



RENDESZET - TUDOMÁNY - AKTUALITÁSOK

A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével

KONFERENCIAKÖTET 2022

Rendészet-Tudomány-Aktualitások
2022

Szerkesztette:
Baráth Noémi Emőke
Mezei József

Konferenciakötet

A kötetben megjelent tanulmányok szakmai lektorai:

Dr. Balla József
Dr. Szendrei Ferenc
Dr. Sallai János
dr. Simon Béla
Dr. Mátyás Szabolcs

Online kötet ISBN 978-615-6457-06-6

Kiadó:
Doktoranduszok Országos Szövetsége,
Budapest

2022
Minden jog fenntartva.



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA



EMBERI ERŐFORRÁS
TÁMOGATÁSKÉZELŐ



Nemzeti
Tehetség Program



DOSZ doktoranduszok
országos
szövetsége

Szervezők:

Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály

Nagy Ivett - osztályelnök

Gál Erika

Baráth Noémi Emőke

Mezei József

Kalmár Ádám

Németh Ágota

Erdélyi Katalin

Suhajda Attila

Felföldi Péter

Schmidt Laura

Tartalom

Herczeg Mónika - A tagállamok legkülső régióinak kapcsolata a Schengeni térséggel	8
Ivanics Zsófia - Szelektív körkép a fogvatartotti munkáltatás európai rendszereiről és gyakorlatairól	26
Kovács Gábor - A pilóta nélküli repülő eszközök (drón) határőrizeti alkalmazásának lehetőségei	39
Hakim Alasgarov - Azerbaijan's smart cities/villages concepts for Karabagh region. How real and doable to lead to success?	55
Zsákai Lénárd - A schengeni értékelési mechanizmus reformja	71
Bak Gerda és Reicher Regina - A vállalkozások és a digitális fejlődés	84

A schengeni értékelési mechanizmus reformja

Reform of the Schengen evaluation mechanism

Absztrakt

2020. november 25-én az Európai Bizottság közzétette, majd ezt követően a tagállamokkal együtt megvitatta a schengeni tagságból eredő tagállami kötelezettségek ellenőrzésére vonatkozó mechanizmus működtetésével kapcsolatosan, az elmúlt évek során keletkezett tapasztalatokat. E jelentés átfogó és tételes eredményeket mutat be az első, ún. többéves értékelési programról. A vissza-visszatérő tagállami hiányosságok és a divergens gyakorlatok a tagállamok között valószínűsíthetően a schengeni szabályozók inkoherens végrehajtásából eredeztethetők, mely a teljes schengeni övezet átfogó működésére hatással lehet. Számos egyéb, schengeni térséget illető változtatási igényen túlmenően az érintett államok és uniós intézmények arról döntöttek, hogy a schengeni értékelési és monitoring mechanizmusnak a jövőt illetően meg kell újulnia és szignifikáns változásokon kell keresztül mennie.

A tanulmány célja, hogy feltárja a schengeni értékelések megváltoztatására irányuló nemzetközi szándék okait és körülményeit, valamint legfontosabb előzményeit. Ennek részeként ismertetésre kerül a jelenlegi rendszer uniós szakpolitikai, jogi és gyakorlati háttere és a mechanizmus problémáira rávilágító, tagállami tapasztalatokon és véleményeken is nagymértékben alapuló jelentés is. Az értekezés továbbá „early warning” jelleggel, előrejelző szerepet is magára kíván öltetni, figyelembe véve a feltételezést, miszerint szükséges lesz a kellő időben, kellő hatékonysággal történő hazai felkészülés, mely egységes és jól koordinált megközelítést követel meg valamennyi érintett fél részéről.

Kulcsszavak: Schengeni térség, scheval, schengeni reformok, early warning

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Doktori Iskola, elsőéves PhD hallgató

Abstract

On 25 November 2020, the European Commission published and subsequently exchanged views with Member States on the experience gained over the past years in the functioning of the Schengen evaluation and monitoring mechanism. This report presents comprehensive and detailed results of the first multi-annual evaluation programme. Recurring shortcomings and divergent practices between Member States are likely to result from inconsistent implementation of the Schengen rules, which may have an impact on the overall functioning of the Schengen area. In addition to many other needs for change in the Schengen area, the States and EU institutions concerned have decided that the Schengen evaluation and monitoring mechanism needs to be renewed and undergo significant changes for the future.

The aim of the study is to identify the reasons for and the context of the international ambition to change the Schengen evaluations, as well as their main background. This will include a description of the EU policy, legal and practical background to the current system and a report, drawing heavily on Member States' experiences and opinions, highlighting the problems with the mechanism. It also aims to take on an "early warning" and forward-looking role, taking into account the assumption that timely and effective national preparation will be necessary, requiring a coherent and well-coordinated approach by all parties concerned.

Keywords: Schengen area, scheval, schengen reforms, early warning

Bevezetés

Az Európai Unió Tanácsának elnökségét 2022 januárjától féléven keresztül Franciaország látta el. Elnökségi programjában a francia elnökség bejelentette, hogy a bel- és igazságügyi területen az egyik legfőbb célkitűzés Európa szuverénabbá tétele, melynek részeként „*lépéseket fog tenni a schengeni térség reformjának előremozdítása*” (URL 1) érdekében. A térség teljes egészére vonatkozó reformok iránti igény nem egészen újkeletű, hiszen az ún. Schengen Fórum² létrejötté tulajdonképpen a schengeni rendszer megújításának, fejlesztésének egyik origója, politikai szintű fóruma, melynek megalakításával az Európai Bizottság szándéka „*a schengeni rendszerrel kapcsolatos ügyekre irányuló, valamennyi érintett szereplőt magában foglaló konkrét együttműködés elősegítése, valamint a bizalom újjáépítése volt*” (URL 2)

2 2020. szeptember 23-án az Európai Bizottság bemutatta a Menekültügyi és Migrációs Paktumot, melynek keretében előirányozta a Schengen Fórum életre hívását, amely alapvető rendeltetése a konkrét, schengeni ügyekhez szorosan kapcsolódó együttműködések fokozása, a schengeni térség hatékony működtetéséhez és fenntartásához szükséges intézkedések koordinált végrehajtásának előmozdítása, uniós szakpolitikai döntéshozatali szinten.

2020. november 25-én az Európai Bizottság közzétette jelentését³ a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, mely a 2015 és 2019. közötti ellenőrzési periódus (első többéves értékelési program) értékeléseiből levont konzekvenciákat összegzi és rendszerezi, valamint javaslatokat tartalmaz a schengeni kötelezettségek ellenőrzési rendszerének megreformálását illetően.

A jelen tanulmány célja, hogy feltárja a schengeni értékelések megváltoztatására irányuló nemzetközi szándék okait és körülményeit, valamint legfontosabb előzményeit. Ennek részeként ismertetésre kerül a jelenlegi rendszer uniós szakpolitikai, jogi és gyakorlati háttere és a mechanizmus problémáira rávilágító, tagállami tapasztalatokon és véleményeken is nagymértékben alapuló jelentés. Vizsgálat tárgyát képezi a megújulási folyamat két fontos eleme, a teljeskörű és reziliens schengeni térségre vonatkozó uniós stratégia, valamint a schengeni értékeléseket szabályozó, jelenleg elfogadás előtt álló rendlettervezet körülményei is.

A schengeni értékelési és monitoring mechanizmusról

A schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus (a továbbiakban: Scheval) a schengeni vívmányok⁴ alkalmazásának átfogó értékelése és ellenőrzése a vívmányokat egészben vagy részben alkalmazó ún. schengeni tagállamok – például hazánk – esetében. Ezen túlmenően, a Scheval kiterjed a schengeni feltételek teljesítésének ellenőrzésére is azokban a tagállamokban, ahol még nem született határozat a schengeni keretek teljes vagy részleges alkalmazásáról. Ilyen, még tényleges tagság előtti ország Románia, Bulgária és Horvátország is: habár uniós tagok, még nem teljeskörű schengeni tagállamok.

A Scheval legfőbb alapja 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 továbbiakban: Scheval rendelet).

A schengeni tagságból eredő kötelezettségek betartását értékelő robosztus szisztéma szükségessége véleményem szerint a végrehajtás és érvényesülés mérhetőségében rejlik. Alapvetően elengedhetetlen egy olyan értékelési rendszer létrejötte, amely valós képet tud adni az abban érintett tagállamok ezirányú tevékenységéről, ebből kifolyólag arról, hogy az értékelt tagállam

3 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

4 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 a 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.

valóban hozzáadott értéket képvisel-e a schengeni térség megfelelő működése és biztonságának garantálása dimenziójában (Balla, 2018). A Scheval rendelet is ennek fényében aposztrofálja a Scheval lényegét, hiszen kimondja, 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*” (URL 3), melyhez egy „testreszabott” és egyedi értékelési rendszert szükséges létrehozni.

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

- Külső határok igazgatása;
- Vízumpolitika;
- Schengeni Információs Rendszer;
- Adatvédelem;
- Rendőrségi együttműködés;
- A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a kábítószer elleni politika területén hozott kísérő intézkedéseknek a tagállamok általi alkalmazása.

A fentiekben felsorolt, tematikusan meghatározott területek lefedik a térség működésének alapjául szolgáló szabályrendszerek összességét, figyelembe véve annak relevanciáját, hogy az értékelési és monitoring mechanizmusnak „*a schengeni vívmányok valamennyi aspektusára ki kell terjednie*”. (URL 3)

A tagállami értékelések megfelelő koordinációja érdekében az Európai Bizottság többéves⁵ és éves⁶ értékelési programokat állít össze. Az ötéves intervallumot felölelő többéves értékelési program nem biztosít részletes ismertetést az értékelendő területekhez kapcsolódóan, viszont a Scheval rendelet által meghatározottak alapján szükséges az adott tagállamban valamennyi értékelési területen elvégezni az ellenőrzést.

A Scheval működtetését együttes felelősség mentén a Bizottság és a tagállamok végzik, kiegészülve az egyéb érintett szereplőkkel (ügynökségek, uniós szervek, stb.). A tényleges értékeléseket a tagállamok által delegált, a kapcsolódó értékelési terület profilja szerint képzett, előre kijelölt szakértők folytatják le helyszíni látogatások formájában, együttműködve az Uniós ügynökségek (Pl. Frontex⁷) delegáltjaival.

Az értékelő helyszíni látogatások lehetnek előre bejelentettek, melynek esetében a Bizottság konzultál az érintett tagállammal, és az előre bejelentett helyszíni látogatás esetén legalább hat héttel a vizsgálat tervezett időpontja előtt az ütemezésről és a részletes programról az érintett tagállamot értesíti (URL 3), illetőleg előre be nem jelentettek is, ilyenkor a tagállami tájékoztatás 24

5 A Bizottság ötéves időszakra szóló többéves értékelési programot állít össze, legkésőbb hat hónappal a következő ötéves időszak kezdete előtt.

6 A Bizottság éves értékelési programot állít össze a program évét megelőző év október 31-ig

7 Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

órával a látogatás előtt történik. A bejelentett látogatásokat megelőzi egy, az értékelendő tagállamok részére küldendő szabványkérdőív is, melyben „*ki kell térni a vonatkozó jogszabályokra, (...) közösen elfogadott ajánlásokra és legjobb gyakorlatokra, valamint a schengeni vívmányok végrehajtása tekintetében rendelkezésre álló szervezeti és technikai eszközökre, továbbá az értékelési területenként rendelkezésre álló statisztikai adatokra*” is (URL 3).

A látogatások során a helyszíni, szakértőkből álló csoport a keletkezett tapasztalatok alapján jelentést készít, melyben három kategória szerinti minősítésekkel (eleget tesz az előírásoknak, eleget tesz, de fejlesztésre szorul, nem tesz eleget az előírásoknak) jelölik az értékelés tárgyát képező tevékenységeket. A jelentésben megfogalmazottak alapján a Bizottság ajánlásokat készít, melyek elfogadására egy javaslatot nyújt be a Tanácsnak. Ezen, ajánlásokat tartalmazó tanácsi határozattervezet tagállam általi elfogadását követően pedig szükséges az érintett tagállam részéről egy cselekvési terv készítése, mely egzakt lépéseket kell, hogy tartalmazzon a jelzett hiányosságok kiküszöbölésére. A cselekvési terv végrehajtásáról – utánkövetési – jelleggel a tagállamnak a Scheval rendeletben meghatározott ütemezés szerint szükséges jelentéseket készíteni és küldeni az Európai Bizottság irányába, egészen addig, amíg minden ajánlást végre nem hajtott, következésképpen le nem zárható az adott tagállam schengeni értékelése.

Rendszerszintű problémák feltárása és igény a megújulásra

A bevezetőben említett, 2021 novemberében publikált, a Scheval működéséről szóló európai bizottsági jelentés, legfőképpen 2015-2019-es időszakot felölelő többéves értékelési program keretében megvalósult értékeléseket vette górcső alá.

A jelentést tanulmányozva figyelemreméltó annak ténye, miszerint a Scheval hatékonysága szempontjából kulcsfontosságú kihívást jelent az értékelések rendkívül hosszú időtartama. Jóllehet az értékelő látogatások száma meghaladta a kétszázat, az Európai Bizottság közel kétszáz értékelő jelentést fogadott el, az ajánlások száma pedig 4500-nál is több, viszont ezzel szemben mindössze 45 értékelés került teljes mértékben lezárásra, a 2019-ben végrehajtott értékelésekre vonatkozóan nagy mennyiségű értékelő jelentés és ajánlás még nem került elfogadásra.

A beszámolók és a Bizottság értékelése alapján, átlagosan 11 hónap telt el egy értékelő látogatás befejezése és a Tanács által a hiányosságok orvoslására tett ajánlásoknak az értékelt tagállam általi elfogadása között, azonban „*az esetek 25 %-ában ez a szakasz több mint egy évig tartott, 12 esetben pedig több mint 18 hónapot vett igénybe*” (URL 2). Mindemellert az is a rendszer problémáját indikálhatja, hogy az értékelések és javaslatok túlságosan a specifikus és részletes körülményekre koncentráltak időként a Schengen acquis⁸

8

Loc. cit. 3.

alapvető dimenziói és elvárásai helyett. Ehhez számos másik probléma tár-sítható, például fontos megállapítás, hogy a migráció nagyon gyorsan fejlődő terület, folyamatosan változó tendenciákkal és az áramlások összetételével. A migrációkezelés esetében kifejezetten igaz lehet, hogy a túlzottan elnyújtott ellenőrzések nem nyújtanak adekvát megoldást egy adott időpontban javasolt, de hosszú idő elteltét követően végrehajtott intézkedésnek, hiszen a körülmé-nyek folyamatosan változhatnak.

A többéves időszakot értékelő összegzés említést tesz a szabályozók megfele-lő, tagállamok általi végrehajtását illetően is és kimondja, hogy az értékelések nem értek el koherenciát a különböző szabályozók között, vagy legalábbis nem járultak hozzá a kölcsönösen koherens végrehajtáshoz.

A helyszíni látogatásokhoz kapcsolódóan szintén egy vissza-visszatérő rossz tapasztalatként mutatkozott, hogy az előre be nem jelentett helyszíni látoga-tások nem bizonyultak olyan hatékonyak, ahogyan azt eredetileg tervezték.

A jelentés a fentiekén túlmenően az alábbi fontosabb, feltárt hiányosságokat állapítja meg:

- Az alapvető jogok tiszteletben tartásának értékelésébe történő be-építése az értékelésekbe nem valósult meg kellőképpen;
- A tagállamok cselekvési terveiben foglalt kötelezettségvállalások lassú végrehajtása és a tagállamokra nehezedő túlzott adminisztratív terhek;
- Egyes területeken, úgy, mint az adatvédelem és a vízümpolitika ke-vés szakértő áll rendelkezésre, és a tagállami felajánlások sem vol-tak egyensúlyban (a szakértők egyharmadát ugyanazon tagállamok jelölték);
- A rendszer nem biztosította a schengeni helyzet megfelelő szintű kezelését, és az Európai Parlament bevonása nem volt rendszeres.

A bizottsági jelentésben azonosított, a tagállamok között visszatérő hiányos-ságok és eltérő gyakorlatok véleményem szerint – többek között – a schen-geni szabályok nem egységes végrehajtásából és a tagállamok geopolitikai helyzetéből eredhetnek (pl. egyes államok rendelkeznek szárazföldi külső határszakasszal, mások nem), ami hatással lehet a schengeni térség egészé-nek általános működésére.

A hiányosságok és problémák azonosítása mellett a jelentés konkrét lehetséges operatív intézkedéseket is kidolgozott:

- Belső munkafolyamatok egyszerűsítése, és a folyamatok hosszának csökkentését célzó referenciaértékek megadása;
- Új képzések kidolgozása a vízumpolitika területén, valamint a meglévő képzések megszilárdítása az azokon való részvétel ösztönzése és javítása céljából;
- Az ellenőrzőlisták frissítése, amelynek révén bennük a hangsúly az olyan főbb elemekre kerül, amelyek a schengeni térség egészét érintetik;
- Az előre be nem jelentett értékelések és tematikus értékelések alkalmazásának stratégiaibb jellegűvé tétele;
- Az uniós ügynökségekkel és a nemzeti minőségbiztosítási mechanizmusokkal való szinergiák és együttműködés javítása;
- A jelentések további egyszerűsítése és az ajánlások hangsúlyának át-helyezése;
- A katalógusok részletes kidolgozása és bevált gyakorlatokkal való bővítése, valamint
- Az éves jelentés elfogadása a politikai eszmecsere elősegítése céljából. (Zsákai, 2022)

Az Európai Bizottság a fent ismertetett jelentésében - amely a Schengeni Irányítási Egység⁹ által kidolgozott észrevételek mellett nagyrészt a tagállamok tapasztalatain és véleményén is alapul - 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. Ezek az elemek a részét fogják képezni a (...) schengeni fórum keretében induló elemző folyamatnak, melynek eredményeként egy olyan, a mechanizmus felülvizsgálatára irányuló javaslat készül, amelyet a Bizottság a jövő év során kíván előterjeszteni.” (URL 2)

⁹ Európai Bizottság, Migrációs és Belügyi Főigazgatóság, Schengeni Irányítási Egység

A megújuláshoz vezető út vizsgálata

A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia:

Hosszas tárgyalások, tagállami és uniós egyeztetések, az első két Schengen Fórum ülés¹⁰ konklúziói és a mindezekhez kapcsolódó előkészületek eredményeképpen, az Európai Bizottság – közlemény formájában – 2021. június 2-án közzétette a teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégiát¹¹ (a továbbiakban: Stratégia), mely egy már konkrét, írásos formában lefektetve, stratégiai célok közt nevesíti a schengeni értékelési rendszer megreformálását.

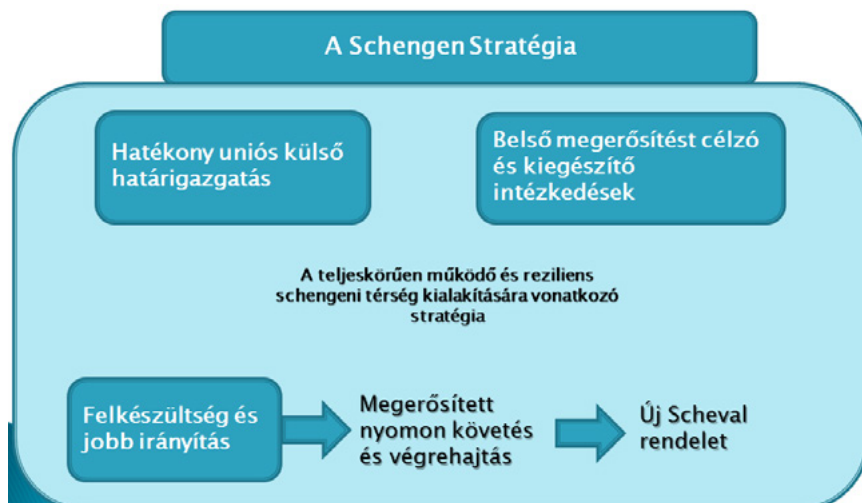
A Stratégia alapvetően három nagy területre kiterjedően határoz meg stratégiai célkitűzéseket: a külső határok hatékony igazgatása, a belső megerősítést célzó és kiegészítő intézkedések, valamint a felkészültség és jobb irányítás. Ez utóbbi témakör tekinthető a schengeni értékelési rendszer szempontjából kiemelendőnek.

A „Fokozott felkészültség és jobb irányítás a bizalom erősítése érdekében” c. fejezetén belül a „Megerősített nyomon követés és végrehajtás” pontja keretében a Stratégia világosan kimondja, hogy a schengeni térség adekvát működése a tagállamok közötti kölcsönös bizalomtól és ennek fényében a schengeni kereteken belüli szabályok hatékony végrehajtásától függ (URL 4). A Schevalt konkrétan kiemelni arra hivatkozván, hogy „*a schengeni rendszer hatékony működéséhez is elengedhetetlen, mivel eszközként szolgál a problémák azonosításához és orvoslásához, valamint a jogi keret tagállamok általi végrehajtásához*” (URL 4).

A Scheval jelentőségének kihangsúlyozása mentén megjelenik a fentiekben taglalt jelentésből levont konzekvenciák sora is, a Stratégia világosan kimondja, hogy a vizsgálat tárgyát képező, 2015-2019 közötti időszak ellenőrzéseinek felülvizsgálata során a hatékonyság merőben elmaradt a kívánatos-tól. E hiányosság tényleges elismerése adja egyik legfőbb alapját annak, hogy a schengeni értékelési mechanizmust új alapokra kell helyezni, megtartva a jelenlegi rendszer hatékonynak nevezhető elemeit, ugyanakkor kiküszöbölni valamennyi hiányosságot és reformszintű változtatásokat eszközölni a működésben. Ennek érdekében született meg stratégiai pontként, hogy új rendeletjavaslat előterjesztésére fog sor kerülni, annak érdekében, hogy *a mechanizmust hatékonyabbá, stratégiai szempontúvá tegye és jobban felruházza az új realitások és kihívások kezeléséhez szükséges eszközökkel.* (URL 4)”

10 2020. november 30. és 2022. május 17.

11 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia (Brüsszel, 2021.6.2. COM(2021) 277 final)



1. ábra: A schengeni értékelési rendszer megújítására irányuló új rendelettervezet megjelenése a Schengen Stratégiában (saját szerkesztés)

A Stratégia az új Scheval rendeletjavaslathoz kapcsolódóan konkrét stratégiai pontokat is meghatároz, melyek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- Értékelési folyamatok felgyorsítása, hiányosságok gyors kiküszöbölése;
- Rugalmas keret létrehozása annak érdekében, hogy belefoglalja a közelmúltbeli jogalkotási fejleményeket (pl. új informatikai architektúra) is az értékelési keretbe;
- Kockázatalapú értékelések erősítése;
- Rugalmasság, bürokrácia csökkentése, rendelkezésre álló eszközök egyértelműsítése;
- Értékelési ciklus öt évről hét évre történő kiterjesztése;
- Alapvető jogok tiszteletben tartása értékelésének megerősítése;
- Fokozott szinergia biztosítása Frontex által végzett sebezhetőségi értékelésekkel;
- Schengeni vívmányok nem megfelelő és tartósan helytelen alkalmazása és az uniós kötelezettségszegési eljárások közötti viszony konkretizálása;
- A tagállami szakértők részvételének optimalizálása;
- Nyomonkövetési szakasz hatékonyságának növelése;
- Szoros politikai és technikai párbeszéd megteremtése.

Új schengeni értékelési rendelet születik

2021. június 2-án, a Schengen Stratégiával gyakorlatilag egyidejűleg a Bizottság közzétette a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló tanácsi rendelettervezetét¹² (a továbbiakban: rendelettervezet), melyet a tagállamok Tanács bel- és igazságügyi formációjának schengeni ügyekkel foglalkozó munkacsoportja keretében vizsgálnak és tárgyalnak.

A rendelettervezet – elismervén a korábbi bizottsági jelentésben, valamint a Stratégiában összefoglalt konzekvenciákat – kimondja, hogy „*hogy számos hiányosság megakadályozza, hogy a mechanizmus a lehető leghatékonyabban működjön, meggátolva a mechanizmusban rejlő összes lehetőség kihasználását*” (URL 5), ezért új jogi alapokra kell helyezni azon túlmenően is, hogy néhány hiányosság operatív szinten is kezelhető volna, azonban számos esetben jogszabályi változtatásokra van szükség.

A tervezet a Schengen Stratégia mintegy kísérődokumentuma, annak Scheval-ra vonatkozó stratégiai pontjaival összhangban áll és végleges változatának kialakítása jelenleg is zajlik. Jó hírként tekinthetünk azonban arra a tényre, hogy 2022. március 3-án a Tanács Bel- és Igazságügyi Formációja keretén belül az uniós belügyminiszterek általános megközelítést fogadtak el (URL 6) a rendelettervezetet illetően, mely meggyorsíthatja az egyébként különleges jogalkotási eljáráson belüli konzultációs eljárás¹³ keretében készülő javaslatot.

A fentiek alapján prognosztizálható, hogy a Schevalt új jogi alapokra fektető rendeletjavaslat elfogadására már 2022-ben sor kerül, melynek értelmében a nem túl távoli jövőbeni schengeni értékelések már az új rendelet adta szisztéma szerint fognak működni.

Összegzés, kitekintés

Ahogy a bevezetőben is említettem, a 2022. első félévében az Európai Unió Tanácsának elnökségét ellátó Franciaország egyik legfőbb elnökségi célkitűzése Európa szuverenitásának előmozdítása, melynek egyik fontos eleme a schengeni térség tovább erősítése, hiszen az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtése a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek alapvető létszükséglete (Balla, 2017). Álláspontom szerint e cél, ha nem az egyetlen, de egyik legfontosabb alappillére „*a schengeni értékelési mechanizmus fejlesztése és transzparens végrehajtása*” (Borsa, 2020) lehet, melyhez jó kiindulási alapot és pozitív jövőképet jelenthet annak ténye, hogy

12 Javaslat: a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

13 A Tanács azt követően fogadja el a jogalkotási javaslatot, hogy a Parlament arról véleményt nyilvánított. Az Európai Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a jogalkotási javaslatot, illetve javasolhatja annak módosítását, de a Tanács jogilag nem köteles figyelembe venni a Parlament véleményét.

egy teljesen új rendelet által reformszerű változások következhetnek be az értékelési rendszerben. Úgy vélem, az új értékelési rendelet – legfőképpen a végleges változat elfogadását követően – átfogó és alapos jogi, tudományos és gyakorlati aspektusú vizsgálata elengedhetetlen lesz.

Hazai szemszögből alapvetően két tényezőt tartok a jelen helyzet fényében szükségesnek: egyrészt a rendészettudomány világában, azon belül is legfőképpen a határrendészeti tudományos kutatások során fokozott figyelemmel kell követni a schengeni értékelési mechanizmus megújulását, hiszen az szinergiában áll számos más kapcsolódó kutatási kérdéssel (pl. határigazgatás, határrendészeti oktatás, stb.) is. Az e területen végett alapos kutatásokkal, a témában készült tudományos művekkel és tudományos reprezentációval a magyar rendészettudomány nemzetközi tudományos dimenzióban való erősödését elősegíthetjük.

A másik tényező, mely koránt sem szeparálható el a tudomány világától (sőt, annak egyik legfőbb szellemi alaptökéjét kell, hogy képezze), a kellő időben, kellő hatékonysággal történő hazai felkészülés, mely egységes és jól koordinált megközelítést követel meg valamennyi érintett fél részéről, emellett a magyarországi felkészülés tekintetében számos innovációs kulcsszereplőre is szükség lehet (Zsákai, 2022). Kihangsúlyozandó azonban, hogy felkészülés alatt nem egy konkrét, gyakorlatban megvalósuló ellenőrzést megelőző időszakban „gyorstalpaló” jelleggel, az ellenőrzött szervek és egységek részéről pragmatikus alapokon történő ráhangolódást értek. Ilyen jellegű felkészülési szemléletből többek között azért sem érdemes érdemben kiindulni, mivel folyamatosan készen kell állni arra, hogy számot adhassunk a feladat végrehajtásáról, a folyamatos felkészültségéről (Balla et al., 2018). Sokkal inkább az új mechanizmus átfogó ismeretét, szellemiségének elsajátítását értem teljes hazai felkészülés alatt, mely alapjaiban járul hozzá a rendszer alkalmazása sikerének. Hiszen vegyük figyelembe azon tény is, hogy mi magunk is nem csak passzív, hanem aktív részesei is vagyunk a mechanizmusnak szakértők kijelölésével, hazai koordinációval, stb.

Bízom benne, hogy a jelen tanulmány hozzájárul a schengeni értékelések rendszerének, kifejezetten annak tételes megújulása tudományos vizsgálatához és a megfelelő időben történő hazai tájékoztatáshoz.

Felhasznált irodalom

Balla József, Vájlok László, Kui László: schengeni értékelési mechanizmus elmélete és gyakorlata. Határrendészeti Tanulmányok, Budapest, 2018/3.

Balla József: A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. Magyar Rendészet, Budapest, 2016/3, 13. o.

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

Borsa Csaba: Egy schengeni értékelés margójára. Belügyi Szemle, Budapest, 2020/9. 44.o.

Zsákai Lénárd: A Schengen Fórum létrejötte és eredményei: uniós szakpolitikai lépések a schengeni térség megreformálására II. Határrendészeti Tanulmányok, Budapest, 2022/1.

Online hivatkozások

URL 1: *Recovery, Strength and a Sense of Belonging - Programme for the French Presidency of the Council of the European Union.* https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf

URL 2: *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0779&qid=1650452583883>

URL 3: *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.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1053>

URL 4: *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=EN>

URL 5: *Javaslat: A Tanács rendelete 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/resource.html?uri=cellar:663ba47e-c3ba-11eb-a925-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

URL 6: *Justice and Home Affairs Council, 3-4 March 2022, Main results.* <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2022/03/03-04/>

Jogszabályok

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 final

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. Brüsszel, 2020.7.24., COM(2020) 605 final

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

Javaslat: A Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

