

SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉSI KÓDEX ALKALMAZÁSÁVAL JÁRÓ ELVÁRÁSOK ÉS VESZÉLYEK

Az elmúlt évek során az Európai Unió fokozott szerepet vállalt a menekültügyel, a bevándorlással és a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos összehangolt politika kialakításában. A korábbi Maastrichti, Amszterdami és Nizzai Szerződések fokozatosan létrehoztak egy közös jogi keretrendszert a bel- és igazságügy terén, és egységbe rendezték ezt a politikai területet az Unió többi politikájával.

Az 1999. évi tanperei Európai Tanács óta az Unió bel- és igazságügyi politikája egy általános program keretében fejlődött. Sikertelenül lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait, előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját és továbbfejleszteni a rendőrségi együttműködést. Továbbá jelentős haladást sikerült elérni a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés alapmunkálataiban.

Európa polgárai joggal várják el az Európai Uniótól, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett hatékonyabb, egységes szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet és a szervezetbűnözés. Különösen a biztonság terén a belső és külső dimenziók összehangoltsága és koherenciája egyre fontosabbá válik, hogy az Unió felhasználhassa az eddigi eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló kihívásokat. E célból fogadta el az Európai Tanács a hágai program nevet viselő többéves programot.

A hágai program célja az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása terén, védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló genfi egyezményrel és más nemzetközi szerződésekkel összhangban, a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése terén, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése. A program pragmatikus megközelítésen alapul, a tamperei programból eredő, folyamatban lévő munkára, a jelenlegi cselekvési tervekre és az intézkedések első generációjának értékelésére épül. Egyúttal a szubszidiaritás, az arányosság, a szolidaritás, valamint a tagállamok különböző jogrendszeri és hagyományai tiszteletének általános elvein is alapul.

Nemzetközi migráció a huszonegyedik században is világfenoménja lesz. Ezért átfogó megközelítésre van szükség, amely magában foglalja a migráció valamennyi szakaszát, és figyelembe veszi a migráció kiváltó okait, belépési és befogadási politikákat, valamint a beilleszkedési és visszatérési politikákat. Az európai migrációs politika folyamatban lévő fejlődését a migrációs jelenségek minden vonatkozásban közös elemzésre kell alapozni. A migráció nemzetközi szintű ügy. EU politikájának célja, hogy a teljes partnerségi kapcsolat keretében és szükség esetén, a meglévő közösségi pénzalapok felhasználásával segítséget nyújtson a harmadik országoknak azon erőfeszítéseikben, amelyek migrációkezelés képességének javítását, az illegális bevándorlás megakadályozását

és az ellene való küzdelmet, a migráció jogszerű módjáról való tájékoztatást, a határellenőrzési képesség javítását, az okmányok biztonságának megerősítését és a kitoloncolás problémájának kezelését célozzák.

A migrációs hullámok kezelését beleértve az illegális bevándorlás elleni küzdelmet erősíteni kell egy olyan, biztonsági intézkedésekből álló folyamat létrehozásával, amely hatékonyan kapcsolja össze a vízumigénylési eljárásokat és a külső határátkelőhelyeknél a be- és kilépési eljárásokat. Az ilyen intézkedések fontosak a bűncselekmények megelőzése és ellenőrzése tekintetében is. Ennek elérése érdekében egységes uniós szemléletre és összehangolt megoldásokra van szükség a biometrikus azonosítókra és adatokra vonatkozóan. Ebből a szempontból meg kell vizsgálni az EU információs rendszereinek az illegális bevándorlás kezelésében és a határellenőrzés javításában elért hatékonyságának és kölcsönös átjárhatóságának, valamint ezen rendszerek irányításának lehetőségeit. Folytatni kell a törekvéseket, amelyek a biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba, tartózkodási engedélyekbe, uniós polgárok útlevelébe és információs rendszerekbe történő haladéktalan beillesztését célozzák.

Más részről a legális migráció fontos szerepet játszik az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében, ezáltal hozzájárulva a liszaboni stratégia végrehajtásához. Ehhez hozzá járulhat a jogszerűen tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok és leszármazottaik sikeres beilleszkedése. E célkitűzés elérésének érdekében elengedhetetlen a hatékony politikák kialakítása és egyes csoportok elszigetelődésének megelőzése.

Jelen korban az Európai Tanács hangsúlyozza a belső határellenőrzések mihamarábbi megszüntetésének, a külső határok integrált irányítási rendszer további fokozatos létrehozásának, valamint az Unió külső határai ellenőrzése és őrzete megerősítésének fontosságát. Egyike az eszközöknek akik ezt a célt megvalósíthatják a Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX). Egy részt a külső határok ellenőrzésének és őrzetének felelőssége a tagállamokat terheli. Az Ügynökségnek a feladata megkönnyíteni a külső határok igazgatására vonatkozó meglévő és jövőbeli közösségi intézkedéseket alkalmazni, hogy biztosítsa a tagállamok ezen intézkedések végrehajtása tekintetében tett lépéseinek összehangolását.

A külső határok hatékony ellenőrzése és őrzete rendkívüli fontossággal bír a tagállamok számára földrajzi helyzetüktől függetlenül. Ennek megfelelően a külső határok igazgatása terén elő kell mozdítani a tagállamok közötti szolidaritást. Az Ügynökség segíti a tagállamokat a külső határok igazgatása operatív vonatkozásainak végrehajtásában beleértve a tagállamokban tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldését. Így az Ügynökség ennek megfelelően a közösségi visszatérési politikára is figyel és biztosítja a szükséges segítséget a tagállamok közös visszatérési műveleteinek megszervezéséhez. Meghatározza az útiokmányok megszerzésének, illetve a tagállamok illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok visszaküldésének helyes gyakorlatát. Az Ügynökségnek fő feladatok egyikét szabályozza a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexe (Schengeni határellenőrzési kódex).

A belső határok személyek által történő átlépésére és a külső határokon történő határellenőrzésre vonatkozó közös intézkedések elfogadásának tükröznie kell az Európa Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokat. Különösen a benelux Gazdasági Unió államai, a Németország Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i

schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményre vonatkozó rendelkezéseit és a Közös kézikönyvet. A személyek határátlépésére vonatkozó közös szabályok meghatározása nem kérdőjelezi meg, és nem érinti az uniós polgárok és családtagjaik, valamint harmadik országok azon állampolgárai és családtagjaik szabad mozgáshoz való jogát, akik az egyrészt a Közösség és tagállamai, másrészt az említett országok között létrejött megállapodások értelmében az uniós polgárokéval azonos, szabad mozgáshoz való joggal rendelkeznek.

A határellenőrzés végrehajtása nem csupán azoknak a tagállamoknak az érdeke, amelyek külső határainál azt elvégzik, hanem valamilyen olyan tagállamé, amely belső határain megszüntette a határellenőrzést. A határellenőrzésnek elő kell segítenie az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelmet, és meg kell előznie a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket. A határforgalom ellenőrzéseket az emberi méltóság teljes mértékű tiszteletben tartásával, szakszerűen és tiszteletteljes módon kell végezni. A határellenőrzés nemcsak a határátkelőhelyeken történő, személyekre vonatkozó ellenőrzéseket és a határátkelőhelyek közötti határőrizetet foglalja magában, hanem a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok, valamint a külső határok biztonságával kapcsolatos lehetséges veszélyek elemzését is. Ezért analízist kell végezni a határátkelőhelyeken történő ellenőrzésekre, kritériumokra és részletes szabályokra.

A Schengeni határellenőrzési kódexet elfogadta az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK Rendeletével. Ez a rendelet tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és figyelemmel van különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elvekre. A tagállamoknak alkalmazni kell a nemzetközi védelemre és visszaküldés tilalmára (non refoulement) vonatkozó kötelezettségeiket. A rendelet biztosítja az Európa Unió tagállamai közötti belső határokat átlépő személyek határellenőrzések alóli mentességét és a külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat. Az alapelveket minden személyre alkalmazni kell ahogyan a 3. cikk előírja.

A cikk szempontjából összpontosítsuk a figyelmet a külső és belső határok átlépése és beutazási feltételek alkalmazására a rendőr és biztonsági szervekkel.

A külső határok csak a határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet átlépni miközben a 4. cikk 2 bekezdés kivételeket engedélyez, például egyének vagy csoportok esetében egy előre nem látható szükséghelyzet bekövetkezése esetén vagy a partra szálló tengerészek esetében, akik a hajókikötőben vagy a környező településeken tartózkodnak. Administrációs intézkedésnek lehet mondani azon köteleességet miszerint fel kell tüntetni a nyitvatartási időt azokon a határátkelőhelyeken, amelyek nem napi huszonnégy órában tartanak nyitva.

A beutazási feltételeket a harmadik országok állampolgárai számára a 5. cikk szabályozza, kapcsolatosan a hat hónapon belül három hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén. A harmadik országok állampolgárai esetében rendelkezni kell érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal, érvényes vízummal, amennyiben az szükséges, igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartalmára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani. A szükséges anyagi fedezetet a tartózkodás időtartalmával és céljával összhangban, valamint az érintett tagállam vagy tagállamok szállás- és ellátási átlagköltségeinek a figyelembe vételével kell megállapítani, kedvező árú szálláshelyet véve alapul, és azt a tartózkodás napjainak

számával szorozva. Az anyagi fedezet megléte igazolható a harmadik országbeli állampolgár birtokában lévő készpénzzel, utazási csekkel, hitelkártyával, támogatói nyilatkozattal is, amennyiben a nemzeti jogszabályok rendelkeznek ilyen nyilatkozatról, valamint a nemzeti jogszabályok által meghatározott, a meghívótól származó kötelezettségvállalási nyilatkozattal is, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár a meghívónál tartózkodik.

Az illető állampolgárok nem állhatnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben, és nem jelenthetnek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt. Ezeknél a feltételeknél is vannak eltérések, amelyeket a (4) bekezdés tartalmaz.

Ezeknek a feltételeknek az alkalmazása határforgalom ellenőrzéssel folytatódik. A rendőrök és határőrök feledataik során kötelesek az emberi méltóságot teljes mértékben tiszteletben tartani. A határforgalomellenőrzések lefolytatása során az illető szerveknek tilos a személyek nemi, faji vagy etnikai származás, vallás vagy világnézet, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetése. Az ellenőrzések a határt átlépő személy birtokában lévő szállítóeszközökre és tárgyakra is kiterjedhetnek. A végrehajtott átvizsgálásra az érintett tagállam nemzeti jogszabályait kell alkalmazni.

Alapszabály a személy ellenőrzésnek a határátkelőhelyeken hogy minden személyt minimum egy ellenőrzésnek kell alávetni annak érdekében, hogy a felmutatott úti okmányok alapján személyazonosságát megállapítsák. A minimum ellenőrzés a jogszerű birtokost határátlépésre jogosító okmányok gyors és egyszerű ellenőrzéséből áll, amennyiben célszerű, technikai eszközök segítségével és megfelelő adatbázisban található, kizárólag a lopott, a jogellenesen használt, az elveszett vagy az érvénytelenített okmányokkal kapcsolatos információ felhasználásával annak megállapítására, hogy azok érvényesek-e illetve találhatók-e rajtuk hamisításra utaló jelek.

A szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek minimum ellenőrzése során azonban szűrőpróbaszerűen az illető szervek lekérdezhetnek adatokat nemzeti és európai adatbázisokból annak érdekében, hogy egy adott személy nem jelent-e közvetlen és kellően komoly veszélyt a tagállamok belső biztonságára, közrendjére vagy nemzetközi kapcsolataira, illetve veszélyt a közegészségügyre.

Az ellenőrzéshez tartozik úti okmányok bélyegzése. A harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait mind a belépéskor, mind pedig a kilépéskor rendszeresen bélyegezni kell. Belépéskor, illetve kilépéskor különösen az érvényes vízumot tartalmazó okmányok, amelyek határátlépésre jogosítják, vagy akik valamely tagállam határán kiadott vízummal rendelkeznek, bélyegzőlenyomattal kell ellátni. Kivétel olyan okmányokra vonatkozik, mint például államfők, valamint magas rangú személyek úti okmányai, akiknek az érkezését hivatalosan, diplomácia úton előre bejelentették, légitársaságok szakszolgálati engedélyek, Andorra, Monaco és San Marino állampolgárainak határátlépésre jogosító okmányai vagy valamely tagállamban a hajójukkal felkereset kikötő területén tartózkodó tengerészek úti okmányai, kizárólag amíg hajójuk a kikötőben tartózkodik.

A rendelet 8. cikkében szabályozza a határforgalomellenőrzés könnyítését. Ilyen könnyítések rendkívüli és előre nem látható eseményekre vonatkoznak. Ennek kell tekinteni az olyan előre nem látható eseményeket, amelyek a forgalom olyan mértékű megnövekedéséhez vezetnek, hogy annak következtében a határátkelőhelyeken a várakozási

idő túl hosszúvá válik, és már valamennyi személyzeti, létesítménybeli és szervezeti erőforrások ki voltak merítve. Ilyen szituációban a belépő forgalom ellenőrzésének alapvetően elsőbbsége van a kilépő forgalom ellenőrzésével szemben. Az ellenőrzés könnyítésére irányuló döntést a határátkelőhely szolgálatban lévő szerv vezetője hozza meg és csak ideiglenes jelleggel lehet elrendelni.

A határforgalom-ellenőrzéssel összefüggő szankciók között tartjuk a beléptetés megtagadását. Beléptetés megtagadására csak megindokolt döntés alapján kerülhet sor, a megtagadás indokainak pontos megjelölésével. Pontos indokok a (1) bekezdés 13. cikkjében vannak szabályozva. A döntés a nemzeti jog által felhatalmazott hatóság hozza meg és a döntés azonnal végrehajtható. A beléptetés megtagadásáról szóló, pontosan megindokolt, megalapozott döntést formanyomtatványon kell közölni, amelyet a nemzeti jog által a beléptetést megtagadására felhatalmazott nemzeti hatóság tölt ki. Ilyen formanyomtatványt át kell adni az érintett harmadik országbeli állampolgárnak, akinek formanyomtatványon kell igazolnia a beléptetés megtagadására vonatkozó döntés kézhezvételét. A személyek, akiknek beléptetését megtagadták jogorvoslattal élhetnek. A tagállamok szerveinek biztosítaniuk kell, hogy a harmadik országbeli állampolgár, akinek a beléptetését megtagadták, nem lép be a tagállam területére.

A harmadik országbeli állampolgárok kötelessége, amikor a tagállam területére lépnek, hogy bejelentkezzenek olyan szervnél, amely nemzeti joggal összhangban idegenellenőrzési feladatokat végez.

Egyik a hatásos határforgalomellenőrzés alkalmazásának eszközeihez tartozik a tagállamok közötti együttműködés. Együttműködés alap formája a határellenőrzés előírásaira és az alapvető jogokra vonatkozó képzés vagy szükséges információcseré tagállamok között. A tagállamok közötti együttműködés elősegíti a határőrizet fő céljának elérését, a jogellenes határátlépések megakadályozását, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelmet, valamint a határ illegálisan átlépő személyek elleni intézkedések meghozatalát.

A rendelet 2006. október 13-án lép hatályba és relatívan rövid idő van az elsajátítására olyan szinten, hogy probléma nélkül lehesen alkalmazni az illető állami szervekkel. Veszélyt jelenthet a sok kivétel, amik nem teljes mértékben kompatibilisak a jogi állam alapvető szabályával. Legnagyobb hátránya a rendeletnek az, hogy nem kötelező minden tagállamra. És nem utolsósorban az Európai Uniónak sincs kidolgozva kötelező egységes határőrizeti rendszer, amelyben meg volna határozva a Schengeni határellenőrzési kódex szerepe. Ebben a formában a rendelet egy autonóm európai jogszabály, amely részlegesen elősegíti megoldani a nemzetközi migrációval kapcsolatos problémákat. Viszont nem ad megoldást teljes mértékben a harmadik országbeli állampolgárok unifikációs ellenőrzésében a határátkelőhelyeken.

Felhasznált irodalom:

- Boros, L. Jogi alapismeretek. Kulturtrade. 1998. ISBN 963 9069 55 8
Balga, J. Súčasný stav a perspektívy acquis Schengenu v systéme európskeho práva. In. Slovensko a Európska únia – minulosť, súčasnosť a perspektívy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v Bratislave v dňoch 16. – 17. mája 2006. ISBN 80-969495-0-0
Hrebly, V. Les accords de Schengen: Origine, Fonctionnement, Avenir. Bruxelles:Bruylant, 1998. ISBN 2-8027-1156-3
Krsková, A. Dobrodružstvo európskej integrácie a právne myslenie. In Právník, 2001, roč. 140, č.10.
Madar, Z. et al. Slovník českého práva. Praha : LINDE. 1995.
Polizei – Handbuch, SCHMIDT – RÖMHILD 1,2, 1994, Teil 1.52.5

-
- Renner, G. Ausländerrecht. München: C.H.Beck, 1999. ISBN 3-406-44997-2.
Rawls, J. Teorie spravedlnosti. Praha : VICTORIA PUBLISHING. 1995.
Simon, D. Komunitární právní řád. Praha : ASPI. 2005. ISBN 80-7357-114-5
Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. Praha : C.H.Beck, 1999. ISBN 80-7179-113-X
Zeitler, S. Ausländerrecht für die Polizei. Villingen-Schwenningen: Neuer Medienverlang, 1997.
HL C 310., 2004. 12. 16., 12. o.
HL L 105., 2006. 4. 13., 1. o.
HL L 349., 2004. 11. 25., 1. o.
HL C 53., 2005. 3. 3., 1. o.