

Mernyei Ákos Péter

Schengen(en) innen, Schengen(en) túl

Az Európai Unió Tanácsa (a Tanács) 2023 decemberében döntött arról, hogy Bulgária és Románia is csatlakozik a schengeni övezet országaihoz, mégpedig idén március 31-ével. A döntés szépséghibája „mindössze” annyi, hogy a határozat szerint a csatlakozás éppen a legfontosabbra, a szárazföldi személyforgalomra nem terjed ki, pusztán a vízi és légi úton történő határátlépésre...

A közvélekedés szerint az Európai Unió egyik legfontosabb olyan vívmánya, amelynek előnyeit minden EU-s állampolgár élvezheti: a személyek útlevél-ellenőrzés nélküli, szabad mozgása az unió teljes területén. A valóság ennél árnyaltabb. Egyrészt a határellenőrzéssel kapcsolatos kérdéseket eredetileg nem közvetlenül az EU joga, hanem az úgynevezett Schengeni Egyezmény (s az ehhez kapcsolódó Végrehajtási Megállapodás) szabályozta, illetve részben szabályozza még ma. Másrészt a schengeni rendszernek nem minden EU-s tagállam részese: nem tagja annak – különböző történelmi okokból – Írország és Ciprus, s nem volt annak tagja mostanáig Románia és Bulgária sem. Meg kell jegyezni, hogy ezzel szemben tagjai az övezetnek az Európai Szabadkereskedelmi Térség (EFTA) tagállamai: Norvégia, Izland, Svájc és Liechtenstein is.

A schengeni projekt 1985-ben kezdődött, amikor Olaszország kivételével az Európai Közösségek másik öt alapító tagállama nemzetközi megállapodásban rögzítette, hogy egymás között megszünteti a belső határellenőrzést – ezáltal gyorsabbá és kényelmesebbé téve az utazást állampolgáraik számára. A projekt ezt követően rohamléptekben haladt előre: a schengeni térség 1995-ben létrejött, majd 1997-ben, az Amszterdami Megállapodás beemelte a joganyag alapjait a Szerződésekbbe. Ennek az is következménye lett, hogy a schengeni térségre és így az abba történő új tag felvételére vonatkozó döntéseket az unión belül az EU megfelelő döntéshozatali szabályainak megfelelően kell meghozni. Ez – a gyakorlat nyelvére lefordítva – azt jelenti, hogy a tagállamok egyhangú támogatása szükséges a térség bővítéséhez (és annak mikéntjéhez).

Magyarország (a 2004-es „keleti bővítés” többi tagállamával együtt [a már említett Ciprust leszámítva]) 2007-ben csatlakozott a schengeni térséghez, amely – egyébként – a csatlakozási szerződés szerinti kötelezettségünk is volt. Ezt követően, hosszabb szünet után, tavaly január 1-jével (az unióhoz 2013-ban csatlakozott) Horvátország tudott belépni.

El-, illetve kimaradt mindeközben a 2007-es bővítéssel az unióba belépő Románia és Bulgária csatlakozása a schengeni térséghez. Noha 2011-re mindkét tagállam eleget tett a csatlakozás technikai feltételeinek, s belépésüket a Bizottság és az Európai Parlament is szorgalmazta, hat tagállam, köztük Franciaország és Németország is korainak tartotta¹ a keleti bővítést. Hivatkozásul (többek között) azt hozták fel, hogy a két országban többet kell tenni a szervezett bűnözés és a korrupció visszaszorítása érdekében. Meg kell jegyezni, hogy a két csatlakozni kívánó államban a politikai agenda prioritásai között foglalt helyet a schengeni csatlakozás ügye: a más tagállamokban dolgozni kívánó munkaerő minél könnyebb áramlása érdekében igen komoly gazdasági jelentősége van számukra annak, hogy belső határellenőrzés nélkül utazhassanak állampolgáraik, de a dolognak ezen túlmenő, fontos politikai szimbolikája is van – tudniillik a „teljes jogú” EU-tagság elérése.

Ezt követően tíz éven át nem történt érdemi előrelépés az ügyben, majd a Bel- és Igazságügyi Tanács 2022 decemberében, a cseh elnökség alatt tárgyalta ismét a kérdést: mégpedig együtt a horvát csatlakozással. Az eredmény: a Tanács Horvátországot a schengeni övezet teljes jogú tagjává fogadta (technikai okból 2023. január 1-jétől a belső szárazföldi és tengeri határokat illetően, és 2023 márciusától a légi határok tekintetében), azonban mivel Ausztria az ülésen vétót emelt a román és a bolgár csatlakozás ellen, a két tagállam csatlakozása megint kisiklott. Meg kell jegyezni, hogy nem Ausztria volt az egyetlen, amely nem állt ki teljes mellszélességgel a csatlakozási előterjesztés mellett. Bár erről kevesebb szó esett, Hollandia is csak részlegesen támogatta a javaslatot: noha Románia tekintetében támogató, Bulgária vonatkozásában elutasító volt. Karl Nehammer osztrák kancellár a vétót azzal indokolta,² hogy nagyszámú migráns érkezett Ausztriába az EU keleti határai felől, s véleménye szerint a román és a bolgár határellenőrzés további megerősítésre szorul.

Mondani sem kell talán, hogy ilyen körülmények között s ennyi idővel az EU-csatlakozásuk után mindez politikailag rendkívül kellemetlen helyzetet teremtett. A Tanács ülése utáni sajtótájékoztatón mind a belügyi együttműködésért felelős (svéd) biztos, mind a cseh belügyminiszter sajnálkozását fejezte ki³ az osztrák vétó miatt, s az meglehetősen durva reakciókat váltott ki Ausztriával szemben a két érintett tagállamban.

¹ Bulgaria, Romania Denied Schengen Entry 2011.

² KURMAYER 2022.

³ Justice and Home Affairs Council 2022.

Az innen számított másfél év alatt részben sikerült meggyőzni Ausztriát és Hollandiát, hogy adják meg hozzájárulásukat a belépéshez. A Tanács 2023 decemberében döntött arról, hogy 2024. március 31-étől Románia és Bulgária is a schengeni térség tagja lehet. A helyzet fonáksága azonban az, hogy a döntés az útlevél-ellenőrzés nélküli forgalmat pusztán a vízi és légi úton történő határátlépésre korlátozza, míg szárazföldön ezen országok határait csak személyazonosság-ellenőrzés után lehetséges átlépni. A döntés tehát Janus-arcú: noha jogi szempontból Románia és Bulgária (újabb) lépést tett a schengeni tagság felé, az igazán jelentős személyforgalmat lebonyolító szárazföldi határátlépés továbbra is a régi (általános) szabályok szerint történik.

Magyarország számára kiemelt fontosságú, hogy a szomszédos, jelentős magyar kisebbséggel rendelkező Románia mielőbb a schengeni övezet teljes jogú tagja legyen. A nemzetpolitikai előnyökön túlmenően a román csatlakozás a magyar nemzetgazdasági és kereskedelmi érdekeket is jelentősen előmozdítaná. Természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy a migrációs helyzetre tekintettel ez úgy történjen meg, hogy az érintett két tagállam kellőképpen meg tudja erősíteni külső határellenőrzését. A schengeni térség lényege éppen az, hogy ne lehessen „rést találni a pajzson”, s a belső személyközlekedés erős és egységes külső határellenőrzés mellett lehessen akadálytalan.

A teljes jogú tagságra, úgy néz ki, még várni kell, de talán nem túl sokat: noha az a jelenleg zajló belga elnökség programjában nem, ám a júliustól esedékes magyarban prioritást jelent. Ahhoz, hogy tető alá hozzuk az ügyet, bizonyosan nagy politikai erőfeszítéseket kell tennie majd az elnökségen dolgozó magyar diplomáciának. A feladat ezenfelül a migrációval és a szervezett bűnözés elleni harccal kapcsolatos higgadt, átgondolt és világos fellépés megvalósítása kapcsán is adott. A munka tehát nem könnyű, de a teljes jogú bolgár és román csatlakozás kérdésének megoldása nemcsak a magyar elnökség sikere volna, hanem az egész Európai Unióé, amelynek, saját jövőjének biztosítása érdekében is, valljuk be, igencsak jól tenne néhány közösen elért, az összetartozás érzését erősítő siker. Kívánjuk, hogy így legyen!

2024. április 15.

Felhasznált irodalom

- Bulgaria, Romania Denied Schengen Entry (2011). *Euractiv*, 2011. június 9. Online: <https://euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/bulgaria-romania-denied-schengen-entry/>
- Justice and Home Affairs Council (2022): Press Conference (Home Affairs). *Consilium*, 2022. december 8. Online: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/26356>
- KURMAYER, Nikolaus J. (2022): Austria's Nehammer Stands by Schengen Veto. *Euractiv*, 2022. december 12. Online: <https://euractiv.com/section/politics/news/austrias-nehammer-stands-by-schengen-veto/>