

REPEDÉSEK AZ EURÓPAI ERŐDÖN – A SCHENGENI EGYZEMÉNY JÖVŐJE

I. A schengeni vívmányok létrejötte

Már a Római Szerződés aláírásakor tervbe vették a tagállamok lakóinak szabad lakó- és munkahelyválasztását. Akkor még szűkebb értelemben, a másik tagállamban munkát vállalókra gondoltak. Az 1984-ben⁶¹² létrehozott a „Polgárok Európája Bizottságot” (más néven Adonino Bizottság⁶¹³) azzal bízták meg, hogy vizsgálja meg, miként lehetne az Európai Közösség útlevelével utazók számára útlevéluniót létrehozni a könnyebb, egyszerűbb utazás biztosítására, amíg a belső határokon a személyellenőrzés meg nem szűnik⁶¹⁴.

A bizottság a határon az ellenőrzés és egyéb intézkedések felszámolását javasolta, ám nem volt valamennyi EK tagállam kész ennek végrehajtására, ezért bilaterális egyezmények megkötése látszott célszerűnek, elsőként erre (az Adonino Bizottság létrehozása előtt) Németország és Franciaország vállalkozott 1984-ben⁶¹⁵. Ezt követte még ebben az évben a Benelux államok és Németország között megkötött szerződés is.

Az Adonino Bizottságban folyó munka során világossá vált, hogy a polgárok belső határon történő ellenőrzésének megszüntetésével kapcsolatos félelmeit eloszlatni, a jelentős biztonsági funkciót képviselő belső határellenőrzést lebontani „kompenzáló intézkedések” megtétele nélkül nem lehet. Az Adonino Bizottság jelentése tartalmazta a belső határok leépítése következtében fellépő biztonsági deficit kompenzálásához szükséges intézkedések főbb elemeit:⁶¹⁶

- a személyellenőrzés fokozása a külső határokon;
- harmadik országok állampolgáraival szembeni vízumpolitika (egységes vízum);
- egy adott menekültkérelem elbírálására jogosult tagállam meghatározása;
- a rendőrségi együttműködés intenzívebbé tétele;
- a fegyverjog harmonizálása;
- a harmadik országok állampolgárainak a Közösségben élvezett jogaira vonatkozó jogszabályok harmonizálása.

Nem sokkal később – hasonló szellemben – 1985. június 14-én Luxemburgban, Schengenben megkötötték „A határellenőrzésnek a közös határokon történő fokozatos megszüntetéséről” szóló egyezményt (SE). Ebben a szerződésben a hosszú távú intézkedések között a közös határok (belső határ) lebontásával együtt járó biztonsági intézkedéseket segítő programot határoztak meg. Az egyezmény aláírói Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg voltak.

⁶¹² Európai Tanács Fontainbleauban tartott ülésén (1984.06.25-26), melynek végén nyilatkozatot bocsátottak ki az utas és áruforgalom határellenőrzésének és vámenőrzésének a belső határokon való eltörléséről.

⁶¹³ Masika Edit – Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában ISM Budapest, 1999. 145. o.

⁶¹⁴ Uo.

⁶¹⁵ Saarbrückeni megállapodás 1984.06.13.

⁶¹⁶ Windt Szandra: Schengen és Magyarország OKRI, Budapest, 2006. kézirat 10. o.

A szerződésnek két fő része van, melyek címként jelentek meg. Egyrészt az egyezmény részes államai rövidtávon által hozandó intézkedések, másrészt – ahogy azt az előbb is említettem – a hosszú távú (kiegyenlítő) intézkedések. Az egyezmény talán legfontosabb célkitűzését a 17. cikkben fogalmazták meg: „A személyforgalomban a szerződő felek a közös határokon foganatosított ellenőrzések leépítésére és azoknak a külső határokon történő áttelepítésére törekszik.”

A Schengeni Egyezményben foglalt forgatókönyv végrehajtása alapján kis késéssel 1990. június 19-én lehetővé tették az öt alapító tagállam számára a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE) megkötését.⁶¹⁷

Az Amszterdami Szerződés, melyet 1997. július 17-én írtak alá, hangsúlyt fektetett a személyek szabad mozgása témakörében („az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”⁶¹⁸), továbbá ennek szellemében egy külön jegyzőkönyvet írtak alá a schengeni vívmányok⁶¹⁹ az Európai Unió jogába történő beillesztéséről. Egyben a külön jegyzőkönyv kijelentette, hogy az EU-hoz a jövőben csatlakozó államoknak a schengeni vívmányokhoz kapcsolódó joganyagot el kell fogadniuk.⁶²⁰

II. Az integrált határbiztonsági rendszer

Az Európai Közösség - a Hágai Programban foglaltaknak megfelelően - az integrált határbiztonsági modell (Integrált határmenedzsment, IBM – Integrated Border Management) elfogadásával a közösségi határrendészet egy teljesen új határellenőrzési politikát hozott létre. Korábban a határigazgatással összefüggő elgondolások, koncepciók fogalmi meghatározásai sem voltak egységesek az egyes schengeni tagállamokban, így azok 2002-től történt újraértelmezésével már egységes gondolkodásmódot honosított meg. Ez abból a szempontból fontos, hogy a határellenőrzés, mint első pilléres joganyag, minden tagállam számára kötelező érvényű.

Integrált határbiztonsági modellnek a Schengeni Megállapodás Végrehajtását Értékelő Munkacsoport által összeállított „Az ajánlások és az élenjáró gyakorlat katalógusa” volt az alapja, mely négy, egymást kiegészítő szintet fogott át:

1. Harmadik országban, különösen a származási és tranzitországokban végzett tevékenység, beleértve az összekötő tisztviselő segítségével történő információgyűjtést.
2. Nemzetközi határőrizeti együttműködés.
3. Intézkedések a külső határokon: határigazgatás.
4. További tevékenységek a schengeni államok területén és a schengeni államok között.

⁶¹⁷ Virányi Gergely: A schengeni integráció és az Európai Unió. RTF, Budapest, 2003. 26. o.

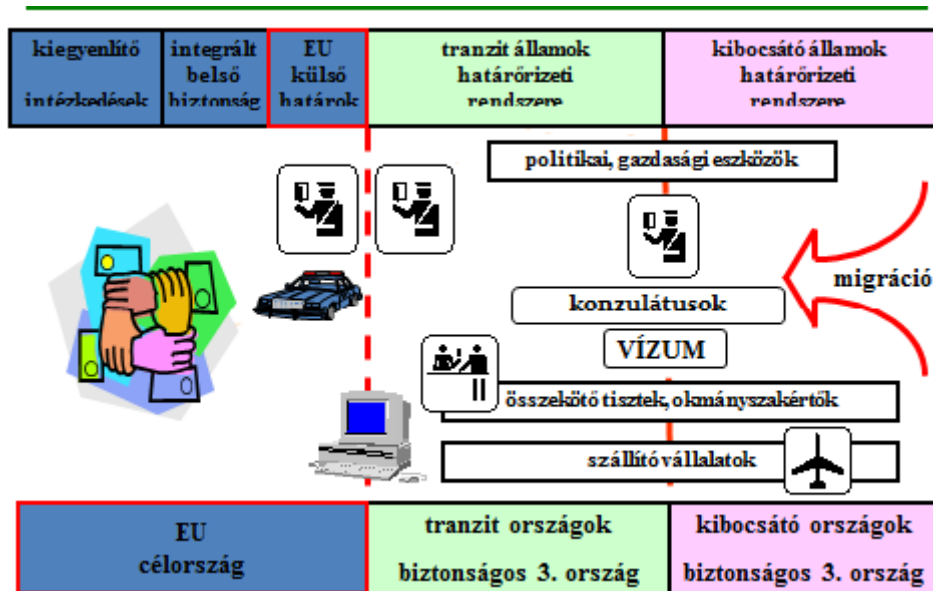
⁶¹⁸ Amszterdami Szerződés, Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikk 5. pont 4. franciabekezdés

⁶¹⁹ Schengeni vívmányok: a SE, SVE, valamint az Amszterdami Szerződés aláírásáig aláírt, az SVE-hez történő csatlakozási szerződések

⁶²⁰ Jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretében történő beillesztéséről 8. cikk Az új tagállamoknak az Európai Unióba történő felvételére vonatkozó tárgyalások során a schengeni vívmányokat és az intézmények által az ezek hatálya alá tartozó területen hozott további intézkedéseket olyan vívmányoknak kell tekinteni, amelyeket a tagjelölt országoknak teljes egészében el kell fogadniuk.

Az Európai Unió tagállamainak, pontosabban a schengeni tagállamoknak a belső biztonság megőrzésének és mindenekelőtt az illegális migráció, mint biztonsági kockázat megakadályozásának fontos eszköze ez a többlépcsős rendszer. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy egymást kiegészítő intézkedéseket kell végrehajtani különböző szinteken. Az általános határmodell sikerének kulcsát az intézkedések egymásra épülése, koherenciája jelenti, valamint az, hogy azokat a schengeni államok azonos módon alkalmazzák.⁶²¹

Magyarország 2007. december 21-e óta teljes jogú schengeni tagállam. Ennek eléréséhez szükséges volt a hazai határbiztonsági rendszer kialakítása és működtetése. Az európai uniós határbiztonsági elemeket több, kisebb egységre bontotta.



1.sz. ábra Az integrált határbiztonsági rendszer felépítése⁶²²

III. Repedések a schengeni egyezményen

A teljes jogú schengeni taggá válásunk óta több olyan esemény történt, mely megkérdőjelezi a belső határok átjárhatóságának fenntartását. Megállapítható, hogy az Európai Uniót, ahhoz kapcsolódóan a schengeni térséget érintő legnagyobb kihívás az irreguláris migráció. A következőekben azokat a történéseket mutatom be, melyek során véleményem szerint sérült a schengeni eszme.

A 2004. május 1-jén az Európai Unióhoz csatlakozó tíz ország közül kilenc teljes jogú schengeni taggá vált 2007. év végén, köztük Magyarország, Szlovákia és Csehország. Az általam kiemelt három ország Ausztriával közös belső határokkal rendelkezik, azaz nem

⁶²¹ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre (Ph.D értekezés), Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2002. 42-43. o.

⁶²² Samu István: A határrendészet jövője az EU és a schengen bővítés tükrében című előadásából, ORFK, Budapest, 2009. 11. 06.

lehet határellenőrzést végezni a schengeni kódex alapján.⁶²³ Ausztria a keleti határai megerősítésére a szövetségi köztársaság hadseregét (Bundesheer) vetette be, amikor a volt szocialista országok határőrizete meggyengült. A katonákat általában hathetes váltásban vezényelték a csendőrség (később a rendőrség) határellenőrzési feladatai segítésére. 2007-ben a segédszolgálatot a határ mellett meg kellett volna szüntetni, de inkább átalakították: kevesebb erővel és a határterület mélységében vezényelve látták el a feladatukat – hivatalosan. Gyakorlatilag ugyanis a határ menti települések bel- és külterületén a korábbiakhoz hasonló mennyiségben láttak el szolgálatot. A hadsereg segédszolgálatát végül 2011. december 15-én ért véget.

Koszovó 2008. február 17-én kikiáltotta függetlenségét. Az egyes országoknak maguknak kell eldönteniük, hogy elismerik, vagy sem önálló államként. Az EU 2008. február 18-án tudomásul vette, de nem ismerte el Koszovó függetlenségének kikiáltását, a tagországokra bízta elismerését. A tagállamok közül többen nem ismerték el, köztük szomszédjaink Szlovákia és Románia sem.⁶²⁴ Ugyanakkor be kell látni, hogy a Nyugat-Balkán államai számára nyújtott EU-perspektívából nem maradhat ki Koszovó sem, hiszen egy – EU szemszögből nézve – enklávét jöhetne létre. A bővítési folyamat során számolnak Koszovóval,⁶²⁵ de a felvételi eljáráshoz valamennyi tagország egyetértése szükséges. Ugyanis az új tagokat az EU tagállamainak kormányai egyhangú beleegyezésével veszik fel, amit vagy a Miniszterek Tanácsában, vagy az Európai Tanács ülésén nyilvánítanak ki.⁶²⁶

Franciaországból 2010 augusztusában több napon keresztül román és bolgár állampolgárságú romákat toloncoltak ki, miután város környéki lakótelepeiket felszámolták. A francia kormány közlése szerint az érintettek „szabad akaratukból” hagyták el Franciaországot, mivel hazatérési támogatást kaptak az államtól. Az Európai Bizottság eljárás indítását ígérte a személyek mozgásszabadságáról szóló direktíva⁶²⁷ helyes alkalmazásának hiánya miatt. Franciaország az előírt határidőre megküldte válaszát, melyet az igazságügyi EU-biztos kielégítőnek talált, így nem javasolta jogi kötelezettségszegési eljárás megindítását Párizs ellen. Ugyanakkor az Európa Tanács szerint a francia hatóságok jogsértő eljárással toloncolták ki tömegesen az országból a romániai és bulgáriai romákat. A francia hatóságok egyfelől a diszkriminációt tilalmazó, valamint a lakhatáshoz való jogot deklaráló előírásokat szegték meg a romák tömeges kitoloncolásával.

Románia és Bulgária schengeni csatlakozásának halasztása 2010 decembertől szintén vitatott helyzet. Előbb Németország és Franciaország vélte felkészületlennek a két országot a teljes körű schengeni tagságra, majd a végrehajtott ScheVal ellenőrzés pozitív megállapításai ellenére Finnország és Hollandia szavazott a bővítés ellen. Mindkét ország

⁶²³ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról 20. és 21. cikk

⁶²⁴ A Koszovót elismerő országok aktuális listája megtalálható a wikipedián. Forrás: http://hu.wikipedia.org/wiki/Koszov%C3%B3_f%C3%BCggetlens%C3%A9g%C3%A9t_elismer%C5%91_orsz%C3%A1gok_list%C3%A1ja (Letöltés ideje: 2012. 07. 01.)

⁶²⁵ Egyes forrásokban Szerbia részeként az ENSZ BT 1244-es határozatára hivatkozva

⁶²⁶ Európai Bizottság: A bővítési folyamat megértése - Az Európai Unió bővítési politikája, Európai Bizottság, Bővítési Főigazgatóság, 2007. Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/enl-understand_hu.pdf (Letöltés ideje: 2012. 07. 01.)

⁶²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 5. és 7.cikk

kifogásolta a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén nyújtott teljesítményüket. Az Európai Parlament állásfoglalásában felhívta a figyelmet, hogy mindkét ország alapvetően átalakította és átszervezte határainak integrált irányítási rendszerét, és mindkét ország teljes körűen alkalmazza a schengeni vívmányokat, ami – a csatlakozási szerződésük és a hatályos uniós jogi keret szerint – az egyetlen előfeltétele a schengeni térséghez történő csatlakozásuknak.⁶²⁸ Ennek ellenére Hollandia továbbra is blokkolja a csatlakozást, legkorábban 2012 őszén születhet pozitív döntés.

A 2011 elején lezajlott, több országot érintő forradalmak, más néven az arab tavasz menekülthullámot indított el, amely elsősorban Olaszországot és Máltát érintette.⁶²⁹ A menekültek egyenletlen eloszlása és az ellátásuk megsegítésére szolgáló szolidaritási alap elosztásának megfelelő feltételeinek hiánya miatt az EU nem tudott helyes választ adni a kihívásra. Olaszország egy döntéssel a menekülthullám első felében (2011 január-április) érkezett személyeknek tartózkodási engedélyt adott, amely a szabad mozgás lehetőségével járt együtt. Franciaország gyors válással törölte a vonatmenetrendből a menekülteket szállító járatot, illetve határzárással, a határellenőrzés visszaállításával fenyegetőzött. Franciaország és Olaszország konfliktusa a két ország vezetőjének tárgyalásával ért véget, ahol többek között megfogalmazták a schengeni egyezmény reformjának szükségét.⁶³⁰ A belső határokon az ellenőrzés könnyebb visszaállítása mellett érvelt Németország is.

Dánia – szintén a társadalomban meglévő migrációs problémák miatt – a vámellenőrzés visszaállítása mellett döntött. Ez 2011 július 5. és 2011 szeptembere között megvalósult, noha az EB belügyi biztosa rosszállását fejezte ki és eljárás megindítását helyezte kilátásba. A vámellenőrzés megszüntetése végül a dán választások miatt történt, és a populista párt népszerűsége csökkent. Véleményem szerint a vámellenőrzés visszaállítása nagyobb sérelem, mint a személyek szabad mozgásának korlátozása, hiszen az áruk szabad mozgása korábban megvalósult.

Sarkozy elnök a francia elnökválasztási kampányban bejelentette, hogy a schengeni egyezmény felülvizsgálata szükséges, amennyiben ez nem valósul meg, kilépnek a schengeni egyezményből (2012. március 11.). Később a német partnerrel együtt levelet intéztek a Bel- és Igazságügyi Tanács tagjaihoz, amelyben a belső határokon a határellenőrzés egyszerűbb megvalósítását sürgették. A visszaállítás terveik szerint akár egy évig is tarthatna.

IV. Megoldási lehetőségek

A nem kívánt migráció és hozzá kapcsolódóan a menekültügyi kérdés az Európai Unió egyik legnagyobb kihívása. A multikulturalizmus megbukott,⁶³¹ nem utolsósorban az irreguláris migráció kezelhetetlensége miatt.

⁶²⁸ Az Európai Parlament 2011. október 13-i állásfoglalása Bulgáriának és Romániának a schengeni térséghez történő csatlakozásáról 1. és 3. pont <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0443+0+DOC+XML+V0//HU> Letöltés ideje: 2012.07.01

⁶²⁹ Hortobágyi Dániel: Migrációs vészhelyzet Dél-Olaszországban, avagy a Frontex Hermes 2011 művelete. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2012. 333-334. o.

⁶³⁰ Zámbo Katalin: A schengeni egyezmény jelene és jövője. Meddig húzzuk még határok nélkül...? Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2012. 298. o.

⁶³¹ Richard Herzinger: "Multikulturalismus" und "Leitkultur" sind Irrwege, Die Welt, 22. 10. 2010. Cikkbe illesztve: Merkel hält Multikulti für "absolut gescheitert" Angela Merkel beszéde a Jugend Union rendezvényén
Forrás: <http://www.welt.de/videos/politik/article10340788/Merkel-haelt-Multikulti-fuer-absolut-gescheitert.html#autoplay> (Letöltés ideje: 2010. december 21.)

A belső határokon a határellenőrzést több alkalommal visszaállították már. A visszaállítás oka sportesemény (pl. labdarúgó Európa-bajnokság), vagy politikai esemény (pl. NATO-csúcs, Világgazdasági Fórum) volt,⁶³² ilyenkor tervszerűen, előre látható esemény miatt állították vissza a határellenőrzést. Megállapítható, hogy egyes kiemelt, nagyobb, több napos rendezvények esetén jellemző a biztonsági kockázatok kiküszöböléséhez a cikk témájában szereplő intézkedés bevezetése. Átfogó elemzések, a kockázatok számbavétele alapján döntöttek minden esetben a határellenőrzés visszaállítása mellett. Közrendvédelmi, közbiztonsági területen a kockázatok közt elsődleges volt a terrorcselekmények elkövetése, illetve ennek megakadályozása. E mellett az antiglobalista tüntetők által okozott anyagi károk, valamint a futball-huliganizmussal együtt járó személyi és anyagi károkozások megelőzése is szerepet játszott az egyes intézkedések bevezetésében.⁶³³

Az azonnali, alapos okból visszaállításra még nem került sor. Az előző fejezetben bemutatott példák reményeink szerint csak elrettentő példák lesznek a jövőben.

Az illegális migráció elleni fellépésnek van intézményesült formája, ez pedig az integrált határbiztonsági rendszer. Ennek elemeit szükséges megfelelően működtetni, a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítása csak a Schengen-kódexben meghatározott okból lehetséges. A következőkben bemutatom, mit lehetne véleményem szerint tenni az integrált határbiztonsági rendszer hatékonyabb működése érdekében.

IV. 1. Az integrált határbiztonsági rendszer fejlesztése

Az Európai Unióba irányuló illegális migráció szempontjából folyamatosan problémát okozó forrása a görög-török határ. A görög szervek először saját országukból erőátcsoportosítással próbálták a helyzetet rendezni. Amikor ez nem sikerült, a Frontex segítségét kérték. Az ügynökség határőrizeti műveletet rendelt el, a gyorsreagálású határőr csapatokat is bevetette,⁶³⁴ mely látványos eredményeket hozott. Azonban távozásukkor a migrációs fenyegetettség szintje szinte visszaállt. Olyan mértékű a határ forgalma, hogy annak megbízható ellenőrzését csak újabb, modernebb eszközök bevetésével lehetne garantálni.⁶³⁵

1.

Véleményem szerint immár nem elegendő a mobil hőkamerás autó, hanem a robotjárművéké a jövő ilyen szempontból. Egy személy több járművet tud irányítani, a robotrendszerek nagy területek ellenőrzésére képesek. Szóba jöhetnek szárazföldi-, légi- és – a tengeri határok ellenőrzésére – vízi járművek. Mindegyik meglétére van példa, és azok határőrizeti alkalmazásra is.

Az Egyesült Államok Vám- és Határvédelmi Hivatala például a missziós területeken bevált drónt, a Predator B-t, azaz az MQ-9 Repeart használja a határai

⁶³² Lipics László – Zsigovits László: Határellenőrzés visszaállítása a belső határokon, *Hadtudományi Szemle*, 2010. 4. sz. 11. o. és Zámbo Katalin: i. m. 301. o.

⁶³³ Uo.

⁶³⁴ Ávár Imre – Lipics László: Akcióban az EU határvédelmi csapatai – A RABIT bevetése. Forrás: http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=954&title=Akci%C3%B3ban_az_EU_hat%C3%A1rv%C3%A9delm_i_csapatai_-_A_RABIT_bevet%C3%A9se (Letöltés ideje: 2010. 11. 16.)

⁶³⁵ Hortobágyi Dániel: Az első RABIT művelet testközelből. Forrás: http://www.biztonsagpolitika.hu/index.php?id=16&aid=1001&title=Az_els%C5%91_RABIT_m%C5%B1velet_teszt%C3%B6zelb%C5%91 (Letöltés ideje: 2012. 06. 15.)

ellenőrzésének megerősítésére.⁶³⁶ Egy egység 3-3 robotrepülőgépből áll, akár 24 óras műveletekben is részt tudnak venni, hatótávolsága 500 km, 7,5 km-es magasságból éjjel-nappal jó minőségű képet tud közvetíteni.



2.sz. ábra A „határőr” MQ-9 Reaper⁶³⁷

Szárazföldi járművek közül az izraeli Elbit gyártmányát, az AvantGuard-ot emelem ki, hiszen ez a gyártó országában határőrizeti és -védelmi funkciót lát el, azaz hasonló szakterületen kerül alkalmazásra. Vízi járműként szintén egy izraelit, a Rafael Advanced Defense Systems Protector nevű hajóját (ma már a BAE és a Lockheed Martin közreműködésével gyártják) említem meg, mely Izraelen kívül Szingapúrban szolgál. Egyébként a robotjárművekről általánosságban is elmondható, hogy felszereltségüknek csak a képzelet szab határt.

Amit még a robotjármű kategóriában megemlítenék a TALOS-projekt. Ez a szárazföldi határok őrzetére fejlesztendő rendszer a Transportable Autonomous patrol for Land bOrder Surveillance system szavakból alkotott mozaikszó. A rendszer fejlesztése 2008-ban kezdődött, a projekt 20 millió eurós költségvetéséhez az Európai Unió 13 millióval járult hozzá. 10 ország (Belgium, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Izrael, Lengyelország, Románia, Spanyolország és Törökország) 14 szervezetének (műszaki egyetem, vállalkozások, kutató intézetek) konzorciuma alakítja és csiszolja a rendszert. A TALOS célja az, hogy segítsen felfedni, nyomon követni és elfogni azon személyeket, akik megpróbálják átlépni a szárazföldi határokat illegálisan a határátkelőhelyek között.

A rendszer elemei a következők lennének: szállítójármű, felderítő (megfigyelő) jármű, elfogó jármű, irányító központ. Ez év áprilisában a járműveket szakmai napon bemutatták.

⁶³⁶ Az Egyesült Államok Vám- és Határvédelmi Hivatalának pilóta nélküli légi járművekre vonatkozó programja
Forrás: http://nemo.cbp.gov/opa/videos/2010/uas_texas.wmv (Letöltés ideje: 2010. 11. 05.)

⁶³⁷ A kép forrása: <http://www.abacuspub.com/blog/?cat=8> (Letöltés ideje: 2010. 11. 12.)



3.sz. ábra A TALOS rendszer megfigyelő járműve⁶³⁸

A robotjármű-rendszerek megvásárlása azonban nem egyszerű feladat, erős eltökéltség és anyagi háttér szükséges hozzá. Véleményem szerint a rendszereket a tartósan külső határral rendelkező országok közösen- vagy a Frontex vásárolhatná meg, illetve lízingelhetné. Ez utóbbinak megfelelő jogszabályi alapot adhat a Frontex-rendelet tavalyi módosítása.⁶³⁹

2.

Lehetőség szerint a Frontex ügynökség hatáskörének kibővítése. Ma a hatályos rendelet szerint az ügynökség a külső határokon való együttműködésért felel. Azonban a folyamatos EU, illetve beleértve a schengeni-zóna bővítés azt eredményezi, hogy a külső határok mellett egy hatalmas belső zóna alakul ki, amelyben minden tagország saját maga kezeli a biztonsági deficitet, jó esetben a határterületeken a szomszédos államok rendszeti szerveivel együttműködésben. Véleményem szerint a Frontex koordinálhatná a mélységi ellenőrzéseket, esetenként mélységi műveleteket szervezhetne, az európai határőr csapatok bevetésével. A műveleteket – hasonlóan a jelenlegi külső határos szabályozással – kezdeményezhetné az illegális migrációval sújtott cél vagy tranzittagország, illetve az ügynökség. A több tagországot érintő műveletek végrehajtása a Magyarország által kezdeményezett MITRAS (Migration, Route and Traffic) azaz az illegális migráció ellen irányuló összeurópai ellenőrzéssorozat mintájára lenne végrehajtható, gyakorlatilag a külső határokon zajló határ- és a tagállamok területén a mélységi ellenőrzések koordinált végrehajtása.

⁶³⁸ Kép forrása: TALOS Demo Day Summary, 17 May 2012 http://talos-border.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=93:talos-demo-day-summary&catid=1:latest-news&Itemid=59 (Letöltés ideje: 2012. 07. 01)

⁶³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete (2011. október 25.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet módosításáról 9. pont

3.

A vízümpolitikához kapcsolódóan, politikai szempontból jó megoldás lehet az Európai Unió és Törökország közti visszafogadási egyezmény megkötése. Ez a legutolsó Bel- és Igazságügyi Tanácsülésen is napirenden volt.⁶⁴⁰ A görög-török egyezmény nem megfelelően működik, korlátozott számban lehetséges az illegális migránsok visszautasítása. Emiatt Görögország területén ragadnak az illegális migránsok, továbbá a görög menekültügyi rendszerből fakadóan a menekültkérelmüket elutasították. E jogalap nélkül tartózkodó személyek egy része Nyugat-Európa felé veszi útját, az újabb külső határok sikeres átlépése után a schengeni térségben okozva gazdasági és büntetőjogi problémákat.

IV. 2. A Schengen-kódex módosítása

A 2011-es esztendő változásai, eseményei szükségképpen elővetítették a Schengen-kódex módosítását. Ezt igényelte több tagállam és ezt észlelte a Bizottság is.

Franciaország és Olaszország elnöke a két ország közti konfliktus kezelése érdekében 2011 áprilisában a Schengeni Egyezmény reformjának közös kezdeményezését határozták el. A határellenőrzés visszaállításának könnyebb procedúráját, valamint a schengeni övezetbe való belépés szigorítását igényelték. Az olasz-helyzettel részben érintett Németország is reformötletet fogalmazott meg.

Ezek hatására napirendre került az Európai Bizottságban a kódex reformja. A bizottság véleménye szerint, amennyiben a belső határok nélküli térség bármely részének integritása veszélybe kerül, az az egész schengeni térség, sőt, az EU összessége számára is közvetlen következményekkel jár. A fennálló szabályozás alapján a tagállamok egyedi döntéseket hozhatnak a belső határellenőrzések kivételes visszaállításáról, mely nem szolgálja a tagállamok egymásba vetett bizalmának növelését és a határellenőrzés nélküli térségben megvalósuló szabad mozgás védelmét. A Bizottság ezért két jogalkotási javaslatot fogadott el. Egyrészt a schengeni térség igazgatásának erősítése, másrészt az európai döntéshozatali mechanizmus kialakítása.⁶⁴¹ A Bizottság javaslata részben elfogadta a tagországi kezdeményezéseket, hiszen a belső határokon az ellenőrzés visszaállításának indoka lehet, ha egy tagállam nem képes megfelelően védeni az EU külső határainak egy részét. Azonban a döntést nem engedi az egyes tagállamoknak, csak egy uniós szintű konzultációval, konszenzusos alapon.

2012 áprilisában Franciaország és Németország levelet írt a Bel- és Igazságügyi Tanácsban részt vevőknek, melyben sürgették a belső határokon a határellenőrzés visszaállításának könnyítési lehetőségének megteremtését.

A dán elnökség alatti utolsó Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén Luxembourgban, napirendre került a Bizottsági javaslat. A javaslattal oly mértékben egyet értettek, hogy a határellenőrzés visszaállítására csak kivételesen, végső eszközként, az uniós és tagállami segítségnyújtás valamennyi lehetőségének igénybe vételét követően, kizárólag súlyos,

⁶⁴⁰ Az Európai Unió Tanácsának belügyminiszteri ülése 2012. június 7. <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/parlament-alamtitkarsag/hirek/az-europai-unio-tanacsanak-belugyminiszteri-ulese0607> Letöltés ideje: 2012. június 18.

⁶⁴¹ Európai Bizottság: Schengen: az Európai Bizottság európai megközelítéssel kívánja biztosítani a polgárok szabad mozgását, Brüsszel, 2011. szeptember 16. Sajtóközlemény (IP/11/1036) Forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1036&format=HTML&aged=0&language=HU&uiLanguage=hu> (Letöltés ideje: 2012. 06. 18.)

elhúzódó problémák esetén kerülhet sor. Azonban az uniós alapú döntést oly mértékben elutasították, hogy a hatályos szabályozásnál is gyengébb mechanizmust, egyszerű bejelentést vélnek helyesnek a belügyminiszterek, az előre látható eseményeknél pedig egy vitát lehet lefolytatni, de a tagállami döntést nem lehet megváltoztatni.⁶⁴²

A következő táblázatban összefoglaltam a forrásokban fellelhető adatokat a belső határon történő határellenőrzés visszaállításával kapcsolatban.

	Belső határellenőrzés visszaállításának oka	Az előrelátható események esetén				
		Időtartam	Első alkalom	Hosszabítás	Hosszabítás ideje	Konzultáció
Jelenlegi szabályozás	A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén	Veszély idejére	max. 30 nap	1 alkalom	30 nap	Van
Bizottsági javaslat	Ua.	Változatlan				Tagállami szakértők döntése
Belügymin. javaslat	Ua. illetve a külső határok nem biztonságos ellenőrzése	Veszély idejére	max. 30 nap	5 alkalom	Alkalmanként 30 nap	Nincs, csak értesítés
	Belső határellenőrzés visszaállításának oka	Azonnali intézkedést igénylő esetekben				
		Időtartam	Első alkalom	Hosszabítás	Hosszabítás ideje	Konzultáció
Jelenlegi szabályozás	A közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén	Veszély idejére	30 nap	1 alkalom	30 nap	Nincs, csak értesítés
Bizottsági javaslat	Ua. illetve a külső határok nem biztonságos ellenőrzése	Veszély idejére	5 nap	1 alkalom	nincs meghatározva	Hosszabítás tanácsi döntés
Belügymin. javaslat	Ua. illetve a külső határok nem biztonságos ellenőrzése	Veszély idejére	10 nap	2 alkalom	20 + 30 nap	Nincs, csak értesítés

4. sz. ábra: A belső határon a határellenőrzés visszaállításának okai és időtartama

Összefoglalás

Tanulmányom az egyes tagállamok által sürgetett, a belső határokon a jelenleginél könnyebben történő határellenőrzés visszaállításának kívánalmán alapul. Bemutattam a Schengeni Egyezmény létrejöttét, az integrált határbiztonsági rendszer felépítését, valamint elemeztem az elmúlt időszakban felmerült gyakorlati problémákat. Javaslatot tettem az integrált határbiztonsági rendszer és a külső határok ellenőrzésének megerősítésére, a mélységi ellenőrzések összehangolására, továbbá a Frontex feladatainak és hatáskörének bővítésére.

A schengeni eszme, azaz a szabad mozgás jogának biztosítása talán a legnagyobb kihívása előtt áll. Arra a kérdésre, hogy meddig húzhatjuk határok nélkül, a helyes válasz: sokáig.

⁶⁴² Hadüzenetként értékeli az EP a Schengen-reform tanácsi véleményét, Brüsszel, 2012. június 8. Forrás: <http://www.bruxi.hu/cikk/20120608-haduzenetkent-ertekeli-az-ep-a-schengen-reform-tanacsi-velemenyet.html> Letöltés ideje: 2012. június 18. Valamint EU-belügyminiszteri döntés - Az első szög Schengen koporsójába? 2012. június 8. <http://www.parameter.sk/rovat/kulfold/2012/06/08/eu-belugyminiszteri-dontes-az-elso-szog-schengen-koporsojaba> (Letöltés ideje: 2012. 06. 18.)