

BALLA JÓZSEF¹

Schengeni értékelési mechanizmus

The Schengen Evaluation Mechanism

Absztrakt

Az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtésében kiemelt jelentőséggel bír a schengeni külső határokon, az egységes elvek szerint végrehajtandó határőrizet és határforgalom-ellenőrzés. Ezen közösségi cél elérése, és annak folyamatos szinten tartása nem nélkülözheti a tagállamok tevékenységének időről-időre történő monitorozását/értékelését. Abban az esetben, ha egy tagállam nem képes, vagy nem hajlandó a közösség biztonságát garantáló intézkedéseket fogantatosítani, akkor a fokozatosság elvével összhangban álló szankciók bevezetésére is lehetőség van, végső esetben az érintett tagállam schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására.

Kulcsszavak: schengeni értékelési mechanizmus, schengeni belső határ, schengeni térség biztonsága, határellenőrzés ideiglenes visszaállítása

Abstract

Border surveillance and border traffic control executed in accordance with the uniform principles at the Schengen external borders play a significant role in providing security in the European Union and the Schengen Area. The periodic monitoring/evaluation of the Member States' activities is required to obtain and maintain this Community objective. In case a Member State is not able to or not willing to take such measures which ensure the safety and security of the Community, it is possible to impose such sanctions which comply with the graduated approach, or, as a last resort, there is also the possibility of temporary reintroduction of border control at the Schengen internal borders of the Member State concerned.

¹ Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék, egyetemi docens - National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Border Police Department, associate professor, E-mail: balla.jozsef@uni-nke.hu, ORCID azonosító: 0000-0002-6113-5350
A mű, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, "A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport „Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételrendszere” keretében, a Nemzeti Közszołgálati Egyetem felkérésére készült.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

Key words: Schengen evaluation mechanism, Schengen internal border, security of the Schengen Area, temporary reintroduction of border control

A schengeni térség kialakításának/létrehozásának elsődleges szempontja az volt, hogy a részes tagállamok közös határain a személyek, járművek és szállítmányok szabadon közlekedhessenek, valamint a határellenőrzés és ezen belül, kiemelten a határforgalom ellenőrzése is fokozatosan megszüntetésre kerüljön. A tartalmi tevékenységek egyértelmű meghatározásához nélkülözhetetlen ezen fogalmak egységes értelmezése, amely a rendelkezésre álló normák² és a Rendészettudományi Szószedet³ felhasználásával, de a gyakorlatorientált megközelítés alapján, véleményem szerint az alábbiak szerint értelmezhetők:

Határellenőrzés: az államhatáron, a közösségi „Schengen norma”, és az azt kiegészítő nemzeti norma előírásainak megfelelően és azok alkalmazásában végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló, valamint az ezeket támogató és kiegészítő tevékenységeket magában foglaló komplex folyamat.

Határforgalom-ellenőrzés:

- a határátkelőhelyeken, vagy az ellenőrzésre kijelölt más helyen végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.
- a határforgalom-ellenőrzés olyan szolgálati tevékenység, amely személyek, járművek és szállítmányok ellenőrzésére, jogszerű átléptetésére, továbbá az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására és a hatáskörébe tartozó más jogsértő cselekményeknek a megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul.
- az erre hivatott szervezetek szolgálati személyei által a határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyen vagy az ellenőrzésre kijelölt más helyen folytatott ellenőrzésére, jogszerű átléptetésére, továbbá az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozására és a hatáskörébe tartozó más jogsértő cselekményeknek a megelőzésére, felderítésére és megszakítására irányul.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L_2016077HU.01000101-E0001 (2017. 11. 17.) Az Országos Rendőrfőkapitány 24/2015. (X. 15.) Utasítása a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.

³ Rendészettudományi Szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008. 180. o. <http://rendeszet.hu/rendeszeti-szoszedet> (2017. 11. 18.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

Határőrizet:

- a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében.
- a határőrizet fő célja a jogellenes a határátlépések megakadályozása, a határon átnyúló bűnözés elleni küzdelem, valamint a határt illegálisan átlépő személyekkel kapcsolatos intézkedések meghozatala.
- a határőrizet keretében a határőr⁴ a határterületen az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető cselekményeket megelőzi, felderíti, valamint megszakítja. A határőrizetet, a határterületen folytatott folyamatos szolgálati tevékenységgel kell megvalósítani.

A határőrizet olyan folyamatos tevékenység, amelynek célja az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozása, így eredményessége nem mérhető csupán számszaki adatok alapján.⁵ A határőrizet akkor is eredményes, ha biztosítja a tiltott határátlépést elővető személyek elfogását, illetve abban az esetben is, ha megelőzi annak elkövetését, tehát maga a „fizikai” jelenlét járul hozzá a feladat követelményszerű végrehajtásához.⁶ Ezen okfejtésből egyértelműen következik, hogy ha nincs folyamatos határőrizet, akkor a pusztán jelenlétből adódó prevenciónak sincs gyakorlati érvényesülése, hiszen nincs a területen a feladatra feljogosított hatóság munkatársa. Ezt a követelményt még a technikai eszközzel történő folyamatos felügyelet alatt tartás sem tudja kiváltani, mivel ott is szükséges a reagáló erő biztosítása. A határőrizet végrehajtásához, a megfelelő létszámú humánerőforrás szükségessége mellett, technikai eszközök is alkalmazhatóak.⁷ A humánerőforrás nem csak az alapfeladatként határőrizeti tevékenységet folytató állományt jelentheti.⁸

A schengeni belső határokon⁹ a határellenőrzés megszüntetésével egyidejűleg, kiemelt hangsúlyt kell fektetni a schengeni külső határokon¹⁰ végzett határellenőrzésre, amely

⁴ A Schengeni határ-ellenőrzési kódex szerinti terminológia.

⁵ Ez a Határőrség feladatrendszerében is így volt, amelyről Kiss Lajos tanulmányában is részleteiben olvashatunk. A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében. Határőrségi Tanulmányok. 1995/1. szám. Budapest. 1995. Határőrség Országos Parancsnokság, Szervezési Főigazgatóság, - p. 90-103.

⁶ Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 83-100. o.; Balla József – Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle, 10. (2017/1). 223-225. o.

⁷ Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár továbbfejlesztése, avagy a második kerítés mindent megold? Hadmérnök, XII. (2017/4. 67-75. o.; Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. (2016/1). 118-129. o.

⁸ Kovács Gábor: A határavadászszázadok alkalmazása a határőrség kötelékében a schengeni csatlakozást megelőzően és azt követően. In: Isaszegi János, Pósn László, Veszprémy László, Boda József (szerk.): Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határavadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017. 675-703. o.

⁹ Schengeni belső határok: a schengeni tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is, a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres belső kompjárat

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

túlmutat a nemzeti érdeken és az adott ország biztonságán – amely a schengeni térség külső határszakaszának ellenőrzését végzi –, mivel ebben az esetben a teljes schengeni térség biztonságát köteles garantálni az általa meghozott intézkedésekkel.¹¹ „A határelő-
nőrzési módszereknek alapvetően két fő formája létezik. A tradicionális elmélet és módszer megközelítésében a határok funkciója, hogy megvédjék a nemzetállamot mindentől és mindenkitől, aki azon kívül létezik. Egyes uniós tagállamok vonatkozásában ez a felfogás ismét uralkodóvá vált. A másik, az ún. innovatív vagy intelligens határrezsim, amelynek célja, hogy garantálja a biztonságot, mialatt biztosítja a határok szükséges mértékű nyitottságát, amely a mobilitás biztosításával a gazdaság fejlődéséhez is hozzájárul.”¹² Ezen intézkedések viszont csak a közösségi érdekek szerinti, azzal összhangban lévő, egysé-
ges eljárásrendeken és követelményeken alapuló tevékenységet indokolhat. A határforga-
lom-ellenőrzés egyszerűsítése és meggyorsítása Európában nem új célkitűzés. Az első
lépések egyikeként, közös határállomások létrehozásának gondolata már az 1923-as genfi,
második közlekedési értekezleten is felmerült.¹³ A schengeni elvárások bevezetése előtt a
határrendészeti elvárások még nem voltak kellő mértékben egységesítve.¹⁴ Az egységes
elvek szerinti határelőnőrzés végrehajtását, elsődlegesen, kötelező érvényűen szabályoz-
za az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésé-
re irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex). Természe-
sen vannak még más kapcsolódó szabályzók is, amelyek jelen esetben nem relevánsak,
mert nem kapcsolódnak szorosan a választott címhez.

Ahhoz, hogy az egységes elvek szerinti ellenőrzés gyakorlati végrehajtása és ér-
vényesülése mérhető legyen, elengedhetetlen egy olyan értékelési mechanizmus kiala-
kítása, amely valós képet tud adni az érintett tagállamok tevékenységéről, arról, hogy
valóban hozzáadott értéket képvisel-e a schengeni térség biztonságához. Ennek a
schengeni értékelési mechanizmusnak a „létfogosultsága”, már a belső határok nélküli –
pontosabban a schengeni belső határok ellenőrzés nélküli – térség megteremtésével egy
időben megfogalmazódott.¹⁵ Ez egyértelmű következménye annak, hogy ha van közösségi

céljára szolgálnak.

¹⁰ Schengeni külső határ: az schengeni tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóví-
zeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, ameny-
nyiben ezek nem schengeni belső határok.

¹¹ Kovács Gábor: A migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére
In: Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi hatásai. Magyar Rendészettudományi Társaság
Migrációs Tagozat, Budapest, 2016. 141-150. o.; Lásd: Ritecz György: A migráció a XXI. század
kezdetén, Globe Edit, Saarbrücken, 2017. 184-224. o.

¹² Vas Gizella: A változó határbiztonság Európában. Hadtudományi Szemle, 10. (2017/2). 165. o.

¹³ Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964–
1972). Magyar Rendészet, 2016/1. 21. o.

¹⁴ Ezt mutatja be publikációjában Főrizs Sándor: Néhány európai ország határőrizete, Belügyi Szemle,
2000/3. 87-100. o.

¹⁵ Ritecz György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és
további feladatok Magyarországon – Európai Tükör Műhelytanulmányok 90. Miniszterelnöki Hivatal
Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003. 5-68. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

szabályozás arra, hogy mit és hogyan kell végrehajtani, akkor annak a végrehajtásáról csak ellenőrzéssel lehet megbizonyosodni. Az ellenőrzés célja ebben az esetben sem arra irányul, hogy végrehajtási hibákat állapítson meg, hanem a cél az, hogy a vonatkozó norma szerinti végrehajtáshoz viszonyítva milyen eltérés/eltérések tapasztalhatóak, mi eredményezi az eltéréseket és hogyan lehet megszüntetni azokat.

A szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtését célzó közösségi intézkedések érvényesülésének és a kölcsönös bizalom fenntartása érdekében, a Végrehajtó Bizottság, 1998-ban, a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság (a továbbiakban: Állandó Bizottság) létrehozásáról döntött.¹⁶ Az Állandó Bizottság egy állandó testület, amelynek tagjait a szerződést aláíró tagállamok egy-egy magas rangú tisztségviselője alkotja. Feladatrendszere kettős volt és – véleményem szerint – nem lehet párhuzamot vonni, különbséget, vagy egyenlőségjelet tenni e két feladat között. Mindkettő a schengeni térség biztonságát hivatott szolgálni:

- az első azzal, hogy azt vizsgálta, hogy a schengeni térséghez újonnan csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a schengeni vívmányok – köztük a schengeni belső határon a határellenőrzés megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket – alkalmazásának összes feltételét, vagyis a felkészültség értékelését jelentette;
- a második pedig azzal, hogy azt vizsgálta, hogy a már a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam helyesen alkalmazza-e a schengeni vívmányokat, vagyis a végrehajtás értékelését jelentette.

Az elkülönülő feladatrendszer alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Végrehajtó Bizottság a kölcsönös bizalom és a nemzeti érdekek képviselőtén túlmutató közösségi felelősségvállalás mellett kiemelt jelentőséget tulajdonított, és felismerte szükségességét annak, hogy mind a schengeni térséghez történő csatlakozás előtti monitoring, mind a részes tagállam tevékenységének értékelése szükséges a schengeni vívmányok szellemiségének fenntarthatósága érdekében. A két feladat során ellenőrizendő területeket a vonatkozó norma pontosan rögzíti, de szükségesnek tartom kiemelni azt, hogy milyen tartalommal bírt a schengeni tagállam értékelése, amely az alábbi területek vizsgálatát foglalta magában:

- a külső határ ellenőrzése és felügyelete;
- rendőri együttműködés az egyezmény hatálya alá tartozó államok határterületén;
- a Schengeni Információs Rendszer;
- a schengeni vízumok kiadásának feltételei;
- intézkedések a jogellenesen tartózkodó külföldiekkel szemben;
- kölcsönös segítségnyújtás a büntetőeljárásokban, beleértve a kiadatást is.

A hatékonyság fokozásának érdekében elengedhetlenné vált a harmadik pillér átfogó reformja, amely a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseinek ösz-

¹⁶ A schengeni vívmányok végrehajtása – A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98) 26def.) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0026:EN:HTML> (2017. 11. 18.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

szehangolását hivatott garantálni, de gyakorlati megvalósulása kevésbé volt hatékony. Ezt az 1997. október 2-án elfogadott és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés jogi keretei között valósították meg.¹⁷ Hatálybalépésétől számított öt éven belül központi célkitűzésként határozta meg „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” megteremtését, amely közvetlenül kihat az uniós állampolgárok mindennapi életére.¹⁸ Az Amszterdami Szerződés többek között beemelte a Schengeni Egyezmények joganyagait is az Európai Unió keretei közé. Míg a Maastrichti Szerződés együtt kezelte a bel- és igazságügyi politikát (harmadik pillér), addig az Amszterdami Szerződés egyes területeket, mint pl. a határellenőrzés, átemelte az első pillérbe, ezáltal a közösségi jog hatálya alá vonva azokat. Az első pillér, azon hatásköröknek a közösségi intézmények általi gyakorlásához keretet biztosító Európai Közösségekből állt, amelyek tekintetében a Szerződés hatálya alá tartozó területeken a tagállamok az Unióra ruházták szuverenitásukat. A harmadik pillér azonban – és azon belül a közrend és a közbiztonság fenntartása – továbbra is tagállami hatáskörben maradt.¹⁹

A schengeni vívmányokat újratárgyalás, és módosítás nélkül illesztették be az Európai Unió keretébe, így az Állandó Bizottságot és 1998-as megbízását is módosítás nélkül vették át annyi eltéréssel, hogy a Tanács Schengeni értékelő munkacsoportjává (SCH-EVAL) változott. Jogalapját tekintve az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés 66. cikke és az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 30. és 31. cikke²⁰ alá került, mivel a schengeni vívmányok az első és a harmadik pillérbe tartozó intézkedéseket egyaránt tartalmaztak. A schengeni vívmányok végrehajtásának értékelése kormányközi jellege miatt továbbra is teljes mértékben a tagállamok hatáskörébe tartozott, az értékelésben az Európai Bizottság megfigyelőként vett részt.²¹

Fontos megjegyezni, hogy a helyszíni látogatások csak az ötévente ismétlődő ciklusokban zajlottak, amely előre tudott és kiszámítható „volta” miatt az egyes tagállamok teljesítményét akár szélsőségesen hullámvázvá is teheték. Ha a schengeni vívmányok érvényesítését csak a tervezett schengeni értékelési mechanizmus időpontjához igazította egy tagállam, akkor ez azt jelentette, hogy nem volt képes a teljes schengeni térség biztonságának

¹⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés, valamint az Európai Közösséget Létrehozó Szerződés és egyes kapcsolódó rendelkezések módosításáról szóló Amszterdami Szerződés, valamint a schengeni acquis-t az Európai Unió kereteibe integráló kiegészítő jegyzőkönyve.

¹⁸ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására, Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 173. o.

¹⁹ A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.1.3.pdf (2017. 11. 20.)

²⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Európai Unió Hivatalos Lapja C 326/49.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en> (2017. 11. 18.)

²¹ Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. Diplomamunka, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

folyamatos garantálására. Más megfogalmazásban: az érintett tagállam csak a tagság előnyeit szerette volna magáénak vallani, de a kötelességét csak ötévente tartotta előírás-szerűen végrehajtandónak, vagy még akkor sem, mivel az értékelő bizottság „csak” javaslatokat fogalmazott meg a hiányosságok megszüntetésére. A hiányosságok megszüntetésére irányuló javaslatok időbeni megvalósítása jelentős eltéréseket mutathatott abból adódóan is, hogy milyen követelményrendszer biztosítása volt azokban előírva és az ahhoz szükséges források biztosítása közösségi vagy nemzeti szinten volt megvalósítható.

Érdekes kérdésként fogalmazható meg az a felvetés is, hogy miért is van szükség a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam értékelésére, amikor a csatlakozásának feltétele volt a schengeni vívmányok alkalmazási feltételeinek megteremtése és helyes alkalmazása. Véleményem és meglátásom szerint úgy tűnik a schengeni tagság követelményeinek történő megfelelés, olyan, mint egy vizsgára felkészülés. A vizsga tananyagát a vizsgázó – jelen esetben a tagságra jelentkező ország – elsajátítja, arról helyszíni ellenőrzés és értékelés keretében számot is ad, majd a megfelelő minősítést követően a szinten tartás igénye kissé „feledésbe” merül. Az így visszafogott teljesítményt sajnos csak folyamatos kontrollal és lehetőség szerint, a kiszámíthatatlanságot is biztosító ellenőrzési módszerek lehetőségével lehet ellensúlyozni.

A már említett Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések végrehajtása érdekében az Európai Tanács az 1999. október 15–16-án Tampereben megtartott ülésén, egy 2004-ig szóló, ötéves jogalkotási programot fogadtak el, amely konkrét határidőkhöz kötöten tartalmazta a végrehajtandó feladatokat. „A tamperei következtetések értelmében a szabadság, a biztonság és a jog térsége – a bel- és igazságügyi politikákon túlmutatva – az alábbi rész-politikákat foglalja magában:

- személyek szabad mozgása;
- vízum;
- az EU külső határai;
- schengeni térség;
- bevándorlás;
- menekültügy;
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;
- EU-állampolgárság;
- alapvető jogok;
- rasszizmus és idegengyűlölet;
- rendőri és vámegyüttműködés;
- bűnmegelőzés;
- a szervezett bűnözés elleni közdelem;
- külkapcsolatok;
- az EU-bővítés a bel- és igazságügyi együttműködés szempontjából”.²²

²² Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében, Európai Műhelytanulmányok 2004. Minisztereinek Hivatal, 7. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

A tamperei csúcson kerül először definiálásra, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtése milyen területeken kíván intézkedéseket.²³ A beavatkozási területek vizsgálata alapján, egyértelműen levonhatjuk azt a következtetést, hogy részben a külső határok ellenőrzésével biztosítható a schengeni térségen belüli szabad mozgás lehetősége. Ezzel összefüggésben, a schengeni vívmányok helyes alkalmazására vonatkozó értékelés hatékonyabbá tételének igénye is egyre inkább felerősödött. A megfogalmazott változás/változtatás a Hágai Program²⁴ testesítette meg, amely az úgynevezett második cselekvési programként „hordozta magában” a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését. A Hágai Program a 2004-2009. közötti időintervallumra határozta meg a kitűzött cél megvalósításához követendő lépéseket és a választott témával kapcsolatosan, felkérte az Európai Bizottságot, 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”*.²⁵ A tagállamok és az Európai Bizottság, az eddig kialakított és működő, öt éves ciklusokban végrehajtott ellenőrzési mechanizmus hatékonyságát negatívan befolyásoló tényezőket és hatékonyság növelő javaslatokat az alábbiakban foglalták össze:

- az értékelési mechanizmus módszerei nem megfelelőek a meghatározott cél elérése érdekében;
- hiányzik az előzetes bejelentés nélküli helyszíni értékelés lehetősége és ebből adódóan a gyakorlata;
- az ellenőrzések tervezése és végrehajtása mellőzi a kockázatelemzésen alapuló prioritási sorrendet;
- az értékeléseket magasan képzett, gyakorlati tapasztalattal is rendelkező, tagállami szakértőknek kell végrehajtania;
- a helyszíni értékeléseknél csak a szükséges számú szakértő bevonása indokolt;
- az értékelések során megállapított hiányosságok megszüntetésére tett javaslatok nyomon követését és a határidőket egységesen kell kezelni.

A végrehajtási gyakorlat hatékonyságának növelése és reformjának végrehajtása érdekében az Európai Bizottság, tanácsi javaslat tervezetet készített.²⁶ A tervezet lehetőségként fogalmazta meg többek között, hogy:

²³ Sem a Maastrichti Szerződés, sem az Amszterdami Szerződés nem definiálta, hogy mit is kell konkrétan érteni a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésén.

²⁴ Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, 2005/C 53/01.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)) (2017. 11. 18.)

²⁵ Ua. 1.7.1.

²⁶ Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, Brussels, 16.9.2011 COM(2011) 559 final 2010/0312 (COD).

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v6.pdf (2017. 11. 18.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

- az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések éves, és többéves program keretében valósulhatnak meg;
- az ellenőrzés tartalmi elemét képezheti az előre megküldött kérdőívre adott tagállami válaszok, a helyszíni vizsgálatok, illetve ennek a két eljárásrendnek a kombinációja;
- az értékelés végrehajtását továbbra is a nemzeti szakértőkből álló bizottság végzi, azzal a kiegészítéssel, hogy a helyszíni értékelést végző csoport tagjai koordinátor kijelölésével élhetnek, aki egyszemélyi és teljes felelősséggel tartozott az értékelő jelentés elkészítéséért;
- a létszámot tekintve maximum nyolc fő alkalmazása vált szükségsszerűvé, akiknek képesség szintű, szilárd elméleti ismeretekkel és gyakorlati tapasztalattal is rendelkezniük kellett az érintett területen, valamint birtokában kellett lenniük a helyszíni ellenőrzések elveinek, az eljárásrendnek és a végrehajtás technológiájának;
- az ellenőrzött tagállamnak, a végleges jelentés megküldését követően két héten belül véleményeznie kell a jelentést, és hat héten belül cselekvési tervet kell benyújtania a hiányosságok megszüntetésének módjáról;
- a cselekvési tervben foglaltak végrehajtásáról hat hónap elteltével külön jelentést kell készíteni, amely feladatonként vizsgálja a hiányosság megszüntetését, az előrelépés érdekében tett intézkedések helyzetét, illetve a hiányosság további fennállását.

Fontos kritériumként értékelhető, hogy minden ötéves időintervallumban, valamennyi tagállamban legalább egyszer vizsgálatot kellett folytatni, és emellett, a már említett, be nem jelentett helyszíni vizsgálatokra is sor kerülhetett. Ezen túlmenően, súlyos hiányosság fennállása esetén az Európai Bizottságnak haladéktalanul értesítenie kellett a Tanácsot, a rendkívüli intézkedések meghozatala érdekében, amellyel garantálható a schengeni térség biztonsága. A lehetséges szankció eshetőségét az Európai Parlament is pozitívan „értékelté” a 2011. július 7-én meghozott állásfoglalásában:

„A schengeni térség kormányzása/értékelési rendszer

2. határozottan javasolja a schengeni térség kormányzásának megerősítését annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi tagállam hatékonyan ellenőrizhesse az Unió külső határainak rá eső szakaszát, továbbá annak érdekében, hogy megerősödjön a kölcsönös bizalom, és bizalom alakuljon ki az uniós migrációkezelési rendszer hatékonysága iránt; hangsúlyozza, hogy az ilyen jellegű rendkívüli helyzetek kezeléséhez nyújtott segítség érdekében erősebb szolidaritásra van szükség azon tagállamok iránt, amelyek a legintenzívebb bevándorlási hullámokkal néznek szembe;
3. meggyőződése, hogy a Parlamentben jelenleg tárgyalás alatt álló új schengeni értékelési mechanizmus része lesz az erre adott válasznak, amennyiben biztosítja a belső határokon a jogszerűtlen határellenőrzések bevezetésére tett próbálkozások hatékony felderítését és a kölcsönös bizalom megerősítését; úgy véli továbbá, hogy az új *schengeni értékelési rendszer már lehetővé teszi, hogy egy tagállam a schengeni*

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

vívmányok betartásának biztosítása érdekében támogatást kérjen és kapjon, amennyiben kivételes nyomás nehezedne az EU külső határaitra;

4. hangsúlyozza, hogy biztosítani kell, hogy a tagállamok csatlakozásuk után is megfelelően végrehajtsák és alkalmazzák a schengeni szabályokat; rámutat, hogy ez egyúttal a problémákkal küzdő tagállamok számára korai szakaszban történő segítségnyújtást is jelent a hiányosságok leküzdéséhez az uniós ügynökségektől érkező gyakorlati támogatás formájában; úgy véli, hogy a meglévő értékelési mechanizmusokat meg kell erősíteni, és azoknak uniós rendszerre kell válniuk;
5. meggyőződése, hogy az értékelési mechanizmus hatékonysága a szankciók alkalmazásának lehetőségén múlik – abban az esetben, ha a hiányosságok tartósan fennállnak és veszélyeztetik a schengeni térség általános biztonságát; emlékeztet arra, hogy az ilyen szankciók elsődleges célja, hogy visszatartó erejűek legyenek.²⁷

Az állásfoglalás szövegezéséből egyértelműen megállapítható és érzékelhető, hogy minden szinten szükség van a változtatások foganatosítására, mert a schengeni térség biztonságát maguk a teljes jogú schengeni tagsággal rendelkező tagállamok is veszélyeztethetik, amelynek kezelésére hatékony lépéseket kell tenni.

Az Európai Bizottság, a 2011. szeptember 16-án kiadott Közleményében²⁸ egyértelműen megfogalmazza, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását csak a legvégső esetben lehet alkalmazni, amelynek csak akkor lehet realitása, ha valamennyi rendelkezésre álló lehetőséget kimerített az adott tagállam, és minden egyéb intézkedés elégtelennek bizonyult az azonosított, komoly veszély hatékony elhárítására. Ezen túlmenően, az Európai Unió külső határszakaszainak igazgatása terén, tartósan mutatkozó hiányosságok megszüntetésére vonatkozóan kifejti azon álláspontját is, hogy a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának²⁹ „kényszerített” végrehajtása milyen szempontok és eljárásrend alapján érvényesíthető. „A határigazgatásban mutatkozó hiányosságokat az értékelési mechanizmus keretében készített jelentésben azonosítanak; e jelentés tartalmazná megszüntetésükre irányuló javaslatokat is. Az érintett tagállamnak az ajánlásoknak való megfelelés érdekében egy cselekvési tervet kellene készítenie, amelynek végrehajtását a Bizottság kísérné figyelemmel. A Bizottság felkérheti az érintett tagállamot arra, hogy olyan

²⁷ Az Európai Parlament 2011. július 7-i állásfoglalása a schengeni szabályok módosításáról.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0336+0+DOC+XML+V0//HU> (2017. 11. 14.)

²⁸ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről, Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges.

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2017. 11. 19.)

²⁹ Határellenőrzés ideiglenes visszaállítása: olyan tevékenység, amelynek során, a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben, ha az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a szóban forgó tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészen vagy azok meghatározott részein korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

konkrét intézkedéseket hozzon, mint például a Frontex által nyújtott támogatás kérése, illetve egyes meghatározott határátkelők időszakos lezárása, bizonyos hiányosságok megszüntetése érdekében. Ha azonban ezek az intézkedések a hiányosságok megoldása tekintetében nem bizonyulnak elég hatékonynak, és ha ezen hiányosságok uniós vagy nemzeti szinten komoly fenyegetést jelentenek a közrend és a belső biztonság tekintetében, akkor a Bizottság határozhat a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról. Egy ilyen komoly lépés előtt a Bizottság teljes mértékben figyelembe veszi annak szükségességét és arányosságát, értékelve e lépés várható hatásait a személyeknek a schengeni térségben történő szabad mozgására.³⁰ Egyértelműen tettenérhető a szankció jellege a mulasztó tagállammal szemben. A biztonság garantálása érdekében foganatosított határellenőrzés visszaállítása mellett azon „ellentmondásos helyzet” is megoldást követel, hogy az érintett tagállam továbbra is köteles biztosítani az arra jogosult személyeknek – a Szerződésnek, az Alapjogi Charta, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv szerinti – a szabad mozgáshoz való jogát. Azt, hogy pontosan mit is kell érteni a „komoly fenyegetésen” illetve „komoly veszélyen”, sem a közlemény, sem a javaslat nem tartalmazza, véleményem szerint azonban egyértelműen kikövetkeztethető az értékelés alá vont területekből, amelyek természetesen a schengeni térség biztonságát hivatottak szavatolni. Az viszont, hogy a fenyegetésnek és a veszélynek milyen fokozatai vannak, azokat milyen szempontrendszer alapján lehet kategorizálni és hol kezdődik a „komoly” szint, megítélésem szerint az értékelést végző szakértők szubjektumán is múlhat, amennyiben nem rendelkeznek például az előzőekben már részletezett szakmai és értékelői kompetenciákkal. Az egyenlő és a részrehajlás nélküli értékelés alapkövetelménye az objektivitásnak, amely nélkül nem szabad megállapításokat tenni és következtetéseket levonni az értékelt tagállam tevékenységére vonatkozóan.³¹

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának nem „kényszerített” módja, és nem is a schengeni értékelés következménye, amikor egy tagállam saját kockázatelemzése alapján dönt az intézkedés bevezetéséről.³² Az Európai Bizottság érzékeltte az egyszemélyes bevezetett visszaállítások számát – a melyek egyes vélemények szerint a schengeni övezet szétesésével fenyegettek – közös mechanizmust javasolt a határellenőrzések visszaállítására, és természetesen saját hatáskörébe utalta annak engedélyezését. Ennek érdekében

³⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről, Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges, 12. o.
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2017. 11. 19.)

³¹ Lipics László – Dr. Zsigovits László: A határellenőrzés visszaállítása a belső határokon. Hadtudományi Szemle, 3. (2010/4). 6-15. o.

³² Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. : Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015. 69-84. o.; Demeter – Lipics László – Zsigovits László: Belsőhatár-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása és annak informatikai problémái. Határrendészeti Tanulmányok, VII. (2010/2). 40-77. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

módosítani javasolta a Schengeni határ-ellenőrzési kódex belső határokon történő ellenőrzések visszaállítására vonatkozó rendelkezéseit, valamint újra benyújtotta a schengeni értékelések reformjára vonatkozó rendelet-javaslatát is, mely szerint a Bizottság veszi át a schengeni értékelés működtetését. A hosszas szakmai és politikai egyeztetések és intézményközi viták eredményeként, 2013. október 07-én kihirdették a Tanács 1053/2013/EU rendeletét³³ a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring-mechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről. A tagállami látogatások 2015-ben, már az „új schengeni értékelési mechanizmus” keretében, az új szabályozás mentén kezdődhettek el.

Milyen változásokat is hozott az új rendelet? Elsődlegesen azt, hogy a korábban már kifejlesztett öt éves értékelési ciklusok mellett, a hullámzó teljesítmény megelőzése érdekében nevesíti a be nem jelentett helyszíni látogatások rendszerét, amelynek időpontjáról az érintett tagállam, mindössze 24 órával az értékelő látogatást megelőzően szerezhet tudomást. Ez az eshetőség nem teszi lehetővé azt, hogy az ellenőrzés alá vont tagállam jelentős mértékű „beavatkozást” eszközöljön a tevékenységében, tehát folyamatosan, kiegyensúlyozott és magas szintű feladat végrehajtást kell teljesíteni.

A be nem jelentett értékelés mellett, másik új értékelési módszer a kérdőív alkalmazására alapozott értékelés. Ennek célja az, hogy az ésszerűség határain belül – figyelemmel az értékelés költséghatékonyságára is – azon tagállamok esetében, amelyek irreguláris migrációs³⁴ „érintetlensége” és alapvetően földrajzi elhelyezkedése miatt, a helyszíni látogatás mellőzésével is reális képet lehessen kapni a schengeni normák érvényesülésének helyzetéről. Természetesen abban az esetben, ha a szakértők a kérdőív kérdéseire adott válaszok nem adnak egyértelmű, vagy kielégítő információt, akkor lehetőség van a helyszíni látogatás lefolytatására.

Az értékelési formák bővülése mellett – előre bejelentett, előre be nem jelentett helyszíni látogatás és kérdőív alkalmazása – a schengeni értékelési mechanizmus által érintett területek is kiegészültek a visszatéréssel és a belső határok értékelésével. Ennek eredményeként hétre nőtt (korábban a külső határigazgatás, rendőri együttműködés, közös vízumpolitika, adatvédelem, Schengeni Információs Rendszer volt az értékelés területe) az értékelendő területek száma.

Az Európai Bizottságnak ötéves időszakra szóló többéves, illetve éves értékelési programot kell összeállítania. „A többéves értékelési programok tárgyát képező minden ötéves időszak során minden tagállamot értékelni kell. A többéves értékelési programnak minden évre vonatkozóan tartalmaznia kell az adott évben értékelendő tagállamok listáját. A tagállamok értékelési sorrendjének meghatározásakor figyelembe kell venni a legutóbbi értéke-

³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (2017. 11. 28.)

³⁴ Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn, Pécs, 2016. 183. o.; Hautzinger Zoltán: Szemlények a migráció szabályozásáról. AndAnn, Pécs, 2016. 67. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

lés óta eltelt időt, valamint az értékelendő schengeni vívmányok különböző részei közötti egyensúlyt.³⁵

Az öt éves időszakra szóló többéves értékelési program nem határoz meg részleteket a tagállamok értékelési területeire vonatkozóan, azonban a szándék, hogy az adott évben az értékelt tagállam mind a hét területen értékelés alá essen. Ennek a rendszernek az eredménye abban összegezhető, hogy a helyszíni látogatások átláthatóbbá válnak, a programok tervezése és szervezése egyszerűsödik, de ezzel együtt „nehézséget” okozhat, hogy a tagállamoknak egy időben kell készen állnia valamennyi területen az értékelést végző szakértők fogadására. Véleményem szerint felkészülésről nem beszélhetünk, mivel ennek az új rendszernek a filozófiája alapvetően kizárja ezt a fogalmat, mivel folyamatosan felkészülni kell lenni, és készen állni arra, hogy számot adjon egy tagállam a feladat végrehajtásáról a folyamatos felkészültségéről. Az értékelés végrehajtását nehezíti az, ha egy tagállamnak szárazföldi, légi és tengeri schengeni külső határszakasza is van, mert ebben az esetben egy időben három szakértői csoport végzi az értékelést, amely jelentős logisztikai biztosítást is igényel. Ez a helyzet további tervezési, szervezési és értékelő csoportok programjának összehangolását feltételezi, ha egy-egy szervezeti elem – amely például a határ-ellenőrzésért felelős – több típusú schengeni külső határszakasszal is rendelkezik.

Az Európai Bizottság állítja össze az éves értékelési programokat is „éves értékelési programot állít össze a program évét megelőző év október 31-ig, melyben figyelembe veszi különösen a Frontex által készített kockázatelemzést, és adott esetben az Europoltól és egyéb uniós szervektől, hivataloktól és ügynökségektől származó információkat.”³⁶ amely természetesen korrelál az öt éves időszakra szóló többéves értékelési programmal. Az éves értékelési program az adott tagállamot/tagállamokat érintően valamennyi értékelési területen, meghatározza a helyszíni látogatások időpontját és tervezett helyszíneit is. A be nem jelentett értékelések és a kérdőíven alapuló értékelések egyaránt szerepelnek az éves értékelési programban, azonban míg a bejelentett és a kérdőíven alapuló értékelések időpontját a tagállamok megismerhetik, addig a be nem jelentett értékelésekről kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik információkkal.

A régi értékelési mechanizmus keretében a tagállami vezető szakértő, a Tanács Titkársága, az Európai Bizottság delegáltja, valamint az értékelt tagállam képviselője a soros elnökséget ellátó ország képviselőjének vezetésével külön egyeztetés keretében vitatta meg a lehetséges értékelési programot. A program összeállításánál jelentős szerepet kapott az egyeztetésen résztvevők személye. A régi eljárás nagy teret adott a tagállamok közötti bilaterális egyeztetéseknek is, azaz „politikai mandátum” alapján megegyezés született egy könnyebben teljesíthető, helyszíni látogatás lefolytatásáról. Ezzel ellentétben,

³⁵ A Tanács 1053/2013/EU rendeletét 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, 5. cikk
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (2017. 11. 28.)

³⁶ Ua. 6. cikk.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

az új schengeni értékelési mechanizmus során az Európai Bizottság „hatáskörébe” került a tervezési feladat, amellyel feltételezhetően egy részrehajlás nélküli eljárásrend alakulhat ki, és biztosítottá válhat a már korábban említett objektív tényeken alapuló értékelés. A részletes értékelési program kidolgozásában továbbra is részt vesz a tagállami vezető szakértő és az értékelt tagállam által delegált személy.

Szintén pozitívként kell megemlíteni azt, hogy a hiányosságként nevesített kockázatelemzés beépült az új értékelési mechanizmusba és kiemelt jelentőséggel bír. „A Frontex minden évben augusztus 31-ig – a megbízatásának megfelelően – kockázatelemzést nyújt be a Bizottságnak és a tagállamoknak. A kockázatelemzés egyebek mellett kiterjed az illegális bevándorlásra és a külső határokon az operatív környezetben bekövetkezett jelentősebb változásokra, és ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a következő évi értékelések mely prioritásokra irányuljanak.”³⁷ A Frontex által készített kockázatelemzés elsősorban a külső határigazgatás témakörében végrehajtandó értékelésekhez ad támpontot, de az elemzések az egyéb értékelési területeken zajló vizsgálatokat is támogatja. Ez is biztosítja, hogy az értékelés ne csak egy adott pillanatot rögzítsen, hanem folyamatában figyelje a tagállam teljesítményét. A tagállamok nincsenek magukra hagyva, mert az „új Frontex” kiegészíti a nem megfelelő forrásokkal rendelkező tagállamot/tagállamokat és ezen túl még sebezhetőségi vizsgálatot is végez, sőt, összekötőket helyez ki a schengeni tagállamokba azok tevékenységének megfigyelésére.³⁸

Az Európai Bizottság a Frontex mellett más uniós szervektől, hivataloktól és ügynökségektől is kérhet elemzéseket, amelyeket szintén felhasználhat a schengeni értékeléséhez. Az értékelések elkészítésébe bevonható szervezetek közül kiemelt jelentőséggel bír az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) – amely alapvetően a határon átnyúló bűncselekmények mentén vizsgálja a tagállamok tevékenységét –, és Európai Unió Alapjogi Ügynökség (FRA) – amely Ügynökséget az Európai Unió azért hozta létre, hogy az uniós intézményeket és tagállamokat független, tényeken alapuló támogatással és szakértelemmel segítse az alapvető jogok területén –.

A helyszíni látogatás színvonalának és eredményességének, objektivitásának egyik alapvető záloga az értékelésben résztvevő szakértők felkészültsége. A szakértőknek meg-

³⁷ A Tanács 1053/2013/EU rendeletét a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengeni Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről, 7. cikk.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (2017. 11. 28.)

³⁸ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20161006/a_european_border_and_coast_guard_regulation_10092016_hu.pdf (2017. 11. 23.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

felelő képesítéssel kell rendelkezniük. Birtokolniuk kell az értékelési mechanizmus által érintett területeken meglévő megalapozott elméleti tudást és gyakorlati tapasztalatot, valamint az értékelési elvek, eljárások és technikák alapos ismeretét, és nélkülözhetetlen, a készségszintű angol nyelvtudás is. Ezen képzettségi igények kiszolgáltatását a Frontex „vállalta magára” – egyhetes képzés keretében nem célja a szakmai ismeretek oktatása és a nyelvismeret fejlesztése, mivel ezek alapkövetelmények a szakértőknél, hanem csak a schengeni értékelési rendszer végrehajtására helyezi a hangsúlyt –, mert a korábbi, schengeni értékelésben résztvevő szakértőkre fókuszáló képzést modernizálta, és tette alkalmassá a rendeletben előírt követelmények érvényesítésére. A jelenlegi tematika szerint az 1–2. napon metodológiai ismeretek átadása történik, és a 3–4. napon valós helyszíni látogatás szimulációja, valamint az értékelő jelentés elkészítése valósul meg. A képzés záró, 5. napján a fogadó tagállam szakembereinek részvételével a „szakértő hallgatók” megvitatják az ellenőrzésről készített jelentés megállapításait, modellezve ezzel az értékelt tagállammal folytatott egyeztetéseket is. A képzésen résztvevő szakértők tanúsítványt kapnak, amely feljogosítja őket arra, hogy a külső határigazgatás és visszatérés témakörében szervezett tagállami értékelésen részt vegyenek.

A külső határigazgatás témakörében végrehajtandó schengeni értékelés során a szakértők jellemzően öt csoportban dolgoznak³⁹:

- az első csoport a kockázatelemzés kérdéskörét vizsgálja. Rendszerint ezen csoportban kap helyet a Frontex delegáltja is, aki a megfigyelő státusza ellenére teljes jogú szakértőként végzi a feladatait;
- a második csoport a képzést és a humán erőforrás biztosítását vizsgálja. A speciális felkészültséget igénylő alcsoportba rendszerint területi vagy központi szerveknél dolgozó tagállami delegáltak kerülnek, akik átfogó ismereteiknek és látásmódjuknak köszönhetően, stratégiai szinten képesek vizsgálni az említett kérdést;
- a harmadik csoport az eljárási kérdéseket vizsgálja, amely magába foglalja a teljes határőrizeti, határforgalmi és idegenrendészeti területet. Ezen csoport olyan szakembereket igényel, akik maguk is az említett területeken dolgoznak. (Kizárólag elméleti ismeretekkel rendelkező, jogszabályokat ismerő szakemberek munkája hasznos lehet, azonban ezen alcsoport tevékenységének támogatásához önmagában nem elegendő);
- a negyedik csoport az infrastrukturális feltételeket, a technikai eszközök rendelkezésre állását vizsgálja. A látszólag legegyszerűbbnek tűnő alcsoport munkája az új értékelési mechanizmus keretében jelentős változásokon ment keresztül. Ezen alcsoport korábban mindössze a meglévő technikai eszközöket vette számba, szinte leltárt készítve a rendelkezésre álló technikákról. Ezzel szemben az új

³⁹ Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata, Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

értékelési mechanizmusban az említett leltár már nem készül el, viszont a szakértőknek a migrációs fenyegetettség, a rendelkezésre álló létszám és felkészültség alapján kell véleményt mondani a rendelkezésre álló infrastruktúráról, a technikai eszközökről;

- az ötödik csoport kizárólag stratégiai szinten vizsgálja a határigazgatás rendszerét, kitérve az integrált határigazgatási modell megvalósulására, a többéves nemzeti stratégia meglétére, az éves nemzeti programok, a pénzügyi tervek és az önértékelési tervek kidolgozására és végrehajtására. Tekintettel a szakértői csoport létszámára, ezen alcsoportba rendszerint a vezető szakértők kerülnek, ahol a munka, jelentős részét az Európai Bizottság delegáltja végzi. Figyelemmel ezen ötödik alcsoport feladatkörére, egyértelműen kijelenthető, hogy a Bizottság jelentős eszközt kapott a kezébe, amellyel – a tagállamok szakértői mögé bújva – egy adott tagállam schengeni értékelésének kimenetelét alapvetően megváltoztathatja.

Az Európai Bizottság által is javasolt Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítását követően, a schengeni térség biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén, illetve a schengeni külső határok ellenőrzésének végrehajtásában fennálló súlyos hiányosságok miatt az érintett tagállamnak lehetősége (két esetben, annak a tagállamnak, amelynek a biztonságát a nem megfelelő ellenőrzést végző tagállam veszélyezteti) és kötelezettsége (egy esetben annak a tagállamnak, amely a nem megfelelő ellenőrzésével más tagállam biztonságát veszélyezteti) van a belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására. A visszaállítás időtartama, az azt kiváltó körülmények függvényében jelentős eltéréseket mutathat.⁴⁰ A jelenleg hatályos szabályzó⁴¹ szerint az alábbi időintervallumokra van lehetőség a határellenőrzés visszaállítására:

- maximum két hónap, ha valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg. Az érintett tagállam kivételesen és azonnal, tíz napot meg nem haladó, korlátozott időtartamra visszaállíthatja a belső határokon a határellenőrzést. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítására okot adó körülmény további fennállása esetén a tagállam legfeljebb húsz napos megújítható időtartamokra meghosszabbíthatja a bevezetett intézkedéseket, amelynek teljes időtartama nem haladhatja meg a két hónapot.
- maximum hat hónap, ha valamely tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor az adott tagállam legfeljebb

⁴⁰ Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó döntés-előkészítési folyamat jellemzői, az optimális döntés. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; 19.) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2017. 69-77. o.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L_2016077HU.01000101-E0001 (2017. 11. 17.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

harminc napra, illetve a komoly veszély várható időtartamára (ha az meghaladja a harminc napos időszakot) visszaállíthatja a belső határokra a határellenőrzést. A határellenőrzés visszaállításának időtartama legfeljebb harminc napos időtartamokra meghosszabbítható, de teljes időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot.

- maximum két év, ha a schengeni vívmányok alkalmazását biztosító értékelési és monitoring mechanizmus keretében, a külső határellenőrzéssel kapcsolatos súlyos hiányosságok észlelése történik, és indokolt a különleges intézkedések bevezetésére. Ezen intézkedések részeként, amennyiben a feltárt hiányosságok és körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részében komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, a Tanács javaslata alapján legfeljebb hat hónapos időtartamra a tagállamok visszaállíthatják a belső határokra a határellenőrzést. Ha a kivételes körülmények továbbra is fennállnak, ez az időszak legfeljebb három alkalommal, további hat hónappal meghosszabbítható, azonban teljes időtartama nem haladhatja meg a két évet.

Mint minden tagállamnak, így Magyarországnak is fel kell készülnie egy ilyen eshetőségre, amely nem állandó jelleget ölt, de a hónapokig/évekig történő ellenőrzés fenntartása nem eredményezheti más szolgálati feladatokról történő huzamosabb erő és eszköz átcsoportosítását.⁴²

⁴² Balla József: Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.) Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIX, Pécs, 2017. 319-327. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására, Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2013. 173 o.
2. Balla József: Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása, In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XIX.) Pécs, 2017. 319-327. o.
3. Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére, In: Tálás Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 83-100. o.
4. Balla József – Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár és határőrizetre gyakorolt hatásai. Hadtudományi Szemle, 10. (2017/1). 223-225. o.
5. Deák József: Külföldi határőrizeti anyagok megjelenése a Belügyi Szemle Tájékoztatójában (1964–1972). Magyar Rendészet. 2016/1. 25-32. o.
6. Demeter — Lipics Lajos – Zsigovits László: Belsőhatár-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása és annak informatikai problémái, Határrendészeti Tanulmányok, VII. (2010/2). 40-77. o.
7. Főríz Sándor: Néhány európai ország határőrizete. Belügyi Szemle, 2000/3 87-100. o.
8. Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn, Pécs, 2016.
9. Hautzinger Zoltán: Szemelvények a migráció szabályozásáról. AndAnn, Pécs, 2016.
10. Kovács Gábor: A határvadászszázadok alkalmazása a határőrség kötelékében a schengeni csatlakozást megelőzően és azt követően. In: Isaszegi János, Pósnán László, Veszprémy László, Boda József (szerk.): Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2017. 675-703. o.
11. Kovács Gábor: A migráció bűnügyi hatásai a magyar határrendészet kockázatelemzési rendszerére In: Hautzinger Zoltán (szerk.): A migráció bűnügyi hatásai. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2016. 141-150. o.
12. Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet.: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest, 2015. 69-84. o.
13. Kovács Gábor: A rendészeti szervezetekben lejátszódó döntés-előkészítési folyamat jellemzői, az optimális döntés. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. (Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; 19.) Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs, 2017. 69-77. o.
14. Kiss Lajos: A határőrizeti tevékenység helye a Határőrség tevékenységi rendszerében. Határőrségi Tanulmányok, 1995/1. 90-103. o.
15. Kui László: A határőrizeti célú ideiglenes biztonsági határzár továbbfejlődése, avagy a második kerítés mindent megold? Hadmérnök, XII. (2017/IV). 67-75. o.
16. Kui László: A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete, Határrendészeti Tanulmányok, XIII. (2016/1). 118-129. o.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

17. Lipics László – Dr. Zsigovits László: A határellenőrzés visszaállítása a belső határokon. *Hadtudományi Szemle*, 3. (2010/4). 6-15. o.
18. Ritecz György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és további feladatok Magyarországon – Európai Tükör Műhelytanulmányok 90. Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003. 5-68. o.
19. Ritecz György: A migráció a XXI. század kezdetén. Globe Edit, Saarbrücken, 2017.
20. Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata, Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.
21. Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében. Európai Műhelytanulmányok Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2004.
22. Vas Gizella: A változó határbiztonság Európában. *Hadtudományi Szemle*, 10. (2017/2). 163-175. o.
23. Rendészettudományi Szószedet, a magyar rendészeti szervek által gyakrabban alkalmazott szakmai szócikkek gyűjteménye. Készült az IRM Oktatási Főigazgatóság, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság, megbízásából, Budapest 2008. <http://rendeszet.hu/rendeszeti-szoszedet> (2017. 11. 18.)
24. Az Országos Rendőrfőkapitány 24/2015. (X.15.) Utasítása a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.
25. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) Forrás: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L_2016077HU.01000101-E0001 (2017. 11. 17.)
26. A schengeni vívmányok végrehajtása – A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság létrehozásáról (SCH/Com-ex (98) 26def.) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0026:EN:HTML> (2017. 11. 18.)
27. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.1.3.pdf (2017. 11. 20.)
28. Az Európai Unió működéséről szóló szerződő egységes szerkezetbe foglalt változata, Európai Unió Hivatalos Lapja C 326/49 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en> (2017. 11. 18.)
29. Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)) (2017. 11. 18.)
30. Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, Brussels, 16.9.2011 COM(2011) 559 final 2010/0312 (COD). https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v6.pdf (2017. 11. 18.)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2018. XI. évfolyam 1. szám

31. Az Európai Parlament 2011. július 7-i állásfoglalása a schengeni szabályok módosításáról. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0336+0+DOC+XML+V0//HU> (2017. 11. 14.)
32. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről, Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2017. 11. 19.)
33. A Tanács 1053/2013/EU rendeletét 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. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (2017. 11. 28.)
34. Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20161006/a_european_border_and_coast_guard_regulation_10092016_hu.pdf (2017. 11. 23.)