

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége Schengeni együttműködés

Bevezetés

Az Európai Unió szakpolitikai rendszerének kevés olyan eleme (részszakpolitikája) van, amelynek hatását annyira magán érzi szinte minden egyes uniós polgár, mint a schengeni eszméhez kapcsolható intézkedések rendszere vagy éppen a schengeni kérdéskörhöz kapcsolt negatív eseményekre adható reakció. Az ember biztonság iránti igénye ösidők óta kódolva van génjeibe, így, ha azt valami zavarja, akkor megérzi, kellemetlen élmény (diszkomfortérzés) keríti hatalmába.

A „schengent” megtöltő tartalom elsődlegesen pozitív élményt jelent, hiszen ma már generációk élnek úgy mindennapjaikat, hogy nem tudják, mit jelent országhatárok között élni. Milliók számára egyértelmű, hogy a határ nem elválaszt, hanem összeköt, átjárható, de mégis biztonságos. Az állampolgárok szempontjából ezen tartalom leginkább érzékelhető része a határforgalom-ellenőrzés megszüntetése. Házasságok születnek két ország állampolgárai között ott, ahol korábban erre nem volt lehetőség a szigorú „határlezárások” miatt. A család lakóhelye esetleg Csehországban van, a gyermek Ausztriába jár iskolába, a szülők pedig Bajorországban dolgoznak. Mindez utóbbit úgy, hogy napi ingázóként reggel közösen elhagyják a családi fészket, beérnek az iskolába és a munkahelyre, majd a nap végén közösen visszatérnek lakhelyükre.

A schengeni kérdés másik aspektusa a sötétebb oldal, a bűnözés határtalansága, a közös jóléti térség pozitívumaihoz ingyen, semmit hozzá nem téve részesedni akarás, vagy a legrosszabb, amikor ártó szándékkal, eltérő elvekre hivatkozva megzavarja valaki a biztonságot, és negatív hatással van a szubjektív biztonságérzetre, ezáltal az objektíve nem mérhető biztonságra is.¹ A schengeni részszakpolitikának éppen ezért kettős szerepe van: fenntartani a megteremtett szabadságélményt, de párhuzamosan őrködni annak biztonsága felett, felderíteni, megelőzni és megszakítani mindazokat az eseményeket, cselekményeket, amelyek károsan hatnak a „szabadság, biztonság és jog térségében” élőkre.

Schengeni kronológia

Az Európai Unió elsődleges joganyagát alkotó alapszerződések a kezdetekben csak keveset foglalkoztak olyan kérdésekkel, mint például a határok átlépése vagy maga a határellenőrzés. Viszont mára az egyes alapszerződések többszöri módosítása ezen jelentősen változtatott, sőt egyes esetekben részletesen, egy-egy teljes fejezetben kifejtve határoznak meg követendő mértéket a jogalkalmazók számára a fenti témában. Az egyes szerződések időbeni áttekintése során

¹ A migrációhoz kapcsolódó biztonság szubjektív és objektív megközelítésének közérthető magyarázatát lásd például Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban*. Pécs, Publikon, 2014. 109.

egyfajta történelmi, „evolúciós” fejlődésnek lehetünk tanúi, ahogy egyre jobban közelítünk a jelenhez, úgy válik egyre hangsúlyosabbá a bel- és igazságügy önálló fejezeti léte és azon belül is például a határellenőrzéssel kapcsolatos kritériumok megfogalmazása, elsődleges jogforrásban történő konkrét megjelenítése. Ezekből az evolúciós szakaszokból egyértelműen kiolvasható olyan fejlődés is, amely során a korábbi, elsősorban gazdaságpolitikai igényekre való reakcióként meghozott intézkedések egyre inkább a szabad mozgást, az utazás szabadságát és ezzel párhuzamosan a biztonság iránti igényt hivatott szolgálni. Napjainkban ez pedig már egy összetett schengeni eszmeiség alapját képezi, és az Európai Unió egyik legjelentősebb vívmánya. A schengeni részszakpolitika jelentős szelete a rendőri együttműködés is, azonban e fejezetben ezzel külön nem kívánunk foglalkozni, ebben a részben a szabad mozgáshoz közvetlenül kapcsolódó vívmányokra helyezük a hangsúlyt.

A szűkített témát legkorábban szabályozó szerződés a Római Szerződés volt, amely a személyek és szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása céljából fogalmazott meg bizonyos kitételeket, mint például azt, hogy munkavállalás céljából a foglalkoztatottak – szabad mozgásuk biztosítása érdekében – a tagállamokba szabadon beléphetnek. Ennek értelmében – természetesen megfelelő beutazási és tartózkodási feltételek alapján – nem zárható ki senki az utazásból, aki munkavállalási céllal a szerződés tagállamának állampolgáraként egy másik tagállamba kíván belépni, azaz aki az akkori Európai Közösség (állam)polgára. Kézzelfoghatóbban jelent meg például a vízumkérdés egy szelete, amelynek során a jogszabályok harmonizációjának kérdéskörén belül kimondta, hogy az Európai Tanács meghatározza azon harmadik országok körét, amelyek állampolgárainak vízummal kell rendelkezniük ahhoz, hogy átléphessék az Európai Közösség külső határát. Ennek oka elsősorban az Európai Közösség állampolgárai elsődlegességének és jogainak védelmében keresendők, hiszen ezáltal is gátat kívántak szabni a viszonylag olcsó, harmadik országbeli munkaerő beáramlásának (ezen szabály megfogalmazásával inkább politikai, szociális érdekeket erősítettek, nem pedig az Európai Közösség biztonságára koncentráltak). Az idő előrehaladtával bekövetkezett módosítások már olyan – akkori kifejezéssel élve közösségi – tevékenységeket is felsoroltak, amelyek továbbfejleszthették az akkor még csak ködként felsejlő szabadság, biztonság és jog térségének titulált intézményrendszer fokozatos kialakítása érdekében kívánatos intézkedéseket. Ilyen volt például, hogy az áruk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad mozgását gátló akadályokat eltörlik.

A tárgyalt részszakpolitikát érintő intézkedések az Egységes Európai Okmány szövegéből közvetlenül nem, csak a záróokmányhoz csatolt nyilatkozatokból olvashatók ki. A záróokmánnyal együtt elfogadott több nyilatkozat közül például az Általános Nyilatkozat² mondja ki, hogy a meghatározott cikkekben megfogalmazott rendelkezések nem érintik az egyes tagállamok azon jogát, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek a harmadik országból irányuló bevándorlás ellenőrzése, a terrorizmus, a bűnözés, a kábítószer kereskedelme, illetve a műalkotások és régiségek nem engedélyezett kereskedelme elleni fellépés érdekében szükségesek. A záróokmány részeként tudomásul vett és megjelenített egyéb nyilatkozatok közül kiemelendő a személyek szabad mozgásáról szóló politikai nyilatkozat,³ amely kimondta, hogy a személyek szabad áramlásának elősegítése érdekében a tagállamok együttműködnek a harmadik országok állampolgárainak beutazása, tartózkodása és a tagállamok területén történő mozgása tekintetében, illetve

² Általános Nyilatkozat az Egységes Európai Okmány 13–19. cikkéről – Egységes Európai Okmány. 1986.

³ A tagállamok kormányainak politikai nyilatkozata a személyek szabad mozgásáról – Egységes Európai Okmány. 1986.

a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, valamint a műalkotások és régiségek törvénytelen kereskedelme elleni fellépés során.

A Maastrichti Szerződést aláíró 12 tagállam képviselője egységesen tette le voksát amellett, hogy megkönnyítik a személyek szabad mozgását azáltal, hogy e szerződéssel létrehozzák a szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló egységes belső térséget, mindezt úgy, hogy közben garantálják a tagállamok polgárainak védelmét, egyéni és közösségi biztonságát. Bár a Maastrichti Szerződés legnagyobb érdeme ugyan az volt, hogy az Európai Közösségek alapjain létrehozta az Európai Uniót, azonban számunkra az igazán jelentős előrelépést a VI. cím alatt, az igazságügy és a belügy területén való együttműködésről szóló rendelkezések (korábbi nevén a „K” cikkelyek) hozták meg.⁴ Az objektivitáshoz hozzátartozik, hogy a gyakorlati megvalósulás már kevésbé volt hatékony, és ez további módosítások szükségszerűségét eredményezte, amely később az Amszterdami Szerződésben öltött testet.

A schengeni térség történeti fejlődése szempontjából jelentős K.1. cikkely fogalmazta meg, hogy a személyek szabad mozgása érdekében összehangolt tevékenységeket kell folytatni, mivel a fő célkitűzés is közös érdek. Noha ekkor már megszületett a schengeni megállapodás, illetve a schengeni végrehajtási egyezmény aláírása óta is eltelt két év (bár hatályba csak három évvel később lépett), a Maastrichti Szerződésben kiemelten jelentek meg a bel- és igazságügyi együttműködés keretein belül az alábbi területek, vélhetően megerősítve a két említett schengeni paktum fontosságát:

1. menekültpolitika;
2. belső határok átlépése;
3. bevándorlási és harmadik országokkal szemben folytatott politika (belépés, tartózkodás, illegális migráció);
4. kábítószer fogyasztása elleni harc;
5. nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem;
6. polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
7. büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
8. rendőrségi együttműködés (szoros összhangban az Európával).

Megjegyzendő, hogy az összefoglaló néven schengeni egyezményekként emlegetett alapidokumentumok nem az integrációs szerződések sorába illettek bele, hanem azon kívüli együttműködést alapoztak meg.⁵

Az Amszterdami Szerződés alapjaiban reformálta meg az addigi bel- és igazságügyi együttműködés helyzetét. Számunkra a legfontosabb érdem, hogy az Amszterdami Szerződésben fogalmazták meg a schengeni vívmányoknak (*schengen acquis*) az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyvet,⁶ illetve az ennek szerves részét képező mellékletet, amely a „schengeni vívmányokat” taglalja. Ez az intézkedés mérföldkőnek volt tekinthető, hiszen ezzel került át a Maastrichti Szerződés által megalkotott hárompilléres rendszer III. pilléréből az I. pillérébe a határellenőrzés, és vált ezáltal „uniós joggá”. A jegyzőkönyvet aláírók egységes

⁴ Ennek a címnek a szerkezetét az Amszterdami Szerződés átalakította, és attól kezdődően az „A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések” címet viselte.

⁵ Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban*. Pécs, Publikon, 2014. 52.

⁶ Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról. OJ C 310/348 2004. december 16.

szándéka volt, hogy a schengeni megállapodásban és a schengeni végrehajtási egyezményben megfogalmazottak az Európai Unió keretein belül valósuljanak meg, azokat az Európai Unió szabályozási keretei közé illesszék. Az Amszterdami Szerződés kétségtelenül „leglényegesebb eredménye a szabadság, biztonság és jog térségének megteremtése volt”,⁷ ugyanakkor a tárgyalt súlyponti kérdések (külső határok ellenőrzése, bevándorlás, menekültügy) nem elsődlegesen a szabadság és jog halmazába illeszkedtek, hanem a ma már egyértelműen schengeni koncepcióként definiálható terület magvát jelentették.

A Lisszaboni Szerződés első részében megállapítja, hogy az Unió egy olyan belső határok nélküli, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, ahol a személyek szabadon mozoghatnak, ugyanakkor ez olyan garanciális intézkedésekkel párosul, mint a külső határok ellenőrzése, vagy amelyek a menekültügyet, a bevándorlást, valamint a bűnmegelőzést és bűnüldözést megfelelően kezelik. A Lisszaboni Szerződés taxatív határozza meg a kizárólagos és megosztott hatáskörgyakorlások egyes területeit is és ennek megfelelően az Európai Unió és a tagállamok megosztott hatáskörrel rendelkeznek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén. A Lisszaboni Szerződés a korábban *Közösségi politikák* című részt is átalakította, új megnevezésként *Az unió belső politikái és tevékenységei* címet kapta. Ezen belül az egyik alcímként *A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség* szerepel, amely a korábbi, a vízumokkal, menekültüggyel, bevándorlással és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákkal kapcsolatos IV. címet a fenti címmel váltotta fel. Ez alatt a cím alatt öt fejezetet dolgoztak ki, amelyek részletesen foglalkoznak a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikákkal, a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel, valamint a rendőri együttműködéssel.

Az eddig említett alapszerződéseken kívül léteztek/léteznek olyan egyéb, nem az elsődleges és másodlagos jog körébe tartozó dokumentumok is, amelyek a schengeni politika fejlődésére jelentős hatást gyakoroltak. Az egyik ilyen jelentős okmány az úgynevezett fehér könyv⁸ volt, amely igazából a belső piac működésének korlátait feltáró tanulmányként született meg. A tanulmány egyértelműen leírta, hogy a belső piac rugalmas működését a vám- és határrendészeti ellenőrzés nem támogatja, ezáltal sérül a személyek szabad áramlásának joga. Ez a megállapítás nem volt egyedüli, hiszen már a bizottság felállításának évében megszületett a schengeni megállapodás, amelyet öt évvel később, 1990-ben követett a schengeni végrehajtási megállapodás, és ez utóbbi 1995-ben hatályba is lépett.

A már említett schengeni jegyzőkönyv Európai Unió keretébe történő illesztésével immár a közösségi jog részévé vált schengeni joganyag alapját két nemzetközi dokumentum képezi. Az egyik a schengeni megállapodás,⁹ a másik a schengeni egyezmény vagy több helyen schengeni végrehajtási egyezmény¹⁰ a kapcsolódó záróokmánnyal és közös nyilatkozatokkal, valamint a később csatlakozó államok csatlakozási megállapodásai a kapcsolódó záróokmánnyal és nyilatkozatokkal.

⁷ Masika–Harmati (1999): i. m. 73.

⁸ Az Európai Közösséget érintő első átfogó felülvizsgálatra, Jacques Delors elnökletével 1985-ben felállított bizottság egyik brit tagjának anyaga.

⁹ Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiakon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről.

¹⁰ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiakon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött schengeni megállapodás végrehajtásáról.

A schengeni részszakpolitika tekintetében a legfontosabb alapokmálynak e két dokumentum tekinthető. Amint bemutattuk, a schengeni megállapodás aláírásához a Római Szerződéstől vezetett az út. A négy alapvető szabadságforma érvényesülése közül az áru, a tőke és a szolgáltatás szabadsága az 1960-as évek Európai Gazdasági Közösség (EGK) tagállamaiban több elemében megvalósult, de még csak a gazdasági integrációban gondolkodtak, hisz a viszonylag friss történelmi tapasztalatok miatt a politikai integrációt nem siettették. A tagállamok polgárainak folyamatosan és látványosan javuló életszínvonala, valamint a gazdasági életben kiéleződött piaci küzdelem egyaránt felvetette a személyek szabad áramlásának kérdését. A gazdasági életben bekövetkezett nagy léptékű fejlődésnek már gátja volt a határellenőrzés, a várakozás miatt esetenként elveszthette a piacot a fuvarozó, vagy kötbért kellett fizetnie a késésért, illetve romlandó áru esetén a rakomány értéktelenné vált. A polgárok gazdagodása magával hozta az idegenforgalom jelentőségének növekedését, amelynek révén – főleg a nagy szabadságolási időszakok elején és végén – a határokon végeláthatatlan sorok alakultak ki a határátkelőhelyek mindkét oldalán.¹¹

A schengeni megállapodás rövid és hosszú távú intézkedések bevezetésével biztosította a határellenőrzés felszámolását a közös, belső határokon, és ezek az intézkedések máig hatást gyakorolnak a schengeni térségben folytatott ellenőrzésre. Rövid távú intézkedések sorozataként így például már 1985. június 25-től a rendőri (határhoz) és vámservek fő szabályként megállítást nélküli, úgynevezett egyszerű szemrevételezéssel ellenőrizték a közös határokon áthaladó személygépjárműveket. Megkönnyítették a határátlépést a kishatárforgalmi rezsim keretein belül, továbbá megkezdődött a vízumpolitika közelítése a tagállamok között, amely elsődlegesen a vízumkiadással és a tagállamok területére való beutazás engedélyezésével kapcsolatos eljárások egymáshoz igazítását jelentette. A gazdasági tevékenység nemzetközi aspektusainak felpörgetését segítő intézkedés volt az áruszállításban érintettek közötti ellenőrzésének szűrőpróbaszerűvé tétele a rendszeres ellenőrzés helyett (mint például a tengelysúlymérés, a pihenőidő ellenőrzése stb.), de egyszerűsítették az útvonalengedélyekkel kapcsolatos adminisztrációt is. Összesen 14 pontban foglalták össze azokat az intézkedéseket, amelyeket a fenti cél elérése érdekében elfogadtak úgy, hogy a legtávolabbi megvalósítási célként 1986. január 1-jét tűzték ki, vagyis mindösszesen fél évben gondolkodtak.

A hosszú távú intézkedések során a rövid távon kitűzött célok továbbfejlesztésében gondolkodtak, elsődlegesen a személyek mozgása tekintetében a belső határon a személyellenőrzés teljes megszüntetésében és az ellenőrzés külső határra történő súlyozásában. Ehhez azonban már olyan jogharmonizációs feladatokat kellett végrehajtani, amelyek az ellenőrzésekre és korlátozásokra vonatkozó tagállami tilalmakat és különbségeket áthidalták. Itt fogalmazódott meg először, hogy a belső térség védelmének biztosítása érdekében olyan kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedéseket kell hozni, amelyek egyrésztől garantálják a tagállamok állampolgárainak védelmét, biztonságát, másrésztől megakadályozzák az illegális bevándorlással összefüggő jogellenes cselekmények elterjedését.

A schengeni megállapodás végrehajtására vonatkozó egyezmény elkészítését az 1980-as évek végén a gazdasági és politikai élet szereplőinek sürgetésén túl a „vasfüggöny” lebontásának (1989) eredményeként kialakult helyzet is sürgette, amely, mint közismert, negatív irányba befolyásolta a tagállamok határ- és közbiztonságát. A fentiek hatására 1990. június 19-én aláírt schengeni végrehajtási egyezmény a következő fő területeken fogalmazta meg az együttműködés kereteit:

¹¹ Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: *Schengenre hangolva*. Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. Budapest, MK Külügyminisztérium, 2007. 4.

1. határellenőrzés (határőrizet, határforgalom-ellenőrzés) a „külső” és „belső” határok mentén;
2. vízumpolitika harmonizációja;
3. idegenrendészet;
4. menekültügy;
5. rendőrségi együttműködés;
6. igazságügyi együttműködés;
7. schengeni információs rendszer (SIS);
8. szállítás és az áruk mozgása;
9. személyes adatok védelme.

A schengeni részszakpolitika – ezen fejezetben tárgyalt – területei elsődlegesen az államhatárokhoz, a határellenőrzéshez, a határon átnyúló jogellenes cselekményekhez, az ellenük való fellépést támogató információcsere-rendszerhez és a belső határok akadálytalan átlépéséhez kapcsolódnak, így a közvélemény – sajnálatos módon elég hibásan – azokat a határrendészettel azonosította/azonosítja, azonban e területnek mondhatni külön irodalma van.¹²

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködése terén (amelynek a schengeni politika is része) az Amszterdami Szerződésben előrevetített szorosabb együttműködést volt kíváncsi a gyakorlatban is erősíteni. Ennek érdekében 1999-től kezdődően öt-öt éves ciklusokban különböző programokat hirdettek meg és fogadtak el. A három, számunkra e fejezet tárgyalásánál a legfontosabb program a tamperei, a hágai és a stockholmi volt. A Tamperei Program a részes tagállamok határellenőrzési, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását fogalmazta meg célként. A Hágai Program ciklusa a közös menekültügyi és bevándorláspolitikai alapjainak megfogalmazását, a határellenőrzés harmonizálását és a rendőrségi együttműködés továbbfejlesztését jegyezte. Szomorú adalék, hogy a program elfogadásának és tartalmának „hajtóereje” a 2004. márciusi madridi terrortámadás és az ahhoz kapcsolódó (egyébként jogos) állampolgári igény volt. Ez utóbbi egy hatékonyabb, egységesebb fellépés irányába mutatott az illegális migráció, az embercsempészet, a terrorizmus és szervezett bűnözés ellen. Végezetül a Stockholmi Program a közös fellépés terén egy még fejlettebb, erősebb együttműködést tűzött ki célul, ahol kiemelt kérdésként szerepelt a migráció, a szervezett bűnözés elleni fellépés, az Europol megerősítése, az egyes védelmi, rendészeti szervek közötti együttműködés hatékonyságának növelése a biztonság érdekében. Egyértelmű, hogy a kívánt schengeni térség nem „kampányszerű programok” útján teremthető meg, de tény, hogy jelentős hozzáadott értéket képviseltek az egységesítésben, és előremozdították a schengeni térség működését.

A schengeni eszme megítélése napjainkban

A „határok nélküli térség” szellemiségével könnyű azonosulni, az egyik legnagyobb vívmányként tekinthetünk rá. De ez a rendszer csakis és kizárólag egy rendkívül szigorú és biztonságos külső határral rendelkező övezetben működhet, és az elégedettségi garanciát is csak a külső határookra való odafigyelés, a kockázatok értékelése és a hatóságok aktív, határozott és hatékony fellépése nyújthat. Vajon az átlag állampolgár (aki egyben uniós polgár is) hogyan értékeli manapság ezt a helyzetet, mennyire van tisztában a schengeni értékekkel, és vajon ezek között a szabad mozgás

¹² Az ide vonatkozó részletes munkákat lásd Sallai János – Szőke István – Varga János – Vass Ferenc – Vájlak László – Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban*. Budapest, HSA, 2000.

lehetősége mit jelent számára? Szabad mozgás alatt a tagállamok belső határain való ellenőrzés nélküli átlépést érti, vagy ezen szabad mozgás feltételezi a külső határokon való – önmagát érintő – átlépést is?

Az Eurobarométer 2018. június 23. és július 6. között 28 tagállamra kiterjedő felmérést¹³ végzett ezzel kapcsolatban, és konkrétan négy nagy kérdéscsoportra osztva kérdezte az állampolgárok véleményét. E négy kérdéscsoport a schengeni övezetre vonatkozó általános ismeretekre és elképzelésekre, a schengeni övezeten belüli utazások gyakoriságára és céljára, a schengeni térség pozitívumaira, a belső határokon ideiglenesen visszaállított határellenőrzésre és az Európai Unió külső határaitra fókuszált (a schengeni övezet térképét a 4. melléklet mutatja). Természetesen a kérdéscsoportok leegyszerűsítve közelítették meg a *schengeni acquis* által felölelt területeket, és azok közül is jócskán megszűrve, a polgárokat általában érintő, vagy számukra leginkább érzékeny területeket ölelte fel. Ezek a kérdéscsoportok egyébként az integrált határigazgatást jellemző négylépcsős modell utolsó két moduljára (a külső határookra és a belső térség biztonságára) koncentráltak, de nem szakmai (rendészeti, határrendészeti) megközelítésben, hanem az átlagpolgár által is nyilvánvaló, közérthető és őt személyesen érintő aspektusokra. A felmérésben összesen 27 734 fő vett részt, átlagosan ezer fővel országonként. A feldolgozott és nyilvánosságra hozott jelentés alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a schengeni eszme és a kapcsolódó vívmányok pozitív hatással vannak az emberek mindennapjaira, és viszonylag elégedettek azzal (mindez a 2015-ös illegális migrációs válság és a 2015–2016-os terrortámadások utáni időszakban)!

A schengeni övezetre vonatkozó ismeretek körében olyan általános kérdéseket vetettek fel, hogy hallott-e már a schengeni térségről, saját országa része-e a schengeni övezetnek, és hogy tudomása szerint országának van-e közös határa a schengeni övezettel? Az utazások gyakoriságára és okára vonatkozó kérdéscsoport alapvetően az országok közötti utazásokra fókuszált. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok rendészeti aspektusait az egyes tagállamok (köztük Magyarország) vonatkozásában és az „EU összes”, azaz a felmért 28 tagállamban összesítetten az 5. mellékletben olvasható.

Jelen sorokban csak kiemelten néhány gondolatot érdemes megemlíteni. A felmérésben részt vevő országok között szerepelt az Egyesült Királyság is, amely már a kilépés küszöbén állt. Mivel esetükben a schengeni eszme csak nagyon szűken érinti/érintette az állampolgárokat (hiszen nem voltak részesei a schengeni övezetnek), az átlagot jóval meghaladó ismerethiány miatt a válaszok rontották az összképet. Például míg hazánkban a megkérdezett 1064 fő 13 százaléka még soha nem hallott a schengeni övezetről, és nem tudja, mi az, addig az Egyesült Királyságban ez az arány 67 százalék! Az is megmosolyogtató, hogy ugyanakkor, míg a magyarországi megkérdezettek 79 százaléka szerint a schengeni övezet kimondottan jó Magyarország számára, addig az Egyesült Királyságban élők 56 százaléka nyilatkozta ugyanezt – vagyis úgy, hogy soha nem voltak részesei a schengeni térségnek –, de csak 23 százalékuk hallott erről, és tudja, hogy mi is ez valójában!

A teljes felmérésből hazánk tekintetében az alábbiakat érdemes kiemelni (zárójelben az összesített – 28 tagállami – arányokkal):

A megkérdezett magyarok 66 százaléka (46 százalék) már hallott a schengeni övezetről, és tudja is, mi az, míg 21 százalékuknak (21 százalék) nem volt mélyreható ismerete a schengeni térségről, de számukra egyértelmű volt annak léte, sőt 90 százalékuk (82 százalék) azzal

¹³ Mit gondolnak az európaiak a schengeni térségről? – részletes, országonként elérhető eredmények és értékelések. Forrás: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurvey-detail/instruments/special/surveyky/2218>

is tisztában volt, hogy hazánk a schengeni övezet részes tagállama. A magyarok 79 százaléka (75 százalék) szerint jó Magyarország számára, hogy a schengeni övezet tagjai vagyunk, és mindössze csak 11 százalék (11 százalék) jelezte azt, hogy ezzel a feltevessel nem ért egyet. A pozitív visszacsatoláshoz érdemes megjegyezni, hogy közel ugyanilyen arányban, azaz 75 százalékban (66 százalék) nyilatkoztunk arra vonatkozóan, hogy a schengeni tagságnak több a haszna, mint a hátránya. E kérdésben ez az arány jóval magasabb, mint az EU-s átlag. Fontos pozitívum az is, hogy a magyarok 71 százaléka (55 százalék) szerint a schengeni övezet hozzájárul az Európai Unió biztonságához is. Mindezt annak ismeretében gondolják így, hogy hazánk jelentős külső határszakasszal rendelkezik, és ott a biztonság garantálása kiemelt érdek, amely komoly erőfeszítést is jelent egyben.

A schengeni övezeten belüli szabad utazás lehetőségével arányaiban ugyanúgy él a magyar, mint bármely más tagállam állampolgára. Az utazási okok közül első helyen természetesen a nyaralás, a szabadság eltöltése áll méghozzá kiemelten, a válaszadók 75 százaléka (86 százalék) e célból is időről időre elhagyja Magyarországot. Hazánk esetében a második ok a bevásárlóturizmus (kiemelten az élelmiszer-vásárlás), amely célból a megkérdezettek 18 százaléka (9 százalék) utazik más schengeni tagállamba, jellemzően legkönnyebben a szomszéd országba, és ezzel az átlaggal 100 százalékkal nagyobb az arányunk, mint az EU összesített átlagának. Érdekes egyébként – és természetesen nem rendészeti okai vannak – az a válasz, amely szerint egyéb, nem élelmiszer vásárlása érdekében való utazás céljából 17 százaléka (10 százalék) utazik a lakosságnak külföldre. Az EU-átlag tekintetében pont fordított a két (egyébként vásárlási) okból való utazás, míg nálunk az élelmiszer-vásárlás az elsődleges ok, addig a többi ország viszonylatában a nem élelmiszer jellegű termékek beszerzése a fő cél.

A schengeni övezet pozitívumai között hazánkban elsődleges az útlevél-ellenőrzés megszűnése. Ezt a megkérdezettek 57 százaléka (38 százalék) emelte ki, amely jóval magasabb az EU-átlagnál, illetve az összes megjelölt pozitív aspektus közül is messze a legnagyobb értéként éljük meg, aminek oka lehet a rendszerváltás előtti totális határforgalom-ellenőrzés során tapasztaltak máig élő negatív hatása. Olyan előnyöket utasít maga mögé az útlevél-ellenőrzés megszüntetése, mint az EU átlagában egyébként első helyre rangsorolt kereskedelem megkönnyítése vagy a határon átnyúló utazás könnyítése (amely egyébként szoros konzisztenciában áll az útlevél-ellenőrzés megszüntetésével), illetve a turizmus növelése, a dugók és várakozások csökkenése, az együttműködés ösztönzése vagy a rendőri együttműködés megkönnyítése.

Végül néhány gondolat a külső határok biztonságáról, őrzéséről, illetve arról a felelősségről, amely együtt jár a külső határokon folytatott ellenőrzéssel. Az Európai Uniónak számtalan olyan kezdeményezése van, amely a külső határok biztonságának növelésére irányul. Ilyen például az Európai Határ- és Parti Őrség (Frontex) felállítása és működtetése, a vízuminformációs rendszer kialakítása, a schengeni információs rendszer (SIS), vagy olyan finanszírozási megoldások, amelyek uniós támogatás mellett jelentős többletértéket (technikai, infrastrukturális stb.) biztosítanak a határellenőrzésben részt vevő szolgálatok munkavégzéséhez. Érdekes módon a megkérdezettek majdnem fele, azaz 46 százaléka (50 százalék) hallott már a Frontexről, amely arány hasonlóan magas (véleményünk szerint magasnak mondható!), mint az EU-átlag. De például a határregisztrációs rendszerről vagy a SIS-ről már jóval több magyar hallott, mint az EU-átlag, és ez egyébként lényeges pozitívum a schengeni eszme tudatosulása szempontjából.

Amiről „schengen” szól

A schengeni övezetre vonatkozó általános kérdőívből is egyértelműen látszik, hogy maga „schengen” egy összetett, több területet felölelő, ugyanakkor logikailag egymásra épülő intézmények láncolata. A legjobb kifejezés, amellyel le lehet írni „schengen” tartalmát, az a schengeni vívmányok (*schengen acquis*), azaz minden olyan szabály és jogszabály összessége, amely az Európai Unió jogába integrálódott, és szabályozza a külső határokon folytatott ellenőrzés megerősítését és a schengeni térség belső határain a határellenőrzés megszüntetését.

Az anyag terjedelmi korlátai miatt részleteiben nem lehet kifejteni az egyes területeket, itt mindössze arra vállalkozhatunk, hogy átfogó képet adjunk a schengeni vívmányokról, azokról az intézményekről, intézkedésekről, cselekvési tervekről, amelyek hatással vannak mindennapjainkra. Külön kiemelve, megjelenítve azokat a fontosabb intézményeket, amelyek jelentős előrelépést mutatnak a részzszakpolitikát illetően.

Ezek a számunkra legfontosabb intézmények, intézményi keretek pedig az integrált határigazgatás, a határigazgatási stratégia, az intelligens határok kérdésköre, a belső határok, a schengeni értékelő mechanizmus, a vízümpolitika, a schengeni adatbázisok és az okmánybiztonság. Ezek a területek mind-mind meghatározó elemei a schengeni politikának, néhányuk, illetve egyes részeik komoly politikai fellángolásokhoz is vezetnek nemcsak az Európai Unión belül, hanem sokszor harmadik országok (migrációt kibocsájtó vagy éppen tranzitországok) viszonylatában is. Jelen fejezetnek nem célja részletesen kielemezni az egyes intézményeket (struktúrákat, intézkedéseket, szabályrendszereket), mindössze a legfontosabb összetevőket, a jelenleg legégetőbb problémákat, a szakmai szervek és a társadalom egyéb szereplőinek jelentős részét érintő, érdeklő kérdésekre kíván fókuszálni.

Az integrált határigazgatás alapjaiban határozza meg a schengeni politikát, ez a hajtóereje a komplex schengeni gondolkodásnak. Elég nehéz érthetően definiálni az integrált határigazgatási rendszert (vagy más forrásokban: integrált határigazgatási/határbiztonsági modell, nemzetközileg ismert rövidítésben: IBM), bár a 2019-ben megjelent rendészettudományi szaklexikon erre vonatkozóan tett egy kísérletet.¹⁴ Alapjaiban az integrált határigazgatás minden olyan intézkedést magába foglaló komplex, globális, egymásra épülő rendszer, amelyet intézmények, szervek, szervezetek, személyek az Európai Unió külső határa és a schengeni belső térség biztonságának megteremtése érdekében végeznek. Ez jóval túlmutat a határrendészeti tevékenységet ellátó szervek, személyek tevékenységén. Leginkább egy hatalmas, világméretű szűrőrendszerhez lehet hasonlítani, amelynek egymás alá helyezett (biztonsági) szűrőlapjain egyre kisebbek a furatok. Minden egyes rosta a határigazgatási rendszernek egy-egy elemét jelenti, és feladata megszűrni azokat a káros, nemkívánatos jelenségeket, amelyek negatív hatással lehetnek a külső határok és a schengeni belső térség biztonságára. A gyakorlatban jelenleg alapvetően négy „lépcsőre” tagozódik a rendszer, mégpedig a harmadik (migrációt kibocsájtó, illetve tranzit-) országokban végrehajtott tevékenységekre, a szomszéd országokkal a fenti témában folytatott együttműködésre, a határellenőrzésre (határforgalom-ellenőrzésre és határőrizetre), valamint a szabad mozgás térségében (schengeni belső térségben) végzett ellenőrzési intézkedésekre, amelyekbe magát a kiutasítást is bele kell érteni. Más megközelítésben az IBM belső, nemzeti és nemzetközi együttműködést jelent (*intra-, inter- és international cooperation*). Az IBM jogi alapját a 2016-ban elfogadott „Frontex rendelet” teremtette meg, az továbbra is a négylépcsős belépés-ellenőrzési

¹⁴ Integrált határigazgatás – lásd: Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 279.

modellen¹⁵ alapul, és 12 stratégiai eleme, valamint három további horizontális (minden stratégiai elemet is átölelő) eleme van. Ami még fontos szempont volt a meghatározásnál az, hogy az IBM-et stratégiák határozzák meg (európai, Frontex és nemzeti), valamint eszköze maga a Frontex.¹⁶

Mivel a schengeni részszerződés alapját a schengeni vívmányok (*acquis*) képezik, illetve az ebben részt vevők köre jóval bővebb, mint pusztán a határrendészeti tevékenységet ellátóké, ezért a modernebb szemléletek már előre mutatnak egyfajta új gyűjtőfogalom, megfogalmazás irányába, amelynek elvével jelen sorok írói is azonosulni tudnak. Ez nem más, mint a *schengen acquis system*, amely fogalom tartalmi vizualizációjával pontosabban lehet definiálni a komplex tevékenységet, ráadásul a viszonylag könnyen megtévesztő „határ” megnevezést is mellőzni lehet, amelyhez a nem határrendészeti feladatot ellátók speciális, kötött tevékenységet és szervezetet párosítanak, tudat alatt korlátozva ezzel a rendszer teljes megérthetőségét.¹⁷

Az Európai Unióban az elmúlt évek egyik legjelentősebb előrelépése a fent tárgyalt területen az integrált határigazgatási stratégia (stratégia) megalkotása volt. A stratégiára vonatkozó elgondolás már 2016-ban megfogalmazódott (lásd az IBM-nél írtakat), azonban konkrét munkálatok csak 2018-ban indultak meg. Ráadásul a kötelező időközi (5 évenkénti) schengeni értékelő ellenőrzések bizonyos tagállamok (például hazánk!) esetén még nyomást is gyakoroltak, hiszen egyik ellenőrzési szempont volt a nemzeti integrált határigazgatási stratégia elfogadása úgy, hogy nem volt még elfogadva a stratégia sine qua nonját jelentő európai stratégia és az ahhoz kapcsolódó Frontex-stratégia sem. A nemzeti stratégiáknak ugyanis ezekre kellett épülniük. Végül 2018 márciusában, illetve 2018 júniusában konkretizálódott az európai szintű stratégia,¹⁸ és ennek alapján a Frontex (egyébként már korábban megkezdett ilyen irányú munkálatai alapján) 2019-ben elfogadta az operatív szintű stratégiát¹⁹ is, így megnyílt az út a nemzeti integrált határigazgatási stratégia és az annak szerves részét képező cselekvési terv elfogadásához²⁰ is.

Időközben a stratégia gazdája és felügyelője európai szinten a Frontex lett, amely szervezet 2019-ben egy komplexebb feladatrendszerrel, lényegesen nagyobb önállósággal és a határrendészet terén szükséges beavatkozási lehetőséggel, képességgel bíró ügynökséggé vált. A 2004-ben elfogadott első Frontex rendelethez képest jelentősen megváltozott a szervezet elnevezése (a korábbi megjegyezhetetlen hosszú név helyett mára az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség), a név mögött megbújó tartalom (Az Ügynökség, valamint a tagállamokból verbuválódó Európai Határ és Parti Őrség) és azon képessége is, hogy segítse, támogassa a határellenőrzési tevékenységet, de emellett kiléphessen nemzetközi porondra is. A Frontex tevékenysége és jog-

¹⁵ A négylépcsős belépés-ellenőrzési modellt lásd: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata (2009). Brüsszel. 13–14.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint a 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályaon kívül helyezéséről.

¹⁷ Ritecz György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2016. 109–145.

¹⁸ Az Európai Bizottság európai migrációs stratégia végrehajtásáról szóló Közleményének 6. melléklete (2018. március 14.).

¹⁹ Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia – Frontex Igazgatótanács 2/2019. határozata. Forrás: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf

²⁰ 1471/2019. (VIII. 1.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégiájáról.

köre több tagállam részéről vita tárgya volt, és a mai napig is az, de kétségtelen, hogy egy egységes fellépést koordináló szervezet létrehozása hasznos lehet hosszabb távon.

A schengeni részszakpolitika alapját adó szabad mozgás lehetősége felvetette azt a problémát is, hogy a külső határon szigorúan, egységes standardok alapján végrehajtott ellenőrzés ellenére is keletkezik egy biztonsági deficit, amelyre megoldásokat kell keresni. Ez a biztonsági deficit abból adódik, hogy korábban a tagállamok közötti közös határszakaszon is volt egy hasonlóan szigorú (vagy talán még szigorúbb) határellenőrzés is, amely komoly szűrőként funkcionált egy adott országból továbbutazni szándékozó személy részére – abban az esetben is, ha valaki jogszerűen lépett be egy ország területére, de idővel a tartózkodása jogszerűtlenné vált –, viszont ez a belső határok átjárhatóságával jelentős részben kiesett. Ezt a rést egyébként gyorsan ki is használták, és a mai napig ki is használják azok, akik számára a bűnös életvitel miatt komoly lehetőséget jelent az országok közötti szabad utazás. Ilyen beazonosított veszélyforrás például az embercsempészség (illegális migrációban érintettek továbbszállítása), az emberkereskedelem (nők, gyermekek szexuális kizsákmányolása), a tiltott kereskedelem bizonyos formái (fegyver-, lőszer-, kábítószer-csempészet, proliferációs bűncselekmények) vagy éppen a határon átnyúló környezetszennyezés. Ezek megakadályozására ezért újfajta eszközöket, módszereket is kialakítottak, így például többek között a közös európai uniós körözési rendszert, a schengeni információs rendszert és annak működését, működtetését biztosító irodák rendszerét (SIRENE), illetve a legújabb lépésként megfogalmazták az úgynevezett okos határok fejlesztésének igényét is (*smart borders*). Ezen utóbbiak közül érdemes kiemelni az európai határregisztrációs rendszert (EES – *Entry/Exit System*). Ennek lényege, hogy egységesen regisztrálva lesznek a harmadik országbeli utasok a külső határon, így automatikusan rögzítik a határok nélküli térségbe történő be- és kilépés adatait függetlenül attól, hogy hol, melyik ország külső határán, melyik típusú határátkelőhelyen lépett be az utas. Ezzel elérhetővé válik, hogy minden egyes belépésnél látni lehet a tartózkodási korlátozásra vonatkozó adatokat, és az útvonal „lekövethető”. Ennek nemzeti rendszerét a magyar határrendészeti hatóságok már évtizedek óta alkalmazzák, ennek viszont az a hátránya, hogy kizárólag a Magyarország területére történő be- és kiutazás adatait tartalmazza.

Hasonló rendszer egyébként a vízumok igénylésének, kiadásának és felhasználásának nyomon követésére alkalmazott vízuminformációs rendszer (VIS) is, ez azonban pusztán a vízumkötelezett országok vízumkötelezett polgárai esetében nyújt hathatós segítséget. A rendszer támogatásával egy vízumkötelezett belépésekor látható a teljes „vízumelőzmény” (volt-e elutasított vízumkérelem, ki nyújtotta be az igényt és hol, milyen támogató dokumentumokat mutatott be, milyen céllal igényelte a vízumot, próbálkozott-e máshol belépni a külső határon stb.). Ennek alapján lehet a schengeni térség érdekeit szem előtt tartó döntést meghozni a beléptetés megtagadásával vagy engedélyezésével. A beléptetés megtagadása esetén a döntést hozó határőrnek nemcsak joga, hanem kötelessége is adott esetben egy másik schengeni tagállam által kiadott vízumot is érvényteleníteni a biztonsággal összefüggő közös felelősségvállalás érdekében.

A schengeni követelmények egyik legfontosabb eleme egyébként a beutazás biztonságához fűződik, de ezeket önmagukban nem lehet a beléptetésért felelős hatóságok tudására, ismeretére bízni (hiszen ők is csak emberek). Éppen ezért a fenti fejlesztések (okoshatárok, SIS, VIS) mind-mind azt szolgálják, hogy az ellenőrzési hatékonyság a lehető legmagasabb legyen. Ilyen hozzáadott értéket generált egyébként az okmányok biztonságának²¹ kérdése is, amikor döntés

²¹ A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról.

született az okmányok biztonsági elemeinek növeléséről, a biometrikus azonosítókkal történő kiegészítéséről, amelyek a hatékony ellenőrzést hivatottak biztosítani, ezáltal növelve a biztonságot a határ- és egyéb közbiztonság terén.²² Ezen törekvések a mai napig nem álltak le, a közelmúltban például már a tagállamok személyazonosító igazolványaira és a tagállamok által kiadott tartózkodási engedélyekre vonatkozóan is születtek okmánybiztonságot szigorító előírások.²³

A belső határok szabad, ellenőrzés nélküli átjárhatósága pedig önmagában a schengeni térség legfontosabb vívmányainak egyike, amely feladásának gondolata irracionális. Korlátozni azonban néha szükséges, bár itt már mérlegelésre és józan döntésre is szükség van. A 2015-ös „migrációs hullám” miatt több nyugat- és észak-európai tagállam által hosszú évekre bevezetett ideiglenes határellenőrzés szembemegy az erre vonatkozó alapvető szabályozással,²⁴ ugyanakkor a közös fellépés hiánya és/vagy sikertelensége indokolhatja annak fenntartását az érintett tagállam szempontjából. Ezen anyag írásakor a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának okaként jegyzett pandémiás világjárvány olyan indok, amely megfellebbezhetetlen, és mindenképpen szükséges és reális döntés. A belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása lehet egy olyan megoldás, amely a fertőző betegség jelentette kockázatokra egyfajta reakció. Fontos azonban leszögezni, hogy a tagállamok területére belépő minden személy egészségügyi ellenőrzésének végrehajtása nem jelenti automatikusan a határellenőrzés visszaállítását is egyben. Az más kérdés, hogy jogtechnikailag a legegyszerűbb mód, ha a kettőt összekötik a tagállamok, pontosabban a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása keretében hajtják végre a szűréseket.²⁵

A schengeni részszakpolitika jövőbeni fejlesztéseit egyértelműen a fenti elgondolások, kihívások, eredmények motiválják majd, így az erre vonatkozó kutatásokat is ösztönzik a különböző európai uniós szolidaritási alapok. A következő többéves pénzügyi időszak forrásainak jelentős része különíthető majd el erre, így például az új Integrált Határigazgatási Alap Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszköz (HAVE) komoly lendületet adhat, hogy az új technológiák igény szerint szolgálják a biztonságot. Ennek megfelelően az elképzelések irányulhatnak majd a biometrikus adatokra (okmány- és személybiztonság, azonosítás követelményének fejlesztése), a biztonság növelését támogató mesterséges intelligenciára (utasellenőrzésben és határőrizeti feladatokban mozgás detektálása²⁶), a robotikára (autonóm vezérlés a határőrizeti felderítésben) vagy az automatizálásra (utasellenőrzés gyorsítása és egyszerűsítése) vonatkozó kutatásokra.

²² Balla József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 138–139.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről.

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) III. Cím.

²⁵ A belső határokon folytatott ellenőrzésről lásd részletesen: Balla József – Kui László – Szatmári Adrienn – Szele Tamás – Vájlok László: *A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere*. Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.

²⁶ Kui László – Vájlok László: *Künstliche Intelligenz („Artificial Intelligence”) in der Grenzüberwachung*. Wien, MEPA-Fachjournal, (2020), 1. 7–12.

Tagállami érdekek

A 2015-ös „migrációs válság” kezelése (vagy inkább kezeletlensége) előtérbe helyezte a schengeni politika fontosságát, és sokszor parttalan viták tárgyává tette annak egyes dimenzióit. Kétségtelen, hogy voltak országok, akiket a közel egymilliós bevándorlás jobban érintett, de talán éppen büszkeségükből adódóan ezzel kapcsolatban politikai szinten nem adtak hangot esetleges aggodalmaiknak. Ugyanakkor voltak olyan országok is, amelyek hangsúlyoztak megoldási lehetőségeket, közös összefogásra ösztönöztek, illetve voltak olyanok is, amelyek semlegességük folytán egyik vagy másik táborhoz pártoltak. Az európai eszme magában hordozza az alapjogok tiszteletben tartását, a demokrácia íratlan szabályainak be- és megtartását, az egyén szabadságának „mindenekfelettségét”. De nem szabad elfelejteni, hogy a mi (mármint az uniós polgárok) demokráciánk elleni támadás esetén vagy a saját jogunk a békés és nyugodt életkörülményekhez, az egyéni szabadságunk kiteljesedése érdekében döntő lépéseket is meg kell hozni. Éppen ezért azok a tiltakozások, amelyek egyes – közösségi – intézkedések ellen irányultak vagy azokkal szembementek, akár jogszerűek is lehetnek, lehettek.

Magyarország már a kezdetektől (mármint a 2015-ös események kirobbanása óta) hangoztatta a külső határok megerősítésének szükségességét, a fellépés helyének az Európai Uniótól a lehető legtávolabbra való kitolását. Szakmai meggyőződésünk, hogy az illegális, tömeges bevándorlás megelőzéséhez ott kell segíteni, ahol a probléma gócpontja van, ott kell megoldást keresni és súlyos árat fizetni azért, hogy nálunk a helyzet már ne váljon kezelhetetlenné.

Az Európai Unió és Törökország közötti paktum még üdvözlendő is lenne, ha lenne eredménye! De sajnos a mai napig csak annyi publikált eredményt látunk, hogy (esetleg) több vándorlási szándékkal útnak induló személyt tartóztatnak fel a török hatóságok még a Boszporuszon túli területeken. Az pedig, hogy Törökország ezt a paktumot még eseti „zsarolásként” is felhasználja, abszolút mutatja a közös európai fellépés hiányát (megkockáztathatjuk, hogy az ötlettelenséget is, de a gyengeséget mindenképpen).

Hazánk 2015-ben végrehajtotta az ország legveszélyeztetettebb államhatárszakaszának technikai lezárását, amely komoly visszhangot váltott ki politikai körökben. Más kérdés az, hogy a nyugat-európai államok szakértői – még ha csak halkan is kommentálva –, de többé-kevésbé megoldást láttak egy ilyenfajta drasztikus lépésben. Ez az intézkedés egy kényszerlépés volt, pedig ha valamely ország népének szomorú és eleven emlékei vannak a határlezárással kapcsolatban, akkor azok egyértelműen a vasfüggőnyt megélt magyarok.

A közelmúltban döntés született a tranzitónák bezárásáról is, holott ennek gondolati alapja nem tőlünk származott, mégis, amikor a külső határon kialakítottuk és működtettük ezt a szűrőrendszert, nem igen talált megértésre. Ha jelenleg ez a rendszer működne Afrika északi partjainál és néhány görög szigeten, lényegesen kisebb problémát generálna az ellenőrizetlen bevándorlás az Európai Unióban.

A közvetlen elsődleges illegális beáramlás megakadályozása a mi geopolitikai helyzetünkől adódóan egyértelműen a görög külső határookra kell hogy koncentrálódjon. Ennek megítélése továbbra is vita azonban az Európai Unió egyes tagállamai között, így Magyarország az osztrákok, szlovákok és csehek együttműködésével támogatja a külső határok őrzését, távolabb a magyar–szerb határszakasztól. Évek óta havi rendszerességgel küldünk határőrizeti kontingenst a szerb–bolgár és az északmacedón–görög határszakaszra, figyelmeztetésül hogy a problémát annak gyökeréhez a lehető legközelebb kell megoldani. Ezt az erőkoncentrációt kifejtethetnénk a görög–török határon is, sokkal hatékonyabban, de ha nincs rá fogadókészség akkor sajnos maradnak a különutas megállapodások.

Következtetések

A schengeni értékek megőrzése egyértelműen mindenkinek érdeke. Az adott politika összetettsége mindazonáltal nagyon megosztó is, hiszen az egyes tagállamokat eltérő mértékben érintenek egyes elemei. Csehországnak például nincs külső szárazföldi határa, míg jelenleg Magyarország külső szárazföldi határszakaszának hossza és migrációs irányban fekvése (így felelőssége) szinte az egyik legnagyobb. Mindenképpen olyan konszenzusos megállapodásokra van szükség, amely mindenkinek jó, így az Európai Unió közös szolidaritáson alapuló feladat- és tehermegosztása nagyon jó lenne, ha 100 százalékos hatékonysággal működne.

Az uniós polgárok számára legnagyobb értéke a schengeni rendszernek a szabad mozgás és az ahhoz kapcsolódó szabad utazás vívmánya. Ennek megőrzése és újra visszaállítása nemcsak komoly gazdasági kérdés, hanem az egyén szabadságához kapcsolódó igény is. A történeti részben részletesen tárgyalt gazdasági, pénzügyi okok miatti megállás nélküli utazás mára már individuális értékke vált, nem pedig pénzügyi kérdéssé (és még csak valamivel több mint egy negyedszázad telt el annak bevezetése óta). Egyértelmű, hogy a schengeni együttműködés működtetése elengedhetetlen az Európai Unió gazdasága számára, sőt teljességében az Európai Unió számára is.²⁷ A jelenlegi – véleményünk szerint túlzó – korlátozások mielőbbi enyhítése, a bizalmi elven alapuló határellenőrzés ismételt alkalmazása adja az esszenciáját a schengeni eszmének. A belső határokon végzett ellenőrzések felszámolása és annak megvalósításához szorosan kapcsolódó szolidaritási mechanizmus működtetése ad lehetőség arra, hogy visszatérjünk a schengeni eszme alapjaihoz, és újra élvezhessük a gondtalan, biztonságos és szabad utazás lehetőségét.

Felhasznált irodalom

- A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata. 7864/09. Brüsszel, 2009. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf>
- Általános Nyilatkozat az Egységes Európai Okmány 13–19. cikkéről – Egységes Európai Okmány. 1986. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU>
- A tagállamok kormányainak politikai nyilatkozata a személyek szabad mozgásáról – Egységes Európai Okmány. 1986. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HU>
- A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevélek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2252>
- Az Európai Bizottság európai migrációs stratégia végrehajtásáról szóló Közleményének 6. melléklete (2018. március 14.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0250>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) III. Cím. Online: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj?locale=hu>

²⁷ Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration (2019. október 16.). Brussels, 21.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1157 rendelete (2019. június 20.) az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1157&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Partiórségról, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=HU>
- Az Európai Unió Tanácsa: *A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó schengeni katalógus frissített változata*. Brüsszel, 2009. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%207864%202009%20INIT/HU/pdf>
- Balla József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Balla József – Kui László – Szatmári Adrienn – Szele Tamás – Vájlok László: *A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere*. Budapest, NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020.
- Boda József (szerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Egyezmény – Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határai-kon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)
- Eurobarométer. Online: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218>
- European Commission: *Europeans' Perceptions of the Schengen Area*. 2018. Online: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2218>
- Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: *Schengenre hangolva*. Európai Műhelytanulmányok, 113. szám. Budapest, MK Külügyminisztérium, 2007.
- Frontex: *Management Board Decision 2/2019 of 27 March 2019 – adopting a Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management*. Online: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf
- Jegyzőkönyv az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról. OJ C 310/348, 2004. december 16. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0348:0350:HU:PDF>
- Kui László – Vájlok László: Künstliche Intelligenz („Artificial Intelligence”) in der Grenzüberwachung. *MEPA-Fachjournal*, (2020), 1. 7–12.
- Masika Edit – Harmati Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában – Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, ISM, 1999.
- Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határai-kon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN)
- Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban*. Pécs, Publikon, 2014.
- Póczik Szilveszter: Nemzetközi migráció, biztonságpolitika, biztonság. In Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): *Migrációs tendenciák napjainkban*. Pécs, Publikon, 2014.
- Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 2019. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0126>

Ritecz György – Sallai János: *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0.* Budapest, Hanns Seidel Alapítvány, 2016.

Sallai János – Szőke István – Varga János – Vass Ferenc – Vájlók László – Virányi Gergely (szerk.): *Határellenőrzés az Európai Unióban.* Budapest, HSA, 2000.

Schengen. *EUvonal.hu*, 2014. szeptember 30. Online: www.euvonal.hu/schengen/