



A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja

International and national coordination of the Schengen evaluation mechanism

Zsákai Lénárd

kiemelt főreferens, rendőr főhadnagy
Belügyminisztérium
lenard.zsakai@bm.gov.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja a 2022. október 1-jén hatályba lépett, és 2023 februárjától alkalmazandó új schengeni értékelési rendelet alapján a megújult schengeni értékelési mechanizmus működésének feltárása, a rendszer kulcsfontosságú szereplői szinergikus együttműködésének bemutatása.

Módszertan: A kutatás alapvetően kvalitatív, dokumentum- és tartalomelemzésen (összefüggések és újszerűségek vizsgálata), forráselemzésen és nemzetközi szakértői interjúkon alapul.

Megállapítások: A tanulmányban megállapításra került, hogy a bemutatott komplex rendszer működése számos nemzetközi és nemzeti szereplőhöz kötődik, akik szoros egymásrautaltságban, egyfajta szimbiózisban biztosítják a schengeni értékelési mechanizmus működését. A kulcsszereplők feladataiból és kötelezettségeiből következtethető, hogy az egyik fél hibás működése esetén a teljes rendszer sérül. Indokoltá válhat a későbbiekben annak tudományos vizsgálata és feltárása, hogy sikerült-e a rendszernek olyan átalakuláson keresztül mennie, amiben minden szereplő megfelelően tud együttműködni, hozzájárulva ezzel egy biztonságos és hatékonyan működő schengeni térség megvalósításához.

Érték: A vizsgálat hazai szinten egyedülálló, a kutatási területen korábban nem született hasonló jellegű elemzés. A kutatás a Scheval kialakulásának mérföldköveire, valamint a jelenlegi rendszer szabályozásán túl a legfontosabb nemzetközi és tagállami szereplők különleges viszonyának esszenciális elemeire is kitér. A mű megfelelő elméleti alapot nyújthat későbbi vizsgálatokhoz és elemzésekhez.

Kulcsszavak: Schengen, Scheval, értékelési mechanizmus, schengeni együttműködés

Abstract

Aim: The aim of the study is to examine the functioning of the renewed Schengen evaluation mechanism, based on the new Schengen Evaluation Regulation, which entered into force on 1 October 2022 and applies from February 2023, and to present the synergistic cooperation of the key players in the system.

Methodology: The research is essentially qualitative, based on document and content analysis (context and innovation analysis), source analysis and interviews with international experts.

Findings: It has been found that the functioning of the complex system introduced in the study is linked to a number of international and national actors, who are closely interconnected and ensure the functioning of the Schengen evaluation mechanism in a form of symbiotic relationship. The roles and responsibilities of the key players imply that if one of them malfunctions, the whole system will be damaged. It may be worthwhile in the future to scientifically investigate and explore whether the system has managed to achieve a transformation in which all actors can work together properly, thus contributing to a secure and efficient Schengen area.

Value: The study is unique at national level, no similar analysis has been done in the research area before. In addition to the milestones in the development of Scheval and the regulation of the current system, the research also looks at the essential elements of the special relationship between the main international and national actors. The work can provide a good theoretical basis for further studies and analyses.

Keywords: Schengen, Scheval, evaluation mechanism, Schengen cooperation

Bevezetés

A schengeni értékelési rendszer, teljes nevén schengeni értékelési és monitoring mechanizmus (Schengen evaluation and monitoring mechanism – továbbiakban: Scheval) legfőbb rendeltetése az úgynevezett schengeni vívmányok¹ alkalmazásának átfogó értékelése és ellenőrzése a schengeni tagsággal rendelkező országok – ilyen Magyarország is – esetében. A mechanizmus keretében

1 A schengeni vívmányok (angolul: Schengen acquis) az európai uniós jogba integrált azon szabályok és jogszabályok - a szerződések, rendeletek, irányelvek, határozatok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási aktusok és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata – összességét jelentik, amelyek lehetővé teszik a schengeni térség megfelelő működését, a schengeni térségen belüli belső határokon a határellenőrzések megszüntetését, valamint szabályozzák a külső határokon a határellenőrzések megerősítését.

azon államokat is schengeni értékelések érintik, amelyek még nem tagok, de csatlakozásuk kilátásban van.²

Az értékelési mechanizmus a schengeni vívmányok valamennyi aspektusára kiterjed, beleértve a külső határok igazgatását, a vízumpolitikát, a Schengeni Információs Rendszer³ működését, az adatvédelmet, az igazságügyi, valamint a schengeni vívmányok alkalmazásáért felelős intézmények együttműködését (Arbidāne, Kuprijanova, Garjāns & Pokule, 2016).

A tanulmány alapjául szolgáló kutatás célja a fentiekben említett komplex mechanizmus működésének feltárása, a rendszer kulcsfontosságú szereplői szingergikus együttműködésének bemutatása. Az elemzés kitér a Scheval kialakulásának mérföldköveire, valamint a jelenlegi rendszer szabályozásán túlmenően a legfontosabb nemzetközi és tagállami szereplők különleges viszonyának esszenciális elemeire is.

A schengeni értékelési rendszer szabályozása

A Schevalt mint konkrét mechanizmust az 1053/2013/EU rendelet hívta életre, amely kimondta, „*hogy létre kell hozni egy egyedi értékelési és monitoringmechanizmust a schengeni vívmányok alkalmazásának ellenőrzésére*” (URL1). A rendelet közel egy évtizeden át biztosította jogi alapját az alapvetően gyakorlatorientált, tagállami látogatásokon és szabályozási területenként felosztott schengeni értékeléseknek (lásd bővebben Zsákai, 2022b).

Fontos azonban tisztázni, hogy schengeni típusú értékelő ellenőrzésekre már ennél jóval hamarabb is sor került, jöllehet nem erre kifarrott és dedikált mechanizmus útján. A schengeni vívmányok értékelésére és a megvalósítás felügyeletére már az ezredfordulót megelőzően egy állandó bizottság jött létre, ami értékelő programok keretében felhatalmazást biztosított szakértői csoportoknak arra, hogy helyszíni schengeni ellenőrzéseket valósítsanak meg (Éberhardt, 2018). Ennek jogi alapja a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló, 1998. szeptember 16-i határozat volt, amely világosan kimondta, hogy „*egy Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő állandó bizottság [...] alakul, egyrészt annak megállapítására, hogy*

2 Ilyen tagország például Bulgária és Románia, akik habár uniós tagok, de esetükben még nem született uniós tanácsi határozat a schengeni keretek teljes vagy részleges alkalmazásáról.

3 A Schengeni Információs Rendszer (SIS) Európa egyik legfontosabb informatikai rendszere, amely a belső határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközével.

teljesült-e az egyezmény⁴ hatálybaléptetésének minden előfeltétele a hatálybaléptetésre jelölt államokban, másrészt pedig annak biztosítására, hogy azok az államok, amelyek már alkalmazzák az egyezményt, helyesen alkalmazzák a schengeni vívmányokat, különösen a problémák azonosítása és megoldási javaslatok kidolgozása révén” (URL2).

2022 júniusában azonban új rendeletet fogadtak el az uniós belügyminiszterek a mechanizmus átfogó megújítása és hatékonyságának növelése céljából. Ennek következtében 2022. október 1-jén hatályba lépett a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről szóló új uniós tanácsi rendelet⁵ (továbbiakban: új Scheval rendelet) pontosan azért, hogy „*a mechanizmust hatékonyabbá, stratégiai szempontúvá tegye és jobban felruházza az új realitások és kihívások kezeléséhez szükséges eszközökkel*” (URL3). Az új Scheval rendelet adta szabályok szerinti értékeléseket 2023 februárjától kell alkalmazni.

Az új Scheval rendelet egyszerűbb és hatékonyabb értékelési és nyomon követési eljárásokat vezetett be, miközben célja, hogy megerősítse az együttműködést az összes érintett szereplővel, és tovább erősítse az Európa Tanács stratégiai szerepét is. Ezen tényezők előmozdítására és a rendszer átalakítására egyébként erős uniós tagállami konszenzus született, az új jogszabály a tagállamok által korábban is jelzett hiányosságokra kíván reflektálni és az előző rendelet hatékonysági faktorait hivatott javítani (Zsákai, 2022a).

A schengeni értékelési rendszer működtetésének legfőbb szereplői

Az új rendelet világosan lefekteti azon szabályokat, amelyek a schengeni értékelési mechanizmus koordinációjának jogi talapzatát biztosítják. Ennek értelmében három fő stratégiai szereplői kör felelős a működtetésért: az uniós intézmények, azon belül legfőképpen az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) és az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban: Tanács); a tagállamok, különösen azok uniós belügyi együttműködés terén érintett egységei (például belügyminisztériumok uniós/schengeni feladatok szervezeti egységei, hatóságok, ellenőrzött szervezetek); valamint a schengeni vívmányok végrehajtásában részt vevő és

4 A Schengeni Végrehajtási Egyezmény, melyet 1990. június 19-én írtak alá a Schengeni Megállapodást aláíró országok, 1995-ben lépett hatályba.

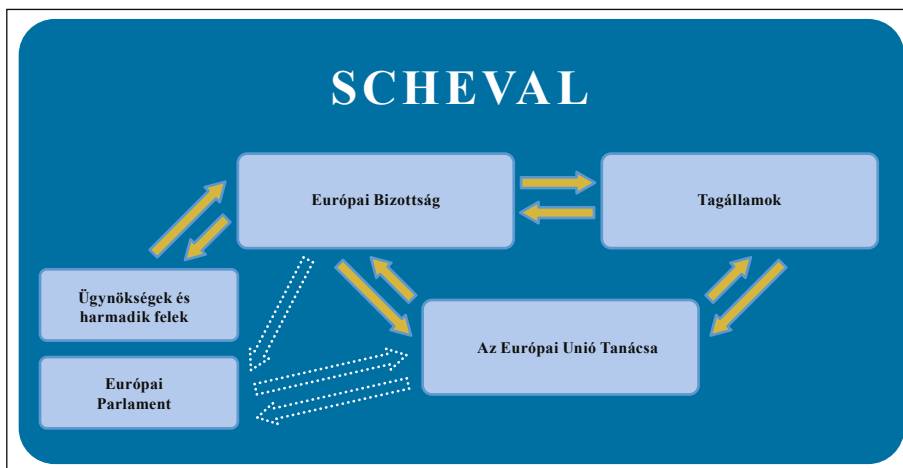
5 Az Európai Tanács 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

érintett uniós szervek, hivatalok és ügynökségek (például Frontex,⁶ FRA⁷) és egyéb harmadik felek (például hatóságok, NGO-k). Ez utóbbiak olyan szereplők, akik részéről „a Bizottság figyelembe veheti [...] a schengeni vívmányok végrehajtásával kapcsolatos információkat” (URL1).

A szereplői körök természetesen korántsem egymástól teljes mértékben elszeparálva működtetik e rendszert. Kiváló példa erre a Tanács, hiszen nincsen állandó, intézményesült állománya, hanem több szakpolitikai formációban működő szervezet jelent, a legmagasabb szinten a tagállami miniszterek képviselik (például 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, amely munkacsoportoknak tagállami szakértők és a diplomáciai képviselőket ellátó személyek a tagjai. 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. Az új Scheval rendelet erre is rávilágít, hiszen preambulumbekzdése között megtalálható, hogy „... a tagállamok és a Bizottság közötti szoros együttműködésre, a közös felelősségi körök kiegyenlített elosztására és a rendszer kölcsönös szakértői értékelési jellegének megőrzésére van szükség. Az említett célok eléréséhez a Tanács szerepének megerősítésére (...) is szükség van” (URL1).

1. számú ábra

A schengeni értékelési mechanizmus kulcsszereplői



Forrás: Az ábra a szerző saját szerkesztése.

6 Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség.

7 Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége.

Unió koordináció

Az uniós fő koordinátor szerepét a Bizottság látja el. Feladata az úgynevezett éves értékelési programok és a többéves értékelési programok⁸ összeállítás, a helyszíni látogatások ütemezése és lebonyolítása, az ellenőrző látogatások eredményeit megállapító jelentések elkészítése és azon ajánlások kidolgozása, melyek irányt mutatnak a felfedett hiányosságok kiküszöböléséhez. Ezzel összhangban a teljes logisztikáért is felel (utazás, ellátás stb.), és a teljes értékelési rendszerben általános monitoringtevékenységet lát el (felügyeli a folyamatokat, nyomon követi az értékelt tagállamok általi hibák kiküszöbölésének végrehajtását stb.).

A Tanácsnak – a Bizottság előzetes javaslata és előkészítő munkája eredményeként – ajánlásokat kell elfogadnia (tanácsi végrehajtási határozat formájában) egy értékelt tagállam részére, melyek reflektálnak az értékelés során megjelenő hibákra és hiányosságokra, s előíranyozzák azok megfelelő kijavítását. Itt ismét szinergiapont figyelhető meg, hiszen egyrészt a Tanács munkacsoportjai – a már előzőleg említettek szerint – a tagállamok érdekeit képviselő személyekből állnak, másrészt az elfogadott tanácsi határozatokban szereplő javaslatokat a tagállam hajtja végre, harmadrészt pedig a végrehajtást a Bizottság felügyeli.

A két legfőbb uniós intézményi szereplő mellett szót kell ejteni az Európai Parlamentről (továbbiakban: EP) is. Az új Scheval rendelet számos esetben meghatározza, hogy az EP részére tájékoztatási kötelezettség áll fenn. Ez abban realizálódik, hogy valamennyi releváns, a mechanizmusban keletkezett dokumentumot, határozatot, kapcsolódó koncepciót továbbítani kell számára. Emellett „*a Bizottság évente átfogó jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e rendelet alapján az előző évben végrehajtott értékelésekről*” (URL1) is. Az EP tehát nem közvetlen végrehajtója a rendszernek, de a rendszer minden eleméről tudomással kell, hogy bírjon. Mindemellett „*alapvető fontosságú, hogy az Európai Parlament és a Tanács rendszeresen megbeszéléseket folytasson*” (URL1).

Tagállami koordináció

A tagállamoknak teljes mértékű együttműködésben és folyamatos összhangban kell lenniük az uniós intézményekkel, különösen a Bizottsággal. A legfőbb

8 A többéves értékelési program meghatározza egy hétéves ciklusra vonatkozóan, hogy melyik tagállamok, melyik évben kerülnek ellenőrzésre. Az éves ciklus a tárgyév ellenőrzéseinek körülményeit (például időintervallum) határozza meg.

tagállami feladat annak biztosítása, hogy a Bizottság és az ellenőrzéseket végrehajtó csoportok hatékonyan el tudják látni 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).

A tagállami koordináció elengedhetetlenül szerves részei azon tagállami szervezetek, hivatalok, hatóságok és további kapcsolódó egységek is, amelyek a konkrét ellenőrzésekben közvetlenül érintettek. Magyarországhoz kapcsolódóan ilyen szereplők többek között a rendőrség, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, egyes minisztériumok, az adatvédelmi hatóság, a magyarországi képviseletet ellátó konzulátusok, nagykövetségek stb.

Az új Scheval rendelet egy fontos új elemet hozott létre a megújult mechanizmusban, az úgynevezett tagállami szakértői állomány rendszerét. Rendelkezik ugyanis arról, hogy a Bizottságnak minden évben szakértői állományt kell létrehoznia, amelynek szakmai háttere kiterjed a többéves értékelési programban meghatározott szakpolitikai területekre⁹. Ergo 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*” (URL4).

A tagállami koordináció fontos szereplői az úgynevezett tagállami kapcsolattartó pontok. 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 személyek csoportjának összeállítása és a Bizottság részére történő megküldése, továbbá minden, az előzőekben említett feladatokhoz kapcsolódó tevékenység megfelelő összehangolása.

9 Az értékelések különösen a következő szakpolitikai területekre terjedhetnek ki: a külső határok igazgatása, a belső határellenőrzés mellőzése, vízumpolitika, visszaküldés, a schengeni vívmányok alkalmazását támogató nagyméretű információs rendszerek, rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint adatvédelem.

Záró gondolatok

A fentiekben a megfelelő jogi háttérrel alátámasztva bemutatott rendszer működése tehát számos szereplőhöz kötődik, akik szoros egymásrautaltságban, egyfajta szimbiózisban biztosítják a működést.

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 (például nem fogadja el az értékelő jelentést a megszabott időintervallumon belül), akkor a Tanács és a tagállamok határidős tevékenységei is 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.

Az új Scheval rendelet által megújított, több reformon is átesett schengeni mechanizmus 2023. február 1-jén kezdi meg valós működését. Indokolttá válik tehát a későbbiekben annak tudományos vizsgálata és feltárása, hogy sikerült-e a rendszernek olyan átalakuláson keresztül mennie, amiben minden szereplő megfelelően tud együttműködni, hozzájárulva ezzel egy biztonságos és hatékonyan működő schengeni térség megvalósításához. A vizsgálathoz az e tanulmányban felvázoltak ismerete jó alapot nyújthat.

Felhasznált irodalom

- Arbidāne, I., Kuprijanova, J., Garjāns, J. & Pokule, V. (2016). Possibilities of improvement the preparedness of officers of the border control and immigration control structural units of the state border guard for schengen evaluation on-site visits. *Border Security and Management*, 1(6), 14–24. <https://doi.org/10.17770/bsm.v1i6.1697>
- Éberhardt G. (2018). A schengeni értékelési rendszer elmélete és gyakorlata: A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség szerepe a szárazföldi határok viszonylatában történt bizottsági értékelésben. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15(2), 46–63.
- Zsákai L. (2022a). Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé? *Belügyi Szemle*, 70(7), 1551–1565. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.11>
- Zsákai L. (2022b). A schengeni értékelési mechanizmus reformja. *Rendészet-Tudomány-Aktualitások – 2022 Konferenciakötet*, 71–81.

A cikkben szereplő online hivatkozások

- URL1: 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32013R1053>
- URL2: A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98)26 def.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:41998D0026>
- URL3: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=HU>
- URL4: 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0779>

Alkalmazott jogszabályok

- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia
- 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) Schengeni Végrehajtási Egyezmény
- A Végrehajtó Bizottság határozata (1998. szeptember 16.) a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról
- 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 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

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

- Zsákai L. (2023). A schengeni értékelési mechanizmus nemzetközi és hazai koordinációja. *Belügyi Szemle*, 71(8), 1493–1501. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2023.8.8>