásokra.

A közlemény „Az európai életmód előmozdítása” c. fejezete egzakt módon foglalkozik a schengeni típusú újításokkal is, „különösen ami a schengeni térséget és a személyek szabad, belső határellenőrzés nélküli mozgásának fenntartását illeti”²³⁶. Ebben a Bizottság kifejezésre juttatja együttműködési szándékát az Európai Parlamenttel és a tagállamokkal abból a célból, hogy létrejöhessen egy, a schengeni térség jövőjével kapcsolatosan felmerülő legfontosabb feladatokat és irányokat kijelölő stratégia, mely hozzájárulhat ahhoz, hogy a schengeni térség alapvető működése javuljon és a schengeni térség esetleges bővítése és sikerrel járjon.

A Bizottság a fentiekben említett, 2021. évi munkaprogramjához kapcsolódó közlemény részét képezi több melléklet is, amelyben célzottan megtalálhatók a felvázolt elképzelések nyomán a Bizottság által előterjesztendő jogi kezdeményezések és felülvizsgálati igények is. A közlemény I. mellékletének²³⁷ 34. pontja a „Schengeni intézkedéscsomag” névre hallgat. Ezen intézkedéscsomag négy darab kulcsfontosságú konkrét tényezőt jelölt meg a következők szerint:

- Egy stratégia kidolgozása a schengeni térség jövőjére vonatkozóan (nem konkrét jogalkotási javaslat²³⁸), 2021. második negyedévéig bezárólag;
- A schengeni értékelési és monitoring mechanizmus második generációját szabályozó (akkor hatályos) 1053/2013 (EU) rendelet módosítására irányuló új jogi javaslat kidolgozása 2021. második negyedévéig bezárólag;

²³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2021. A Union of Vitality in a World of Fragility. Brussels, 19.10.2020 COM(2020) 690 final

²³⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Bizottság 2021. évi munkaprogramja. Életerős Unió egy sérülékeny világban. Brüsszel, 2020. október 19

²³⁷ Annexes 1 to 4 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021 A Union of vitality in a world of fragility. 19.10.2020 COM(2020) 690 final

²³⁸ A Bizottság a stratégiát nem szabályozó rendeletként kívánta előterjeszteni, hanem stratégiai víziókat tartalmazó, irányadó dokumentumként (pl. közlemény formájában).

- A Schengeni határellőrzési kódex (2016/399 (EU rendelet) felülvizsgálata 2021. második negyedévéig bezárólag;
- A vízumeljárások digitalizációja céljából jogalkotási javaslat előterjesztése 2021. negyedik negyedévéig bezárólag.²³⁹

2.2.2. A Schengen Fórum

A Európai Bizottság azonban nem csak a 2021. évi munkaprogramban érintett schengeni intézkedéseket irányozta elő. 2020. szeptember 23-i közleményében²⁴⁰ ugyanis szakpolitikai irányokat fogalmaz meg a közös európai menekültügyi rendszer, a külső határok védelmének erősítése, az illegális migráció és visszatérés, a migráció külső dimenziója, a legális migrációs csatornák biztosítása, beleértve a védelemre jogosultak áttelepítése, valamint az integráció területén is. Kulcsfontosságú szakpolitikai feladatként jelölte meg a schengeni térségen belüli szabad mozgás biztosítását és az integrált határigazgatást²⁴¹:

„Az integrált határigazgatás elengedhetetlen szakpolitikai eszköz az EU külső határainak védelméhez, valamint a belső határellenőrzés nélküli schengeni térség integritásának és működésének megóvásához.”²⁴²

A közlemény emellett „Egy jól működő schengeni térség” elnevezésű fejezetben elsőként nevesít egy, kizárólag a schengeni térség működésének előmozdítása érdekében az Európai Bizottság által létrehozandó új fórumot, amelyben részt vesznek az érintett nemzeti hatóságok, például a belügyminisztériumok és a nemzeti és regionális szintű határrendészeti hatóságok, a konkrétabb együttműködés és a bizalom erősítése érdekében. Kihangsúlyozásra került továbbá, hogy évente egyszer politikai szintű megbeszélést kell szervezni a fórumon, hogy a nemzeti miniszterek, az Európai Parlament képviselői és más érdekelt felek politikai lendületet adhassanak ennek a folyamatnak. A schengeni térséget érintő legfőbb intézkedésekként az alábbiak kerültek megjelölésre:

A Bizottság:

- ajánlást fogad el a tagállamok közötti együttműködésről a magánjogi jogalanyok által végzett mentési tevékenységek tekintetében;

²³⁹ Loc cit. 234.

²⁴⁰ A Bizottság Közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról, Brüsszel, 2020. szeptember. 23., COM(2020) 609 final

²⁴¹ Az európai integrált határigazgatás az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelet (2019. november 13.) 3. cikkében foglalt elemekből álló tevékenységek összessége.

²⁴² A Bizottság Közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról, Brüsszel, 2020. szeptember. 23., COM(2020) 609 final.

- iránymutatást nyújt a tagállamok számára annak egyértelművé tétele céljából, hogy a tengeri mentés nem nyilvánítható bűncselekménnyé,
- olyan stratégiát fogad el a schengeni térség jövőjére vonatkozóan, amely megerősíti a Schengeni határellenőrzési kódexet és a schengeni értékelési mechanizmust,
- létrehoz egy schengeni fórumot a konkrét együttműködés ösztönzése érdekében, és feltárja a schengeni integráció elmélyítésének lehetőségeit a belső határellenőrzés felszámolását elősegítő támogatási és együttműködési program révén, valamint
- létrehoz egy új, a kutatás-mentés témájával foglalkozó európai szakértői csoportot.

A Bizottság, a tagállamok és a Frontex lehetőség szerint:

- Garantálják az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló új rendelet gyors és teljes körű végrehajtását, valamint
- 2023-ra biztosítják a nagyméretű informatikai rendszerek megvalósítását és interoperabilitását.²⁴³

A Schengen Fórumhoz kapcsolódóan célok és alapvetések kerülnek megfogalmazásra a Bizottság 2020 decemberében bemutatott, a 2014-2019 közötti schengeni értékelési időszakot lefedő jelentésében is. A jelentésben az előző fejezetben kifejtett megállapításokon és konkrét intézkedési pontokon kívül további konklúzióként jelenik meg, miszerint a teljes schengeni térség működtetése meglehetősen robosztus és közös fellépést igényel a tagállamok, valamint uniós intézmények részéről egyaránt. Ennek legfőbb oka, hogy csak ezzel érhető el a leginkább, hogy az uniós polgárok ki tudják használni a térség által biztosított előnyöket (pl. belső határok nélküli zökkenőmentes utazás a tagállamok között, jogellenes cselekmények nemzeti és együttes tagállamok együttműködésén megvalósuló visszaszorítása, stb.). A Schengen Fórum megalakításának bizottsági célja a jelentésben konkrétan említésre is kerül:

„A Bizottság célja a schengeni fórum megalakításával éppen a schengeni rendszerrel kapcsolatos ügyekre irányuló, valamennyi érintett szereplőt magában foglaló konkrét együttműködés elősegítése, valamint a bizalom újjáépítése volt. A schengeni vívmányok végrehajtása jelenlegi helyzetének, valamint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működésének ismertetésével e jelentés a november 30-i, első schengeni fórum eszmecseréihez

²⁴³ Loc. cit. 165.

kíván megfelelő alapot szolgáltatni.”²⁴⁴ A jelentés tehát előrevetítette a 2020. november végén megvalósult első, Schengen Fórum keretében létrejött politikai dialógust.

A Fórum, kutatásom lezárásáig (2025. október) összesen háromszor ülésezett. A kutatás során kielemeztem a találkozókra szóló, nyilvános közleményeket, kommunikációs anyagokat, napirendeket és egyéb kapcsolódó dokumentációkat. Ezen elemzés alapján, az ülések eredményeit az alábbiak szerint rendszereztem:

1. A Schengen Fórum első ülése (videókonferencia formátum) – 2020. november 20.

- **Részt vevők:** az uniós és schengeni tagállamok belügyekért felelős miniszterei²⁴⁵ (vagy az általuk delegált helyettesek, államtitkárok), Európai Bizottság, Frontex
- **Legfőbb, megvitatott témakörök és eredmények:**
 - *A schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus javítása, fejlesztése:* A schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus fejlesztését a tagállamok elsősorban a hatékonyabb utánkövetésben, a lehetséges hiányosságok gyorsabb és hatékonyabb beazonosításában, és ezzel együtt a mechanizmus alapjául szolgáló jelenlegi Scheval rendelet teljes felülvizsgálatában és esetlegesen új rendelet létrehozásában látták,
 - *Elkerülhetetlen figyelem övezte a COVID-19 járványt:* a Bizottság elnöke kihangsúlyozta, hogy a pandémia rávilágított arra, hogy míg 2006. és 2014. között pusztán 35 alkalommal került visszaállításra a belső határellenőrzés, az azt követő időszakban ez a szám 205-re emelkedett, ezért „*szembe kell néznünk ezekkel a kihívásokkal, (...) és tovább kell fejlesztenünk Schengent, miközben meg kell őriznünk annak előnyeit, Schengen alapvető fontosságú a gazdaságunk és az életmódunk szempontjából, mindannyiunk felelőssége, hogy működőképes legyen.*”²⁴⁶,
 - *Az Európai Unió külső határainak hatékonyabb igazgatása:* a résztvevők egyetértettek a külső határok védelmének erősítésében, valamint a kompenzációs intézkedések bővítésében, hogy minimalizálják a belső határellenőrzések visszaállítását,

²⁴⁴ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM(2020) 779 final

²⁴⁵ Azért alkalmazom a „belügyekért felelős miniszterek” kifejezést, mert számos országban a belügyekért felelős miniszter nem belügyminiszter (pl. Írországbán a belügyekért az ír igazságügyi, belügyi és migrációs miniszter felel)

²⁴⁶ Részlet Ursula von der Leyen Elnök I. Schengeni Fórumon elhangzott beszédéből, 2020. november 30., Letöltés: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_2257 (2021.10.26.)

- *A rendőrségi együttműködés és az információcsere fokozása:* megállapodás született arról, hogy tovább kell erősíteni a határon átnyúló rendőrségi együttműködést, információcserét és a biztonságos belső mozgás érdekében²⁴⁷,
- *A schengeni térség irányításának megerősítése:* közös egyetértés, hogy a schengeni térséget meg kell erősíteni a jelen és a jövő kihívásaival szemben és politikai szintre kell emelni a schengeni térség irányítását.²⁴⁸ A schengeni térség irányításának megerősítése céljából konszenzus született arról, hogy a Schengen Fórum rendszeres ülései segíthetnek biztosítani az összes érintett szereplő politikai részvételét és teret biztosítanak a közös politikai szintű, schengeni fejlesztést érintő álláspontok kifejtésére.

<i>Schengen Fórum, 2020. november 20.</i>	
Vitatéma	Fő eredmények/megállapítások
Schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus javítása	Hatékonyabb utánkövetés és hiányosság-beazonosítás; a Scheval rendelet teljes felülvizsgálata, esetleg új rendelet kidolgozása.
COVID-19 járvány hatásai és felkészülés a járvány lecsengését követő (poszt-pandémiás) időszakra	Elismerés a belső határellenőrzések növekedéséről (2006–2014: 35 eset; 2014 után: 205 eset); egyetértés, hogy erőfeszítések kellenek a gazdasági és előnyök megőrzése érdekében.
EU külső határainak hatékonyabb igazgatása	Egyetértés a külső határok védelmének erősítésében és kompenzációs intézkedések bővítésében a belső ellenőrzések minimalizálása érdekében
Rendőrségi együttműködés és információcsere fokozása	Megállapodás a határon átnyúló rendőrségi együttműködés és információcsere erősítéséről a biztonságos belső mozgás biztosítása céljából
A schengeni térség irányításának megerősítése	Konszenzus a politikai szintű irányítás emeléséről; rendszeres fórumülések a érintettek részvételének és közös álláspontok kialakításának elősegítésére.

20. sz. ábra: a Schengeni Fórum első ülésének rendszerezett eredményei. A szerző saját szerkesztése.

²⁴⁷Első Schengen Fórum-ülés. Budapest: Belügyminisztérium, 2020-11-24. <https://kormany.hu/hirek/elso-schengen-forum-ules> Letöltés ideje: 2025. október 6.

²⁴⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2020. First meeting of the Schengen Forum. Brussels: Council of the European Union, 2020-11-24. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/24/first-meeting-of-the-schengen-forum/> Letöltés ideje : 2025. október 6.

2. A Schengen Fórum második ülése (videókonferencia formátum) – 2021. május 17.

- **Részt vevők:** az uniós és schengeni tagállamok belügyekért felelős miniszterei (vagy az általuk delegált helyettesek, államtitkárok), Európai Bizottság, Frontex

Legfőbb, megvitatott témakörök és eredmények:

- *Az EU-ban bevezetésre kerülő új informatikai rendszerek²⁴⁹ végrehajtásának státusza:* a vita eredményeként konszenzus született a rendszerek gyorsított bevezetésének szükségességéről a külső határok védelmének erősítése és a schengeni belső mobilitás biztonságának növelése érdekében, a migrációs nyomás és a pandémiás kihívások kezelésében. Konkrét döntés született, hogy az EES tesztelése 2021 márciusától folytatódik az év végéig²⁵⁰, teljes operacionális üzembe helyezéssel 2022 második negyedévére²⁵¹
- *A schengeni térség megfelelő irányítására vonatkozó jövőbeni stratégia előkészítése:* Az ülésen az Európai Bizottság bejelentette, hogy 2021 júniusában közzéteszi a Schengen Stratégiát, melyre az uniós belügyi biztos záró gondolataiban is utalt: „*A júniusi schengeni stratégiával együtt egy ambiciózus, de jól kalibrált javaslatot fogunk letenni az asztalra, amely megreformálja a Schengeni mechanizmust, hogy hatékonyabbá és stratégiaibbá tegye azt*”²⁵².

²⁴⁹ Az EU-ban bevezetésre kerülő új informatikai rendszerek a schengeni térség határellenőrzési és migrációs menedzsmentjének modernizációját célozzák, elsősorban a digitális interoperabilitás erősítésével. Kulcsfontosságú elemek közé tartozik az Entry/Exit System (EES), amely biometrikus adatokat gyűjt a harmadik országbeli utazók be- és kilépéseiről a túlnyújtott tartózkodások megelőzésére; valamint az European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), egy elektronikus utazási engedélyrendszer a schengeni övezetbe irányuló vízummentes utazások előzetes kockázatelemzésére. A rendszerek várhatóan 2026-tól válnak teljesen működőképesé.

²⁵⁰ EUROPEAN COMMISSION. 2021a. COM(2021) 277 final: Towards a stronger and more resilient Schengen area. [online]. Brussels: European Commission, 2021-06-02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277> Letöltés ideje: 2025. október 6.

²⁵¹ Megjegyzés: a kutatásnak nem tárgya, azonban az EES éles üzembe helyezése végül több alkalommal elhalasztásra került, a kutatás lezárásakor (2025. októbere) megállapítottam, hogy a legvalószínűbb új indulási dátum 2025. október 12.

²⁵² Részlet Ylva Johansson második Schengen Fórumon (2021. május 17.) tartott záró gondolataiból. Letöltés: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-concluding-remarks-second-schengen-forum_en (2021.10.31.)

Schengen Fórum, 2021. május 17.

Vitatéma	Fő eredmények/megállapítások
Az EU-ban bevezetésre kerülő új informatikai rendszerek végrehajtásának státusza	Konszenzus a gyorsított bevezetésről a külső határok védelmének erősítése és a belső mobilitás biztonságának növelése érdekében; EES tesztelés 2021 márciusától év végéig, teljes üzembe helyezés eredetileg 2022 második negyedévére tervezve
A schengeni térség megfelelő irányítására vonatkozó jövőbeni stratégia előkészítése	Bejelentés a 2021 júniusi Schengen Stratégia közzétételéről

21. sz. ábra: a Schengeni Fórum második ülésének rendszerezett eredményei. A szerző saját szerkesztése.

3. A Schengen Fórum harmadik ülése (Brüsszel) – 2022. június 2.

- **Részt vevők:** az uniós és schengeni tagállamok belügyekért felelős miniszterei (vagy az általuk delegált helyettesek, államtitkárok), Európai Bizottság, Frontex

Legfőbb, megvitatott témakörök és eredmények:

- A schengeni térség bővítése: az ülésen egyetértés született abban, hogy a Tanácsnak el kell fogadnia azokat a határozatokat, amelyek lehetővé teszik, hogy Horvátország, valamint Románia és Bulgária hivatalosan is a schengeni térség részévé váljon.
- A schengeni értékelések megfelelő monitoringja: egyetértés mutatkozott abban, hogy az elmúlt évek schengeni értékelései azt mutatják, hogy az értékelési rendszer javítása vált szükségessé, hogy a jövőben az értékelési folyamatok célzottabbá, gyorsabbá, szervezettebbé váljanak
- A schengeni értékelések eredményei: vita tárgyát képezték a Scheval során feltárt értékelési eredmények és megállapítások is, ahol egyetértés született abban, hogy a tagállamoknak minden értékelési területen fejleszteniük kell a schengeni vívmányoknak történő megfelelésüket, melyhez szintén hozzájárulhat a Scheval továbbfejlesztése.
- A belső határellenőrzések helyzete: a résztvevők áttekintették a belső határellenőrzések jelenlegi helyzetét a C-368/20 és C-369/2026 egyesített ügyekben²⁵³ hozott legutóbbi ítélet fényében, hangsúlyozva, hogy a belső határellenőrzéseknek továbbra is kivételes, végső eszköznek kell maradniuk. Ezzel összefüggésben – a kutatás szempontjából kulcsfontosságú eredménynek tartom – egyetértés született abban, hogy a Scheval

²⁵³ Lásd: 2.1.6. fejezet

megújítása során lehetővé kell tenni, hogy a fenntartott belső határellenőrzések – indokolt esetben – schengeni értékelések tárgyát képezhessék.

Schengen Fórum, 2022 június 2.	
Vitatéma	Fő eredmények/megállapítások
Az EU-ban bevezetésre kerülő új informatikai rendszerek végrehajtásának státusza	Konszenzus a gyorsított bevezetésről a külső határok védelmének erősítése és a belső mobilitás biztonságának növelése érdekében; EES tesztelés 2021 márciusától év végéig, teljes üzembe helyezés eredetileg 2022 második negyedévére tervezve
A schengeni térség megfelelő irányítására vonatkozó jövőbeni stratégia előkészítése	Bejelentés a 2021 júniusi Schengen Stratégia közzétételéről

22. sz. ábra: a Schengen Fórum harmadik ülésének eredményei. A szerző Saját szerkesztése

A fenti rendszerezéssel szinergiában egységként kezelve – és a kutatásomhoz kapcsolódó kérdésekkel és hipotézisekkel összevetve – vizsgáltam a három lezajlott Schengen Fórum ülés eredményeit, melyeket az előfordulás számától, valamint a ponthoz kapcsolódó döntések függvényében rangsoroltam.

Eredmény		Kulcsfaktorok
1.	Egyetértés: Schengen értékelési rendszer (Scheval) felülvizsgálata és reformja	Megreformálás: célzottabb, gyorsabb folyamatok; hatékonyabb utánkövetés, hiányosságok gyors azonosítása, új rendelet kidolgozása.
2.	Döntés: Schengen kormányzásának erősítése	Pandémiás kihívásokra válaszok, politikai szintű Fórum ülések rendszeresítése, érintettek bevonása, közös álláspontok kialakítása.
3.	Egyetértés: belső határellenőrzések helyzete kivételes, végső eszközökénti fenntartása	Kompenzációs intézkedések bővítése belső ellenőrzések minimalizálására, Scheval kiterjeszthetősége a belső ellenőrzések vizsgálatára
3.	Döntés: Schengen Stratégia előkészítése:	2021 júniusi közzététel ambiciózus schengeni reformjavaslattal.
4.	Egyetértés: Külső határok hatékonyabb igazgatása	Kapacitások folyamatos megerősítése, új IT-rendszerek alkalmazása
5.	Döntés: új IT-rendszerek (EES, ETIAS) gyorsított bevezetése	EES tesztelés 2021-től, üzembe helyezés 2022 Q2-ig.
6.	Egyetértés: Schengen térség bővítése	Horvátország, Bulgária és Románia csatlakozásának elősegítése.
7.	Döntés: Rendőrségi együttműködés és információcsere fokozása	Operatív koordináció tovább növelése, beleértve a valós idejű adatmegosztást

23. sz. ábra: a Schengen Fórum legfontosabb eredményei rangsorolva. A szerző saját szerkesztése

2.2.3. A Schengeni Tanács

2022. január 1-jétől az Unió Tanácsának soros elnökségét Franciaország vette át (Szlovéniától), rendkívül „zavaros” időszakban²⁵⁴, hiszen a globális egészségügyi válsághelyzet még nem egészen csengett le, mindemellett az orosz-ukrán konfliktus is meglehetősen kiéleződött. A francia Elnökség a bel- és igazságügyi formációban olyan prioritásokat határozott meg elérendő célként, amely szuverénebb Európát eredményezne „a schengeni térség megerősítésével, az európai határok védelmével (...), a biztonság és a védelem területén cselekvőképesebb, erősebb Európa kiépítésével”.²⁵⁵ Az elnökségi program érzékeltette, hogy a schengeni térség reformja terén – a francia elnökségi elképzelések alapján – a Tanács politikai irányító szerepét meg kell erősíteni. Mindezt a jelen fejezetben általam is kifejtett válságtényezők indikálták: migrációs válság, világjárvány, terrorizmus, később pedig háborús feszültség. Többek között ezen kérdések is az európai belügyminiszterek asztalára kerültek Lille-ben, a francia elnökség idejének legelső, nem formális²⁵⁶ Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén. A találkozóra 2022. február 3-án és március 4-én került sor. Az informális tanácskozás egyik legfőbb témaköre a schengeni térség megreformálása volt. Az elnökség ezen a találkozón konkrét javaslatot tett a schengeni kérdések tagállami miniszteri szintű rendszeres (külön a schengeni témaköröknek szentelt) megvitatására. A javaslat arra irányult, hogy a belügyminiszterek rendszeres (bel- és igazságügyi tanácsi) találkozója keretében létrejöhetne az ún. Schengeni Tanács formáció, tehát a bel- és igazságügyi tanácsi ülések belügyi napjain egy olyan önálló szekció a „szokásos” menetrendben, ami csak a schengeni politikai irányításról szólna. Az ambíció az volt, hogy a Schengeni Tanácsnak képesnek kell lennie meghatározni a schengeni térségre és a válságokra való reagálásra vonatkozó átfogó politikai iránymutatásokat, át kell vennie hosszú távon a Schengen Tanács szerepét és meg kell vitatnia a tagállamok által tapasztalt rendszerszintű nehézségeket²⁵⁷ és a schengeni értékelések átfogó eredményeit, a bevált gyakorlatokat és bármely, normál vagy vis maior helyszerben fennálló problémát és aktualitást.

²⁵⁴ Omnes, Ophélie. « La présidence française de l'Union européenne : tour de force en préparation ou chronique d'un échec annoncé ? », Cahiers de la sécurité et de la justice, vol. 55, no. 2, 2022, pp. 178-185.

²⁵⁵ Recovery, Strength and a Sense of Belonging - Programme for the French Presidency of the Council of the European Union, 2022. 3. o.

Forrás: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf (Letöltés ideje: 2022.04.11.)

²⁵⁶ A nem hivatalos ülések célja a közös gondolkodás és a véleménycsere lehetővé tétele általános témákról a lehető legkövetlenebb formában. Ezek az ülések a Szerződésekben megállapított kereteken és eljárási szabályokon kívül esnek, és az eljárási szabályzat sem vonatkozik rájuk.

²⁵⁷ Confidence in the Schengen area. Brussels, 14 February 2022. 5984/22. Forrás: <https://www.statewatch.org/media/3129/eu-council-schengen-council-discussion-paper-5984-22.pdf> Letöltés ideje: 2024.02.04.

A francia elnökségi elképzelések sikerrel jártak, ugyanis a schengeni térség irányításának és felügyeletének javítása már alapvető igény volt, ezért teljesen kézenfekvőnek tűnt – és széleskörű támogatást is kapott – a Schengeni Tanács létrehozása. Ekkora már akkora mértéket öltöttek az általam felvázolt kihívások és azok hatásai, hogy nem lehetett figyelmen kívül hagyni Schengent, a francia vezetés pedig erre kívánt reflektálni. A Schengen Fórum 2022. júniusi ülését követően több Schengen Fórum nem került és a Schengeni Tanács érdemben átvette a Fórum szerepét.

A Schengeni Tanács első tényleges ülésén, melyre 2022. február 3-án került sor Brüsszelben, a Bel- és Igazságügyi Tanács miniszterei hivatalosan is elfogadták a schengeni értékelési rendszer megújulása céljából készült új rendelettervezetre vonatkozó általános megközelítést. A rendelettervezet kialakulásáról, tárgyalásáról, elfogadásáról és hatályba lépésének körülményeit a következő fejezetben veszem górcső alá. Megállapítottam, hogy a Schengeni Tanács megalakulása óta rendszeresen napirendi részét képezik a formális Bel- és Igazságügyi Tanács üléseinek és egy – a tagállami, valamint intézményi tapasztalatok és visszajelzések alapján – megfelelő menetrend szerint zajlanak, amelyben szerepet kap a Bizottság részéről a schengeni övezetre vonatkozó helyzetképek bemutatása, egy éppen aktuális és fontos (schengeni kapcsolódású) témakör megvitatása, eszmecsere a stratégiai lépésekről, stb.

A Schengeni Tanács létrejöttével és a schengeni kormányzás megerősítésére irányuló törekvésekkel összhangban, az Európai Bizottság schengeni ügyekért felelős egysége egy új időbeni tervezhetőségre vonatkozó dolgozott ki a schengeni térség számára, amely a Schengeni Ciklus elnevezést kapta. Kutatás során az első két Schengeni Ciklust vizsgáltam. Az első Schengeni Ciklus 2022 áprilisa és 2023 márciusa között zajlott és keretrendszerbe foglalta a schengeni kormányzási témakörbe tartozó eseményeket, nevezetesen az ebbe az időszakba eső schengeni értékeléseket, a Schengen Fórum lehetséges összehívását, a Schengeni Tanács rendszeres üléseit. A 2023-2024 közötti második Schengeni Ciklus strukturáltabb és célhoz kötöttebb lett, további célkitűzéseket foglalt magában a „szokásos” menetrendi tényezőkön túl. Egyetértés született abban, hogy a második Schengen ciklusban a Schengen Tanácsnak erőteljesen össze kell hangolnia a közös politikák végrehajtását és biztosítani kell az operatív irányítás hatékony működését, az általános kockázatok és sebezhetőségek közös értelmezése alapján. Az első ciklus eredményeire építve a tagállamok célként határozták meg a migrációval és határellenőrzéssel kapcsolatos operatív intézkedések felgyorsítását, a rendőrségi együttműködés erősítését, a belső határellenőrzések megszüntetését, valamint a térség

bővítésének folytatását.²⁵⁸ A Ciklus legfőbb célkitűzéseit a Schengeni Tanács keretében fogadták el a miniszterek (a Schengeni Tanács 2023. június 8-i ülésén), miután a 2023. I. félévében az Unió Tanácsának elnökségét ellátó Svédország felkérte a formáció tagjait (nevezetesen az uniós belügyminisztereket), hogy folytassanak véleménycserét és állapodjon meg azokról a javasolt területekről, amelyek további lendületet igényelnek a 2023–2024-es ciklus alatt.

A fentiek alapján, és figyelembe véve azon tényt, hogy a Schengeni Tanács létrejötte után a Schengen Fórum már csak egy alkalommal (2025. júniusa) ülésezett,

2.2.4. A schengeni térség helyzetéről szóló éves jelentés

2022-ben a schengeni kormányzási struktúra megerősítése és a schengeni reformok mentén a Bizottság konkretizált jelentést²⁵⁹ fogadott el a schengeni térség helyzetéről.

Az első ilyen, a schengeni térség helyzetéről szóló jelentés célja az volt, hogy meghatározza a schengeni térség új irányítási modelljének legfontosabb elemeit, számba vegye a Schengen Stratégia teljes körű, valamint annak egyes elemeinek végrehajtását, és meghatározza a schengeni térség 2022-2023-as prioritásait. A dokumentum foglalkozik továbbá a Bizottság azon jogi kötelezettségeivel is, hogy jelentést tegyen a belső határellenőrzés hiányának helyzetéről, a schengeni értékelések eredményeiről és az ajánlások végrehajtásának helyzetéről.

Az első, 2022-es átfogó jelentés egy modell létrehozására irányuló kísérlet is volt: elsőként ebben a jelentésben fogalmazódott meg, hogy az éves schengeni ciklus első lépéseként be kell mutatni az aktuális, schengeni térség helyzetéről szóló jelentést, elősegítve ezzel a soron következő év prioritásainak meghatározását. Kimondta, hogy a schengeni helyzetről szóló jelentésnek kell alapul szolgálnia a fokozott politikai párbeszédhez, a schengeni vívmányok nyomon követéséhez és végrehajtásához.

A jelentés fontos és ambiciózus célkitűzésnek fogalmazta meg a schengeni értékelési rendszer mihamarabbi megreformálását is:

²⁵⁸ A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: a schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentés. COM(2023) 274 final

²⁵⁹ Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2022. évi jelentés, 2022. május 24., COM(2022) 301 final.

„A megreformált schengeni értékelési és monitoringmechanizmus egy még szilárdabb nyomonkövetési rendszert fog bevezetni, amely az egész folyamatot felgyorsítja, főleg súlyos hiányosságok feltárása esetén, amelyekre külön gyorsított eljárás lesz alkalmazandó.”²⁶⁰

A jelentés felsorolja a 2022–2023-as időszakra vonatkozó kiemelt intézkedéseket, amelyekkel nemzeti és európai szinten is foglalkozni kell, többek között:

- a határigazgatás új informatikai architektúrájának és interoperabilitásának megvalósítása;
- a határokon átnyúló együttműködés eszközeinek teljes körű kihasználása;
- szisztematikus ellenőrzések biztosítása a külső határokon;
- annak biztosítása, hogy a Frontex kiaknázza megbízatása teljes potenciálját;
- minden hosszán tartó belső határellenőrzés feloldása, és;
- a felülvizsgált Schengeni határ-ellenőrzési kódex elfogadása.

A jelentésben, a célkitűzések elérése érdekében a Bizottság hangsúlyozza az európai integrált határigazgatás célját szolgáló többéves stratégiai szakpolitikai ciklus megkezdését. Ezen szakpolitikai ciklusról az EBCG 2.0 rendelet fogalmaz meg irányadó rendelkezéseket, miszerint *„a Bizottság és az Európai Határ- és Parti Őrség az európai integrált határigazgatás hatékony megvalósítását egy többéves stratégiai szakpolitikai ciklus révén biztosítja. A többéves ciklusnak meg kell határoznia egy integrált, egységes és állandó folyamatot annak érdekében, hogy az uniós, valamint nemzeti szinten a határigazgatás és a visszaküldés területén érintett minden szereplő stratégiai iránymutatásokat kapjon annak érdekében, hogy egységes módon tudják végrehajtani az európai integrált határigazgatást.”²⁶¹*

További célkitűzés a szisztematikus határellenőrzések végrehajtása, az uniós információs rendszer interoperabilitásának gyakorlati megteremtése, valamint a kutatás szempontjából kiemelten releváns schengeni értékelési mechanizmus jövőbeni megfelelő alkalmazása is.

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2022. június 9-i ülésén a tagállamok általánosságban egyet tudtak érteni a Bizottság által készített jelentés tartalmával, valamint a megfogalmazott célkitűzésekkel²⁶², ezt követően szakértői szinten folytatódott tovább a stratégiai munka. A tagállamok támogatták az első schengeni ciklusnak az elnökség által javasolt menetrendet,

²⁶⁰ Loc. cit. 259.

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) (16) preambulumbekzdése

²⁶² Justice and Home Affairs Council, 9-10 June 2022. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/06/09-10/> Letöltés ideje: 2024.02.12.

általánosságban üdvözölték a meghatározott intézkedésekről és azok végrehajtásáról az érintett munkacsoportokban az érintett uniós ügynökségek jelenlétében tervezett megbeszéléseket is.

A következő év során 2023. május 16-án a Bizottság közzétette a schengeni térség helyzetéről szóló második jelentését is, amelyben részletesen elemezte a schengeni térségben tapasztalható fejleményeket és kihívásokat. Ez a jelentés egyben – az előző fejezetben is ismertetett – második éves Schengeni Ciklus elindítását is jelentette, amely a politikai döntéshozatalt és az európai, valamint nemzeti szintű technikai nyomon követést egyaránt magában foglalja.

A második jelentés az előző éves ciklus eredményeinek értékelése mellett a következő schengeni ciklus (2023-2024) időzítését is meghatározta. A jelentés külön hangsúlyt fektet az elmúlt időszak tanulságaira és a további fejlesztési területekre. Összesen öt fő irányvonalat határozott meg, amelyek közé tartozik a schengeni kormányzás megerősítése a hatékony végrehajtás érdekében, a schengeni térség bővítésének fontossága, az erős és egységes schengeni térség kialakítása, valamint a schengeni lehetőségek teljes körű kihasználása a szabad mozgás biztonságos térségének megteremtése érdekében. Emellett a jelentés külön kiemeli a külső dimenzióval kapcsolatos intézkedéseket, különös tekintettel az illegális migráció és a biztonsági kockázatok kezelésére. A jelentés továbbá konkrét javaslatokat fogalmaz meg a következő lépésekre, amelyek között szerepel a schengeni irányítási ciklus megszilárdítása és további erősítése, az EU külső határainak megerősítése, a visszatérési rendszer hatékonyságának fokozása, valamint a schengeni térség belső biztonságának növelése. Ezeknek az intézkedéseknek a célja a szervezett bűnözés és a kábítószer-kereskedelem elleni hatékonyabb küzdelem, valamint az uniós vízümpolitika hatékonyabb végrehajtása, amelyek mind a schengeni térség stabilitását és biztonságát szolgálják.

A Bizottsági anyag hangsúlyozta, hogy *„előkészítő anyagként szolgál a Schengen Tanács 2023. június 8-án sorra kerülő üléséhez, amely a schengeni térség minisztereinek a belügyi szakpolitikák stratégiai koordinációjának biztosítását, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, jól működő térség feltételeinek előmozdítása és operatív irányítás nyújtását célzó találkozója.”*²⁶³ Ahogyan az előző részfejezetben is ismertettem, a miniszterek ezen az ülésen fogadták el a második Schengeni Ciklus prioritásait ezen jelentés megállapításaival összhangban, melyből jól kirajzolódik az együttes szinergia az írásos jelentés és a jól

²⁶³ A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: a schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentés. COM(2023) 274 final

meghatározott célkitűzéseket tartalmazó, strukturált ciklus között, melyek egyaránt az új schengeni reformelképzelések eredménytermékei.

2.2.5. A schengeni értékelések során azonosított, bevált gyakorlatok gyűjteménye

Innovatív elemként került be a schengeni kormányzást elősegítő háttérdocumentációk közé az előzőekben ismertetett, schengeni térségről szóló 2023. évi második bizottsági jelentés mellékleteként elkészült bevált módszerek gyűjteménye (Compendium of best practices identified in the framework of the Schengen evaluation and monitoring mechanism).

A kompendium jól bevált tagállami (végrehajtói) gyakorlatokat és innovatív megoldásokat foglal magában a Schengeni acquis különböző aspektusait illetően, ideértve a határellenőrzést, a visszaküldést, a vízumpolitikát, a bűnüldözést, az adatvédelmet és az uniós IT rendszerek használatát, amelyeket leginkább az első többéves schengeni értékelési programok végrehajtása során az értékelési csoportok azonosítottak a tagállamok esetében (2015 és 2019 között).

A legjobb gyakorlatok gyűjteménye betekintést nyújt innovatív stratégiákba, eszközökbe és intézkedésekbe, amelyek támogatják a tagállami hatóságokat a Schengeni acquis végrehajtásában, és segítenek nekik továbbfejleszteni az már bevált megközelítéseket és technikákat új javaslatok és kezdeményezések előterjesztésekor.

A gyűjtemény megfelelő alapot nyújtott a schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport számára, hogy a továbbiakban is támogassa és ösztönözze a tagállamokat tapasztalataik megosztásában, tudásuk cseréjében és a legjobb gyakorlatok egymásnak történő bemutatásában.

A legjobb gyakorlatokat tartalmazó kollekció nem szándékozik helyettesíteni vagy megismételni a különböző alkalmazandó Bizottsági vagy Tanácsi ajánlásokban vagy kézikönyvekben szereplő legjobb gyakorlatokat, hanem kiegészíti azokat új elemekkel. Fontos megjegyezni, hogy magyarázó jellegű, nincs jogilag kötelező ereje, tehát nem normaszöveg (ahogyan a törzsszöveget képező jelentés sem).

Tekintettel, hogy a gyűjtemény teljes mértékben a kutatás központi témáját képező schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működése keretében megállapított legjobb tagállami gyakorlatokat tartalmazza, indokoltnak tartom a Magyarország esetében azonosított jó gyakorlatok feldolgozását. Az eredményeket az áttekinthetőség kedvéért rendszerezve, áttekinthető módon ismertetem az alábbiakban:

Schengeni acquison belüli specifikus értékelési terület	Értékelési alterület	Megállapított jó gyakorlat
Rendőrségi együttműködés	<i>A nemzetközi bűnüldöző információcseréhez kapcsolódó egyedi kapcsolattartó pontok szervezete</i>	1. A bűnüldöző hatóságok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal között széleskörű és szoros együttműködés zajlik mind országos, mind regionális szinten. Általános gyakorlatnak számít a közösen végzett vizsgálatok és műveletek, valamint az információ- és adatcserek folyamatos és intenzív lebonyolítása. 2. A Rendőrségi Együttműködési Központok modern, frissített ügyviteli rendszerrel (CMS) dolgoznak, ami szervesen illeszkedik a nemzeti rendőrségi rendszerekhez. Ez a rendszer beépített funkciókkal rendelkezik a határokon átnyúló tevékenységekről szóló átfogó automatizált statisztikák létrehozásához.
	<i>Információkezelés</i>	3. A járőrök mobilalkalmazásokat használnak annak érdekében, hogy közvetlenül mobil eszközükön keresztül hozzáférjenek a releváns adatbázisokhoz. Ezek a felhasználóbarát és kiváló teljesítményű mobil eszközök alkalmasak járművek rendszámának és személyazonosító okmányok géppel olvasható részének (MRZ) leolvasására. Emellett arcfelismerő funkciókkal is rendelkeznek.
	<i>Belső schengeni határok mentén átnyúló együttműködés</i>	4. A szomszédos schengeni tagországokkal kétoldalú megállapodások időbeli és területi korlátozás nélkül biztosítják a határokon átnyúló bűnüldözést az érintett területeken. A megállapodások lehetővé teszik például, hogy a rendőrségi vagy határforgalom-ellenőrzés kijátszása esetén az illető üldözése megkezdődhessen (határon átnyúlóan). Ezek a megállapodások nemcsak a Schengeni Egyezmény rendelkezéseire támaszkodnak, hanem lehetővé teszik a vízi üldözést is, és az üldözött személyt az üldözést végző külföldi rendőr elfoghatja. Az üldözés több schengeni belső határon át is folytatható az ilyen megállapodások értelmében. 5. Hatékony együttműködés a határokon átnyúló megfigyelés területén a szomszédos országokkal, különösen a GPS-eszközök nemzetközi kérésre történő nyomon követésekor. Minden szomszédos ország

		rendelkezik technikailag kompatibilis eszközökkel, amelyek lehetővé teszik a járművek sikeres nyomon követését anélkül, hogy azokat fizikailag felügyelnék.
Nagyméretű informatikai rendszerek	<i>Schengeni Információs Rendszer</i>	6. A SIRENE-iroda²⁶⁴ a nemzeti alkalmazás segítségével hoz létre, frissít, vagy töröl figyelmeztető jelzéseket, és az érintett hatóságok automatikus értesítést kapnak e-mailben. Ez az eljárás egyszerűsíti a folyamatot, csökkenti a munkaterhet és javítja az információcserét a különböző hatóságok között. 7. Mobil eszközök használata során ellenőrzik az úti okmányok olvasható vizsgálati zónáját, megjelenítik és tárolják az okmányokból származó adatokat, valamint keresnek országos adatbázisokban és a SIS-ben. Amennyiben a lekérdező rendszerek meghibásodnak, dokumentumolvasóval felszerelt mobil eszközökkel lehet ellenőrizni az utasforgalmat a SIS segítségével. 8. Az esetkezelési alkalmazásokban, amikor egy olyan figyelmeztető jelzés esetében van találat, ami álneveket, személyazonossággal való visszaélést és/vagy hivatkozásokat tartalmaz, egy előugró ablak emeli ki a releváns információkat. Ez az értesítés hatékonyan kezeli az egyik leggyakoribb problémát, amely a különböző tagállamokban használt lekérdezési megoldásokkal kapcsolatos: az információ végfelhasználó számára való láthatóvá tételének nehézségét.

24. sz. ábra: a Magyarország esetében azonosított jó schengeni gyakorlatok a Bizottság 2023-ban kiadott tagállami bevált gyakorlatok kompendiumából. A szerző saját szerkesztése.

A kompendium tehát 2 fontos értékelési főterületen (rendőrségi együttműködés és a nagyméretű információs rendszerek alkalmazása), összesen 8 db. jó gyakorlatot állapított meg hazánk esetében. Ezen megállapítások Magyarország 2019. évi schengeni értékelésekor születtek. A helyszíni ellenőrzés Magyarországon valamennyi értékelési terület esetében egy központi prezentációval indult, ahol az ellenőrző bizottság részletes áttekintést kapott az

²⁶⁴ A SIRENE a „supplementary information request at the national entries” rövidítése. Az angol kifejezés magyar megfelelője: kiegészítő információ kérése a nemzeti kapcsolattartó pontoktól. A SIS-t használó valamennyi ország létrehozott egy, a hét minden napján 24 órában működő nemzeti SIRENE-irodát, amelynek feladata az információcsere és a SIS figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos tevékenységek koordinálása. Az Europol szintén létrehozott egy SIRENE-irodát.

ellenőrzött területek feladatellátásának helyzetéről. Ez magában foglalta a szakmai, társadalmi és technikai tényezők átfogó bemutatását, valamint az adott területeken végrehajtott fejlesztéseket, melyeket Magyarország jó gyakorlatként értékel²⁶⁵. Mindezen előadások, valamint a tényleges helyszíni ellenőrzés során keletkezett tapasztalatok eredményeként születtek a bevált gyakorlatra vonatkozó megállapítások.

2.2.6. Átfogó schengeni helyzetkép (Schengeni Barométer)

Az Európai Bizottság az éves schengeni jelentésekhez hasonlóan 2022. márciusa óta minden Schengeni Tanács ülést megelőzően elkészít egy átfogó helyzetértékelési dokumentumot, melyet schengeni barométernek (Schengen barometer) nevezett el. Ezen áttekintő anyag célja, hogy átfogó helyzetképet nyújtson a schengeni térség stabilitására hatást gyakorló tényezőkről a legfrissebb uniós ügynökségi, elemzési adatok felhasználásával, valamint ezeken alapulva igyekszik feltárni a schengeni térséget fenyegető közelmúltbeli fejleményeket és fenyegetéseket.

A Schengeni Tanács 2022-es megalakulása óta a schengeni barométer fejlődésen ment keresztül. 2023. márciusában a Bizottság elkészítette a továbbfejlesztett helyzetmutatókat (schengeni barométer plusz). A múltbéli eredményeken alapulva a megújult dokumentáció hozzájárul a sebezhetőségek, kockázatok és operatív hiányosságok pontos azonosításához, amelyek időszerű és összehangolt uniós választ igényelnek²⁶⁶. Az azonosított kiemelt területek lehetővé teszik a Schengeni Tanács számára, hogy fokozza a szakpolitikai koordinációt, és operatív együttműködés formájában jóváhagyja a fellépéseket.

2022-ben a schengeni térséget érintő migrációs helyzetéről, a belső biztonságáról és a schengeni külső határok helyzetéről szóló barométer dokumentum csak általános statisztikákat és megállapításokat tartalmazott. Azonban az új, barométer plusz sokkal részletesebb és átfogóbb adatokat nyújt a Schengeni Tanács számára, naprakészen. Az időről-időre aktualizált dokumentum komplexen elemzi a schengeni térségben kialakult helyzeteket, külön kiemelve a migrációs és biztonsági hatásokat, valamint az útvonalak mentén tapasztalható főbb fejleményeket. Emellett hangsúlyozza az uniós együttműködés fontosságát harmadik országokkal az irreguláris migráció és a biztonsági fenyegetések megelőzése érdekében. A dokumentum kitér a biztonsági dimenzióra, ideértve a migráncsempészetet és a kábítószer-

²⁶⁵ Borsa, Csaba. 2020. „Egy Schengeni értékelés margójára”. *Belügyi Szemle* 68 (9), 35-45. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.2>.

²⁶⁶ Zsákai Lénárd: *The System of EU Situational Pictures Showing the Current State of the Schengen Area*. 2025. *Belügyi Szemle* 73 (5): 1079-89. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i5.pp1079-1089>.

kereskedelmet is. Részletesen elemzi a kábítószer-kereskedelem alakulását az éves schengeni értékelések alapján. Ezáltal a döntéshozók pontos és átfogó képet kapnak a schengeni övezet biztonsági helyzetéről és kihívásairól, ami lehetővé teszi a hatékony intézkedések meghozatalát a schengeni integritás megőrzése érdekében.

A Schengeni Tanács működésének kezdetétől lehetőségem volt – empirikus úton – a formáció működésének tanulmányozására és a megfigyelésre. Ennek keretében részt vettem valamennyi ilyen ülés magyar részről való előkészítésében, 2023. szeptemberétől – az értekezés lezárásáig – pedig az összes Schengeni Tanács ülésen részt vettem. Ezen felül dokumentumelemzés és az empirikus megfigyelés, továbbá a témakörben tapasztalt szereplőkkel (diplomaták, magasszintű hazai és külföldi kormánytisztviselők) való szakmai diskurzusok alapján azon következtetésre jutottam, hogy 2022-től kezdődően a schengeni helyzetmutatók dokumentuma (barométer, majd később barométer plusz) a schengeni kormányzási ciklus kulcsfontosságú eszközévé nőtte ki magát, amely irányadó a schengeni kérdések koordinációját illetően, és javítja a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatalt a Schengeni Tanácsban. A legfrissebb adatok felhasználásával áttekintést nyújt a schengeni térséget fenyegető közelmúltbeli fejleményekről és fenyegetésekről. Azonban – hasonlóan más, helyzetképet és aktualitásokat ismertető dokumentációkhoz – elengedhetetlenül fontos a struktúra folyamatos és dinamikus frissítése (hogy mindig naprakész legyen) a tagállamok által benyújtott észrevételek figyelembe vétele. Ebben a folyamatban kulcsszerepet játszanak az EU Tanácsának mindenkori elnökségei, mivel lehetőségük van arra, hogy közösen a Bizottsággal konzultálva érvényesítsék a fontos tagállami érdekeket. Ez segít abban, hogy a Schengeni Barométer Plusz a legaktuálisabb és legmegfelelőbb módon szolgálja az EU és tagállamai közötti kapcsolatokat és döntéshozatali folyamatokat.

2.3. A Schengen Stratégia

A Schengeni Fórum tanácskozásainak és a Bizottság 2021. évi munkaprogramjában megfogalmazott céljainak egyik konkrét eredményterméke az ún. Schengen Stratégia lett, amely 2021. június 2-án jelent meg, bizottsági közlemény formájában. A Stratégia önmaga tartalmi esszenciáját az alábbiak szerint fogalmazza meg:

„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.”²⁶⁷

A legfőbb schengeni pillérek, melyekre a stratégia is rávilágít, az alábbiak:

- Hatékony külső határigazgatás;
- A belső határellenőrzések „hiányát” kompenzáló intézkedések (pl. közös vízümpolitika);
- Hathatós irányítás (beleértve a megfelelő ellenőrzési mechanizmust is)²⁶⁸

A három pillér egyik talán legismertebb szegmense a külső határigazgatás, melynek ellátása – lévén, hogy Magyarország külső schengeni határszakaszokkal rendelkezik – a hazai határrendészeti szolgálati ág egyik legfontosabb, gyakorlatorientált feladata. A Stratégia erre vonatkozó fejezete a külső határok igazgatásának integrált megközelítését veszi alapul, kiemelve az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikáját.²⁶⁹ E szakpolitika implementációjára további stratégiákat, nevezetesen az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) igazgatótanácsa elfogadandó ún. technikai és operatív stratégiát és a tagállami határigazgatási stratégiákat nevezi meg irányadónak. A határigazgatás integrált megközelítésénél fontosnak tartom megemlíteni az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 2019/1896 EU rendelet (EBCG rendelet) 3. cikkét, mely széleskörűen felvázolja az európai integrált határigazgatás elemeit, kézzelfogható tartalommal megtöltve az integrált megközelítés elvi gondolatát.

A Stratégia célként tűzi ki a technikai fejlettség szempontjából globális szinten is meghatározó határigazgatási rendszer kialakítását, amely meghatározó eleme az új informatikai architektúra gyakorlati kialakítása lenne. Ez azért fontos eleme az integrált határigazgatási koncepciónak, mert az EBCG rendelet 3. cikke szerinti határigazgatási elemek közül többet is érint és azokkal szinergiában áll: Ilyen összetevő a tagállamok közötti információcsere és együttműködés, valamint a csúcstechnológiás eszközök, többek között nagyléptékű információs rendszerek alkalmazása is.

A schengeni övezet megerősítésének és a térség működéséhez elengedhetetlen kiegészítő intézkedések kapcsán a dokumentum a migrációs, menekültügyi, visszatérési, biztonsági és a

²⁶⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 final

²⁶⁸ Loc. cit. 267.

²⁶⁹ Az (EU) 2019/1896 rendelet 8. cikke alapján, a Bizottság és az Európai Határ- és Parti Őrség az Európai integrált határigazgatás hatékony megvalósítását egy többéves stratégiai szakpolitikai ciklus révén biztosítja.

rendőri együttműködéshez kapcsolódó területek megfelelő támogató szerepét emeli ki. Emellett – hivatkozva az Uniós Vámkódexre²⁷⁰ – a szabad árumozgást biztosító kockázatértékelő-ellenőrző rendszert szintén a biztonság garantálásának szerves részeként jelöli meg.

A dokumentumban megjelenik a schengeni térség működéséhez elengedhetetlen rendőri együttműködés fokozásának kérdése is, amelyet a Bizottság egy Rendőri Együttműködési Kódex, illetve a rendészeti szervek közötti információcsere fokozása által kíván garantálni. Ezen munka részét képezi többek között az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) mandátumának megerősítése és a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló ún. API irányelv²⁷¹ felülvizsgálata. Hangsúlyozza, hogy a modern technológiák alkalmazása kiemelt jelentőségű, nem csupán a belső határellenőrzés fizikai formában történő felváltása, hanem a hatékony mélységi ellenőrzések elősegítése érdekében is: *„A schengeni térséget jelentős számú intézkedés támogatja, amelyek ellensúlyozzák a belső határellenőrzések nélküli működést, de ezeknek az intézkedéseknek a hatékonysága a végrehajtásuktól függ. Ehhez (...) erős irányítási rendszerre, valamint fokozott politikai párbeszédre, nyomon követésre és végrehajtásra van szükség”*²⁷² – e felütéssel kezdődik a Stratégia *„Fokozott felkészültség és jobb irányítás a bizalom erősítése érdekében”* címet viselő fejezete. Értékelésem alapján a dokumentum a schengeni kormányzás esetében a politikai dialógus megerősítését szorgalmazza. A Stratégia a jó kormányzás egyik fontos eszközeként a megemlíti az előző fejezetben bemutatott Schengen Fórumot. A Fórum vitáinak előmozdítása érdekében a Bizottság arra világít rá, hogy a schengeni övezet működéséről szóló éves jelentés elkészítését kívánja előmozdítani. Ezen jelentés összegezná a belső határellenőrzések hiányának helyzetét és nyújtana tájékoztatást a schengeni értékelések során feltárt hiányosságok megszüntetéséről.

Fontos irányt képezhet a jövőben a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex belső határellenőrzések visszaállítására irányuló rendelkezéseinek módosítása, melyet a Stratégia kiemel a jó kormányzás jegyében, és amelyet a Bizottság 2021. december 14-én közzé is tett²⁷³. Az ezzel összefüggő elképzelések alapján a Stratégia leszögezi, hogy a javaslat középpontjában az

²⁷⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról.

²⁷¹ A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről.

²⁷² A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 final

²⁷³ Temporary checks at internal borders – amending the Schengen Borders Code. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Ideiglenes-ellenorzesek-a-belso-hatarokon-a-Schengeni-hatarellenorzesi-kodex-modositasa_hu Letöltés ideje: 2024.01.31.

arányosság alapelvének kell állnia, illetve csupán konkrét esetekben lesz lehetőség belső határellenőrzésekre irányuló intézkedésekre a jövőben, ezzel elkerülve a valós alapok nélküli, „absztrakt” fenyegetettségekre történő hivatkozás gyakorlatát. Emellett a Bizottság kialakítaná a schengeni válsághelyzeti tervezés rendszerét, amely modellként szolgálhatna a nem várt súlyos fenyegetettségekre történő gyors reagáláshoz. Megjelenik, hogy a közegészségügyi válságok során a harmadik országokból irányuló nem szükségszerű utazások korlátozásának lehetősége kodifikálva legyen az uniós jogban.

A COVID–19 válság során elkészített bizottsági iránymutatások a dokumentum szerint a Határőrök Gyakorlati Kézikönyvének részét képezhetnék, valamint a közlekedési zöld folyosók jelenlegi koncepciója is egy a válságok alatt általánosan alkalmazható rendszerré válna. A belső határellenőrzés visszaállításának kérdéséről a Bizottság szakértői és politikai szinten is további vitákat kíván folytatni a tagállamokkal, illetve kétoldalú egyeztetéseket is tervez a belső határellenőrzéseket hosszabb ideje fenntartó tagállamokkal. Végezetül említést tesz a migrációs készenléti és válsághelyzeti tervezési rendszerről, amely célja biztosítani a schengeni övezetet érintő migrációs fenyegetettségek előrejelzését.

A Schengeni Stratégia világosan kimondja, hogy a vizsgálat tárgyát képező, 2015-2019 közötti időszak ellenőrzéseinek felülvizsgálata során a hatékonyság nem megfelelő, amit a Bizottság ehhez kapcsolódó jelentése részletesen eleméz. Véleményem szerint mindezen megállapítás megjelenése a stratégiai dokumentumban egy fontos indikátora annak, hogy a schengeni értékelési mechanizmust új jogi alapra kell helyezni, megtartva a jelenlegi rendszer hatékonynak nevezhető elemeit, ugyanakkor kiküszöbölni valamennyi hiányosságot és reformszintű változtatásokat eszközölni a működésben²⁷⁴.

A Stratégia – beleértve a javasolt intézkedéseket és célkitűzéseket – kiemelkedő figyelmet szentel a schengeni értékelési rendszer megújításának. Ennek érdekében született meg stratégiai pontként, hogy új rendeletjavaslat előterjesztésére fog sor kerülni 2021-ben, annak érdekében, hogy *a „mechanizmust hatékonyabbá, stratégiai szempontúvá tegye és jobban felruházza az új realitások és kihívások kezeléséhez szükséges eszközökkel.”*²⁷⁵. Értékelésem szerint mindez

²⁷⁴ Balla József, Zsákai Lénárd, Herczeg Mónika: An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area. In: Holubiczky, Vincent (szerk.) Quo vadis Schengen? Zborník vedeckých a odborných príspevkov : Z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 08. novembra 2022 Bratislava, Szlovákia : Akadémia Policajného Zboru V Bratislave, Katedra Európskeho Integrovaného Riadenia Hraníc (2023) 116 p. pp. 109-115

²⁷⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 final

proaktív és irányadó jelleget képvisel a későbbi új Scheval rendeletjavaslat kidolgozása esetében.

2.4. Összefoglalás és következtetések

A fejezetben feltártam és rendszereztem az elmúlt évtized azon globális és regionális kihívásait – úgymint a 2015-ös migrációs válságot, a fokozódó terrorfenyegetettséget, a COVID-19 világjárványt és az orosz-ukrán háború hatásait – amelyek közvetlenül hatottak a schengeni térség működésére és a schengeni kormányzási struktúra megerősítését idézték elő. Álláspontom szerint ezek a krízishelyzetek, különösen a 2015-ös migrációs hullám és a világjárvány, nem pusztán operatív nyomást gyakoroltak a külső határok igazgatására, hanem egyúttal demonstrálták a schengeni rendszer sebezhetőségét is.

Meggyőződésem, hogy a tartós válságok időszaka rávilágított arra a súlyos paradoxonra, miszerint a problémákra adott leggyakoribb válasz, a belső (elsősorban szárazföldi) határellenőrzések tartós visszaállítása, önmagában is kihívássá vált. A tagállamok túlzott mértékű, visszaállított belső határellenőrzése, különösen a pandémia idején, közvetlenül aláásta a szabad mozgás schengeni alapelvét és a térség belső kohézióját.

Elemzésem alapján egyértelművé vált, hogy a schengeni térség integritásának megmentése érdekében strukturális, tudatos válaszreakcióra volt szükség. A válságok által indukált megújulási törekvések eredménye lett a schengeni kormányzási struktúra megerősítése olyan kulcsfontosságú politikai és intézményi kezdeményezések révén, mint a Schengen Fórum és a belügyminiszteri szintű, megerősített koordinációt biztosító Schengeni Tanács létrehozása. Ezen felül az éves Schengen Stratégia és a Schengeni Barométer Plusz kidolgozása egy tényeken alapuló, strukturált kormányzási ciklust hozott létre, amelynek kiemelt célja a schengeni értékelési mechanizmus teljes körű reformja lett.

Megállapítottam, hogy a Scheval, mint a schengeni acquis végrehajtásának központi ellenőrző mechanizmusa, a teljes reformfolyamat központi szereplőjévé vált. Az uniós intézmények (Bizottság, Schengeni Tanács) konszenzusa megerősítette, hogy a mechanizmust új jogi alapra kell helyezni, hogy hatékonyabbá, stratégiai szempontúvá váljon, és képes legyen a valós kihívások kezelésére. Ezzel a közös politikai akarattal a schengeni értékelési rendszer fejlesztése vált a schengeni kormányzás megerősítésének legfőbb garanciájává.

Kutatásom eredményei hozzájárulnak a H2. sz. hipotézis igazolásához, miszerint a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus generációváltása nem spontán módon, hanem tudatosan alkalmazott eszközök és eljárások révén valósult meg.

3. A MEGÚJULT SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI RENDSZER LÉTREJÖTTE ÉS MŰKÖDÉSE, A HAZAI KOORDINÁCIÓS SZABÁLYOZÁS HELYZETE

Tekintettel a schengeni értékelési mechanizmus (Scheval) második generációjának működését övező diszfunkcionalításokra, elengedhetetlen a mechanizmus fejlesztésére irányuló eljárások és mérőföldkövek világos, tudományos kontextusba helyezése, mely a harmadik generációs rendelet megszületéséhez vezetett. Álláspontom szerint, az ezen elemzésekből nyert szintézis eredményei kulcsfontosságúak ahhoz, hogy a megújult Scheval-mechanizmus funkcióit, operatív innovációit és hatékonyságnövelő elemeit megfelelő tudományos megismerésben részesüljenek. Ezen indokok alapján, a jelen fejezetben az alábbi területek vizsgálatára kerül sor:

- A tagállami kritikák és javaslatok (finn elnökségi konzultáció) rendszerezése és az uniós következtetések szerepe a reform szakpolitikai origójaként,
- Az új Scheval rendelet (2022/922/EU) megszületéséhez vezető jogalkotási folyamat, annak innovatív tartalmi elemeinek (pl. értékelési formák, Szakértői Állomány, utánkövetés) összehasonlító elemzése,
- A megújult mechanizmus működési ökoszisztémájának (uniós intézmények, ügynökségek) és kiegészítő újításainak (Közös Képzési Terv, digitális platform) vizsgálata, valamint az elsődleges működési tapasztalatok feltárása,
- A hazai koordinációs szabályozás (Magyarország) jelenlegi helyzetének feltárása és a megújult Scheval-mechanizmushoz való viszonyának elemzése.

3.1. A tagállamok tapasztalatainak és javaslatainak átfogó felmérése az Európai Unió Tanácsa keretében

A koronavírusjárvány 2019 végi megjelenése és 2020. év eleji, európai eszkalációját megelőzően az Európai Unió Tanácsának finn elnöksége²⁷⁶ már célzottan kívánt foglalkozni a schengeni értékelési mechanizmus működésével. A Schengeni Ügyek Munkacsoport keretében ugyanis Finnország, elnöksége kezdete előtt világossá tette, hogy a schengeni értékelésekhez kapcsolódó előkészítő munkája szerves részét fogja képezni az „*út megnyitása a schengeni értékelési mechanizmus továbbfejlesztése előtt*”²⁷⁷. Ezen ambíció kifejezésére a finn elnökség

²⁷⁶ A finn EU tanácsai elnökség 2019. július 1-én kezdődött és 2019. december 31-én fejeződött be.

²⁷⁷ Priorities of the incoming Finnish Presidency. WK 7374/2019

2019. július 1-i kezdete előtti utolsó munkacsoporti ülésen, 2019. június 12-én került sor²⁷⁸ egy, az elnökségi prioritásokat bemutató prezentáció keretében. Szintén ezen a találkozón fejezte ki a finn delegáció azt is, hogy mindezen ambiciózus célkitűzést oly módon kívánja elérni, hogy elősegíti és támogatja az Európai Bizottságot abban, hogy az 1053/2013 (EU) rendelettel szabályozott, második generációs Scheval első öt éves ciklusát, azaz a 2014 és 2019 közötti időszakának működését vizsgálja. E bizottsági vizsgálat manifesztációja lett végül a kutatásom korábbi szakaszában bemutatott bizottsági jelentés²⁷⁹ a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működéséről.

3.1.1. Írásos konzultáció

Az Elnökség a cél érdekében, a Schengeni Ügyek Munkacsoport keretében átfogó kérdőívet²⁸⁰ készített a tagállamok részére. Ezen írásos konzultáció arra irányult, hogy a schengeni értékelésekért való, a Bizottság és a tagállamok közötti megosztott felelősség szellemében a tagállamok osszák meg véleményüket és egyéni tapasztalataikat, valamint a jövőre irányuló elképzeléseiket a Scheval működése kapcsán. Az átfogó kérdőívet dokumentum elemzés módszerével feldolgoztam. A kérdőív összesen 19 db. kérdést tartalmazott, melyeket – a kérdésekben lévő fókuszterületek, valamint irányultságuk alapján (jelenre irányuló megállapítás, jövőbe tekintő javaslat), az alábbi szempontok szerint rendszereztem.

Átfogó finn elnökségi kérdőív a schengeni értékelési rendszer második generációjának működéséről és a lehetséges fejlesztési irányokról

Vizsgálendő fókuszterület	A kérdés irányultsága (JIM/JTJ)	Kapcsolódó konkrét kérdések
1. A Scheval általános működése	JIM	<i>A jelenlegi értékelések mely részei (pl. helyszíni értékelések, monitoring szakasz) működnek jól, és miért?</i>
	JIM	<i>A mechanizmus koordinációja szempontjából mely elemek (az értékelési ciklus időtartama, az éves ciklus tervezése, kérdőív, helyszíni látogatások, beleértve a bejelentés nélküli látogatásokat, a jelentés és az ajánlások elfogadása, nyomom követés) működnek megfelelően?</i>
	JIM	<i>Hogyan értékeli az egész schengeni értékelési mechanizmus hatásait a schengeni vívmányok megfelelő alkalmazásának biztosítására az Ön országában?</i>
	JIM	<i>Melyek azok a területek, amelyek megítélése szerint fejlesztésre szorulnak?</i>

²⁷⁸ Working Party for Schengen Matters (Schengen Evaluations) / Mixed Committee (EU-Iceland, Norway and Switzerland, Liechtenstein). CM 3008/1/19 REV 1. Brussels, 2 June 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-3008-2019-REV-1/en/pdf> Letöltés ideje: 2025. október 9.

²⁷⁹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM (2020) 779 final

²⁸⁰ 11740/19 Functioning of the Schengen evaluation mechanism (Council Regulation (EU) No 1053/2013) - Views of the Member States on the first multiannual evaluation cycle

2. A Scheval érvényesülése az uniós szakpolitika alakításában	JTJ	<i>Van konkrét javaslata a mechanizmus fejlesztési irányára?</i>
	JTJ	<i>Szükség van további tematikus értékelésekre? Milyen témákat kellene azoknak lefedniük?</i>
	JTJ	<i>Hogyan lehetne a schengeni értékelések eredményeit hatékonyabban felhasználni az EU/schengeni politika és annak EU-szintű általános prioritásainak meghatározásához?</i>
	JIM	<i>Szükségesnek tartja-e a Schengeni Ügyek Munkacsoport szerepének fejlesztését a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus hozzáadott értékének (eredményének) növelése érdekében?</i>
	JIM	<i>Hogyan értékeli a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködést a mechanizmus végrehajtásával kapcsolatos közös felelősségük teljesítésében?</i>
	JTJ	<i>Van-e olyan terület, ahol javításra van szükség?</i>
3. A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés (megosztott felelősség), valamint az értékelésben közreműködő ügynökségek szerepe	JIM	<i>Úgy véli, hogy az uniós ügynökségek többet tehetnének a Scheval érdekében?</i>
	JIM	<i>Más ügynökségek is hozzájárulhatnak a Schevalhoz?</i>
	JTJ	<i>Ha igen, mely ügynökségek és mely területeken?</i>
4. Képzési rendszer	JIM	<i>Milyen igényeket lát a jelenlegi képzési rendszer továbbfejlesztése terén?</i>
	JTJ	<i>Tudna néhány konkrét ötletet adni a képzési rendszer fejlesztésére vonatkozóan?</i>
	JIM	<i>Hogyan értékeli az értékelői csoportok működését?</i>
5. Az értékelői személyzet	JIM	<i>Ön szerint a helyszíni csapatok összetétele és mérete megfelelő, a kettős szakértői csoportvezetés (tagállami vezető szakértő és bizottsági vezető szakértő) hatékony?</i>
	JIM	<i>Milyen kritériumokat alkalmaznak a helyszíni csapatokba jelölt szakértők kiválasztásakor? Hogyan értékeli a szakértők helyszíni látogatásokon való részvételének hozzáadott értékét, illetve a szakértők részvételének hatását a nemzeti erőforrásokra?</i>
	JTJ	<i>Van konkrét javaslata arra vonatkozóan, hogy hogyan lehetne elősegíteni a magas szintű szakértők jobb rendelkezésre állását az összes értékelési küldetés során?</i>

25. sz. ábra: a Scheval működéséhez kapcsolódó finn elnökségi kérdőív rendszerezése. A szerző saját szerkesztése.

A rendszerező táblázatból jól látható, hogy a kérdőív a Schevalhoz kapcsolódó öt fontos területen számított a tagállamok tapasztalataira és javaslataira. Értékelésem alapján ebből négy terület – a táblázatban megjelölt 1-3. területek – holisztikus szemléletű (azaz a Schevalt átfogóan, mindenre kiterjedően értelmezi), míg két terület – 4. és 5. terület – célzottan egy-egy fontos tényezőjét emeli ki a Schevalnak. A két célzott terület kiemelésének legfőbb oka véleményem szerint abban rejlik, hogy a finn elnökség helyesen ismerte fel, hogy „a képzés kulcsfontosságú tényező a magas színvonalú Scheval biztosításában, mivel az értékelők maguk is fontos szerepet játszanak a folyamatban.”²⁸¹ A két terület szinergikusan összekapcsolódik,

²⁸¹ WAGNER, Martin, KATSIAFICAS, Caitlin, LIEBL, Josephine, HADJ ABDU, Leila, DRAŽANOVÁ, Lenka és JEANDESBOZ, Julien. The state of play of Schengen governance: An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme [online]. Brussels: European Parliament, 2020. PE 658.699. DOI: 10.2861/165044.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658699/IPOL_STU\(2020\)658699_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658699/IPOL_STU(2020)658699_EN.pdf)
Letöltés ideje : 2025. október 10.

hiszen az értékelési folyamatok legfőbb esszenciája maga az adott helyszínen történő ellenőrzés, amelyet – a Scheval rendelet értelmében – olyan szakértőknek kell végezniük, akik a megfelelő, szakosodott képzettséggel rendelkeznek. Következésképpen lényegi kérdésköre a Scheval fejlesztésének az értékelői személyzet működése, képzettsége, rendelkezésre állása, kiválasztása.

3.1.2. Az eredmények elemzése

A finn elnökség felívására, 2019. szeptemberében a tagállamok kétharmada élt azzal a lehetőséggel, hogy kitöltse és visszaküldje a konzultációs dokumentumot.²⁸² A komplex kérdőív eredmények tekintetében három fő eredménykategóriát csoportosított az elnökség:

1. kategória – pozitívnak tekinthető elemek,
2. kategória – fejlesztést igénylő területek,
3. kategória – teljes változtatást igénylő területek.

A kérdőívek részletes eredményét²⁸³ elsőként analizáltam. Ennek során az előző táblázatban is jelzett, általam azonosított öt vizsgált fókuszterületen belül az egyes, egymástól elkülöníthető tárgyköröket indikátorokként azonosítottam. Ily módon az egyes indikátorok esetében világosan láthatóvá vált számomra azok minősítése és megítélése is, melyet eredményként neveztem meg, a finn elnökség hármaskategorizálása alapján (pozitív, fejlesztést igényel, teljes változtatást igényel).

Átfogó finn elnökségi kérdőív eredményei schengeni értékelési rendszer második generációjának működéséről és a lehetséges fejlesztési irányokról		
Vizsgált fókuszterület	Indikátor	Eredmény (pozitív, fejlesztést igényel, teljes változtatást igényel)
1. A Scheval általános működése	1.1. Az értékelés során vizsgált tagállamok teljes schengeni rendszerének kompakt (az egész rendszer rövid időn belül történő) értékelése	Pozitív
	1.2. Az értékelési ciklus ötéves időkerete	Pozitív
	1.3. A tematikus értékelések hasznos eszköznek számítanak.	Pozitív
	1.4. A nem bejelentett látogatások célszerű alkalmazása	Fejlesztést igényel
	1.5. Az ajánlások időben történő megismerése a tagállamok által	Fejlesztést igényel
	1.6. Az ajánlások összhangja a vizsgált operatív környezeti realitásokkal és a vizsgálat eredményeivel	Teljes igényel változtatást
	1.7. Az ajánlások elfogadásának időbeni hossza	Teljes igényel változtatást

²⁸² Functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism established by Council Regulation (EU) No 1053/2013 after the first five-year multiannual cycle - analysis of the replies from the Member States and Schengen Associated Countries to the Presidency questionnaire and of strategic discussions in the Working Party for Schengen Matters (Schengen Evaluation). 12749/19

²⁸³ Loc. cit. 282

	1.8. Az ajánlások nyomon követése	Teljes igényel	változtatást
	1.9. Az értékelések időbeni hossza	Teljes igényel	változtatást
2. A Scheval érvényesülése az uniós szakpolitika alakításában	2.1. A schengeni vívmányok megfelelő alkalmazásának ellenőrzése mellett az értékelési folyamat további előnyei más területeken (pl. az ajánlások hasznosítása nemzeti tervekben és stratégiákban)	Pozitív	
	2.2. A Scheval eredmények politikai szintű interpretációja	Fejlesztést igényel	
	2.3. A Scheval adaptációja a schengeni acquis és a térség kihívásainak turbulens változásaihoz	Teljes igényel	változtatást
	2.4. A Scheval összhangja a Frontex általi sebezhetőségi értékelésekkel	Teljes igényel	változtatást
3. A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés (megosztott felelősség), valamint az értékelésben közreműködő ügynökségek szerepe	3.1. A tagállamok és az Európai Bizottság közös felelősségmegosztása, valamint a Bizottság szerepe a schengeni értékelések koordinátoraként	Pozitív	
	3.2. Az értékelés alatt álló tagállamok és a Bizottság közötti általános együttműködés az értékelési folyamat egészében	Pozitív	
	3.3. Scheval kommunikációs csatornák megfelelősége	Fejlesztést igényel	
	3.4. A Frontex Schevalhoz kapcsolódó kockázatelemzései	Fejlesztést igényel	
	3.5. Az eu-LISA Schevalhoz kapcsolódó kockázatelemzései	Fejlesztést igényel	
	3.6. A cselekvési tervek megfelelőségének értékelése	Teljes igényel	változtatást
4. Képzési rendszer	4.1. Képzések színvonala	Fejlesztést igényel	
	4.2. A képzések komponensei	Fejlesztést igényel	
5. Az értékelői személyzet	5.1. A kiválasztott szakértők (helyszíni értékelő csoport) és a Bizottság szakértői közötti együttműködés	Pozitív	
	5.2. A rendelkezésre álló szakértők száma	Teljes igényel	változtatást
	5.3. A rendelkezésre álló szakértők elérhetősége	Teljes igényel	változtatást
	5.4. A szakértői kiválasztási rendszer működése	Teljes igényel	változtatást

26. sz. ábra: Átfogó finn elnökségi írásos konzultáció rendszerezett eredményei a schengeni értékelési rendszer második generációjának működéséről és a lehetséges fejlesztési irányokról. A szerző saját szerkesztése, a 12749/19 sz. dokumentum eredményei alapján.

Az eredmények alapján 25 indikátort azonosítottam. A fenti táblázatból is látható, hogy 8 – az indikátorok 32%-a – esetben fejlesztési igény, míg 10 indikátor, azaz az indikátorok 40%-a tekintetében teljes változtatási igény figyelhető meg a tagállamok részéről a Schevalhoz kapcsolódóan. Mindössze 7 indikátor esetében, azaz 28%-ban azonosítottam pozitív minősítéseket, így tehát 72%-ban részleges (fejlesztést igénylő) és átfogó (teljes változtatást igénylő) igényt. A kutatásom szempontjából e két, a változást sugalló kategóriák esetében az összes kapcsolódó indikátort (18) külön-külön, részletekre kiterjedően is analízis alá vettem. Véleményem szerint ezek alapos vizsgálata azért szükséges, mert a vizsgált eredmények 2019. októberére²⁸⁴ datálható, egy évvel megelőzve a 2020. novemberében közzétett átfogó bizottsági

²⁸⁴ Az eredmények hivatalos közzétételi dátuma 2019. október 3.

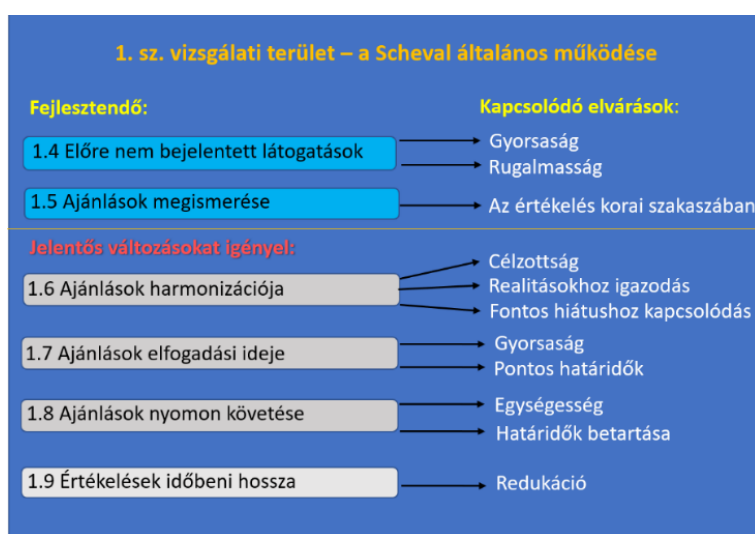
jelentést a schengeni értékelési rendszer működéséről és több, mint másfél évvel pedig 2021. júniusában közzétett Schengen Stratégiát (melyben stratégiai célként jelenik meg a mechanizmus megreformálása), így az elemzés hozzáadott értéket képviselhet a későbbiekben, a szinergiák azonosításához. Ezen kívül azt is kiemelem, hogy a második generációs Scheval esetében nem azonosítottam olyan folyamatokat, amik célorientáltan a mechanizmus működésére, esetleges továbbfejlesztésére irányultak volna, A fenti táblázat alapú rendszerezés sorszámozását figyelembe véve, az egyes területek szerint az alábbi részletes eredményeket tártam fel a szükséges dokumentumelemzés segítségével.

Az 1. sz. vizsgálati területen (Scheval általános működése) az 1.4. (nem bejelentett látogatások célszerű alkalmazása) és 1.5. (ajánlások időben történő megismerése a tagállamok által) indikátorok esetében fejlesztés igénye keletkezett. Előbbi esetében elvárásként fogalmazódott meg a tagállamok részéről, hogy a bejelentés nélküli látogatásokat gyorsabban és rugalmasabban kell alkalmazni, ha az szükségesnek ítéltető. Az 1.5. esetében problémaként merült fel, hogy az értékelés során keletkezett, korrekcióra vonatkozó ajánlásokat – vagy azok hiányában legalább a legfőbb, megállapítások mentén keletkezett ajánlási irányvonalakat – a helyszíni ellenőrzések lefolytatását követően egyáltalán nem osztják meg az értékelt tagállammal egészen az ajánlásokat tartalmazó határozattervezet közzétételéig. A tagállamok kérték ennek a megközelítésnek a jövőbeni megváltoztatását, hogy azonnal vagy a lehető leghamarabb javító intézkedéseket tudjanak hozni.

Teljes változtatást igényelt az ajánlások harmonizációja a megállapításokkal (1.6), elfogadásuk időbeni hossza (1.7) és nyomon követésük módszere és körülményei (1.8) is. A harmonizációt illetően (1.6), igényként fogalmazódott meg, hogy az ajánlások kevésbé absztrakciós szintet képviseljenek, sokkal inkább célzottak és hatékonyan végrehajthatók legyenek az operatív környezetben, valamint azokra a hiátusok megszüntetésére koncentrálódjanak, amelyek veszélyt jelenthetnek a schengeni térség működésére. Ezen felül, az ajánlások hivatalos (Tanács általi) elfogadása túl sok időt vesz igénybe, ami gyengíti azok hatékonyságát az azonosított hiányosságok hatékony orvoslásában (1.7). Ezért a tagállamok között – az eredmények alapján – egyetértés mutatkozott abban, hogy a jövőben szűkebb és sokkal egyértelműbb határidőket kell megállapítani az ajánlásokkal kapcsolatos rész-eljárásoknál. A nyomon követés esetében (1.8) arról számoltak be a tagállamok, hogy az utánkövetés nem elég következetes ahhoz, hogy garantálja az ajánlások hatékony végrehajtását, valamint, a cselekvési tervek és a nyomonkövetési jelentések nem egységes módon készülnek, valamint nincsenek világosan

rögzített határidők egyes eljárási cselekményre. Mindezen körülmények megszüntetése érdekében sürgős jogi változtatásokra hívták fel a figyelmet.

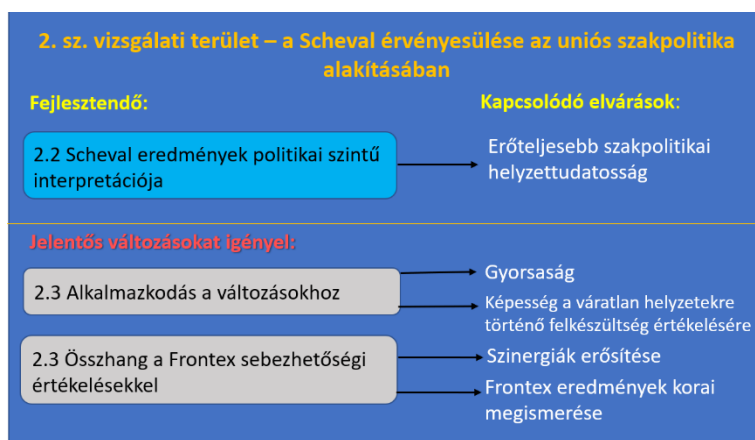
Az 1. sz. vizsgálati területen végezetül egyértelmű elvárásként fogalmazódott meg a helyszíni ellenőrzésektől az ajánlások elfogadásáig történő időtartam (1.9) jelentős redukálása is. A tagállamok rámutattak arra, hogy az értékelési folyamat egyes alapvető elemei túl hosszadalmasak, ami oda vezet, hogy az azonosított hiányosságok orvoslására irányuló intézkedéseket csak egy (vagy akár két) évvel a helyszíni látogatás után hozzák meg. Ezen belül rávilágítottak, hogy különösen az értékelési jelentések elfogadása tart túl sokáig, mely természetesen hat az 1.7. indikátorra is.



27. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 1. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

A 2. sz. vizsgálati területen (A Scheval érvényesülése az uniós szakpolitika alakításában) Scheval eredmények politikai szintű interpretációja (2.2) fejlesztést, míg a Scheval alkalmazkodása a térségben bekövetkező gyors változásokhoz (2.3) és a mechanizmus összhangja a Frontex sebezhetőségi értékelésével (2.4) teljes változtatást igénylő elemként merült fel. A fejlesztéshez kapcsolódó 2.2 indikátor eredményei azt mutatják, hogy a Scheval keretében feltárt hiányosságokról nem tájékozódik kellőképpen a szakpolitikai szint és a helyszíni értékes eredményeit sem vitatják meg soha meg politikai szinten. A tagállamok ezért úgy vélték, hogy erőteljesebb politikai szintű tudatosságra van szükség ahhoz, hogy biztosítani lehessen a feltárt hiányosságok orvoslásához és a schengeni rendszer általános irányításának megerősítéséhez szükséges politikai támogatást. A 2.3 esetben a tagállamok azt javasolták, hogy a Schevalnak sokkal jobban tükröznie kellene a schengeni vívmányok gyors fejlődését. Különösen érvényesnek jelölték meg mindezt a külső határok ellenőrzésére, mint értékelési

területre vonatkozóan, ahol a geopolitikai helyzet és az operatív környezet rendkívül gyorsan változhat (pl. migránsáradat kezelése, váratlan helyzetek megoldása) és az ilyen helyzeteket az értékelési mechanizmusnak mérnie kell. A Frontex sebezhetőségi értékeléssel való összhang (2.4) esetében az mutatkozott meg, hogy a Frontex sebezhetőségi ellenőrzések és a Scheval közötti szinergiáknak, amelyek együttesen szerves részei az EIBM minőség-ellenőrzési rendszerének²⁸⁵, megfelelően tükröződniük kell a Scheval keretében is. A tagállamok úgy gondolták, hogy a Frontex általi sebezhetőségi értékelések eredményeinek a Scheval helyszíni csapatok tagjai számára hozzáférhetőnek kell lenniük az általuk végzett helyszíni látogatás előtt.



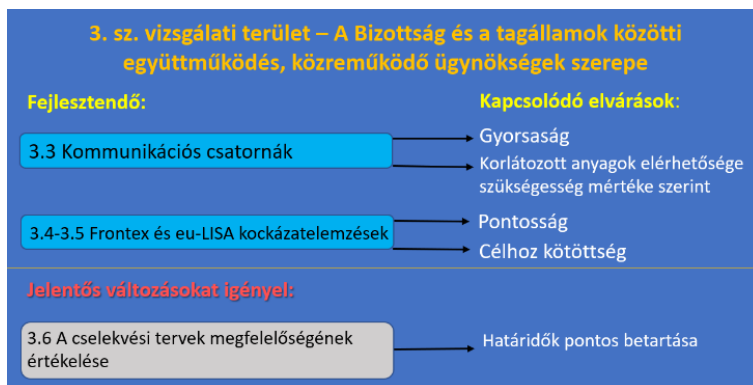
28. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 2. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

A 3. sz. vizsgálati terület esetében (A Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés, valamint az értékelésben közreműködő ügynökségek szerepe) fejlesztési igény merült fel az értékelési kommunikációs csatornákat illetően (3.3), valamint a Frontex és az eu-LISA²⁸⁶ kockázatelemzései (3.4 és 3.5) esetében. A kommunikációs területen (3.3) azon tapasztalat merült fel, hogy a helyszíni értékelő csapatok tagjai számára a korlátozott hozzáférésű dokumentumok továbbítására használt kommunikációs csatornák nagyon lassúak és nem praktikusak, ezért ennek ellenkezőjét kell elérni a jövőben. A Frontex és eu-LISA elemzések esetében (3.4, 3.5) a tagállamok egyaránt sokkal pontosabb, célhoz kötöttebb (az értékelés szempontjából irreleváns részeket mellőző) információkat kértek az értékelendő országra. A tagállamok visszatérő jelenséggé azonosították, hogy a cselekvési tervek kiértékelését a

²⁸⁵ Az 2019/1896 (EU) rendelet (EBCG rendelet) 3. cikk k) pont értelmében az európai integrált határigazgatás (EIBM) egyik komponense a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőségellenőrzési mechanizmusok, különösen a schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelés és az esetleges nemzeti mechanizmusok;

²⁸⁶ A nagy méretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai uniós ügynökség

Bizottság nem a Scheval rendeletben meghatározott határidőn belül végzi (3.6), ezért teljes fejlesztési elvárás fogalmazódott meg ennek megváltoztatása érdekében.



29. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya a 3. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

A Scheval képzésekre vonatkozó 4. sz. vizsgálati területen összesen két db. fejlesztési igény merült fel a tagállamok részéről. A tagállamok képzések színvonalát (4.1) illetően színvonalbeli emelkedést vártak el a tagállamok, valamint kérték a releváns ügynökségek (elsősorban Frontex, eu-LISA) szorosabb bevonását a képzési rendszerbe. Ezen felül, a képzési komponenseket illetően (4.2) igényként merült fel, hogy növekedjen az egységesség, melynek eredményeképpen egy, az összes szakpolitikai területre kiterjedő, egyenlő képzési rendszer valósulna meg, amely a Frontex által a tagállamok és a Bizottság szakértőivel közösen kidolgozott és folyamatosan frissített képzési koncepción alapul. Ezen felül a válaszadó tagállamok javasolták, hogy a képzés tartalmazzon speciális elemeket a vezető szakértők számára is, és hogy az alapképzés mellett rendszeres frissítő képzések is rendelkezésre álljanak.



30. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya a 4. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

Az értékelői személyzetet vizsgáló, 5. sz. vizsgálati területen egyértelmű és teljeskörű fejlesztési igények merültek fel az értékelők számát (5.2) és elérhetőségét (5.3), valamint a szakértői kiválasztási rendszer működését (5.4) illetően. Véleményem szerint a három imént

megnevezett indikátor között szoros összefüggés és szinergia van, ezért egymástól nem elválaszthatók, amikor fejlesztésükről esik szó. A tagállamok a Scheval esetében kritikaként fogalmazták meg, hogy a tagállamok esetenként jelentős nehézségekkel szembesülnek, hogy elegendő számú képzett szakértőt biztosítsanak a helyszíni látogatásokhoz. Hozzá tették, hogy a tervezési rendszer nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok szakértőit jóval előre kijelöljék a kiválasztott helyszíni látogatásokra. Ez megnehezíti a tagállamok szakértőinek a tervezést, míg a Bizottság számára kérdésessé és bizonytalanná teszi, hogy a tagállamok mely szakértőket és hányat jelölnek ki. A szakértőhiány megoldására a tagállamok a Bizottság részéről részletesebb éves tervezést, valamint azt javasolta, hogy a Bizottság hozzon létre egy állandó tagállami szakértői csoportot, amelynek tagjai évente egyeztetett számú értékelésekben vehetnek részt, valamint szakértői díj bevezetését is vegye fontolóra, hogy növeljék a szakértők motivációját a kihívásokkal teli helyszíni látogatásokon való részvételre.



31. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 5. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

3.2. Uniós következtetések a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus megújítása érdekében

2021. második félévében Szlovénia látta el az EU Tanácsának soros elnöki posztját. A szlovén EU-elnökség egyik központi prioritása volt a schengeni térség stabilitásának és biztonságának fokozása. A szlovén elnökségi programban a szlovén vezetés nagy hangsúlyt helyezett a schengeni stratégia létrehozásának támogatására²⁸⁷ és ennek keretében arra is, hogy a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus megfelelő, hozzáadott értékkel bíró megújítására sor kerülhessen. Mindezen célok összességét egy olyan tervzetben bocsátotta a többi tagállam elé

²⁸⁷ European Parliamentary Research Service. The Schengen Area in the EU: Achievements and Challenges in 2021. Brussels: European Parliament, 2021. Accessed November 7, 2024. Letöltés: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690680/EPRS_BRI\(2021\)690680_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690680/EPRS_BRI(2021)690680_EN.pdf). Letöltés ideje: 2024.11.07.

megvitatásra az Unió Tanácsán belül, amelynek végeredménye egy átfogó tanácsi következtetés lett, amelyet valamennyi tagállam elfogadott.

A tanácsi következtetés *„A Tanács következtetései a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről (1053/2013/EU tanácsi rendelet)”* címet viseli, melyet a Tanács 2021. április 16-án hagyott jóvá (írásos jóváhagyási eljárás keretében).²⁸⁸ A hivatalos nyilatkozat, amely a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus jövőbeni működésével kapcsolatos konszenzust mutatja az uniós tagállamok között, összesen 16 fontos pontban fogalmazta meg a tagállamok álláspontját és szándékát a mechanizmus megújítása és a schengeni térség megerősítése terén:

1. Elsőként kiemeli, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződés rendelkezik arról, hogy objektív és pártatlan értékelési mechanizmusokat kell létrehozni az Unió politikáinak felülvizsgálatára²⁸⁹, ezért a schengeni értékelési és monitoring mechanizmusnak kulcsfontosságú ellenőrző rendszernek kell lennie a szabad mozgás biztonságának és zavartalan működésének biztosításában. Értékelésem alapján ez előrevetíti a schengeni értékelések megújítása iránti elkötelezettséget és a tagállamok közti egységességet.

2. A nyilatkozat reflektál a Bizottság 2021. évi munkaprogramjára is és utal a schengeni intézkedéscsomag azon részére, amely a schengeni értékelési rendszer uniós szabályozásának tételes módosítását irányozza elő. Ezzel úgy vélem, a Tanács formájában a tagállamok elfogadták a munkaprogramban felvázolt, kifejezetten a schengeni értékelések jogi alapjainak megváltoztatására irányuló bizottsági elképzeléseket.

3. A következtetés kiemeli és üdvözli a Bizottság által készített, a Scheval működéséről szóló jelentés tartalmát is (melyet részletesen feltártam az értekezésem I. fejezetében). Ezért megállapítjátó, hogy a jelentés tartalma hivatalos (tanácsi formátumú) jóváhagyása ebben a következtetési pontban történt meg.

4. A dokumentumban a Tanács üdvözli, hogy a Bizottság tényleges konzultációkat kezdeményezett az átfogó schengeni stratégia elkészítése, és a schengeni értékelési rendszer jogi alapjának módosítása céljából. Ehhez érdemes megemlíteni, hogy a Bizottság 2020-2021 során számos kulcsfontosságú szereplővel folytatott ilyen célú konzultációkat. Ezek között szerepeltek a tagállamok, az Európai Parlament és más fontos érdekelt felek is. Úgy gondolom,

²⁸⁸ A Tanács következtetései a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről (1053/2013/EU tanácsi rendelet) Brüsszel, 2021. április 19. 7939/21

²⁸⁹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, 70. cikk

hogy az ezen konzultációk során megszerzett visszajelzések alapot adtak a későbbi schengeni stratégia megalkotásához és a schengeni monitoring mechanizmus megújításához is támogatón járultak hozzá.

5. A tagállamok a következtetésben üdvözltek a Schengeni Fórum létrejöttét, „*amely egy erősebb és reziliensebb schengeni térség kiépítését célozza*”. Értékelésem szerint ezen pont fő üzenete az, hogy a Tanács hasznosnak ítélte meg a Schengen Fórum szerepét és támogatja, hogy a Fórum céljai és részt vevői köre a Schengeni Tanácsban működjön tovább.

6-7. A nyilatkozat aláhúzza a Tanács és a tagállamok kiemelt, szinergikus szerepét is, hiszen ezen felek kiemelt szerepet játszanak az értékelések ajánlásainak elfogadásában és az ajánlások végrehajtása érdekében zajló monitoring tevékenységekben. A dokumentum kihangsúlyozza, hogy a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működésében a Bizottság és a Tanács közös felelőssége kiemelkedő és a szakértők általi értékeléseknek továbbra is kiemelt jelentőséget kell biztosítani. Mindezt úgy értékelem, miszerint ezzel a tagállamok hivatalosan is megerősítették, hogy az értékelési rendszert alapjaiban (monitoring, ajánlások kidolgozása és elfogadása, feladatmegosztás az intézmények között) kell megváltoztatni és javítani.

8-9. A következtetésben a tagállamok kiemelik, hogy több figyelmet kell szentelni az értékelési folyamatok során azonosított hiányosságok gyors orvoslására, különösen azokra, amelyek veszélyeztetik a schengeni térség működését, aláámasztva. A konszenzusos nyilatkozat kihangsúlyozza, hogy tovább kell erősíteni a schengeni értékelési mechanizmust, különösen a megfelelő tanácsi testületek szerepvállalásával a monitorozás és az ellenőrzés során. Ennek részeként kiemelt figyelmet kell fordítani a cselekvési tervek végrehajtásának lezárására, illetve az értékelés más fázisaiban (pl. előkészítés) is erősíteni kell a tanácsi szereplők hozzájárulását, hogy a folyamatok a lehető legjobban, a kitűzött célokkal összhangban valósuljanak meg.

10. A dokumentumban mind a Tanács, mind a tagállamok felkérést kapnak arra, hogy rendszeresen foglalkozzanak a schengeni övezet működését érintő hiányosságokkal, és tegyenek intézkedéseket azok orvoslására. A következtetés azt is hozzáteszi, hogy az intézkedéseket megfelelő politikai szinten kell megvitatni.

A következtetések utolsó hat pontja célzottan a schengeni értékelési mechanizmus megújításáról szól, az egyes komponenseket is érintve:

11. A Tanács ebben a pontban egységesen felkéri a Bizottságot, hogy kezdje meg a mechanizmus felülvizsgálatára irányuló kezdeményezések kidolgozását annak érdekében, hogy

az értékelési folyamatok egyszerűbbé és világosabbá váljanak. Fontos, a Bizottság által figyelembe veendő pontokat az alábbiakban jelölte meg:

- az értékelési ütemezés átgondolása;
- az ajánlások harmonizálása a Schengen térség egészére gyakorolt hatásuk alapján;
- az értékelési ciklus lezárásának pontosítása;
- az adminisztratív terhek csökkentése;
- a tagállamok számára nyújtott támogató intézkedések megerősítése, különösen az uniós ügynökségek, mint a Frontex közreműködésével.

Értékelésem szerint ebben a pontban a Tanács kijelentette, melyek azok a legfontosabb alapelvek, amelyeknek az új schengeni értékelési rendszernek meg kell felelni. Mindez irányadással bírt később a Bizottság számára is.

12-13. A nyilatkozat fontos elvárásnak jelöli meg, hogy a tagállamok és a Bizottság biztosítsa a megfelelő pénzügyi támogatást a mechanizmus végrehajtásához. Külön felhívja a figyelmet és felkéri a Bizottságot, hogy konzultáljon a tagállamokkal az értékelési folyamatok átszervezéséről. A cél az, hogy az értékelések sokkal hatékonyabbá váljanak, és az értékelési jelentések releváns kritériumok alapján legyenek összeállítva.

14. A nyilatkozatban a Bizottság és a tagállamok felkérést kaptak arra, hogy biztosítsák a magasan képzett szakértők elérhetőségét az értékelési látogatásokhoz. A dokumentum hozzáteszi, hogy mindehhez szükséges egy kvalifikált szakértői csapat kialakítása, amely megfelelő képzésben részesül, és közvetlenül együttműködik a Frontex-szel és más releváns ügynökségekkel is. A nyilatkozat e pontjából arra következtettek, hogy a Tanács egyetért abban, hogy egy kvalifikált, célzottan képzett szakértői csapat kialakítása elengedhetetlen, amely szoros együttműködésben működik a Frontexszel és más releváns ügynökségekkel. Ez a megközelítés elősegíti az értékelési folyamatok szakmai színvonalának fenntartását és az uniós határigazgatási rendszerek egységes, magas szintű működését, hozzájárulva a schengeni térség integritásának és biztonságának erősítéséhez

15. A tagállamok ebben a pontban azt kérik a Bizottságtól, hogy biztosítsa a teljes értékelési mechanizmus rugalmasságát, amely lehetővé teszi az alkalmazkodást az új kihívásokhoz és a Schengen acquis fejlődéséhez (hozzátéve, hogy a mechanizmusnak többek között alkalmazkodnia kell az új IT infrastruktúrákhoz és az egyre növekvő modernizációhoz is).

16. Végezetül, a következtetés arra kéri fel a Bizottságot, hogy vegye figyelembe és azonosítsa a Frontex által rendszeres időközönként a tagállamok vonatkozásában végzett sebezhetőségi értékelésekkel²⁹⁰ történő szinergiákat is. A Frontex rendszeres sebezhetőségi értékelései a tagállamok határigazgatási rendszereinek gyengeségeit és kockázatait tárják fel. Ezen pont legfőbb jelentősége – úgy gondolom – abban rejlik, hogy a szinergiák azonosítása és kiaknázása lehetővé teszi, hogy a Bizottság az értékelési folyamatokat összehangolja a Frontex tevékenységeivel, így elkerülhető az erőforrások párhuzamos felhasználása.

3.3. Az új Scheval rendelet megszületése

3.3.1. A rendeletjavaslat megszületéséhez vezető célzott és horizontális folyamatok összevetése

A finn elnökségi írásos konzultáció 2019. októberi lezárultát követően a 2021. második félévéig tartó időszakban nem azonosítottam a Scheval kapcsán az Európai Unió Tanácsa keretében lezajló folyamatokat. Véleményem szerint ennek oka többértű: elsőként fontos kihangsúlyozni, hogy a 2019. őszén indult, Európába pedig 2020 első felében betörő koronavírus krízis központi elemévé vált a tanácsi munkafolyamatoknak²⁹¹ és „kiszorította” az egyéb, schengeni kötődésű ügyeket. Másrészt érdemes kiemelni, hogy a Schevalt szabályozó 1053/2013 (EU) rendelet világosan kötelezi a Bizottságot egy felülvizsgálati jelentés benyújtására az első ötéves értékelési program (2015-2019) befejezése után hat hónapon belül. A program befejezése²⁹² fényében tehát abból indulok ki, hogy a Tanács nyilvánvalóan számolt azzal²⁹³, hogy a Bizottság részéről hamarosan elkészül egy átfogó jelentés, ezért nem érezte szükségesnek a további, párhuzamos döntéshozatali folyamatokat a Scheval terén. Szintén fontos kiemelni, hogy a jelentés 2020. november 25-i megjelenése előtt, 2020. november 20-án sor került az előző fejezetben feltárt, horizontális schengeni kérdésekkel foglalkozó Schengen Fórum első ülésére, melynek előkészítéséről a Tanács egyértelműen tudomással bírt és – véleményem szerint – ennek megfelelően, racionálisan tervezte munkafolyamatait.

A kutatás során megállapítottam, hogy uniós szinten – tehát mind a bizottsági, mind a tanácsi folyamatokat beleértve – a 2019-2021 közötti időszak kritikusan fontos lépéseket foglalt

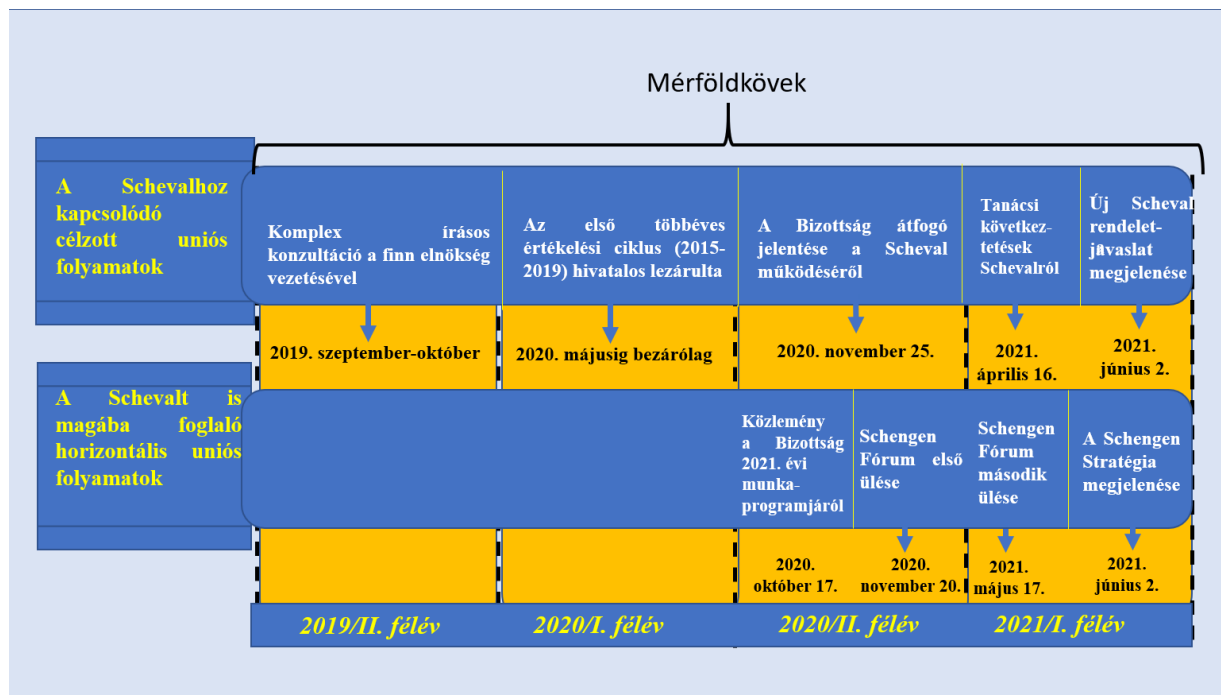
²⁹⁰ A Frontex által végzett sebezhetőségi értékelések célja az egyes tagállamoknak a külső határaikon jelentkező kihívásokkal – beleértve a migrációs nyomást is – szembeni ellenálló képességének és felkészültségének értékelése

²⁹¹ AURICE, Éric. The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises. European Parliamentary Research Service, 2020, p. 1-8. pp. 3.

²⁹² A program 2020. év első felében zárult Szlovákia értékelésének lezárásával. A tárgykörben bővebb kifejtést teszek az alfejezet későbbi részében.

²⁹³ European Council on refugees and exiles: Schengen: A club where fundamental rights (do not) matter? ECRE Policy Note, no. 24, 2019. https://ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/PN_24.pdf. Letöltés ideje : 2025. október 12.

magában, melyek hozzájárultak az új Scheval rendeletre vonatkozó javaslat²⁹⁴ 2021. június 2-i megjelenéséhez.



32. sz. ábra: az új Scheval rendeletjavaslat megjelenéséig bekövetkezett legfontosabb mérföldkövek. A szerző saját szerkesztése.

Ahogy a fenti vizualizáción is látható, az új Scheval rendelettervezet létrejöttéhez, értékelésem szerint – a rendelettervezetet leszámítva – nyolc mérföldkő köthető, melyek 50-50% arányban oszlanak el a tekintetben, hogy közvetlenül – célzottan – a Schevalhoz kapcsolódnak, vagy olyan horizontális, schengeni kötődésű, Schevalt is magában foglaló uniós folyamatok, melyek szintén motiválták az új javaslat megszületéséhez és lehetséges tartalmi elemeihez kötődő munkafolyamatokat.

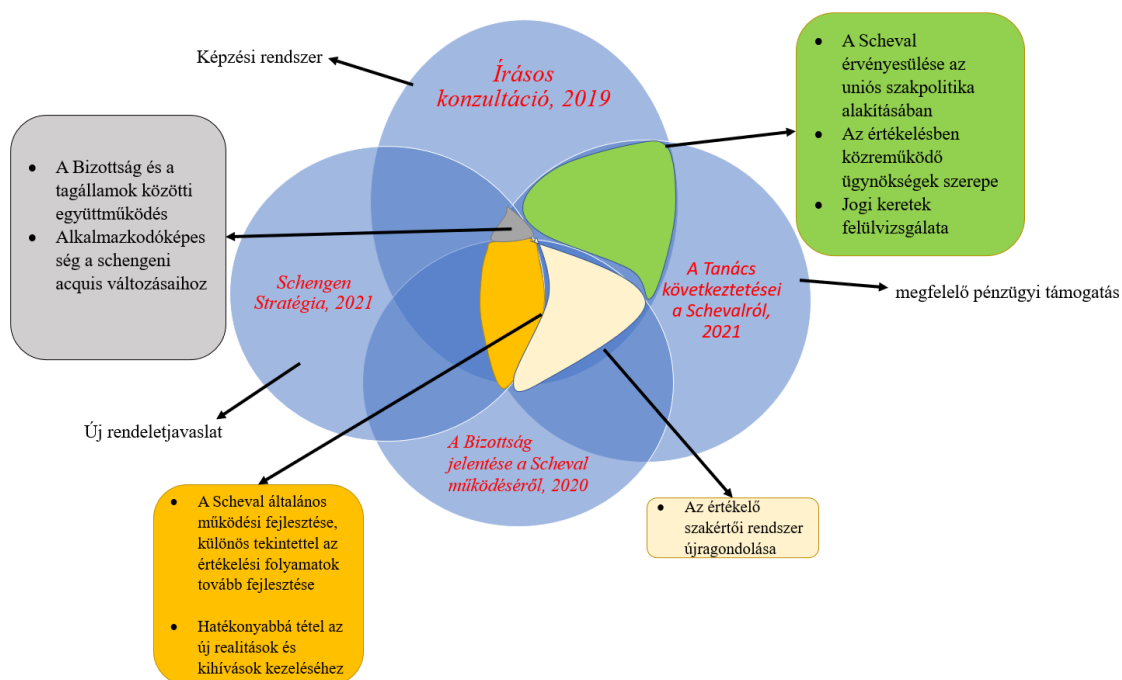
A nyolc mérföldkő esetében a Bizottság átfogó jelentését a Scheval működéséről az I. fejezetben vizsgáltam részletesen. Ennek oka, hogy véleményem szerint a jelentés egy átfogó komplex, a mechanizmus első ötéves (2014-2019) értékelési ciklusának valamennyi aspektusára kiterjedő, pontos számokkal és egyéb statisztikai tényezőkkel alátámasztott dokumentáció, mely tudományos szempontból az első generációs Scheval működéssel (mellyel az értekezés I. fejezete foglalkozik) együtt kezelendő. Mindehhez szorosan kapcsolódik, hogy az említett értékelési program keretében Szlovákia 2019. év végi – 2020. év eleji schengeni

²⁹⁴ Javaslat: A Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM/2021/278 final/3

értékelése volt az utolsó, ezt követően 2020 tavaszán fogadta el a Bizottság a szlovákiai értékelésekről készített jelentéseit²⁹⁵, mellyel az értékelési program lezárult. Következésképpen 2020 tavaszától számolandó az a hat hónap, ami a Bizottságnak rendelkezésre állt ahhoz, hogy a jelentést elkészítse, és a határidőt a Bizottság – a 2020. novemberi megjelentetéssel – be is tartotta. Az értékelési periódus hivatalos lezárultát ezért fontos mérföldkőnek értékelem (ennek okán megjelenítettem a vizuális táblázaton), mert – a jogi kötelezettségek segítségével – arra készítette a Bizottságot, hogy kidolgozza azon dokumentációt, mely elsőként, pontos számadatok felhasználásával, hivatalos formában adott objektív képet a Scheval működéséről.

Két célzott mérföldkő (komplex írásos konzultáció a finn elnökség vezetésével, valamint a Tanács következtetései a Schevalról) az értekezés e fejezetében került bemutatásra. Egyetértek azzal, hogy a finn elnökségi konzultáció a tagállami észrevételek és javaslatok kérdőíves feltérképezésével „*végül beváltotta a hozzá fűzött reményeket, miszerint az eredmények egyszer majd hozzájárulhatnak a mechanizmus esetleges jövőbeli módosításához*”. Ugyanis az elemzések és szintetizálás útján arra jutottam, hogy a finn konzultáció eredményei számos esetben korrelálnak a 2020-as, schengeni értékelési rendszer működéséről szóló bizottsági jelentés kulcsfontosságú megállapításaival és a Schengen Stratégiában megfogalmazott célkitűzésekkel, valamint a Tanács 2021-es kapcsolódó következtetéseivel is. Következésképpen megállapítottam, hogy a finn konzultáció nemcsak mérföldköve, hanem egyben origója is volt a schengeni értékelési rendszer megreformálásának.

²⁹⁵ Slovenskej republiky. (2021, marec). Správa o stave ochrany osobných údajov za rok 2020 (ČPT 472). Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. <https://dataprotection.gov.sk/files/annual-reports/sprava-stave-ochrany-osobnych-udajov-za-rok-2020.pdf> Letöltés ideje: 2025. október 11.



33. sz. ábra: A Scheval megújítására vonatkozó kulcstényezők viszonya és korrelációja. A szerző saját szerkesztése

3.3.2. Megjelenés és tárgyalások

Az Európai Bizottság – a Schengen Stratégiában előirányzottak szerint²⁹⁶ – 2021. június 2-án közzétette az új értékelési mechanizmus létrehozásáról és működéséről szóló jogalkotási javaslatát.²⁹⁷ A javaslat esetében az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 70. cikke biztosítja a Tanács kizárólagos jogkörét, hiszen ennek alapján a Tanács az Európai Bizottság javaslatára olyan intézkedéseket (jelen esetben rendeletet) fogadhat el, melyek alapját adják a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségből adódó politikák objektív és pártatlan értékelésének.²⁹⁸

Az új rendeletre vonatkozó jogalkotási javaslatot az Európai Bizottság 2021. június 3-án mutatta be az Unió Tanácsának schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoportjában (Schengeni

²⁹⁶ DUMBRAVA, Costica. Strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area [online]. European Parliament, 2024. LEGISLATIVE TRAIN 09.2025, 5 PROMOTING OUR EUROPEAN WAY OF LIFE. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/future-schengen-strategy/report?sid=9501>. Letöltés ideje: 2025.10.12.

²⁹⁷ COM (2021) 278: Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013

²⁹⁸ Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes keretbe foglalt változata, 70. cikk.

Ügyek Munkacsoport), majd első, részletes megvitatása a munkacsoportban 2021. július 1-jén történt. A rendeletjavaslatot a Tanácson belül az első tervezet bemutatásán túlmenően számos alkalommal vitatták meg a tagállami delegációk két formációban: az általános előkészítő fórum a Schengeni Ügyek Munkacsoport volt, azonban számos alkalommal került sor specializált, a Brüsszelben állomásozó, schengeni kérdésekkel foglalkozó szakdiplomata (belügyi tanácsosok) körében a tervezet áttekintésére.

A legfőbb irányvonalak mentén történő politikai egyetértés kifejezésére 2022. február-márciusában került sor. Elsőként a tagállami állandó képviselők (az állandó képviselők vezető nagykövetei) körében került sor pozitív kimenetelű vitára 2023. február 14-én²⁹⁹. Ez lehetővé tette, hogy a vita további politikai szintet lépjen a Tanács legmagasabb, miniszteri formációjára. Ennek megfelelően, a legfőbb irányvonalak mentén történő politikai egyetértés kifejezésére azonban 2022. március 3-án került sor³⁰⁰ az uniós belügyminiszterek között. Ezen a napon ugyanis a Bel- és Igazságügyi Tanács belügyi napján a miniszterek elfogadták a tervezethez kapcsolódó általános tanácsi politikai megközelítést, mely azt tükrözte, hogy a legfontosabb komponensekben politikai egyetértés áll fenn a tagállamok között. A kölcsönös bizalom megerősítésének hangsúlyozását túl Gérald Darmanin francia belügyminiszter kihangsúlyozta, hogy az *„új ellenőrzési mechanizmus kulcsszerepet fog játszani ennek elérésében az értékelési eljárások felgyorsítása és egyszerűsítése, valamint politikai és operatív irányításunk megerősítése révén.”*³⁰¹ Ezt követően, a 2022. június 9-i miniszteri találkozón már vita nélkül, teljes támogatással³⁰² történt meg az új Scheval rendelet hivatalos elfogadása. Habár hatályba lépésére 2022. október 1-jén került sor, az új Scheval rendelet adta szabályok szerinti értékeléseket 2023 februárjától kell alkalmazni a 2022. december 1-ig összeállított ún. többéves, valamint a 2023-as évben esedékes ellenőrzéseket részletesen is ütemező éves értékelési program alapján.³⁰³

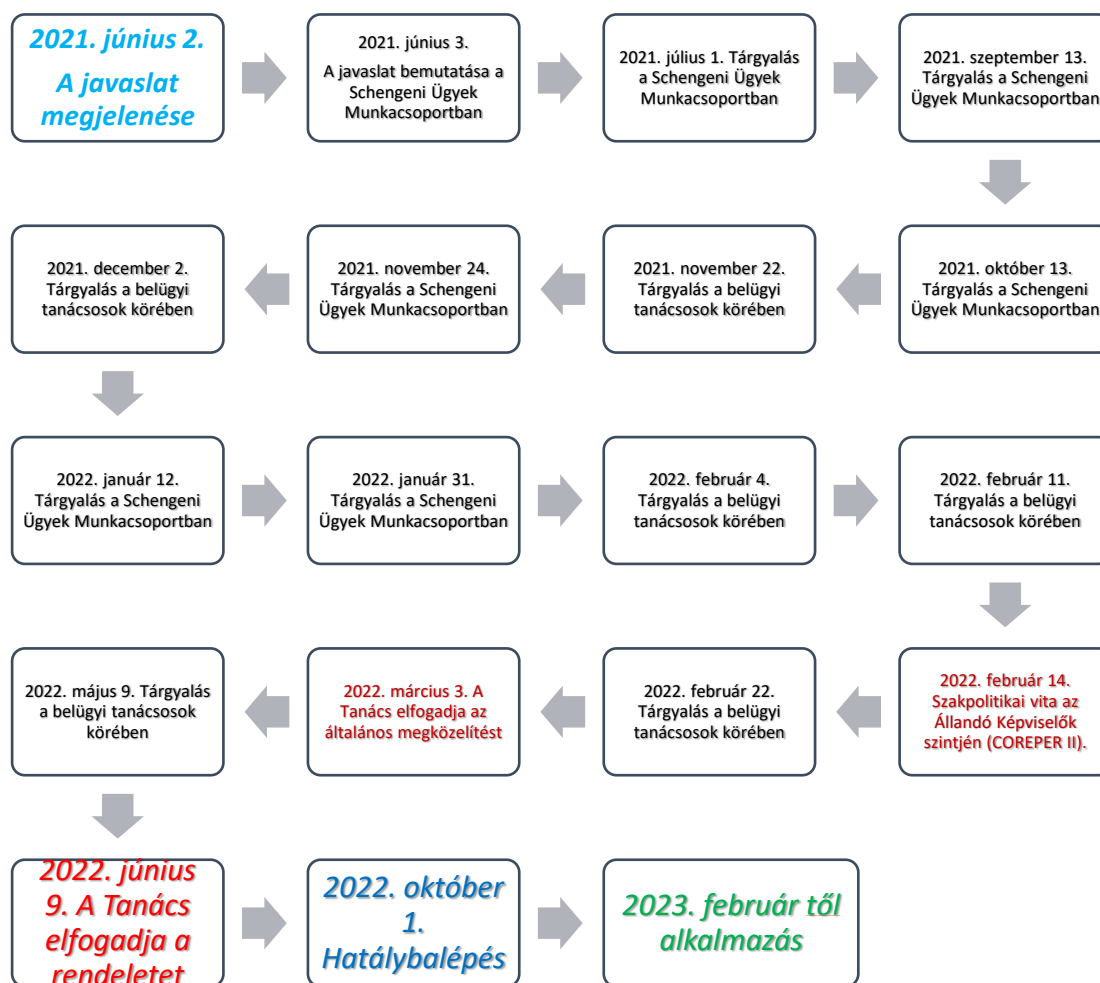
²⁹⁹ Council of the European Union. (2022, March 2). Evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis - general approach (Council Document 6685/22). https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/92052/imfname_11134838.pdf Letöltés ideje: 2025.10.12.

³⁰⁰ Justice and Home Affairs Council, 3-4 March 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>. Letöltés ideje: 2022.10.21.

³⁰¹ Schengen area: Council adopts general approach on an enhanced evaluation mechanism. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/03/schengen-area-council-adopts-general-approach-on-an-enhanced-evaluation-mechanism/> Letöltés ideje: 2024.04.10.

³⁰² Justice and Home Affairs Council, 9-10 June 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/06/09-10/> Letöltés ideje: 2022.10.21.

³⁰³ Loc. cit. 1., 31. cikk



34. sz. ábra: az új Scheval rendelet tárgyalásai a javaslattól a hivatalos alkalmazás megkezdéséig. A szerző saját szerkesztése.

A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy az új Scheval rendeletet a Tanács az alapjavaslat bizottsági elfogadása után (2021. június 2.) 12 hónappal (2022. június 9.) fogadta el. Figyelembe véve, hogy a 2019–2024-es időszakban az uniós jogalkotási folyamat átlagosan több mint két évig tartott³⁰⁴. A kutatásom eddigi eredményeit tovább elemeztem, hogy mely tényezők adták alapját az előzőekben vizsgált átlagos jogalkotási időtartamhoz képest gyors (egy éves) jogalkotási intervallumnak az új Scheval rendelet esetében. Elsőként, arra a következtetésre jutottam, hogy a rapid jogalkotási folyamat kulcstényezője a bel- és igazságügyi miniszterek intenzív politikai elkötelezettsége volt, amely a francia uniós elnökség (2022. január–június) alatt manifesztálódott, ugyanis ebben az időszakban jött létre – majd később vette át a Schengen Fórum funkcióit – a Schengeni Tanács, amely a schengeni térséggel

³⁰⁴ Clifford Chance. (2025). How long is the EU legislative process? Lessons for financial services from the 2019-24 Commission. Clifford Chance LLP. <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2025/02/how-long-is-the-eu-legislative-process.pdf> Letöltés ideje: 2025.10.12.

és annak kormányzásával kapcsolatos politikai döntéshozatalt a Bel- és Igazságügyi Tanács üléseinek állandó részévé tette. Másodikként, megállapítottam, hogy a Schengeni Tanács létrejötté egybeesik az új Scheval rendelet alapjavaslata általános megközelítésének elfogadásával (2022. március 3.), mely véleményem szerint a kezdetét jelenti a schengeni értékelési rendszer megújítására vonatkozó folyamatok teljes integrációjának a schengeni reformokba. A Schengeni Tanács létrejöttével és működésével, a schengeni értékelések megreformálása már nem csak szorosan, de némileg elkülönülve a horizontális schengeni folyamatoktól, hanem teljes egészében a schengeni reform-folyamatok részeként zajlott le a Schengeni Tanács égisze alatt. Harmadikként, a gyorsított ütemterv háttérben, értékelésem szerint a 2021-es Schengen Stratégia is szerepet játszott, amely a Bizottság részéről megnevezte a schengeni értékelési reformok szükségességét a térség kormányzási struktúrájának megerősítésére. Véleményem szerint ez különösen fontos kapcsolódási pont a 2015-től kezdődő geopolitikai események tükrében (lásd: II. fejezet, a schengeni térséget érő kihívások), amelyek rávilágítottak a külső határok védelmének sürgető fontosságára, miközben a COVID-19 pandémia utáni helyreállítás is növelte a belső mobilitás iránti igényt. A rendelet elfogadása így nem csupán adminisztratív finomhangolás, hanem a Schengen *acquis* rezilienciájának stratégiai erősítéseként értelmezhető, amelyben a tagállamok proaktív konszenzusa és az eljárások gyorsasága kulcsszerepet játszott, elkerülve a hosszadalmas kompromisszumkeresést.

A tanácskozásokat megelőzően és azok alatt is folyamatosan alakultak, fejlődtek a megújuló mechanizmushoz kapcsolódó általános és specifikus célkitűzések³⁰⁵, amelyek mentén az új Scheval rendelet végső jogi szövege megszületett. A kezdeményezés általános célja természetesen a Scheval javítása, valamint a schengeni kormányzás monitoring pillérének megerősítése volt, hogy végsősoron Schengen ellenállóbbá váljon. Nem volt tagállami véleménykülönbség abban, hogy a rendszernek képesnek kell lennie a legjelentősebb hiányosságok időben történő azonosítására és gyors kezelésére, valamint lehetővé kell tennie a schengeni térség erősebb politikai irányítását.³⁰⁶ A politikai megállapodáshoz vezető első specifikus célkitűzés annak biztosítása volt, hogy az értékelések a lehető leghatékonyabban valósuljanak meg. E célból az Scheval alkalmazási körét úgy kellett kiigazítani, hogy a schengeni vívmányok végrehajtásának átfogó ellenőrzése, valamint a különböző eszközök

³⁰⁵ Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen *acquis* and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. SWD(2021) 119 final

³⁰⁶ Miloš Pavković: The French Presidency of Council of the EU, Turning Europe Sovereign. CEP Insight, 2022/2. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/The-French-Presidency-of-Council-of-the-EU.pdf> Letöltés ideje: 2024.04.13.

stratégiai szempontból történő, a különböző helyzetekkel arányos felhasználása lehetővé váljon. A feladatok és felelősségi körök ésszerűsítése, valamint a folyamatok és eljárások egyszerűsítése és felgyorsítása kezdettől fogva egy fontos specifikus célkitűzés volt. Összességében rövidíteni kellett az eljárásokat, csökkenteni az adminisztratív terheket. Mindemellett egy arányosabb intézményi egyensúlyra volt szükség, egyszerűsített döntéshozatali folyamatra és megerősített utánkövetésre.

Létrejött egy olyan specifikus célkitűzés is a politikai megállapodás előkészítésekor, amely az alapvető jogok védelmének a mechanizmusba való jobb integrálására irányult. Noha az alapvető jogok védelmére minden horizontális fejlesztést a hiányosságok elkerülése és a mechanizmus stratégiai fókuszának biztosítása érdekében előnyösnek véltek a tagállamok és az intézmények, horizontális jellegük és a külső határokon jelentkező kihívások sajátosságai miatt mégis megkülönböztetett figyelem övezte őket. Ez a konkrét célkitűzés az Európai Parlament, a civil társadalmi szervezetek és néhány tagállam határozott felhívására³⁰⁷ kívánt reagálni, amely szerint az alapvető jogok érvényesítését meg kell erősíteni a mechanizmusban. Azonban – ahogyan korábban elutasították, végül a politikai megállapodás sem tartalmazta az eredetileg javasolt, önálló alapjogi monitoring mechanizmust. Specifikus cél volt továbbá, hogy a mechanizmus egésze megteremtse a feltételeket a az abban szereplők optimálisabb részvételéhez. Ez magában foglalta azon szándékot is, hogy megvalósuljon az uniós és nemzeti szinten rendelkezésre álló erőforrások jobb kihasználása, a kölcsönös bizalom erősítése is. Ez a konkrét célkitűzés a Scheval és a mechanizmust kiegészítő egyéb eszközök közötti szinergiák fokozását³⁰⁸ is célozta a schengeni vívmányok jobb végrehajtásának biztosítása érdekében. A közös vízió a célzottabb értékelések megtervezése és jobb végrehajtása volt, az összes rendelkezésre álló erőforrás legjobb felhasználásával.

3.4. Az elfogadott új Scheval rendelet tartalma és annak viszonya az előző rendelethez

A rendeletjavaslat magyarázó része kifejti, hogy bár a mechanizmus jogilag a teljes schengeni vívmányokra kiterjedhet, a gyakorlat szerint a Bizottság a tagállamokkal közösen dönt az egyes többéves értékelési ciklusokban az értékelésre szánt konkrét szakpolitikai területekről. E gyakorlat alapján az első és a második többéves értékelési ciklus a külső határok igazgatása, a visszatérés, a közös vízumpolitika, a rendőrségi együttműködés, a Schengeni Információs

³⁰⁷ European Parliament legislative resolution of 7 April 2022 on the proposal for a Council regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013 (COM(2021)0278 – C9-0349/2021 – 2021/0140(CNS))

³⁰⁸ Council regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. 7609/22

Rendszer (SIS), az adatvédelem és a belső határokon történő ellenőrzések hiánya terén hozott intézkedések végrehajtásának értékelését célzó konkrét értékelésekre terjedt ki. Hozzáteszi, hogy a jövőben a schengeni vívmányok hatálya alá tartozó egyéb szakpolitikai területek is a mechanizmus részét képezhetik, amennyiben a Bizottság által létrehozott többéves értékelési programban így határoznak. E tekintetben a mechanizmus kiterjed a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre, a lőfegyverekre vonatkozó jogszabályokra és a kábítószer-politikára is, de csak annak megállapítása céljából, hogy egy tagállam készen áll-e a schengeni jogi keret egészének vagy részeinek alkalmazására.

Az új Scheval rendelet preambulumbekkezdései közt megtalálható, hogy a tagállamok, uniós intézmények és együttműködő szervek „*erőforrásainak észszerűbb felhasználása érdekében rugalmasabbá kell tenni az értékelési formákat és a módszereket*”³⁰⁹, hogy ezáltal a monitoring mechanizmus hatékonysága és az új körülményekhez való kellő alkalmazkodása fokozottan biztosíthatóvá váljon.

A rendelet kimondja, hogy az értékelési eredményeket hatékonyan kell felhasználni a politikai döntéshozatalban és a jogalkotásban az uniós intézkedések hatékonyságának növelése érdekében és a mechanizmusnak dinamikusán kell reagálnia az új kihívásokra és változásokra az uniós politikák végrehajtása során, miközben biztosítja a szakmai fejlődést és a szakértői tudás folyamatos bővítését.

Az alábbiakban összehasonlító jelleggel, a szekunder kutatási módszer mentén³¹⁰ összevetem a régi és az új Scheval rendelet cikkeiben található legfontosabb szabályozások közötti hasonlóságokat és különbségeket, beazonosítva az új Scheval rendelet legfontosabb újításait (innovatív megoldásait).

3.4.1. Célok és felelősségi körök

Mindkét rendelet 1. cikke kiemeli a schengeni vívmányok hatékony alkalmazásának biztosítását, azonban a régi Scheval rendelet a "Cél és Hatály" címmel jelöli meg ezt a részt, míg az új rendelet a "Tárgy és Hatály" címmel. Tartalmilag mindkét rendelet hangsúlyozza a rendelet hatálya alá tartozó tagállamok körét és a hatékony alkalmazás célját, de az új rendelet részletesebben kifejti az objektív és pártatlan értékeléseket és monitoringtevékenységeket. Kiemeli, hogy az értékelések kiterjedhetnek a schengeni vívmányok összes területére, és

³⁰⁹ Loc. cit. 1., (8) preambulumbekkezdés

³¹⁰ Dr. Hornyacsek Júlia, A tudományos kutatás elmélete és módszertana, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Budapest, 2014, ISBN: 978-615-5491-36-8. Pp. 48.

figyelembe veszik a schengeni vívmányokat alkalmazó hatóságok működését, beleértve a külső határok igazgatását, a belső határellenőrzés mellőzését, vízümpolitikát, visszaküldést, információs rendszereket, rendőrségi együttműködést, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést, valamint adatvédelmet is.

Az új Scheval rendelet fogalommeghatározásokat tartalmazó 2. cikke összegzi a mechanizmus már jelenleg is alkalmazott elemeit, így többek között rögzíti az előre be nem jelentett értékelés, vagy a tematikus értékelés fogalmát. Azonban újdonságként merül fel az előző rendelethez képest, hogy különbséget tesz a „megismételt” és az „ellenőrző” látogatás között, így az előbbire a súlyos hiányosságok³¹¹ felmerülése és a schengeni joganyagnak való szándékos meg nem felelés esetében, az utóbbira pedig általánosságban bármely értékelt tagállam cselekvési terve megvalósításának ellenőrzése kapcsán kerülhet sor. Az érintett tagállam ugyanis cselekvési tervet köteles benyújtani a Bizottságnak és a Tanácsnak, az értékelés során feltárt hiányosságok megfelelő kiigazítása céljából.

Az előző Scheval rendelet nem hangsúlyozta a Tanács szerepét az ajánlások elfogadásában. Az új rendelet viszont sokkal szélesebb körben részletezi (3. cikk) az együttműködési mechanizmusokat és az értékelési folyamat minden szakaszát, továbbá pontosabban meghatározza a Tanács teendőit a rendszer működtetése során. Kimondja, hogy a tagállamok és a Bizottság közösen felelnek az értékelési és monitoringmechanizmus végrehajtásáért, a Bizottság általános koordinátorként működik az éves és többéves értékelési programok összeállításában, a kérdőívek és látogatások ütemezésében, valamint az értékelő jelentések elkészítésében és az ajánlások megfogalmazásában. Az új rendelet kihangsúlyozza azt is, hogy a Tanácsnak hangsúlyos van szerepe a rendelet végrehajtásában, különösen a súlyos hiányosságok és az első alkalommal végzett értékelések esetén ajánlások elfogadásával. Kifejti azt is, hogy a tagállamoknak teljeskörűen együtt kell működniük az értékelés minden szakaszában.

³¹¹ Általános helyzetértékelés, amely olyan meg nem felelés megállapításán alapul, amely(ek) a schengeni vívmányok hatékony alkalmazásával kapcsolatosak, és amelyek azzal a kockázattal járnak, hogy önmagukban vagy együttesen az alapvető jogok súlyos megsértésének minősülnek, vagy amelyek jelentős negatív hatást gyakorolnak vagy gyakorolhatnak egy vagy több tagállamra és a térség működésére.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Cél és hatály	Dualista cél: 1. Csatlakozás előtt álló országok átfogó értékelése, 2. Már csatlakozott országok értékelése	
Fogalommeghatározások	Csak a schengeni vívmányok fogalmi értelmezése	Számos új fogalommeghatározás jogi tisztázása (pl. látogatás, előre be nem jelentett értékelés, látogatás, tematikus értékelés).
Feladatkörök, együttműködés	Általános rendelkezés, hogy a tagállamok és a Bizottság együttesen felelnek a végrehajtásért	Kiszélesített, célzott rendelkezések a Bizottság és a tagállamok jól elhatárolható feladatköréről, együttműködési kötelezettségeiről
Célhoz kötöttség		Objektív, pártatlan értékelések és monitoringtevékenység kiemelése

35. sz. ábra: célok és felelősségi körök összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

A fentiekben is látható pontosítások, értékelésem szerint azt erősítik meg, miszerint a rendeletnek teljes mértékben garantálnia kell a Scheval általános működéséhez kapcsolódó világos értelmezhetőséget.

3.4.2. Értékelési formák

Az értékelések formái³¹² kapcsán, az új rendelet különbséget tesz az ún. első alkalommal megvalósított, időszakos, be nem jelentett és tematikus értékelések között.

Az első alkalommal végzett ellenőrzések az új rendelet szerint:

Az első alkalommal végzett ellenőrzések az előzőekben azonosított, dualista célkitűzésekből azon tagállamokra vonatkozik, akik még nem teljeskörű alkalmazói a vívmányoknak (ilyen volt Románia és Bulgária 2025 előtt), tehát csatlakozás előtt állnak. Az értékelés célja annak ellenőrzése, hogy ezek az országok készen állnak-e a teljeskörű schengeni tagságra, vagyis megfelelően alkalmazzák-e a szabályokat, például a külső határok védelmében, a vízumpolitikában vagy az informatikai rendszerek használatában. Az első alkalommal végzett ellenőrzés vonatkozhat olyan országokra is, akik részlegesen alkalmazzák a schengeni kereteket. Eerre példa Írország³¹³ vagy Ciprus³¹⁴, amelyek nem teljes jogú tagjai a schengeni térségnek, de a Tanács engedélyezte számukra, hogy a schengeni szabályok bizonyos részeit

³¹² Loc cit. új Scheval rendelet

³¹³ Council Decision 2002/192/EC of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis

³¹⁴ Council Decision (EU) 2023/870 of 25 April 2023 on the application of the provisions of the Schengen acquis relating to the Schengen Information System in the Republic of Cyprus.

alkalmazzák (pl. a Schengeni Információs Rendszert). Az értékelés itt azt vizsgálja, hogy ezek az országok megfelelően teljesítik-e a részleges alkalmazáshoz szükséges feltételeket.

Időszakos értékelések az új rendelet szerint:

Az új Scheval rendelet értelmében az időszakos értékelés „a többéves értékelési programban és az éves értékelési programokban foglalt értékelés, amelynek célja a schengeni vívmányok valamely tagállam általi alkalmazásának ellenőrzése azzal a céllal, hogy értékeljék a tagállamnak a schengeni vívmányok alkalmazása terén elért általános teljesítményét”³¹⁵. Ennek lényege az előző Scheval rendeletben csak az értékelés dualista céljainak egyikeként jelenik meg, azonban az új rendelet esetében pontosan szabályozott. Az időszakos értékelések a Scheval rendszerének legnagyobb részét képezik, hiszen a már csatlakozott tagállamok ellenőrzésére vonatkoznak.

Az új Scheval rendelet világossá teszi, hogy az időszakos értékeléseket a schengeni vívmányok tagállami alkalmazásának átfogó értékelésére irányul a többéves és éves értékelési programok alapján. Célja, hogy megállapítsa, mennyire hatékonyan teljesíti a tagállam a schengeni szabályokat, például a határellenőrzés, vízumpolitika vagy rendőrségi együttműködés terén. 2024-ben ilyen schengeni értékelések zajlottak hazánkban, Horvátországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Csehországban is³¹⁶.

A be nem jelentett értékelések az új rendelet szerint:

A be nem jelentett értékelésekre akkor kerülhet sor, ha a Bizottság előzetes értesülése szerint (pl. a Frontex részéről adott jelzés alapján) az adott tagállam esetében valamelyik értékelésen felmerülő helytelen vagy hiányos gyakorlatok a schengeni övezet egészének működését veszélyeztetik, vagy amennyiben felmerül, hogy egy tagállam súlyosan (és szándékosan) elhanyagolja a schengeni joganyag végrehajtásával járó kötelezettségeit, illetve amikor a Bizottság szeretné felmérni az alapjogi kötelezettségek teljesítésének szintjét.

A be nem jelentett értékelésre példa a közelmúltból, hogy 2023 szeptemberében a Bizottság a Frontex által elvégzett kockázatelemzések és sebezhetőségi értékelések alapján bejelentés

³¹⁵ Loc. cit új Scheval rendelet

³¹⁶ European Commission. (2025). ANNEX 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2025 State of Schengen Report (COM(2025) 185 final). <https://www.astrid-online.it/static/upload/2025/2025-state-of-schengen-report-annexes.pdf>

nélküli látogatást szervezett Franciaországba³¹⁷. Ennek oka, hogy a Frontex – az általa végrehajtott sebezhetőségi értékelés keretében – Franciaország gyakorlatát a határellenőrzés, különösen a határellenőrzések végrehajtása terén súlyosan rossz gyakorlatnak minősítette. Ennek javítása érdekében, a be nem jelentett látogatás eredményeként a francia hatóságoknak azonnali intézkedéseket kellett hozniuk a hiányosságok orvoslására. További fontos elemként konstatálható az új rendeletben, hogy a be nem jelentett értékelések esetében már nem szükséges előzetes tájékoztatás³¹⁸, amennyiben belső határokon, vagy a schengeni övezet működését érintő súlyos hiányosságot, tagállam által szándékosan nem teljesített kötelezettséget, illetve emberi jogi visszaélést érint a látogatás. Az előre be nem jelentett látogatásokról az előző Scheval rendelet nem tesz pontos tisztázást, míg az új rendelet világossá teszi, hogy az ilyen típusú helyszíni látogatások alkalmazására három esetben kerülhet sor: a belső határokra vonatkozó intézkedések értékelése, az újonnan felmerülő vagy rendszerszintű problémák megtekintése, vagy pedig azon gyanú esetén, hogy egy tagállam súlyosan elhanyagolja schengeni típusú kötelezettségeit.

A tematikus értékelések az új rendelet szerint:

Tematikus értékelésekre az új Scheval rendelet szerint a schengeni térséget befolyásoló új tényező megjelenésekor, vagy ahhoz kapcsolódó új jogi változások esetében kerülhet sor. A régi rendelethez képest ezt fontos fejlődésnek értékelem, ugyanis abban még csak általánosságban jelent meg, hogy „Az értékelések a schengeni vívmányok valamennyi területére kiterjedhetnek”³¹⁹, valamint, hogy léteznek előre bejelentett és be nem jelentett értékelések is. Értékelésem alapján a rendelet azt hivatott elérni a tematikus értékelések pontos szabályozásával, hogy az uniós jogszabályi változások esetében célzottan ellenőrizze az új előírások hatékony alkalmazását és egységes végrehajtását a tagállamokban. Ez a fejlődés a korábbi rendelet általános megfogalmazásához képest pontosabb és stratégiai megközelítést biztosít, lehetővé téve a schengeni térség integritásának erősítését a gyorsan változó jogi és geopolitikai környezetben.

³¹⁷ European Commission. (2024). ANNEX 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen Report 2024 (COM(2024) 173 final). <https://www.statewatch.org/media/4444/8-09012-ad01-en24.pdf> Letöltés ideje: 2025.10.12.

³¹⁸ A korábbi Scheval rendelet alapján az Európai Bizottságnak konzultálnia kellett az érintett tagállammal legalább 24 órával a be nem jelentett helyszíni látogatás előtt.

³¹⁹ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről 4. cikk (1) bekezdés.

Példának okáért, tekintettel az EU-ba irányuló kábítószer-kereskedelem jelentős növekedésére, amelyet a rekordmennyiségű kokainlefoglalások is bizonyítanak³²⁰, 2023 februárja és novembere között tematikus értékelést végzett a Bizottság annak érdekében, hogy azonosítsa a legjobb gyakorlatokat az EU-ba irányuló kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem terén, az egyes országok nemzeti képességei tekintetében. Ennek eredményeként 2024 márciusában a Tanács végrehajtási határozatot³²¹ fogadott el, amelyben ajánlást fogalmazott meg a 2023-as tematikus schengeni értékelésben azonosított bevált gyakorlatok alkalmazására vonatkozóan.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Értékelési kategóriák	Nem szabályozza az első alkalommal történő értékeléseket	Célzottan definiálja és szabályozza az első alkalommal történő ellenőrzéseket
	Általánosan rendelkezik arról, hogy egy értékelés előre bejelentett vagy be nem jelentett	Célzottan definiálja és szabályozza: – időszakos értékeléseket, – előre be nem jelentett értékeléseket
	Általánosan említi meg, hogy a schengeni vívmányok meghatározott részeinek alkalmazása értékelése tematikus értékelésnek nevezhető	Célzottan definiálja és szabályozza a tematikus értékelések lehetőségét és indokait

36. sz. ábra: értékelési kategóriák szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

3.4.3. Értékelési programozás

Mindkét rendeletben egyaránt megjelenik (tehát az új szabályozásban ettől nem történt elmozdulás), hogy a Scheval többéves és éves értékelési programokból kell, hogy álljon. A többéves program tartalmazza az adott (többéves) időszakban ellenőrizendő országok listáját és értékelésének előirányzott évét, míg az éves program az adott tárgyév során értékelendő tagállamok értékelésének dátumát.

A többéves értékelési programok tekintetében az előző Scheval szabályozás szerinti öt év hét évre módosult. Ennek okát a Bizottság korábban – a javaslat megjelenésekor – azzal magyarázta, hogy a periódus növelése lehetővé teszi, hogy a tagállamokat a hét éves ciklus alatt

³²⁰ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2023). European drug report 2023: Trends and developments. https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023_en Letöltés ideje: 2025. október 12.

³²¹ Council Implementing Decision of 5 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union.

legalább kétszer értékeljék. Ez egyúttal lehetővé tenné az összes rendelkezésre álló értékelési és nyomon követési eszköz kiegyensúlyozottabb, rugalmasabb és stratégiaibb felhasználását, biztosítva a tagállamok szorosabb és célzottabb nyomonkövetését³²². Ennek vizsgálata és mérése kutatásomnak nem tárgya, ugyanis a rendelet alkalmazásának kezdete (2023. február 1.) óta csekély időtartam telt el, mely alkalmas lehetne a releváns vizsgálat lefolytatására.

Fontos változás, hogy az új rendelet (8) preambulumbekzdése hivatkozik a schengeni joganyag végrehajtásában résztvevő uniós ügynökségek tevékenységének értékelésére a jelen rendelet keretei között, ami lehetővé teheti például a Frontex³²³ Készenléti Alakulata³²⁴ által végzett tevékenységeinek monitorozását is. Míg az előző rendelet csupán annyit ír elő, hogy a többéves értékelési program során (mely korábban öt év volt) minden tagállam értékelésére sort kell keríteni, addig az új rendelet komplexen előírja, hogy a többéves értékelési program során *„valamennyi tagállamban egy alkalommal időszakos értékelést kell végezni, továbbá adott esetben egy vagy több tematikus értékelést vagy előre be nem jelentett értékelést lehet végrehajtani”*³²⁵.

Új elemként jelenik meg a mechanizmusban, hogy lehetővé kell tenni *„több tagállam egyidejű értékelését, valamint kivételes esetekben az értékelés – teljes egészében vagy részben – távolról történő elvégzését”*.³²⁶ Véleményem szerint e rendelkezés igazodni hivatott a koronavírus válság során szerzett tapasztalatokra és a „Great Lockdown”³²⁷ okozta lezárásokra. Ezt bizonyítja, hogy a pandémia során a fizikai látogatások korlátozása miatt a schengeni értékelések jelentős késedelmet szenvedtek, például a 2020–2021-es spanyol és portugál értékelések elhalasztására is sor került³²⁸ az eredetileg tervezett időponthoz képest. A Bizottság előzetes magyarázata alapján a távoli módszer alatt elsősorban a videokonferenciát kell érteni.

³²² Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. COM(2021) 278 final

³²³ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

³²⁴ A Frontex készenléti alakulatának a műveleti személyzet négy kategóriájából, nevezetesen a hivatali személyzetből, a tagállamok által hosszú távra az Ügynökséghez kirendelt állományból, a tagállamok által rövid távú bevetésekhez biztosított állományból, valamint a gyorsreagálású határvédelmi intervenciót ellátó gyorsreagálású állományt alkotó személyzetből kell állnia.

³²⁵ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről 12. cikk (1) bekezdés

³²⁶ Loc cit Scheval rendelet

³²⁷ A koronavírus járvány terjedése ellen az egyes országok által hozott korlátozó, szigorító intézkedések összességének (pl. a világjárvány megfékezéséhez szükséges karanténkötelezettség és társadalmi távolságtartási gyakorlatokat) jelensége a „Great Lockdown”, azaz „Nagy Lezárás” fantázianevet kapta.

³²⁸ ECO. Task Force para avaliação Schengen a Portugal prolongada mais 6 meses. [online]. 2024-07-31. <https://eco.sapo.pt/2024/07/31/task-force-para-avaliacao-schengen-a-portugal-prolongada-mais-6-meses/> Letöltés ideje: 2025. október 12.

Azonban a Bizottság is leszögezi, hogy tekintettel arra, hogy ezek hatékonysága az operatív tevékenységek ellenőrzése során alacsonyabbnak tekinthető, mint a helyszíni látogatásoké, a teljes értékelés videokonferencián keresztül történő megszervezése kivételesnek tekintendő, azonban ez egy rugalmas és költségtakarékos módszer, és megfontolandó, ha vis maior vagy előre nem látható körülmények esetén a látogatásokat nem lehet végrehajtani, és az értékelés elhalasztása már nem kívánatos³²⁹.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Értékelési programok	Többéves és éves értékelési programok	
Többéves értékelési program hossza	5 év	7 év
Távoli értékelések lehetősége	Nem biztosít rá lehetőséget	Új elemként jelenik meg, hogy kivételes esetekben alkalmazhatók távoli értékelést lehetővé tévő eszközök.

37. sz. ábra: a programozás szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

3.4.4. Szabványkérdőív, a helyszíni látogatások koordinációja

A helyszíni látogatásokat megelőző szabványkérdőívek szabályozása esetében lényegi változás nem mutatkozik meg a két rendelet erre vonatkozó részeiben (a szabványkérdőív tartalmi elemeivel az előző Scheval rendelet alapján az értekezés 1.7.3. alfejezete foglalkozik). Mindkét rendelet kimondja, hogy a Bizottság végrehajtási jogi aktus (bizottsági határozat) révén elfogad egy, minden tagállam számára ugyanazon kérdőívet tartalmazó kérdőívet. Az új rendelet azonban egzakt meghatározza, hogy a következő éves programban érintett tagállamnak az értékelés évét megelőző október 31-ig kell válaszolniuk ezen kérdőívekre, és ezeket a válaszokat a Bizottság hozzáférhetővé teszi más tagállamok számára. A Bizottság kérésére az értékelt tagállamoknak naprakésszé kell tenniük a válaszaikat, és kiegészítő kérdésekre kell válaszolniuk. Emellett arra is lehetőséget biztosít a rendelet, hogy a tagországok szükség esetén a saját hazai, schengeni típusú minőségellenőrzési tevékenységeik (ha van ilyen) eredményeit benyújtsák, hogy azokat később figyelembe vehetik az értékelések során. Ezt fontos eredményként tartom számon, hiszen ebből kiindulva, a hazai minőségellenőrzési mechanizmusok fejlesztésével lehetőség nyílik arra, hogy a Scheval keretében történő megfelelés maximalizálásához hozzájáruljunk.

³²⁹ Schengen Evaluation Guide final 2023.

Az értékelést végző csoportok tekintetében, a régi rendelet szerint a helyszíni látogatásokért felelős csoportok (helyszíni csoportok) a tagállamok által kijelölt szakértőkből és a Bizottság képviselőiből álltak. Az új rendelet hangsúlyt fektet a résztvevő csoporttagok és megfigyelők minőségi képzésére is, ideértve az értékelési és monitoringtevékenységeken való hatékony részvételhez szükséges elméleti tudást és tapasztalatok megszerzését egyaránt. Értékelésem szerint ezen a ponton a rendelet reflektál a korábban feltárt, a finn elnökség írásos konzultációnak eredményeképpen a képzéshez kapcsolódó elvárásokra.

A rendelkezések komplexitására tekintettel a vizsgálat eredményeképpen az alábbi rendszerezést alkalmaztam a helyszíni látogatások megszervezését illető részekre.

Egyezések:

1. **Előkészítő intézkedések:** Mindkét rendelet hangsúlyozza, hogy a csoportoknak minden szükséges előkészítő intézkedést meg kell tenniük a látogatások hatékonyságának, pontosságának és egységességének biztosítása érdekében
2. **Részletes program összeállítása:** A Bizottság mindkét rendeletben a vezető szakértőkkel és az érintett tagállammal együttműködve készíti el a látogatások részletes programját. Előre bejelentett látogatások esetén a tagállamot tájékoztatják a programról, míg az előre be nem jelentett látogatások programját a Bizottság egyedül állítja össze.
3. **Értesítési idő:** Mindkét rendelet szerint az előre bejelentett látogatásokról legalább hat héttel korábban, az előre be nem jelentett látogatásokról pedig legalább 24 órával korábban értesítik a tagállamot. A belső határokon tett előre be nem jelentett látogatások mindkét esetben előzetes értesítés nélkül történnek.
4. **Kapcsolattartó kijelölése:** Előre bejelentett látogatások esetén mindkét szöveg előírja, hogy a tagállam kapcsolattartót jelöl ki a látogatás gyakorlati lebonyolításának elősegítése céljából.
5. **Konzultáció a tagállammal:** Mindkét rendelet szerint a Bizottság konzultál az érintett tagállammal az előre bejelentett látogatások ütemezéséről és részletes programjáról.

Különbségek:

1. **Látogatások célzott helyszínei:** Az **előző Scheval rendelet** nem részletezi konkrétan a látogatások helyszíneit, de hangsúlyozza, hogy a tagállamnak biztosítania kell a hozzáférést minden releváns területhez, helyiséghez és dokumentumhoz, valamint a megfelelő személyekkel való közvetlen kapcsolattartást. Az új **Scheval rendelet**

azonban rendelkezik arról, hogy a látogatások kiterjedhetnek nemzeti hatóságokra, nem kormányzati és nemzetközi szervezetekre, valamint azokhoz kapcsolódó találkozókra, amelyek támogatják a schengeni vívmányok végrehajtását.

2. **Előre be nem jelentett látogatások indoklása: Az új Scheval rendelet szabályozza**, hogy előre be nem jelentett látogatásokra sor kerülhet, ha a Bizottság alapos okkal feltételezi az alapvető jogok súlyos megsértését a schengeni vívmányok alkalmazása terén. **A régi Scheval rendelet** nem említ ilyen specifikus indoklást, csak általánosan utal az előre be nem jelentett látogatásokra és azok gyakorlati lebonyolítására vonatkozó iránymutatások kidolgozására.
3. **Tagállam kötelezettségei a helyszíni látogatás idején: A régi Scheval rendelet** nem részletezi a tagállam konkrét támogatási kötelezettségeit, csak a kapcsolattartó kijelölését említi. **Ezzel szemben az új rendelet** részletesen előírja, hogy a tagállamnak biztosítania kell a helyszíni csoport számára a releváns területekhez és dokumentumokhoz való hozzáférést, a megfelelő személyekkel való kapcsolattartást, valamint minden eszközzel támogatnia kell a csoport munkáját.
4. **Logisztikai és költségvetési részletek: A régi rendelet** nem tartalmaz részleteket a logisztikai vagy költségvetési kérdésekről, míg az új részletesen szabályozza az utazási és szállásköltségek megtérítését – mely a Bizottság kötelessége –, a Bizottság és a tagállamok megosztott felelősségét az utazás megszervezésében, valamint a szállás és helyszíni eljutás feltételeinek biztosítását, különösen az előre be nem jelentett látogatások esetében.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Szabványkérdőívek elfogadása	Bizottsági határozat formájában	
Előkészítő intézkedések	Mindkét rendelet azonos szinten rendelkezik, hogy a csoportoknak minden szükséges előkészítő intézkedést meg kell tenniük	
Részletes program összeállítása	A Bizottság a vezető szakértőkkel és az érintett tagállammal együttműködve készíti el a látogatások részletes programját.	
Értesítési idő	Az előre bejelentett látogatásokról legalább hat héttel korábban, az előre be nem jelentett látogatásokról pedig legalább 24 órával korábban	
Tagállami kapcsolattartó	A tagállam kapcsolattartót jelöl ki a látogatás gyakorlati lebonyolításához	
Konzultáció a tagállammal	A Bizottság konzultál az érintett tagállammal az előre bejelentett látogatások ütemezéséről és részletes programjáról	
Látogatások célzott helyszínei	Nem tartalmaz rendelkezéseket	Részletezi, hogy a látogatások milyen szervezetekre, hatóságokra terjedhetnek ki

Előre be nem jelentett látogatások indoklása	Általános utalás annak lehetőségére	Rendelkezik arról, hogy előre be nem jelentett látogatásokra sor kerülhet, ha a Bizottság alapos okkal feltételezi az alapvető jogok súlyos megsértését
Tagállam kötelezettségei a helyszíni látogatás idején:	Nem tartalmaz rendelkezéseket	Részletesen előírja, hogy a tagállamnak biztosítani kell a helyszíni csoport számára a releváns területekhez és dokumentumokhoz való hozzáférést, a megfelelő személyekkel való kapcsolattartást, valamint minden eszközzel támogatnia kell a csoport munkáját
Logisztikai és költségvetési részletek	Nem tartalmaz rendelkezéseket	Részletesen tartalmazza az utazási és szállásköltségek megtérítésére, az utazás megszervezésére, feltételeinek biztosítására vonatkozó szabályokat

38. sz. ábra: a szabványkérdőív, a helyszíni látogatások koordinációja, értékelési minősítések szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

3.4.5. A tagállami szakértői állomány (pool of experts) rendszere

Teljes mértékben új komponensként azonosítottam az ún. tagállami szakértői állomány (Pool of experts) intézményét az új Scheval rendeletben. Az új Scheval rendelet 17. cikke ugyanis rögzíti, hogy a Bizottságnak minden évben szakértői állományt kell létrehoznia³³⁰, amelynek szakmai háttere kiterjed a többéves értékelési programban meghatározott szakpolitikai területekre³³¹. Következésképpen, minden tagállam köteles biztosítani, hogy egy adott naptári év során minden egyes ellenőrzési (szakpolitikai) szegmensben legalább egy kijelölt szakértő rendelkezésre álljon. Mindez hozzájárul, hogy elegendő számú tapasztalt szakértő vegyen részt az értékelési tevékenységekben és hogy a csoportok felállítása gyorsabb és kevésbé megterhelő módon történjen. Nem alaptalanul született az ilyen irányú kötelezettség, ugyanis az előző Scheval rendelet adta rendszerben a „tagállamok szakértői hozzájárulása nem mindig állt összhangban az igényekkel. Az elérhető szakértők száma esetenként túl kevésnek bizonyult a folyamatban lévő értékelések szükségleteihez képest”³³².

Elemzésem során megállapítottam, hogy a tagállami szakértői állomány létrehozásáról és kezeléséről szóló rendelkezések legfőbb célja az új Scheval rendeletben, hogy az értékelésekhez szükséges humánerőforrást szabályozza, biztosítva, hogy a helyszíni látogatásokhoz megfelelő

³³⁰ Az értékelések különösen a következő szakpolitikai területekre terjedhetnek ki: a külső határok igazgatása, a belső határellenőrzés mellőzése, vízümpolitika, visszaküldés, a schengeni vívmányok alkalmazását támogató nagyméretű információs rendszerek, rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint adatvédelem.

³³¹ Az értékelések különösen a következő szakpolitikai területekre terjedhetnek ki: a külső határok igazgatása, a belső határellenőrzés mellőzése, vízümpolitika, visszaküldés, a schengeni vívmányok alkalmazását támogató nagyméretű információs rendszerek, rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint adatvédelem.

³³² A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működéséről
COM(2020) 779

szakmai kompetenciával rendelkező szakértők álljanak rendelkezésre. A rendelet egy évente megújuló rendszert vázol fel, amely a Bizottság és a tagállamok szoros együttműködésére épül, és a többéves értékelési program szakpolitikai területeire fókuszál.

A rendelkezések alapján arra következtettem, hogy a Bizottság kulcsszerepet játszik az állomány összeállításában, évente felkérve a tagállamokat, hogy minden szakpolitikai területre legalább egy képzett szakértőt jelöljenek ki a soron következő évi (éves értékelési programban meghatározott) értékelésekhez. A tagállamok rugalmasságot kapnak az időbeni preferenciák megjelölésére (pl. féléves rendelkezésre állás vagy konkrét értékelések), amelyeket a Bizottság lehetőség szerint figyelembe vesz. Kivételes esetekben – például objektív okok vagy a nemzeti feladatok jelentős megnehezítése miatt – a tagállamok mentesülhetnek a kijelölés alól, de ezt írásban indokolniuk kell. A szakmai követelményeket a Bizottság pontosítja az éves értékelési program függvényében, és a szakértőknek meg kell felelniük a rendeletben előírt feltételeknek, továbbá előnyben részesítik azokat, akik megfelelő képzésben részesültek. A Bizottságnak a kijelölések beérkezését követően egy héten belül értékelnie kell a jelöléseket, majd egy hónapon belül értesítenie kell a tagállamokat a kiválasztottakról, figyelembe véve a megadott preferenciákat. Ha egy szakértő nem felel meg a követelményeknek, a Bizottság új jelölést kérhet. Rendkívüli helyzetekben, például személyes vagy nemzeti szintű akadályok esetén, a tagállamok helyettesítőt jelölhetnek ki észszerű időn belül, írásos indoklással. A Bizottságnak naprakész jegyzéket kell vezetnie a szakértőkről, amely átláthatóságot biztosít a tagállamok számára a kijelölt szakértők számáról és profiljairól. Emellett a Bizottság uniós szerveket is bevonhat megfigyelőként, ezzel bővítve a szakértői állomány sokszínűségét.

A tagállami szakértői állomány (Pool of experts) intézménye	
<i>Létrehozás</i>	Évente, a következő éves program összeállításakor (értékelési évet megelőző tárgyév második felében)
<i>Kiválasztási folyamat</i>	Minden tagállam értékelési területenként minimum 1 főt jelöl, a Bizottság egy héten belül értékeli és megerősíti az állományba kiválasztott szakértőket
<i>Időbeni preferencia</i>	A jelentkezőnek lehetősége van konkrét értékelést, vagy adott intervallumot (félév) megjelölni
<i>Helyettesítés</i>	Rendkívüli helyzetben a tagállam írásban indokol és másik szakértőt jelöl ki észszerű időn belül
<i>Koordináció</i>	A tagállamok kapcsolattartót jelölnek; a Bizottság naprakész jegyzéket vezet a szakértőkről

39. sz. ábra: a tagállami szakértői állomány tulajdonságai. A szerző saját szerkesztése

A kutatásom szempontjából az intézményesült tagállami szakértői állomány létrehozása az új Scheval rendelet által egy kiemelt eredményként azonosítható. Kijelentésemet azzal támasztom alá, hogy a schengeni értékelő szakértők kiválasztásával, rendelkezésre állásával és

koordinációjával kapcsolatos elvárások egyértelműen megjelennek a finn EU-elnökség 2019-es írásbeli konzultációjának eredményeiben. A szakértőkkel kapcsolatos problémakör ezen felül megjelenik a Európai Bizottság 2020-as jelentésében, valamint a Tanács 2022-es következtetéseiben is. Véleményem szerint a szabályozás adekvát megoldást kínál a több szempontból a múltban – az értekezés korábbi szakaszában bizonyítottan – nehezen működő szakértő-értékelői rendszerre, hiszen az éves szakértői állomány szabályozása biztosíthatja a szakértők folyamatos rendelkezésre állását, csökkenheti a hiányokat bizonyos szakpolitikai területeken (pl. adatvédelem).

3.4.6. Értékelő jelentés és ajánlások a feltárt hiányosságok javítására, utánkövetés és monitoring

Mindkét rendelet hangsúlyozza a Bizottság központi szerepét, a tagállamok bevonását és a felelősségmegosztást, de az új rendelet részletesebb, hatékonyabb és rugalmasabb eljárásokat vezet be, tükrözve a korábbi rendszer problémáit, mint például a pontos határidők hiánya és a jelentések elfogadásának túlzott hosszú ideje. Az új rendelet (a korábbival ellentétesen) már előírja az ajánlások beépítését az értékelő jelentésekbe. A komplexitásra tekintettel, a szabványkérdőív, a helyszíni látogatások koordinációja, értékelési minősítések szabályozásához hasonló rendszerezést alkalmazom.

Hasonlóságok:

1. **Értékelő jelentés készítése és tartalma:** Mindkét rendelet előírja, hogy minden értékelés után jelentést kell készíteni, amely a helyszíni látogatásokon alapul, és a helyszíni látogatások esetén a csoport az értékelt helyszínen készíti el. A jelentésben elemezni kell a minőségi, mennyiségi, működési, igazgatási és szervezeti szempontokat, valamint feltüntetni a hiányosságokat. A csoportot (szakértőket) terheli a felelősség a jelentés minőségéért, és véleménykülönbség esetén kompromisszumra kell törekedni.
2. **Tagállam észrevételei:** Mindkét rendelet úgy rendelkezik, hogy a Bizottság a jelentés tervezetét elküldi az értékelt tagállamnak, amely két héten belül észrevételeket tehet. A jelentés tervezete figyelembe veheti ezeket az észrevételeket.
3. **Ajánlások és prioritások:** A két rendelet szabályozása értelmében az ajánlások a hiányosságok korrekciójára vonatkoznak, prioritásokat jelölnek, és bevált gyakorlatokra utalhatnak.

4. **Tájékoztatás és lezárás:** Mindkét rendelet tartalmazza, hogy a Bizottságnak tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet és Tanácsot az értékelések végrehajtásáról, és le kell zárnia az értékelési folyamatot, ha az teljesült.

Különbségek:

1. **Jelentés és ajánlások integrációja, célzott konzultáció:** A régi rendelet szerint minden értékelési területhez külön jelentésnek kell készülnie, ami nem tartalmazza a korrekciós ajánlásokat. Ezzel szemben az új rendelet már egy, közös, komplex jelentést ír elő, ami minden területet érint és az ajánlásokat is tartalmazza. A régi rendelet szerint az ajánlásokra a Bizottság külön tanácsi határozattervezetet terjeszt elő, az új alapján a jelentés elfogadásával érvénybe lépnek az ajánlások is (az ajánlások jelentésbe történő integrációja révén). Ez alól kivételt csak az jelenthet, ha a tagállam előzetesen nem fogadja el a jelentésbe integrált ajánlásokat. Ebben az esetben külön tanácsi határozattervezetet kell előterjeszteni, amelyben az ajánlások vannak, és ezt a Tanácsnak meg kell vitatnia majd el kell fogadnia. A régi rendelet értelmében a jelentés tervezetét hat héten belül kell a Bizottságnak elküldeni a tagállamoknak és nincs elfogadási határidő. Ezzel szemben az új rendelet azt írja elő, hogy a tervezetet négy héten belül a Bizottság elküldi az érintett tagállamnak, akivel találkozót hív össze a megküldéstől számított öt munkanapon belül a jelentés megvitatása céljából, majd a jelentést négy hónapon belül hivatalos bizottsági eljárásban elfogadja.
2. **Megállapítások kategorizálása:** A megállapítások minősítése a régi rendelet szerint „*eleget tesz*”, „*eleget tesz, de fejlesztésre szorul*” vagy „*nem tesz eleget*”, az új Scheval rendelet előírásai szerint „*bevált gyakorlat*”, „*fejlesztésre szorul*” vagy „*nem felel meg*” Véleményem szerint a rendelet ezzel nagyobb hangsúlyt kíván adni a jó gyakorlatok megjelenítésének.
3. **Cselekvési terv és annak kiértékelése:** habár mindkettő rendelet előírja, hogy az értékelt tagállamnak cselekvési tervet kell benyújtania a Bizottság felé a hiányosságok korrekciója céljából, azonban a benyújtás határideje a régi rendelet értelmében három hónap volt (jelentés elfogadásától), míg az új rendeletben ez két hónapra csökkent. Mindkét rendelet szerint a Bizottságnak egy hónapon belül kell értékelnie a rendeletet.
4. **Cselekvési terv végrehajtásának nyomon követése:** a régi rendelet szerint a cselekvési terv bizottsági kiértékelését követően az érintett tagállamnak 3 hónapon belül kellett a végrehajtásról jelentést adnia, majd ezt követően hathavonta, az új rendelet nem

írja elő a külön 3 hónapos első jelentéstételt, hanem a cselekvési terv elfogadásától számítottan hathavonta várja el a tagállami jelentéstételt.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Értékelő jelentés készítése és tartalma	Minden értékelés után jelentést kell készíteni	
Tagállam észrevételei	Mindkét rendelet úgy rendelkezik, hogy a Bizottság a jelentés tervezetét elküldi az értékelt tagállamnak, amely két héten belül észrevételeket tehet.	
Ajánlások és prioritások	Az ajánlások a hiányosságok korrekciójára vonatkoznak.	
Tájékoztatás és lezárás	Bizottságnak tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet és Tanácsot az értékelések végrehajtásáról, és le kell zárnia az értékelési folyamatot, ha az teljesült.	
Jelentés és ajánlások integrációja, célzott konzultáció	Minden értékelési területhez külön jelentésnek kell készülnie, ami nem tartalmazza a korrekciós ajánlásokat.	Egy, közös, komplex jelentés, ami minden területet érint és az ajánlásokat is tartalmazza
	A jelentés tervezetét hat héten belül kell a Bizottságnak elküldeni a tagállamoknak és nincs elfogadási határidő	A jelentés tervezetét négy héten belül a Bizottság elküldi az érintett tagállamnak és négy hónapon belül elfogadja a jelentést
	Nincs célzott konzultációra vonatkozó rendelkezés	A jelentés tervezet megküldésétől számított öt napon belül a Bizottságtalálkozót hív össze a jelentés megvitatása céljából
	Az ajánlásokra a Bizottság külön tanácsi határozattervezetet terjeszt elő	A jelentés elfogadásával érvénybe lépnek az ajánlások is, kivéve, ha azok tartalmát az érintett tagállam kifogásolja (ebben az esetben tanácsi ajánlásokat terjeszt elő a Bizottság, amit a Tanács megvitát és elfogad)
Megállapítások kategorizálása	„Eleget tesz”, „eleget tesz, de fejlesztésre szorul” vagy „nem tesz eleget”,	„Bevált gyakorlat”, „fejlesztésre szorul” vagy „nem felel meg”
Cselekvési terv és annak kiértékelése	A tagállamnak cselekvési tervet kell benyújtania a Bizottságnak	
	A benyújtás ideje 3 hónap	A benyújtás határideje 2 hónap
	Bizottsági kiértékelés határideje 1 hónap	
Cselekvési terv végrehajtásának nyomon követése	A kiértékeléstől számított 3 hónapon belül első nyomon követési jelentés	Nem ír elő külön szabályt.
	Az első nyomon követési jelentéstől számított hathavonta jelentéstétel	A kiértékeléstől kezdve hathavonta jelentéstétel

40. sz. ábra: az értékelő jelentés és ajánlások a feltárt hiányosságok javítására, utánkövetés és monitoring szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

Véleményem szerint a fenti újítások és innovációk adekvát megoldást kínálhatnak a régi rendszer nehézségeire – melyeket a kutatás korábbi szakaszában feltártam – különösen az időbeni késedelmekre és a koordinációban felmerülő hiányosságokra.

3.4.7. Az együttműködésben részt vevő uniós ügynökségek szerepe, szinergiák

Vizsgálat alá vettem a Schevalban közreműködő ügynökségek szerepét is, hiszen a kutatás korábbi eredményei alapján az ügynökségek bevonása és a más értékelési folyamatokkal (pl. Frontex sebezhetőségi értékelés) történő szinergiák fejlesztendő területként merültek fel a Schevalon belül.

Mind a régi, mind az új rendelet előírja, hogy a Frontex az értékelt tagállam vonatkozásában az értékelés éve előtti év augusztus 31-ig kockázatelemzést nyújtson be a Bizottságnak és a tagállamoknak, amely az illegális bevándorlásra és a külső határok változásaira fókuszál, prioritásokat és konkrét határszakaszokat, határátkelőhelyeket jelölve. A régi rendelet szűkebben, főként az illegális bevándorlásra és operatív változásokra koncentrált, míg az új rendelet kiterjeszti a tartalmat az európai integrált határigazgatásra és Visszatérési Irányelv³³³ rendelkezéseinek alkalmazására is, továbbá lehetővé teszi a tagállamok észrevételeit az információkra. Az új rendelet külön szabályozza az együttműködést a Frontexszel, az Europolal és az Alapjogi Ügynökséget (FRA).

Míg az előző Scheval rendelet csak a Frontex kockázatelemzéseket tette kötelezővé és rugalmasan rendelkezett arról, hogy a „Bizottság adott esetben kockázatelemzést kér a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő, a Frontextől eltérő uniós szervektől”³³⁴, addig az új rendelet már nem csak a Frontex általi kockázatértékeléseket, hanem a FRA (alapjogi), Europol (rendőrségi és bűnüldözési) és eu-LISA (informatikai) kockázatértékeléseit is elvárja.

Az új rendelet – értékelésem alapján – javítani kívánja a más értékelési intézményekkel történő szinergiákat is: rendelkezik arról, hogy a Bizottság a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő uniós szervek, hivatalok és ügynökségek (pl. FRA, vagy tagállami nemzeti mechanizmusok) eredményeit felhasználhatja, melyek közül kiemelt szerepet élvez a Frontex

³³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

³³⁴ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

sebezhetőségi értékelése. Fontos megemlíteni, hogy a schengeni értékelések javítását célzó intézkedések és folyamatok során célkitűzés volt az értékelések hatékony szinergiájának megteremtése más típusú értékelésekkel, beleértve a párhuzamosságok és ellentmondások elkerülését is, melyre az új Scheval rendelet új rendelkezésekkel kívánt reflektálni.

<i>Szabályozási terület</i>	1053/2013 (EU) Scheval rendelet (második generáció)	2022/922 (EU) rendelet (harmadik generáció)
Frontex kockázatelemzések	Kötelezően elvárja	
Egyéb ügynökségi kockázatelemzések	Rugalmasan kezeli	Kötelezően elvárja a FRA, Europol, eu-LISA részéről
Együttműködések az ügynökségekkel	Nem szabályozza	Külön szabályozza
Szinergiák más értékelésekkel	Nem tartalmaz rendelkezéseket	Rendelkezik arról, hogy a Bizottság a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő uniós szervek, hivatalok és ügynökségek (pl. FRA, vagy tagállami nemzeti mechanizmusok) eredményeit felhasználhatja

41. sz. ábra: az együttműködésben részt vevő uniós ügynökségek szerepe és a szinergiák szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

3.5. A megújult mechanizmus működtetése

A megújult mechanizmus működtetése terén három fő stratégiai koordinációs szereplőt azonosítottam:

- az Uniós intézmények, azon belül legfőképpen az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa (EU Tanács);
- a tagállamok, különösen azok uniós belügyi együttműködés terén érintett egységei (pl. belügyminisztériumok uniós/schengeni feladatok szervezeti egységei, hatóságok, ellenőrzött szervek); valamint
- a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő és érintett uniós szervek, hivatalok és ügynökségek (pl. Frontex³³⁵, FRA³³⁶) és egyéb harmadik felek (pl. hatóságok, NGO-k). Ez utóbbiak olyan szereplők, akik részéről „a Bizottság

³³⁵ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

³³⁶ Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

figyelembe veheti (...) a schengeni vívmányok végrehajtásával kapcsolatos információkat”³³⁷

A szereplői körök természetesen korántsem egymástól teljes mértékben elszeparálva működtetik a rendszert. Kiváló példa erre az Európai Unió Tanácsa, hiszen nincsen állandó, intézményesült állománya, hanem több szakpolitikai formációban működő szervet jelent, a legmagasabb szinten a tagállami miniszterek képviselik (pl. a bel- és igazságügyi szakpolitikai formációban a tagállamok bel- és igazságügyért felelős miniszterei), a fontos döntéshozatali folyamatokat pedig számos ágazati munkacsoport készíti elő szakmai szinten, mely munkacsoportoknak tagállami szakértők és a diplomáciai képviselőket ellátó személyek a tagjai³³⁸. Valamennyi ilyen minőségben működő szereplő egyaránt uniós és tagállami szereplő is lehet, a kettő nem zárja ki egymást, sőt, egymással szoros szinergiában kell, hogy álljon.

A kutatás során azonosítottam, hogy a schengeni értékelések esetében a kompetens EU tanácsi munkacsoport a schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoport (Working Party for Schengen Matters). A munkacsoport feladata a schengeni *acquis* területén felmerülő technikai és jogi kérdések, jogalkotási javaslatok (mint amilyen az új Scheval rendelet tervezete is volt) szakmai és technikai szintű megvitatása és a schengeni értékelési folyamatokban a Tanács munkáját igénylő feladatok és kötelezettségek ellátása. Az EU Tanácsnak az értékelési rendszer korábbi generációjában – a Bizottság előzetes javaslata és előkészítő munkája eredményeként – ajánlásokat kellett elfogadnia (tanácsi végrehajtási határozat formájában) egy értékelt tagállam részére, melyek reflektálnak az értékelés során megjelenő hibákra és hiányosságokra, s előirányozzák azok megfelelő kijavítását. Ezen bizottsági javaslatok szakmai tárgyalására és jóváhagyására ebben a munkacsoportban került sor. Következésképpen az új Scheval rendelet csökkentette a munkacsoportra háruló terheket azáltal, hogy már nem szükséges minden esetben tanácsi határozatban elfogadni az értékelések során keletkező ajánlásokat, azonban a rendelet azt is kimondja, hogy *„bizonyos esetekben a Tanácsra kell ruházni (...) a hiányosságok orvoslását célzó intézkedésekre vonatkozó ajánlások elfogadásának, valamint a cselekvési tervek lezárásának végrehajtási hatáskörét, tekintettel a Tanács politikai szerepére”*.³³⁹

³³⁷ A Tanács 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről 11. cikk.

³³⁸ Lewis, Jeffrey. "10. The European Council and the Council of the European Union." In *European Union Politics*. Oxford University Press, 2016. <http://dx.doi.org/10.1093/hepl/9780198708933.003.0010>. Pp. 16.

³³⁹ A Tanács 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről, (23) preambulumbekkezdés.

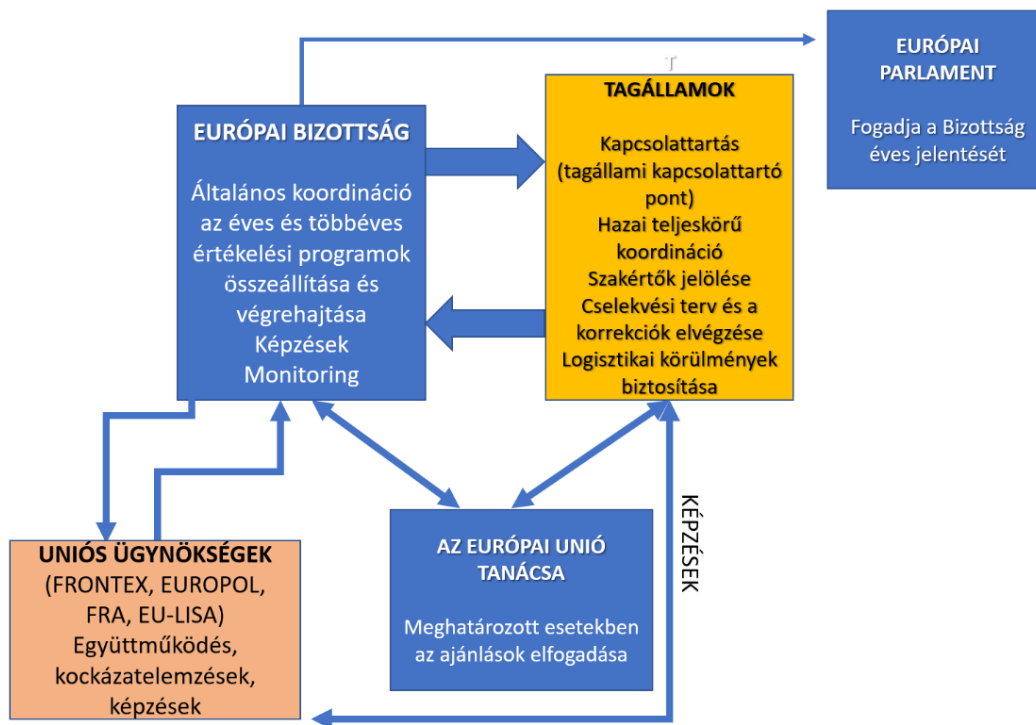
Az uniós fő koordinátor szerepét a Bizottság látja el. E szerepkör egyik kulcsfontosságú eleme az éves és többéves értékelési programok összeállítása és végrehajtása. Mindez magában foglalja a helyszíni látogatások tervezését és lebonyolítását, valamint az ellenőrző látogatások során szerzett tapasztalatok összegzését és jelentések formájában történő összeállítását és prezentálását a Schengeni Bizottság és szükség esetén a schengeni ügyekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport ülésein. A Bizottság minden helyszíni értékelő látogatás esetében ún. bizottsági schengeni értékelő országkoordinátort (Commission Schengen Evaluation Country Coordinator) jelöl ki, akinek fő feladatai közé tartozik, hogy szoros együttműködésben a vezető bizottsági szakértőkkel előkészítő találkozót szervezzon az értékelt tagállammal, amelynek célja az értékelési tevékenység terjedelmének, főbb aggályainak és a látogatandó helyszínek első javaslatának bemutatása és megvitatása. Az országkoordinátor felügyeli a látogatások részletes értékelési programjainak kidolgozását, és a Bizottság vezető szakértőjeként részt vesz az értékelési tevékenységekben is. Feladatai közé tartozik az is, hogy irányítsa az átfogó jelentés összeállítását, amelyhez a Bizottság és a tagállami vezető szakértők nyújtanak támogatást, valamint vezeti a jelentés tervezetének kidolgozását célzó egyeztetéseket is az értékelt tagállammal. Az Európai Bizottság felel a teljes logisztikáért az értékelési folyamat során, ideértve az utazások szervezését és az ellátás biztosítását is. A Bizottság továbbá általános monitoringtevékenységet végez az értékelési rendszerben, hogy biztosítsa az utánkövetési folyamatok (például a tagállami hiányosságok későbbi kiküszöbölésének) alakulását.

Fontos megemlíteni Európai Parlament (EP) Schevalhoz való kapcsolódását is: az új Scheval rendelet tájékoztatási kötelezettségeket határozott meg a tagállamok és a Bizottság számára az EP irányába. Ez abban realizálódik, hogy valamennyi releváns, a mechanizmusban keletkezett dokumentumot, határozatot, kapcsolódó koncepciót továbbítani kell számára. Emellett a rendeletben az is megtalálható, hogy *„a Bizottság évente átfogó jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e rendelet alapján az előző évben végrehajtott értékelésekről”*³⁴⁰. Az EP tehát nem közvetlen végrehajtója és intézményi szereplője a rendszernek, de a rendszer minden lényegi eleméről tudomással kell, hogy bírjon.

A tagállamoknak teljes mértékű együttműködésben és folyamatos összhangban kell lenniük az uniós intézményekkel, különösen a Bizottsággal. A legfőbb tagállami feladat annak biztosítása, hogy a Bizottság és az ellenőrzéseket végrehajtó csoportok hatékonyan el tudják látni

³⁴⁰ A Tanács 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről 25. cikk.

feladataikat. E feladatkörbe beletartozik a megfelelő személyekkel való közvetlen kapcsolatfelvétel gördülékeny lehetővé tétele, akadálytalan hozzáférés biztosítása minden helyiséghez és irathoz, amely az értékelési és monitoringtevékenységhez elengedhetetlenül fontos (minősített iratokhoz kizárólag megfelelő biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező csoporttagok és megfigyelők férhetnek hozzá).



42. sz. ábra: a Scheval működtetői közötti koordinációs ökoszisztéma. A szerző saját szerkesztése

A tagállami koordináció elengedhetetlenül szerves részei azon tagállami szervek, hivatalok, hatóságok és további kapcsolódó egységek is, amelyek a konkrét ellenőrzésekben közvetlenül érintettek. Magyarországhoz kapcsolódóan ilyen szereplők többek között a Rendőrség, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, egyes minisztériumok, az adatvédelmi hatóság³⁴¹, a magyarországi képvisellet ellátó konzulátusok, nagykövetségek. Megállapítottam, hogy fontos tagállami koordinációs szerepet kell ellátniuk a tagállami kapcsolattartó pontoknak. E kontaktpontok jelentik a Bizottság és a tagállam közötti közvetlen kapcsolattartás tagállami végpontját. Feladatuk többek között a kijelölt tagállami szakértők kiküldésével kapcsolatos kommunikáció, a tagállamot érintő, mechanizmusban keletkezett információk feldolgozása és szükséges továbbítása más érintettek részére, valamint a tagállami szakértői állományba jelölt

³⁴¹ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

személyek csoportjának összeállítása és a Bizottság részére történő megküldése, továbbá minden, az előzőekben említett feladatokhoz kapcsolódó tevékenység megfelelő összehangolása. Az új Scheval rendelet kötelezettségként határozta meg többek között, hogy *„a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a szakértők kiküldésével kapcsolatos kommunikáció tekintetében kijelölt tagállami kapcsolattartó pontról”*.³⁴²

Az új Scheval rendelet összesen három fő kategóriában határozza meg a tagállami (nemzeti) schengeni kapcsolattartó pont feladatait:

1. A schengeni értékelésekre jelölt szakértők küldésével kapcsolatos koordinációs kötelezettség, melyről a Scheval rendelet úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak a Bizottságot tájékoztatniuk kell *„a szakértők kiküldésével kapcsolatos kommunikáció tekintetében kijelölt tagállami kapcsolattartó pontról”*³⁴³;
2. Az egyes értékelésekre kijelölt szakértők felkérésére vonatkozó koordinációs kötelezettség: ezen feladatkörnek két típusát határozza meg az új Scheval rendelet:
 - i. Az egyik típus az előre bejelentett időszakos értékelések esete, melynek során az adott értékelésekre vonatkozó szakértői listát a Bizottság meghatározza és a tagállami kapcsolattartó pontokat az alábbiak szerint értesítenie kell: *„a Bizottság közvetlenül az értékelési vagy monitoringtevékenység napjának meghatározását követően, de legkésőbb 10 héttel az értékelési vagy monitoringtevékenység tervezett megkezdése előtt felkéri a kiválasztott szakértőket.”*³⁴⁴ Azonban ebből adódik, hogy ezen értesítéseket a tagállami kapcsolattartó pontoknak fogadniuk kell, interpretálni az érintett hazai szereplők irányába és meg kell tenniük a szükséges hazai lépéseket ahhoz, hogy minden érintett személy és szervezet a kellő időben értesüljön, ezáltal végsősoron az értékelésbe bevont személyek a Bizottság általi felkérésnek megfelelően eleget tudjanak tenni. Kihangsúlyozandó, hogy *„a meghívott szakértőknek – a kijelölésért felelős hatóságaikkal egyetértésben – a felkérés kézhezvételétől számított egy héten belül választ kell adniuk.”*³⁴⁵ Ez ismét kötelezettséget határoz meg a kapcsolattartó pont számára, hiszen a hatékony koordináció révén

³⁴² A Tanács 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

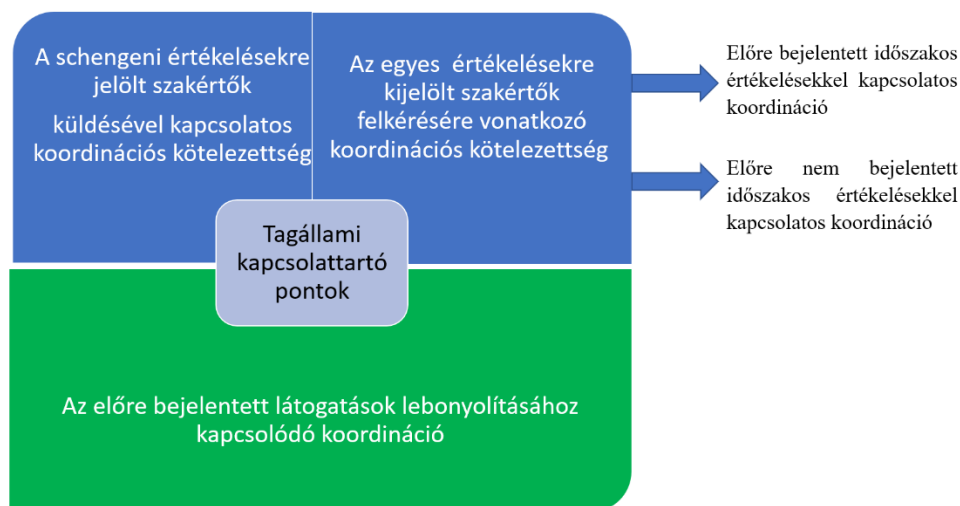
³⁴³ Loc. cit. 342.

³⁴⁴ Loc. cit. 342.

³⁴⁵ Loc. cit. 342.

biztosítaniuk kell, hogy a meghívott szakértők minden esetben visszaigazolással éljenek a Bizottság felé.

- ii. Az egyes értékelésekre felkért szakértők esetében a koordinációs kötelezettség másik típusa az előre be nem jelentett értékelések során merül fel. Ebben az esetben a Scheval rendelet úgy rendelkezik, hogy egy adott országot érintő, előre be nem jelentett schengeni értékeléshez kapcsolódóan az Európai Bizottság legkésőbb két héttel a látogatás tervezett kezdete előtt elküldi a felkérést a kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül. Itt tehát a felkérés nem egyenesen az érintett szakértői állomány felé érkezik, hanem a nemzeti kapcsolattartók értesítésére kerül sor. Az érintett szakértőknek az őket kijelölő hatóságokkal egyetértésben 72 órán belül válaszolniuk kell a felkérésre. Ebből kifolyólag a tagállami kapcsolattartó pontok felelőssége egyértelmű, hiszen a záros határidőjű koordinációs kötelezettségüknek eleget kell tenniük.
3. Az előre bejelentett látogatások lebonyolításához kapcsolódó koordináció: az új Scheval rendelet akképpen rendelkezik, miszerint *„az előre bejelentett látogatások esetében a Bizottság legalább hat héttel a látogatás tervezett időpontja előtt konzultál az érintett tagállammal, és értesíti azt az ütemezésről és a részletes programról”*.³⁴⁶ Jóllehet a rendelet itt nem nevesíti egzakt módon a kapcsolattartó pontot, azonban a „tagállammal történő konzultáció” erre utal. Mindezt megerősíti a schengeni értékelési útmutató is



43. sz. ábra: a tagállami kapcsolattartó pontok legfontosabb feladatkörei. A szerző saját szerkesztése.

³⁴⁶ Loc. cit. 342.

Az új rendszer kiemeltebb szerepet biztosít az együttműködő európai uniós ügynökségeknek is, különösen a Frontex-nek, eu-LISA-nak, Europol-nak és az Alapjogi Ügynökségnek. Az új Scheval rendelet megerősíti, hogy az együttműködésnek kölcsönösen kell működnie. Ezt a rendelet úgy igyekszik garantálni, hogy biztosítja annak lehetőségét, hogy a Bizottság – szükség esetén – kérhesse az ügynökségeket is, hogy szolgáltatson elemzéseket és releváns információkat a schengeni értékelésekhez kapcsolódóan. Az együttműködés megerősítésére vonatkozó elköteleződés egyébként az uniós ügynökségek részéről is láthatóvá vált: az Europol 2024-2026-ra szóló programozási dokumentumában³⁴⁷ rögzítette, hogy az új Scheval rendelet végrehajtásának támogatásához szakértelmet, elemzést, jelentéseket és egyéb releváns információkat biztosít³⁴⁸ és erre törekszik. A Frontex 2023-2025-re szóló programozási dokumentumában³⁴⁹ több olyan specifikus célkitűzés is megtalálható, ami ezen ügynökség schengeni értékelési rendszerben való megerősített szerepét célozza:

- A Frontexnek hozzá kell járulnia a tagállamok felkészültségével kapcsolatos tudatosság növeléséhez a határigazgatási képességek lehetséges sebezhetőségének felmérésével, a sebezhetőségi értékelésekben és a Bizottság által vezetett schengeni értékelésekben rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása mellett;
- A schengeni értékelési mechanizmus, a sebezhetőségi értékelések és a nemzeti minőségellenőrzési mechanizmusok közötti szinergiák maximalizálása olyan eszközök és platformok kifejlesztésével, amelyek támogatják az olyan tevékenységeket, mint az adatgyűjtés és a jelentéstétel, valamint a külső érdekelték kapacitásépítése.³⁵⁰

A kulcsszereplők feladataiból és kötelezettségeiből következtethető, hogy az egyik fél hibás működése esetén a teljes rendszer sérül. Példának okáért, ha a Bizottság nem tart be egy fontos határidőt (pl. nem fogadja el az értékelő jelentést a megszabott időintervallumon belül), akkor az EU Tanács és a tagállamok határidős tevékenységei is időben elcsúszhatnak. Ugyanígy igaz az is, hogy ha egy tagállam nem teljesíti megfelelően kötelezettségeit, akkor a Bizottság koordinációs tevékenységei szenvednek csorbát. Következésképpen a teljes rendszer stratégiai és esszenciális küldetése nem tudja elérni a neki rendelt legfőbb célt, nevezetesen, hogy a schengeni országok eredményesen alkalmazzák a schengeni vívmányokat.

³⁴⁷ Europol's Draft Programming Document 2024-2026. The Hague, 31 January 2023 MBS 009.2023

³⁴⁸ Loc. cit. 347.

³⁴⁹ Frontex Single Programming Document 2023 – 2025. Ares(2023)556088 - 25/01/2023

³⁵⁰ Loc. cit. 349.

3.6. A mechanizmus működtetését elősegítő kiegészítő újítások

Az új Scheval rendelet előírja, hogy a tagállamok szakértőinek és a Bizottság képviselőinek megfelelő képzésben kell részesülniük ahhoz, hogy schengeni értékelőkké válhassanak. A Scheval egyenrangú jellegének megfelelően a megfelelő képzés biztosítása a tagállamok és a Bizottság közös felelőssége, szoros együttműködésben az érintett ügynökségekkel, nevezetesen a Frontexszel, a CEPOL³⁵¹-al, az eu-LISA-val és az Alapjogi Ügynökséggel.

A harmonizációs folyamat alapkövének megteremtése érdekében a Bizottság, a tagállamok képzési szakértői és az érintett uniós ügynökségek 2023 őszén, a Schengeni Bizottság keretében megállapodtak az első, ún. Közös Képzési Alaptantervről (Common Training Curriculum, a továbbiakban: képzési terv). A schengeni értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozása óta első alkalommal hoztak létre egységes közös tantervet, amelyet a szervező ügynökségtől függetlenül minden képzési tevékenység során alkalmaznak, és amely tükrözi az új Scheval-rendelet elveit. A képzési tervet először 2023 őszén alkalmazták.

A képzési terv meghatározza, hogy a képzések célcsoportja a schengeni értékelések során értékelt szakpolitikai területek szakértői, akik kellő tapasztalattal és tudással rendelkeznek, valamint hajlandók és képesek és a jövőbeli értékelő látogatásokban részt venni. Rendelkezik arról is, hogy a tagállamoknak lehetőség szerint törekedniük kell arra, hogy a tagállami szakértői csoportba olyan személyeket jelöljön ki, akik a csoport létrehozását megelőző évben megfelelő képzésben részesültek. A tanterv kimondja azt is, hogy a képzésben részt vevő és azt sikeresen elvégző szakértőt a képzést követő évre a szakértői csoportba kell felvenni. Azok a szakértők, akik már részt vettek korábbi schengeni értékelésekben, úgy tekintendők, mint akik megfelelő képzésben részesültek ahhoz, hogy schengeni értékelővé válhassanak. Mindazonáltal továbbra is részt vehetnek a szakértők számára szervezett képzési tevékenységekben.

A képzési terv 10 általános pontban összegzi az alapképzések lényegét, az alábbiak szerint:

1. Megismerni és átlátni a megújult schengeni értékelési mechanizmus fő elemeit, folyamatait, fázisait és hatásait az új rendelet alapján, valamint átfogó tudás megszerzése a Schengeni Ciklusról;
2. Felismerni az értékelési csapatok szereplőinek szerepét és ellátni az értékelési csapat tagjai számára meghatározott összes feladatot egy értékelő látogatás előtt, alatt és után;

³⁵¹ Az EU EU Bűnüldözési Képzési Ügynöksége

3. Megismerni a szükséges lépéseket és tennivalókat a sikeres értékelési látogatás előkészítéséhez és lebonyolításához, figyelembe véve az adminisztratív szempontokat (látogatások előkészítése, folyamatok és szereplők).
4. Annak elérése, hogy a kiképzett személy a helyszíni látogatások során az érintett személyekkel történő kommunikáció során megfelelő és stratégiailag a megújult rendszerhez illeszkedő szakmai kérdéseket tegyen fel;
5. Megérteni a kihívást jelentő munkahelyzeteket az értékelési látogatás során (pszichológiai, szakmai, személyes szempontokból), valamint megfelelő és arányos módon reagálni rá.
6. Értékelni és elemezni az értékelési területek specifikus elemeinek, a kötelezettségeknek történő megfelelési és hatékony alkalmazási szintjét az elérhető információk, kérdőívek, kockázatelemzési jelentések, adatok és helyszíni látogatások során szerzett megállapítások alapján;
7. Alkalmazni a közös értékelési elveket, módszertant és eljárásokat, különösen a jelentés, megállapítások és ajánlások kidolgozásakor, az összegyűjtött információk és megállapítások alapján;
8. Az egységes jelentés megfelelő összeállítására vonatkozó specifikus ismeretek és a fő elemek szóbeli bemutatására, egyértelmű és konstruktív módon történő előadására vonatkozó kompetenciák elsajátítása;
9. Az egységes jelentés részjelentéseinek összeállítására vonatkozó specifikus ismeretek és a fő elemek szóbeli bemutatására, egyértelmű és konstruktív módon történő előadására vonatkozó kompetenciák elsajátítása;
10. A megfelelő etikai ismeretek elsajátítása.³⁵²

A képzési terv ugyanazt az alapvető tanulási stratégiát írja le az összes egyéni, terület-specifikus alapképzés számára, ugyanakkor elegendő rugalmasságot biztosít az egyéni igények kielégítéséhez. Ebben a tekintetben a képzés felépítését minden modul esetében azonosnak határozza meg, míg a tartalom - a közös részekről eltekintve - az egyes területspecifikus modulok (amely modulok igazodnak a schengeni értékelési szakpolitikai területekhez) igényeihez igazodik. A terv alapján a tanfolyam több szakaszból áll, melyek mindegyike fontos tudást és készségeket ad át a résztvevőknek:

³⁵² Schengen evaluators' initial training Common Curriculum

1. Az ún. előkészítő szakaszban (Common pre-course) online tananyagok segítségével a résztvevők megismerik az aktuális jogszabályi háttérrel kapcsolatos legfrissebb információkat, valamint az értékelések végrehajtása során alkalmazni szükséges módszertani útmutatókat. Az előkészítés olyan témákra is kiterjed, mint a hatékony prezentációk és a konfliktuskezelés technikái, melyek segítenek felkészülni a különböző ad-hoc jellegű helyzetekre is;
2. A tanfolyam fő részében a képzésen részt vevők részletesen megismerhetik a komplex értékelési mechanizmust, beleértve az értékelési folyamat minden egyes lépését és a csapatmunka fontosságát. A részt vevők a közös módszertan és a jelentésírási elvek megértése mellett gyakorlati tanácsokat is kapnak az értékelési látogatások sikeres lebonyolításához;
3. A tanfolyam során a képzésen részt vevő személyek valós szimulációs gyakorlatokon is részt vesznek, amelyek segítségével gyakorolhatják az értékelési helyzetek kezelését és a szükséges értékelő jelentések elkészítését. Ezek a gyakorlatok lehetőséget adnak arra, hogy a résztvevők valós környezetben próbálják ki a tanultakat, így jobban felkészülten állhatnak majd a valós életben előforduló helyzetek elé.³⁵³

Az új Scheval rendelet megszületését követően a Schengeni Bizottság keretében, közös tagállami szakértői, valamint bizottsági és ügynökségi közreműködés lévén megszüetett az első komplex, a megújult értékelési rendszerhez illeszkedő Schengeni Értékelési Útmutató (a továbbiakban: értékelési útmutató). Az értékelési útmutató számos eljárást ír le és iránymutatást ad az értékelt tagállamok, a Bizottság, a tagállami szakértők és az uniós ügynökségek és szervek értékelői és megfigyelői számára.

Az értékelési útmutató legfontosabb célkitűzései az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az új Scheval rendelet végrehajtásával kapcsolatos közös értelmezés biztosítása;
- Hatékonyság, pontosság és következetesség biztosítása az értékelési és monitoring tevékenységek minden szakaszában, különösen a látogatások tekintetében;
- Annak biztosítása, hogy az értékelő helyszíni látogatásokat, mint az értékelési tevékenységek fő stádiumát, egy sor eljárás és gyakorlat szerint, összehangolt és átlátható módon végezzék;
- Hasznos hivatkozási alapot nyújtani a Bizottság, az értékelt tagállam és a tagállamok szakértői számára az értékelési és monitoring tevékenységek előkészítéséhez és

³⁵³ Loc. cit. 352.

végrehajtásához a minőségi követelmények teljesítése és a hatékonyság növelése érdekében.³⁵⁴

Az értékelési útmutató részletesen és magyarázó jelleggel tárgyalja schengeni értékelési tevékenységek szabályait és eljárásait. Kitér a legfontosabb fogalmakra, a felelősségi körökre és az eszközökre, a tevékenységek formáira és módszereire, valamint az együttműködésre más uniós testületekkel és szinergiákra is. Emellett részletesen ismerteti az értékelési programozást, az erőforrásokat, a szakértők képzését és az értékelési tevékenység előkészítését. Az útmutató az értékelési látogatások során betartandó szabályokról, az adatgyűjtésről és a jelentésírási folyamatokról külön fejezetekben foglalkozik. Rávilágít az előre bejelentetlen látogatások, a tematikus értékelések specifikus szabályaira és gyakorlati kivitelezhetőségére³⁵⁵ is. Részletesen leírja az értékelési tevékenység utáni folyamatokat is, ideértve a végleges jelentés elkészítését, az ajánlások elfogadását, valamint az utánkövetési folyamatokat.

A kutatás során megállapítottam, hogy új Scheval rendelet fényében az Európai Bizottság törekedett arra, hogy megerősítse az értékelések utánkövetési, monitoring fázisával kapcsolatos kapacitásokat és hatékonyságot is. Ennek keretében létrehozta az első, digitalizált platformot az ajánlások végrehajtásának megfelelő nyomonkövetésére. A létrehozott, és 2023 májusától működő „KOEL-Scheval” felület (a továbbiakban: digitális platform) támogatja a schengeni értékeléseket követő korrekciós intézkedések nyomon követését az ajánlások elfogadásától a megfelelő cselekvési tervek lezárásáig és fokozatosan felváltotta a cselekvési tervek és utánkövetési jelentések papíralapú kezelését. Ugyanis a rendszer életbelépése előtt minden cselekvési terv, és a cselekvési tervben foglalt korrekciók végrehajtásáról szóló ún. utánkövetési jelentés e-mail formájában, gyakorlatilag ad-hoc módon került továbbításra a Bizottság irányába, és a Bizottság részéről történő értékelések és visszajelzések is ebben a formában érkeztek a tagállami kapcsolattartókhoz.

³⁵⁴ Schengen Evaluation Guide final 2023.

³⁵⁵ Schengen Evaluation Guide final 2023.

Add an action [X]

Action * [4000]

Responsible authority * [400]

Funding *
 EU funds [v] * specify: free text (400 characters) [400]

Planned date *
 day/month/year [calendar] Q1 - Jan, Feb, Mar [dropdown] year [calendar]

[X Cancel] [✓ Save]

44. sz. ábra: KOEL-Scheval felület. Forrás: Európai Bizottság

A digitális platform egy meglévő uniós felület egyik továbbfejlesztett, specifikus változata. Az alapmodult, a „Knowledge Online on European Legislation” (KOEL) eszközt a jogszabályokkal kapcsolatos ismeretek központosítására és bővítésére alkalmazzák uniós szinten. Eredetileg 2009-ben fejlesztették ki, mint olyan rendszert, amely lehetővé teszi a polgárok és a tagállamok számára, hogy kérdéseket tegyenek fel és válaszokat kapjanak a belső piaci jogszabályokkal kapcsolatban. Ettől kezdve a KOEL változatos funkciókkal fejlődött, amelyek célja a felhasználók ismereteinek bővítése a jogszabályok különböző aspektusairól, az információk alapértelmezett megosztása, valamint ezen ismeretek és információk naprakészen tartása. E funkciók közé tartozik a jogi és jelentéstételi kötelezettségek kezelése, a jogi aktusok rendelkezéseihez dokumentumok és megjegyzések csatolásának lehetősége, valamint az automatikus információcsere más információs rendszerekből, például a Decide, RegDel, Ares és Eur-Lex rendszerekkel.³⁵⁶ Az alkalmazás lehetővé tette az ajánlások végrehajtásával kapcsolatos valamennyi információcsere központosítását egyetlen platformon, ami mind a Bizottság, mind az értékelt tagállamok számára jobb áttekintést biztosít az ajánlások végrehajtásának helyzetéről. A digitális platform eljárási egyszerűsítésekhez és nagyobb átláthatósághoz vezetett³⁵⁷.

³⁵⁶ Annex 1 to the tender specifications - Multiple framework contract in cascade for the organisation and management of events for the European Committee of the Regions CDR/COM/45/2019/1

³⁵⁷ Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions State of Schengen Report 2024: The Schengen evaluation and monitoring mechanism: main developments and next steps

Megállapítottam, hogy a valamennyi új, értékelési rendszerbéli elvárásnak történő megfelelés és a változások „lekövetése” érdekében az értékelések korábbi generációja során alkalmazott szabványkérdőív megújult. A Bizottság 2023-ban határozatot³⁵⁸ fogadott el, amelynek mellékletében új típusú kérdőívet határozott meg. A kérdőív létrehozásában a Schengeni Bizottságnak aktív szerepe volt, a kérdések a tagállamok közreműködésével lettek véglegesítve. A bizottsági határozat nyomatékosítja, hogy a tagállamokat főszabályként hétévente egyszer, az időszakos értékelésüket megelőző évben kell felkérni a kérdőív kitöltésére. A kérdőívnek a látogatások előkészítéséhez és tervezéséhez a fő információforrásként kell szolgálnia.³⁵⁹ A felülvizsgált kérdőív a határozat mellékletében található és az értékelési szakpolitikai területekhez szorosan igazodva az alábbi fő fejezetek szerint, összesen 540 kérdést fogalmaz meg egy adott tagállam számára. Fő fejezetek:

1. Külső határok igazgatása;
2. a belső határellenőrzések helyetti alternatív intézkedések alkalmazása a belső határokon;
3. visszatérési politika és szabályrendszer;
4. nagyméretű információs rendszerek helyzete és alkalmazása;
5. közös vízümpolitika;
6. rendőrségi együttműködés;
7. adatvédelem;
8. a schengeni vívmányokat alkalmazó hatóságok működése;
9. a lőfegyverekre vonatkozó jogszabályok;
10. igazságügyi együttműködés³⁶⁰.

3.7. A megújult értékelésekre vonatkozó részek a 2024. éves schengeni jelentésben

Az új Scheval rendelet adta szabályok szerinti értékeléseket 2023 februárjától kell alkalmazni a 2022. december 1-ig összeállított ún. többéves, valamint a 2023-as évben esedékes ellenőrzéseket részletesen is ütemező éves értékelési program alapján.³⁶¹ Az elvárásoknak megfelelően a megújult mechanizmusban már hét évre szóló többéves értékelési programot fogadott el a Schengeni Bizottság (míg az előző rendszerben öt éves periódust határoztak meg).

³⁵⁸ Commission Implementing Decision establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14 of Council Regulation (EU) 2022/922, and repealing Commission Implementing Decision C(2019)6863. Brussels, 7.7.2023 C(2023) 3000 final

³⁵⁹ Loc. cit. 358.

³⁶⁰ Annex to Commission Implementing Decision establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14

³⁶¹ Loc. cit. új Scheval rendelet

A többéves program létrehozása megteremtette a lehetőségét a szakértőkkel és az európai ügynökségekkel való együttműködés megerősítésének, valamint a schengeni vívmányok be nem tartásának megállapítására szolgáló gyorsított eljárások lefolytatásának³⁶² is.

Az Európai Bizottság 2024. áprilisában közzétette éves jelentését³⁶³ a schengeni térség aktuális helyzetéről (a továbbiakban: 2024-es schengeni jelentés), amelyben már kifejezetten megemlíti a schengeni értékelések harmadik generációjának működését, hiszen az átfogó alkalmazás 2023. februárjától kezdődött. Az első értékelt tagállamok az új rendszer égisze alatt Finnország, Litvánia, Lettország és Észtország voltak. A jelentésben foglaltak rávilágítanak, hogy a stratégiaibb szemlélettel összeállított értékelési programok és ezen elvárások mentén értékelt tényezők lehetővé tették az értékelő csoportok számára, hogy egy áttekinthető képet kapjanak³⁶⁴ a schengeni térség jó kormányzását és irányítását érintő kulcsfontosságú kérdésekről az egyes értékelt tagállamokban. A 2024-es schengeni jelentés Scheval-ra vonatkozó specifikus melléklete³⁶⁵ tartalmazza azt is, hogy az előzőleg már említett többéves értékelési programmal és a 2023 decemberében elfogadott 2024-es éves értékelési programmal³⁶⁶ összhangban Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és a Cseh Köztársaság időszakos értékelésére 2024-ben kerül sor. A schengeni vívmányok Bulgáriában és Romániában 2024 márciusától történő teljes körű alkalmazásáról szóló tanácsi határozatot követően és a SEMM-rendelet 23. cikkének (6) bekezdésével összhangban a többéves értékelési program módosul, és mindkét tagállamot 2025-ben értékelik. A 2023-ban elvégzett schengeni értékelésekhez szükséges első szakértői csoport létrehozása a schengeni értékelési és monitoringtevékenységek elvégzésére előnyösnek bizonyult az adminisztratív terhek csökkentése és a tagállami szakértők kijelölésének és kiválasztásának egyszerűsítése szempontjából.

A Bizottság a visszajelzések és elsődleges tapasztalatok alapján megállapítottam, hogy következő év valamennyi értékelésére vonatkozó egységes szakértői felhívás, majd a Bizottság által a szakértői csoportba történő előzetes kiválasztás lehetővé tette a szükséges rugalmasságot

³⁶² Radović, L. (2023). Challenges of the Schengen Area Enlargement (Master's thesis). Zagreb: University of Zagreb, The Faculty of Political Science. Retrieved from <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:132282>

³⁶³ Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2024. COM(2024) 173 final

³⁶⁴ Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions State of Schengen Report 2024: The Schengen evaluation and monitoring mechanism: main developments and next steps

³⁶⁵ Loc. cit. 365

³⁶⁶ Commission Implementing Decision C(2023) 57 final of 13 January 2023 establishing the multiannual evaluation programme for 2023-2029 in accordance with article 12(1) of Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis

ahhoz, hogy a be nem jelentett értékelésekhez, illetve minden olyan esetben, amikor a kiválasztott szakértők már nem állnak rendelkezésre egy adott látogatásra, könnyen ki lehessen választani a szükséges szakértelemmel rendelkező szakértőket.³⁶⁷ A 2023. évi tagállami szakértői állományba összesen több mint 500 főt jelöltek a tagállamok és a végleges éves állományba 505 főt válogatott be az Európai Bizottság.

A Bizottság 2023 novemberében létrehozta a 2024-es tagállami szakértői állományt is. Az új Scheval rendelet követelményeinek megfelelően szinte minden tagállam szakpolitikai területenként legalább egy szakértőt jelölt ki (Franciaország, Olaszország és Szlovákia nem jelölt adatvédelmi szakértőt, Dánia pedig nem jelölt rendőrségi együttműködési szakértőt, arra hivatkozva, hogy a kijelölés jelentősen befolyásolná a nemzeti feladatok ellátását). Összesen 526 szakértőt delegáltak a tagállamok, akik közül 505 fő nemzeti szakértőt választottak ki a végleges 2024. évi tagállami szakértői állományba.³⁶⁸

Az elsődleges tapasztalatokat feldolgozó jelentés rávilágít, hogy a tagállami szakértői állomány megfelelő működésének egyik kritikus eleme a nemzeti koordináció sokszor szabályozatlan és kevésbé hatékonyan működése és szakértők képzettsége, elkötelezettsége és rendelkezésre állása. Több alkalommal előfordult, hogy az előzetesen kiválasztott szakértők szakmai vagy személyes okok miatt az értékelés időpontjában már nem álltak rendelkezésre. Ezek az utolsó pillanatban bekövetkezett változások megnehezítették az értékelő látogatások időben történő megszervezését és megfelelő előkészítését. Az elemzés felhívja arra is a figyelmet, hogy meg kell erősíteni a képzési tevékenységek és az értékelési tevékenységek közötti folytonosságot annak biztosítása érdekében, hogy a frissen képzett szakértőket hatóságaik mindig delegálhassák a tagállami szakértői állományba, valamint tovább kell javítani a nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül az állomány létrehozásával kapcsolatos információcsere-folyamatokat, beleértve a kijelölt szakértők számára a folyamat eredményéről adott visszajelzést is.³⁶⁹

A második Schengeni Ciklus során a Bizottság fokozta az ajánlások végrehajtásának hatékonyabb nyomon követésére irányuló erőfeszítéseit³⁷⁰. Az új Scheval rendelettel összhangban a Bizottság több olyan tagállamban, ahol súlyos hiányosságokat azonosítottak az

³⁶⁷ Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions State of Schengen Report 2024: The Schengen evaluation and monitoring mechanism: main developments and next steps

³⁶⁸ Loc. cit. 367

³⁶⁹ Loc. cit. 367

³⁷⁰ Loc. cit. 367

értékelők az időszakos értékelések során, helyszíni ellenőrzések és ellenőrző látogatások révén nyomon követte a helyzetet. Ilyen alkalom volt a súlyos hiányosságok megszűnésének ellenőrzését szolgáló újr látogatás Hollandiában (vízumpolitika területen), Spanyolországban (a külső határigazgatása területen) és Izlandon (rendőrségi együttműködés területen) 2023-ban. Emellett szintén 2023-ban ellenőrző látogatásokra is már sor került Belgiumban és Franciaországban, a két ország értékelését követő korrekciók elvégzésére kidolgozott cselekvési terv végrehajtásának ellenőrzése érdekében.³⁷¹ Mindkét látogatás célja a határellenőrzés minőségével kapcsolatos korrekciós intézkedések nyomon követése volt.

Az elsődleges szakértői tapasztalatok alapján arra a következtetésre jutottam, hogy tagállamok több esetben nem tesznek tényleges jelentést az új Scheval szerinti jogi követelményeknek és határidőknek megfelelően, és több esetben a Bizottságnak benyújtott cselekvési tervek nem megfelelőek és felülvizsgálatra szorulnak. A jelentés rávilágít, hogy a schengeni értékelésekből származó ajánlások hatékony végrehajtása még mindig nem következetes, ami akadályozza a mechanizmusban rejlő teljes potenciált, hogy hozzájáruljon egy erős és jól irányított schengeni térséghez³⁷².

3.8. A schengeni értékeléseken történő megfelelés szükségességére és a koordinációra vonatkozó szabályozás jelenlegi helyzete

3.8.1. A jelenlegi hazai koordinációs szabályozás helyzete

A lehetséges fejlesztési irányok megfelelő és a szükségletekhez igazodó megállapításához elsőként tételes hazai dokumentáció-feltáró kutatómunkába kezdtem. Elsőként a megújult schengeni értékelési mechanizmus szabályozását és működését, valamint a korábbi évek hazánkban is lezajlott schengeni értékeléseit is figyelembe véve beazonosítottam azon központi és autonóm államigazgatási szerveket, önálló szabályozó szerveket, rendvédelmi és nemzetbiztonsági szerveket, amelyek értékelési és irányítási szempontból egyaránt érintettek lehetnek a hazai, elsősorban időszakos schengeni értékelésekben.

³⁷¹ Loc. cit. 370.

³⁷² Loc. cit. 370.

Megvizsgáltam a 2023-ban, az új jogi és operatív fejlemények lefedése érdekében³⁷³, a megújult mechanizmushoz igazított schengeni értékelési szabványkérdőív³⁷⁴ tartalmát. Tekintettel, hogy az értékelési folyamatnak már része a kitöltött kérdőív értékelt tagállam általi visszaküldése, valamint a kérdőív kérdéseiben érintett szervek nem mindegyike esetében végeznek helyszíni látogatást, szükséges volt „teljes lefedettségben” vizsgálni az érintett szerveket, hatóságokat.

Mindezek alapján, a kutatómunkám során az alábbi szereplőket azonosítottam:

1. Belügyminisztérium
2. Külgazdasági és Kügyminisztérium
3. Legfőbb Ügyészség;
4. Igazságügyi Minisztérium;
5. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.
6. Nemzeti Információs Központ;
7. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság;
8. Rendőrség (az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, beleértve az országos hatáskörű, területi jogállású szervként működő Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot³⁷⁵ is);

A Belügyminisztérium a hazai schengeni értékelési koordináció központi szereplője. Ugyanis Magyarország esetében a hazai, schengeni értékelésekkel kapcsolatos tagállami kapcsolattartó pont feladatait a Belügyminisztérium Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkárság alá tartozó (az európai unió és nemzetközi helyettes államtitkár alárendeltségében működő) Európai Belügyi Együttműködési Főosztály (a továbbiakban: BM EUBEFO) látja el. A BM EUBEFO ezen feladatkörét a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: BM SZMSZ) rögzíti az alábbiak szerint:

„3. Az Európai Belügyi Együttműködési Főosztály koordinációs feladataival összefüggésben (...) ellátja az integrált határigazgatás területén kialakított nemzeti minőség-ellenőrzési

³⁷³ Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2024. COM(2024) 173 final

³⁷⁴ Commission Implementing Decision C(2023) 3000 final establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14 of Council Regulation (EU) 2022/922, and repealing Commission Implementing Decision C(2019)6863

³⁷⁵ Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ. Forrás: <https://www.police.hu/hu/ugyintezes/szerv/orszagos-rendor-fokapitanysag/nemzetkozi-bunugyi-egyuttmukodesi-kozpont> Letöltés ideje: 2024.11.27.

mechanizmus működtetéséhez kapcsolódó koordinációs és akkreditálással kapcsolatos feladatokat”³⁷⁶.

A magyar szabályozást megvizsgálva megállapítottam, hogy a fenti, BM SZMSZ-ben foglalt rendelkezéseken kívül jelenleg nem érhető el más olyan szabályozás és koordinációs ökoszisztéma, amely pontosan és részletekbe menően meghatározná a schengeni kapcsolattartó pont legfontosabb tevékenységeit, az érintett szerveket és szervezeteket, az egyes érintett résztvevők feladatköreit és a megfelelő kapcsolattartáshoz szükséges igényeket.

A Külgazdasági és Kügyminisztérium (KKM) esetében a legfontosabb, schengeni értékelési kapcsolódási pont a közös vízumpolitika kérdése. Jelenleg összesen 29 schengeni tagország ad ki ún. schengeni vízumot³⁷⁷. Az közös uniós vízumpolitika központi eleme az egységes schengeni vízum, amely vízum érvényességi idején belül, legfeljebb három hónapos tartózkodást tesz lehetővé bármely hat hónapos időszakon belül a schengeni térségben. Az Európai Unió Közös Vízumkódexe³⁷⁸ 2010-ben lépett hatályba, amely egységes szabályokat biztosít a vízumkérelmek benyújtására, feldolgozására és kiadására³⁷⁹.

Megvizsgáltam és megállapítottam, hogy a KKM a közös vízumpolitika tevékenységeibe beleillő valamennyi vízumkiadási tevékenységét tartalmazza ezen minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata³⁸⁰ (KKM SZMSZ). Azonban szembeűnő, hogy a közös vízumpolitika schengeni értékelések során történő vizsgálatában (értékeltként) fontos szerepet betöltő KKM szabályozása egyáltalán nem tesz említést erről a szerepről, a schengeni értékelési mechanizmusban értékeltként való részvétel esetéről. Ugyanis a KKM SZMSZ csupán annyit mond ki, hogy a KKM keretében működő Konzuli és Állampolgársági Főosztály a számos feladata közül egyik, hogy *„részét vesz az európai uniós és a schengeni joganyag alakításában”*³⁸¹.

Nem érhető el jelenleg olyan hazai szabályozás, amely egyértelmű kereteket adna a KKM schengeni értékelésekben történő részvételét illetően, legyen szó akár az értékeltként történő

³⁷⁶ 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 2.1.4.2 3/1 pont.

³⁷⁷ Uniós vízumpolitika. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-visa-policy/> Letöltés ideje: 2024. november 29.

³⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közöségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex)

³⁷⁹ Infantino, Federica. (2019). Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe. 10.1007/978-3-030-10647-8. pp. 20.

³⁸⁰ 11/2022. (IX. 6.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külgügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

³⁸¹ Loc. cit. 380.

szerepről, vagy pedig a koordinációs mechanizmusban (pl. BM koordinációval való viszony, tagállami szakértők jelölése, stb.) való viszonyokról.

A Legfőbb Ügyészség (LÜ) és Igazságügyi Minisztérium (IM) esetében a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés relációjában állapítottam meg kapcsolódást a schengeni értékelésekhez. Azonban tételesen megvizsgálva sem a LÜ szervezetéről és működéséről szóló szabályozás³⁸², sem az IM jelenlegi Szervezeti és Működési Szabályzatában³⁸³ (IM SZMSZ) nincs még csak utalás sem a schengeni értékelési ökoszisztémában történő részvételre.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (NAIH) fontos szerepe van az adatvédelmi értékelési területen. Az adatvédelem ugyanis horizontális elem, azaz a többi területre (pl. külső határigazgatás, visszatérés, rendőrségi együttműködés) is kiterjed. A NAIH feladatai lefedik a személyes adatok védelméhez, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének, valamint adatok EU-n belüli szabad áramlásának elősegítését. A NAIH ellátja továbbá az Európai Unió jogszabályok, így különösen az uniós általános adatvédelmi rendeletben (GDPR)³⁸⁴ megállapított, továbbá az információs törvényben meghatározott egyéb feladatokat.³⁸⁵

Mindennemű adatvédelmi schengeni értékelési szegmens esetében tehát a NAIH a felelős és egyben értékelt szerv Magyarország esetében. Ezen, egyébként rendkívül hangsúlyos szerepkör ellenére a NAIH működési szabályzata³⁸⁶ sem határozza meg vagy tesz említést az ezzel kapcsolatban felmerülő szerepekről. Egyetlen kapcsolódó rendelkezést azonosítottam, melynek értelmében a NAIH-on belül működő Szabályozási és Titokfelügyeleti Főosztály feladatai közé tartozik a *„Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény (...) szerint a nemzeti felügyeleti hatóságra háruló feladatok”*³⁸⁷ ellátása.

A Nemzeti Információs Központ (NIK, korábban Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, TIBEK) szerepe főként az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) kapcsán merül fel. A tervek alapján NIK (korábban TIBEK) fogja

³⁸² Az ügyészség szervezetéről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás

³⁸³ 5/2024. (VI. 20.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

³⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

³⁸⁵ A Hatóság eljárásai. Forrás: <https://www.naih.hu/hatosag-eljarasai> Letöltés ideje: 2024. november 29.

³⁸⁶ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének 20/2015. (11.30.) sz. utasítása a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság szervezetének és működésének általános szabályairól

³⁸⁷ Loc. cit. 386.

működtetni az ETIAS nemzeti egységét, ugyanis a 2019. évi XCVI. törvény³⁸⁸ ezen szervet jelölte meg az ETIAS nemzeti egység feladatkörének ellátására és más, a rendszer működéséből eredő nemzeti folyamatok kialakítására³⁸⁹. A nemzeti egység feladatkörének ellenőrzésére pedig a schengeni általános szabványkérdőív új változata – függetlenül attól, hogy az éles indulás még nem kezdődött meg – számos kérdést tartalmaz.

A NIK szerepe a schengeni értékelésekben tehát így a jövőben válik leginkább hangsúlyossá, azonban ehhez kapcsolódóan utalás sem található a jelenlegi magyar szabályozásban. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény³⁹⁰ is csupán egy 2010-ben beiktatott, „*Az Európai Unió jogának való megfelelés*”³⁹¹ című rövid fejezet cikkei rendelkeznek a terrorizmus és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és vádeljárása érdekében az uniós jog végrehajtásához kapcsolódó adatkezelési és információmegosztási szabályokról (pl. SIS és VIS rendszerek használata, valamint az információszolgáltatási eljárások szabályozása).

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságnak (OIF) kiemelt szerepe van a harmadik országbeli állampolgárok schengeni területéről történő visszaküldését és visszatérését ellenőrző tevékenységek során. Példának okáért, a 2019-es magyarországi schengeni ellenőrzés során a helyszíni bizottság a visszatérési tevékenység keretében többek között a kiutasítási és kitoloncolási gyakorlatokat, a személyi szabadságot korlátozó intézkedések emberi jogi megfelelőségét, valamint a nemzetközi együttműködés megvalósítását is vizsgálta. Emellett tájékozódott a magyar idegenrendészeti gyakorlatokról, meglátogatta a releváns őrzött intézményeket és tranzitzőnákat, valamint találkozott az érintett szervezetek képviselőivel³⁹².

Az OIF szervezeti és működési szabályzata³⁹³ (OIF SZMSZ) több helyen tesz említést a schengeni követelményeknek való megfelelés szükségességéről, többek között arról, hogy „*koordinálja a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzésekkel összefüggő kiegészítő információk cseréjét*”³⁹⁴. Azonban a konkrét, schengeni értékelések során felmerülő koordinációs viszonyokról nem esik szó az OIF SZMSZ-ben.

³⁸⁸ 2019. évi XCVI. törvény az Európai Határregisztrációs Rendszerrel, valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerrel összefüggő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról

³⁸⁹ Filep, Szilárd és Pethő, Zsuzsa (2021) A TIBEK Találatkezelő Központ = The Travel Intelligence Targeting Centre Operating within the Counter-terrorism Information and Criminal Analysis Centre. NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE, 9 (2). pp. 44-52. ISSN 2064-3756 pp. 50.

³⁹⁰ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

³⁹¹ Loc. cit. 390.

³⁹² Borsa, Csaba. (2020). Egy schengeni értékelés margójára. Belügyi Szemle, 68(9), 35-45.

³⁹³ 2/2024. (VIII. 29.) OIF utasítás az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

³⁹⁴ Loc. cit. 393.

A Rendőrség (a kifejezés alatt az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott, „hagyományos” rendőrséget³⁹⁵ értem) a hazai schengeni értékelések legszélesebb körben érintett szereplője. Ugyanis a rendőrség feladatait érintik a külső határok igazgatása és a belső határellenőrzések meglétére irányuló ellenőrzéseket és a visszatérés egyes szegmenseire vonatkozó értékeléseket (pl. hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatok), valamint a nagyméretű információs rendszerek kezelését is. A Rendőrségen belül ezen feladatok ellátásában és az ilyen irányú ellenőrzéseken történő megfelelésen a határrendészeti szolgálati ágnek³⁹⁶ kiemelt szerepe van.

A Rendőrség működésére vonatkozó legfontosabb hazai jogszabály a rendőrségi törvény³⁹⁷ (Rtv). Ebben számos rendelkezés található főként a Schengeni Információs Rendszer alkalmazására és a Schengeni határ-ellenőrzési Kódex³⁹⁸ szerinti megfelelő határellenőrzésre vonatkozóan. Nem található azonban egyetlen utalás sem a vizsgálatom tárgyául szolgáló schengeni koordinációhoz kapcsolódóan. Az Rtv végrehajtását elősegítendő, a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet³⁹⁹ a már a törvényben is fellelhető, jórészt Schengeni Információs Rendszert érintő passzusokhoz biztosít megfelelő kiegészítést, azonban minden szintén nem fedi le a schengeni értékeléseken történő szerepvállaláshoz kapcsolódóan felmerülő feladatok értelmezését és eloszlását.

Bizakodásra adhat okot, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) jelenleg hatályos szervezeti és működési szabályzata⁴⁰⁰ (ORFK SZMSZ) tartalmazza, hogy a Rendészeti Főigazgatóság *„felelős Magyarországon a határellenőrzés, valamint a visszatérés területén hatáskörébe utalt feladatok schengeni követelményeinek szinten tartásáért”*⁴⁰¹. A határellenőrzéshez és visszatéréshez kapcsolódó schengeni követelmények ellátására vonatkozó ezen passzus megfelelő kiindulási alap lehet, azonban szükségszerűen kiegészítésre szorul. Figyelembe kell venni azt is, hogy mindez az ORFK SZMSZ-ben, azaz egy közjogi

³⁹⁵ Szilvássy György Péter (2016): A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10(1), 1–16.

³⁹⁶ Rendészettudományi Szaklexikon. Budapest, Dialog Campus, 2019.

³⁹⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

³⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

³⁹⁹ 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről

⁴⁰⁰ 20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról

⁴⁰¹ Loc. cit. 400.

szervezetsszabályozó eszközben található, amelynek az ORFK-ra, mint meghatározott címzettre⁴⁰² van kötelező ereje, általánosságban nem értelmezendő más rendőri szervekre.

3.8.2. Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának schengeni értékeléseket érintő részei, a minőség-ellenőrzés

Magyarország jelenleg érvényes Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája (nemzeti IBM stratégia) a 2022-2028-as időszakra szól és egy kormányhatározat⁴⁰³ útján jelent meg annak 2024-ben felülvizsgált változata.

A felülvizsgálatra elsősorban azért volt szükség, mert az Európai Bizottság 2023. március 14-én elfogadta és közzétette a 2023 és 2027 közötti időszakra szóló, az európai integrált határigazgatás (EIBM) szakpolitikai ciklusáról szóló közleményét (új EIBM szakpolitikai ciklus), amely felülvizsgált keretrendszert hivatott biztosítani az EIBM uniós szintű végrehajtásához. Kimondta, hogy a tagállamoknak a közlemény elfogadásától kezdve egy éven belül hozzá kell igazítaniuk, össze kell hangolniuk meglévő nemzeti stratégiáikat az új EIBM szakpolitikai ciklussal (azaz a közleményben megfogalmazott stratégiai célkitűzésekkel)⁴⁰⁴. A közlemény azt is világossá tette, hogy amennyiben egy tagállamban nem áll rendelkezésre érvényben lévő nemzeti stratégia, úgy „*ki kell alakítania az integrált határigazgatásra vonatkozó nemzeti stratégiáját*”⁴⁰⁵.

Az EIBM szakpolitikai ciklus közlemény kimondja azt is, hogy a nemzeti stratégiát a Frontex által elfogadandó technikai és műveleti stratégiájával is összhangba kell hozni. Ezen Frontex stratégia (Technical and Operational Strategy for EIBM, TO EIBM) elfogadására 2024. szeptemberében, a Frontex Igazgatótanácsának ülésén került sor.

A felülvizsgált nemzeti IBM stratégia önmagát szakpolitikai stratégiaként aposztrofálja, amely tartalmazza a határigazgatási terület helyzetelemzését és értékelését, a megvalósítandó, mérhető célok rendszerét, a szükségesnek ítélt beavatkozási területeket, valamint a meghatározott

⁴⁰² Árva, Zsuzsanna (2019) Közigazgatási jogalkotás. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. PPKE JÁK, Budapest. ISBN 9789633083079 pp.15.

⁴⁰³ 1299/2024. (IX. 26.) Korm. határozat A Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának módosításáról

⁴⁰⁴ Herczeg Mónika: Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban. In: Határrendészeti Tanulmányok XXI/4. 2024/4. különszám, áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” című projekt eddigi eredményeiről, pp. 73.

⁴⁰⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról COM(2023) 146 final Strasbourg, 2023.3.14

beavatkozások, intézkedések mellé hozzárendeli a végrehajtáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket⁴⁰⁶.

A nemzeti IBM stratégia a schengeni értékelésekkel a 12. fejezetében megtalálható „Minőségellenőrzési mechanizmus” című fejezetben foglalkozik. A fejezet emlékeztet arra, hogy a schengeni értékelési mechanizmusból és a Frontex által rendszeresen végzett sebezhetőségi értékelések általi minőségellenőrzés fő célja, hogy biztosítsa az EU-s jogérvényesülés és a schengeni vívmányok megfelelő végrehajtását Magyarországon.

A nemzeti gyakorlati célkitűzéseket illetően a fejezet kimondja, hogy a minőségellenőrzések három pillére a kialakított schengeni elveknek megfelelő nemzeti gyakorlat figyelemmel kísérése, a schengeni értékelések során megállapított hiányosságokra adott válaszok teljesülésének nyomon követése, valamint a Frontex sebezhetőségi értékelésében megfogalmazottakra való reagálás. Hozzáteszi azonban, hogy a három pillér szoros összefüggésben működik, és nem különíthetők el egymástól.

A stratégia minőségellenőrzési fejezete a központi ellenőrzések elsődleges felelősének a Rendőrséget jelöli meg, amely biztosítja az integrált határigazgatási rendszer működését a schengeni előírások szerint, hozzátevé, hogy az együttműködő szervek belső ellenőrzési rendszerekkel támogatják ezt a munkát.

A schengeni értékelési rendszer szempontjából kihangsúlyozandó rész a fejezetben, miszerint:

„A központi és területi szervek szintjén ún. schengeni típusú komplex ellenőrzések kerülnek végrehajtásra. A kialakított mechanizmus azonban nemcsak egészében vizsgálja a határigazgatási rendszert, hanem annak egyes aspektusait kiemelve, egyes témaként a részfeladatok ellenőrzését is végrehajtja. A megfogalmazott ajánlások alapján, központi szinten feladatterv kerül kiadásra, amely a két schengeni értékelés közötti időszakot átfogva, folyamatosan biztosítja a határellenőrzési területen folytatott munka kontrollját. A schengeni értékelésre való felkészülés ellenőrzése, illetve a schengeni értékelések során megfogalmazott ajánlások végrehajtása a szükséges mértékben bevonásra kerülő társszervek (elsősorban a NAV) központi, regionális és helyi szerveivel közösen kerül végrehajtásra. A schengeni értékelésekre való felkészülés ellenőrzése és az azokból fakadó ajánlások végrehajtása a

⁴⁰⁶ Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028 (A Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának Módosításáról Szóló 1299/2024. (IX. 26.) Korm. Határozattal Elfogadott Módosításokkal)

társszervek – elsősorban a NAV – központi, regionális és helyi szervezeteinek bevonásával történik. Az illegális migráció visszaszorítására irányuló együttműködési rendszert negyedévente értékelik, ezáltal biztosítva a hatáskörrel rendelkező szervek eljárási rendjének összehangolt felügyeletét. Az országos és területi szintű koordinációk lehetővé teszik a szükséges területeken történő azonnali közös fellépést.”⁴⁰⁷

A stratégia tehát rögzíti a központi és területi vonatkozásban végzett, ún. nemzeti típusú schengeni ellenőrzések fontosságát. Habár pontosan ez sehol nincs konkrétan kimondva és megfogalmazva, a nemzeti schengeni ellenőrzések feltételezhetően az éppen aktuális schengeni értékelési mechanizmusban működő elemek nemzeti „leképezéseként” valósulnak meg.

Emellett a felülvizsgált stratégia minőségellenőrzési fejezetében megjelenik előremutató kezdeményezésként új, 2025-re tervezett nemzeti minőségellenőrzési mechanizmus kidolgozása is, amely az Európai Unió támogatásával és Magyarország, valamint Szlovákia közös munkájával valósul meg. A már folyamatban lévő projekten „*Magyarország és Szlovákia közösen dolgozik, ahol az új mechanizmus Európában egyedülálló módon átfogóan, akkreditált módon fogja követni a szakmai felkészültség helyzetét, automatikus beavatkozási lehetőség beépítésével biztosítja az európai uniós és schengeni jog megfelelő alkalmazását, ezáltal javítva a határigazgatás nemzeti rendszerét*”⁴⁰⁸ A projekt a várakozások szerint nem csak a két ország határigazgatási szegmenseinek értékelésére válik alkalmassá, hanem legjobb gyakorlatot hoz majd létre, melyet más tagállamok is átvehetnek és alkalmazhatnak⁴⁰⁹.

A stratégia minőségellenőrzési mechanizmusra irányuló fejezete konkrét, stratégiai célkitűzéseket is megállapít az alábbiak szerint:

- Ki kell alakítani és alkalmazni egy új, céltott nemzeti minőségellenőrzési mechanizmust;
- Biztosítani kell a magas szintű részvételt (tagállami szakértői oldalról) a schengeni értékelésében;

⁴⁰⁷ Loc cit. 406.

⁴⁰⁸ Loc cit. 406.

⁴⁰⁹ Bartus, Gábor, Balla, József, Kakócz, Krisztián, Németh, Gábor és Pulics, János. „A magyar–szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozásának előkészítése.” *Határrendészeti Tanulmányok* 21, 4. sz. (2024): 78–90. pp. 78

- Kormányzati szinten szükséges kialakítani a határigazgatáshoz és a visszatéréshez kapcsolódó hatáskörrel bíró szervek közös minőségellenőrzési mechanizmusát.⁴¹⁰

Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi nemzeti stratégia minőségellenőrzésre vonatkozó fejezete ambiciózus célkitűzéseket fogalmaz meg, amelyek relevánsak a schengeni értékelési mechanizmushoz való nemzeti hozzájárulás szempontjából (mint például a szakértők folyamatos biztosítása, illetve a nemzeti szintű schengeni értékelések végrehajtása). E pozitívumok ellenére arra a következtetésre jutottam, hogy a stratégia számos kritikus hiányossággal küzd. Egyrészt nem tükrözi az adaptáció szükségességét a schengeni értékelési rendszer reformfolyamataiból adódó új elvárásokra és a megváltozott működési környezetre. Másrészt a dokumentum teljes mértékben mellőzi az új schengeni értékelési rendeletre, valamint az abból eredő jelentős átalakulásokra való hivatkozást is.

Bár a bevezető a stratégia felülvizsgálatának indokaként az új Európai Integrált Határigazgatási (EIBM) szakpolitikai közleményt és a Technikai Operatív EIBM (TO EIBM) fontosságát hangsúlyozza, a stratégia további részei nem adnak kielégítő választ arra, hogyan biztosítaná a nemzeti szintű megfelelő felkészülést a schengeni értékelések átalakuló/átalakult rendszeréhez. Hiányoznak a reformfolyamatokhoz kapcsolódóan megfogalmazott konkrét nemzeti koordinációs célok, stratégiai víziók. Ez különösen problematikus, mivel a schengeni értékelési mechanizmus nemcsak Magyarország határigazgatási (és egyéb, a schengeni acquishoz kapcsolódó szakpolitikai területek) rendszerének működését, hanem az uniós jogi és működési normák betartását is alapvetően meghatározza. E hiányosságok rávilágítanak arra, hogy a stratégia jelenlegi formájában nem rendelkezik elegendő relevanciával és rugalmassággal az új uniós elvárásokhoz való alkalmazkodáshoz, ami hosszabb távon kockázatot jelenthet a schengeni kötelezettségek sikeres teljesítése szempontjából.

3.9. Összefoglalás és következtetések

A disszertáció harmadik fejezetében a schengeni értékelési mechanizmus (Scheval) második generációjának strukturális kihívásaiból eredő reformfolyamatokat vizsgáltam, bemutatva a megújulás szakpolitikai előzményeit, valamint a harmadik generációs rendelet (2022/922/EU) innovatív működési elemeit. Elemzésem megerősítette, hogy a második generációs mechanizmus súlyos procedurális és strukturális hiányosságokkal küzdött, amelyek megakadályozták a schengeni acquis egységes és hatékony alkalmazásának megfelelő

⁴¹⁰ Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028 (A Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának Módosításáról Szóló 1299/2024. (IX. 26.) Korm. Határozattal Elfogadott Módosításokkal)

ellenőrzését és értékelését. A tagállamok 72%-ban fogalmaztak meg fejlesztési vagy teljes változtatási igényt az értékelési folyamattal szemben. A legfőbb diszfunkcionalitások a következők voltak: a helyszíni ellenőrzéstől az ajánlások elfogadásáig tartó eljárás túlzottan hosszadalmas volt (akár egy év), ami gyengítette az azonosított hiányosságok orvoslásának hatékonyságát; az ajánlások túlságosan absztraktak voltak, hiányzott a harmonizáció a konkrét megállapításokkal; valamint kritikus probléma volt a helyszíni látogatásokhoz delegálható megfelelően képzett szakértők krónikus hiánya. Kiemelendő, hogy a mechanizmus nem volt képes megfelelően alkalmazkodni a schengeni joganyag gyors fejlődéséhez, illetve nem hasznosította kellőképpen a Frontex sebezhetőségi értékeléseiben (VA) rejlő sinergiákat.

A reformfolyamat politikai sikerét a Schengeni Tanács létrehozása és a francia elnökség intenzív szakpolitikai elkötelezettsége alapozta meg. Ennek köszönhetően az új rendelet jogalkotási intervalluma mindössze egy év volt (a 2021. júniusi bizottsági javaslatától a 2022. júniusi tanácsi elfogadásig), ami gyorsnak számít az uniós átlaghoz képest.

A harmadik generációs Scheval-rendelet (2022/922/EU) bevezetett innovációk révén kívánja a korábbi hiányosságokat felszámolni. Megteremtette a Tagállami Szakértői Állomány (Pool of Experts) intézményét, amely kötelezi a tagállamokat, hogy évente legalább egy képzett szakértőt jelöljenek minden szakpolitikai területre, így biztosítva a humánerőforrás rendelkezésre állását és minőségét. A folyamat hatékonyságát növeli az a rendelkezés, miszerint a Bizottság köteles az értékelő jelentést négy hónapon belül elfogadni, és a jelentésbe integrált ajánlások révén felgyorsul az utánkövetés megkezdése.

További kulcsfontosságú újdonság az értékelési program hét évre történő meghosszabbítása, valamint az új értékelési formák (első alkalommal történő, időszakos, előre be nem jelentett és tematikus értékelések) formális rögzítése. A rendelet kötelezővé tette az Europol, az eu-LISA és az FRA kockázatelemzéseinek felhasználását is, maximalizálva ezzel a Frontex VA-val való sinergiát. A monitoring fázis megerősítésére 2023-tól bevezetésre került a digitális platform (KOEL-Scheval), amely központosítja az ajánlások végrehajtásáról szóló, korábban ad-hoc jellegű kommunikációt.

Megállapítottam, hogy a hazai koordinációs szabályozás (Magyarország) jelenleg nem tükrözi teljes mértékben a 2022/922/EU rendelet által bevezetett új elvárásokat (pl. hiányoznak a konkrét hivatkozások az érintett ágazati szabályzatokban), ami a nemzeti felkészülés szempontjából kritikus hiányosságként értelmezhető.

Az összegzett megállapításaim hozzájárultak a H2. és H3. sz. hipotéziseim igazolásához.

4. A SCHENGENI ÉRTÉKELÉSI RENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK TAPASZTALATAI EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK TÜKRÉBEN

Tekintettel arra, hogy kutatásom középpontjában a schengeni értékelési rendszer második és harmadik generációja közti átalakulás sajátosságainak, folyamatának, valamint a megújult értékelési rendszer működésének vizsgálata áll, a kutatás céljainak eléréséhez fontosnak tartottam a kérdőív, interjúk és megfigyelés módszerek alkalmazását is.

A dokumentumelemzés (szakmai és tudományos jogi dokumentumok, állásfoglalások, dokumentációk felkutatása és kielemezése) mellett mind kvantitatív, mind kvalitatív szinten komplex módon végeztem a konkretizált kutatási céllal, első kézből származó információk alapján primer kutatást⁴¹¹ az új schengeni értékelési rendszer létrejöttéhez kapcsolódóan, amelyek eredményei a megfelelő összefüggések, szinergiák, okok megértéséhez.

A dokumentáció elemzésen túl, fent említett módszerek alkalmazásával lefolytatott részkutatásokat (melyekről a jelen fejezet is szól) 2023. szeptemberétől 2024. júliusáig végeztem. Ennek során olyan elsődleges információkat gyűjtöttem, amelyek hozzájárulnak a schengeni értékelési rendszer reformjának és a megújult rendszer működésének mélyebb megértéséhez. Az alkalmazott módszerek és eredmények részletes bemutatására az alábbi alfejezetekben kerül sor.

4.1. Kutatási módszerek és kapcsolódó statisztikák

Az értekezéshez kapcsolódó tudományos kutatást összesen két kvalitatív (félig strukturált interjúk; megfigyelés), valamint egy kvantitatív (kérdőívek) kutatási módszer alkalmazásával végeztem.

4.1.1. Félig strukturált interjúk

A félig strukturált interjúkat összesen 12 személlyel folytattam le. Az interjúk célcsoportját olyan, előre kiválasztott és felkért személyek alkották, akik közvetlenül részt vesznek a schengeni értékelési rendszer működésében és tapasztalattal rendelkeznek mind az előző generációs, mind az új generációs schengeni értékelési rendszer működésében. Az interjúalanyok közül 7 fő magyar schengeni értékelő szakértő, 1 fő nemzeti koordinátor (Belügyminisztérium), 2 fő, az új értékelési rendszer megszületésében aktívan részt vevő diplomata Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletén, valamint 2 fő, az

⁴¹¹ Boncz, I. 2015. Kutatásmódszertani Alapismeretek. Ed. I Boncz. Pécs: Pécsi Tudományegyetem.

Európai Bizottság részéről az értékelések bizottsági szervezésében és koordinálásában részt vevő személy.

Az interjúalanyok kiválasztásakor figyelembe vettem, hogy legalább ötéves szakmai tapasztalattal rendelkezzenek a schengeni értékelések területén, valamint mindegyikük egyaránt részt vett az előző és az új Scheval működésében is.

A félig strukturált interjúkat személyes, illetőleg videokonferencia formájában folytattam le (Microsoft Teams platformon) 2024. április 1-től 2024. május 31-ig bezárólag. Az interjúk egyenként 45-60 percig tartottak, az alanyok válaszait írásban rögzítettem, valamint valamennyi esetben az alanyok engedélyt biztosítottak a beszélgetés hangalapú rögzítésére, azonban ezen lehetőséggel összesen 3 fő interjúalany esetében éltem (a többi esetben elegendőnek bizonyult a beszélgetés esszenciájának azonnali írásos rögzítése).

Az interjúk típusának tudatosan választottam a strukturált, valamint a strukturálatlan interjútipusok egyfajta „keveredéséből” álló⁴¹², félig strukturált típust. Ezzel ugyanis lehetőséget kívántam biztosítani a megkérdezettek számára arra, hogy egy adott kérdéskörben akár mélyebb észrevételeket is kifejtsek, továbbá adott esetben – amennyiben azt relevánsnak ítélt meg – némileg eltérjenek az előre elkészített, irányadó kérdésektől. Ezen lehetőségre valamennyi interjúalany figyelmét felhívtam és a félig strukturált protokollnak⁴¹³ megfelelően meghagytam minden esetben annak a lehetőségét, hogy a válaszok alapján további kérdéseket is feltehessek, vagy a központi kérdésekhez szorosan nem kapcsolódó, azonban relevánsnak ítélt válaszokat meghallgassam és az interjúelemzés részévé tegyem.

A félig strukturált interjúkhoz interjúvázlatot készítettem, mely mellékletét képezi az értekezésnek. A kérdések az alábbi témakörökre irányultak:

- Az interjúalany schengeni értékelésekhez kapcsolódó szakmai útjának, tapasztalatainak általános megismerése;
- Az 1053/2013 (EU) tanácsi rendeleten alapuló, előző schengeni értékelési rendszer működésével kapcsolatos vélemények, tapasztalatok megismerése;

⁴¹² Molnár, Dániel. 2010. "Empirikus Kutatási Módszerek a Szervezetfejlesztésben." HUMÁN INNOVÁCIÓS SZEMLE 1 (1–2): 61–72.

⁴¹³ Brenner, M. E. (2006). Interviewing in Educational Research. In J. L. Green, G. Camilli, & P. B. Elmore (Eds.), Handbook of complementary methods in education research (pp. 357–370). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

- Az előző schengeni értékelési rendszer működésének hiányosságait feltáró bizottsági jelentés⁴¹⁴ tartalmával kapcsolatos észrevételek, vélemények megismerése;
- A megújult, 2022/922 (EU) rendeleten alapuló schengeni értékelési rendszer működésének értékelése az elsődleges tapasztalatok alapján, kapcsolódó észrevételek, tapasztalatok megismerése;
- Az új értékelési rendszer által életre hívott tagállami schengeni szakértői állománnyal kapcsolatos észrevételek, tapasztalatok megismerése;
- Az új értékelési rendelettel bevezetett egységes és átfogó jelentésekkel kapcsolatos észrevételek és tapasztalatok megismerése;
- Az új értékelési rendszer erősítését szolgáló új, elektronikus utánkövetési platformmal kapcsolatos észrevételek és tapasztalatok megismerése;
- Egy esetleges jövőbeni hazai szintű módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma létrehozásával kapcsolatos észrevételek és vélemények megismerése;
- A schengeni tematikus értékelésekkel kapcsolatos észrevételek és tapasztalatok megismerése.

Kijelenthető, hogy az interjúalanyok számára szabadságot nyújtó ezen rugalmas módszerrel olyan összetett adatokat tudtam gyűjteni, amelyek mélyreható és átfogó megértést biztosítottak mind az interjúalanyok szakmai véleményéről, mind személyes nézeteikről a schengeni értékelési rendszer múltbeli és jelenlegi működését illetően.

A vizsgált kérdéskörök kielemezését a jelen fejezet későbbi részében, részletesen ismertetem.

4.1.2. Kérdőíves kutatás

A kérdőíves kutatást 2024. május 8. és július 31. között végeztem magyar és angol nyelvű kérdőívek segítségével (a kérdőívek felépítése és kérdései az értekezés mellékletét képezik).

A célcsoport kiválasztása során elsődleges szempont volt, hogy a résztvevők rendelkezzenek releváns schengeni értékelési tapasztalattal, és a schengeni rendszer működésében aktív szerepet töltsenek be. Ennek érdekében „purposive sampling” módszert alkalmaztam annak érdekében, hogy elérjem a megfelelő, célzott szaktudásból⁴¹⁵ fakadó válaszokat, melyekből tudományos eredményeket tudok levonni. A kutatás célcsoportjába ezért olyan személyeket vontam be, akik a végrehajtás, a diplomácia vagy az akadémiai szféra szintjén dolgoznak,

⁴¹⁴ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM (2020) 779 final

⁴¹⁵ Bryman, Alan. Social Research Methods. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

továbbá közvetlenül érintettek a schengeni értékelési folyamatokban. A mintavételelem során alkalmazott kritériumokat a tudományos kutatás alapvető szempontjaihoz illesztettem, figyelemmel arra, hogy a reprezentativitás biztosítása érdekében a célcsoportnak minél inkább le kell fednie az érintett közösség sokszínűségét, valamint relevanciáját⁴¹⁶.

Az angol nyelvű kérdőív legfőbb célja az volt, hogy a Magyarországon kívüli uniós tagországok és schengeni értékelésekben valamilyen formában érintett személyei (pl. diplomaták, tagállami szakértők és kormányzati tisztviselők), minél nagyobb létszámban visszajelezhessenek az alábbi kutatási témakörökkel kapcsolatban:

- A schengeni értékelési folyamatok egyszerűbbé, érthetőbbé és gyorsabbá tételére vonatkozó európai célkitűzéssel kapcsolatos egyetértés/elutasítás vizsgálata;
- Egy ország időszakos schengeni értékelésének megfelelőségét leginkább befolyásolható tényezők vizsgálata;
- Az új schengeni értékelési rendelet által életre hívott tagállami szakértői állomány esetében a koordináció és a tervezhetőség vizsgálata;
- Az új értékelési rendszer nagyobb szakmai fókuszra irányuló célkitűzésével kapcsolatos egyetértés/elutasítás vizsgálata;
- Észrevételek gyűjtése arról, hogy a schengeni értékelések inkább javítják vagy hátráltatják egy értékelt ország schengeni szabályoknak való megfelelőségét;
- A schengeni értékelési folyamatok egyszerűsítéséhez, érthetőbbé tételéhez és gyorsításához szükséges legfontosabb elemek vizsgálata;
- Az unió tagországaiban a schengeni értékelésekre való felkészültséget elősegítő stratégiai irányadó dokumentum meglétének vizsgálata;
- A schengeni értékelésekhez kapcsolódó ügynökségi kockázatelemzések és dokumentációk értékelő szakértők tárgyilagosságára vonatkozó lehetséges hatásainak vizsgálata.

A magyar nyelvű kérdőív pontosan ugyanannak a célközönségnek szólt, mint az angol nyelvűek, csak értelemszerűen magyar viszonylatban. Azonban – és amelyben különbözött a külföldieknek szóló kérdőívtől – tartalmazott egy további olyan kérdéssort is, amely csak a hazai célközönségnek szólt. Ezen vizsgált kérdéskörök az alábbiak voltak:

⁴¹⁶ Székelyi, Mária, Barna Ildikó: Túlélőkészlet az SPSS-hez: Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára. Budapest: Typotex Kiadó, 2008.

- A tagállami schengeni kapcsolattartó pontokra vonatkozó ismeretek meglétének vizsgálata;
- A schengeni értékelésekben aktívan érintett és ellenőrzött személyzet felkészültségét és helyzettudatosságát javító tényezők vizsgálata;
- Hazai minőségirányítási kézikönyv és működési szisztéma esetleges meglétére vonatkozó támogatottság vizsgálata;
- Azon tényező támogattságának vizsgálata, hogy a szakmai és tudományos szegmensen belül a jövőben több figyelem irányuljon a schengeni értékelési rendszer aktuális kérdéseire.

A kérdőívekben félig zárt és Likert-skálás kérdéseket kombináló önkitöltős kérdéseket alkalmaztam. Figyelembe vettem, hogy a Likert-skálás kérdések alkalmazása lehetővé teszi a válaszadók attitűdjeinek és véleményeinek strukturált mérését, miközben a kvalitatív megjegyzések mélyebb betekintést nyújtanak a válaszok hátterébe⁴¹⁷. Míg a kvantitatív (Likert-skálás és zárt válaszok) mód a válaszadók általában vett visszajelzéseinek összehasonlítását teszi lehetővé, addig a kvalitatív válaszok segítettek az egyes sajátosságok és egyedi megközelítések megértésében⁴¹⁸.

A magyar nyelvű kérdőív hazai, hivatásos állományba tagjai általi kitöltéshez kérelmet⁴¹⁹ nyújtottam be. A Belügyminisztérium Tudománystratégiai és Koordinációs Főosztályra benyújtott kutatási kérelmet a Nemzeti Közszerológati Egyetem dékánja, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ igazgatója, valamint az Országos Rendőr-Főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály főosztályvezetője megvizsgálta és a szakterületüket érintően támogatta.⁴²⁰

Az angol nyelvű kérdőíveket diplomáciai csatornákon, elsősorban Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviseletének közreműködésével, elektronikusan (e-mail útján) juttattuk el a célközönség részére. A magyar nyelvű kérdőívek disszeminációja a Belügyminisztérium, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Határrendészeti Tanszéke, valamint a Rendőrség támogatásával történt, szintén elektronikus úton (e-mailben). Mind az angol- mind a magyar

⁴¹⁷ Allen, Elaine, és Christopher Seaman. "Likert Scales and Data Analyses." *Quality Progress* 40, no. 7 (2007): 64–65

⁴¹⁸ Patton, Michael Quinn. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 4th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015.

⁴¹⁹ A belügyi tudományos kutatói és tudományos szervezői munkáról szóló 6/2006. (BK. 4.) BM utasítás értelmében azon személyeknek, akik a Belügyminisztérium hivatali egységeinél, illetve a belügyi szerveknél tudományos kutatást kívánnak folytatni, kérelmet kell benyújtaniuk.

⁴²⁰ A támogatásra vonatkozó értesítést 2024. május 8-án a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, Rendőrképző Akadémia, Módszertani Főosztálya vezetője részéről kaptam meg.

nyelvű kérdőív a Google Forms (Google Űrlap) segítségével, online készült el és online is került kitöltésre minden kitöltő által.

A válaszadási arány maximalizálása⁴²¹ érdekében – nagyfokú hangsúlyt fektettem a felmérés céljának elmagyarázására (az érintett tagállamok, hazai csoportok képviselőivel történő személyes és online kapcsolattartás útján), a kérdőívek disszeminációjára (online úton) és a megfelelő időkeret biztosítására.

Az angol nyelvű kérdőíveket a vizsgálat lefolytatásának ideje alatt összesen 566 fő töltötte ki az alábbi megoszlásban:

Munkavégzés országa	Kitöltők száma	Az összes kitöltőhöz viszonyított arány
Ausztria	31 fő	5,5%
Belgium	62 fő	11%
Bulgária	23 fő	4,1%
Ciprus	5 fő	0,9%
Csehország	10 fő	1,8%
Dánia	6 fő	1,1%
Észtország	9 fő	1,6%
Finnország	19 fő	3,3%
Franciaország	46 fő	8,1%
Görögország	35 fő	6,2%
Hollandia	42 fő	7,4%
Horvátország	22 fő	3,9%
Írország	4 fő	0,7%
Lengyelország	53 fő	9,4%
Lettország	20 fő	3,5%
Liechtenstein	3 fő	0,5%
Litvánia	15 fő	2,6%
Luxemburg	3 fő	0,5%
Magyarország ⁴²²	9 fő	1,6%
Málta	5 fő	0,9%
Németország	42 fő	7,4%
Norvégia	2 fő	0,3%
Olaszország	23 fő	4,1%
Portugália	13 fő	2,3%
Románia	35 fő	6,2%
Spanyolország	14 fő	2,5%
Svájc	1 fő	0,2%
Svédország	10 fő	1,8%
Szlovákia	4 fő	0,7%

45. sz. ábra: az angol nyelvű kérdőívek kitöltőinek aránya ország szerint. A szerző saját szerkesztése

⁴²¹ Leung, W.-C. (2001) 'How to design a questionnaire', BMJ, 322(Suppl S6), p. 0106187. doi:10.1136/sbmj.0106187.

⁴²² Az angol nyelvű kérdőívek esetében azon személyek, akik Magyarországot jelölték meg, Magyarországon dolgozó külföldi tisztviselők.

A fenti adatokon túlmenően a kitöltött kérdőívek által rögzítettem azt is, hogy a külföldi válaszadók 55,5%-a (316 fő) valamely hivatásos állomány tagja (pl. rendőrség, határőrség, parti őrség stb.), 29,2%-a (165 fő) valamely uniós ügynökség vagy intézmény tagja, 14,1%-a (81 fő) hazai kormányzati tisztviselő vagy diplomata, továbbá 0,9%-a (5 fő) akadémiai szférában tevékenykedik (pl. oktató, kutató).

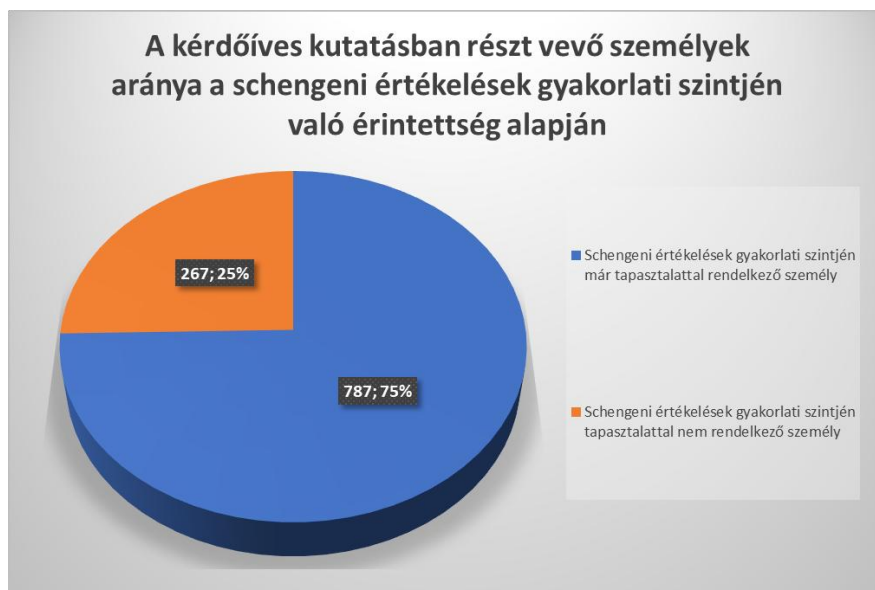
A magyar nyelvű kérdőíveket összesen 609 fő töltötte ki. A kitöltők 76,4%-a (465 fő) valamely hivatásos állomány (jellemzően a Rendőrség) tagja, 12,3%-a (75 fő) kormányzati tisztviselő, 3%-a (18 fő) valamely, Magyarországon működő uniós ügynökség vagy intézmény (pl. CEPOL⁴²³) tagja, 2,5%-a (15 fő) akadémiai szférában tevékenykedik (pl. oktató, kutató), 5,9%-a (36 fő) pedig „egyéb” kategóriával jelölte foglalkozása fő típusát.

A két kérdőív mindösszesen 1175 kitöltője közül összesen 121 fő jelölte meg, hogy rendelkezik 2024-ben is aktív schengeni értékelői szakértői képesítéssel, mely a teljes válaszadók valamivel több, mint 10%-a. Mindez különösen figyelemre méltó arány annak fényében, hogy az Európai Bizottság által a 2024. évre összeállított tagállami szakértői állományba 526 fő, aktív és érvényes képzettséggel rendelkező személyt jelöltek a tagállamok és a schengeni társult országok⁴²⁴. Összességében tehát a jelenlegi 526 fő aktív, a schengeni értékelési rendszer átalakulásában és az új rendszer működésében már több tapasztalattal rendelkező értékelők egynegyede (121 fő) töltötte ki a kérdőíveket.

Szintén fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy a két kérdőív összes kitöltőjének (1175 fő) 75%-a rendelkezik közvetlen gyakorlati szintű tapasztalatokkal a schengeni értékelésekben (azaz értékelői és/vagy értékelt oldalon már érintett volt korábban schengeni értékelésekben).

⁴²³ Az EU Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (EU Agency for Law Enforcement Training)

⁴²⁴ Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions State of Schengen Report 2024: The Schengen evaluation and monitoring mechanism: main developments and next steps



46. sz. ábra: a kérdőíves kutatásban részt vevő, schengeni értékelésben gyakorlati szinten is érintett személyek arányának szemléltetése. A szerző saját szerkesztése

A mintavétel biztosította, hogy a schengeni tagállamok – azaz a rendszer működtetésében részt vevő legfontosabb szereplők – legalább 70%-át lefedjem, ami túl is teljesült, hiszen minden schengeni tagországból érkeztek kitöltések. Ezért a minta a vizsgált terület szempontjából reprezentatívnak tekinthető.

A kérdőívekben vizsgált kérdéskörök kielemezése részét képezi a jelen fejezet későbbi, „Vizsgált területek és eredmények” című alfejezetének.

4.1.3. Megfigyelés

A „*céltudatos, tervszerű, rendszeres, objektív tényeken alapuló észlelés*”⁴²⁵ alapján folytatott tudományos megfigyelést 2023. szeptember 1-től 2024. május 31-ig végeztem Brüsszelben.

A megfigyelésem központi tárgya a schengeni értékelések koordinációjában és a schengeni értékelési rendelet végrehajtásában kiemelt szerepet játszó Schengeni Bizottság, valamint a Tanács előkészítő szervei közül a schengeni értékelések ügyében kompetens schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoport működésének tanulmányozása volt. Ezen időszak során lehetőségem volt részt venni a Schengeni Bizottság összesen 5 ülésén és 2 videókonferenciáján, valamint a Schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport 7 ülésén az alábbiak szerint:

⁴²⁵ Falus Iván (2004): A Megfigyelés.” In Bevezetés a Pedagógiai Kutatás Módszereibe. 4. Kiadás., 125–170. Műszaki Könyvkiadó.

1. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2023. szeptember 6., Brüsszel;
2. Schengeni Bizottság ülése: 2023. szeptember 25., Brüsszel;
3. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2023. október 3., Brüsszel;
4. Schengeni Bizottság ülése: 2023. október 16., Brüsszel;
5. Schengeni Bizottság ülése: 2023. október 26., videókonferencia
6. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2023. november 17., Brüsszel;
7. Schengeni Bizottság ülése: 2023. december 15., videókonferencia;
8. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2024. január 18., Brüsszel;
9. Schengeni Bizottság ülése: 2024. január 19., Brüsszel;
10. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2024. február 22., Brüsszel;
11. Schengeni Bizottság ülése: 2024. március 20., Brüsszel;
12. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2024. április 26., Brüsszel;
13. Schengeni Bizottság ülése: 2024. május 22., Brüsszel;
14. Schengeni kérdésekkel foglalkozó (tanácsi) munkacsoport ülése: 2024. május 23., Brüsszel.

Fenti, tényleges találkozók mellett a megfigyelés teljes időtartama alatt – az olyan jelenségek és folyamatok folyamatos nyomon követése⁴²⁶ érdekében – folyamatosan figyelemmel kísértem a Schengeni Bizottság és a Schengeni Ügyek Munkacsoport munkafolyamatait. Értékelésem alapján, a megfigyelés kiegészítette a kvalitatív és kvantitatív adatgyűjtést azáltal, hogy közvetlen tapasztalatokat szerezhettem a schengeni döntéshozatali struktúrák működéséről. Az ülések során és között megfigyelhető informális kommunikáció és a résztvevők közötti együttműködés elemzése nélkülözhetetlen volt a schengeni döntéshozatali folyamat átfogó megértéséhez.

A megfigyelésre történő felkészülésnél – a megfigyelés, mint módszer alkalmazásáról való döntéshozatalom során – alapvetően több tényezőt is figyelembe vettem. Világosan

⁴²⁶ Tóvári, Judit, Lengyelne Molnár, Tünde (2001) Kutatásmódszertan : Távoktatási tankönyv. Eger, EKF Médiainformatika Intézet.

meghatároztam a megfigyelés célját és azokat a konkrét kérdéseket, amelyekre választ kerestem⁴²⁷. Részletesen kidolgozott megfigyelési tervet⁴²⁸ készítettem, amely tartalmazta, hogy mit fogok megfigyelni, mikor és hol fogom ezt tenni, valamint hogyan fogom rögzíteni az adatokat. A legfőbb cél a Schengeni Bizottság és a Schengeni Ügyek Munkacsoport működésének, jellemzőinek feltárása volt az alábbi fő kategóriák mentén:

1. koordinációs mechanizmusok és kommunikáció;
2. tervezés és szervezés;
3. szerepkörök, felelősségek;
4. döntéshozatali eljárások.

A megfigyelésem idejére alapvető kritériumként határoztam meg, hogy teljes mértékben objektív maradjak, és ne befolyásoljam a megfigyelt személyeket vagy eseményeket. Ennek érdekében törekedtem arra, hogy a jelenlétem ne változtassa meg a természetes viselkedést⁴²⁹, emellett a megfigyeléseimet rendszeresen és pontosan dokumentáltam, hogy az adatok később elemezhetők és ellenőrizhetők legyenek.

A megfigyelés során ügyeltem arra is, hogy a megfigyelésem etikai szempontból helytállóak legyenek, amely magában foglalta a megfigyelt személyek jogainak tiszteletben tartását is. Végül, a megfigyelési adatok értelmezésekor körültekintően jártam el, hogy elkerüljem a szubjektív következtetések levonását, és az eredményeket a lehető legpontosabban tudjam rögzíteni.

4.2. Vizsgált területek és eredmények az interjúk, kérdőívek és megfigyelés mentén

Figyelembe véve a három kutatási módszer segítségével vizsgált kérdésköröket és folyamatokat, az eredményeket nem külön-külön, hanem analízis és szintézis útján egységesen kezelem. Mindazonáltal, az áttekinthetőség végett minden kérdéskör eredményei és következtetései esetében jelzem, hogy mely kutatási módszerek képzik azok primer forrását.

4.2.1. A megújult schengeni értékelési rendszer (harmadik generáció) működésére vonatkozó elsődleges tapasztalatok

⁴²⁷ Fleck, Ludwik. 1986. "Scientific Observation and Perception in General [1935]." In *Cognition and Fact*. Boston Studies in the Philosophy of Science, vol 87. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-009-4498-5_4

⁴²⁸ A megfigyelési terv az értekezés mellékleti között megtalálható.

⁴²⁹ Bruyn, Severyn. 1963. "The Methodology of Participant Observation." *Human Organization* 22, no. 3: 224–35. <http://www.jstor.org/stable/44124963>

A 2022/922 (EU) rendelettel szabályozott harmadik generációs schengeni értékelések gyakorlati megvalósulását a kapcsolódó célkitűzésekkel, területekkel és kérdésekkel összhangban, a konkrét eredmények meghatározásához az új rendszer működését illetően hat vizsgálati kategóriát állítottam fel:

1. Általános szakértői tapasztalatok az új Schevalról („első benyomás”);
2. A tagállami szakértői állomány (pool of experts) alkalmazására vonatkozó tapasztalatok;
3. Az egységes jelentés (comprehensive report) alkalmazására vonatkozó tapasztalatok;
4. A digitális nyomon követési platform alkalmazására vonatkozó tapasztalatok;
5. Az időszakos értékeléseket kiegészítő tematikus értékelések megítélése az új generációban;
6. Az uniós ügynökségek szerepének megítélése új értékelési generációban.

A fenti kategorizálás mentén az alábbi kutatási eredményeket azonosítottam.

1. Általános szakértői tapasztalatok az új Schevalról („első benyomás”):

A megújult, 2022/922 (EU) rendeleten alapuló schengeni értékelési rendszer általános, „első benyomásként szerzett” tapasztalatairól szintén a félig strukturált interjúk útján törekedtem a megfelelő tudományos konzekvenciák levonására. Ezen kérdéskör esetében alapvetően az volt a célom, hogy felmérjem az új Scheval rendelet általános gyakorlati hatásait, előnyeit és hátrányait a rendelet alkalmazása (2023. február) óta felmerülő elsődleges tapasztalatok alapján.

A kérdéskör vizsgálatához az alábbi orientáló kérdéseket alkalmaztam:

- *Hogyan értékeli a megújult, 2022/922 (EU) rendeleten alapuló schengeni értékelési rendszer működését az elsődleges tapasztalatok alapján?*
- *Lát-e előnyöket vagy hátrányokat a megújult schengeni értékelési rendszer működésében?*
- *Tapasztalatai alapján javított-e az új rendszer az értékelések hatékonyságán?*

Az interjúalanyok különböző nézőpontokat képviseltek a megújult schengeni értékelési rendszerről. Többségük úgy látja, hogy a hatásokat még túl korai értékelni, mivel a

megreformált mechanizmus csak 2023 eleje óta⁴³⁰ működik teljes körűen. Általános egyetértés volt abban, hogy a megújult rendszer működése a jövő tudományos kutatásainak tárgyát kell képezze néhány év múlva, visszatekintve arra, hogy hogyan vált be a megújult rendszer és beváltotta-e a hozzá fűzött igényeket.

A megkérdezett személyek elmondták, hogy az új rendelet alapján működő rendszer előnyei között szerepel az értékelési időszak meghosszabbítása 5 évről 7 évre, ami csökkenti a tagállamok terheit. Az interjúk során az is elhangzott, hogy az értékelési időszak meghosszabbítása eredetileg azt a célt szolgálta, hogy több tematikus és előre be nem jelentett értékelés valósulhasson meg. Azonban a súlyos hiányosságok orvoslására vonatkozó határidők gyakran teljesíthetetlenek, ami feszültségeket okoz a tagállamok és az értékelő bizottságok között.

Az egyik szakértő úgy vélte, hogy az új rendelettel létrehozott harmadik generáció jó, de a végrehajtása még közel sem megfelelő. Kiemelte, hogy az ún. "mixed group"-ok (több értékelési terület szakértői alkotnak egy csoportot a "profiltiszta" csoportok helyett) kialakítására tett kísérletek kudarcot vallottak, példaként említve a 2023-as luxemburgi ellenőrzést. Az alany szerint az átfogó jelentés („comprehensive report”) nem képvisel az előző rendszerben alkalmazott külön jelentésekhez képest többlet hozzáadott értéket, mivel a 2023. évi értékelések⁴³¹ tapasztalatai alapján nem túl minőségi és nem átlátható, továbbá hónapokig húzódik az elkészítése.

Általános észrevételek	Tapasztalt előnyök	Tapasztalt hátrányok és problémák
- A megújult rendszer hatásait még korai értékelni, mivel csak 2023 eleje óta működik (hosszabb távú vizsgálatok szükségesek a tényleges hatások megítéléséhez); - Érdeemes a jövő tudományos kutatásainak vizsgálni, hogy a megújult rendszer hosszútávon beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket.	- Többéves értékelési időszak 5 évről 7 évre történő kiterjesztése; - Tagállamok adminisztratív terheinek csökkenése; - Tagállami szakértői állomány létrejötte; - A szakértők megfelelő kiválasztása és felkészítése az értékelési folyamatokra.	- Az ún. "mixed group" kialakítása nem bizonyult hatékonynak; - Az átfogó jelentések (comprehensive report) készítése időigényes és nem mindig átlátható, gyakran a releváns információk elvésznek a terjedelmes dokumentumokban; - A jelentéskészítési folyamat hosszadalmas és bonyolult maradt; - A súlyos hiányosságok orvoslására vonatkozó

⁴³⁰ A rendelet 2023. február 1-től alkalmazandó

⁴³¹ 2023-ban Finnország, Litvánia, Lettország és Észtország értékelésére került sor. Ezen országok értékelésére került sor elsőként az új értékelési generáció égisze alatt.

		határidők irreálisnak bizonyulnak	gyakran
--	--	--------------------------------------	---------

47. sz. ábra: a megújult schengeni értékelési rendszer elsődleges, általános gyakorlati tapasztalatai. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján

2. A tagállami szakértői állomány (pool of experts) alkalmazására vonatkozó tapasztalatok:

Az új Scheval rendelet egyik kiemelt újítása a tagállami szakértői állomány létrehozása. Ezért ennek az új elemnek a létrejöttével kapcsolatos tapasztalatokat és észrevételeket a félig strukturált interjúk, valamint a kérdőívek útján mértem fel.

A félig strukturált interjúk során célzott és specifikus kérdésként tettem fel az ezen szignifikáns új komponens létrejöttével kapcsolatos tapasztalatokat. Ehhez az alábbi orientáló interjúkérdést alkalmaztam:

- *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben előre kijelölt tagállami szakértői állományból választja ki a Bizottság az értékelőket, szemben az előző rendszer „ad-hoc” jellegű gyakorlatával?*

Az interjúalanyok általánosságban egyöntetűen úgy vélekedtek, hogy a tagállami szakértői állomány koncepciója az új rendelet kiemelkedően pozitív új eleme.

Az érintett személyek elmondták, hogy az új schengeni értékelési rendszer egyik legfontosabb előnye, hogy lehetőséget teremt a szakértők szélesebb körének bevonására. Egyetértettek abban, hogy a ritkábban értékelő szakértőket is be kell vonni a munkába, hogy tapasztalatot szerezzenek. Ez nem csak a stabilitást erősíti, hanem a szakértők fejlődését is elősegíti.

A jelentkezési folyamat egyik kiemelkedő pozitívumaként azonosítható, hogy a szakértők megjelölhetik preferált időszakait (adott tárgyév első vagy második feléve) vagy azon konkrét értékeléseket (az adott éves értékelési program keretében), amelyeken garantálni tudják részvételüket. Korábban ez nem volt lehetséges, ami nehezítette a tervezést és kevésbé garantálta az adott szakértő adott értékelésen történő részvételét.

Az új rendszer átláthatósága és hatékonysága is javult az interjúalanyok elmondása alapján: az értékelő csoportok összeállítása sokkal jobban átgondolt, a kiválasztás célzottabb, és jobban megfelel a különböző szakpolitikai területek igényeinek.

Jóllehet a schengeni állandó szakértői állomány létrehozása számos előnnyel járt, vannak azonban olyan területek, ahol fejlesztésre van szükség. Az egyik ilyen terület a kiválasztási folyamat, amely jelenleg kevés teret hagy a szakértők számára az adott értékelés megválasztásában. Az interjúk során megállapítottam, hogy a Bizottság sok esetben indokolás nélkül választja ki ugyanazon szakértőket több, időben egymástól nem távol lévő értékelésekre, amely aránytalanságot, valamint az érintett szakértők nagyobb leterheltségét okozhatja.

További problémaként merült fel, hogy bár létezik szakértői névsor az adott tárgyra, amelyet a tagállamok közreműködésével és a szakértői jelölésekkel együtt a Bizottság állít össze, de nem történik meg átláthatóan a kiesők pótlása. Ez különösen problémás lehet, ha egy adott időszakban több szakértő is kiesik a rendszerből, hiszen így nem biztosított a folyamatos és zavartalan működés.

Az interjúalanyok hangsúlyozták, hogy a szakértői állományban való részvétel motivációjának erősítésére mind szakmai, mind anyagi elismerés szükséges. Jelenleg a munkaterhek magasak, és ezek megfelelő honorálása nélkül nehéz fenntartani a szakértők elkötelezettségét. Észrevételként merült fel, hogy az anyagi és szakmai motiváció egyaránt hozzájárulna ahhoz, hogy a szakértők hosszú távon is érdekeltté váljanak és az értékelési rendszer aktív közreműködői maradjanak.

Az angol és magyar nyelvű kérdőívekben egyaránt két aspektusból, nevezetesen a koordinációt és a tervezhetőségi kiszámíthatóságot kiemelve kérdeztem rá ezen komponensre. Ennek értelmében a kapcsolódó kérdéseket oly módon fogalmaztam meg, hogy megismerhető legyen, hogy a válaszadók megjelölhessék, hogy mennyire teszi hatékonyá a koordinációt és mennyire teszi kiszámíthatóvá a tervezést, hogy 2023-tól kezdődően minden évben előre meghatározott tagállami szakértői állományból kerülnek kiválasztásra az értékelők – az addigi „ad-hoc” módszerrel szemben –. Ugyanis az eredeti elképzelés szerint elsősorban ezen tényezők – jobb koordináció és jobb tervezhetőség iránti ambíció – végett került be az új értékelési rendeletbe a tagállami szakértői állomány „intézménye”.

A kérdőívekben az alábbi célzott kérdéseket alkalmaztam:

- *B3.1. Koordináció: Hogyan értékeli, hogy 2023-tól kezdődően minden évben előre meghatározott tagállami szakértői állományból kerülnek kiválasztásra az értékelők (az addigi „ad-hoc” módszerrel szemben)? / B3.1 Coordination: How do you assess the*

selection of evaluators from a pre-defined pool of Member State experts each year from 2023 onwards (as opposed to the ad-hoc method used so far)?

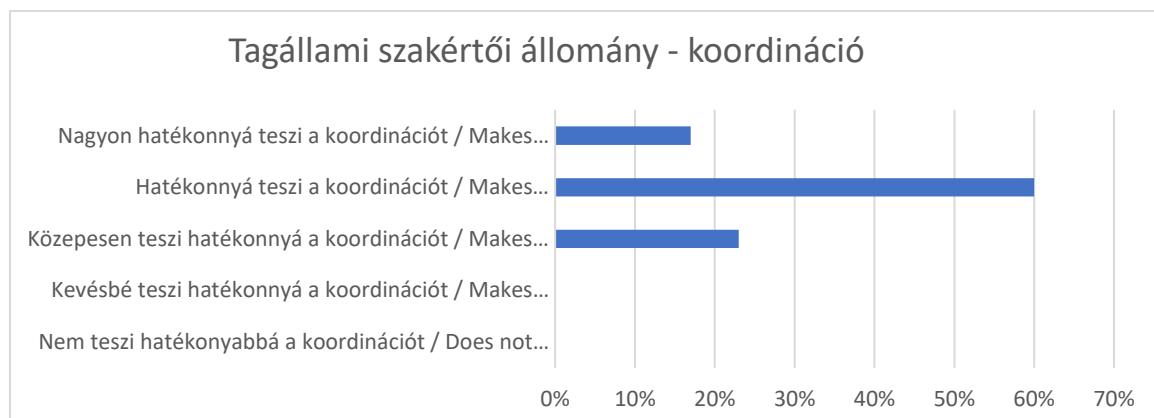
- *B3.2. Tervezhetőség: Hogyan értékeli, hogy 2023-tól kezdődően minden évben előre meghatározott tagállami szakértői állományból kerülnek kiválasztásra az értékelők (az addigi „ad-hoc” módszerrel szemben)? / B3.2. Planning predictability: How do you assess the selection of evaluators from a pre-defined pool of Member State experts each year from 2023 onwards (as opposed to the ad-hoc method used so far)?*

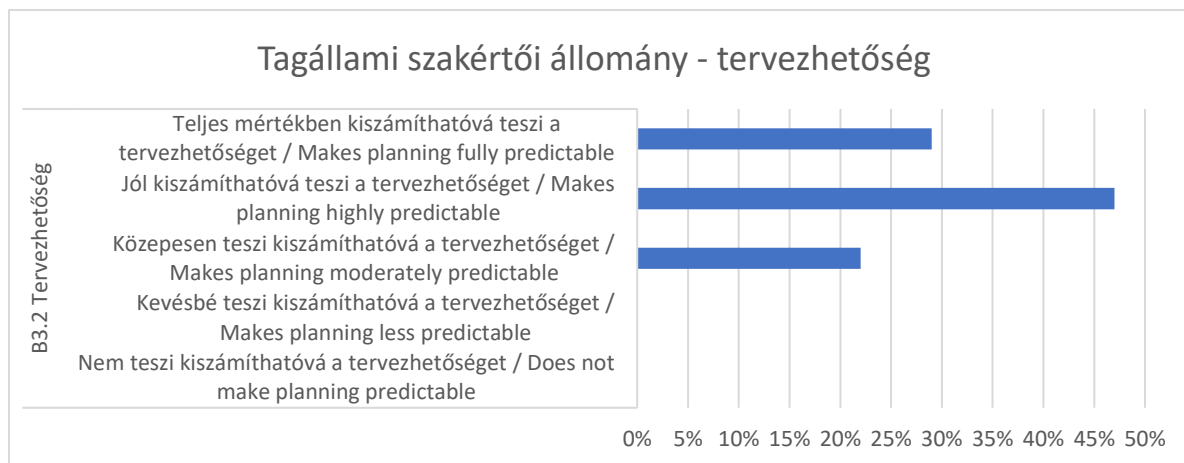
A válaszlehetőségek a következők voltak:

- Nem teszi hatékonyabbá a koordinációt / Does not make coordination more effective;
- Kevésbé teszi hatékonyá a koordinációt / Makes coordination less effective;
- Közepesen teszi hatékonyá a koordinációt / Makes coordination moderately effective;
- Hatékonyá teszi a koordinációt / Makes coordination more effective;
- Nagyon hatékonyá teszi a koordinációt / Makes coordination highly effective.

A kérdőív elemzése során megállapítottam, hogy a válaszadók közel hatvan százaléka (698 fő) úgy gondolja, hogy a szakértői állomány létrehozása általánosan hatékonyá teszi a koordinációt a tagállamok esetében, tizenhét százalékuk (197 fő) pedig kiemelten hatékolynak értékeli a létrehozás koordinációra gyakorolt hatását. A kérdőívet kitöltők 23%-a (267 fő) úgy ítélte meg, hogy az állandó tagállami szakértői állomány közepesen javítja a koordinációt.

A kérdőíves kutatás eredményeként 547 fő (a válaszadók 47%-a) jelezte, hogy a szakértői állomány működtetése jól kiszámíthatóvá teszi a tervezhetőséget, mindemellett 371 fő válaszadó (29%) egyenesen úgy értékelte, hogy a teljes mértékű kiszámíthatóság tapasztalható. 256 fő (22%) véleménye alapján a tervezhetőség közepes szintű az állomány létrehozásával, míg 31 fő úgy látja, hogy a létrehozás és működtetés kevésbé, vagy egyáltalán nem biztosít kiszámítható tervezhetőséget.





48. sz. ábra: tagállami szakértői állományhoz kapcsolódó koordináció és tervezhetőség mértéke a kérdőívre adott válaszok alapján. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján.

3. Az egységes jelentés (comprehensive report) alkalmazására vonatkozó tapasztalatok:

Szintén kiemelt újítása az új rendszernek az egységes jelentések alkalmazása a korábbi, értékelési szakterületenként történő külön-külön szakértői jelentések helyett. A közös, egységes jelentés alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokat az interjúk segítségével vizsgáltam, az alábbi orientáló kérdés mentén:

- *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben egy adott ország értékelésére egységes és átfogó jelentés készül, szemben az előző rendszerben alkalmazott, értékelési területenként külön készített jelentéssel?*

Az interjúkérdésre adott válaszok alapján következtettem arra, hogy az egységes jelentések rendszere elméleti szinten jelentős előrelépést képvisel, mivel lehetővé teszi egy átfogóbb és koherensebb kép kialakítását az értékelt országok schengeni acquis végrehajtásáról. Ugyanakkor a gyakorlatban az egységes jelentések elkészítése számos kihívással jár. Az interjúvont személyek elmondták, hogy nehézséget okoz a részletek megfelelő szintjének meghatározása, mivel „lényegre törően keveset írni” sokkal összetettebb és nehezebb feladat, mint a területenkénti jelentéseket részletekbe menően elkészíteni.

A Bizottság szerepét a jelentések összeállításában többen kritikusan értékelték, mivel az a tapasztalatok szerint az egységes jelentések nem minden esetben tükrözik azon, ún. horizontális elemeket, melyek az összes, vagy több értékelési területre is kiterjedhetnek.

Tapasztalatként merült fel az is, hogy az átfogó jelentés szerkezete és tartalma gyakran nem kellő igényességgel készült és nincs teljes összhangban az új Scheval rendelettel, valamint az annak alkalmazását elősegítő Schengeni Értékelési Útmutatóval. Többen a 2023-as finnországi és litvániai értékelések példáját említették, amelyek tapasztalatai ezen a téren egyértelműen negatívak voltak és a megújult rendszer további finomhangolását sürgetik.

Egyes válaszok külön hangsúlyozzák az időbeni késedelem problémáját, ami az egységes jelentések tartalmának tényleges értelmét, hozzáadott értékét csökkentheti. Főszabály szerint – vagyis az új Scheval rendelet értelmében – , az értékelési tevékenység lezárását követően legkésőbb négy héten belül a Bizottság országkoordinátora megküldi az értékelt tagállam számára az átfogó értékelési jelentés tervezetét – általában az ajánlások tervezetével együtt – , hogy a tagállam észrevételeket tehessen⁴³². A jelentéstervezettel kapcsolatosan az értékelt tagállamnak a jelentéstervezetről a kézhezvételtől számított két héten belül kell megküldenie észrevételeit – ezen felül, súlyos hiányosság esetén ezek a határidők rövidebbek –. Mindehhez képest, több esetben tapasztalták a megkérdezett szakértők, hogy akár két hónapos késés is felmerült egy-egy átfogó jelentés összeállításában, ami az események rekonstruálását és a következtetések levonását nehezítette.

4. A digitális nyomon követési platform alkalmazására vonatkozó tapasztalatok:

Az új rendszerben hosszútávon az a Bizottság célja, hogy a cselekvési terv benyújtását a Bizottsághoz az ún. 'KOEL SCHEVAL' digitális alkalmazáson keresztül kell elvégezni, az intézkedéseknek ebbe az informatikai eszközbe történő kódolásával. Ezért a félig strukturált interjúk során célzott kérdést tettem fel az új, digitális utánkövetési platform alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokra:

- *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben az értékelések során keletkezett ajánlások végrehajtásának utánkövetésére dedikált elektronikus platform került létrehozásra, szemben az előző rendszerben alkalmazott „e-mail alapú” információmegosztással?*

Az interjúalanyok egyetértettek abban, hogy az új, dedikált elektronikus platform alkalmazása egységesebb és átláthatóbb megoldást kínál, mint a korábbi, e-mail alapú információmegosztás. Az új rendszer elősegíti a feladatok centralizálását, hiszen az összes, az értékelő jelentések

⁴³² A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

elkészítésével, a cselekvési tervek feltöltésével és végrehajtásuk nyomon követésével kapcsolatos lépés egy helyen, a platformon kerül tárolásra. A válaszadók úgy látták, hogy az elektronikus platform segíti az információk gyors és egyszerű megosztását, például a Bizottság kollégái számára lehetővé téve, hogy gyorsan hozzáférjenek a korábbi megállapításokhoz, amelyek eddig manuálisan, e-maileken keresztül történtek.

Ugyanakkor, a válaszok rávilágítottak arra is, hogy az új platform alkalmazása számos esetben még kihívást jelent. Több esetben informatikai jellegű hiányosságok merültek fel és további fejlesztésekre van szükség a jövőben. Felmerült továbbá, hogy a gyakorlatban hogyan lehet hatékonyan használni a platformot, hiszen a megkérdezett szakértők többsége még maga sem rendelkezik elegendő tapasztalattal annak használatában, és nem világos, hogyan kellene alkalmazni a rendszer funkcióit. Egyesek szerint ugyan az e-mail alapú megoldásnál biztosan jobb, hogy minden lépés egy helyen történik, de a felhasználók számára szükség van további tanulásra és tapasztalatgyűjtésre, hogy valóban kihasználhassák a platform teljes potenciálját.

5. Az időszakos értékeléseket kiegészítő tematikus értékelések megítélése az új generációban:

A szakértői tapasztalatokat és a schengeni értékelésekben jártas személyek észrevételeit vizsgáltam a tematikus értékeléseket illetően is. Ennek oka, hogy az új Scheval rendelet mentén működő harmadik generációs schengeni értékelések elindulása óta rendszeresen történnek tematikus értékelések a Bizottság által, holott erre az új Scheval rendelet nem tartalmaz kötelező előírást. A rendelet mindössze azt tartalmazza, hogy „*minden többéves értékelési ciklusban valamennyi tagállamban egy alkalommal időszakos értékelést kell végezni, továbbá adott esetben egy vagy több tematikus értékelést vagy előre be nem jelentett értékelést lehet végrehajtani*”⁴³³.

2023-ban tematikus értékelésre került sor a rendőrségi együttműködés területén, amely a tagállamok bevált gyakorlatait vizsgálta a kábítószer-kereskedelem, különösen a nagy mennyiségű kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem terén⁴³⁴. Ezt követte 2024-ben szintén egy tematikus értékelés a visszatérés területén alkalmazott közös megoldások és innovatív

⁴³³ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁴³⁴ Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2023. COM(2023) 274 final

gyakorlatok feltérképezésére.⁴³⁵ A 2025. évet illetően pedig a Bizottság előrevetítette, hogy ebben az évben három lehetséges tematikus értékelés egyike valósulhat meg: a közös helyzetértékelést támogató információkezelési folyamatok vizsgálata; a személyazonossággal és okmányokkal kapcsolatos csalással kapcsolatos kockázatok leküzdésére szolgáló közös megoldások meghatározása, valamint; az irreguláris migrációval összefüggő biztonsági kockázatok, például embercsempészet és terroristák beszivárgása elleni képességek elemzése.⁴³⁶

Ezért ezen, rendszeres tematikus értékelések megtartásával kapcsolatos trendet illetően a félig strukturált interjúk lefolytatásakor az alábbi kérdést tettem fel:

- *Hogyan látja a tematikus értékelések hozzáadott értékét, szükség van-e ilyen értékelésekre minden évben, ahogyan a jelenlegi gyakorlatban megvalósulni látszik? (az új Scheval rendelet nem teszi kötelezővé a folyamatos tematikus értékeléseket)*

A válaszadó szakértők tapasztalatai alapján az éves tematikus értékelések túlzott terhet rónak a tagállamokra, különösen azokban az esetekben, amikor az adott ország egyébként is időszakos értékelés alatt áll. Kihangsúlyozták, hogy a tematikus értékelések nem feltétlenül nyújtanak gyakorlati hozzáadott értéket, mivel a tagállamok folyamatosan részt vesznek valamilyen szintű schengeni értékelésben (pl. időszakos, előre be nem jelentett, stb). Hozzá tették, hogy a rendszeres jellegű tematikus értékelések nagyfokú terhet rónak a szűkös humánerőforrásra, ami különösen a nemzeti szinten dolgozó szakértők körében jelent komoly problémát. Ezen túlmenően az állandó „megfelelési kényszer” és a bonyolult adminisztratív elvárások általános feszültséget generálnak, a tagállamok érintett hatóságai gyakran nem látják ezeknek az értékeléseknek a konkrét előnyeit.

Az interjúvolt személyek arra is felhívták a figyelmet, hogy az éves gyakoriságú tematikus értékelések (erre a trendre a 2023-2024-es év, valamint az előrevetített 2025. évi program utal) elvonhatják a fókuszot az időszakos értékelésektől, ezáltal nem segítik, hanem hátráltatják a tagállamokat a schengeni szabályok megfelelő végrehajtásában. Kiemelték, hogy a gyakorlat

⁴³⁵ Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2024. COM(2024) 173 final

⁴³⁶ Loc. cit. 434.

sem egységes: nincsen arra definíció külön, hogy mi minősül bevált gyakorlatnak egy tematikus értékelés során.

A válaszadók többsége egyetértett abban, hogy az éves értékelések helyett inkább ritkább, de jól célzott tematikus értékeléseket lenne érdemes végezni, amelyek valóban indokoltak, igazodva a schengeni térségben bekövetkezett aktuális trendekhez és jelenségekhez.

Megállapítottam, hogy az éves tematikus értékelések megvalósítása a tapasztalt szakértők észrevételei alapján jelen formájában több kihívást hordoz, mint amennyi előnyt kínál. Következésképpen, a hatékonyság növelése érdekében hatékonyabb lenne csökkenteni ezek gyakoriságát és a jó gyakorlatok feltárására egyszerűbb, célzottabb módszereket alkalmazni. Emellett érdemesebb lenne a folyamatokat rugalmasabbá tenni, hogy azok jobban igazodjanak a schengeni térség aktuális prioritásaihoz és a tagállami kapacitásokhoz.

6. Az uniós ügynökségek szerepének megítélése új értékelési generációban:

Az uniós ügynökségek⁴³⁷ szerepére külön kitértem mind az angol, mind a magyar nyelvű kérdőívekben. Ahogyan az értekezés III. fejezetében elemeztem és értékeltem, a schengeni értékelések harmadik generációjában megerősített szerep jut az uniós ügynökségeknek. Az új Scheval rendelet hangsúlyozza a szoros együttműködést az uniós szervekkel, és kiemeli az ügynökségek szerepét az értékelési folyamatokban, érzékeltetve, hogy az értékelési és nyomon követési mechanizmus végrehajtása szoros és kölcsönös együttműködést igényel a Bizottság és az uniós szervek, hivatalok és ügynökségek között.⁴³⁸

A vizsgálatnál az ügynökségek általános szerepének általános jellegét figyelembe véve kiválasztottam egy olyan konkrét tevékenységet, amely alapján következtetést vonhatok le az ügynökségek szerepét illetően. A választásom az ügynökségek által az értékelésekhez kapcsolódó kockázatértékelésekre-jelentésekre esett, ugyanis ezek konkrét termékek, melyek befolyást gyakorolhatnak az értékelésekre, illetve azon belül az értékelő szakértők tárgyilagosságára. Az új Scheval rendelet világosan kimondja, hogy a „*Bizottság felkérheti az (...) uniós szerveket, hivatalokat és ügynökségeket, hogy saját megbízatásuknak megfelelően szolgáltatassanak információkat, statisztikai adatokat vagy kockázatelemzéseket (...) a schengeni*

⁴³⁷ Frontex, Alapjogi Ügynökség (FRA), nagyméretű információs rendszerek működtetésével kapcsolatos ügynökség (eu-LISA), valamint Európai Rendőrségi Hivatal (Europol).

⁴³⁸ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

*vívmányok tagállamok általi végrehajtása tekintetében*⁴³⁹ Ezen elem tulajdonképpen hasonló volt az előző generáció működésében is, azonban a jogi rendelkezés ebben az esetben hangsúlyosabban biztosítja a lehetőséget (szemben az előző rendelettel, amely úgy fogalmazott, hogy „a Bizottság adott esetben kockázatelemzést kér a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő, a Frontextől eltérő uniós szervektől”⁴⁴⁰).

A fentiekkel összhangban az alábbi, kérdőívekben foglalt kérdés(ek)e)t tettem fel:

- *B8. A schengeni értékelések részeként az Európai Bizottság felkérhet uniós szerveket, hivatalokat és ügynökségeket, hogy szolgáltatssanak információkat, statisztikai adatokat vagy kockázatelemzéseket annak érdekében, hogy az értékelők jobban megismerjék egy adott ország trendjeit. Hogyan ítéli meg ennek potenciális hatásait az értékelő szakértők tárgyilagosságára? / B8. As part of Schengen evaluations, the European Commission may ask EU bodies, offices and agencies to provide information, statistics or risk analyses to help evaluators better understand the trends in the country being evaluated. How do you assess the potential impact of this on the objectivity of the evaluators?*

A válaszlehetőségek a következők voltak:

- Pozitív hatással bírhat az értékelők munkájára, mivel a további információk hozzájárulhatnak az értékelés tárgyilagosságához és objektivitásához. / It can have a positive impact on the work of evaluators, as the additional information can contribute to the objectivity and objectivity of the evaluation.
- Semleges, mivel az információk hasznosak lehetnek, de nem feltétlenül befolyásolják a szakértők tárgyilagosságát és objektivitását. / Neutral, as the information may be useful but does not necessarily affect the objectivity and objectivity of the experts.
- Negatív hatással bírhat az értékelők munkájára mivel az információk veszélyeztethetik az értékelők tárgyilagosságát és objektivitását. / It may have a negative impact on the evaluators' work as the information may compromise the objectivity and objectivity of the evaluators.
- Nem tudom / I do not know.

⁴³⁹ Loc. cit. 438.

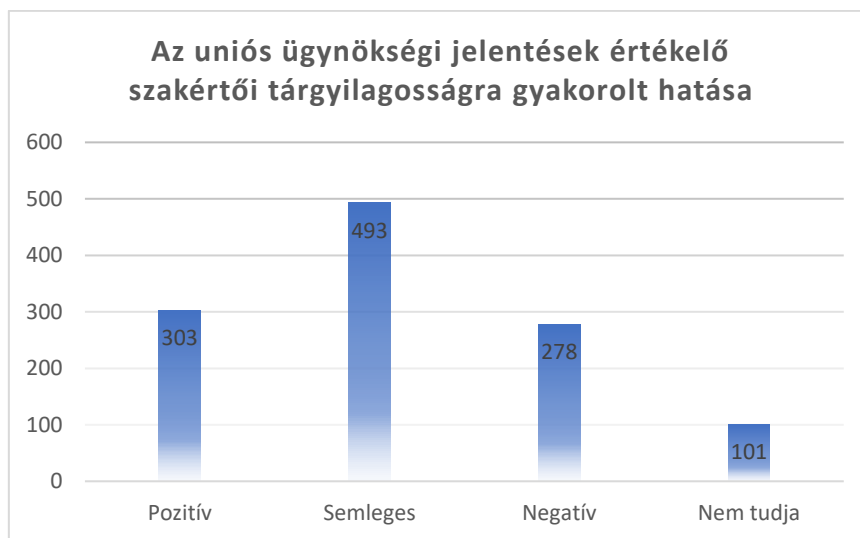
⁴⁴⁰ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

A kérdésre adott válaszok azt mutatják, hogy a válaszadók eltérően ítélik meg az uniós szervektől és ügynökségektől származó információk hatását az értékelő szakértők tárgyilagosságára. Az összesen 1175 válaszadó közül 303 fő (25,8%) vélte úgy, hogy ezek az információk pozitív hatással lehetnek, mivel hozzájárulhatnak az értékelések tárgyilagosságához és objektivitásához.

A legtöbb válaszadó, összesen 493 fő (41,9%), semleges véleményt fogalmazott meg, úgy értékelve, hogy bár ezek az információk hasznosak lehetnek, nem feltétlenül befolyásolják érdemben a szakértők objektív hozzáállását. Ez az arány azt mutatja, hogy a válaszadók közel fele szerint ügynökségektől származó, schengeni értékelésekhez kapcsolódó kockázatelemzések és kimutatások szerepe inkább támogató jellegű és nem jelent közvetlen hatást az értékelési folyamat objektivitására.

A válaszadók 23,7%-a (278 fő) szerint azonban ezek az információk negatív hatással lehetnek, mivel veszélyeztethetik a szakértők tárgyilagosságát. Mindez arra utal, hogy a válaszadók közel egynegyede az ügynökségektől származó információk potenciális torzító hatásától tart.

További 101 fő (8,6%) nem tudott állást foglalni, ami a téma komplexitását, illetve a megfelelő információk hiányát jelezheti a válaszadók körében.



49. sz. ábra: az uniós ügynökségi jelentések értékelő szakértői tárgyilagosságra gyakorolt hatása a megkérdezettek szerint. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján

Az adatok elemzése alapján megállapítható, hogy az uniós szervektől származó információk beillesztése a schengeni értékelések folyamatába megosztó kérdés. Az adatok alapján a válaszadók 67,7%-a (pozitív és semleges válaszok összesen) nem látja kockázatosnak az információk felhasználását, és inkább azok hasznosságát hangsúlyozza.

Ugyanakkor a negatív vélemények (23,7%) és a bizonytalan válaszok (8,6%) utalnak arra, hogy az információk objektivitása és forrása kritikus tényezők. Az információk túlzott mértékű felhasználása vagy a tagállami helyzet ügynökségi szemmel történő esetleges szubjektív értelmezése torzíthatja az értékelők ítéletét, ami hosszú távon alááshatja a schengeni értékelések megbízhatóságát.

4.2.2. Egy ország szemszögéből az értékeléseket befolyásoló tényezők

A kutatás hazai stratégiai fejlesztési irányaihoz kapcsolódóan, a kérdőívekben megfogalmazott kérdések egyike segítségével arra törekedtem választ találni, hogy melyek azok a fő tényezők, amelyek leginkább befolyásolhatják egy ország időszakos schengeni értékelésének megfelelőségét. A kérdést azért tartottam fontosnak nemzetközi viszonylatban (tehát a tagállamok között is) feltenni, mert ennek segítségével hasznos következtetések vonhatók le a hazai fejlesztésre, felkészültségre, helyzettudatosságra vonatkozóan is. A kérdőívben alkalmazott kérdés a következő volt (több megadható válaszlehetőség biztosításával):

- *B2. Ön szerint melyek azok a fő tényezők, amelyek leginkább befolyásolhatják egy ország időszakos schengeni értékelésének megfelelőségét? A kérdésre több válaszlehetőség is megjelölhető. / B2. What do you think are the main factors that can most influence the compliance of a country's periodic Schengen evaluation?*

Válaszlehetőségként mind a magyar, mind az angol változatban az alábbi kategóriákat jelölhették meg a válaszadók (egyszerre több válasz megadásának lehetőségével):

- Szakmai megfelelés (schengeni szabályok megfelelő gyakorlati végrehajtása az adott szakpolitikai területen ((pl. határellenőrzés Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex szerinti végrehajtása és a Kódexben foglalt kritériumok maradéktalan betartása)), az EBCG rendelet szerinti nemzeti mechanizmusok megfelelő működtetése stb.) / Professional compliance (adequate practical implementation of Schengen rules in the relevant policy area (e.g., border control in accordance with the Schengen Border Code and full adherence to the criteria outlined in the Code), proper operation of national mechanisms in accordance with the EBCG regulation, etc.);
- Kommunikáció és idegennyelv-ismeret (pl. értékelői munkanyelv ((jellemzően angol)) megfelelő ismerete és alkalmazása az értékelt oldal részéről) / Communication and language skills (e.g., proficiency and application of the evaluation working language (typically English) on the part of the assessed entity)

- Aktuális uniós szabályzatok, változások, aktualitások ismerete / Knowledge of current EU regulations, changes, and updates;
- Protokolláris és logisztikai körülmények (pl. értékelő delegáció megfelelő színvonalú fogadása, megbeszélte menetrend megfelelő betartása a „fogadó” oldal részéről stb.) / Protocol and logistical considerations (e.g., proper reception of the evaluating delegation, adherence to the agreed-upon schedule on the part of the receiving entity, etc.)
- Egyéb / Other (a válaszadó szabadon fogalmazhatta meg észrevételét). /

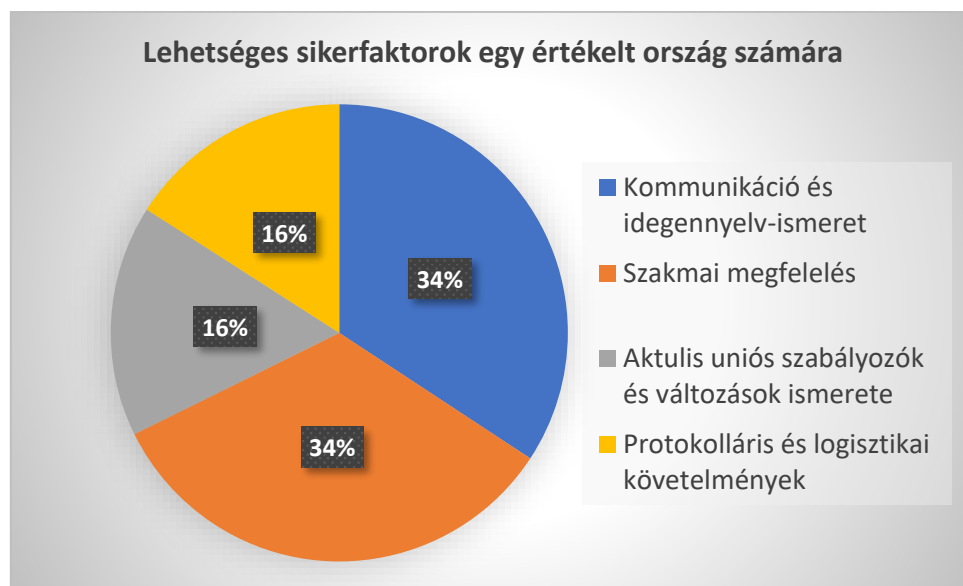
A válaszadók 94,26%-a (1092 fő) a kommunikáció és idegennyelv-ismeret fontosságát emelték ki, hiszen az angol, mint munkanyelv magas szintű ismerete kulcsfontosságú az értékelők és az értékelt ország közötti hatékony együttműködés érdekében. Ez nemcsak az információcsere gördülékenységét biztosítja, hanem a félreértések elkerülését is elősegíti, így közvetlenül hozzájárulhat az értékelések tárgyilagosságához és pontosságához, végső soron az értékelt ország egy megfelelő nyelvtudással „felvértezve” a szakmai kompetenciáját megfelelően interpretálhatja az értékelők irányába.

A szakmai megfelelés szorosan követi (1066 fő, a válaszadók 92%-a) a kommunikáció jelentőségét a válaszok alapján. A válaszadók hangsúlyozták, hogy a szakmai felkészültség közvetlenül meghatározza az értékelések eredményességét, mivel ezek a technikai-szakmai alapok biztosítják az értékelési folyamat megbízhatóságát. Mindez nem meglepő, hiszen végső soron a schengeni értékelések fő célja az, hogy a tagállamok megfelelően betartsák a schengeni kötelezettségekből eredő szabályokat.

Az aktuális uniós szabályzatok és változások ismerete esetében, a válaszok alapján (522 fő, 45%) szintén jelentős szerepet játszik, bár kevésbé hangsúlyos, mint az előző két tényező. Az értékelési folyamat során elengedhetetlen az aktuális jogszabályok naprakész ismerete, különösen a folyamatosan változó európai szabályozási környezetben, azonban kifejezetten a végrehajtásban nem szabad alapkövetelménynek lennie valamennyi, schengen acquis-beli szabályozó átfogó és horizontális ismeretnek, sokkal inkább az adott területen végzett tevékenységhez kapcsolódó közvetlen szabályokat kell a lehető legpontosabban ismerni és annak alapján végezni a végrehajtó tevékenységet.

A protokolláris és logisztikai körülmények megfelelő biztosításának szükségességét, habár a válaszadók mindössze 43%-a (508 fő) ítélte meg szükségesnek, azonban nem elhanyagolandó annak fényében, hogy sem az új Scheval rendelet, sem a mechanizmus egyetlen komponense

sem kötelezi arra a tagállamokat, hogy fordítsanak külön hangsúlyt ezen tényezőre. Megvizsgálva ezen tényezőt, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Schengeni Értékelési Útmutató legújabb változata⁴⁴¹ tartalmazza, hogy a kiszámíthatóság, valamint a szükséges logisztikai előkészületekhez szükséges elegendő idő biztosítása érdekében az értékelő látogatás helyszínei legalább 12 héttel a látogatás előtt meghatározásra kerülnek (a részletes programot ezután a Bizottság és az érintett tagállam szoros együttműködésben fokozatosan dolgozza ki és véglegesíti).



50. sz. ábra: egy értékelt ország sikerességét befolyásoló tényezők a kérdőíves válaszok alapján. A szerző saját szerkesztése, a válaszadók visszajelzése alapján.

Az eredményekből egyértelműen megállapítható, hogy a sikeres schengeni értékelésekhez integrált megközelítés szükséges, amely egyszerre fókuszál a szakmai, nyelvi és logisztikai tényezőkre is. Az értékelések sikeressége érdekében az országoknak – így Magyarországnak is – nemcsak szakmailag, hanem nyelvi és szervezési szempontból is felkészülteknek kell lenniük és a felkészültség területén integrált megközelítést⁴⁴² kell alkalmazniuk.

4.2.3. Hazai szintű integrált működési ökoszisztéma szükségessége

A 4. sz. hipotézisemmel összhangban, ezen a vizsgálati területen mind a magyar nyelvű kérdőíves kutatásban, mind a félig strukturált interjúk során választ kerestem arra, hogy az

⁴⁴¹ Schengen Evaluation Guide 2023.

⁴⁴² Vájlok László és Vedó Attila (2024): „Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben”. Magyar Rendészet 23 (4):203-19. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.11>. pp. 216

érintett hazai szakmai közösség szükségét érzi-e egy új hazai, schengeni értékelésekkel kapcsolatos koordinációs ökoszisztéma létrehozásának.

A magyar nyelvű kérdőívek során a vizsgált kérdéskör esetében az alábbi kérdést tettem fel a megkérdezetteknek:

- *C3. Ön szerint hozzájárulna a hazai schengeni értékelések sikeréhez, ha létezne egy olyan önálló hazai kézikönyv, amely minden, az általános értékelésekkel kapcsolatos aktualizált információt (pl. folyamatleírásokat, szabályozók listáját, stb.) és szakmai protokolláris tudnivalót (pl. megfelelő kommunikáció az értékelőkkel) érthető módon tartalmazna a fogadó ország teljes állománya részére?*

A fenti kérdésre az alábbi válaszlehetőségeket határoztam meg:

- egyáltalán nem járulna hozzá;
- inkább nem járulna hozzá;
- nem okozna változást;
- inkább hozzájárulna;
- teljes mértékben hozzájárulna.

A kérdőív válaszainak elemzése során egyértelműen megállapítottam, hogy a válaszadók túlnyomó többsége támogatná egy önálló hazai schengeni kézikönyv létrehozását a jövőben. A válaszok azt mutatják, hogy a 609 magyar válaszadóból összesen 517 fő (85%) véli úgy, hogy egy ilyen kézikönyv inkább vagy teljes mértékben hozzájárulna a hazai schengeni értékelések sikeréhez. Ezzel szemben mindössze 4 válaszadó (0,7%) gondolta úgy, hogy egyáltalán nem, illetve inkább nem lenne hasznos, míg 88 fő (14,3%) szerint egy ilyen kézikönyv nem hozna jelentős változást.

A félig strukturált interjúk során az alábbi orientáló kérdést tettem fel az interjúvolt személyek részére:

- *Hogyan látja annak hozzáadott értékét, ha létezne a jövőben egy hazai szintű módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma (információ-áramlás rendje, kommunikációs hálózat, minden érintett hatóság feladata, feladatköre, feladatrendszere) a megújult schengeni értékelésekhez?*⁴⁴³

⁴⁴³ A kérdést a 12 interjúvolt személy közül 10 fő részére tettem fel, tekintettel, hogy 2 fő nem nemzeti szinten érintett a schengeni értékelésekben, hanem az Európai Bizottság tagjaiként a Bizottság koordinációs oldaláról

A válaszadó interjúalanyok megerősítették, hogy a hazai szintű módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma esetleges létrehozása jelentős hozzáadott értékkel bírna a megújult schengeni értékelések támogatása szempontjából.

A szakértők kihangsúlyozták, hogy jelenleg számos nemzeti szintű koordinációs hiányosság tapasztalható a schengeni értékeléseket illetően, különösen a hazánkat érintő értékelési folyamatok során. Az ilyen hiányosságok nemcsak a 2019-es magyar ellenőrzések kapcsán voltak tapasztalhatók, hanem a 2024-es értékelésekre történő felkészülés⁴⁴⁴ során is.

Az interjúkból azt a következtetést is levontam, hogy a schengeni értékelések jelenlegi keretrendszerében a folyamatos ellenőrzések – s beleértve a be nem jelentett, tematikus vagy visszatérő értékeléseket is – olyan működési mechanizmusokat igényelnek, amelyek biztosítják az átláthatóságot és a hatékony végrehajtást nemzeti szinten. Ehhez elengedhetetlen a megfelelően kijelölt koordinátorok és az új szabályozásokhoz igazított nemzeti egység, hosszútávon akár egy önálló, ezen tevékenységek végrehajtására alkalmas szervezeti egység létrehozása.

Az interjúkból konzekvenciaként vonható le, hogy a jelenleg tapasztalt, egyes szervezeteknél felmerülő fluktuáció jelentős is akadályt jelent a szakmai tapasztalatok hosszú távú megtartásában és átadásában. A fluktuáció vizsgálata egyáltalán nem tárgya értekezésemnek, azonban szükséges itt megemlíteni, hogy például a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény⁴⁴⁵ hatálya alá tartozó Rendőrség (mely több területen is aktívan érintett a schengeni értékelési rendszerben) indokolt és kell is a fluktuáció kérdéséről, okairól és a szervezeti egységek közötti kommunikációról⁴⁴⁶ kutatásokat végezni.

A válaszadók kihangsúlyozták, hogy egy, a schengeni értékelésekhez szorosan kapcsolódó, egységes, koordinációs dokumentáció létrehozása elősegítené a folyamatok áttekinthetőségét és a feladatok hatékonyabb elosztását, valamint hozzájárulna az adott szervezetbe újonnan belépők „tisztánlításához”. Az ilyen dokumentum nemcsak a szerepek és felelősségek tisztázását tenné lehetővé, hanem megkönnyítené a hatóságok közötti együttműködést is.

rendelkeznek tapasztalatokkal az értékeléseket illetően, következésképpen a hazai fejlesztésekre vonatkozóan irreleváns lenne a véleményük.

⁴⁴⁴ A kutatás idejekor Magyarország 2024. évi időszakos schengeni értékelésére történő felkészülés zajlott.

⁴⁴⁵ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról

⁴⁴⁶ Bajnok, A., and Bánkuti, A. A. 2023. "A munkaerőmegtartás kihívásai és lehetőségei a rendvédelmi szerveknél." *Belügyi Szemle* 71, no. 2: 181–199. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.1>.

A schengeni értékelési mechanizmus elvárásai, amelyek a nemzeti ellenőrzések, önértékelések alkalmazását is szorgalmazzák, szintén indokoltta tehetik egy ilyen kézikönyv és működési ökoszisztéma bevezetését. A válaszadók szerint egy jól kidolgozott módszertani dokumentum nemcsak a nemzeti, hanem a nemzetközi szinten is példát mutathatna az egységes és következetes gyakorlatok kialakításában.

A válaszok alapján az is egyértelmű, hogy a módszertani kézikönyv és az átfogó működési ökoszisztéma nem csupán a jelenlegi hiányosságokat orvosolná, hanem hosszú távon hozzájárulna a schengeni értékelések minőségének és eredményességének javításához.

4.2.4. További tudományos kutatások szükségessége

A magyar nyelvű kérdőívek segítségével, összesen 609 fő válaszadó bevonásával vizsgáltam annak szükségességét, hogy a szakmai és tudományos szegmensen belül több figyelem irányuljon a schengeni értékelési rendszer aktuális kérdéseire és fejleményeire, például dedikált rovatok és különkiadások, valamint szakmai beszámolók révén. Céлом az volt, hogy azonosítsam a tudományos közösség és a szakértők álláspontját a schengeni értékelési mechanizmusok relevanciájáról, valamint azok mélyebb elemzésének és kommunikációjának szükségességéről a hazai tudományos diskurzusban.

A magyar nyelvű kérdőívekben, a vizsgált kérdéskör esetében az alábbi kérdést tettem fel a megkérdezetteknek:

- *C4. Milyen mértékben tartja szükségesnek, hogy a szakmai és tudományos szegmensen belül több figyelem irányuljon a schengeni értékelési rendszer aktuális kérdéseire és fejleményeire, például dedikált rovatok és különkiadások, szakmai beszámolók révén?*

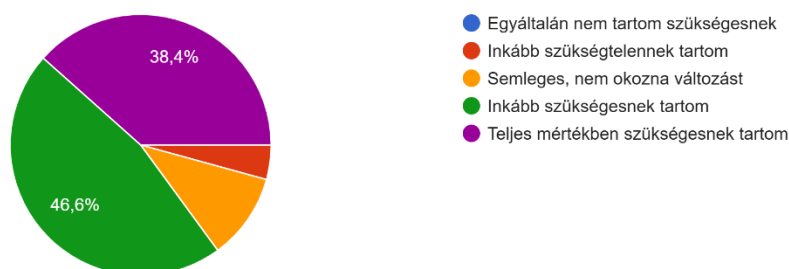
A válaszlehetőségek az alábbiak voltak:

- Egyáltalán nem tartom szükségesnek;
- Inkább szükségtelennek tartom;
- Semleges, nem okozna változást;
- Inkább szükségesnek tartom;
- Teljes mértékben szükségesnek tartom.

A kutatás eredményeként az összesen 609 fő hazai válaszadó 85%-a (518 fő) inkább vagy teljes mértékben szükségesnek tartja, hogy a jövőben nagyobb fókusz kerüljön a tudományos életben

a schengeni értékelések témakörére, míg 15%-a (91 fő) semlegesnek vagy szükségtelennek jelölte meg az esetleges további kutatásokat. Ezen eredmény, véleményem szerint arra utal, hogy a válaszadók jelentős többsége fontosnak tartja a schengeni értékelési rendszerrel kapcsolatos kérdések mélyebb tudományos vizsgálatát és a témában való aktívabb kommunikációt.

C4. Milyen mértékben tartja szükségesnek, hogy a szakmai és tudományos szegmensen belül több figyelem irányuljon a schengeni értékelési rendsz...atok és különkiadások, szakmai beszámolók révén?
609 válasz



51. sz. ábra: a schengeni értékelési rendszerrel kapcsolatos tudományos figyelem szerepének vizsgálati eredményei a kérdőívekben. A szerző saját szerkesztése, a válaszadók visszajelzése alapján.

A kutatás során alkalmazott kérdőíves módszer lehetővé tette, hogy a válaszadók különböző szakmai háttérű (pl. jogi, közigazgatási, nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó) szakemberek és kutatók köréből kerüljenek ki, így a kapott eredmények szélesebb perspektívát tükröznek. A válaszok elemzése során arra az eredményre jutottam, hogy a schengeni értékelési rendszerrel kapcsolatos tudományos figyelem növelése különösen azok körében releváns, akik közvetlenül érintettek a schengeni térség működésében, például határigazgatási vagy migrációs kérdésekben dolgozó szakemberek.

A fenti eredmény azt támasztja alá, hogy a szakmai közösség túlnyomó többsége támogatja a schengeni értékelési rendszer alaposabb vizsgálatát és a kapcsolódó tudományos diskurzus bővítését, ami a jövőbeni kutatások és publikációk számára releváns és szükséges irányvonalat jelöl ki. Értékelésem szerint ezzel igény mutatkozott arra, hogy a kutatók és a szakemberek túllépjenek az „ami működik” típusú konkrét tanulmányok felsorolásán⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ Lum, Cynthia, Christopher S. Koper, and Cody W. Telep. 2011. "The Evidence-Based Policing Matrix." *Journal of Experimental Criminology* 7: 3–26. <https://doi.org/10.1007/s11292-010-9108-2>, pp. 20.

A részkutatás eredményei alapján azt a javaslatot fogalmazom meg, hogy a jövőben a tudományos és szakmai fórumokon nagyobb hangsúlyt kapjon a schengeni értékelési rendszerrel kapcsolatos kutatások támogatása, valamint a témával foglalkozó publikációk és szakmai események számának növelése. Ez nemcsak a tudományos diskurzus gazdagítását szolgálná, hanem hozzájárulhatna a schengeni térség működésének hatékonyabb megértéséhez és fejlesztéséhez is. A válaszadók által kiemelt dedikált rovatok és különkiadások létrehozása egyértelműen elősegítené a témával kapcsolatos információáramlást és a szakértői párbeszédet, különösen a hazai kontextusban.

4.2.5. A Schengeni Bizottság és a schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport működése

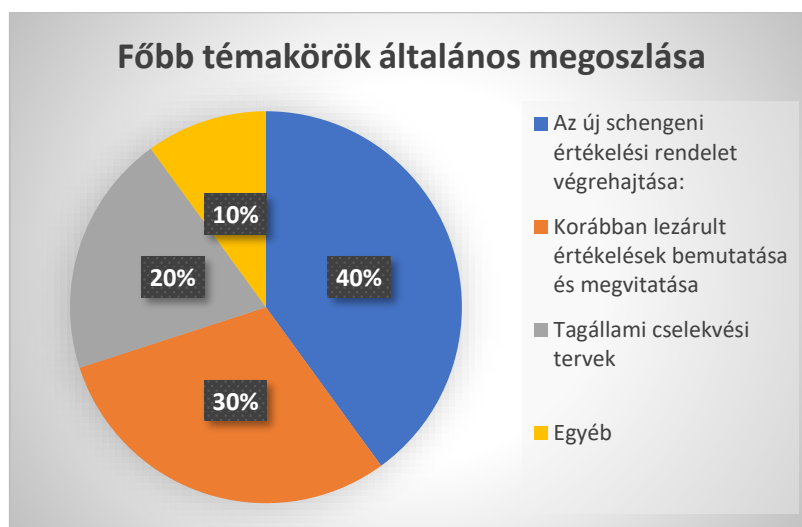
A megfigyelés idején, az előzetesen kidolgozott megfigyelési terv alapján a fejezet korábbi részében is említett négy szempont (1. koordinációs mechanizmusok és kommunikáció; 2. tervezés-szervezés; 3. szerepkörök és felelősségek; 4. döntéshozatali eljárások) mentén rögzítettem tapasztalataimat.

A Schengeni Bizottság ülései minden esetben az Európai Bizottság Schengeni Irányításáért felelős Egységének vezetője által kerülnek összehívásra. Ezen egység az Európai Bizottság Migrációs és Belügyi Igazgatóság schengeni és belső biztonságért felelős főigazgató-helyettese alá tartozó "Schengen, határok és vízumok" egyik részcsoportha. Az ülések előkészítése és koordinációja egy elektronikus bizottsági felületen (Advanced Gateway for meetings) keresztül történik, amely lehetővé teszi a meghívott szakértők számára a hatékony információcserét is. A meghívók kézhezvétele után az ülések előzetes strukturált napirendje kerül kidolgozásra. A Schengeni Bizottság alapvető munkanyelve az angol, ezért valamennyi ülés angol nyelven zajlik, tolmácsolás nem elérhető.

A Schengeni Bizottság ülésein számos célzott schengeni típusú témakör kerül megvitatásra és elemzésre, beleértve a schengeni értékelési jelentések tervezeteit, a Bizottság által kidolgozott, schengeni elemzések és helyzetképek (pl. schengeni barométer, schengeni helyzetmutatók, schengeni jelentések) bemutatását és megvitatását, valamint a módszertanok kidolgozását is. Példának okáért, a 2023. szeptembere és 2024. májusa között zajló ülések legfontosabb napirendi pontjai az alábbiakat érintették:

- az új schengeni értékelési rendelet végrehajtása, ezen belül:

- a folyamatban lévő és jövőbeli értékelési és nyomon követési tevékenységek aktualizálása;
- az első, az új rendelet szerint meghatározott egységes értékelő jelentésekkel kapcsolatos tanulságok és a további fejlesztést igénylő területek megvitatása;
- a schengeni értékelő szakértők képzésére vonatkozó stratégia kialakítása;
- az elektronikus nyomon követési platform (KOEL-Scheval Tool) működtetése
- korábban lezárult értékelési jelentések bemutatása és megvitatása;
- korábban lezárult értékelésekből adódó tagállami cselekvési tervek bemutatása és megvitatása.



52. sz. ábra: a Schengeni Bizottság ülésein tárgyalt főbb témakörök megoszlása 2023. szeptember eleje – 2024. május vége között. Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Az üléseken résztvevő szakértők és delegáltak a tagállamokból érkeznek, őket segítik – szükség esetén – tagállamok Európai Unió Melletti Állandó Képviselőin állomásozó szakdiplomataik.

Az üléseket követően minden esetben jegyzőkönyv készül⁴⁴⁸, amely a megvitatott témákat, döntéseket és észrevételeket rögzíti. A jegyzőkönyv alapján lehetőség van a későbbi munkafolyamatokhoz való visszatérésre és az esetleges módosításokra. A tagállamok minden esetben tehetnek észrevételeket a jegyzőkönyvhöz, ami lehetőséget biztosít a jegyzőkönyv esetleges részleges módosítására. Ezen lehetőség alkalmazását a tagállamok részéről több esetben is tapasztaltam.

⁴⁴⁸ “Minutes of the meeting of the Schengen Committee on __ / __ / ____”

A schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoport a Tanács bel- és igazságügyi formációjának egyik fontos előkészítő szerve, amely szigorú eljárási szabályok⁴⁴⁹ szerint működik. A munkacsoport a Tanácson belüli, schengeni ügyekkel kapcsolatos döntéshozatali folyamat első lépcsőfoka. Ugyanis amennyiben az ügy fajsúlya megkívánja (például, ha a cél, hogy miniszteri egyetértés alapján közös határozat születhessen), akkor a munkacsoport vitáit követően az adott ügy az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper)⁴⁵⁰ elé kerül, ahol már konkrét szakpolitikai/politikai vitára is sor kerülhet. Ha a Coreper jóváhagyja az adott témakört, akkor az ügy tovább terjeszthető a Tanács kompetens formációjának (schengeni ügyek esetén a bel- és igazságügyi formáció) ülésére, ahol a tagállami miniszterek megvitatják és/vagy jóváhagyják az adott témakört. Példának okáért, a Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT) keretében a Schengeni Tanács formáció, 2023. októberi, luxemburgi ülésén „*megvitatta, hogyan lehetne fellépni a határokon átnyúló bűnözés, különösen a migráncsempészség ellen*”⁴⁵¹. Mindezt az előzte meg, hogy ezen ülést megelőzően mind a schengeni kérdésekkel foglalkozó munkacsoport, mind a Coreper II. számú formációja⁴⁵² napirendjén szerepelt ezen pont és végül eljutott abba a fázisba, hogy a miniszteri szintre kerüljön. Mindazonáltal az új schengeni értékelési rendelet megszületése és elfogadása is hasonlóképpen történt, erről részletesen az előző fejezetben foglalkoztam.

Az éppen aktuális uniós tanácsi elnökség feladata, a Tanács Főtitkársága (GSC, General Secretariat of the Council) segítségével, hogy minden munkacsoporti ülés napirendjét elkészítse. Az üléseket közvetlenül megelőzendő, általában egy tájékoztató egyeztetésre kerül sor az elnökség és a kompetens főtitkársági tisztviselők között. Ezen tájékoztatókra az Európai Bizottság kompetens képviselője is meghívást kaphat. Az elnökség felelős a tájékoztatók megszervezéséért, a Főtitkársággal közösen.

Az elnökség jóváhagyásával a Főtitkárság kiadja a munkacsoport üléséhez kapcsolódó értesítését és a napirendet, valamint minden olyan dokumentumot/tervezetet, amely valamely napirendi pont tárgyát fogja képezni. Tapasztalataim alapján ezen írásos anyagokat általában legalább egy héttel az adott ülés előtt küldik ki, elkerülve, hogy a nemzeti delegációk ne

⁴⁴⁹ Council of the European Union: General Secretariat of the Council, Comments on the Council's Rules of Procedure, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2860/682589>

⁴⁵⁰ Az Európai Unió Tanácsának munkáját segítő, illetve azt előkészítő testület, melynek tagjai az Európai Unió tagállamainak brüsszeli nagykövetei.

⁴⁵¹ Bel- és Igazságügyi Tanács, 19-20 október 2023. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2023/10/19-20/> Letöltés ideje: 2024. június 10.

⁴⁵² A Coreper II. az alábbi négy tanácsi formáció munkáját készíti elő: Gazdasági és Pénzügyi Tanács; Külügyek Tanácsa; Általános Ügyek Tanácsa; Bel- és Igazságügyi Tanács

tudjanak megfelelő tagállami álláspontot kialakítani (az utolsó pillanatban történő információmegosztás miatt).

Előfordulhat, hogy az Európai Parlamenttel tervezett ülések időpontjait is figyelembe kell venni. Az elnökségnek gondoskodnia kell arról, hogy ezek az ülések időben legyenek megszervezve, így elkerülhetők az időpontütközések és biztosítható a hatékony munkavégzés. Az elnökség tehát alapvető szerepet játszik abban, hogy a munkacsoportok, így a schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport is zökkenőmentesen és hatékonyan működjön.

Mind a Schengeni Bizottság, mind a schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoport és a kapcsolódó döntéshozatali folyamatok megfigyelése során egyértelművé vált, hogy az informalitás és a jó kapcsolatok ápolása jelentős szerepet játszanak a hatékony döntéshozatalban. A hivatalos fórumok (pl. ülések, formális találkozók) mellett a személyes kapcsolatok és az informális találkozók is kritikus fontosságúak. Ezek az informális kapcsolatok elősegítik a bizalom kiépítését, a közös érdekek azonosítását és a kompromisszumok elérését, amelyek nélkülözhetetlenek a schengeni együttműködésben, így a schengeni értékelések működtetésében is. Mindezzel összefüggésben, teljes mértékben egyetértek, hogy *„az uniós döntéshozatal egészét átszövi ugyanis az informális egyeztetések sorozata”*⁴⁵³.

A nemzeti delegációk és a Schengeni Bizottság vezetése, valamint a tanácsi munkacsoport éppen aktuális elnöksége közötti jó kapcsolatok lehetővé teszik a gördülékeny kommunikációt és a hatékony együttműködést. Az elnökség szerepe különösen fontos, mivel koordinálja és elvégzi az előkészítő munkát, valamint biztosítja, hogy minden résztvevő naprakész információkkal rendelkezzen a tárgyalások során. Az informális megbeszélések és tájékoztatók segítik az elnökséget abban, hogy megértse a tagállamok álláspontjait és szükségleteit, ami hozzájárul a konszenzus eléréséhez. Emellett ki kell emelni a Tanács Főtitkárságának szerepét is, ugyanis több esetben is igazolódott számomra, hogy sok esetben a Főtitkárság olyan befolyást is gyakorolhat az elnökségre, amely túlmutat a hagyományos koordinációs és támogató szerepkörén.⁴⁵⁴

⁴⁵³ Koller Boglárka, Varga András: Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében. In: Ördögh, Tibor (szerk.) Az Európai Unió szakpolitikai rendszere Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó (2022) 620 p. pp. 13-38. , 26 p.

⁴⁵⁴ Gilloz, O. (2023). The Empowerment of the General Secretariat of the Council: A Growing Challenge for Rotating Presidencies?. In: Costa, O., Van Hecke, S. (eds) The EU Political System After the 2019 European Elections. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-12338-2_13

A schengeni ügyekben az érdekérvényesítés terén számos diplomáciailag erős és hatékony ország kiemelkedően teljesít. Franciaország példája különösen figyelemre méltó. Franciaország a diplomáciai színtéren mindig is jelentős befolyással bírt, és ezt a befolyást hatékonyan érvényesíti a schengeni ügyekben is. Erre jó példa a 2022 első félévében lezajlott francia elnökség ideje, amikor is Emmanuel Macron, Franciaország elnöke, beszédet tartott a Bel- és Igazságügyi Tanács informális (lille-i) ülésén, amikor is a tagállamok biztonsági kérdésekben való fellépésének jobb koordinálása érdekében a „Schengeni Tanács” átalakítását szorgalmazta.⁴⁵⁵ Ezen esemény is többek között rávilágított arra, hogy Franciaország milyen aktív szerepet vállal a schengeni térség jövőjének alakításában, és hogyan használja diplomáciai erejét a közös célok elérésére.

A schengeni értékelések és a hozzájuk kapcsolódó egyéb ügyek és termékek (mint például a Schengeni Barométer és a schengeni helyzetmutatók), a schengeni értékelések eredményei és a kapcsolódó adatok egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a belügyminiszteri vitákban, mivel segítenek a politikai döntéshozók számára megalapozott döntéseket hozni. A megfigyelt időszakban, 2023. októberben Ylva Johansson belügyi biztos előadást tartott a belügyminisztereknek az akkor éppen aktuális Schengeni Barométról, valamint a belügyminiszterek megvitatták a schengeni térség helyzetét is⁴⁵⁶. 2024. márciusában szintén hasonló eszmecserére került sor – beleértve a bizottsági helyzetbemutatót –. Azonban ezen az alkalmon a Tanács ajánlást⁴⁵⁷ fogadott el a tagállamok kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemre irányuló képességeinek legjobb gyakorlatainak végrehajtásáról is⁴⁵⁸. A miniszterek által elfogadott ajánlás a Bizottság és a tagállamok szakértői által 2023-ban elvégzett tematikus schengeni értékelés alapján készült, amely a rendőrségi együttműködés, a határigazgatás és a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemmel kapcsolatos informatikai rendszerek terén a nemzeti képességeket vizsgálta.

⁴⁵⁵ Sept ans après son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron appelle à une Europe de “puissance”, “prospérité” et “humanisme”. Forrás: <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/sept-ans-apres-son-discours-de-la-sorbonne-emmanuel-macron-appelle-a-une-europe-de-puissance-prosperte-et-humanisme/> Letöltés ideje: 2023. június 10.

⁴⁵⁶ Justice and Home Affairs Council looks at more efficient returns: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/justice-and-home-affairs-council-looks-more-efficient-returns-2023-10-20_en Letöltés ideje: 2024.11.21.

⁴⁵⁷ Council Implementing Decision setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union. 7301/24

⁴⁵⁸ Justice and Home Affairs Council, 4-5 March 2024: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2024/03/04-05/> Letöltés ideje: 2024.11.21.

4.3. Összefoglalás és következtetések

A negyedik fejezetben a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus második és harmadik generációja közötti átalakulás sajátosságait és gyakorlati tapasztalatait vizsgáltam. Kutatásom középpontjában empirikus adatok (félleg strukturált interjúk, kérdőívek és megfigyelés) álltak, amelyek alapján következtetéseket vontam le a megújult mechanizmus működésének hatékonyságáról, valamint a magyarországi nemzeti koordináció fejlesztési irányairól.

Álláspontom szerint a mechanizmus generációváltása alapvetően indokolt és szükségszerű volt, mivel a szakértői tapasztalatok egyértelműen igazolták az előző rendszer eredménytelenségét és működésképtelenségét. Meggyőződésem, hogy a 2014–2019 közötti időszakot jellemző szakmai inkompetencia, fragmentált jelentések, túlzott adminisztratív terhek és az ajánlások elavulása miatt a mechanizmus elvesztette hozzáadott értékét a schengeni vívmányok megfelelő végrehajtásának ellenőrzésében.

Kutatásom egyik fontos megállapítása, a tagállami szakértői állomány (pool of experts) létrehozása a válaszadók többsége szerint javítja a koordinációt és a tervezhetőséget (77% feletti támogatás). Ezzel szemben a gyakorlati tapasztalatok rávilágítottak olyan hátrányokra, mint a tematikus értékelések túlzott terhe a tagállamokra, a vegyes szakértői csoportok (mixed groups) kudarcai és az egységes jelentések elkészítésének lassúsága, ami csökkenti azok relevanciáját.

Igazoltnak látom a H4 hipotézist, amely szerint az egységesített, stratégiai szintű koordinációs ökoszisztémát megalapozó irányadó, dokumentumok megléte érdemben növelheti Magyarország schengeni megfelelésének hatékonyságát. Elemzésem szerint az értékelt ország szempontjából sikeres értékelések alapvető kulcsa a szakmai megfelelés és a nyelvi/kommunikációs készségek integrált alkalmazása (a válaszadók 92-94%-a kiemelte). A kutatás eredményei alátámasztják, hogy a hazai szakmai közösség túlnyomó többsége (85%) támogatja egy önálló nemzeti módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma létrehozását, ami elengedhetetlen a koordinációs hiányosságok orvoslásához és a hosszú távú felkészültség biztosításához. Végezetül, a szakmai és tudományos figyelem növelésének szükségességét (85% támogatás) is alátámasztja a hazai adatok elemzés

5. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEGZÉSE

Értekezésem első fejezetében **feltártam és rendszereztem** a schengeni együttműködés történeti és elméleti kereteit, **bemutattva** a térség kialakulásának evolúcióját a gazdasági integrációs gyökerektől a Schengeni Megállapodáson (1985) és a SVE hatálybalépésén (1995) keresztül. **Elemeztem** a schengeni vívmányok uniós jogba történő integrálódásának folyamatát Amszterdami Szerződéssel (1999). Ezen az alapon **feltártam és értékeltem** a schengeni értékelési rendszer (Scheval) kialakulását, amely az 1998-ban létrehozott Állandó Bizottságtól eredeztethető – ezzel elindítva a schengeni értékelések első generációját –, majd bemutattam az 1053/2013/EU rendelettel szabályozott második generációs Scheval létrejöttéig tartó fejlődésívét. **Kritikai elemzést adtam** az első komplex uniós mechanizmus működésképtelenségének korai jeleiről, valamint **azonosítottam** a reformot előkészítő alapvető hiányosságokról.

A második fejezetben a Scheval reformjának szakpolitikai és intézményi előzményeit vizsgáltam, különös tekintettel az elmúlt évtized legnagyobb kihívásaira – a 2015-ös migrációs válságra, a növekvő terrorfenyegetettségre, a COVID-19 világjárványra, valamint az orosz–ukrán háborúra. **Elemzésem feltárta**, hogy ezek a válságok mélyreható, strukturális hatást gyakoroltak a schengeni térség integritására. **Megállapítottam**, hogy a tagállami válaszreakciók – különösen a belső határellenőrzések tartós visszaállítása – önmagukban is rendszerszintű kihívássá váltak, aláásva a schengeni *acquis* alapelveit. **Vizsgálatom kiterjedt** a schengeni kormányzási struktúra megerősítésére irányuló kezdeményezésekre, kiemelten a **Schengen Fórum (2020)** és a **Schengeni Tanács (2022)** létrehozására, amelyek **miniszteri szintre emelték** a koordinációt, és **katalizátorként működtek** a Scheval reformjának előmozdításában. **Értékeltem** továbbá a **Schengen Stratégia (2021)** és a **Schengeni Barométer Plusz** szerepét, mint a reformokat megalapozó stratégiai és monitoring keretrendszereket.

A harmadik fejezetben **rendszerezetten bemutattam és elemeztem** a Scheval második generációjának strukturális diszfunkcionalitásait, amelyek megalapozták a reformfolyamat szükségességét. **Feltártam** a megújulás szakpolitikai alapjait és **elemeztem** a harmadik generációs rendelet (2022/922/EU) megszületésének folyamatát. **Kutatóm igazolta**, hogy a reform politikai sikerét a Schengeni Tanács és a francia elnökség intenzív szakpolitikai elkötelezettsége alapozta meg, lehetővé téve a gyorsított, egyéves jogalkotási folyamatot. **Összehasonlító elemzést végeztem** a korábbi és az új rendelet között, azonosítva annak innovatív elemeit, például a Tagállami Szakértői Állomány, a KOEL-Scheval digitális

platform, a tematikus értékelések bevezetését és a határidők lerövidítését. **Vizsgáltam** a megújult mechanizmus működtetési ökoszisztémáját és a tagállami kapcsolattartó pontok kötelezettségeit. A fejezet zárásaként **elemeztem** a magyarországi koordinációs szabályozás helyzetét, **megállapítva**, hogy a meglévő ágazati szabályozások nem tükrözik teljes mértékben az új uniós elvárásokat.

A negyedik fejezet **kutatásom empirikus pillérét képezte**, amelyben **kvalitatív** (félíg strukturált interjúk, megfigyelés) és **kvantitatív** (kérdőíves kutatás) módszereket alkalmaztam. Fő célom volt, hogy **feltárjam és elemezzem** a végrehajtásban részt vevő szakemberek első tapasztalatait a harmadik generációs Scheval működéséről, **megerősítve** a második generáció működésképtelenségét. **Kiemelten vizsgáltam** a harmadik generációs Scheval újításait, különösen a tagállami szakértői állomány intézményét, amelynek bevezetése a válaszadók többsége szerint javítja a koordinációt és a tervezhetőséget. Ugyanakkor **feltártam** a gyakorlati korlátokat, például a **tematikus értékelések túlzott terhét** és az **egységes jelentések lassúságát**. A kutatás **rávilágított**, hogy a sikeres schengeni értékelések alapvető kulcsa a **szakmai megfelelés** és a nyelvi-kommunikációs készségek integrált alkalmazása. A hazai adatok elemzése **alapján megalkottam a nemzeti módszertani kézikönyv és koordinációs ökoszisztéma** létrehozásának szükségességét a nemzeti hiányosságok orvoslására. Végezetül, a Schengeni Bizottság és a Schengeni Ügyek Munkacsoport működésének megfigyelése révén **feltártam** a döntéshozatali struktúrák gyakorlati működését és **átfogó képet nyújtottam** a schengeni kormányzás új dimenzióiról.

5.1. Összegzett következtetések

Az eredet, a krízisek és a működésképtelenség diagnózisa:

Feltártam, hogy a schengeni értékelések kialakulása a korai gazdasági integrációban gyökerezik, de az 1998-ban létrehozott **Állandó Bizottság révén vált ellenőrzési rendszerré**. A második generáció (1053/2013/EU rendelet) már jogi alapot biztosított az első komplex uniós mechanizmushoz, mely a schengeni értékelések második generációját képezi. **E rendszer súlyos procedurális és strukturális hiányosságokkal küzdött**.

A 2020-ban publikált bizottsági jelentés és a 2019-es finn elnökségi konzultáció **mélyelemzése**, valamint a **félíg strukturált szakértői interjúk** eredményei alapján **azonosítottam** a Scheval második generációjában **megjelenő legfőbb diszfunkcionalitásokat**:

- **Túlzott eljárási hossz és adminisztratív teher:** A helyszíni ellenőrzéstől az ajánlások Tanács általi elfogadásáig tartó eljárás **túl hosszúra nyúlt** (átlagosan közel egy év – 353 nap), ami az ajánlások **elavulását** és a **korrekciós intézkedések hatékonyságának csökkenését** okozta. A tagállamok 72%-a foglalmazott meg fejlesztési vagy teljes reformigényt a Scheval működésével kapcsolatban.
- **Szakértői kapacitás hiánya:** A krónikus szakértőhiány és az empirikus adatokkal is igazolt szakmai inkompetencia **csökkentette az ellenőrzések hitelességét** és **összehasonlíthatóságát**.
- **Koordinációs és dokumentációs hibák:** Az **ajánlások absztrakt jellege**, a jelentések fragmentáltsága (értékelési területenként külön készültek), valamint az utánpótlási folyamatok (monitoring) inkonzisztenciája **aláásta a rendszer hatékonyságát** és az uniós szintű tanulságok levonásának lehetőségét.

A Scheval harmadik generációjának innovációi és az empirikus tapasztalatok:

A kutatás során **igazoltam**, hogy a Scheval reformja tudatosan alkalmazott szakpolitikai eszközök révén valósult meg, amint azt a Schengen Stratégia (2021. június 2.) célkitűzései és az uniós intézmények reformlépései is mutatják. A reformok motorját a Schengeni Tanács (2022) létrehozása jelentette, amely uniós miniszteri szintre emelte a schengeni térség politikai irányítását, ezzel intézményesítve a politikai koordinációt. A francia uniós elnökség intenzív szakpolitikai szerepvállalása, valamint a tagállamok konstruktív és konszenzusos elkötelezettsége a Scheval megreformálása mellett lehetővé tette az új rendelet gyorsított ütemben (mindössze 12 hónap alatt) történő elfogadását (2021. június 2. – 2022. június 9.) Bár a reformfolyamat **kezdetben önálló kezdeményezésként** indult, végül **a schengeni kormányzási reformfolyamatok szerves részévé** vált.

A harmadik generációs Scheval-rendelet (2022/922/EU) célja a korábbi generáció **súlyos működési hiányosságainak felszámolása**, amit **innovatív strukturális és módszertani újítások** bevezetésével kíván megvalósítani:

- **Szakértői kapacitás megerősítése:** a harmadik Scheval generáció bevezette a tagállami szakértői állomány (Pool of Experts) intézményét, amely kötelezi a tagállamokat az értékelő szakértők strukturált, koordinált, időben történő kijelölésre, megszüntetve az előző rendszer "ad-hoc" jellegét. Az empirikus felmérések szerint ez javítja a koordinációt és a tervezhetőséget (több mint 77% feletti támogatás).

- **Módszertani és eljárási fejlesztések:** Az értékelési program időtartama öt évről hét évre módosult, továbbá bevezetésre került az egységes értékelő jelentés (Comprehensive Report), amely felváltotta a korábbi fragmentált, területenkénti jelentéseket. A cselekvési terv benyújtásának határideje három hónapról két hónapra csökkent, ezzel felgyorsítva az utánkövetési folyamatokat.
- **Utánkövetési rendszer (Monitoring):** A monitoringfázis megerősítésére érdekében 2023-tól működik a KOEL-Scheval digitális platform, amely központosítja és digitalizálja az ajánlások végrehajtásáról szóló kommunikációt, növelve a transzparenciát és a hatékonyságok.
- **Képzés és szinergiák:** A Közös Képzési Alaptanterv (2023) és az Értékelési útmutató létrehozása **rendszerszintű választ ad** a szakmai inkompetencia kezelésére. Az új Scheval rendelet kötelezővé tette más uniós ügynökségek – Europol, FRA, eu-LISA – kockázatelemzéseinek integrált felhasználását, ezáltal maximalizálva a Frontex sebezhetőségi értékelésekkel (VA) való szinergiát és adatmegosztást.

Nemzeti relevancia és a stratégiai hiányosság:

Kutatásom egyik **stratégiai megállapítása**, hogy a megreformált schengeni értékelési mechanizmus (Scheval) teljes körű nemzeti implementációjához **elengedhetetlen** a magyar államigazgatásban jelenleg hiányzó, egységes, **stratégiai szintű koordinációs ökoszisztéma létrehozása**. Feltártam, hogy ennek hiánya nem pusztán **elvi vagy szervezeti hiányosság**, hanem **rendszerszintű, a hatékonyságot közvetlenül akadályozó strukturális deficit**, amely **aláássa Magyarország intézményi képességét** a schengeni vívmányok **konzisztens és fenntartható végrehajtására**

A Scheval mechanizmus hazai működtetésének **empirikus vizsgálata** révén egyértelmű **szabályozási hézagokat és fragmentáltságot azonosítottam** az érintett központi szereplők szintjén. feltártam, hogy a schengeni kapcsolattartó pont feladatköre a Belügyminisztérium (BM EUBÉFO) Szervezeti és Működési Szabályzatában (SZMSZ) mindössze a nemzeti minőségellenőrzési mechanizmus működtetéséhez kapcsolódó koordinációs feladatok ellátását rögzíti. Ezen túlmutató, **részletekbe menő szabályozás azonban jelenleg nem áll rendelkezésre**, amely definiálná a kapcsolattartó pont valamennyi esszenciális tevékenységét, az érintett szervek (mint például a Rendőrség, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vagy a Külügyminisztérium) feladatköreit, valamint a megfelelő belső információáramlás rendjét.

A szabályozási hiányosságokat tovább súlyosbítják a stratégiai szintű hiátusok. **Feltártam**, hogy a 2024-ben felülvizsgált Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia (IBM Stratégia) ugyanis **nem tükrözi** az új 2022/922/EU rendelet **elvárásait és a schengeni reformokból eredő változásokat**. Hiányoznak a reformfolyamatokhoz kapcsolódó konkrét nemzeti koordinációs célok és stratégiai víziók, ami rávilágít arra, hogy a stratégia jelenlegi formájában nem rendelkezik elegendő relevanciával az új uniós elvárásokhoz való alkalmazkodáshoz. Ez **különösen kritikus deficit**, mivel a Scheval reform a tagállamok folyamatos és dinamikus adaptációját igényli.

Az empirikus kutatás (interjúk, kérdőívek) egyértelműen igazolta a stratégiai és koordinációs deficit gyakorlati hatásait:

- A magyar szakmai közösség túlnyomó többsége (85%) **támogatta egy önálló hazai módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma létrehozását**, mint a felkészülés kritikus eszközét. Ez a magas támogatottság a **jelenlegi struktúra elégtelenségét** és a szakemberek koordinációs eszközök iránti erős igényét jelzi.
- A kutatás **alátámasztotta**, hogy a sikeres schengeni értékelés kulcsa nem kizárólag a szakmai megfelelésen múlik, hanem az **integrált megközelítésen**, ahol a hatékony kommunikáció és az idegennyelv-ismeret (a válaszadók 94%-a kiemelte) éppoly fontos, mint a szakmai kompetencia. A koordináció és a felkészülés hiánya a korábbi értékelések során is hiányossággént jelentkezett.

5.2. Hipotézisek értékelése

1. **Első hipotézisemet (H1)**, miszerint *„a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus harmadik generációja megszületésének elsődleges oka a schengeni értékelések második generációjában felmerült stratégiai, koordinációs és monitoring tevékenységek eredménytelensége és működésképtelensége volt”*, **igazoltam**. A hipotézis vizsgálatához kapcsolódó fejezet az értekezésben: I. fejezet.

A hipotézis igazolására irányuló kutatási módszerek:

- Forrásfeldolgozás (hazai és nemzetközi szakirodalom, hazai és nemzetközi szabályozások, háttérdokumentumok, statisztikai források);
- Kérdezéssel alapú adatgyűjtés (félig strukturált interjúk);
- Analízis és szintézis

2. **Második hipotézisemet (H2)**, miszerint *„a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus generációváltása nem spontán módon, hanem tudatosan alkalmazott eszközök és eljárások révén valósult meg, valamint az átalakulást megelőző és kísérő folyamatok strukturált, intézményesült formában járultak hozzá a rendszer reformjellegű átalakulásához”*, **igazoltam**. A hipotézis vizsgálatához kapcsolódó fejezetek az értekezésben: II és III. fejezet.

A hipotézis igazolására irányuló kutatási módszerek:

- Forrásfeldolgozás (hazai és nemzetközi szakirodalom, hazai és nemzetközi szabályozások, háttérdokumentumok, statisztikai források);
- Kérdezéssel alapú adatgyűjtés (félleg strukturált interjúk, valamint kérdőívek);
- Megfigyelés;
- Analízis és szintézis.

3. **Harmadik hipotézisemet (H3)**, miszerint *„a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus átalakulása hosszú távon pozitív minőségi elmozdulást eredményezhet Magyarország számára mind értékelői, mind értékelt szerepkörben, mivel javul a gyakorlati alkalmazhatóság, hatékonyabbá válik az ajánlások végrehajtása, és csökken az értékelési folyamat időigénye”*, **részben igazoltam**. A hipotézis vizsgálatához kapcsolódó fejezetek az értekezésben: III. és IV. fejezet.

A hipotézis igazolására irányuló kutatási módszerek:

- Kérdezéssel alapú adatgyűjtés (félleg strukturált interjúk, valamint kérdőívek);
- Megfigyelés;
- Analízis és szintézis.

4. **Negyedik hipotézisemet (H4)**, miszerint *„az egységesített, stratégiai szintű irányelvek alkalmazása érdemben növelheti Magyarország schengeni megfelelőségének hatékonyságát, mivel elősegíti a határigazgatási intézkedések összhangját, megfelelőségét és folyamatos igazodását a nemzetközi normákhoz”*, **igazoltam**. A hipotézis vizsgálatához kapcsolódó fejezet az értekezésben: IV. fejezet.

A hipotézis igazolására irányuló módszerek:

- Forrásfeldolgozás (hazai és nemzetközi szakirodalom, hazai és nemzetközi szabályozások, háttérdokumentumok, statisztikai források);

- Kérdezőes alapú adatgyűjtés (félíg strukturált interjúk, valamint kérdőívek);
- Megfigyelés;
- Analízis és szintézis.

5.3. Új tudományos eredmények

A kutatásom elején megfogalmazott célkitűzések, a kapcsolódó kutatási kérdések, valamint a hipotézisek kutatási eredményekkel való összevetése alapján az alábbi, új tudományos eredményeket értem el:

1. Tételesen **megállapítottam és bizonyítottam**, hogy a 2014–2022 között működő, második generációs schengeni értékelési rendszer nem érte el a létrehozásakor kitűzött célokat, és reformra szorult.
2. **Kimutattam és bizonyítottam**, hogy a harmadik generációs Scheval létrejött a schengeni reformfolyamatok szerves részét képezte, de gyökerei a 2019-es finn elnökségi konzultációig nyúlnak vissza.
3. Részletesen megvizsgáltam és **feltártam**, hogy az új Scheval rendelet az uniós válságokra és a korábbi hiányosságokra reflektálva, rendkívül gyors jogalkotási folyamatban jött létre. **Igazoltam**, hogy a rendelet jogalkotási folyamatának gyors üteme (javaslat közzétételétől a rendelet hatályba lépéséig 16 hónap) az intenzív szakpolitikai elkötelezettséget tükrözte a tagállamok részéről.
4. **Átfogó összehasonlító elemzéssel bemutattam és rendszereztem** a második és harmadik generációs schengeni értékelési rendszerek közötti jogi és operatív különbségeket.
5. **Empirikusan igazoltam**, hogy a harmadik generációs Scheval egyik legjelentősebb újítása a tagállami szakértői állomány létrehozása, amely javítja a koordinációt és az értékelések tervezhetőségét.
6. **Megvizsgáltam és igazoltam**, hogy Magyarország számára a schengeni követelményeknek való megfeleléshez a hazai koordinációs struktúrák fejlesztése is szükséges, mivel az új mechanizmus komplexitása meghaladja a pusztán szakmai szintű alkalmazkodást.

A hipotézisektől független, a kutatás során azonosított egyéb tudományos eredmények:

1. Történeti **elemzéssel kimutattam**, hogy a Benelux Gazdasági Unió 1958-as létrejötté nem tekinthető egyedülálló újdonságnak, mivel a munkaerőpiaci integráció koncepciója

már az 1954-es Egységes Északi Munkaerőpiac létrehozásával megjelent Észak-Európában.

2. **Elemzésekkel igazoltam**, hogy a schengeni térség válságaira adott egyik leggyakoribb válasz, a belső határellenőrzések tartós visszaállítása, önmagában is rendszerszintű kihívássá vált, és közvetlenül gyengítette a szabad mozgás schengeni alapelvét.
3. Kérdőíves kutatásom **eredményei alapján alátámasztottam**, hogy a szakmai közösség túlnyomó többsége támogatja a schengeni értékelési mechanizmus mélyebb tudományos vizsgálatát, ami alátámasztja a Scheval területén a tudományos figyelem és kutatási aktivitás bővítésének szükségességét.

5.4. Ajánlások a jövőre tekintettel

A schengeni értékelésekkel kapcsolatos hatékony koordináció érdekében először is **indokoltnak tartom Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának felülvizsgálatát és kiegészítését**, amely egyaránt rövid- és hosszútávú célkitűzéseket fogalmazna meg a Magyarországot érintő schengeni értékelésekkel kapcsolatos hazai koordináció fejlesztésére, valamint a megfelelés maximalizálása érdekében célként fogalmazná meg egy átfogó működési ökoszisztémát tartalmazó útmutató (kézikönyv) létrehozását. Fontos kihangsúlyozni, hogy egy stratégiának mindig azokat a célokat kell meghatároznia, amelyeket el kívánunk érni és az ezek eléréséhez szükséges eszközöket kell, hogy keretbe foglalja. Az eszközök azonban soha nem válhatnak önmagukban céllá.⁴⁵⁹ Ezért a felülvizsgálat során erre a szempontra is kifejezetten törekedni kell. A stratégiai megközelítés (szemlélet) lényege, hogy minden érintett szereplő számára pontosan definiálni kell a szerepkörét és helyét, valamint egyértelműen meghatározni azokat a célokat és folyamatokat, amelyeket a stratégia gyakorlati megvalósítása érdekében végre kell hajtania a közös eredmény érdekében⁴⁶⁰.

Fontos kiemelni, hogy egy stratégia kidolgozása során a rendszeres felülvizsgálatok és az érintettek közötti folyamatos információáramlás biztosítja, hogy a megvalósítás rugalmas maradjon a változó jogi és operatív környezetben.⁴⁶¹ A stratégiai irányelvek átgondolt megvalósítása segít egy olyan stabil működési ökoszisztéma kialakításában, amely hatékonyan

⁴⁵⁹ Balla, Zoltán. 2023. "A Rendészeti Stratégia Kérdéséről." In A Biztonság Védelme a Rendészetben, 85–90. pp. 87.

⁴⁶⁰ Vájlok, László, és Attila Vedó. 2024. „Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben”. Magyar Rendészet 23 (4):203-19. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.11>. pp. 215

⁴⁶¹ Porter, Michael E. 1996. "What Is Strategy?" Harvard Business Review 74(6): 61–78. Forrás: <https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy> Letöltés ideje: 2024. október 10.

reagál az új kihívásokra és elősegíti a magyarországi schengeni értékelési folyamatok megerősítését és nemzetközi elvárásokhoz való igazítását.

A stratégiai megközelítés során az alábbi rövidtávú célokat tartom szükségesnek megfontolni:

- ***Egy schengeni értékelési koordinációs bizottság létrehozása:*** célként érdemes lehet megfogalmazni, hogy a jövőben szükséges egy schengeni értékelési koordinációs bizottság létrehozása, mely összehangolná a különböző állami intézmények tevékenységét, valamint képviselné Magyarország érdekeit a schengeni értékelések során. A bizottság tagjainak az említett szaktárcák és intézmények vezetőinek kell lenniük, akik felelősek az értékelések előkészítéséért és lebonyolításáért. A bizottságnak időről időre üléseznie kell, hogy biztosítsa a folyamatos kommunikációt és a hatékony információáramlást.
- ***A korábbi schengeni értékelések eredményeinek elemzése és értékelése:*** szükségesnek tartom **a mindenkor aktuális vagy közelmúltban végrehajtott schengeni értékelések eredményeit** alaposan átvizsgálni, mely magában foglalná az értékelések során megállapítható erősségek, gyengeségek és fejleszthető pontok feltárását is.
- ***Minőségellenőrzési mechanizmusok fejlesztése és kialakítása:*** szükségesnek tartom egy olyan **adekvát minőség-ellenőrzési rendszer létrehozását**, amely integráltan működik és proaktív módon, „*előbe mehetünk a schengeni monitoring-mechanizmus által esetlegesen feltárható hiányosságoknak*”.⁴⁶² Egyértelmű, hogy az új nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmus nem egyszerűen monitoring-jellegű megközelítést képvisel, hanem kifejezetten stratégiai alapokon nyugvó minőség-ellenőrzési rendszert kell, hogy jelentsen. Ehhez megfelelő mintaként szolgálhat az értekezés lezárásakor is folyamatban lévő **HSQA projekt** (magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén).
- ***Javaslat a egy új koordinációs ökoszisztéma tartalmi elemeire:*** indokoltnak tartom kidolgozni egy olyan átfogó koordinációs, működési ökoszisztémát, amely magában foglalja a felelősségi körök világos meghatározását, a kommunikációs csatornák kialakítását és a gördülékeny munkafolyamatokhoz szükséges igényeket a schengeni értékelésekkel kapcsolatosan. A cél, hogy a koordináció hatékonyabbá váljon, és minden érintett szerv számára érthető kereteket biztosítson. A javasolt működési

⁴⁶² Vájlók László és Vedó Attila. 2024. „Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben”. Magyar Rendészet 23 (4):203-19. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.11>, pp. 218

mechanizmusnak tartalmaznia kell a schengeni értékelések folyamatának részletes leírását, valamint a különböző szaktárcák és szereplők közötti együttműködés szabályait. E mechanizmus rendszeres felülvizsgálatra és szükség szerinti módosításra is lehetőséget biztosít, hogy reagálni tudjon a jogszabályi és operatív környezet változásaira.

A hosszú távú célok közé tartozhat olyan javaslatok kidolgozása, amelyek nemcsak a stratégiai szintű intézkedésekre vonatkoznak, hanem konkrét operatív változásokat is generálnak a hazai szervek működésében. Ennek érdekében fontos, hogy a schengeni értékelések kapcsán felmerülő gyakorlati problémákra válaszokat adó intézkedések kerüljenek kidolgozásra, többek között:

- ***Dedikált képzési terv:*** a résztvevők számára rendszeres képzések szervezése, amelyek a schengeni szabályozások és az értékelési folyamatok részleteire fókuszálnak. Ezzel biztosítható, hogy az érintett szakemberek naprakészen ismerjék az aktuális jogi kereteket és eljárásokat;
- ***Nyelvi kompetenciák fejlesztése:*** a schengeni értékelések során gyakran szükség van idegen nyelvű dokumentumok kezelésére és elemzésére, az értékelés alá vont személyek részéről a magabiztos idegennyelv használatra. A nyelvi kompetenciák fejlesztése érdekében a bizottság javasolhatná specializált nyelvtanfolyamok indítására az érintett szervek tagjai részére;
- ***Szakmai szint növelése:*** a különböző intézmények közötti tudásmegosztás ösztönzése érdekében a bizottság kezdeményezhetné szakmai workshopok és konferenciák szervezését, amelyek lehetőséget biztosítanak a legjobb gyakorlatok megismerésére.
- ***Humánerőforrás-allokáció felülvizsgálata:*** a schengeni értékelésekhez kapcsolódó feladatok hatékony ellátása érdekében fontos a humánerőforrás-allokáció rendszeres felülvizsgálata és a szükséges átcsoportosítások elvégzése is indokolt lehet, melyet a stratégia egy hosszútávú, dinamikus célkitűzésnek határozhatna meg.
- ***Váratlan helyzetekre való felkészülés:*** a schengeni értékelések kapcsán bekövetkező előre nem tervezett eseményekre (pl. előre nem bejelentett értékelés) való megfelelő reagálás érdekében szükséges lehet olyan gyakorlatok kidolgozása, amelyek lehetővé tennék, hogy a gyors koordináció és gördülékenység révén Magyarország növelje az ilyen értékelések során a magas szintű megfelelés esélyét.

- *A tudományos élet szerepe:* a tudományos közösség bevonása kulcsfontosságú a schengeni értékelési mechanizmusok további fejlesztése érdekében. Érdekesnek tartom további kutatások és publikációk támogatását, hogy a témában valódi, empirikus adatok álljanak rendelkezésre hosszú távon. Teljes mértékben egyetértek, hogy „*a más tudományterületeken szerzett alapkutatásból származó eredmények felhasználhatók a rendészettudományok esetében*”⁴⁶³. A kutatások segíthetnek a schengeni értékelések elméleti kereteinek tisztázásában és a legjobb gyakorlatok azonosításában, a megfelelő tudományos konzekvenciák levonásában (mely szinergiában áll a rövid távú célkitűzések között javasolt, értékelések eredményeinek elemzésével is).

A célzott stratégia létrehozása a schengeni értékelésekkel kapcsolatos kormányzati és közigazgatási feladatok hatékony kezeléséhez világos, mérhető célokat igényel, amelyek biztosítják a gördülékeny együttműködést az érintett intézmények között. A stratégiakészítés első lépéseként fontosnak tartom, hogy az érintett szereplők körében világosan legyen definiálva és rendszerezve valamennyi rövid és hosszú távú célkitűzés, melyek egyaránt segítik az operatív és stratégiai szintű előrehaladást. Egy új koordinációs bizottság (schengeni értékelési koordinációs bizottság), valamint a felelősségi körök világos meghatározása kritikus lépés lehet, amely megalapozza a megfelelő működési ökoszisztéma kialakítását.

5.5. A kutatási eredmények gyakorlati hasznosíthatósága, továbbfejlesztése

Kiemelten fontosnak tartom, hogy **kutatásom eredményei a gyakorlatban is hasznosuljanak**, különösen a Scheval hatékony nemzeti implementációjának és a schengeni vívmányok fenntartható végrehajtásának területén. Értékelésem alapján, az értekezésben foglalt kutatási eredmények az alábbi területeken hasznosíthatók.

1. Az értekezésemben feltárt, a Scheval második generációját ért strukturális diszfunkcionalitások mentén, a harmadik generációs Scheval innovatív elemeinek feltérképezése, valamint a hazai koordinációs és stratégiai hiányosságok empirikus igazolása fontos alapot szolgáltathatnak a **jövőbeni schengeni értékelésekre történő szisztematikus, stratégiai és logisztikai felkészüléshez** is, mivel azonosítják az adaptáció kritikus nemzeti szükségleteit.

⁴⁶³ Németh, József (2022) Tudománnyal támogatott „jó gyakorlat”. BELÜGYI SZEMLE: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 70 (11). pp. 2371-2376. ISSN 2062-9494

2. Disszertációm eredményeit alkalmasnak értékelem arra, hogy **a határrendészeti felsőoktatási képzés keretében a schengeni értékelésekről szóló tananyagok ne csupán frissüljenek, hanem tematikusan is kiszélesedjenek.** Értekezésem a schengeni értékelések kialakulásától (az 1998-ban létrehozott Állandó Bizottságtól) a jelenleg is funkcionáló harmadik Scheval generáció (2022/922/EU rendelet) kialakulásához és korai működéséhez kapcsolódóan mély, széleskörű ismereteket és empirikus megállapításokat tartalmaz. Ezen evolúciós ívet követő, komplex megközelítésnek az integrálása a tananyagokba biztosíthatja, hogy a jövőbeli szakemberek szisztematikusan értsék meg a mechanizmus fejlődését, annak strukturális hiányosságait, valamint a legújabb uniós jogi és operatív elvárásokat. Mindez hosszú távon része lehet a rendészeti képzés folyamatosan megújuló módszertanának és annak, hogy a rendészeti szervek esetében erősödnek a kompetenciára reflektáló⁴⁶⁴ képzési rendszert preferáló törekvések.
3. A kutatás által igazolt azon megállapítás, miszerint a sikeres értékelés kulcsa a szakmai megfelelésen túl az idegennyelv-ismeret és a hatékony kommunikáció integrált alkalmazása, **alapot adhat a dedikált képzési tervek és a nyelvi kompetenciafejlesztési programok kidolgozásához az érintett szakemberek részére,** elősegítve a jobb felkészülést a jövőbeni helyszíni értékelésekre.
4. Kutatásom eredményei alkalmasak lehetnek **a schengeni kötelezettségekhez, különösen a Schevalhoz kapcsolódó kötelezettségek megfelelő ellátása érdekében a hazai jogszabályok finomhangolására, valamint a Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia felülvizsgálatára** az új Scheval rendelet elvárásainak megfelelő, konkrét nemzeti koordinációs célok és stratégiai víziók megfogalmazásával.
5. A tudományos eredmények közvetlenül alátámasztják és hozzájárulhatnak egy **egységes, stratégiai szintű koordinációs ökoszisztéma és a kapcsolódó nemzeti módszertani kézikönyv létrehozásának** szükségességét, amely a feladatkörök világos meghatározásával a jövőbeni értékelések szisztematikus és stratégiai előkészítését szolgálja. A kutatás gyakorlati hasznosítása megvalósulhat továbbá interdiszciplináris fejlesztési projektek formájában is, amelyek célja a javasolt intézményi hiányosságok orvoslása. Konkrétan, **kezdeményezhető egy projekt az előzőekben javasolt,**

⁴⁶⁴ Hegedűs Judit, Fibiné Babos Barbara, Szatmári Adrienn: A kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészetben BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI UDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-) 69 : 8 pp. 1469-1483. , 15 p. (2021)

schengeni értékelési koordinációs bizottság létrehozására, amely a megfelelő stratégiai szinten összehangolná a különböző állami intézmények tevékenységét és biztosítaná a folyamatos információáramlást. Emellett támogatni kell egy olyan proaktív minőségellenőrzési rendszer kidolgozását, amely a feltárható hiányosságok elébe megy, mint ahogy azt a HSQA projekt is mintázza. Ez utóbbiak hozzájárulnak egy olyan stabil működési ökoszisztéma kialakításához, amely hatékonyan reagál az új uniós elvárásokra.

6. Kutatási eredményeimre alapozva – véleményem szerint – lehetőség van **olyan új rendészettudományi kutatások megvalósítására is, amelyek a harmadik generációs Scheval hosszú távú működési tapasztalatait és eredményességét vizsgálják.** Kiemelt kutatási irány lehet a nemzeti koordináció megerősítésének gyakorlati hatása. E kutatási irányok nemcsak tudományos szempontból relevánsak, hanem hozzájárulhatnak a schengeni értékelési mechanizmus elméleti kereteinek tisztázásához és a legjobb gyakorlatok azonosításához a tagállami megfelelés maximalizálása érdekében. A tudományos közösség bevonása a megalapozott, empirikus adatok révén segítheti a folyamatos és dinamikus adaptációt, amely elengedhetetlen a schengeni értékelésekre való sikeres, szisztematikus felkészüléshez. Ehhez szorosan kapcsolódik véleményem szerint, hogy *„a rendészettudomány etablációját erősítik az EU-ban és más külföldi országokban is zajló törekvések is, ezek lényege a biztonság felértékelődése folytán egy hiteles rendészettudomány létrehozása”*⁴⁶⁵, ezért a Schevalhoz kapcsolódó célzott kutatások tovább erősíthetik ezen etablációt (figyelembe véve a Scheval szakpolitikai kiemelkedését az új Scheval generáció megszületésével).

5.6. Ajánlások további kutatásokhoz

A jövőbeni tudományos kutatások tekintetében indokoltnak tartom a **harmadik generációs Scheval hatékonyságának és tényleges működésének mérését**, amelyhez a valós, objektív eredmények keletkezése érdekében a működéstől számított legalább öt év elteltét javaslom.

Célszerűnek tartom a jövőben mélyreható elemzéssel a **schengeni értékelési átfogó kérdőív több száz kérdéséreilletékes pontos hazai szervek azonosítását** elvégezni, amely alapul szolgálhat a nemzeti koordinációs struktúrák finomhangolásához.

⁴⁶⁵ Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. Belügyi Szemle, 63(6), 5–28

Kiemelten fontos lehet a **hazai értékelési tapasztalatok és konzekvenciák mélyreható vizsgálata az új mechanizmus innovatív elemeivel összevetve**, különös tekintettel a 2024. évi magyar schengeni értékelési folyamat (melynek monitoring fázisa a kutatás lezárásakor⁴⁶⁶ még zajlik) teljes lezárultát követő elemzésre.

Végezetül, véleményem szerint jövőbeni kutatások fókuszába helyezhető **a Scheval uniós kormányzási és szakpolitikai relevancia-elemzése**, melynek keretében indokolt megvizsgálni, hogy miként illeszthető be a Scheval hangsúlyosabb elemként a szélesebb európai integrációs tanulmányok tematikájába.

⁴⁶⁶ 2025. október 10.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Tanulmányok, tudományos művek, publikációk

1. Allen, Elaine, és Christopher Seaman: Likert Scales and Data Analyses. Quality Progress 40, no. 7 (2007): 64–65
2. Arató Krisztina, Koller Boglárka: Európa utazása: Integrációtörténet. Budapest, Magyarország : Gondolat Kiadó (2023), 362 p. ISBN: 9789635562763. pp. 209.
3. Árva Zsuzsanna (2019): Közigazgatási jogalkotás. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. PPKE JÁK, Budapest. ISBN 9789633083079 pp.15.
4. AURICE, Éric: The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises. European Parliamentary Research Service, 2020, p. 1-8. pp. 3.
5. Bajnok Andrea és Bánkuti Anikó Anna (2023): "A munkaerőmegtartás kihívásai és lehetőségei a rendvédelmi szerveknél." Belügyi Szemle 71, no. 2: 181–199. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.2.1>.
6. Balla J., Vájlók L., Kui L.: Theory and Practice of the Schengen Evaluation Mechanism. - In: Magyar Rendészet, 2019. 19(1). p. 15-33.
7. Balla József - Kui László - Szatmári Adrienn - Szele Tamás - Vájlók László (2020): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere. Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest.
8. Balla József, Kui László, Szele Tamás.: A határellenőrzés visszaállítást befolyásoló tényezők. - In: Belügyi Szemle, 2019. 67(7-8). p. 7-22. ISSN 2062-9494.
9. Balla József, Zsákai Lénárd, Herczeg Mónika: An EU strategy for a stronger and more resilient Schengen area. In: Holubiczky, Vincent (szerk.) Quo vadis Schengen? Zborník vedeckých a odborných príspevkov : Z konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 08. novembra 2022 Bratislava, Szlovákia : Akadémia Policajného Zboru V Bratislave, Katedra Európskeho Integrovaného Riadenia Hraníc (2023) 116 p. pp. 109-115
10. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ és közbiztonság alakulására: doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013. - Hadtudományi Doktori Iskola, pp. 4. Letöltés ideje: 2023.10.21.
11. Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle 11/1 pp. 287-306, 2018.
12. Balla Zoltán (2023): A Rendészeti Stratégia Kérdéséről.” In A Biztonság Védelme a Rendészetben, 85–90. pp.
13. Barlai, Melani & Fähnrich, Birte & Griessler, Christina & Rhomberg, Markus. (2017). The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses.
14. Bartus Gábor, Balla József, Kakócz Krisztián, Németh Gábor és Pulics, János: A magyar–szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozásának előkészítése. Határrendészeti Tanulmányok 21, 4. sz. (2024): 78–90.
15. Boda József, Finszter Géza, Imre Miklós, Kerezsi Klára, Kovács Gábor, Sallai János (2016): A rendészettudományi kutatások elméleti megalapozása és főbb irányai.

Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016. évi 17. szám, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem

16. Boncz Imre (2015): Kutatásmódszertani Alapismeretek. Ed. I Boncz. Pécs: Pécsi Tudományegyetem.
17. Borsa Csaba (2020): „Egy Schengeni értékelés margójára”. Belügyi Szemle 68 (9), 35-45. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.2>.
18. Brenner, M. E. (2006): Interviewing in Educational Research. In J. L. Green, G. Camilli, & P. B. Elmore (Eds.), Handbook of complementary methods in education research (pp. 357–370). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
19. British Authority of the House of Lords: Beyond Brexit: policing, law enforcement and security [online]. London: House of Lords, European Union Committee, 2021. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5801/ldselect/ldecom/250/250.pdf>.
20. Bruyn, Severyn. 1963. "The Methodology of Participant Observation." Human Organization 22, no. 3: 224–35. <http://www.jstor.org/stable/44124963>
21. Bryman, Alan. Social Research Methods. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
22. Carrera, S., & Geddes, A. (2023): The EU’s Response to the Migration Crisis, CEPS Policy Brief, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-eus-response-to-the-migration-crisis/>. Letöltés ideje: 2025. október 4.
23. Carrera, S., & Guild, E. (2016). EU borders and their controls: Preventing unwanted movement of people in Europe? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 86. pp. 10.
24. Council of the European Union: General Secretariat of the Council, Comments on the Council’s Rules of Procedure, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2860/682589>
25. Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018): Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. Fifth edition. Los Angeles, SAGE
26. Dr. Hornyacsek Júlia, A tudományos kutatás elmélete és módszertana, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Budapest, 2014, ISBN: 978-615-5491-36-8. Pp. 48.
27. Éberhardt Gábor (2018): A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata : A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben. Határrendészeti Tanulmányok, 15 (2). pp. 46-63. ISSN 1786-2345 (print); 2061-3997 (online).
28. Edward D: The impact of the Single Act on the Institutions. Common Market Law Review 24: 19-30 (1987) Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht - Printed in the Netherlands
29. European Commission: How long is the EU legislative process? Lessons for financial services from the 2019-24 Commission. Clifford Chance LLP. <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2025/02/how-long-is-the-eu-legislative-process.pdf>
30. Falus Iván (2004): A Megfigyelés.” In Bevezetés a Pedagógiai Kutatás Módszereibe. 4. Kiadás., 125–170. Műszaki Könyvkiadó.

31. Fejes Zsuzsanna és Ocskay Gyula (2023): "The Cross-Border Cooperation Tool-Box of EU Cohesion Policy." Európai Tükör 26 (4): 45–69. doi:10.32559/et.2023.4.4..
32. Fejes Zsuzsanna; Sallai János; Soós Edit; Vájlok László; Tóth Judit: Schengentre hangolva. Külügyminisztérium, Budapest. (2007) ISBN 9789637038327. pp. 12.
33. Filep Szilárd és Pethő Zsuzsa (2021): A TIBEK Találatkezelő Központ = The Travel Intelligence Targeting Centre Operating within the Counter-terrorism Information and Criminal Analysis Centre. NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE, 9 (2). pp. 44-52. ISSN 2064-3756
34. Fleck Ludwik (1986): Scientific Observation and Perception in General [1935]. In Cognition and Fact. Boston Studies in the Philosophy of Science, vol 87. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-009-4498-5_4
35. Forstner Róbert (2022): Az Európai Bűnügyi Együttműködés Nemzetközi Vonatkozásban. Európai Tükör 25 (1-2). pp. 151-166. ISSN 1416-6151.
36. Friedery Réka (2023): COVID-19 ante portas, avagy népegészségügyi szükséghelyzet az Európai Unió külső határainál. In: JOGI DIAGNÓZISOK III. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet - L'Harmattan, Budapest. pp. 3.
37. Gilloz, O. (2023). The Empowerment of the General Secretariat of the Council: A Growing Challenge for Rotating Presidencies?. In: Costa, O., Van Hecke, S. (eds) The EU Political System After the 2019 European Elections. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-12338-2_13
38. GOLDNER LANG, Iris. Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? In: EU Migration Law Blog [online]. 2024. <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/>.
39. Guild, E. (2022): Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future. Polity Press, pp. 150-170.
40. Guild, E., Groenendijk, C.A. et al.: Internal border controls in the Schengen area. Is Schengen crisis-proof? Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2016. Pp. 32.
41. Halász Viktor: A Schengeni Információs Rendszer bemutatása – különös tekintettel a tárgykörözésekre vonatkozó rendelkezésekre. Határrendészeti Tanulmányok 2017/1. szám. HU ISSN 2061-3997 (Online)
42. Hautzinger Zoltán (2016): Szemelvények a migráció szabályozásáról ISBN: 978-963-89224-2-7 Pécs 2016.
43. Hautzinger Zoltán (2020): A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. 47–62
44. Hegedűs Judit, Fibiné Babos Barbara, Szatmári Adrienn: A kompetenciafejlesztés lehetőségei a rendészetben BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI UDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-) 69 : 8 pp. 1469-1483. , 15 p. (2021)

45. Hegyaljai Mátyás: Europol 25, Magyarország 20. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-) 72 : 9 pp. 1637-1647. , 11 p. (2024)
46. Herczeg Mónika: Merre tart Schengen? Magyar Rendészet 2022/3. 161—172. DOI: 10.32577/mr.2022.3.10161 Pp. 162.
47. Herczeg Mónika: Minőség-ellenőrzés a határigazgatásban. In: Határrendészeti Tanulmányok XXI/4. 2024/4. különszám, áttekintés a „101102709-HSQA azonosító számú „Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” című projekt eddigi eredményeiről, pp. 73.
48. Infantino, Federica (2019): Schengen Visa Implementation and Transnational Policymaking: Bordering Europe. 10.1007/978-3-030-10647-8. pp. 20.
49. KAROLEWSKI Ireneusz Pawel, BENEDIKTER Roland: Europe's refugee and migrant crisis. Political responses to asymmetrical pressures. Politique européenne, 2018/2 (N° 60), p. 98-132. DOI : 10.3917/poeu.060.0098. URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2018-2-page-98.htm>
50. Katzenson Elie (2015): The Patterns and Impacts of Turkish Immigration to the European Union. Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union: Vol. 2015, Article 6. DOI: 10.5642/urceu.201501.06
51. Kecő, István (1980) A kutatási folyamat az ismeretlentől a hasznosításig. Tudományos-szervezési füzetek . Akadémiai Kiadó, Budapest. ISBN 963-05-2032-X
52. Kiss Lajos: Hova indultunk és hova jutottunk?: a schengeni eszmétől a Frontexig. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) A határrendészettől a rendészet tudományig Pécs, Magyarország : Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2016) 332 p. pp. 127-132.
53. Koller Boglárka, Varga András: Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében. In: Ördögh, Tibor (szerk.) Az Európai Unió szakpolitikai rendszere Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó (2022) 620 p. pp. 13-38.
54. Koller Boglárka: Új Európa 2019. március 29. után? - a Brexit természetrajza. In: Halmai, Péter (szerk.) A BREXIT forgatókönyvei és hatásai Budapest, Magyarország : Ludovika Egyetemi Kiadó (2020) 302 p. pp. 13-25.
55. Kovács Gábor: A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai. Pécs, 2015 (Pécsi Határőr Tudományos közlemények 16), 221–231.
56. Kui László (2017): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon MAGYAR RENDÉSZET 16 : 6 pp. 43-55.
57. Kui László (2017): Technikai lehetőségek a magyar–szerb viszonylat határőrizetében. Határrendészeti Tanulmányok 14/4.
58. Lengyel László és Tóvári Zsófia: Kutatásmódszertan. Eszterházy Károly Egyetem, 2018.
59. Leung, W.-C. (2001) 'How to design a questionnaire', BMJ, 322(Suppl S6), p. 0106187. doi:10.1136/sbmj.0106187.

60. Lewis, Jeffrey. "10. The European Council and the Council of the European Union." In *European Union Politics*. Oxford University Press, 2016. <http://dx.doi.org/10.1093/hepl/9780198708933.003.0010>.
61. Lum, Cynthia, Christopher S. Koper, and Cody W. Telep. 2011. "The Evidence-Based Policing Matrix." *Journal of Experimental Criminology* 7: 3–26. <https://doi.org/10.1007/s11292-010-9108-2>
62. Miloš Pavković: The French Presidency of Council of the EU, Turning Europe Sovereign. CEP Insight, 2022/2. <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/The-French-Presidency-of-Council-of-the-EU.pdf>
63. Molnár, Dániel (2010): Empirikus Kutatási Módszerek a Szervezetfejlesztésben. HUMÁN INNOVÁCIÓS SZEMLE 1 (1–2): 61–72.
64. Németh József, Tokodi, Panna: Law enforcement challenges and tasks during the COVID-19 pandemic CASOPIS POLICAJNA TEORIA A PRAX 2022 : 2 pp. 106-122. , 17 p. (2022)
65. Németh, József (2022): Tudománnyal támogatott „jó gyakorlat”. BELÜGYI SZEMLE: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 70 (11). pp. 2371-2376. ISSN 2062-9494
66. Omnes, Ophélie : La présidence française de l’Union européenne : tour de force en préparation ou chronique d’un échec annoncé ? Cahiers de la sécurité et de la justice, vol. 55, no. 2, 2022, pp. 178-185.
67. Paczolay Gyula: A tudományos kutatás néhány elméleti és módszertani kérdései. In: A tudomány néhány elméleti kérdése. (szerk.) Bóna E., Farkas J. -Bp.: Akadémiai K., 1970.
68. Patton, Michael Quinn. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 4th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2015
69. Peterssen, Wilhelm H. (1994): *Wissenschaftliche(s) Arbeiten. Eine Einführung für Schüler und Studenten*. 4.b Aufl. Ehrenwirth, München. ISBN 3431028527
70. Porter, Michael E. 1996. "What Is Strategy?" *Harvard Business Review* 74(6): 61–78.
71. Puchala, Donald J. "REFORMING THE EUROPEAN COMMUNITIES: « AIRY FAIRY » OR « CRUYERE CHEESE? »." *Il Politico*, vol. 52, no. 2, 1987, pp. 213–31.
72. Radović, L. (2023): Challenges of the Schengen Area Enlargement (Master's thesis). Zagreb: University of Zagreb, The Faculty of Political Science. Retrieved from <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:132282>
73. Ramona Coman (2019): Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance, *Journal of Borderlands Studies*, 34:5, 685-698, DOI: 10.1080/08865655.2017.1402201.
74. Rendéztudományi Szaklexikon Boda, József (szerk.); Baksai, Éva (szerk.); Deák, József (szerk.); Ivaskevics, Krisztián (szerk.); Mátyás, Szabolcs (szerk.); Tóth, Nikolett Ágnes (szerk.) Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2019) ISBN: 978-963-531-100-2..
75. Ritecz György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van. *REGIO*. 24. 109. 10.17355/rkkpt.v24i2.115.

76. Ritecz György (2018): Az Európába irányuló tömeges irreguláris migráció felfutásának és megszűnésének okai. *Hadtudomány*, 28 (3-4): 66-78
77. Ritecz György: A tudomány, illetve a tudós feladata, felelőssége, avagy gondolatföredékek a tudás és a tudomány kapcsán. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) *Gondolatok a rendészettudományról : Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulója alkalmából* Budapest, Magyarország : Magyar Rendészettudományi Társaság (2019) 261 p. pp. 215-224.
78. Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. *Magyar Rendészet* 2014/3. 55–75
79. Ritecz György: Magyarország 2004-2006-ban. *Határrendészeti Tanulmányok* 1 : 1 pp. 26-43 (2004), pp 27.
80. Saara Koikkalainen (2021): *Borderless Europe: Seven Decades of Free Movement*. Migration Policy Institute, Migration Information Source, 2021. <https://www.migrationpolicy.org/article/borderless-europe-free-movement>
81. Sallai János (2013): Schengentre várva: Baranyi Béla professzor. *HATÁRŐR: A BELÜGYMINISZTERIUM HATÁRŐRSÉG KÉPES POLITIKAI HETILAPJA* 58 : 7 pp. 13-13. , 1 p. (2003)
82. Sallai János (2015): A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 63(6), 5–28.
83. Sallai János: A schengeni folyamat, és jövője. In: Rajnai, Zoltán; Fregán, Beatrix; Marosné, Kuna Zsuzsanna (szerk.) 7. Báthory-Brassai konferencia. *Tanulmánykötet 1*. Budapest, Magyarország : Óbudai Egyetem, Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar (2016) 492, 683-692.
84. Sallai János: A schengeni integráció folyamata és jövője. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* IV. Pécs, 2005.
85. Sallai János: A schengeni integráció negyedszázada és jövője. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *A rendészettudomány határkövei* (pp. 247–256). Magyar Hadtudományi Társaság. 2012.
86. Slovenskej republiky (2021): *Správa o stave ochrany osobných údajov za rok 2020 (ČPT 472)*. Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. <https://dataprotection.gov.sk/files/annual-reports/sprava-stave-ochrany-osobnych-udajov-za-rok-2020.pdf> ISBN 36064220.
87. Székelyi, Mária, Barna Ildikó: *Túlélőkészlet az SPSS-hez: Többváltozós elemzési technikákról társadalomkutatók számára*. Budapest: Typotex Kiadó, 2008.
88. Szilvássy György Péter (2016): A rendőrség szerepe egyes közigazgatási eljárások körében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 10(1), 1–16.
89. Tólas Péter: A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről (Book Chapter). In Tólas Péter (szerk): *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság Tanulmányok Dialóg Campus*. 2017;
90. Tólas Péter: Az európai migrációs válság értelmezési kereteiről. *Nemzet és Biztonság* 2016/6. szám

91. Tanács Főtitkársága: Az Európai Tanács 2011-ben. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2012. ISBN 978-92-824-3445-1 doi:10.2860/40319
92. Taylor, B. (2017, April 24): Leaving the European Union: Frontex and UK border security cooperation within Europe (Library In Focus, LIF 2017/0039). House of Lords Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2017-0039/LIF-2017-0039.pdf>
93. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit (2004): Az EU bel- és igazságügyi együttműködésének, illetve a szabadság, biztonság, és jog európai térségének története az alapító szerződések tükrében, Miniszterelnöki Hivatal Európai Integrációs Irodája
94. Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: Első értékelés a szabadság, biztonság, jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003. sz. OKTK kutatás 5. o
95. Tóvári Judit, Lengyelné Molnár Tünde (2001): Kutatásmódszertan: Távoktatási tankönyv. Eger, EKF Médiainformatika Intézet.
96. Tózsza István – Sallai János: Geostratégia az EU délkeleti kapujában. Polgári Szemle, 14. évf. 4–6. szám, 2018, 240–254., DOI: 10.24307/psz.2018.1218
97. Tóttós Ágnes: A harmadik országbeli állampolgárok Európai Unión belüli mobilitása. Magyar Rendészet 2014/1. 99–105. ISSN 1787-050X (online)
98. Tsourdi Lilian and Peerboom Felix: Upholding Operational Standards and Fundamental Rights? Insights into the Design and Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, (September 20, 2024). Forthcoming in: Philippe De Bruycker, Fabian Lutz, Jorrit Rijpma, Daniel Thym (eds), The Law of Schengen: Limits, Contents and Perspectives after 40 Years (Edward Elgar, forth. 2025), Maastricht Faculty of Law Working Paper Forthcoming
99. Ulrich, Stein & Nøkleberg, Martin & Gundhus, Helene. (2020): Schengen evaluation: An educational experience the example of Norway. ISBN: 978-82-7808-151-8
100. Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 35–48. Pp. 37.
101. Vájlók László és Vedó Attila (2024): „Minőségügy és határellenőrzés európai uniós stratégiai megközelítésben”. Magyar Rendészet 23 (4):203-19. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.4.11>.
102. Van Elsuwege, Peter and Chamon, Merijn: The meaning of 'association' under EU law: a study on the law and practice of EU association agreements [online]. Brussels: European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019. DOI: 10.2861/97808.
103. Vanhoonacker - Kormoss, S. (2020): The Amsterdam Treaty. In F. Laursen, D. Beach, R. Domínguez, S-H. Park, S. Vanhoonacker, & A. Verdun (Eds.), The Oxford Encyclopedia of European Union Politics Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1094>
104. Varga János: A határrendészeti kutatások új kihívásai. In: Gaál, Gyula; Hautzinger, Zoltán (szerk.) Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című

tudományos konferenciáról Pécs, Magyarország : Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport (2011) 461 p. pp. 195-204. , 10 p.

105. Varga János: A helyzettudatosság és a reagálóképesség szerepe a migrációs válság határrendészeti kezelésében. (2017) Megjelent: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság pp. 101-124.
106. WAGNER, Martin, KATSIAFICAS, Caitlin, LIEBL, Josephine, HADJ ABDYOU, Leila, DRAŽANOVÁ, Lenka és JEANDESBOZ, Julien. The state of play of Schengen governance: An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme [online]. Brussels: European Parliament, 2020. PE 658.699. DOI: 10.2861/165044
107. Wang, S: An Imperfect Integration: Has Schengen Alienated Europe?. Chin. Polit. Sci. Rev. 1, 698–716 (2016). <https://doi.org/10.1007/s41111-016-0040-0>
108. Yves Pascouau (2015): Schengen Anniversary - EPC Special Collection. https://d1xp398qalq39s.cloudfront.net/content/PDF/2015/schengen_anniversary_-_epc_special_collection.pdf
109. Yves Pascouau: The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock. EPC Policy Brief, 2012. pp. 1.
110. Yves Pascouau: The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach (Discussion Paper). European Policy Centre, December 2013.
111. Zsákai Lénárd (2023): A Renewed Schengen Evaluation Mechanism in the Light of the Schengen Reforms. Magyar Rendészet, 23(1), 89–100. <https://doi.org/10.32577/mr.2023.1.5> pp. 96.
112. Zsákai Lénárd: The System of EU Situational Pictures Showing the Current State of the Schengen Area. 2025. Belügyi Szemle 73 (5): 1079-89. <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i5.pp1079-1089>.
113. Zsófia Hacsek, Branislav VIŠŇANSKÝ: The impact of COVID-19 on organized crime. [online]. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2020. https://static1.squarespace.com/static/656da60f524a0e672c799489/t/657219247e43325b62a0ec2e/1719909727443/2_unodc_2_final_paper.pdf

Nemzetközi jogszabályok, közlemények, állásfoglalások, következtetések, jogalkotási javaslatok és egyéb nemzetközi dokumentumok

1. A Benelux Gazdasági Unió létrehozásáról szóló szerződés (Hága, 1958. február 3.)
2. A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, 4.4, COM (2020) 779 final
3. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 final
4. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: az európai integrált határigazgatásra vonatkozó többéves stratégiai szakpolitika létrehozásáról COM(2023) 146 final Strasbourg, 2023.3.14
5. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Schengeni Igazgatás - A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése. COM/2011/0561 végleges
6. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Bizottság 2021. évi munkaprogramja. Életerős Unió egy sérülékeny világban. Brüsszel, 2020. október 19
7. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: a schengeni rendszer helyzetéről szóló 2023. évi jelentés. COM(2023) 274 final
8. A Bizottság Közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról, Brüsszel, 2020. szeptember. 23., COM(2020) 609 final
9. A Menekültek Jogállásáról szóló 1951-es Genfi Egyezmény
10. A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa. Az Európai Tanács által 2009. december 10–11-én elfogadott 17024/09. tanácsi dokumentum
11. A Tanács következtetései a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről (1053/2013/EU tanácsi rendelet) Brüsszel, 2021. április 19. 7939/21
12. Agreement between France and the FRG on the gradual abolition of checks at the Franco-German border (Saarbrücken, 13 July 1984)
13. Agreement on a common Nordic labour market (1954)
14. Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01
15. Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (1997. október 2.)
16. Amszterdami Szerződés, Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek, A schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv
17. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the

Committee of the Regions State of Schengen Report 2024: The Schengen evaluation and monitoring mechanism: main developments and next steps

18. Annex to the tender specifications - Multiple framework contract in cascade for the organisation and management of events for the European Committee of the Regions CDR/COM/45/2019/1
19. Annex to Commission Implementing Decision establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14.
20. Annexes 1 to 4 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021 A Union of vitality in a world of fragility. 19.10.2020 COM(2020) 690 final
21. Az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó szerződés (1957)
22. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957)
23. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (konszolidált változat, 1997)
24. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről
25. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
26. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről
27. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 Rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről
28. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról
29. Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határon átlépésére vonatkozó szabályokról szóló közösségi kódex (schengeni határokra vonatkozó kódex) megállapításáról
30. Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közöségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex)
31. Az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó szerződés (1951)
32. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ)
33. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)
34. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2012/C 326/01
35. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A schengeni rendszer helyzetéről szóló 2022. évi jelentés, 2022. május 24., COM(2022) 301 final

36. Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013
37. Commission Implementing Decision C(2023) 3000 final establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14 of Council Regulation (EU) 2022/922, and repealing Commission Implementing Decision C(2019)6863
38. Commission Implementing Decision establishing a standard questionnaire in accordance with Article 14 of Council Regulation (EU) 2022/922, and repealing Commission Implementing Decision C(2019)6863. Brussels, 7.7.2023 C(2023) 3000 final
39. Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union. DOC/97/13
40. Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Council Regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. SWD(2021) 119 final
41. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Strategy for the Future of Schengen.
42. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Schengen Governance - Strengthening The Area Without Internal Border Control. COM(2011) 561 final
43. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2021. A Union of Vitality in a World of Fragility. Brussels, 19.10.2020 COM(2020) 690 final
44. Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2024. COM(2024) 173 final
45. Communication from the Commission to The European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen report 2023. COM(2023) 274 final
46. Completing The Internal Market: White Paper From the Commission to the Council (Milan, 28-29 June 1985)
47. Council Conclusions on Schengen Evaluation on New Member States 2827th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting. Brussels, 8 and 9 November 2007. Annex I.
48. Council Implementing Decision setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union. 7301/24
49. Evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis - general approach Council Document 6685/22
https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/EU/92052/imfname_11134838.pdf

50. Council regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. 7609/22
51. Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról
52. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: State of Schengen Report 2024 (COM(2024) 173 final)
53. COM(2021) 277 final: Towards a stronger and more resilient Schengen area. [online]. Brussels: European Commission, 2021-06-02. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277>
54. Jelentés a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működéséről. COM (2020) 779 final
55. Frontex Annual Risk Analysis 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022-2023, 2023-2024
56. Europol TE-SAT jelentések. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>.
57. Frontex Single Programming Document 2023 – 2025. Ares(2023)556088 - 25/01/2023.
58. Functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism established by Council Regulation (EU) No 1053/2013 after the first five-year multiannual cycle - analysis of the replies from the Member States and Schengen Associated Countries to the Presidency questionnaire and of strategic discussions in the Working Party for Schengen Matters (Schengen Evaluation). 12749/19
59. Functioning of the Schengen evaluation mechanism (Council Regulation (EU) No 1053/2013) - Views of the Member States on the first multiannual evaluation cycle, 11740/19
60. Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban (2005/C 53/01)
61. Javaslat: a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról. /* COM/2009/0102 végleges - CNS 2009/0033 */
62. Javaslat: A Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. COM/2021/278 final/3
63. Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról. COM/2010/0624 végleges
64. Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról. 6161/4/12 REV 4
65. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007. december 13).

66. Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről (Schengeni Megállapodás)
67. Priorities of the incoming Finnish Presidency. WK 7374/2019
68. Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013. COM(2021) 278 final
69. Közlemény: a Tanács 3260. ülése, Bel- és Igazságügy, Luxembourg, 2013. október 7. és 8. 14149/13.
70. Schengen Evaluation Guide final 2023.
71. Schengen evaluation of the ten new Member States (Schengen Evaluation Working Party note). Brussels, 12 May 2005, 7638/2/05 REV 2
72. Schengeni Végrehajtó Bizottságnak a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló döntése - MEMO/95/57.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_95_57
73. Tervezet – A Tanács következtetései a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak a schengeni vívmányok valamennyi rendelkezésének végrehajtására való felkészültségére vonatkozó értékelés lezárásáról, az újbóli látogatások eredményéről és a SIS-szel kapcsolatos rendelkezésekről. Brüsszel, 2007. október 26. 13931/1/07
74. Working Arrangement Establishing Operational Cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and the Home Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
75. Working Party for Schengen Matters (Schengen Evaluations) / Mixed Committee (EU-Iceland, Norway and Switzerland, Liechtenstein). CM 3008/1/19 REV 1. Brussels, 2 June 2019. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/CM-3008-2019-REV-1/en/pdf>
76. Confidence in the Schengen area – discussion paper. Brussels, 14 February 2022. 5984/22.
77. Az Európai Tanács következtetései – Fontainebleau, 1984. június 25–26.
78. The Commission To The European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final
79. A schengeni vívmányok - A Végrehajtó Bizottság 1994. december 22-i határozata az 1990. június 19-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény hatálybalépéséről (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2)
80. Az Európai Tanács következtetései – Tampere, 1995. október 15-16.
81. Az Európai Tanács következtetései – Madrid, 1995. december 15-16.
82. Az Európai Tanács következtetései – Torino, 1996. március 29.
83. A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.)
84. A Tanács 1999. december 13-i 1999/848/EK határozata a schengeni vívmányok Görögországban történő teljes körű alkalmazásáról

85. A Tanács határozata (2000. december 1.) a schengeni vívmányok Dániában, Finnországban és Svédországban, valamint Izlandon és Norvégiában történő alkalmazásáról
86. Council Decision 2002/192/EC of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis
87. A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről.
88. Az Európai Tanács következtetései – Brüsszel, 2004. június 17-18.
89. Az Európai Tanács következtetései – Brüsszel, 2004. november 4-5.
90. A Tanács határozata (2007. december 6.) a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Cseh Köztársaságban, az Észt Köztársaságban, a Lett Köztársaságban, a Litván Köztársaságban, a Magyar Köztársaságban, a Máltai Köztársaságban, a Lengyel Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban és a Szlovák Köztársaságban történő teljes körű alkalmazásáról. (2007/801/EK). Brüsszel, 2007. December 8.
91. A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről
92. Commission Implementing Decision C(2023) 57 final of 13 January 2023 establishing the multiannual evaluation programme for 2023-2029 in accordance with article 12(1) of Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis
93. Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Unió Vámkódex létrehozásáról
94. A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről
95. A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről
96. A Tanács (EU) 2022/382 végrehajtási határozata (2022. március 4.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek Ukrajnából való tömeges beáramlása tényének a 2001/55/EK irányelv 5. cikke értelmében történő megállapításáról és átmeneti védelem bevezetéséről
97. European Parliament legislative resolution of 7 April 2022 on the proposal for a Council regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013 (COM(2021)0278 – C9-0349/2021 – 2021/0140(CNS))
98. A Bíróság ítélete (nagytanács), 2022. április 26. NW kontra Landespolizeidirektion Steiermark. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/SUM/?uri=CELEX:62020CJ0368>

99. A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
100. A Tanács (EU) 2023/870 határozata (2023. április 25.) a schengeni vívmányoknak a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatos rendelkezéseinek a Ciprusi Köztársaságban történő alkalmazásáról
101. Council Decision (EU) 2023/870 of 25 April 2023 on the application of the provisions of the Schengen acquis relating to the Schengen Information System in the Republic of Cyprus.
102. Council Implementing Decision of 5 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union.
103. Europol's Draft Programming Document 2024-2026. The Hague, 31 January 2023 MBS 009.2023
104. Hungary's application for accession to the European Union (31 March 1994).
105. június 19-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény hatálybalépéséről (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2).

Hazai jogszabályok, szervezetszabályzó belső normák és szervezeti anyagok

1. 1299/2024. (IX. 26.) Korm. határozat A Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának módosításáról
2. 15/2024. (VI. 20.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
3. 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
4. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
5. 20/2015. (IX. 10.) ORFK utasítás az Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzatáról
6. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
7. 2019. évi XCVI. törvény az Európai Határregisztrációs Rendszerrel, valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszerrel összefüggő egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról
8. 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
9. A belügyi tudományos kutatói és tudományos szervezői munkáról szóló 6/2006. (BK. 4.) BM utasítás
10. A Kormány 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról
11. A Kormány 1891/2021. (XII. 13.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról
12. Az ügyészség szervezetéről és működéséről szóló 12/2012. (VI. 8.) LÜ utasítás
13. Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiája 2022–2028 (A Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájának Módosításáról Szóló 1299/2024. (IX. 26.) Korm. Határozattal Elfogadott Módosításokkal)
14. 11/2022. (IX. 6.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
15. 12/2022. (VI. 28.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
16. 2/2024. (VIII. 29.) OIF utasítás az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról
17. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének 20/2015. (11.30.) sz. utasítása a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság szervezetének és működésének általános szabályairól

Internetes források (weboldalak)

1. A Hatóság eljárásai. <https://www.naih.hu/hatosag-eljarasai> Letöltés ideje: 2024. november 29.
2. Bel- és Igazságügyi Tanács, 19-20 október 2023. <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/jha/2023/10/19-20/> Letöltés ideje: 2024.06.10.
3. Brexit: Are more British nationals applying for citizenship in EU countries?" (2017. szeptember 29.) <https://www.bbc.com/news/world-europe-41430927>. Letöltés ideje: 2025.10.4.
4. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2020. First meeting of the Schengen Forum. Brussels: Council of the European Union, 2020-11-24. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/24/first-meeting-of-the-schengen-forum/> Letöltés ideje : 2025.10.06.
5. DUMBRAVA, Costica. Strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area [online]. European Parliament, 2024. LEGISLATIVE TRAIN 09.2025, 5 PROMOTING OUR EUROPEAN WAY OF LIFE. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/future-schengen-strategy/report?sid=9501>. Letöltés ideje: 2025.10.12.
6. ECO. Task Force para avaliação Schengen a Portugal prolongada mais 6 meses. [online]. 2024-07-31. <https://eco.sapo.pt/2024/07/31/task-force-para-avaliacao-schengen-a-portugal-prolongada-mais-6-meses/> Letöltés ideje: 2025.10.12.
7. Első Schengen Fórum-ülés. Budapest: Belügyminisztérium, 2020-11-24. <https://kormany.hu/hirek/elso-schengen-forum-ules> Letöltés ideje: 2025.10.06.
8. EU Schengen Catalogue. <https://www.consilium.europa.eu/media/31011/catalogue-en.pdf> Letöltés ideje: 2023.12.13.
9. Európai Bizottság: Schengen Evaluation and Monitoring. In: Migration and Home Affairs DG. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en Letöltés ideje: 2024.10.15.
10. European Commission, 2007: Questions and Answers about the Schengen Enlargement." European Commission Press Corner. December 6, 2007. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_07_619. Letöltés ideje: 2024.11.09.
11. European Commission, Migration and Home Affairs, "Post-Brexit cooperation with the UK on migration and border management", 2021. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum_en Letöltés ideje: 2025. október 4.
12. European Commission, Timeline of EU action 2020 against coronavirus, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action-2020_e. Letöltés ideje: 2024.11.09.
13. European Council on refugees and exiles: Schengen: A club where fundamental rights (do not) matter? ECRE Policy Note, no. 24, 2019. https://ecre.org/wp-content/uploads/2019/11/PN_24.pdf. Letöltés ideje : 2025.10.12.

14. EU-UK Withdrawal Agreement. Brussels: European Council, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/>. Letöltés ideje: 2025.10.04.
15. European Medicines Agency, EU authorities agree new measures to support availability of medicines used in the COVID-19 pandemic. <https://www.ema.europa.eu/en/news/eu-authorities-agree-new-measures-support-availability-medicines-used-covid-19-pandemic> Letöltés ideje: 2025.10.05.
16. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2023). European drug report 2023: Trends and developments. https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023_en Letöltés ideje: 2025.10.12.
17. European Parliament, Coronavirus: a timeline of EU action in 2020, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200424STO77802/coronavirus-a-timeline-of-eu-action-in-2020>. Letöltés ideje: 2025. október 5.
18. European Parliamentary Research Service. The Schengen Area in the EU: Achievements and Challenges in 2021. Brussels: European Parliament, 2021. Accessed November 7, 2024. Letöltés: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690680/EPRS_BRI\(2021\)690680_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690680/EPRS_BRI(2021)690680_EN.pdf). Letöltés ideje: 2024.11.07.
19. European Union Agency for Asylum. (2025). Latest Asylum Trends. <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends> Letöltés ideje: 2025. október 5.
20. Eurosurveillance (2020). Rapidly increasing cumulative incidence of coronavirus disease (COVID-19) in the European Union/European Economic Area and the United Kingdom, 1 January to 15 March 2020. <https://www.eurosurveillance.org/content/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.10.2000344>. Letöltés ideje: 2025.10.05.
21. Evening Standard: Catching criminals ‘may take longer under no-deal Brexit’, says senior Met officer Richard Martin.L: https://www.standard.co.uk/news/crime/richard-martin-police-criminals-nodeal-brexit_b384510.html. 2020. december 19. Letöltés ideje: 2025.10.04.
22. Finnish Government. (2023). Situation at Finland’s eastern border. <https://valtioneuvosto.fi/en/situation-at-finlands-eastern-border> Letöltés ideje: 2025.10.06.
23. Has the coronavirus brought back the nation-state? - Jan Zielonka, Social Europe, 2020. március 26. <https://socialeurope.eu/has-the-coronavirus-brought-back-the-nation-state> Letöltés ideje: 2021. október 22
24. Lord Cockfield
<https://www.theguardian.com/news/2007/jan/11/guardianobituaries.obituaries>
Letöltés ideje: 2024. október 2.
25. Justice and Home Affairs Council looks at more efficient returns: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/justice-and-home-affairs-council-looks-more-efficient-returns-2023-10-20_en Letöltés ideje: 2024.11.21.
26. Justice and Home Affairs Council, 3-4 March 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>. Letöltés ideje: 2022.10.21.

27. Justice and Home Affairs Council, 4-5 March 2024: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2024/03/04-05/> Letöltés ideje: 2024.11.21.
28. Justice and Home Affairs Council, 9-10 June 2022. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/06/09-10/> Letöltés ideje: 2024.02.12.
29. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. Forrás: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en.pdf Letöltés ideje: 2025.09.21.
30. Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ. Forrás: <https://www.police.hu/hu/ugyintezes/szerv/orszagos-rendor-fokapitanysag/nemzetkozi-bunugyi-egyuttmukodesi-kozpont> Letöltés ideje: 2024.11.27.
31. Opening of the 1985 Intergovernmental Conference (Luxembourg, 9 September 1985). https://www.cvce.eu/en/obj/opening_of_the_1985_intergovernmental_conference_luxembourg_9_september_1985-en-d28cc584-1cc6-41cf-9d12-e36eafbb8b41.html Letöltés ideje: 2023.10.29.
32. Poland: attempts of illegal crossing of the Polish-Belarusian border 2024. <https://www.statista.com/statistics/1271292/poland-attempts-of-illegal-crossing-of-the-polish-belarusian-border> Letöltés ideje: 2025.10.01.
33. Recovery, Strength and a Sense of Belonging - Programme for the French Presidency of the Council of the European Union, 2022. 3. o. https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf Letöltés ideje: 2022.04.11.
34. Részlet Ursula von der Leyen Elnök I. Schengeni Fórumon elhangzott beszédéből, 2020. november 30., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_2257 Letöltés ideje: 2023.11.05.
35. Részlet Ylva Johansson második Schengen Fórumon (2021. május 17.) tartott záró gondolataiból. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/johansson/announcements/commissioner-johanssons-concluding-remarks-second-schengen-forum_en Letöltés ideje: 2023.11.05.
36. Schengen area: Council adopts general approach on an enhanced evaluation mechanism. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/03/schengen-area-council-adopts-general-approach-on-an-enhanced-evaluation-mechanism/> Letöltés ideje: 2024.04.10.
37. SÉNAT FRANÇAIS. Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen. Párizs: Sénat, 2017. https://www.senat.fr/rap/r16-484/r16-484_mono.html Letöltés ideje: 2025. október 5.
38. Sept ans après son discours de la Sorbonne, Emmanuel Macron appelle à une Europe de "puissance", "prospérité" et "humanisme". Forrás: <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/sept-ans-apres-son-discours-de-la-sorbonne-emmanuel-macron-appelle-a-une-europe-de-puissance-prosperte-et-humanisme/> Letöltés ideje: 2023. június 10.

39. Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 9 September 1985). https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf Letöltés ideje: 2023.10.29.
40. Temporary checks at internal borders – amending the Schengen Borders Code. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Ideiglenes-ellenorzesek-a-belso-hatarokon-a-Schengeni-hatarellenorzesi-kodex-modositasa_hu Letöltés ideje: 2024.01.31.
41. Terrorism in the EU: facts and figures - Consilium, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/terrorism-eu-facts-figures/> Letöltés: 2025.10.04.
42. The Guardian, "Number of UK citizens emigrating to EU has risen by 30% since Brexit vote" <https://www.theguardian.com/politics/2020/aug/04/number-of-uk-citizens-emigrating-to-eu-has-risen-by-30-since-brexit-vote>. Letöltés ideje: 2025.10.4.
43. The Hague Programme: 10 priorities for the next five years. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-hague-programme-10-priorities-for-the-next-five-years.html#> Letöltés ideje: 2023.11.01.
44. EU Visa Policy. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-visa-policy/> Letöltés ideje: 2024.11.29.
45. United Kingdom Government. (2025, September 4). EU Entry/Exit System. <https://www.gov.uk/guidance/eu-entryexit-system>. Letöltés ideje: 2025.10.04.
46. Visa Policy, 23 June 2025. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en Letöltés ideje: 2025.09.10.

MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

- 1. sz. melléklet: a szerző témával összefüggő publikációs jegyzéke*
- 2. sz. melléklet: az értekezésben alkalmazott rövidítések jegyzéke*
- 3. sz. melléklet: ábrajegyzék*
- 4. sz. melléklet: magyar nyelvű kérdőív*
- 5. sz. melléklet: angol nyelvű kérdőív*
- 6. sz. melléklet: félig strukturált interjúk vázlata*
- 7. sz. melléklet: megfigyelési terv*

1. sz. melléklet: a szerző témával összefüggő publikációs jegyzéke

1. Zsákai, L. & Herczeg, M., 2025. Az EU tagállamok határigazgatási folyamatainak minőség-ellenőrzése. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 73(2), pp.403–418.
2. Zsákai, L., 2025. A schengeni övezet aktuális állapotát bemutató uniós helyzetképek. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 73(5), pp.1037–1048.
3. Zsákai, L., 2025. The system of EU situational pictures showing the current state of the Schengen area. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 73(5), pp.1079–1089.
4. Zsákai, L., 2024. A schengeni értékelési és monitoring rendszer kialakulása és fejlődése 1998 és 2014 között - I. rész. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 20(2), pp.108–115.
5. Zsákai, L., 2024. A schengeni értékelési és monitoring rendszer kialakulása és fejlődése 1998 és 2014 között - II. rész. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 21(1), pp.40–45.
6. Zsákai, L., 2023. Innovációs képzési javaslatok és módszerek a rendőrség állománya részére egy megvalósult kutatásfejlesztési projekt nyomán. RENDŐRSÉGI TANULMÁNYOK, 2022/V., pp.42–67.
7. Zsákai, L. et al., 2023. Az Automatizált Határellenőrzési Rendszer működésének vizsgálata és értékelése. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 71(2), pp.303–315.
8. Zsákai, L. & Fábrik, O., 2023. Változások az új schengeni értékelési rendelet fényében. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 19(3–4), pp.37–45.
9. Zsákai, L., 2023. Roborder – Nemzetközi határőrizeti K+F projekt a Magyar Rendőrség részvételével. E-INNOVÁCIÓ, 1(1), pp.58–69.
10. Zsákai, L., 2023. A Renewed Schengen Evaluation Mechanism in the Light of the Schengen Reforms. MAGYAR RENDÉSZET, 23(1), pp.89–100.
11. Zsákai, L., 2023. A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja. BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 71(8), pp.1493–1501.

12. Zsákai, L., 2023. A schengeni övezet legifjabb tagja: Horvátország - Horvátország teljeskörű schengeni csatlakozásának körülményei és folyamata. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 20(1), pp.97–104.
13. Zsákai, L., 2022. A Schengen Fórum létrejötte és eredményei: uniós szakpolitikai lépések a schengeni térség megreformálására I. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 2022/1., pp.78–94.
14. Zsákai, L., 2022. A Schengen Fórum létrejötte és eredményei: uniós szakpolitikai lépések a schengeni térség megreformálására II. HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK, 2022/1., pp.95–106.
15. Zsákai, L., 2022. Határrendészeti kutatás-fejlesztés – a SMILE-projekt eredményei. MAGYAR RENDÉSZET, 22(1), pp.49–64.
16. Zsákai, L., 2022. A schengeni értékelési mechanizmus reformja (Reform of the Schengen evaluation mechanism). In RENDÉSZET-TUDOMÁNY-AKTUALITÁSOK - 2022 A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével Absztrakt kötet. pp. 15–16.
17. Zsákai, L., 2022. Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé? BELÜGYI SZEMLE / ACADEMIC JOURNAL OF INTERNAL AFFAIRS: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-), 70(7), pp.1551–1565.
18. Zsákai, L., 2022. A schengeni értékelési mechanizmus reformja. In Rendészet-Tudomány-Aktualitások 2022. pp. 69–81.
19. Zsákai, L., 2022. Biztonsági kérdések a schengeni keretek és az orosz-ukrán háború fényében. In A rendkívüli helyzetek biztonsági tényezői. pp. 207–2011.

2. sz. melléklet: az értekezésben alkalmazott rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Jelentés
API	Advanced Passenger Information (Utasok Előzetes Tájékoztatása)
Állandó Bizottság	Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság
BIÜT	Bel- és Igazságügyi Tanács
BM EUBEFO	Belügyminisztérium Európai Belügyi Együttműködési Főosztály
BM SZMSZ	Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training (Európai Unió Rendészeti Képzési Ügynökség)
Coreper	Állandó Képviselők Bizottsága
EBCG	European Border and Coast Guard (Európai Határ- és Parti Őrség)
EIBM	European Integrated Border Management (Európai Integrált Határigazgatás)
EEO	Egységes Európai Okmány
EES	Entry/Exit System (Európai Határregisztrációs Rendszer)
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EK	Európai Közösség
EP	Európai Parlament
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System (Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer)
EU	Európai Unió
eu-LISA	European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (Az Európai Unió Szabadság, Biztonság és Jog Területén Működő Nagyméretű IT-rendszerek Üzemeltetési Igazgatásáért Felelős Ügynöksége)
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Európai Rendőrségi Hivatal)

Rövidítés	Jelentés
Euratom	Európai Atomenergia Közösség
FRA	Fundamental Rights Agency (Alapjogi Ügynökség)
Frontex	European Border and Coast Guard Agency (Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség)
GSC	General Secretariat of the Council (Tanács Főtitkársága)
HSQA projekt	„Magyar, szlovák minőségbiztosítási mechanizmus kidolgozása a határigazgatás területén” c. projekt
IM	Igazságügyi Minisztérium
IM SZMSZ	Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata
KKM	Külgazdasági és Külügyminisztérium
KKM SZMSZ	Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata
KOEL	Knowledge Online on European Legislation
KOEL-Scheval	KOEL-Scheval digitális platform
Kódex	Schengeni Határellenőrzési Kódex
LÜ	Legfőbb Ügyészség
MATARKA	Magyar Folyóiratok Tartalomjegyzékeinek Kereshető Adatbázisa
MRZ	Machine Readable Zone (Géppel olvasható zóna)
MTMT	Magyar Tudományos Művek Tára
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NIK	Nemzeti Információs Központ
NKE	Nemzeti Köszolgálati Egyetem
NSZK	Nyugat-Német Szövetségi Köztársaság

Rövidítés	Jelentés
OIF	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság
OIF SZMSZ	Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzata
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
ORFK SZMSZ	Országos Rendőr-főkapitányság Szervezeti és Működési Szabályzata
Rtv	Rendőrségi törvény
Scheval	Schengeni értékelési és monitoringmechanizmus
Scheval rendelet / előző Scheval rendelet	A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről
Új Scheval rendelet	A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről
Scheval Munkacsoport	Schengeni Ügyek Munkacsoportjának schengeni értékelésekkel foglalkozó formációja
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SVE	Schengeni Végrehajtási Egyezmény
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Erősségek, Gyengeségek, Lehetőségek, Veszélyek)
Tanács	Az Európai Unió Tanácsa
TIBEK	Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ
TO EIBM	Technical and Operational Strategy for EIBM (Technikai és Műveleti Stratégia az Európai Integrált Határigazgatásra)
VA	Vulnerability Assessment (Sebezhetőségi Értékelés)
VIS	Vízuminformációs Rendszer

Rövidítés	Jelentés
WHO	World Health Organization (Egészségügyi Világszervezet)

3. sz. melléklet: ábrajegyzék

- 1. sz. ábra:** A hipotézisek, kutatási kérdések és az ahhoz kapcsolódó irányok viszonya. A szerző saját szerkesztése.
- 2. sz. ábra:** a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megszületéséhez vezető legfőbb mérföldkövek. A szerző saját szerkesztése
- 3. sz. ábra:** a schengeni térség bővülése kronológia szerint. A szerző saját szerkesztése
- 4. sz. ábra:** mérföldkövek az első schengeni értékelésig. A szerző saját szerkesztése
- 5. sz. ábra:** A schengeni értékelő szakértői feladatkörök a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló határozat (1998. szeptember 16.) alapján. A szerző saját szerkesztése
- 6. sz. ábra:** SWOT elemzés: A schengeni térség kialakulása és az Állandó Bizottság (később schengeni értékelési munkacsoport) létrejötte. A szerző saját szerkesztése
- 7. sz. ábra:** Magyarország schengeni csatlakozásának értékelési folyamata és a csatlakozáshoz vezető út legfontosabb állomásai. A szerző saját szerkesztése
- 8. sz. ábra:** az első törekvések egy egységesebb schengeni értékelési rendszer kialakítására. A szerző saját szerkesztése
- 9. sz. ábra:** Scheval monitoring folyamatok átlag idejének vizsgálata a rendeleti kritériumok és az átlagos gyakorlati végrehajtási időtartam alapján. A szerző saját szerkesztése.
- 10. sz. ábra:** Szakértői létszámok átlagos megoszlása a vizsgált időszakban megvalósult értéklések során (a kritérium alapesetben: 8 fő). A szerző saját szerkesztése
- 11. sz. ábra:** a schengeni értékelések második generációjának gyakorlati működése során a hatékonyságot csökkentő tényezőkre vonatkozó tapasztalatok. A szerző saját szerkesztése, az interjúalanyok válaszai alapján
- 12. sz. ábra:** a schengeni és uniós külső határokat érintő illegális határátlépések alakulása 2011-2023 között. A szerző saját szerkesztése a kapcsolódó, rendelkezésre álló Frontex statisztikai adatok⁴⁶⁷ felhasználásával
- 13. sz. ábra:** a schengeni külső határokra illegális útvonalon érkező személyek száma 2015-ben, az érkezési útvonalak szerinti megoszlásban. A szerző saját szerkesztése
- 14. sz. ábra:** befejezett és megghiúsult terrortámadások számának alakulása a schengeni térségben 2014-2024 között. A szerző saját szerkesztése. A táblázatban szereplő adatok forrása: Europol TE-SAT jelentések (2014-2024). <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report> Letöltés ideje: 2025. október 6.
- 15. sz. ábra:** A Brexit hatásai a schengeni térség működésére. A szerző saját szerkesztése
- 16. sz. ábra:** a koronavírus Európában történő megjelenése miatti elsődleges nemzeti intézkedésként a schengeni belső határellenőrzéseket visszaállító országok megoszlása az ellenőrzések visszaállításának dátuma szerint. A szerző saját szerkesztése. Az adatok forrása: Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. <https://home->

⁴⁶⁷ Frontex Annual Risk Analysis 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022-2023, 2023-2024

affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full-list-of-MS-notifications_en.pdf

Letöltés ideje: 2025. október 5.

17. sz. ábra: a belső határellenőrzéseket legalább egy alkalommal visszaállító országok száma 2014-2025 között. A szerző saját szerkesztése

18. sz. ábra: A schengeni térséget érintő kihívásokhoz kapcsolódó belső határellenőrzés visszaállításának céljai. A szerző saját szerkesztése

19. sz. ábra: SWOT elemzés – A schengeni térséget ért kihívások mentén történő belső határellenőrzések. A szerző saját szerkesztése.

20. sz. ábra: a Schengeni Fórum első ülésének rendszerezett eredményei. A szerző saját szerkesztése.

21. sz. ábra: a Schengeni Fórum második ülésének rendszerezett eredményei. A szerző saját szerkesztése

22. sz. ábra: a Schengen Fórum harmadik ülésének eredményei. A szerző Saját szerkesztése

23. sz. ábra: a Schengen Fórum legfontosabb eredményei rangsorolva. A szerző saját szerkesztése

24. sz. ábra: a Magyarország esetében azonosított jó schengeni gyakorlatok a Bizottság 2023-ban kiadott tagállami bevált gyakorlatok kompendiumából. A szerző saját szerkesztése.

25. sz. ábra: a Scheval működéséhez kapcsolódó finn elnökségi kérdőív rendszerezése. A szerző saját szerkesztése.

26. sz. ábra: Átfogó finn elnökségi írásos konzultáció rendszerezett eredményei a schengeni értékelési rendszer második generációjának működéséről és a lehetséges fejlesztési irányokról. A szerző saját szerkesztése, a 12749/19 sz. dokumentum eredményei alapján.

27. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 1. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

28. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 2. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

29. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya a 3. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

30. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya a 4. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

31. sz. ábra: fejlesztendő és változásokat igénylő tényezők (indikátorok) és a vonatkozó elvárások viszonya az 5. sz. vizsgálati területen. A szerző saját szerkesztése

32. sz. ábra: az új Scheval rendeletjavaslat megjelenéséig bekövetkezett legfontosabb mérőföldkövek. A szerző saját szerkesztése

33. sz. ábra: A Scheval megújítására vonatkozó kulcstényezők viszonya és korrelációja. A szerző saját szerkesztése

34. sz. ábra: az új Scheval rendelet tárgyalásai a javaslatról a hivatalos alkalmazás megkezdéséig. A szerző saját szerkesztése.

35. sz. ábra: célok és felelősségi körök összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

36. sz. ábra: értékelési kategóriák szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

37. sz. ábra: a programozás szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

38. sz. ábra: a szabványkérdőív, a helyszíni látogatások koordinációja, értékelési minősítések szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

39. sz. ábra: a tagállami szakértői állomány tulajdonságai. A szerző saját szerkesztése

40. sz. ábra: az értékelő jelentés és ajánlások a feltárt hiányosságok javítására, utánkövetés és monitoring szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

41. sz. ábra: az együttműködésben részt vevő uniós ügynökségek szerepe és a szinergiák szabályozásának összevetése a két rendelet esetében. A szerző saját szerkesztése

42. sz. ábra: a Scheval működtetői közötti koordinációs ökoszisztéma. A szerző saját szerkesztése

43. sz. ábra: a tagállami kapcsolattartó pontok legfontosabb feladatkörei. A szerző saját szerkesztése.

44. sz. ábra: KOEL-Scheval felület. Forrás: Európai Bizottság

45. sz. ábra: az angol nyelvű kérdőívek kitöltőinek aránya ország szerint. A szerző saját szerkesztése

46. sz. ábra: a kérdőíves kutatásban részt vevő, schengeni értékelésben gyakorlati szinten is érintett személyek arányának szemléltetése. A szerző saját szerkesztése

47. sz. ábra: a megújult schengeni értékelési rendszer elsődleges, általános gyakorlati tapasztalatai. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján

48. sz. ábra: tagállami szakértői állományhoz kapcsolódó koordináció és tervezhetőség mértéke a kérdőívre adott válaszok alapján. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján.

49. sz. ábra: az uniós ügynökségi jelentések értékelő szakértői tárgyilagosságra gyakorolt hatása a megkérdezettek szerint. A szerző saját szerkesztése az interjúalanyok válaszai alapján

50. sz. ábra: egy értékelt ország sikerességét befolyásoló tényezők a kérdőíves válaszok alapján. A szerző saját szerkesztése, a válaszadók visszajelzése alapján.

51. sz. ábra: a schengeni értékelési rendszerrel kapcsolatos tudományos figyelem szerepének vizsgálati eredményei a kérdőívekben. A szerző saját szerkesztése, a válaszadók visszajelzése alapján.

52. sz. ábra: a Schengeni Bizottság ülésein tárgyalt főbb témakörök megoszlása 2023. szeptember eleje – 2024. május vége között. Forrás: a szerző saját szerkesztése.

Kérdőíves felmérés - Scheval

A schengeni értékelési rendszer átalakulása

* Kötelező kérdés

Tisztelt Résztvevő!

Zsákai Lénárd vagyok, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának hallgatója. A jelenleg készülő doktori disszertációm keretében egy kérdőív segítségével kívánom feltérképezni az úgynevezett schengeni értékelési rendszer megújulásával kapcsolatos szakmai és tudományos észrevételeket, véleményeket és esetleges tapasztalatokat.

A kérdőív kitöltése mindössze néhány percet vesz igénybe, azonban kitöltésével nagymértékben hozzájárul a kutatásom előrehaladásához és eredményességéhez.

Fontos kiemelni, hogy a kutatás teljes mértékben anonim. Az Ön adatait és válaszait a hatályos adatvédelmi szabályzatok (pl. általános adatvédelmi rendelet) betartásával kezelem, és kizárólag ezen kutatás keretei között, összesítve dolgozom fel.

Kérem, hogy segítse elő a vizsgálat és ezáltal a doktori értekezés előrehaladásának sikerét a kérdőív elektronikus kitöltésével. Amennyiben további kérdései vagy észrevételei lennének, nyugodtan ossza meg velem: lenard.zsakai@gmail.com

Előre is köszönöm szépen együttműködését és részvételét!

Tisztelettel:

Zsákai Lénárd

'A' kérdéssor - általános jellegű kérdések

1. A1. Válaszadó neve *

Soranként csak egy oválist jelöljön be.

☐ Férfi

☐ Nő

2. **A2. Melyik országban dolgozik/melyik ország küldöttjeként dolgozik aktuális állomáshelyén?**

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Ausztria
- ☐ Belgium
- ☐ Bulgária
- ☐ Ciprus
- ☐ Csehország
- ☐ Dánia
- ☐ Észtország
- ☐ Finnország
- ☐ Franciaország
- ☐ Görögország
- ☐ Hollandia
- ☐ Horvátország
- ☐ Írország
- ☐ Izland
- ☐ Lengyelország
- ☐ Lettország
- ☐ Liechtenstein
- ☐ Litvánia
- ☐ Luxemburg
- ☐ Magyarország
- ☐ Málta
- ☐ Németország
- ☐ Svédország
- ☐ Olaszország
- ☐ Portugália
- ☐ Románia
- ☐ Spanyolország
- ☐ Norvégia
- ☐ Szlovákia
- ☐ Szlovénia
- ☐ Svájc
- ☐ Egyéb (harmadik ország)

3. **A3. Kérem jelölje meg jelenlegi fő foglalkozása típusát ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Hivatásos állomány tagja (pl. rendőrség, határőrség, parti őrség, stb.)
- ☐ Kormányzati tisztviselő/diplomata
- ☐ Uniós ügynökség vagy intézmény tagja
- ☐ Akadémiai szféra tagja (pl. tanár, kutató)
- ☐ Egyéb

4. **A4. Hány éve dolgozik jelenlegi szervezete állományában? ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ 0-5 éve
- ☐ 6-10 éve
- ☐ 11-15 éve
- ☐ 15-20 éve
- ☐ Több mint 20 éve

5. **A5. Rendelkezik-e aktív schengeni értékelői képzettséggel? ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Igen
- ☐ Nem

6. **A6. Vett-e már részt valamely schengeni tagállamot érintő időszakos schengeni értékelésben? A kérdésre több válaszlehetőség is megjelölhető.** *

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Igen, értékeltként (engem és/vagy szervezeti egységemet értékelték, tehát közvetlenül érintett voltam)
- ☐ Igen, értékeltként, de csak mint közreműködő (szervezetemet értékelték, amiben közvetlenül nem voltam érintett)
- ☐ Igen, értékelőként (valamely schengeni ország értékelésében aktívan részt vettem szakértőként)
- ☐ Igen, értékelő oldalon, de csak mint közreműködő (pl. megfigyelőként vettem részt valamely schengeni ország értékelésében)
- ☐ Nem

7. **A6.1. Amennyiben az 'A6' kérdésre az 'Igen' kezdetű válaszok bármelyikét jelölte, kérem jelölje meg részvétele idejét (több válaszlehetőség is megjelölhető).**

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ 2014. november 27. előtt (az 1998. szeptember 16-i határozat szerinti értékelések időszaka)
- ☐ 2014. november 27-2023. január 31. között (az 1053/2013 rendelet szerinti mechanizmus keretében megvalósult értékelések időszaka)
- ☐ 2023. január 31. után (a 2022/922 rendelet szerinti megújult mechanizmus keretében megvalósuló értékelések időszaka)

'B' kérdéssor – a schengeni értékelési mechanizmus változásaival kapcsolatos kérdések

8. **B1. Egyetért-e azon európai célkitűzéssel, hogy a schengeni értékelési folyamatoknak egyszerűbbeknek, érthetőbbeknek és gyorsabbnak kell lenniük?** *

Soranként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Egyáltalán nem értek egyet
- ☐ Inkább nem értek egyet
- ☐ Semleges, nem jelentene változást
- ☐ Inkább egyetértek
- ☐ Teljes mértékben egyetértek

9. **B2. Ön szerint melyek azok a fő tényezők, amelyek leginkább befolyásolhatják egy ország időszakos schengeni értékelésének megfelelőségét? A kérdésre több válaszlehetőség is megjelölhető.** *

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Szakmai megfelelés (schengeni szabályok megfelelő gyakorlati végrehajtása az adott szakpolitikai területen ((pl. határellenőrzés Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex szerinti végrehajtása és a Kódexben foglalt kritériumok maradéktalan betartása)), az EBCG rendelet szerinti nemzeti mechanizmusok megfelelő működtetése, stb.)
- ☐ Kommunikáció és idegennyelv-ismeret (pl. értékelői munkanyelv ((jellemzően angol)) megfelelő ismerete és alkalmazása az értékelt oldal részéről)
- ☐ Aktuális uniós szabályzatok, változások, aktualitások ismerete
- ☐ Protokolláris és logisztikai körülmények (pl. értékelő delegáció megfelelő színvonalú fogadása, megbeszélte menetrend megfelelő betartása a „fogadó” oldal részéről, stb.)
- ☐ Egyéb: _____

10. **B3.1. Koordináció: Hogyan értékeli, hogy 2023-tól kezdődően minden évben előre meghatározott tagállami szakértői állományból kerülnek kiválasztásra az értékelők (az addigi „ad-hoc” módszerrel szemben)?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Nem teszi hatékonyabbá a koordinációt
- ☐ Kevésbé teszi hatékonyá a koordinációt
- ☐ Közepesen teszi hatékonyá a koordinációt
- ☐ Hatékonyá teszi a koordinációt
- ☐ Nagyon hatékonyá teszi a koordinációt

11. **B3.2. Tervezhetőség: Hogyan értékeli, hogy 2023-tól kezdődően minden évben előre meghatározott tagállami szakértői állományból kerülnek kiválasztásra az értékelők (az addigi „ad-hoc” módszerrel szemben)?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Nem teszi kiszámíthatóbbá a tervezést
- ☐ Kevésbé teszi kiszámíthatóbbá a tervezést
- ☐ Közepesen teszi kiszámíthatóvá a tervezést
- ☐ Jól kiszámíthatóvá teszi a tervezést
- ☐ Teljes mértékben kiszámíthatóvá teszi a tervezést

12. **B4. Hogyan értékeli a megújult értékelési rendszer azon elemét, hogy a jövőbeni schengeni értékelések inkább fontosabb szakmai kérdésekre koncentrálnak és ne vesszenek el a részletekben?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Egyáltalán nem értek egyet
- ☐ Inkább nem értek egyet
- ☐ Semleges, nem jelentene változást
- ☐ Inkább egyetértek
- ☐ Teljes mértékben egyetértek

13. **B5. Ön szerint a schengeni értékelések inkább javítják vagy hátráltatják egy értékelte ország schengeni szabályoknak való megfelelését?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Javítják
☐ Hátráltatják
☐ Nem okoznak változást
☐ Nem tudom

14. **B6. Hogyan látja, milyen intézkedések lennének a legfontosabbak a schengeni értékelési folyamatok egyszerűsítéséhez, érthetőbbé tételéhez és gyorsításához? A kérdésre több válaszlehetőség is megjelölhető.** *

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Eljárási határidők csökkentése
☐ Adminisztratív kötelezettségek egyszerűsítése
☐ Érthetőbb és átláthatóbb folyamatok
☐ Nemzeti minőség-ellenőrzési mechanizmusok alkalmazása
☐ Nyomonkövetés (follow-up) modernizációja, átláthatósága
☐ Egyéb: _____

15. **B7. Az Ön országában van-e jelenleg hatályos, dedikált, célzottan a schengeni értékelésekre való felkészültséget elősegítő stratégiai irányadó dokumentum?**

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Van
☐ Nincs
☐ Nem tudom

16. **B8. A schengeni értékelések részeként az Európai Bizottság felkérhet uniós szerveket, hivatalokat és ügynökségeket, hogy szolgáltatassanak információkat, statisztikai adatokat vagy kockázatelemzéseket annak érdekében, hogy az értékelők jobban megismerjék egy adott ország trendjeit. Hogyan ítéli meg ennek potenciális hatásait az értékelő szakértők tárgyilagosságára?**

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Pozitív hatással bírhat az értékelők munkájára, mivel a további információk hozzájárulhatnak az értékelés tárgyilagosságához és objektivitásához.
- ☐ Semleges, mivel az információk hasznosak lehetnek, de nem feltétlenül befolyásolják a szakértők tárgyilagosságát és objektivitását.
- ☐ Negatív hatással bírhat az értékelők munkájára mivel az információk veszélyeztethetik az értékelők tárgyilagosságát és objektivitását.
- ☐ Nem tudom

'C' kérdéssor – jövőbeni hazai, schengeni értékelésekhez kapcsolódó fejlesztési irányokkal kapcsolatos kérdések

17. **C1. Rendelkezik-e ismerettel a tagállami schengeni kapcsolattartó pontokról? ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Igen, részletes ismeretekkel rendelkezem.
- ☐ Igen, de csak alapvető ismereteim vannak róluk.
- ☐ Nem rendelkezem ismeretekkel róluk.

18. **C2. Ön szerint hogyan lehetne javítani a schengeni értékelésekben aktívan érintett és ellenőrzött személyzet (pl. határigazgatási vagy visszatérési feladatokban részt vevő állomány) felkészültségét és helyzettudatosságát? A kérdésre több válaszlehetőség is megjelölhető. ***

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Nyelvi kompetenciák fejlesztésével
- ☐ Kommunikációs kompetenciák fejlesztésével
- ☐ A szakmai ismeretek fejlesztésével
- ☐ Más országok jó gyakorlatainak megismerésével
- ☐ Cserelátogatások, szakmai találkozók más országok képviselőivel
- ☐ Egyéb: _____

19. **C3. Ön szerint hozzájárulna a hazai schengeni értékelések sikeréhez, ha létezne egy olyan önálló hazai Minőségirányítási Kézikönyv, amely minden, az általános értékelésekkel kapcsolatos aktualizált információt (pl. folyamatleírásokat, szabályozók listáját, stb.) és szakmai protokolláris tudnivalót (pl. megfelelő kommunikáció az értékelőkkel) érthető módon tartalmazna a fogadó ország teljes állománya részére?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Egyáltalán nem járulna hozzá
- ☐ Inkább nem járulna hozzá
- ☐ Nem okozna változást
- ☐ Inkább hozzájárulna
- ☐ Teljes mértékben hozzájárulna

20. **C4. Milyen mértékben tartja szükségesnek, hogy a szakmai és tudományos szegmensen belül több figyelem irányuljon a schengeni értékelési rendszer aktuális kérdéseire és fejleményeire, például dedikált rovatok és különkiadások, szakmai beszámolók révén?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Egyáltalán nem tartom szükségesnek
- ☐ Inkább szükségtelennek tartom
- ☐ Semleges, nem okozna változást
- ☐ Inkább szükségesnek tartom
- ☐ Teljes mértékben szükségesnek tartom

21. **Kérem, röviden írja le egyéb javaslatait, észrevételeit.**

Research survey (Scheval)

* Kötelező kérdés

Dear Participant,

I am Lénárd Zsákai, a student at the National University of Public Service in Hungary, enrolled in the Doctoral School of Law Enforcement Sciences. Within the scope of my ongoing doctoral dissertation, I aim to survey professional and scientific observations, opinions, and potential experiences related to the renewal of the Schengen evaluation system through a questionnaire.

Completing the questionnaire takes only a few minutes, but it is a significant contribution to the progress and effectiveness of my research.

It is important to highlight that the research is completely anonymous. Your data and your answers will be processed in accordance with the applicable data protection regulations (e.g. GDPR) and will be processed in an aggregated manner only within the framework of this research.

Please contribute to the success of the study and thus to the progress of the doctoral studies by completing the questionnaire electronically. If you have any further questions or comments, do not hesitate to let me know: lenard.zsakai@gmail.com

Thank you in advance for your cooperation and participation!

Sincerely:

Zsákai Lénárd

Questions 'A' - general questions

1. A1. Sex of responder

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

☐ Female

☐ Male

2. **A2. Which country do you work in / which country do you work as a national delegate for?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Austria
- ☐ Belgium
- ☐ Bulgaria
- ☐ Croatia
- ☐ Cyprus
- ☐ Czechia
- ☐ Denmark
- ☐ Estonia
- ☐ Finland
- ☐ France
- ☐ Germany
- ☐ Greece
- ☐ Hungary
- ☐ Iceland
- ☐ Ireland
- ☐ Italy
- ☐ Latvia
- ☐ Liechtenstein
- ☐ Lithuania
- ☐ Luxembourg
- ☐ Malta
- ☐ Norway
- ☐ Norway
- ☐ Poland
- ☐ Portugal
- ☐ Romania
- ☐ Slovakia
- ☐ Slovenia
- ☐ Spain

- ☐ Sweden
- ☐ Switzerland
- ☐ the Netherlands
- ☐ Other (third country)

3. **A3. Please indicate the type of your current main profession ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Law enforcement bodies (police, border guard, coast guard, customs etc.)
- ☐ Government official/diplomat
- ☐ Member of an EU agency or institution
- ☐ Academic (e.g. teacher, researcher)

4. **A4. For how many years have you worked in your current organisation? ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ 0-5 years
- ☐ 6-10 years
- ☐ 11-15 years
- ☐ 15-20 years
- ☐ More than 20 years

5. **A5. Do you have an active Schengen evaluation expert qualification? ***

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Yes
- ☐ No

6. **A6. Have you ever participated in a periodic Schengen evaluation of a Schengen Member State? The question can be answered with several possible answers.** *

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Yes, as evaluated (I have been evaluated and/or my department has been evaluated, so I was directly involved)
- ☐ Yes, as an evaluated participant, but only as a contributor (my organisation was evaluated, in which I was not directly involved)
- ☐ Yes, as an evaluator (I was actively involved as an expert in the evaluation of a Schengen country)
- ☐ Yes, on the evaluation side, but only as a contributor (e.g. I participated as an observer in the evaluation of a Schengen country)
- ☐ No

7. **A6.1. If you have ticked any of the boxes beginning with 'Yes' to question 'A6', please indicate the time of your participation (multiple answers are possible).**

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Before 27 November 2014 (period of assessments under the Decision of 16 September 1998)
- ☐ 27 November 2014 - 31 January 2023 (period of evaluations carried out under the mechanism of Regulation 1053/2013)
- ☐ After 31 January 2023 (period of assessments under the renewed mechanism under Regulation 2022/922)

Questions 'B' - questions on the developments in the Schengen evaluation mechanism

8. **B1. Do you agree with the European objective that Schengen evaluation processes should be simpler, more understandable and faster?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Strongly disagree
- ☐ Disagree
- ☐ Neutral
- ☐ Agree
- ☐ Strongly agree

9. **B2. What do you think are the main factors that can most influence the compliance of a country's periodic Schengen evaluation? Multiple answer options can be indicated for this question.** *

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

☐ Professional compliance (adequate practical implementation of Schengen rules in the relevant policy area (e.g., border control in accordance with the Schengen Border Code and full adherence to the criteria outlined in the Code), proper operation of national mechanisms in accordance with the EBCG regulation, etc.)

☐ Communication and language skills (e.g., proficiency and application of the evaluation working language (typically English) on the part of the assessed entity)

☐ Knowledge of current EU regulations, changes, and updates

☐ Protocol and logistical considerations (e.g., proper reception of the evaluating delegation, adherence to the agreed-upon schedule on the part of the receiving entity, etc.)

☐ Egyéb: _____

10. **B3.1 Coordination: How do you assess the selection of evaluators from a pre-defined pool of Member State experts each year from 2023 onwards (as opposed to the ad-hoc method used so far)?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

☐ Does not make coordination more effective

☐ Makes coordination less effective

☐ Makes coordination moderately effective

☐ Makes coordination more effective

☐ Makes coordination highly effective

11. **B3.2. Planning predictability: How do you assess the selection of evaluators from a pre-defined pool of Member State experts each year from 2023 onwards (as opposed to the ad-hoc method used so far)?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Does not make planning more predictable
- ☐ Makes planning less predictable
- ☐ Makes planning moderately predictable
- ☐ Makes planning highly predictable
- ☐ Makes planning completely predictable

12. **B4. How do you assess the element of the renewed evaluation system that emphasizes focusing future Schengen evaluations more on crucial professional issues and avoiding getting lost in the details?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Strongly disagree
- ☐ Disagree
- ☐ Neutral
- ☐ Agree
- ☐ Strongly agree

13. **B5. Do you think that Schengen evaluations (including follow-up) improve or hinder the performance of the evaluated country in complying with Schengen rules?** *

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Improve
- ☐ Hinder
- ☐ Make no changes/improvements
- ☐ I don't know

14. **B6. What do you see as the most important measures to simplify, clarify and speed up the Schengen evaluation process? Multiple answer options can be selected to answer the question.**

Válassza ki az összeset, amely érvényes.

- ☐ Reducing deadlines for procedures
- ☐ Simplification of administrative burdens
- ☐ More understandable and transparent processes
- ☐ Use of national quality control mechanisms
- ☐ Modernisation and transparency of follow-up
- ☐ Egyéb: _____

15. **B7. Is there a dedicated strategic guidance document currently in force in your country that specifically promotes preparedness for Schengen evaluations?**

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ Yes
- ☐ No
- ☐ I don't know

16. **B8. As part of Schengen evaluations, the European Commission may ask EU bodies, offices and agencies to provide information, statistics or risk analyses to help evaluators better understand the trends in the country being evaluated. How do you assess the potential impact of this on the objectivity of the evaluators?**

Soronként csak egy oválist jelöljön be.

- ☐ It can have a positive impact on the work of evaluators, as the additional information can contribute to the objectivity and objectivity of the evaluation.
- ☐ Neutral, as the information may be useful but does not necessarily affect the objectivity and objectivity of the experts.
- ☐ It may have a negative impact on the evaluators' work as the information may compromise the objectivity and objectivity of the evaluators.
- ☐ I do not know

17. **Please briefly describe any other suggestions or comments you have**

6. sz. melléklet: félig strukturált interjúk vázlata

Interjúvázlat

Zsákai Lénárd

Tervezett interjú típusa: Kevert (strukturált- és mélyinterjú)

Tervezett interjú időtartama: 45-60 perc

Az interjú tervezett felépítése:

- Technikai előkészületek, bejelentkezés
- Az interjúalany nyilatkoztatása, hogy hozzájárul-e az interjú hangalapú rögzítéséhez, melynek célja kizárólag a tudományos kutatáshoz történő felhasználás
- Bevezetés, kutatási téma, az interjú készítése okának, céljának ismertetése az interjúalannal

Az interjú első, bevezető jellegű kérdése:

1. *Röviden meséljen szakmai életútjáról és előmeneteléről, a schengeni típusú ügyekben és schengeni értékelésekben való tapasztalatairól*

Célzott, strukturált kérdések:

2. *Hogyan értékeli az 1053/2013 (EU) tanácsi rendeleten alapuló, előző schengeni értékelési rendszer működését?*
3. *Hogyan értékeli az előző schengeni értékelési rendszer működésének hiányosságait feltáró bizottsági jelentés tartalmát? (A jelentés számos hiányosságra, divergens gyakorlatra hívta fel a figyelmet, továbbá rávilágított azon elemekre, amelyek hátráltatják az értékelések hatékony végrehajtását és csökkentik hozzáadott értékét)*
4. *Hogyan értékeli a megújult, 2022/922 (EU) rendeleten alapuló schengeni értékelési rendszer működését az elsődleges tapasztalatok alapján?*
5. *Lát-e előnyöket vagy hátrányokat a megújult schengeni értékelési rendszer működésében?*
6. *Tapasztalatai alapján javított-e az új rendszer az értékelések hatékonyságán?*

7. *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben előre kijelölt tagállami szakértői állományból választja ki a Bizottság az értékelőket, szemben az előző rendszer „ad-hoc” jellegű gyakorlatával?*
8. *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben egy adott ország értékelésére egységes és átfogó jelentés készül, szemben az előző rendszerben alkalmazott, értékelési területenként külön készített jelentéssel?*
9. *Hogyan értékeli, hogy az új rendszerben az értékelések során keletkezett ajánlások végrehajtásának utánkövetésére dedikált elektronikus platform került létrehozásra, szemben az előző rendszerben alkalmazott „e-mail alapú” információmegosztással?*
10. *Hogyan látja annak hozzáadott értékét, ha létezne a jövőben egy hazai szintű módszertani kézikönyv és működési ökoszisztéma (információ-áramlás rendje, kommunikációs hálózat, minden érintett hatóság feladata, feladatköre, feladatrendszere) a megújult schengeni értékelésekhez?*
11. *Hogyan látja a tematikus értékelések hozzáadott értékét, szükség van-e ilyen értékelésekre minden évben, ahogyan a jelenlegi gyakorlatban megvalósulni látszik? (az új Scheval rendelet nem teszi kötelezővé a folyamatos tematikus értékeléseket)*

Záró kérdés:

12. *Kérem, mondja el egyéb észrevételeit, javaslatait a kutatáshoz kapcsolódóan.*

Összegzés, az interjú lezárása

7. sz. melléklet: kutatói megfigyelési terv

Tudományos megfigyelési terv

Zsákai Lénárd

PhD hallgató – Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola

Értekezés tervezett címe: *schengeni értékelési és monitoring mechanizmus átalakulásának hatása Magyarország integrált határigazgatására*

Témavezető: Dr. Balla József PhD r. ezredes

1. A megfigyelés célja

A megfigyelés célja a schengeni értékelési rendszer működésével kapcsolatos koordinációs folyamatok jobb megértése érdekében, a Schengeni Bizottság és a schengeni kérdésekkel foglalkozó uniós tanácsi munkacsoport döntéshozatali és koordinációs mechanizmusainak alapos feltárása.

A kutatás a következő főbb területekre koncentrál:

- Koordinációs mechanizmusok és kommunikáció: *Hogyan kommunikálnak és működnek együtt a tagállami és uniós szereplők a Schengeni Bizottság és a schengeni kérdésekkel foglalkozó munkacsoport esetében?*
- Tervezés-szervezés: *Hogyan történik a két szakmai csoport előkészítése, megtervezése, megszervezése?*
- Szerepkörök és felelősségek: *Mik az egyes részt vevők legfontosabb szerepkörei és hogyan oszlanak meg a felelősségek?*
- Döntéshozatali eljárások: *Milyen folyamatok zajlanak az egyes döntések meghozatala során a két csoport munkáját illetően?*

2. A megfigyelés helyszíne és időtartama

- A megfigyelési időszak tervezett időintervalluma: 2023. szeptember eleje – 2024. május vége;
- A megfigyelés helyszíne: Belgium, Brüsszel. A helyszínválasztás oka, hogy a vizsgált események minden esetben itt zajlanak, egyes kivételek akkor adódhatnak, ha a találkozók nem fizikai formátumban (hanem videókonferencia útján) valósulnak meg.

3. A megfigyelés tárgya

A megfigyelés során a következő munkafolyamatokat fogom vizsgálni:

- **Formális ülések:** A Schengeni Bizottság és a schengeni kérdésekkel foglalkozó tanácsi munkacsoport ülések napirendjének, a döntéshozatali eljárásoknak és az ezekből eredő következtetéseknek az elemzése;
- **Informális kommunikáció:** A résztvevők közötti spontán interakciók és együttműködés vizsgálata, személyi kapcsolattartási viszonyok megfigyelése és az abból eredő következtetések levonása;

- **Munkafolyamatok:** A Schengeni Bizottság és a tanácsi munkacsoport működésének általános jellemzőinek megfigyelése.

4. A megfigyeléshez kapcsolódó adatgyűjtés, dokumentáció

A megfigyelés során alkalmazni kívánt adatgyűjtés tervezett módszerei a következők:

- **Jegyzetek készítése:** részletes jegyzeteket készítése az ülések során és az informális interakciók megfigyelését követően;
- **Dokumentumok elemzése:** az ülések napirendjeinek, jegyzőkönyveinek és az egyes eseményekhez kapcsolódó hivatalos dokumentumokat vizsgálata, elemzése;
- **Időbeli nyomon követés:** a megfigyelés ideje alatt az események hatásainak és a folyamatok alakulásának nyomon követése, vizsgálata, következtetések levonása.

5. Etikai szempontok

A megfigyelés során az alábbi etikai szempontok betartására törekszem:

- **Objektivitás:** a megfigyelés semmilyen módon ne befolyásolja a természetes folyamatokat;
 - **Adatvédelem:** az adatokat anonimizálása és kizárólag a kutatási célokra történő felhasználása;
 - **A részvételhez a szükséges hozzáférések beszerzése, biztosítása.**
-