

AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSI POLITIKÁJA VÁLSÁGHELYZETEKBE

1. Bevezetés

A szabad mozgást biztosító, belső határellenőrzés nélküli schengeni térség létrehozása kétség kívül a hétköznapi emberek számára is az Európai Unió (a továbbiakban: EU) egyik legkézzelfoghatóbb vívmányát jelenti. A határok szabad átjárhatósága a mai napig népszerű a polgárok körében, de a közelmúlt válságai során keletkezett tapasztalatok miatt a rendszert egyre több kritika éri.

Bár, általános a nézet, hogy a belső határellenőrzés mellőzése bizonyos biztonsági kockázatot jelenthet, de ezeket a kockázatokat bőven ellensúlyozzák azok a gazdasági előnyök, amelyeket a személyek, áruk és szolgáltatások szabad áramlása kínál az együttműködésben résztvevő tagállamoknak. Mindazonáltal a menekültügyi és a tömeges irreguláris migráció okozta válság, az európai városokban elkövetett terrortámadások, illetve a 2020 tavaszán kialakult koronavírus okozta járvány következtében ismét hangsúlyos figyelmet kapott a schengeni térség működését szabályozó rendszer felülvizsgálatának szükségessége.

E tanulmány célja, hogy röviden bemutassa az Európát ért válságok határigazgatásra gyakorolt hatását, valamint a folyamatban lévő határigazgatást érintő uniós javaslatok bemutatásával betekintést adjon az EU határigazgatási válságkezelési politikájába.

2. Az elmúlt időszak válságai és azokra adott válaszok

A schengeni rendszer első igazi megpróbáltatását az ún. „arab tavasz” és az ebből kialakult közel-keleti válság ezen belül is a szíriai polgárháború jelentette, amely a Közel-Keletről érkező irreguláris migránsok Európába történő nagyarányú, hirtelen beáramlását eredményezte. E személyi kör jellemzően Szíriából, Afganisztánból és Irakból érkeztek, de számos harmadik országbeli állampolgár indult útnak a jobb élet reményében Észak-Afrikából, a Balkánról és Ázsia egyes országaiból is. Több mint 1,8 millió illegális határátlépést¹ észleltek 2015-ben, amely az EU-ba történő érkezéseket tekintve minden korábbi számot² felülmúlt. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának adatai³ szerint 2015-

¹ Az adat a Frontex 2016 évre vonatkozó kockázatelemzéséből származik.

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf 16. o. (Letöltés ideje: 2022.04.05.)

² A 2011 és 2014 közötti időszakban az észlelt illegális határátlépések száma 603 815 volt. Az adat a Frontex 2016 évre vonatkozó kockázatelemzéséből származik.

https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf 17. o. (Letöltés ideje: 2022.04.05.)

³ Az adat az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által működtetett oldalról származik. Az adatok magukba foglalják az Olaszországba, Ciprusra és Máltára érkező tengeri érkezéseket, valamint a Görögországba és Spanyolországba

ben több mint 1 millió migráns érkezett ellenőrizetlen módon Európába a tengeren keresztül, ami csaknem ötször annyi, mint az előző évben. A legtöbben, 80%-uk Görögországba, 15%-uk Olaszországba, a többiek Spanyolországba és Máltára érkeztek. Bár a dublini rendelet értelmében a nemzetközi védelemmel kapcsolatos eljárásokat ezekben az országokban kellett volna lefolytatni, azonban az irreguláris migránsok nagy száma, a hatósági személyzet, a megfelelő technológia és a regisztrációs központok hiánya túlterhelte a görögországi és olaszországi hatóságokat. Miután a helyzet kezelhetetlenné vált az irreguláris migránsok jó része a kötelező, Dublin III⁴ és EUODAC⁵ rendeletekben meghatározott regisztrációs eljárás lefolytatása nélkül utazott tovább jellemzően a fejlett északi és nyugat-európai országokba, azt remélve, hogy ott munkát találnak, vagy szociális segélyprogramokban részesülhetnek. Ezt a tendenciát Angela Merkel akkori német kancellár nagyvonalú "Willkommenskultur Politikája"⁶ is ösztönözte. Az ellenőrizetlen határátlépések, valamint a német migrációs politika miatt a dublini rendelet is kezdte elveszíteni legitimitását.⁷

A 2015-2016-ban bekövetkezett terrortámadások nyomán további biztonsági aggályok merültek fel a térség működésével szemben. Ezek közül az első a Charlie Hebdo című francia satirikus hetilap szerkesztőségét ért támadás volt, amelynek következtében a támadókkal együtt 20-an haltak meg. Röviddel ez után az ugyancsak Párizsban elkövetett merényletekben 129-en veszítették életüket. A 2016-ban a brüsszeli nemzetközi repülőtéren, illetve metróállomáson történt robbantás sorozat, majd nem sokkal később Nizzában végrehajtott nagyszámú áldozatot követelő merényleteket további számos kisebb halálos áldozattal járó támadások követték. Ezek az események, valamint a külföldi terrorista harcosok jelensége tovább erősítette a polgárok aggodalmait, jelentősen csökkentve a szubjektív biztonságérzetüket. A krízis amellet, hogy felfedte a meglévő menekültügyi, migrációkezelési és határigazgatási mechanizmusok gyengeségeit és hiányosságait alapvetően megkérdőjelezte a schengeni térség egységességét, és próbára tette a polgárok uniós kollektív képességébe vetett bizalmát.

A 2019 decemberében megjelenő új – korábban emberben még nem azonosított – koronavírus megjelenése, majd az ebből kialakult világjárvány elleni védekezés jegyében

(beleértve a Kanári-szigeteket) érkező tengeri és szárazföldi érkezéseket. Forrás: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Letöltés ideje: 2022.09.14.)

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013.06.26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. OJ L 180, 29.6.2013. 31-59. o.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013.06.26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az újjelenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról. OJ L 180, 29.6.2013. 1-30. o.

⁶ A „Willkommenskultur” egy német kifejezés, amely elsősorban a külföldiek, azon belül is a migránsokkal szemben tanúsított pozitív hozzáállást jelöli. A szó kifejezi a migránsokkal szembeni megkülönböztetésmentességet és a velük szemben tanúsított támogató hozzáállást.

⁷ Popa, C.E., 2016. The Challenges of the Schengen Area. Expert Journal of Economics, 4(3), pp. 96-104. o. https://economics.expertjournals.com/ark:/16759/EJE_410popa96-104.pdf (Letöltés ideje: 2022.03.29.)

számos tagállam olyan szigorú határigazgatási intézkedéseket vezetett be, amelyek az Unión belül a személyek- és áruk szabad mozgását is hátrányosan érintették.⁸

Az előbb említett válsághelyzetek azonnali kezelése érdekében az egyéb biztonsági és egészségügyi intézkedések mellett a legtöbb tagállam ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést a belső határain. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex II. fejezete⁹ ugyanis lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy kivételes esetekben, amikor az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély áll fenn, vagy a külső határellenőrzés során mutatkozó tartós és súlyos hiányosságok veszélyeztetik a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését, ideiglenesen újra bevezessék a határellenőrzést a belső határszakaszaikon.

Ezek az intézkedések viszont ahelyett, hogy megfelelő választ adtak volna a problémára csak tovább növelték a tagállamok közötti bizalmatlanságot. Egyre inkább egyértelművé vált, hogy az e mozgások jelentette kihívásokat az egyes tagállamok önálló, koordinálatlan fellépései nem tudják megfelelően kezelni, ezért a külső határok igazgatását érintő már meglévő uniós normák átdolgozásával egy a tagállamok közös felelősségén alapuló egységes rendszer létrehozására van szükség.

3. A válsághelyzetekre adott uniós válaszok

A válságok kialakulása óta az EU számos intézkedést hajtott végre, amelyek célja, hogy egyensúlyt teremtsen a tagállamok terrorista és járványügyi fenyegetésekkel, valamint a menekültválsággal kapcsolatos aggodalmainak kezelése és a schengeni térség működőképességének megőrzése között.

A 2019-2024-es uniós stratégiai menetrendben a külső dimenziót érintő intézkedések közül kiemelt hangsúlyt kapott a származási és tranzitországokkal folytatott együttműködés, az illegális migráció és az emberkereskedelem elleni küzdelem, valamint a hatékony visszaküldés¹⁰ biztosítása. Az EU 2015 novemberében az afrikai stabilitás megteremtését, valamint az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás kiváltó okainak kezelésére egy 1,8 milliárd eurós szükséghelyzeti alapot hozott létre. Az ún. „*Uniós Szükséghelyzeti Alap Afrikáért*”¹¹ elnevezésű alpból a Száhel-övezet és a Csád-tó, Afrika szarva és Észak-Afrika országai részesülnek. Az alap célja elsősorban, hogy stabilizálja a térség gazdasági helyzetét, a kényszerű lakhelyelhagyás és az irreguláris migráció kiváltó okait, hozzájárulva ezzel a migráció jobb kezeléséhez. A szíriai menekültválságra válaszul

⁸ Ritecz György: Államhatár ellenőrzés és turizmus pandémia idején Határrendészeti Tanulmányok 2021/3. 35-81. o. Forrás: https://rtk.uni-nke.hu/document/rtk-uni-nke-hu/HatrendTan_2021_3_szam.pdf (Letöltés ideje: 2022.05.02.)

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) OJ L 77, 23.3.2016, 20. o.

¹⁰ „Visszaküldés: Hr.: egy → harmadik országbeli állampolgár visszatérési folyamata, függetlenül attól, hogy a visszatérési kötelezettség önkéntes teljesítéséről vagy → kitoloncolásról van-e szó. A ~ történhet: 1. a származási országba; vagy 2. egy tranzitországba a közösségi vagy kétoldalú visszafogadási megállapodásoknak vagy egyéb megegyezéseknek megfelelően; vagy 3. más harmadik országba, ahova az érintett harmadik országbeli állampolgár önkéntesen vissza kíván térni, és amely őt befogadja.” Rendészettudományi Szaklexikon Dialóg Campus Budapest 2019. 612. o.

https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14690/743_Rendesztudomyanyi_Szaklexikon_e_2020_04_28_.pdf;jsessionid=F5BEB17F8983D3DE535832054A144F53?sequence=5 (letöltve: 2022.03.31.)

¹¹ Forrás: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en (letöltve: 2022.03.25.)

indított 2,38 milliárd összegű uniós regionális vagyongazdálkodási alap¹² a szíriai menekülteket befogadó országok Libanon, Jordánia, Irak, Törökország és néhány nyugat-balkáni ország, valamint Örményország és Egyiptom számára nyújt pénzügyi támogatást. A vagyongazdálkodási alap a szíriai menekültek oktatási, gazdasági, szociális és egészségügyi szükségleteinek kielégítése mellett a túlterhelt helyi közösségeket és azok közigazgatását is támogatja. Emellett még számos uniós pénzügyi és egyéb kezdeményezés indult az irreguláris migrációt kibocsátó országok és tranzitországok megsegítésére.

Ami a belső dimenziót illeti, a közös és hatékony migrációs és menekültügyi politika kialakítása érdekében a Bizottság javaslatcsomagot dolgozott ki a dublini rendelet átfogó reformjára, amelynek tárgyalása jelenleg is zajlik. A migrációt és menekültügyet szabályozó javaslatok mellett a számos határigazgatást érintő tervezet is kidolgozásra, majd elfogadásra került. Ezek közé tartozik többek között az Európai Határ- és Parti Őrség¹³ (EBCG), az európai határregisztrációs rendszer¹⁴ (EES), valamint az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer¹⁵ (ETIAS) felállításáról szóló rendeletek, továbbá a Schengeni határ-ellenőrzési kódex uniós jog szerinti szabad mozgás jogát élvező személyek szisztematikus ellenőrzésére¹⁶ vonatkozó módosítása. Ezek az új vagy módosított rendeletek, a szigorúbb ellenőrzési rendszer bevezetésével és a modern technológiák és egységes informatikai rendszerek létrehozásával, egyrészt csökkentik a biztonságot fenyegető kockázatokat, másrészt lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy amikor a határigazgatási tevékenységük során rendkívüli kihívásokkal szembesülnek támogatást kapjanak ezen feladataik ellátásához.

4. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítására irányuló javaslat

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex legújabb módosítására irányuló javaslatot¹⁷ Bizottság az ún. új „Schengen csomag” részeként 2021. december 14-én a Határok tanácsi munkacsoportban mutatta be, amely egyben visszavonta a 2017-ben benyújtott hasonló tárgyú kezdeményezést. A javaslat céljai a következők:

1. Egy olyan új mechanizmus létrehozása, amely közegészségügyi veszély esetén lehetővé teszi a Tanács számára, hogy olyan kötelező erejű rendelkezéseket fogadjon el, amelyek lehetővé teszik, hogy ilyen körülmények között a külső

¹² Forrás: https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/index_en (Letöltés ideje: 2022.03.21.)

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1896 rendelete (2019. november 13.) az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről *OJ L 295, 14.11.2019, p. 1–131*

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2226 rendelete (2017. november 30.) a tagállamok külső határait átlépő harmadik országbeli állampolgárok belépésére és kilépésére, valamint beléptetésének megtagadására vonatkozó adatok rögzítésére szolgáló határregisztrációs rendszer (EES) létrehozásáról és az EES-hez való bűnüldözési célú hozzáférés feltételeinek meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, a 767/2008/EK rendelet és az 1077/2011/EU rendelet módosításáról *OJ L 327, 9.12.2017, p. 20–82. o.*

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1240 rendelete (2018. szeptember 12.) az Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) létrehozásáról, valamint az 1077/2011/EU rendelet, az 515/2014/EU rendelet, az (EU) 2016/399 rendelet, az (EU) 2016/1624 rendelet és az (EU) 2017/2226 rendelet módosításáról

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/458 rendelete (2017. március 15.) az (EU) 2016/399 rendeletnek a külső határokon a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett ellenőrzések megerősítése tekintetében történő módosításáról *OJ L 74, 18.3.2017, p. 1–7*

¹⁷ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról. COM(2021) 891 final, Strasbourg, 2021.12.14.

határokon bevezetett ideiglenes utazási korlátozásokat a tagállamok egységesen alkalmazzák;

2. A külső határokon tapasztalt „migránsok instrumentálizálásával”¹⁸ kapcsolatos fenyegetések kezelése;
3. Új tanácsi eljárásrend kidolgozása, amely lehetővé teszi a schengeni térség általános működését veszélyeztető problémákra való európai reagálást;
4. Eljárási garanciák beépítése a belső határellenőrzések egyoldalú visszaállításából fakadó nehézségek kezelésére;
5. A határrégiókra vonatkozó enyhítő intézkedések és egyedi biztosítékok alkalmazása a belső határellenőrzés visszaállítása esetén;
6. Olyan alternatív eszközök létrehozása, amelyek a belső határellenőrzések visszaállításának alternatívájaként szolgálhatnak az illegális migránsok jogellenes mozgásával kapcsolatos probléma kezelésére.

4.1. Közegészségügyet fenyegető veszély esetén alkalmazható eljárás

A COVID19-válság rávilágított arra, hogy a jelenleg alkalmazott szabályok nem megfelelőek az ilyen helyzetek kezelésére. Bár a jelenlegi keretek is biztosítanak egyfajta közös fellépést, de azok nem bírnak kötelező erővel, így a tanácsi ajánlásokban elfogadott intézkedéseket eltérő módon alkalmazták. A kodifikálásához és a jelenleg tapasztalt eltérések elkerülésére a Bizottság egy új eljárást dolgozott ki. A javaslat egy új cikk beemelésével (21a cikk) lehetővé tenné a Tanács számára, hogy ilyen helyzetek esetén kötelező erejű jogi aktust fogadjon el, így biztosítva, hogy a korlátozások az EU egész területén érvényesüljenek. A tanácsi végrehajtási jogi aktussal elfogadott intézkedéseket így valamennyi tagállamban egységesen kell alkalmazni mindaddig, amíg a veszély az EU-ban fennáll. A javaslat részletesen meghatározza azokat az elemeket, amelyekről a tanácsi határozatban rendelkezni kell. A beutazási korlátozások mellett lehetőséget biztosít olyan egyéb intézkedések elrendelésére is, mint például az utas-helymeghatározó formanyomtatványok bevezetése. Emellett az uniós és nemzetközi jogi kötelezettségekkel összhangban felsorolja azokat az utaskategóriákat, akik mentesülnek a beutazási korlátozás alól. Ide tartozik többek között a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek és családtagjaik, a más tartózkodási joggal, vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkezők és családtagjaik, valamint azon személyek kategóriái, akinek területekre történő beutazása alapvetően szükséges.

A Bizottság tehát úgy kívánja biztosítani az egységes uniós szintű fellépést, hogy a választott jogi eszközzel (tanácsi végrehajtási rendelet) köteleznék a tagállamokat az abban foglaltak végrehajtására, ami egyben azt is jelentené, hogy a tanácsi végrehajtási rendeletben előírtak nem teljesítése esetén az adott tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárás indítható.

¹⁸ 27. »migránsok instrumentálizálása«: olyan helyzet, amikor valamely harmadik ország az Unióba irányuló irreguláris migrációs áramlásokat indít el azért, hogy aktívan ösztönzi vagy megkönnyíti harmadik országbeli állampolgároknak a külső határok felé történő mozgását – a területére való beutazását vagy a területén belülről kiinduló mozgását és a külső határookra történő továbbutazását –, ha ezek a lépések arra utalnak, hogy az adott harmadik ország szándéka az Unió vagy valamely tagállam destabilizálása, amennyiben a szóban forgó lépések jellegükénél fogva alkalmasak az alapvető állami funkciók – különösen az állam területi integritásának, a közrend fenntartásának és a nemzeti biztonság védelmének – veszélyeztetésére; COM(2021) 891 final. 37. o.

Az javaslat azonban nem tartalmaz rendelkezéseket az ilyen intézkedés fenntartásának időtartamára és a korlátozások feloldásához sem nyújt iránymutatást, következésképpen nem világos, hogy a korlátozó intézkedés valójában mennyi ideig tartható fenn, azok milyen körülmények között szüntethetők meg és a kivezetésre ki jogosult intézkedni.

4.2. A tagállamok intézkedései a migránsok eszközként való felhasználása esetén

A javaslat új fogalomként emeli be a rendeletbe a migránsok eszközként való alkalmazását. Az új definíció olyan helyzetekre utal, amikor egy harmadik ország annak érdekében, hogy politikai nyomást gyakoroljon, vagy destabilizálja az Európai Uniót, vagy annak egy tagállamát, az Európai Unióba irányuló illegális migrációs áramlást azáltal ösztönzi, hogy bátorítja, vagy megkönnyíti a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Unió külső határaihoz való eljutást. A rendelet további cikkeiben (5. és 13. cikk) javasolt módosítások egyértelművé teszik azokat az intézkedéseket, amelyek alkalmazásával a tagállamok hatékonyan léphetnek fel az ilyen fenyegetésekkel szemben. A kiegészítések lehetővé teszik, hogy a tagállamok a fenyegetéssel érintett határszakaszokon határátkelőhelyeket zárjanak be vagy korlátozzák azok nyitvatartási idejét. Emellett a tervezet a külső határok őrizetére vonatkozóan kibővíti a határőrizet fogalmát, amely a határátkelőhelyek közötti, valamint a határátkelőhelyek nyitvatartási időn kívüli őrizete mellett megemlíti a jogosulatlan határátlépéseket, vagy a határellenőrzések megkerülésének felderítésére és megakadályozására irányuló megelőző intézkedéseket is.

A javaslatból ugyanakkor hiányzik annak tisztázása, hogy ki és milyen feltételek mellett állapítja meg, hogy a külső határoknál összegyűlt harmadik országbeli állampolgárok Európai Unióba történő illegális beáramlását egy harmadik ország azért támogatja, hogy nyomást gyakoroljon, vagy destabilizálja a tagállamot vagy az Európai Uniót. A másik nagy hiányosság, hogy a határőrizet végrehajtására vonatkozó 13. cikk módosítása továbbra sem helyez elegendő hangsúlyt a megelőzésre, hiszen nem ad iránymutatást, hogy hogyan, milyen módon vagy eszközökkel lehetne valójában megelőzni a jogellenes határátlépéseket. A tervezetben hivatkozott a külső határok őrizetének megerősítését szolgáló technikai eszközök és modern technológiákra való utalás mellett, a szöveg továbbra sem tesz említést a fizikai határzárak létesítéséről, mint olyan eszközzel, amelyet Magyarország mellett egyre több tagállam alkalmaz a külső határainak őrizete során.

4.3. A belső határellenőrzés visszaállítására irányuló új eljárások és eljárási biztosítékok az egyoldalú visszaállítása esetén

A bizottsági javaslat a rendelet belső határokon folytatott tevékenységekre vonatkozó jelenleg hatályos 23. cikket teljesen átalakítja. Az új szöveg egyértelművé teszi, hogy a tagállamok a belső határ menti területeken végzett határellenőrzésektől eltérő ellenőrzéseket jóval szélesebb körben alkalmazhatják. A javaslat kimondja, hogy azok a belső határok mentén végrehajtott ellenőrzések, amelyek célja a határon átnyúló bűnözés megelőzése és felderítése, az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények elleni küzdelem, vagy a járványügyi helyzetből fakadó fertőzések terjedésének megfékezése nem minősülnek határellenőrzésnek, különös tekintettel az egyéb közhatalmi hatáskörökbe tartozó feladatokra.

A fenti belső határokon folytatott irreguláris migrációhoz köthető illegális tartózkodás elleni küzdelemhez szorosan kapcsolódó új 23a cikk pedig lehetőséget teremt a tagállamok belső határain elfogott személyek két ország hatóságai közötti átadására. Az intézkedés olyan harmadik országbeli állampolgárokkal szemben alkalmazható, akik esetében egyértelműen bizonyítható, hogy a belső határokat egy másik tagállamból érkeve jogellenes lépték át, vagy már nem felelnek meg a rendeletben előírt beutazási feltételeknek.

Ez a jelenlegi gyakorlatban azt jelenti, hogy a belső határszakaszokon a szomszédos tagállam hatóságai által feltartóztatott személyt annak a tagállamnak ahonnan az adott személy belépett vagy megkísérelt belépni kötelezően vissza kell fogadni, amikor az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

- az érintett harmadik országbeli állampolgár nem, vagy már nem felel meg az adott tagállam területén való tartózkodás és beutazás feltételeinek;
- a harmadik ország állampolgára nem rendelkezik valamely tagállamban kiadott tartózkodási engedéllyel, vagy hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal;
- a harmadik országbeli állampolgárt a határokon átnyúló rendőrségi operatív együttműködés keretében, különösen közös rendőrségi járőrözések során fogták el;
- az elfogó hatóságok számára rendelkezésre álló információk alapján egyértelmű jelek utalnak arra, hogy a harmadik országbeli állampolgár közvetlenül egy másik tagállamból érkezett, ideértve az érintett személytől származó nyilatkozatokat, az érintett személynél talált személyazonossági, utazási vagy egyéb okmányokat, illetve a vonatkozó nemzeti és uniós adatbázisokban végzett keresések eredményeit.

4.4. A belső határellenőrzések ideiglenes visszaállítására vonatkozó szabályok módosítása

A Bizottság a hatályos rendelkezésekhez képest a belső határokon a határellenőrzés visszaállításának szabályait is jelentősen átdolgozta. Az új 25. cikkben egyértelműen felsorolja azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén a tagállamok egyoldalúan visszaállíthatják a határellenőrzéseiket a belső határaikon. A belső biztonságra, vagy a közrendre súlyos fenyegetésnek tekinthető:

- a terrorizmushoz, vagy a szervezett bűnözéshez kapcsolódó tevékenységek jelentős kockázata;
- a közegészségügyi vészhelyzetek;
- a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok közötti nagyarányú, engedély nélküli mozgásával jellemezhető helyzet, amely veszélyezteteti a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését;
- valamint a nagyszabású vagy kiemelt jelentőségű nemzetközi események, például sport, kereskedelmi vagy politikai események.

Egy új 25a cikk beemelésével külön rendelkezik a) az előre látható és b) az előre nem látható események miatt szükséges intézkedések megtételéről.

- a) Amennyiben egy tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető súlyos veszély előre nem látható, és azonnali intézkedést igényel, a tagállam azonnal visszaállíthatja a határellenőrzést a belső határokon, amelyről a Bizottságot és a tagállamokat a visszaállítással egyidejűleg kell értesíteni. Az ilyen intézkedést első alkalommal legfeljebb egy hónap időtartamra lehet bevezetni, amely a veszély

elhúzódása esetén további időszakokkal meghosszabbítható, de összességében nem haladhatja meg a három hónapot.

- b) Az előre látható események esetében a tagállamnak legkésőbb négy héttel a határellenőrzés tervezett újbóli bevezetése előtt értesítenie kell a Bizottságot és a többi tagállamot az ilyen intézkedés bevezetéséről. Ebben az esetben a határellenőrzés legfeljebb hat hónapos időtartamra állítható vissza. Amennyiben a veszély ezen időszakon túl is fennáll, a fenti időszak további hat hónapos időszakokra megújítható, de a határellenőrzés maximális időtartama nem haladhatja meg a két évet.

Az új cikk mellett, hogy kimondja, hogy az előre látható veszélyek miatt visszaállított belső határellenőrzések fenntartására vonatkozó maximális kétéves időtartam nem foglalja magába az előre látható veszélyhelyzetek során alkalmazott határellenőrzés időtartamát, nem rendelkezik arról, hogy a különböző jogalapok szerint visszaállított határellenőrzések között szükséges-e valamennyi időnek eltelnie. A gyakorlatban így ez azt jelentené, hogy a belső határellenőrzést visszaállító tagállamok a két különböző jogalap változtatásával akár folyamatosan is fenntarthatják ezeket az intézkedéseket.

A javaslat a fenti két jogalap szerint visszaállított határellenőrzés feltételeit, valamint az eljárási szabályokat is átdolgozza a 26-27. cikkek módosításával és egy új cikk (27a) beemelésével. Ezek a cikkek tisztázzák azokat a kritériumokat, amelyeket a tagállamoknak figyelembe kell venniük a belső határellenőrzésről szóló értesítéseikben. Ebben a tekintetben újdonság, hogy az értesítésben vizsgálni kell az intézkedés határon átnyúló régiókra, különösen a határ menti ingázókra, valamint a határon átnyúló gazdasági és társadalmi kapcsolatokra gyakorolt hatását. A határellenőrzés meghosszabbítása esetén részletesen értékelni kell azt is, hogy a célkitűzések egyéb más alternatív intézkedések alkalmazásával elérhetőek-e. Emellett kötelezi a tagállamokat, hogy hozzanak olyan mérséklő intézkedéseket, amelyek enyhítik a határellenőrzések visszaállításából eredően a személyekre és az áruszállításra gyakorolt negatív hatásokat, különös tekintettel a határ menti régiókra. Mindezen információkat egy a Bizottság által kidolgozott és delegált jogi aktusban elfogadott sablon kitöltésével kell benyújtani.

Az értesítési sablon mellett az előre látható fenyegetések esetében a tagállamoknak egy külön kockázatértékelést is el kell készíteniük, amelyben be kell mutatni az azonosított súlyos fenyegetés mértékét és várható alakulását, különösen azt, hogy az azonosított súlyos fenyegetés várhatóan mennyi ideig fog fennállni, és hogy a belső határok mely szakaszai érintettek, továbbá a más országokkal folytatott koordinációs intézkedéseket. Végül a javaslat arról is rendelkezik, hogy mikor kell konzultációt folytatni a Bizottság és az érintett tagállamok között, és milyen körülmények között lehet vagy kell a Bizottságnak véleményt kiadnia a belső határellenőrzések szükségességéről és arányosságáról.

A tervezet rendelkezései ugyanakkor nem tartalmaznak kellő biztosítékot arra vonatkozóan, hogy a tagállamok valóban csak a szükséges mértékig korlátozzák a határok szabad átjárhatóságát a schengeni térségben, és arra vonatkozóan sincs kidolgozott eljárás, vagy szankció, hogy miként lehet eljárni azokkal a tagállamokkal szemben, akik indokolatlanul tartják fenn a határellenőrzéseiket.

A javaslat a fent ismertetett előre látható és az előre nem látható eseményekre vonatkozó eljárás mellett, a belső határellenőrzés visszaállítására egy új jogalapot is létrehoz, amelyet abban az esetben lehet alkalmazni, amikor a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély egyidejűleg több tagállamot érinti, veszélyeztetve

ezáltal a belső határellenőrzések nélküli térség általános működését. A rendelet jelenlegi 28. cikk helyébe lépő új rendelkezés felhatalmazza a Tanácsot, hogy konkrét fenyegetettség esetén a Bizottság javaslata alapján végrehajtási határozatot fogadjon el a tagállamok többségében egyidejűleg azonosított súlyos fenyegetés összehangolt megközelítéséről, amely a hatályos nemzeti intézkedések helyébe lép. A határozat legfeljebb hat hónapos időtartamra engedélyezheti a határellenőrzések, tagállamok általi visszaállítását, amely a Bizottság javaslatára további legfeljebb hat hónapos időszakokkal meghosszabbítható mindaddig, amíg a fenyegetés fennáll.

Az új cikk beillesztése a gyakorlatban azt jelentené, hogy a schengeni térség működését veszélyeztető körülmények miatt visszaállított határellenőrzés fenntartása mindenféle maximális időtartam meghatározása nélkül mindaddig fenntartható lenne, ameddig azt a Tanács minősített többséggel elfogadott határozatai lehetővé teszik.

5. Következtetések, összefoglaló

Az elmúlt időszak problémái, a tagállamok eltérő álláspontja miatt elhúzódó uniós döntéshozatali mechanizmusok miatt egyre többször merül fel a kérdés, hogy „Megéri-e Schengen?”. Véleményem szerint a schengeni rendszer egy összetett integrációs folyamat, amelyet nem lehet és nem is szabad könnyen "jó" vagy "rossz" minősíteni. Kritikusai jogos érveket hoznak fel azzal kapcsolatban, hogy a schengeni térségben nehezebb a területre belépő személyek nyomom kövesse és országok közötti mozgásának ellenőrzése, valamint a biztonsági fenyegetések és az egészségügyi válság esetén a határellenőrzés visszaállítása is csak bonyolult, hosszadalmas eljárást követően lehetséges.

Ugyanakkor ezek a problémák önmagukban nem jelentik azt, hogy a schengeni rendszer kudarcot vallott. A rendszer fenntartását támogatókhoz hasonlóan én is úgy vélem, hogy a belső határellenőrzés nélküli térség megőrzésre érdemes, de egyetértek a reformokat követelő hangokkal is. A jövőben olyan megoldást kell kidolgozni, amely egyértelmű eljárási szabályokat fogalmaz meg a belső határellenőrzések visszaállítására, a külső határok megerősítésére. Ezeket a dublini rendelet felülvizsgálatával, a migrációs és menekültügyi politikák és eljárások egységesítéséről szóló tárgyalásokkal összehangoltan kell kialakítani.

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex aktualizálása önmagában ugyanis nem biztos, hogy elegendő lesz a problémák megoldására, és reális esély van arra, hogy a schengeni térség többé már nem úgy fog működni, ahogyan eredetileg tervezték. A tagállamok együttműködése, a kölcsönös bizalom helyreállítása és a közösen kidolgozott reformok azonban segíthetnek abban, hogy egy olyan fenntarthatóbb és ellenállóbb rendszer jöjjön létre, amellyel képes hatékonyan reagálni a következő években esetlegesen bekövetkező különböző válságokra.