



A schengeni értékelési rendszer második generációjának működése és tapasztalatai

Operation and experiences of the second generation of the Schengen evaluation system

Zsákai Lénárd

belügyi szakdiplomata
Magyarország Állandó Képvislete az Európai Unió mellett
Bel- és Igazságügyi Csoport
Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja a második generációs schengeni értékelések közel tízéves működésének, valamint a működéssel kapcsolatos közvetlen tapasztalatok feltárása és összegzése.

Módszertan: Szakmai, félig strukturált interjúk, dokumentum- és tartalom-elemzés.

Megállapítások: A 2020-ban közzétett átfogó bizottsági jelentés stratégiai jelentőségű volt a schengeni értékelési rendszer első öt éves programjának elemzésében, amely a schengeni övezet működési hatékonyságát és koherenciáját vizsgálta. Az előző értékelési rendszer végrehajtása során jelentős hátráltató tényezők merültek fel, mint például az adminisztratív folyamatok lassúsága, a tagállamok terhelése és a szakértői felkészültség hiányosságai. Az értékelési mechanizmus eredeti célkitűzései, mint a dinamizmus és gyorsaság, nem valósultak meg teljes mértékben, amit az Európai Bizottság lassú adminisztratív folyamatai is hátráltattak. A schengeni mechanizmus megújítása megkerülhetlenné vált 2021-től kezdődően.

Érték: A tanulmány tudományos jelleggel hozzájárulhat annak megértéséhez, hogy milyen okok és folyamatok indokolták a schengeni értékelések második generációjának megreformálását.

Kulcsszavak: Schengen, schengeni értékelések, Scheval, értékelési mechanizmus

Magyar nyelvű utánközlés. Jelen cikk angol változata megjelent a Belügyi Szemle 2025. évi 7. számában.
DOI link: <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i7.pp1469-1482>

Abstract

Aim: This study aims to explore and summarise nearly a decade of the operations of the second-generation Schengen evaluations, along with the direct experiences related to its implementation.

Methodology: Professional, semi-structured interviews, document analysis, and content analysis.

Findings: The comprehensive Commission report published in 2020 was of strategic importance in analysing the first five-year programme of the Schengen evaluation system, examining the operational efficiency and coherence of the Schengen area. Significant hindering factors emerged during the implementation of the previous evaluation system, such as the slow administrative processes, the burden on member states, and the lack of expert preparedness. The original objectives of the evaluation mechanism, such as dynamism and speed, were not fully achieved, which was further hampered by the slow administrative processes of the Commission. The renewal of the Schengen mechanism became unavoidable from 2021.

Value: The study can contribute to the scientific understanding of the reasons and processes that justified the reform of the second-generation Schengen evaluations.

Keywords: Schengen, Schengen evaluations, Scheval, evaluation mechanism

Bevezetés, kontextusba helyezés

Az Európai Bizottság 2010. november 16-án javaslatot fogadott el egy átfogó schengeni értékelési mechanizmus kialakítására vonatkozóan. A javaslat azon kettős schengeni reformcsomag (Bocquillon & Dobbels, 2014) része volt, amely az azóta hatályon kívül helyezett 562/2006/EK rendelet (korábbi Schengeni határellenőrzési kódex) módosítására irányuló javaslatot is tartalmazta. Többéves jogi eljárást követően az 1053/2013/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban 1053/2013/EU Scheval-rendelet) elfogadásával hivatalosan is megszületett a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus (Scheval) uniós jogalapja.

A rendelet 2014 novemberében lépett hatályba, létrehozva a schengeni értékelések második generációját és egyben az értékelések komplex mechanizmusát (ti. a schengeni értékelések ezt megelőzően csak kormányközi alapon működtek). A rendelet 2023-ig volt hatályban, ugyanis ekkor a schengeni

értékelések harmadik generációját elindító új uniós tanácsi rendelet¹ váltotta fel az 1053/2013/EU Scheval-rendeletet.

E tanulmány célja, hogy feltárja és összefoglalja a schengeni értékelések második generációjának közel tízéves működését és a működéssel kapcsolatos közvetlen tapasztalatokat. A kutatás főként szakmai interjúkon, dokumentumokon és tartalomelemzésen alapul.

A schengeni értékelési rendszer működése 2014–2019 között (második generáció)

Az 1053/2013 Scheval-rendelet szerinti schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus kettős célt szolgált. Egyrészt a schengeni vívmányok schengeni tagállamok általi alkalmazásának átfogó értékelését és nyomon követését volt hivatott biztosítani. Másrészt a schengeni feltételek teljesítésének ellenőrzésére is kiterjedt azokban a tagállamokban, ahol még nem született döntés a schengeni szabályok teljes vagy részleges alkalmazásáról. Ezt a funkciót gyakran a „hatályba léptetésként” írják le (Pascouau, 2012). A rendelet kimondta, hogy a Bizottságnak a tagállamokkal együttműködve objektív és pártatlan értékeléseket kell végeznie. Az 1053/2013 Scheval-rendelet a következőképpen határozta meg az értékelendő schengeni alkalmazási területeket:

- Külső határok igazgatása.
- Közös vízümpolitika.
- A Schengeni Információs Rendszer működése.
- Adatvédelem.
- Rendőrségi együttműködés.
- Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés.

Az értékelési területek különböző dimenziókra terjedtek ki. A külső határok igazgatása stratégiai jelentőséggel bír az országok biztonságának és stabilitásának fenntartásában, különösen a migráció, az illegális migráció, a terrorizmus és más határokon átnyúló kihívások tekintetében. A schengeni vízümpolitika szabályozza, hogy a harmadik országok állampolgárai hogyan szerezhetnek vízumot a schengeni térségbe való belépéshez. A Schengeni Információs Rendszer (SIS) az övezet tagállamai közötti nagyméretű informatikai rendszer, amelynek

¹ A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről.

célja a határellenőrzés, a gyors információcsere és a schengeni térség országai közötti belügyi együttműködés támogatása. Az uniós adatvédelem az Európai Unió által létrehozott adatvédelmi keretrendszerre utal, amely biztosítja a személyes adatok EU-n belüli kezelésének megfelelőségét. A legjelentősebb jogszabály ezen a területen az EU általános adatvédelmi rendelete (GDPR), amely 2018. május 25-én lépett hatályba (GDPR, 2016). A rendőrségi együttműködés az uniós tagállamok közötti rendőrségi együttműködési mechanizmusokra utal. Ebben az összefüggésben fontos kiemelni, hogy a határokon átnyúló együttműködés számos területen az Európai Unió belüli kohéziós és regionális politika eszközeként szolgál (Soós & Fejes, 2008). A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés az ítéletek és bírósági határozatok kölcsönös elismerésének alapelvein alapul. Az Európai Unió büntetőügyekben folytatott együttműködése harmadik országokkal szintén kiemelkedő jelentőségű.

Az 1053/2013 Scheval-rendelet előírta az Európai Bizottság számára, hogy hozzon létre egy öt évre szóló többéves értékelési programot, amelyben minden tagállamot értékelni kell. A többéves értékelési program keretében a Bizottságnak előre meg kellett határoznia – és szükség esetén időközben kiigazítania – az értékelendő tagállamok listáját (éves bontásban), valamint a taggá válás (schengeni csatlakozás) előtt álló értékelendő országok előcsatlakozási értékelésének évét. Azonban a Bizottságnak a többéves értékelési program átfogó keretet szabott a soron következő öt évre. Az egyes években elvégzendő értékelések időzítését és az értékelések végrehajtásának részleteit a rendelet szerinti éves értékelési programban kellett megállapítania. A Bizottságnak a legszigorúbb titoktartás mellett a program egy olyan részét is össze kellett állítania, amelyet a tagállamok számára nem hoztak nyilvánosságra, és amely az úgynevezett előre be nem jelentett helyszíni látogatásokra vonatkozott.

Az 1053/2013-as Scheval-rendelet értelmében a Frontexnek évente részletes kockázatelemzést kellett benyújtania a Bizottságnak és a tagállamoknak. A kockázatelemzésnek számos tényezőre kellett kiterjednie, többek között az illegális bevándorlásra és a külső határok operatív környezetében bekövetkező incidensekre. Az ajánlások között szerepelt, hogy a következő évi értékelések során milyen prioritásokra kell összpontosítani (Borsa, 2020). Ezen túlmenően a Frontexnek évente további egyedi kockázatelemzést kellett benyújtania a Bizottsághoz. Ez a dokumentum konkrét ajánlásokat tartalmazott az előre be nem jelentett helyszíni látogatások során elvégzendő értékelések prioritásaira vonatkozóan. A dokumentum a következő évre tervezett tevékenységekre összpontosított.

A rendelet felhatalmazta az Európai Bizottságot, hogy a tagállamokkal együttműködve dolgozzon ki egy úgynevezett szabványkérdőívet, amelyet

a tagállamoknak a helyszíni értékelések előtt minden egyes értékelési területre vonatkozóan ki kellett tölteniük és el kellett küldeniük a Bizottságnak. A kérdőívet úgy kellett megtervezni, hogy figyelembe vegye a schengeni vívmányok végrehajtásához szükséges szervezeti és technikai eszközöket, valamint a rendelkezésre álló statisztikai adatokat, a vonatkozó jogszabályokat és a különböző értékelési területekre vonatkozó ajánlásokat (Wagner et al., 2020). Az Európai Bizottság minden év első felében elküldte a kérdőíveket a tagállamoknak a következő évi értékelés céljából. A tagállamoknak a kitöltött kérdőíveket a kérdőív kézhezvételétől számított nyolc héten belül kellett visszaküldeniük a Bizottságnak. A Bizottság köteles volt a válaszokat a többi tagállam rendelkezésére bocsátani, és ezekről az adatokról tájékoztatni az Európai Parlamentet.

A rendelet előírja, hogy a tagállamok által kijelölt szakértőkből és a Bizottság képviselőiből a Bizottságnak helyszíni értékelő szakértői csoportot kell összeállítania. A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy jelöljék ki a helyszíni látogatásokon részt vevő szakértőket. A Bizottság azt is kérte a tagállamoktól, hogy az előre bejelentett helyszíni látogatások esetében legalább negyedévvél korábban, az előre be nem jelentett helyszíni látogatások tervezett kezdete előtt pedig legalább két héttel jelöljék ki a szakértőket.

A helyszíni látogatások során a Bizottság képviselőinek maximális száma kettő volt. A tagállamok szakértőinek maximális létszáma a tervezett helyszíni látogatások esetében nyolc, az előre be nem jelentett helyszíni látogatások esetében pedig hat fő volt, így korlátozva a résztvevők számát. Fontos kritérium volt, hogy a tagállamok szakértői nem vehettek részt olyan értékelő látogatáson, amelyet abban a tagállamban terveztek, ahol dolgoznak vagy feladatukat elláttak. A Bizottság felkérhette az Europolt, a Frontextet vagy más uniós hivatalokat, szerveket vagy ügynökségeket is, hogy delegáljanak egy képviselőt az értékelésekre, hogy megfigyelhessenek egy, a hatáskörükbe tartozó helyszíni látogatást (Monar, 2014). A helyszíni csoportokban a vezető szakértői szerepet a Bizottság egy képviselője és egy tagállami szakértő töltötte be. A helyszíni csoport tagjai a csoport felállítását követően a lehető legrövidebb időn belül közösen jelölték ki ezt a vezető pozíciót. A minőséget, a hatékonyságot és az objektivitást alapvetően az értékelést végző szakértők felkészültsége biztosította. Ezeknek a szakértőknek megfelelő képesítéssel, a vonatkozó területek mély elméleti megértésével, gyakorlati tapasztalattal, az értékelési elvek, módszerek és technikák széles körű ismeretével, valamint erős nyelvtudással kellett rendelkezniük (Balla et al., 2019).

A rendelet általános keretet határozott meg a tagállamokban a tényleges helyszíneken végzett ellenőrzésekhez. A Bizottságnak a vezető szakértőkkel és az érintett tagállammal szoros együttműködésben részletes programot kellett

kidolgoznia a bejelentett helyszíni látogatásokhoz, a már említett éves értékelési program iránymutatásait követve. A programtervezet jelezte, hogy egyes helyszíneket, szervezeteket és létesítményeket személyes ellenőrzésnek vetnek alá, ugyanakkor fenntartva a jogot az olyan helyszínek ellenőrzésére, amelyekről korábban nem született megállapodás (Éberhardt, 2018). A Bizottságnak meg kellett osztania a programot az érintett tagállamokkal.

Az 1053/2013 Scheval-rendelet előírta, hogy minden egyes értékelést követően jelentést kell készíteni. Ezt az értékelő jelentést a helyszíni csoportnak kellett elkészítenie, figyelembe véve a helyszíni látogatás megállapításait és az előre kitöltött szabványkérdőív elemzését. A rendelet kimondta, hogy a tagállamok szakértői és a Bizottság képviselői felelősek az értékelő jelentés elkészítéséért, valamint annak egységességének és minőségének biztosításáért. A helyszíni látogatások során az értékelők minden egyes megállapítást három kategória egyikébe sorolhatták:

- Megfelelő;
- Megfelelő, de javítani szükséges;
- Nem felel meg a schengeni elvárásoknak (nem megfelelő).

Az értékelő jelentés főbb megállapításai alapján az érintett tagállamra vonatkozó konkrét ajánlásokat nem a Bizottság, hanem az Európai Unió Tanácsa fogadta el, majd továbbította azokat az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek. Az ajánlások a tagállamok szakértői és a Bizottság képviselői által készített értékelő jelentés megállapításain és értékelésein alapultak és javaslatot tettek az érintett tagállamoknak az említett hiányosságok orvoslásához szükséges intézkedések megtételére.

A rendelet egy nyomon követési (monitoring) keretet is létrehozott azáltal, hogy előírta a tagállamok számára, hogy a fent említett ajánlások mindegyikére vonatkozóan értékelési területenként cselekvési terveket dolgozzanak ki, amelyekben meghatározzák az értékelő jelentésben megállapított hiányosságok orvoslására irányuló nemzeti intézkedések céljait, megjelölve a tervezett intézkedéseket és a végrehajtás határidejét. A cselekvési terveket az ajánlások elfogadásától számított három hónapon belül be kellett nyújtani az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak. Ez a határidő azonban egy hónapra leszűkül, ha az értékelők az ellenőrzés során súlyos hiányosságokat találtak. Súlyos hiányosság észlelése esetén a Bizottság a rendelet értelmében jogosult volt (előre be nem jelentett) helyszíni látogatásokat tenni a cselekvési terv végrehajtásának ellenőrzése céljából (Guild et al., 2016).

A megfelelő nyomon követés biztosítása érdekében a rendelet azt is előírta, hogy az értékelt tagállamok megfelelő időközönként (utánkövetési jelentés

formájában) számoljanak be a tervezett intézkedések végrehajtásának állásáról. Ez a kötelezettség mindaddig fennállt, amíg a cselekvési tervben szereplő valamennyi intézkedés be nem fejeződik, és a Bizottság nem nyilvánította azokat lezárásra késznek, azaz nem fogadta el a végrehajtásukat.

A schengeni értékelési rendszer működési tapasztalatai 2014–2023 között (második generáció)

A mechanizmus működésének átfogó (főként az Európai Bizottság által végzett) kiértékelése 2019 második felében kezdődött (Ulrich et al., 2020). A Bizottság 2020. november 25-én közzétette és 2020. december 15-én bemutatta az első többéves értékelési program (2015–2019) hatálya alá tartozó értékelésekről szóló jelentését a schengeni ügyekkel foglalkozó EU tanácsi munkacsoportban (URL1). A Scheval működéséről szóló bizottsági jelentés – mint azt a címe is mutatja – a 2015–2019-es időszakra vonatkozó többéves értékelési program keretében végzett értékelésekre összpontosított. Kidolgozásáért a Bizottság schengeni irányítási csoportja felelt, a kidolgozott megállapítások azonban objektív statisztikai adatokon, valamint a tagállamok tapasztalatain, visszajelzésein és javaslatain alapulnak.

A jelentés rávilágít, hogy a nehézkes értékelési folyamat a Scheval hatékonyságának egyik központi kihívása volt. Miközben a vizsgált időszakban (2015–2019) az értékelő látogatások száma meghaladta a 200-at, és az Európai Bizottság közel 200 értékelő jelentést és több mint 4500 ajánlást fogadott el, mindössze 45 értékelés fejeződött be teljes egészében,² és a 2019-ben elvégzett értékelésekről szóló értékelő jelentések és ajánlások elfogadásának nagy része még a jelentés készítésének és közzétételének idején folyamatban volt (URL1). A jelentések és a Bizottság értékelése szerint átlagosan 11 hónap telt el az értékelő látogatás vége és az értékelt tagállam által a hiányosságok orvoslására tett tanácsi ajánlások elfogadása között, de számos esetben ez a szakasz több mint egy évet, vagy pedig másfél évnél is több időt vett igénybe. Mindemellett azon tényező, hogy az értékelések és ajánlások túlságosan a konkrét és részletes körülményekre összpontosítottak, nem pedig a schengeni vívmányok alapvető dimenzióira és elvárásaira, szintén a rendszer problémáját jelezte (URL1). Ehhez számos más probléma is kapcsolódik, például az a fontos szempont, hogy a migráció (mely

2 A teljes schengeni értékelés csak abban az esetben tekinthető befejezettnek, ha a nyomon követési szakasz (a korrekciós intézkedések teljes körű végrehajtása és ezáltal a nemzeti cselekvési terv lezárása) is megtörtént.

a schengeni övezetet, következésképpen a schengeni értékeléseket is érinti) gyorsan változó terület, ahol a tendenciák és az áramlások összetétele folyamatosan változik. A migráció területén különösen igaz lehet, hogy a túlságosan elhúzódó schengeni ellenőrzések nem jelentenek megfelelő megoldást egy adott időpontban javasolt, de hosszú idő után végrehajtott intézkedésre, mivel a körülmények folyamatosan változhatnak.

A fentiekén kívül a jelentés a következő főbb hiányosságokat állapítja meg:

- Az alapvető jogok tiszteletben tartásának az értékelésbe való bevonása nem valósult meg kellőképpen az értékelések során.
- A tagállamok cselekvési terveiben foglalt kötelezettségvállalások lassú végrehajtása és a tagállamokra nehezedő túlzott adminisztratív terhek.
- Az értékelő szakértők hiánya egyes területeken, például az adatvédelem és a vízümpolitika területén, valamint a tagállami szakértők rendelkezésre állásának kiegyensúlyozatlansága (a szakértők egyharmadát ugyanazok a tagállamok jelölték).
- A rendszer nem biztosította a schengeni helyzet megfelelő irányítását, és az Európai Parlament bevonása nem volt rendszeres (Zsákai, 2023).

A Bizottság jelentésében megállapított, a tagállamok között visszatérő hiányosságok és eltérő gyakorlatok, valamint a nehézkes működés esetében érdemes azt is megjegyezni, hogy a schengeni szabályok nem egységes végrehajtása és a tagállamok geopolitikai helyzete (például egyes államoknak van szárazföldi külső határszakasza, másoknak nincs) is meglehetősen befolyásoló tényezők, melyek hatással lehetnek a schengeni térség egészének általános működésére (Zsákai, 2022).

A hiányosságok és problémák azonosítása mellett a jelentés konkrét lehetséges operatív intézkedésekre is javaslatot tett:

- A belső munkafolyamatok racionalizálása és időbeni kritériumok meghatározása a folyamatok hosszának csökkentése érdekében.
- Új képzések kidolgozása és a meglévő képzések egységesítése a részvétel ösztönzése és javítása érdekében.
- Az előre be nem jelentett értékelések és a tematikus értékelések alkalmazásának stratégiaibbá tétele.
- A szinergiák és az együttműködés javítása az uniós ügynökségekkel és a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmusokkal.
- Az értékelő jelentések egyszerűsítése és célzottabb ajánlások kidolgozása.
- A legjobb gyakorlatok összegyűjtése és folyamatos aktualizálása, bővítése.
- Éves schengeni jelentések összeállítása, amely elősegítheti a szakpolitikai döntéshozatalt és a prioritások meghatározását ([URL1](#)).

Az Európai Bizottság a jelentésben kidolgozott észrevételek mellett világossá tette, hogy a schengeni értékelési és ellenőrzési mechanizmust a jövőben meg kell újítani: „... nyilvánvalóvá vált, 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” ([URL1](#)).

Interjúeredmények

A témakör vizsgálata érdekében félig strukturált interjúkat folytattam le, összesen 12 személlyel, akik mindannyian aktívan részt vettek a korábbi schengeni értékelési rendszerben (második generáció), és jelenleg is részt vesznek a megújult rendszer működésében értékelőként, koordinátorként vagy a tagállamok és a Bizottság képviselőjeként. A megkérdezettek között volt hét magyar schengeni értékelési szakértő, egy nemzeti koordinátor a Belügyminisztériumból, két diplomata, akik Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletén aktívan részt vettek az új értékelési rendszer kidolgozásában, valamint az Európai Bizottság két képviselője, akik részt vettek az értékelések szervezésében és koordinálásában.

A félig strukturált interjúkat személyesen és videokonferencián keresztül (a Microsoft Teams platformon) készítettem 2024. április 1. és május 31. között. Minden interjú 45–60 percig tartott. Szándékosan választottam a félig strukturált interjúformát, amely a strukturált és a strukturálatlan interjúk elemeit egyaránt ötvözi. Ez lehetővé tette a résztvevők számára, hogy bizonyos témákkal kapcsolatban mélyebb betekintést nyújtsanak, és amikor relevánsnak találtam, kissé eltérhettem az előre elkészített kérdésektől.

Az interjúalanyok általánosságban több problémát is kiemeltek a végrehajtás során. Az 1053/2013 Scheval-rendelet megalkotása előtt a fő cél az értékelési folyamatok egységesítése, minőségük javítása volt. Az értékelések lassúsága (részben a Bizottság lassú adminisztratív folyamatai miatt) akadályozta a hatékony és gyors értékelési folyamatokat. Ezenkívül a mechanizmus viszonylag nagy terhet rótt a tagállamokra, különösen a nyomon követési (monitoring) folyamatok tekintetében. Az értékelési folyamatok strukturálatlansága szintén kihívást jelentett. A helyszíni látogatásokat megelőzően, amikor a tagállamok elküldték a Bizottságnak az előzetes átfogó kérdőíveket, és az értékelések között számos változás történt, amelyeket a tagállamoknak sok esetben nem volt lehetőségük felülvizsgálni és később kiigazítani (a jelenlegi realitásokhoz igazítani). A tapasztalat továbbá azt mutatta, hogy sem a Bizottság, sem a tagállamok

szakértői nem használták fel érdemben a tagállamok által a helyszíni értékelések előtt kitöltött kérdőíveket, az értékelők inkább az időigényes helyszíni kérdésekre összpontosítottak. Valamennyi értékelési szakterület közös tapasztalata volt, hogy az értékelők által a helyszíni látogatások során feltett kérdések gyakran strukturálatlanok és ad hoc jellegűek voltak, ami szintén megkérdőjelezte a folyamat megbízhatóságát és érvényességét. Az értékelői jelentések rendszere töredezett volt, és a jelentések elfogadása gyakran hosszú időt vett igénybe (akár egy évet is), különösen az adatvédelmi értékelés területén végzett értékelésekről szóló jelentések esetében.

Az interjúk során világossá vált, hogy a schengeni értékeléseket követő ajánlások kidolgozása meglehetősen hosszadalmas volt. A nyelvi különbségek (például a szakkifejezések helytelen fordítása az érintett tagállam hivatalos nyelvére) és a nem mindig pontos megfogalmazás miatt ezek az ajánlások gyakran nem úgy születtek, ahogyan eredetileg tervezték, vagy – ami a legproblémásabb – az aktualitások és a kihívások dinamikus változása miatt elavultak, vagy nem voltak naprakészek, mielőtt végrehajtották volna őket.

Az egyik legkritikusabb tanulság az értékelő csoportok szakmaiságával kapcsolatos. A megkérdezettek azt tapasztalták, hogy az értékelőcsoport tagjainak jelentős része szakmai kompetenciája olykor problémás volt, ami szoros összefüggésben áll a szakértők képzésével. Az interjúk elemzéséből kiderült, hogy bár a Frontex, a CEPOL és az Europol évek óta tart képzéseket olyan területeken, mint a külső határigazgatás, a visszatérési eljárások, a Schengeni Információs Rendszer működése és a rendőrségi együttműködés, a közös vízümpolitika és az adatvédelem területén nem volt megfelelő és átfogó képzési program a leendő értékelők számára. Emellett az ügynökségeknek nehézségekbe ütközött, hogy megfelelő előadókat és oktatókat találjanak a képzések lebonyolításához. Az olyan kulcsfontosságú területeken, mint a közös vízümpolitika és az adatvédelem, a szilárd képzési programok hiánya jelentős kompetenciahiányhoz vezetett az értékelők körében.

Sok értékelőnek nemcsak az alapvető szakértelem, hanem a közvetlenül a terepen szerzett gyakorlati tapasztalat is hiányzott. Nem volt meghatározott minimális tapasztalati követelmény sem, ami hozzájárult az értékelők készség-szintjének és felkészültségének következtetlenségéhez. Következésképpen ez a változatosság kihatott az értékelések minőségére, mivel az értékelők gyakran erősen támaszkodtak az elméleti keretekre anélkül, hogy a helyszíni értékelésekhez szükséges gyakorlati rálátásuk lett volna.

Gyakori probléma volt, hogy az értékelők túlságosan „merev” vagy a valós végrehajtási igényektől elrugaszkodott kérdéseket tettek fel, ami zavart okozott az értékelések során. A gyakorlatorientáltság hiánya gyakran vezetett ahhoz,

hogy az értékelők olyan elvont kérdésekre összpontosítottak, amelyek nem illeszkedtek a schengeni vívmányok végrehajtásának mindennapi realitásaihoz. Ez a megközelítés gyakran zavarba ejtő volt az értékeltek számára, mivel a kérdések nem mindig a szerepükkel kapcsolatos alapvető feladatokra vagy közvetlen kihívásokra vonatkoztak. Ezen túlmenően az értékelők gyakran megismételték az előre kitöltött kérdőívek kérdéseit, ami az értékelési folyamat elmélyítése helyett inkább csak felesleges többletterheket eredményezett. Ezek az ismétlődő kérdések néha az operatív feladatokban közvetlenül részt nem vevő személyzetnek szóltak, ami tovább rontotta az értékelések relevanciáját és hasznosságát. E kihívásokat súlyosbította, hogy az ügynökségeknek tartósan nehézségekbe ütközött a képzési programok megtartásához szükséges képzett oktatók és előadók biztosítása.

Az uniós ügynökségek bevonása az értékelésekbe szintén kihívást jelentett, mivel (a korábbi Scheval-rendelet esetében) nem volt jogi kötelezettségük arra, hogy megfigyelőt/szakértőt biztosítsanak az értékelésekhez. Az alapjogi tisztviselő megfigyelőként való bevonását szintén nem értékelték kellően hatékonynak, mivel az interjúk valamennyi alanya hangsúlyozta, hogy ezek a megfigyelők több esetben szubjektíven befolyásolták az ellenőrzési folyamatokat, és – szabálytalan – javaslatokat tettek a szakértőknek a jelentés elkészítéséhez.

A félig strukturált interjúk során irányadó kérdéseket tettem fel a megkérdezetteknek a schengeni értékelések második generációjának hiányosságairól szóló bizottsági jelentés tartalmával kapcsolatos véleményükre vonatkozóan. Több interjúalany rámutatott, hogy a Bizottság a jelentésben azonosított problémákat a vezető értékelők számára szervezett több munkaértekezleten is kiemelte. A megkérdezettek egyetértettek abban, hogy a Bizottság jelentése üdvözlendő lépés, mivel a tapasztalatok egyértelműen megmutatták, hogy a schengeni értékelési rendszer reformra szorul. Az Európai Bizottság részéről az interjúalanyok elmondták, hogy a jelentés megírása 2020 elején kezdődött, és a Bizottság és a tagállamok által többször felvetett főbb kérdéseket – különböző szempontokat figyelembe véve – megerősítették. A Bizottság összegzett minden olyan tényezőt a rendszerrel kapcsolatban, amelyről tudomást szerzett, statisztikákkal alátámasztva, hogy megmutassa, melyek a valós operatív és stratégiai problémák és hiányosságok. Az érintett interjúalanyok azonban azt is hozzátették, hogy a Bizottságon belül nem alakult ki konszenzus az ezek kezelésére javasolt megoldásokról, például arról, hogy hogyan lehetne orvosolni a végrehajtás lassú ütemét.

Záró megjegyzések

A schengeni értékelések előző (második) generációja a korábbi 1053/2013/EU tanácsi rendeleten alapult. A Bizottság 2020-ban közzétett jelentése stratégiai mérföldkő volt a schengeni értékelési rendszer első ötéves programja számára, amelyet a 2013-as Scheval-rendelet hozott létre. Az átfogó és összetett jelentés a tagállamok, valamint az uniós szervek és intézmények aktív részvételével készült, és célja a schengeni térség működési hatékonyságának és koherenciájának elemzése volt. Rávilágít a schengeni rendszer koherens működésével kapcsolatos kihívásokra és a tagállamok közötti koordináció szükségességére. Az uniós intézmények és a tagállamok közötti szorosabb együttműködés a következtetlen végrehajtások megszüntetésével és egységes értékelési gyakorlatok bevezetésével hozzájárulhat a schengeni térség jövőbeli fenntartható és hatékony működéséhez. Ezek a fejlesztések hozzájárulhatnak a határok nélküli utazás elvének fenntartásához és az EU belső biztonságának megerősítéséhez.

Az értékelési folyamatok során a tagállamok jelentős munkateherrel szembesültek, különösen a helyszíni látogatásokat követő nyomon követési szakaszban. A helyszíni látogatások és az előzetes kérdőívek közötti eltérések és a szakértői felkészültség hiányosságai tovább bonyolították a helyzetet. Az uniós ügynökségek bevonása problémás volt, és a jelentések elfogadása gyakran hosszadalmasnak bizonyult, ami rávilágított a schengeni értékelési rendszer reformjának szükségességére. A schengeni mechanizmus megújítása kétségtelenül elkerülhetetlenné vált, és a reform 2021-ben el is indult.

Felhasznált irodalom

-
- Balla, J., Vájlók, L., & Kui, L. (2019). Theory and practice of the Schengen Evaluation Mechanism. *Magyar Rendészet*, 19(1), 15–33. <https://doi.org/10.32577/mr.2019.1.1>
- Bocquillon, P., & Dobbels, M. (2014). An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting. *Journal of European Public Policy*, 21(1), 20–38. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834548>
- Borsa Cs. (2020). Egy schengeni értékelés margójára. *Belügyi Szemle*, 68(9), 35–45. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.2>
- 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.

- Guild, E., Carrera, S., Vosyliūtė, L., Groenendijk, K., Brouwer, E., Bigo, D., Jeandesboz, J., & Martin-Mazé, M. (2016). *Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?* Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Report, European Parliament. Brussels.
- Monar, J. (2014). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, 52(S1), 141–156. <https://doi.org/10.1111/jcms.12160>
- Pascouau, Y. (2012). *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: Breaking the deadlock*. European Policy Centre.
- Soós, E., & Fejes, Z. (2008). Hungarian experiences of cross-border cooperation. *Fundamentum*, 5, 123–157.
- Ulrich, S., Nøkleberg, M., & Gundhus, H. O. I. (2020). Schengen evaluation: An educational experience—The example of Norway. Politihøgskolen. <https://hdl.handle.net/11250/2650172>
- Wagner, M., Katsiaficas, C., Liebl, J., Hadj-Abdou, L., Dražanová, L., & Jeandesboz, J. (2020). *The state of play of Schengen governance: An assessment of the Schengen evaluation and monitoring mechanism in its first multiannual programme* (Study, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament).
- Zsákai L. (2022). A Schengen Fórum létrejötte és eredményei: uniós szakpolitikai lépések a schengeni térség megreformálására II. *Határrendészeti Tanulmányok*, 19(1), 95–106.
- Zsákai, L. (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>

Alkalmazott jogszabályok

- 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 irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
- A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke alapján – Az első többéves értékelési program (2015–2019)
- A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az Állandó Bizottság létrehozásáról szóló, 1998. szeptember 16-i végrehajtó bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről
- A Tanács (EU) 2022/922 rendelete (2022. június 9.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

A cikkben szereplő online hivatkozás

URL1: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Első éves jelentés az uniós külföldi közvetlentőke-befektetés-ellenőrzési mechanizmusról.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0779>

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Zsákai L. (2025). A schengeni értékelési rendszer második generációjának működése és tapasztalatai. *Belügyi Szemle*, 73(7), 1435–1448. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i7.pp1435-1448>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Zsákai Lénárd, aki a Lenard.Zsakai@mfa.gov.hu e-mail címen érhető el.