

*Dr. Sallai János ny. határőr ezredes*

*főiskolai tanár, Kodolányi János Főiskola Társadalomtudományi Tanszék*

## A schengeni integráció negyedszázada és jövője<sup>1</sup>

Több mint negyedszázad telt el azóta, hogy 1985-ben aláírták a Schengeni Egyezményt, amely mára Európa legtöbb országában gyakorlatilag is életbe lépett és funkcionál. Napjainkra egyértelműen bizonyította, hogy az 1950-es években elindult gazdasági integráció motorjává tudott válni, és tagállamaiban megvalósult a személyek szabad áramlása. Ahhoz, hogy idáig eljuthattunk hosszú út vezetett, és természetesen az elkövetkezendő időszakban is sok feladatot ró az EU egyes intézményeire, illetve szervezeteire.

A skandináv államok 1952-ben elhatározták, hogy felszámolják közös határiak mentén a határforgalom-ellenőrzést. 1954. március 22-én az Északi Tanács tagállamaiban (Dánia, Izland, Svédország, Norvégia, Finnország) létrejött az Egységes Északi Munkaerőpiac. A szerződés biztosította a felsorolt országok állampolgárainak, hogy engedély nélkül dolgozhassanak egymás területén. Ugyanezen a napon aláírtak egy másik szerződést is az Északi Útlevel Unió (ÉÚU) létrehozásáról, amelynek értelmében útlevel vagy személyazonosító igazolvány felmutatása nélkül lehetséges a régió belső határainak átlépése. Ismerve a skandináv államok közös történetét, és érdekeik összehangolását, az ÉÚU a kezdetektől sikerre volt ítélve.

A skandináv államokhoz hasonlóan a Benelux államok is az 1958-as Benelux Gazdasági Unió szerződés alapján számolták fel a közös államhatárokon áthaladó határforgalom ellenőrzését.

A személyek szabad áramlását<sup>2</sup> a mai EU alapítói (mint az alapvető szabadságjogok<sup>3</sup> egyike) az 1957. évi Római Szerződés aláírásakor deklarálták. A hosszú

<sup>1</sup> Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok a „Határőrség a minőség útján” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs, 2005. 77-84. oldalakon „A schengeni integráció folyamata és jövője” címen publikált tanulmány átdolgozott változata

<sup>2</sup> Az általános személyek szabad áramlása értelmében minden egyes uniós állampolgár joga, hogy az Európai Unió államaiban szabadon mozogjon és tartózkodjon. Ez a jog közvetlenül és kizárólag az állampolgársághoz kapcsolódik, biztosítja minden egyes uniós állampolgárnak a beutazás és a tartózkodás alapvető jogát, és függetlenül a többi szabad áramlás jogtól, azok mellett érvényes. Ezen jog érvényesítésének feltétele, hogy az uniós állampolgár finanszírozni tudja maga és a családtagjai tartózkodását és megfelelő betegbiztosítással rendelkezzen. A csatlakozással automatikusan életbe lép, átmeneti rendelkezések nem lépnek érvénybe.

<sup>3</sup> A négy alapvető szabadságforma:

- az általános személyek szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 18. cikkely);
- a munkavállalók szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 39. cikkely);
- a szolgáltatások szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 49. cikkely);
- a letelepedés szabadsága (Európai Közösség Rendelkezése 43. cikkely).

ideig csak gazdasági integrációban gondolkodó szerződő felek azonban nem tettek határozott lépéseket a fenti cél gyakorlati megvalósítása érdekében. A gazdasági integráció sikerei folytán a Közös Piac tagállamainak gazdasága beindult, melynek eredményeként az életszínvonal jelentősen javult és a teher-, valamint a gépjárműpark nagysága többszörösére növekedett. A gazdaságban kiéleződött a piacokért folytatott küzdelem, melyben hátrányként jelentkezett, amikor több határon rövidebb-hosszabb ideig kellett várakoznia a fuvarozónak az elnyúló határ és vámvizsgálat miatt. Emiatt esetenként késve jutott az áru a felhasználóhoz, melynek viszont negatív anyagi következményei lettek (kötér fizetésre kötelezés, piacvesztés, romló ételmiszer esetén előfordult, hogy egész kamionnyi árut kellett kidobni). A személygépjárművek segítségével lényegesen több nyugat-európai polgár kerekedett fel szabadsága idején, hogy külföldön pihenjen. Következmény: a szabadságolási időszakokban kialakult autópálya dugók és a határok előtt órákig várakozó autók sokasága.

Komoly gondot jelentett a polgárok napi életéhez elengedhetetlenül szükséges biztonság garantálása, amelyet a világháborúk lezárását követően a terrorizmus fenyegetett és fenyeget ma is.

A nemzetközi terrorizmus, a szervezett bűnözés határokat nem ismerő terjedése a XX. század második felében nagy kihívást jelentett a nyugat-európai államok számára. A nemzeti hatóságok nem voltak képesek megfelelően kezelni, nemzetközi együttműködésre volt szükség. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az INTERPOL tevékenységére is sokszor a tehetetlenség volt jellemző. Ezért 1976. júniusában az Európai Tanács határozatára, az Európai Politikai Együttműködés keretén belül felállítottak egy fórumot, amelynek feladata lett a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem. E döntés eredményeként született meg a TREVI (Terrorism, Radicalism, Extrémism, Violence Internationale = terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus, nemzetközi erőszak) csoport. Az együttműködés megkezdésére 1976. júniusában került sor. 1984. júniusában az Európai Tanács a Fontainebleau-i Nyilatkozatban megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének a belső határokon való eltörlését. Ugyanekkor az Európai Tanács egy ad hoc bizottságot hozott létre A Polgárok Európája névvel (Adonino Bizottság<sup>4</sup>). A Polgárok Európája egyrészt egy útleveleunió lehetőségét vizsgálta meg, amelynek célja az volt, hogy az EK-útlevek birtokosai szabadabban mozoghassanak, egészen a belső határon történő személyellenőrzés fokozatos megszüntetéséig. Másrészt megvizsgálta azt, hogy a tagállamok polgárainak közösségi polgárként milyen jogokat lehetne biztosítani.

---

<sup>4</sup> Az Adonino Bizottság megállapítása szerint a Jacques Delors, az Európai Bizottság elnöki tisztét 1985 januárjától betöltő francia politikus által megfogalmazott „határok nélküli Európa” (Europe sans frontières) csak akkor jöhet létre, ha a határ- és vámellenőrzések csökkentése (megszüntetése) mellett kompenzációs intézkedéseket vezetnek be a tagállamok, például szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket.

1984. júliusában Helmut Kohl német kancellár és Francois Mitterrand francia államfő Saarbrückenben aláírták az első bilaterális megállapodást, amelyben a Franciaország és az NSZK közötti határszakaszon a személyforgalom megkönnyítéséről döntöttek. Még ugyanebben az évben a Benelux államok is bejelentették csatlakozási szándékukat.

A személyek szabad áramlásának gyakorlati megvalósulásában döntő szerepet játszott egy kis határ menti településen lezajlott esemény. 1985. június 14-én a Mosel folyó partján, a luxemburgi Schengen<sup>5</sup> városában, Franciaország, Németország és a Benelux államok átfogó egyezményt<sup>6</sup> írtak alá. Ezt követte 1990. június 19-én a Schengeni Végrehajtási Egyezmény<sup>7</sup>, az aláíró tagok köre kiegészült Spanyolországgal és Portugáliával.

Az Egyezmény aláírását követte a végrehajtási egyezmény kidolgozása, majd 1990-ben aláírása, 1995-ben pedig a gyakorlati hatálybalépése.

A schengeni integrációval párhuzamos folyamat részeként 1987-ben hatályba lépett az Egységes Európai Okmány (EEO), amely a Közösség tevékenységét új területekre terjesztette ki, ugyanakkor egységes, belső határok nélküli térség létrehozását irányozta elő, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások, és a tőke szabad mozgása biztosított. A folyamat csúcsa, hogy 1993. november 1-jén hatályba lépett a Maastrichti Európai Unió Szerződés harmadik pillére, a bel- és igazságügyi együttműködés.

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően Európában bekövetkezett események (délszláv válság), illetve a harmadik pillér kormányközi együttműködésen alapuló tevékenysége lelassította a bel- és igazságügyi terület fejlődését. Ez a folyamat a '90-es évek második felében felgyorsult és az Amszterdami Szerződés jelentős áttöréseket hozott. (1999. május 1.) Beemelte a teljes schengeni jogi anyagot<sup>8</sup> az EU I. pillérébe.

Az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően az EU elnökségek „a szabadság, biztonság és jog térségének” megteremtésén fáradoztak. Az 1999. október 15-16-án megtartott Tampere-i Európai Tanács az Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések megvalósítására politikai irányelveket és prioritásokat határozott meg. 2004. április 30-ig konkrét határidőket rögzítő jogalkotási programot fektetett le a térség központinak számító területein.

A tamperei csúcs megállapította, hogy a „szabadság, biztonság, jog térsége megteremtése” horderejét tekintve a Belső Piachoz és a közös pénzhez hasonlítható.<sup>9</sup> A Tamperei Program tíz pont közül talán a legfontosabb a *közös*

---

<sup>5</sup> Ezzel Schengen ráírta magát Európa politikai térképére.

<sup>6</sup> <http://www.im.hu/adat/letoltes/SchengenMegallapodas.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.im.hu/adat/letoltes/SchengenEgyezmeny.pdf>

<sup>8</sup> EK Hiv. Közl. L sorozat 239, 2000. 09. 22. száma, 19. és köv. oldalak.

<sup>9</sup> Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: Első értékelés a szabadság, biztonság, jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003. sz. OKTK kutatás 5. o.

menekültügyi és bevándorlási politika kialakítása volt. Emellett migrációs szempontból kiemelendő még a kibocsátó és tranzit országokkal való együttműködés erősítésének szándéka, ennek keretében például közös tájékoztatókampányok lefolytatását a legális bevándorlás lehetőségeiről, valamint a vízumokkal és a hamisítványokkal kapcsolatos közös politika további fejlesztése, ideértve a konzulátusok együttműködését is.

A sevillai, nizzai, és thesszaloni Európai Tanács ülések tovább mélyítették a politikai területen folytatott együttműködést. Közülük is kiemelkedik az EU 10-es bővítésére összehívott nizzai csúcs. A szabadság, a biztonság, a jog térségének megteremtése érdekében kiemelkedő esemény volt az Alapjogi Charta elfogadása, és ünnepélyes deklaráció formájában a szerződésekhez csatolása. A Nizzai Szerződés a harmadik pillért (ekkor már csak a büntető ügyekben folytatott rendőrségi, igazságügyi és vámügyi együttműködést foglalta magában) érintő reformjai a következők voltak: a bűnüldözésért felelős tagállami szervek munkájának koordinálására, a bűnügyi nyomozás megkönnyítésére létrehozott egység, az Eurojust ügynökség primér jogi beillesztése az EU szerződésbe, továbbá a megerősített együttműködés szabályainak rugalmasabbá tétele.<sup>10</sup>

A folyamat következő állomása laekeni csúcs,<sup>11</sup> amelyre rányomta bélyegét a szeptember 11-i terrorista merénylet. A laekeni csúcs az Unió bővítés felkészítéséről és a Konvent felállításáról döntött, megvonta a tamperei jogalkotási program „félidős” mérlegét, és megállapította, hogy a tervezett célkitűzések nem teljesültek maradéktalanul. Ez a nemzeti vívmányok elszánt védelmére, a hiányzó közös politikai akaratra, és a szerződések alapvető hiányosságaira vezethető vissza. Az Európai Tanács laekeni ülésén ugyanakkor megerősítette a Tamperében rögzített kötelezettséget, és határozott lépéseket tett az egyes területeken tapasztalt késések behozása érdekében.

A schengeni integráció folyamatában lényeges változást hozott az EU keleti bővítése, majd a tagállamokban a Schnegeni Végrehajtási Egyezmény 2007. december 20. hatálybalépése. 2004. május 1-jén Európa politikai térképe átrajzolódott és a korábbi 15 tagú EU az alábbi államokkal bővült:

államok	Lakosság (millióban)	Államterület (km <sup>2</sup> )
Észtország	1,36	45,227
Lettország	2,33	64,600
Litvánia	3,46	65,301
Málta	0,4	316
Lengyelország	38,2	312,685
Szlovákia	5,38	49,035

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> 2001. december 15.

Szlovénia	2,0	20,000
Cseh Köztársaság	10,3	79,000
Magyarország	10,1	93,036
Ciprus <sup>12</sup>	0,7	9,251
(török rész)	0,2	

Mára a 2004-ben kibővült EU-ban természetessé vált a schengeni gyakorlat, ugyanakkor hosszú ideje kérdésként fogalmazódik meg a Romániával és Bulgáriával kibővült EU schengeni kiterjesztésének gyakorlati megvalósulása.

A keleti bővítéssel párhuzamosan zajlott az Európai Alkotmány kidolgozása, jóváhagyása. Az Európai Tanács 2001. decemberi laekeni ülése nyilatkozatot fogadott el Európa jövőjéről. A „Laekeni Nyilatkozat” elemezte az európai uniós fejlődés eddigi eredményeit, megjelölte a fő kihívásokat és a megújuláshoz szükséges reformokat, valamint összehívta az Európa jövőjével foglalkozó Konventet. Ennek elnöke Valéry Giscard d'Estaing, alelnökei Giuliano Amato és Jean-Luc Dehaene, tagjai a tagállami kormányok 1-1, a nemzeti parlamentek 2-2, az Európai Parlament 16 képviselője és az Európai Bizottság 2 tagja. A Konventben a tagjelölteket, illetve a 2004-ben csatlakozó új tagokat a jelenlegi tagállamokkal megegyező képviselőket illeti meg, és gyakorlatilag a testület működésében teljes joggal vehetnek részt.<sup>13</sup>

Az Európai Konvent fő feladata az Európai Unió intézményi reformjának előkészítése volt. Ez magában foglalta az Unió és tagállamai közötti hatásköri rend, illetve feladatmegosztás egyszerűsítését és átláthatóvá tételét, az Unió eszközrendszerének egyszerűsítését, valamint a demokratikus legitimitás növelését. A Konvent munkájának eredményét egy újonnan létrehozandó „Európai Alkotmányban” rögzítették. Az Európai Alkotmány tervezetét 2004. június 17-18-án Brüsszelben a tagállamok kormányfői elfogadták, majd ezt követően, a tagállamok és a közösségi intézmények jogi szakértői elvégezték a szöveg jogi és nyelvi ellenőrzését. Az alkotmányos szerződés ratifikációja megkezdődött, sőt már néhány tagállamban (közte hazánkban is) megtörtént. Ám az ismert francia, majd holland referendum eredményeként az EU Alkotmány ratifikációja gátakba ütközött, és elbukott.

A fenti folyamat fontos része, hogy a 2004. június 17-18-i Európai Tanács kérésének megfelelően az Elnökség a Bizottsággal együttműködve elkészítette a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó többéves program tervezetét, amelynek címe: *„Hágai program; a szabadság, a*

<sup>12</sup> Az EU a Ciprusi Köztársaság (görög rész) kormányzatát a nemzetközi jog szerint legitimnek tekinti (egész) Ciprusra. Ezért vették fel az egész szigetet az EU-ba. Ámde a Közösségi jegyzőkönyv 10. számú csatlakozási aktája csak a sziget görög részét fogadta el

<sup>13</sup> Sallai János: *A „bel- és igazságügyi együttműködés” általános jogi tudnivalói*. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2004. 47. o.

*biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*”, amelyet az Európai Tanács november 5-i ülésén elfogadott. A program alapján a Bizottság feladata, hogy 2005-ben Akciótervet dolgozzon ki. A hágai program célja az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása terén; a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése; az Europolban<sup>14</sup> és az Eurojustban<sup>15</sup> rejlő lehetőségek kiaknázása.

A program kidolgozása során maximálisan figyelembe vették az Európai Alkotmányt. Az elképzelések kidolgozását sürgették a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások. Az EU polgáraiban a biztonság iránt megnövekedett igény. Humboldt óta tudjuk, hogy „*biztonság nélkül nincs szabadság*”, A „*szabadság, biztonság, jog térség*” csak az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett valósulhat meg. A kibővült EU valamennyi polgárának szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga az uniós állampolgárság alapvető joga. Ezzel összhangban az „*Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy amennyiben szükséges, 2008-ban nyújtson be jelentést a Tanács és az Európai Parlament részére, olyan intézkedésekre vonatkozó javaslatok kíséretében, amelyek az uniós állampolgárok számára hasonló feltételek között teszik lehetővé az Európai Unión belüli mozgást, mint amilyeneket a különböző tagállamok állampolgárai élveznek a saját országukban való helyváltoztatás vagy tartózkodási helyváltoztatás során a közösségi jog alapelveivel összhangban.*”<sup>16</sup>

A bővítéssel az EU – migráció is új helyzetbe került. A korábbi 15 tagállam mellett az újabb 12 tagállam nemcsak tranzit, hanem célországgá is vált. A jövőben *valamennyi releváns* migrációs tevékenységgel összefüggő *információ* gyűjtése, elemzése és hatékony felhasználása, cseréje *kulcsfontosságú*. A hágai programban rögzítették, hogy a „*menekültügyre, a migrációra és a határokra vonatkozó közös politika kidolgozásának második szakasza 2004. május 1-jén kezdődött el. E folyamatnak a szolidaritáson, a méltányos hatáskör megosztáson, a felelősség*

<sup>14</sup> Az 1992. február 7-én létrejött Európai Unióról szóló szerződésben megállapodtak a tagállamok az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) felállításáról. Az Európai Tanács 1993. október 29-i határozata értelmében az Europol székhelye a hollandiai Hága városa lett, ahol 1998. október 1-től gyakorlatilag is megkezdte tevékenységét. Az Europol munkáját Európa egyik legkorszerűbb informatikai közparkja támogatja. Magyarország 2004. szeptember 1-jétől teljes jogú tagja az Europolnak. Ezzel az Europol tagjainak száma 22-re nőtt.

<sup>15</sup> A tamperei EU csúcson hozott döntés értelmében, a Tanács 2002. február 28-i határozata alapján állították fel az Eurojustot, melynek tagjai az egyes tagállamok ügyészei, bírói, vagy hasonló kompetenciával bíró rendőrtisztjei. Tevékenységét Hágában kezdte meg.

<sup>16</sup> „*Hágai program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban*” EiT Brüsszel, 2004. október 27. 7. o.

*igazságos elosztásán (ideértve a pénzügyi vonatkozásokat is,) valamint a tagállamok közötti szorosabb gyakorlati együttműködésen kell alapulnia: technikai segítségnyújtáson, képzésen és információcserén, valamint a rendelkezések megfelelő és időben történő végrehajtásának és alkalmazásának ellenőrzésén csakúgy, mint a jogszabályok harmonizációján.”*

Az EU tagállamaiban bekövetkezett előregedési folyamat kezelésében, továbbá az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében a legális migráció fontos szerepet játszhat, hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához. Bár a munkavállalás megállapítása nemzeti ügy, de a menekült és migrációs kérdés nemzetközi probléma. E területen az EU politikájának célja, hogy — teljes partnerségi kapcsolat keretében és szükség esetén a meglévő közösségi pénzalapok felhasználásával — segítséget nyújtson a harmadik országoknak a következő erőfeszítéseikben: migrációkezelés és a menekültvédelem képességének javítása, az illegális bevándorlás megakadályozása és az ellene való küzdelem, a migráció jogszerű módjainak előmozdítása, a menekülthelyzet megoldása, a határellenőrzési képesség javítása, az okmányok biztonságának megerősítése és a kitoloncolás problémájának kezelése.

A bűnmegelőzés a „szabadságon, a biztonságon és a jog” érvényesülésén alapuló térség létrehozására irányuló munka elengedhetetlen része. Ezért az Uniónak a jövőben hatékony eszközre van szüksége ahhoz, hogy támogassa a bűncselekmények megelőzésére irányuló tagállami erőfeszítéseket. E célból az európai bűnmegelőzési hálózatot hivatásossá kell tenni és meg kell erősíteni. Mivel a megelőzés széles területre terjed ki, alapvetően azokra az intézkedésekre és prioritásokra kell összpontosítani, amelyek a tagállamok számára a leghasznosabbak. Az európai bűnmegelőzési hálózat szakértelmével és tudásával támogatja a Tanácsot és a Bizottságot a hatékony bűnmegelőzési politikák kidolgozásában. Az Európai Tanács a kábítószer-probléma megelőzésére, a segítségnyújtásra és a kábítószer-függőségből való rehabilitációra helyezi a fő hangsúlyt. A 2005—2012-es európai drogstratégiát a 2004. decemberében ülésezett Európai Tanács elfogadta és beillesztette a programba.

A „szabadság, biztonság, jog” térség megerősítése érdekében további erőfeszítéseket kell tenni az igazságszolgáltatás és az igazságügyi együttműködés megkönnyítésére, továbbá a kölcsönös elismerésre. Ebben a folyamatban kiemelt fontosságú, hogy az európai országok között húzódó határok ne jelentsenek többé akadályt a polgári jogi ügyek rendezésében sem.

Német, luxemburgi és osztrák javaslatra, Ausztria, Belgium, Hollandia, Luxemburg és Németország belügyminiszterei 2004. május 28-án „III. Schengen” elnevezésű, a nemzetközi terrorizmus, szervezett bűnözés és illegális bevándorlás elleni küzdelem céljából létrehozandó együttműködésről szóló politikai szándéknyilatkozatot írtak alá. A felek szándéka eredetileg arra irányult, hogy a fenti célkitűzések megvalósítására még 2004-ben egyezményt hozzanak létre. Az

egyezmény kidolgozása periodikus munkacsoportokban történt. A munkálatokról mind az Európai Bizottságot, mind a tagállamokat rendszeresen tájékoztatták. Ennek a folyamatnak eredményeként 2005. április 14-i írták alá a Prümi Egyezményt.<sup>17</sup> A Prümi Egyezménynek 2007 óta Magyarország is tagja. 2004-ben hozták létre a Varsói székhellyel működő FRONTEX-et. „Az Ügynökség, az azt létrehozó rendelet 13. és 14. cikke értelmében együttműködhet az Europollal és a külső határokkal kapcsolatos ügyekben illetékes nemzetközi szervezetekkel és harmadik országok illetékes hatóságaival. A FRONTEX összehangolja a tagállamoknak azon lépéseit, melyek a külső határok igazgatása érdekében tett intézkedések végrehajtását szolgálják. Az összehangolás biztosítása megkönnyíti és hatékonyabbá teszi a külső határok igazgatására vonatkozó jelenlegi és jövőbeli közösségi intézkedések alkalmazását, továbbá segíti az Európai Unió külső határőrzetének és a személyek ellenőrzésének egységesítést és hatékonyabbá tételét. A közös Európai Határőrzeti Ügynökség előmozdítja a tagállamok közötti szolidaritást és biztosítja mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára a külső határok igazgatásához szükséges technikai támogatást és szakértelmet.”<sup>18</sup>

A schengeni folyamat következő fő állomása a 2006-ben hatályba lépett Schengeni határ-ellenőrzési kódex,<sup>19</sup> amely kulcsfontosságú dokumentuma a schengeni integrációnak. A kódex egyrészt megerősíti a Végrehajtási Egyezményt, illetve részletesen meghatározza azokat az elveket és szabályokat, amelyeket a határrendészeknek alkalmazniuk kell mind a belső, mind a külső – szárazföldi, tengeri és légi (repülőtéri) – határok, mind a szabad mozgás jogával rendelkező, mind a harmadik országok állampolgárai tekintetében, valamint azokat a feltételeket, amelyekkel rendelkezniük kell a külső határokon belépni szándékozóknak. Továbbá meghatározza a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának metódusát, a határőrzet, a beléptetés megtagadásának eljárási szabályait és más területeken is iránymutatást nyújt.<sup>20</sup> A FRONTEX gyakorlati munkáját azonban folyamatos kritika kíséri, bár rendelkezésre áll az EU forrásokból

<sup>17</sup> A 7 tagállam kiindulási pontja az a meggyőződés volt, hogy a terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés és illegális migráció terén az elmúlt években bekövetkezett negatív tendencia épp a személyek szabad mozgását lehetővé tévő térségben teszi szükségessé a tagállamok rendőrségi tisztviselői és hatóságai együttműködésének erősítését. Miután európai keretekben nem láttak a továbbfejlődésre lehetőséget, a szerződő államok az EU intézményi és jogi keretein kívüli együttműködésben állapodtak meg. Forrás: FELJEGYZÉS: a Prüm-i egyezmény („Schengen III” vagy „Schengen plus”)

<sup>18</sup> Zámbo Katalin: A FRONTEX szervezete és működése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. Pécs, 2008. 222. o.

<sup>19</sup> 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, = HL L 105., 2006.4.13. 1–31. o.

<sup>20</sup> Schmidt Márk: A schengeni együttműködés biztonságpolitikai vonatkozásai, különös tekintettel a migrációra, kézirat Budapest, 2012. 13. o.



az Ügynökség működését biztosító pénzügyi fedezet, az eredmények még váratnak magukra.

Az eltelt több mint negyedszázad azt igazolja, hogy az EU-ban megvalósult a személyek szabad áramlása. Ugyanakkor az eltelt időszak számos új kérdést és problémát vetett fel. A jelentős bővítések folyamán mind a schengeni terület, mind az itt élő lakosság mára egy nagy közösséget hozott létre, amely egyben egy bűnügyi térség is. Bár a Végrehajtási Egyezmény és a Kódex is lehetővé teszi a határon átnyúló rendészeti együttműködést, a gyakorlati beteljesedése különböző okok miatt csorbát szenved. Tradicionális, nyelvi és jogi akadályok miatt nem elég hatékony.

Már a Prümi Egyezmény is azt sugallja, hogy a tagállamok egymás iránt bizalma nem teljes, ezt csak erősíti a román és bolgár térség gyakorlati csatlakozásának húzódása, amelyre ráerősítenek azok a tagállami hangok, amelyek a belső határok mentén a határellenőrzés visszaállításnak lehetőségét vetítik előre. A Schengeni Egyezmény Európa egyik értéke, amelyre az elkövetkezendő időszakban vigyázni kell. Óvni szükséges a szirénhangoktól, amelyet a nemzetközi rendészeti együttműködés hatékonyabbá tételével, és a külső határok szigorú őrzésével tehetünk meg.

#### **Felhasznált irodalom:**

1. Adonnino, Pietro: A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985
2. Annual Risk Analysis 2012 Warsaw: Frontex, 2012
3. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája. Az európai biztonsági modell felé Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010
4. Az EU schengeni katalógusa. Külső határellenőrzés. Kiutasítás és visszafogadás. Ajánlások és legjobb gyakorlata Brüsszel: Az Európai Unió Tanács, 2009, 7864/09, SCH-EVAL 48
5. Dobák Imre: Az uniós külső határok által kettéosztott Kárpátok Eurorégió biztonságföldrajzi elemzése. PhD értekezés Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 2011
6. Kovács Fruzsina: Az illegális migráció, a határbiztonság és a Frontex szerepvállalása a „Schengeni határok” ellenőrzésében. Tudományos diákköri dolgozat Budapest: Kodolányi János Főiskola, 2011
7. Milotta László: A bűnügyi együttműködés keretében létrehozott intézmények fejlődése az Európai Unióban, bűnügyi együttműködés az Európai Unió és harmadik országok között. Szakdolgozat Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 2010
8. Németh József: A Rendőrség feladatai az illegális migráció és a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés terén, különös tekintettel a Balkán biztonsági

- helyzetére. Doktori (PhD) értekezés Budapest: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2010
9. Ritecz György: A határrendészeti kihívások változásai az EU országait és Magyarországot érintően az elmúlt évtizedekben in: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2011. 279–292. o.
  10. Sallai János (szerk.): Az EU mint a szabadság, biztonság és jog térsége. 222 kérdés és 222 válasz az bel- és igazságügyi együttműködésről. n.: Belügyminisztérium Oktatási Főigazgatóság, 2004
  11. Sallai János: A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Bevezető alapismeretek határrendészek számára, az EU integráció témakör oktatásához Budapest: Hanns Seidel Alapítvány, 2004
  12. Szabó A. Ferenc: A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai Budapest: Zrínyi, 2006
  13. Tóth Judit (szerk.): Schengenre hangolva = Európai Műhelytanulmányok 113. szám, 2007
  14. Zámbó Katalin: A FRONTEX SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE, in: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet, Pécs: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2009