



Az Európai Unió tagállamainak schengeni térséghez való viszonya

Sui generis szabályok a határforgalom-ellenőrzésben

Relations between the Member States of the European Union and the Schengen Area

Sui generis rules in border control

Herczeg Mónika

osztályvezető, rendőr alezredes
Belügyminisztérium,
Európai Együttműködési Főosztály,
Rendőri Együttműködés és Határigazgatási Osztály
monika.herczeg@bm.gov.hu



Magyar Tudományos Társaság



Absztrakt

Cél: A cikk célja, hogy megvizsgálja az Európai Unió tagállamainak és különleges státusszal rendelkező területeinek schengeni térséghez való viszonyát. A tanulmány általánosságban elemzi az Európai Unióval kötött tagállami szerződések és jegyzőkönyvek tartalmát. A különleges státusszal rendelkező területek közül elsősorban a legkülső régiók, valamint a tengerentúli országok és területek helyzetére koncentrálva vizsgálja a határforgalom-ellenőrzést érintő jogokat és kötelezettségeket.

Módszertan: Dokumentum- és tartalomelemzés.

Megállapítások: Az európai országok közötti együttműködés fejlődésével létrejött Európai Unió egy egyedülálló társulást eredményezett a kooperációban részt vevő tagállamok között. A kezdeti gazdasági együttműködés mellett azonban fokozatosan felmerült az igény az integráció más területeken történő elmélyítésére is. Az egyik ilyen a belső határellenőrzés nélküli térség kialakítása volt, amelyet létrejötté óta az Európai Unió egyik legnagyobb vívmányaként tartanak számon. Az európai uniós tagság azonban nem feltétlenül jár együtt a belső határokon a határellenőrzés automatikus megszüntetésével. A publikáció ezért elsősorban a tagállamok és a legkülső régiók, valamint a tengerentúli országokra és területekre vonatkozó szabályokat kutatja.

Érték: A tanulmányban feltárt összefüggések hazai szinten ilyen mélységig korábban még nem kerültek bemutatásra, ezért a dolgozat hiánypótlónak tekinthető. Bár a publikációnak nem célja a legkülső régiókban és a tengerentúli országokban és területeken folytatott határellenőrzés gyakorlati szintű bemutatása, ugyanakkor olyan kiinduló dokumentumot jelent, amely lehetővé teszi a terület további kutatását és a témával kapcsolatos kiegészítő tanulmányok kidolgozását.

Kulcsszavak: schengeni térség, határellenőrzés, legkülső régiók, tengerentúli országok és területek

Abstract

Aim: The purpose of this article is to examine the relationship of the Member States of the European Union and their special status territories with the Schengen area. It analyses the content of the treaties and protocols concluded by the Member States with the European Union in general. Among the territories with special status, it examines the rights and obligations of border checks, focusing on the situation of the outermost regions and the overseas countries and territories.

Methodology: document and content analysis.

Findings: The European Union, which was created through the development of cooperation between European countries, has resulted in a unique association between the Member States involved in this cooperation. In addition to initial economic cooperation, there was a need to deepen integration in other areas. One of these was the creation of an area without internal border controls, which has been considered one of the European Union's greatest achievements since its creation. However, membership of the European Union does not necessarily mean the automatic abolition of internal border controls. This publication therefore focuses on the rules applicable to the Member States and the outermost regions and overseas countries and territories.

Value: The correlations explored in the study have not been presented in such depth at the domestic level before, so the paper can be considered as a missing piece. Although the publication does not aim to present border control in the outermost regions and overseas countries and territories at a practical level, it can serve as a starting point for further research and complementary studies in this field.

Keywords: Schengen Area, border control, outermost region, overseas countries and territories

Bevezetés

Az európai országok közötti együttműködés fejlődésében az Európai Szén- és Acélközösség¹ létrejötte, az 1957. március 25-én aláírt Római Szerződések², végül pedig a Lisszaboni Szerződéssel³ létrehozott Európai Unió (a továbbiakban: EU) egy egyedülálló társulást eredményezett az együttműködésben részt vevő tagállamok között. A kezdeti gazdasági együttműködés mellett azonban fokozatosan felmerült az igény az integráció más területeken történő elmélyítésére is. Az egyik ilyen a belső határellenőrzés nélküli térség kialakítása volt, amelyet az EU egyik legnagyobb vívmányaként tartanak számon. A határokon végrehajtott határellenőrzés fokozatos megszüntetése, ezáltal a személyek szabad mozgásának gondolata már az 1980-as években megfogalmazódott. Először Németország és Franciaország állapodott meg abban, hogy a két ország között fokozatosan megszünteti a határellenőrzést. Az 1984-ben megkötött Saarbrückeni Egyezményhez hamarosan további országok is csatlakoztak, amelynek eredményeként 1985. június 14-én megszületett a Schengeni Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) ([URL1](#)). Tekintettel arra, hogy az Európai Közösség akkori tíz tagállama közül csak öt tagállam tudott konszenzusra jutni a határellenőrzés megszüntetésének kérdésben, a schengeni térséget az Európai Közösségtől elkülönítve hozták létre.

A Megállapodás aláírói kötelezettséget vállaltak arra, hogy fokozatosan megszüntetik az országaik belső határain gyakorolt ellenőrzéseket, biztosítva ezzel a területükön a saját, valamint más Európai Gazdasági Közösséghez tartozó és az azon kívüli országok valamennyi állampolgárára vonatkozó szabad mozgást. A Megállapodás gyakorlati megvalósítására dolgozták ki a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló egyezményt ([URL2](#)) (a továbbiakban: SVE). Az SVE 1995. március 26-i hatályba lépése amellet, hogy megszüntette a belső határokon folytatott határellenőrzéseket, közös vízumpolitikát hozott létre az aláíró országok között. A megállapodások és az azok alapján elfogadott szabályok teljesen elkülönültek az Európai Közösség struktúráitól. Közös szabályokat írt elő a külső határok ellenőrzésére, harmonizálta a beléptetési feltételeket és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokat érintő szabályokat, valamint

1 Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormányai 1951. április 18-án Párizsban írták alá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést, amely 1952. július 23-án lépett hatályba.

2 Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország kormányai 1957. március 25-én Rómában írták alá az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó úgynevezett Római Szerződéseket, amelyek 1958. január 1-jén léptek hatályba.

3 A Lisszaboni Szerződést – teljes nevén „Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról” 2007 – december 13-án írták alá Lisszabonban, és 2009. december 1-jén lépett hatályba.

fokozott rendőrségi és igazságügyi együttműködést irányozott elő. A kitűzött cél informatikai rendszerrel való támogatására pedig szorgalmazta a Schengeni Információs Rendszer (a továbbiakban: SIS) létrehozását.

Ahogy egyre több uniós tagállam írta alá a Megállapodást, konszenzus született arról, hogy azt az EU eljárásaiba is be kell vonni. A Megállapodást és az ahhoz kapcsolódó SVE-t az Amszterdami Szerződés⁴ 1999-ben történt hatályba lépése emelte be az európai uniós jog fősodorvonalába. Az Amszterdami Szerződés 2. cikk 15. pontja „*Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb politikák*” elnevezéssel egy új címet illesztett be az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe, a schengeni joganyag (Schengen Acquis) további elemeit pedig a szerződés mellékletéhez csatolt jegyzőkönyvbe építette, amely ezáltal az EU jogi és intézményi keretrendszerének részévé vált (Horváth, 2011).

A belső határellenőrzés nélküli, úgynevezett schengeni térséget jelenleg 26 ország alkotja, amelyből 22 európai uniós tagállam⁵, négy pedig társult ország.⁶ Az egyes országok és a hozzájuk tartozó területek schengeni térséghez való viszonyát a különböző uniós jogi aktusok és szerződések határozzák meg.

Az EU tagállamainak schengeni térséghez való viszonya

Az EU tagállamai közül teljes jogú schengeni tagsággal rendelkezik Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország és Svédország. Ezen országok mindegyike teljeskörűen alkalmazza a schengeni vívmányok összességét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az előbb felsorolt országok a közös határszakaszaikon nem végeznek határellenőrzéseket, ugyanakkor a külső határaikon, azaz egy schengeni állam és egy nem schengeni állam közötti határszakaszon egyértelműen meghatározott kritériumokon alapuló, harmonizált ellenőrzéseket hajtanak végre.

Az Amszterdami Szerződés aláírói közül néhány tagállam viszont fenntartotta magának a jogot arra, hogy eldöntse részt vesz-e a schengeni együttműködésben.

4 Az Amszterdami Szerződést 1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jén május 1-jénlépett hatályba. Jelentős változásokat hozott a közös kül- és biztonságpolitika valamint a bel- és igazságügy területén.

5 Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

6 Izland, Norvégia, Svájc, Liechtenstein.

Az akkori EU-tagállamok közül Dánia, az Egyesült Királyság és Írország élt ezzel a lehetőséggel. A schengeni vívmányokhoz való viszonyukat az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) (URL3), valamint az azokhoz csatolt jegyzőkönyvek rendezik.

A schengeni vívmányok tekintetében az EUMSz és a jegyzőkönyvek különleges státuszt biztosítanak Dániának. A Dánia helyzetéről szóló 22. jegyzőkönyv (URL4) kimondja, hogy az EUMSz V. cím alatt a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó rendelkezések Dániára nem kötelezőek és nem alkalmazhatók. A jegyzőkönyv ugyanakkor nem zárja ki annak lehetőségét, hogy Dánia a nemzeti jogában végrehajtsa a schengeni vívmányok továbbfejlesztésére irányuló javaslaton vagy kezdeményezésen alapuló tanácsi intézkedéseket. Ilyen esetben az intézkedés nemzetközi jogi kötelezettséget hoz létre Dánia és az intézkedéssel kötelezett tagállamok között. Ezt a lehetőséget kihasználva Dánia 2001. március 25-én csatlakozott a schengeni térséghez, azóta teljeskörűen alkalmazza a schengeni vívmányokat, amely egyben a schengeni tagállamokkal közös belső határszakaszokon a határellenőrzés megszüntetését is jelentette.

Az Egyesült Királyság és Írország a közös történelmi múltjukra tekintettel már 1923-ban létrehoztak egy közös utazási övezetet, amely már akkor határellenőrzés nélkül biztosította a két ország között a határok szabad átjárhatóságát. Az EUSz, valamint az EUMSz 20. jegyzőkönyv is elfogadta a két ország között korábban létrejött közös utazási területet. A jegyzőkönyv 2. cikke egyben lehetőséget biztosít arra, hogy egymás területei között a személyek mozgására közös szabályokat alakítsanak ki (URL5).

Mivel az Amszterdami Szerződés schengeni vívmányok integrálásával kapcsolatos tárgyalásai során az Egyesült Királyság nem akart csatlakozni a schengeni térséghez, Írország pedig meg kívánta őrizni az Egyesült Királysággal és a társult szigetekkel közös utazási övezetét, mindkét tagállam úgy döntött, hogy nem vesz részt az új együttműködésben. Az EUMSz Szerződéshez csatolt 19. jegyzőkönyv 4. bekezdése azonban mindkét ország esetében fenntartotta annak lehetőségét, hogy bármikor kérhessék a schengeni vívmányok egészében vagy egyes részeiben való részvételüket. Az ilyen kérelemről az Európa Tanács (továbbiakban: Tanács) a schengeni tagállamok és az érintett államok képviselőinek egyhangú szavazatával határoz.

Írország e kivételes szabályt kihasználva, az EUMSz-hez csatolt 19–20. és 21. jegyzőkönyvek által rögzítetteknek megfelelően, a schengeni vívmányok közül csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseiben fejezte ki részvételi szándékát. Az önkéntes

kivülmaradás lehetőségével élve így az ország nem képezi részét a belső határok nélküli térségnek, továbbra is önálló határellenőrzési rendszert tart fenn. A határellenőrzés szempontjából ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Írországba történő be- illetve kiutazáskor a személyek ellenőrzése az ír nemzeti jogszabályokban előírtak szerint történik. Mindez fordított esetben is igaz, vagyis az Írországból a schengeni tagállamok területére érkező, valamint a schengeni tagállamok területéről Írországba távozó személyeket a schengeni szabályoknak megfelelő határforgalom-ellenőrzési eljárás alá kell vonni, azaz Írország és a schengeni tagállamok között a határok szabadon nem átjárhatók. Ugyanakkor a rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében Írország 2021. március 15-én teljes hozzáférést kapott a SIS-hez, miután az EU Tanácsa 2020. december 10-én jóváhagyta az ír kormány csatlakozási kérelmét a rendszerhez.

Az Egyesült Királyság egészen az EU-ból való kilépéséig, valamint az azt követő 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak végéig⁷ – Írországhoz hasonlóan –, szintén csak a schengeni vívmányok egy részében vett részt, nem volt tagja a belső határok nélküli térségnek.

A schengeni joganyag uniós jogi keretek közé emelése egyúttal azt is jelentette, hogy az EU-hoz újonnan csatlakozni kívánó országoknak kötelező ezen joganyag átvétele és alkalmazása. Az EU tagság azonban nem azonnal jár együtt a belső határokon a határellenőrzés automatikus megszüntetésével. Az EU-ba felvételt nyert tagállamoknak a schengeni térséghez való csatlakozásuk előtt be kell bizonyítaniuk, hogy képesek alkalmazni a schengeni szabályok összességét. Egyfelől tanúbizonytságot kell tenniük arról, hogy a belső határok nélküli térség biztonsága érdekében képesek megfelelően ellenőrizni a hozzájuk tartozó külső határszakaszokat, ide értve a szárazföldi, tengeri és légi határok ellenőrzését, és felelősséget vállalni a rövidtávú tartózkodásra jogosító egységes vízumok kiállítása iránt. Másrészt a belső határellenőrzések megszüntetését követően kellően felkészültek arra, hogy hatékonyan együttműködjenek a többi schengeni állammal a biztonság magas szintjének fenntartásában, ide értve a rendőrségi együttműködésre és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok betartását. Harmadrészt pedig megteremtették a SIS-hez és a Vízuminformációs Rendszerhez (VIS) szükséges csatlakozási feltételeket, és készek is ezeket használni (Balla, 2018).

A teljes schengeni tagság elérésének jogi feltétele, hogy a Tanács egyhangú döntést hozzon az új tagállam csatlakozásáról, és az e döntésről készült határozatában

7 Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az EU-ból, ugyanakkor az EU és az Egyesült Királyság között megkötött megállapodás értelmében egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak került meghatározásra, amely időtartama alatt az Egyesült Királyságban továbbra is az uniós jogot kellett alkalmazni, illetve addig az időpontig az uniós jogban a tagállamok körébe az Egyesült Királyságot is bele kell érteni.

meghatározza a belső határokon való ellenőrzések megszüntetésének időpontját. Ezt a döntést egy értékelési folyamat előzi meg, amely során a schengeni vívmányok valamennyi területére kiterjedően értékeli az adott tagállam külső határok, vízümpolitika, SIS, adatvédelem, valamint a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén hozott intézkedéseit, azok alkalmazásának hatékonyságát és eredményességét.

Az EU tagállamai közül jelenleg Bulgária, Románia és Horvátország nem rendelkezik még teljes jogú schengeni tagsággal. Mindhárom ország esetében a csatlakozás feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmányok ([URL6](#); [URL7](#)) írják elő, hogy a csatlakozás időpontja előtt elfogadott schengeni vívmányok rendelkezései és az azokon alapuló vagy azzal összefüggő jogi aktusok a csatlakozás időpontjától kezdődően kötelezők. Az okmányok ugyanakkor azt is kimondják, hogy a fent felsorolt rendelkezéseket és jogi aktusokat csak akkor kell az említett államokban alkalmazni, ha a Tanács határozatban megállapította, hogy az alkalmazandó schengeni értékelési eljárásokkal összhangban az adott állam teljesíti az érintett vívmányok valamennyi részének alkalmazásához szükséges feltételeket. Az átmeneti időszakig, vagyis a Tanács határozatának megszületéséig a schengeni vívmányok összességét a belső határokon való ellenőrzés megszüntetése, valamint a vízumokra vonatkozó jogszabályok kivételével alkalmazniuk kell. A három ország fent említett szempontok szerinti schengeni értékelése már lezárult, jelenleg a Tanács arra vonatkozó határozatát várják, amely megállapítja a belső határok megnyitására kijelölt időpontot. A tanácsi határozat elfogadásáig, illetve az abban megjelölt időpontig e tagállamoknak a területükre érkező vagy onnan távozó személyek ellenőrzését a schengeni vívmányokkal összhangban, a határforgalom-ellenőrzésre vonatkozó schengeni szabályok teljes körű figyelembevételével kell végrehajtsák. Ugyanakkor az ezekből az országokból a schengeni térségbe érkező vagy onnan távozó személyek ellenőrzésekor a külső határok átlépésére vonatkozó szabályok szerint kell eljárni.

Az EU-s tagállamok közül Ciprus helyzete szintén különleges. Noha Ciprus EU-hoz való csatlakozásával kötelezettséget vállalt a schengeni joganyag alkalmazására is, annak teljes körű végrehajtása a ciprusi sziget területi vitája miatt elmaradt. A korábbi brit fennhatóságtól való függetlenné válásakor a görög és török nemzetiségű lakosok körében jelentős feszültségek keletkeztek. Ezek feloldására, valamint az összetűzések kezelését célzó nemzetközi tárgyalások eredményeként 1963 végén létrehozták az úgynevezett „zöld vonalat”, amely a görögök lakta területet választja el a törökök lakta területektől, amely végső soron így kettéosztotta az országot. Az így létrejött északi területeken 1975-ben a ciprusi törökök egyoldalúan, a mai napig fennálló saját, önálló közigazgatást

alakítottak ki Észak-Ciprusi Szövetségi Állam néven, majd 1983. november 13-án, kikiáltva függetlenségüket, megalakították az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot, amelyet jelenleg csak Törökország ismer el önálló államként. A sziget újbóli egyesítésére az elmúlt időszakban több kísérlet is történt, de ezek mindaddig nem jártak sikerrel ([URL8](#)).

A Ciprusi Köztársaság 2004. május 1-jén így mint megosztott sziget csatlakozott az EU-hoz. Bár a csatlakozással jogilag a sziget teljes egészében az EU részévé vált, de annak megosztottságára tekintettel a sziget északi részére az EU különleges jogi rendelkezéseket állapított meg. A csatlakozási szerződéshez csatolt 10. jegyzőkönyv ([URL9](#)) 1. cikke (1) bekezdésének megfelelően a közösségi vívmányok csatlakozást követő alkalmazása a Ciprusi Köztársaság azon területein, ahol a Ciprusi Köztársaság kormánya nem gyakorol tényleges ellenőrzést, felfüggesztésre került. Ez a gyakorlatban a sziget azon északi területére vonatkozik, ahol 1983-ban létrejött az Észak-Ciprusi Török Köztársaság.

A Schengeni Acquis ciprusi területeken való érvényesülését illetően a Ciprusi Köztársaság azokat mint uniós tagállam – a SIS és a belső határokon való ellenőrzések megszüntetését kivéve – teljeskörűen alkalmazza, így ezen kérdésekben a Tanácsban is szavazati joga van. Ezzel szemben az SVE rendelkezései az Észak-ciprusi Török Köztársaság területére nem érvényesek, ugyanakkor annak felfüggesztése nem érinti az északi részen élő azon ciprusi törökök jogait, akik egyben a Ciprusi Köztársaság állampolgárai ([URL10](#)).

Az EU tagállamainak különleges státusszal rendelkező területei

Az EU területe közel sem korlátozódik a földrajzi értelemben vett kontinensre. Van ugyanis jó néhány olyan, nem az európai kontinenshez tartozó tengeren túli terület is, amelyek szintén az uniós jogrend szerint működnek. A területek jogállása azonban közel sem egységes. Az ilyen területek egy része valamilyen nemzetközi jog vagy az uniós alapszerződésben rögzített társulás alapján tartoznak az EU-hoz, más területek viszont valamelyik európai állam gyarmati múltjából adódóan alkotnak az EU-val közös közigazgatási egységet. Ez a helyzet fordítva is igaz, mivel a tagállamoknak vannak olyan területei is, amelyek annak ellenére, hogy földrajzilag Európában található, mégsem képezik az EU részét.

Az ilyen területek státuszáról a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EK Sz) Hatodik rész, Általános és záró rendelkezések 299. cikkében előírt különleges szabályok, azt követően pedig az EUM Sz 349. és 355. cikkei ([URL3](#)) állapítottak meg különleges rendelkezéseket, amelynek további részleteit az egyes tagállamok

csatlakozási szerződéséhez csatolt jegyzőkönyvek tartalmazzák.

Az EU tagállamainak 32 olyan területe van, amelyek különleges kapcsolatban állnak az EU-val. Az ilyen területeket az alábbi három különböző kategóriába sorolhatjuk:

- legkülső régiók;
- tengerentúli országok és területek;
- speciális tagállami területek.

A fent említett kategóriák közül a tanulmány csak a legkülső régiók, valamint a tengerentúli országok és területek schengeni térséghez való viszonyát vizsgálja.

A legkülső régiók azok a területek, amelyek az EU egyik tagállamának részei, de jelentős távolságra vannak az európai kontinensről. E helyzetükből adódóan, bár az EU és az egységes piac szerves részét képezik, de sajátos földrajzi elhelyezkedésük és az ahhoz kapcsolódó nehézségek miatt az uniós politikákat speciális helyzetükhöz kellett igazítani. Ennek okán bizonyos területek mentesülnek az EU általános áfaszabályai alól, és a schengeni vívmányokat sem alkalmazzák ([URL11](#)).

Jelenleg kilenc legkülső régió létezik, amelyek közül

- öt francia tengerentúli megye – Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Francia Guyana és Réunion;
- egy francia tengerentúli közösség – Saint-Martin;
- két portugál autonóm régió – Madeira és az Azori-szigetek;
- egy spanyol autonóm közösség – a Kanári-szigetek.

Francia Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte és Réunion tengerentúli megyeként, míg Saint-Martin tengerentúli közösségként tartozik Franciaországhoz. Mint ilyen területek a francia jog hatálya alá tartoznak, így a Francia Köztársaság szerves részeként területük egyben az EU területe. Ennek megfelelően az ott élőket mint uniós polgárokat, megilleti a szabad mozgás joga. Ezzel szemben az SVE 138. cikke ([URL2](#)) ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az SVE csak a Francia Köztársaság európai területére érvényes. Ezt erősíti meg a schengeni térség külső és belső határainak igazgatásáról szóló Schengeni határellenőrzési kódex ([URL12](#)) 37. preambulumbekzdése is. Az európai parlamenti és tanácsi rendelet világossá teszi, hogy az EUMSz 355. cikkétől eltérően a rendelet Franciaországnak csak az európai területeire alkalmazható. E kivételes szabályok miatt az előbb említett területek nem részei a schengeni térségnek, így azokon a schengeni vívmányok sem érvényesülnek. A határellenőrzés gyakorlati végrehajtásában mindez azt eredményezi, hogy bár a felsorolt tengerentúli területekre az uniós jogból fakadóan a szabad mozgás uniós jogát élvező

személyek vízummentesen utazhatnak be, de a területekre csak a hivatalos határátkelőhelyeknél és azok hivatalos nyitvatartási ideje alatt lehet be- illetve kilépni. Emellett a határokat átlépő személyeket, valamint a birtokukban lévő szállítóeszközöket és tárgyakat a területen érvényes nemzeti jogszabályok szerint kell ellenőrizni.

Az Atlanti-óceán szigetei közül az Azori-szigetek és Madeira olyan portugál autonóm területek, amelyekre a francia területekhez hasonló, az uniós jog alkalmazásától eltérő szabályok érvényesek. Ilyen eltérő szabályok vonatkoznak például az adózásra vagy a halászatra. Mivel mindkettő a Portugál Köztársaság szerves része, így az ott élő polgárokat is megilleti a szabad mozgás joga. Emellett Portugália 1995. március 26-i schengeni térséghez való csatlakozási szerződése alapján ([URL13](#)) a szigetekre történő beutazás és tartózkodás a Portugáliába történő beutazással azonos feltételek szerint történik, vagyis mindkét sziget a schengeni térség része. A schengeni térségből e területekre látogatók esetében a határok átlépésekor nincs ellenőrzés, ugyanakkor az ott tartózkodáshoz szükség van személyazonosságot igazoló okmányokra.

Az afrikai partoknál található Kanári-szigetek Spanyolországhoz tartoznak. Spanyolország Portugáliával egyidejűleg csatlakozott ([URL14](#)) a schengeni térséghez. A spanyol jog értelmében bár a Kanári-szigetek is autonóm közösségeket alkotnak, de közigazgatási szempontból a szigetek és a szárazföldi területek között nincsen eltérés, a szigetek is a schengeni térség részei. Ebből következik, hogy a beutazás a spanyolországi beutazási szabályokkal megegyező. Az ide látogató uniós polgárokat megilleti a személyek szabad mozgásának joga, és a szigetekre történő belépés során sem kell határellenőrzésen átesniük. Ugyanakkor személyazonosságukat az ott tartózkodás alatt nekik is megfelelő okmányokkal kell igazolni.

A tengerentúli országok és területek azok a területek, amelyek különleges kapcsolatban állnak az EU egyik tagállamával. A Római Szerződés 1957. márciusi aláírásakor 15 ilyen területet nevesítettek. A listát azóta többször felülvizsgálták. Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilepését követően 2020. február 1-jétől az EU-nak jelenleg 13 olyan tengeren túli országa és területe van, amely alkotmányos szempontból három különböző uniós tagállamhoz kapcsolódik. Ezek közül

- öt tartozik Franciaországhoz – Francia Polinézia, Új-Kaledónia, Wallis és Fortuna, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre és Miquelon, Francia déli és antarktiszi területek;
- egy Dániához – Grönland;
- és hat a Holland Királysághoz – Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten.

A tengeren túli országok és területek (a továbbiakban: TOT-ok) széles körű autonómiával rendelkeznek, az EU és e területek közötti kapcsolatot az EUMSZ Negyedik Rész 198. cikke szabályozza, amely lehetőséget ad arra, hogy a Dániával, Franciaországgal, Hollandiával különleges kapcsolatban álló Európán kívüli országok és területek és az EU között egyfajta társulás jöjjön létre. Ennek megfelelően a Tanács minden pénzügyi ciklus elején egyhangúlag külön, úgynevezett „tengerentúli társulási határozatot” fogad el, amely meghatározza a társulásra alkalmazandó szabályokat és eljárásokat ([URL15](#)). Az együttműködés elsősorban gazdasági érdekekhez kapcsolódik, amelynek célja, hogy javítsa a TOT-ok és az EU közötti gazdasági fejlődést és együttműködést. Ezek az országok és területek nem részei az EU területének, közvetlenül nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, így nem vonatkoznak rájuk a schengeni vívmányok sem.

A Franciaországhoz tartozó tengerentúli területek közül a déli és antarktiszi földek lakatlan területek, a többi TOT-hoz tartozó kollektívákra és területekre a legkülső régiókkal hasonló szabályozás érvényes. A területek lakosai francia állampolgárok, kivéve Új-Kaledóniát, amely a francia állampolgárság mellett saját állampolgárságot is létrehozott. A területek EU-val, valamint a schengeni térséggel való kapcsolata a Francia Köztársasággal való alkotmányos rendelkezéseken alapulnak. Ennek megfelelően a területek képezik az EU részét és nem részei a schengeni térségnek sem. Az uniós polgároknak és a schengeni térségből ide érkező látogatóknak a nemzeti jogszabályokban előírt határellenőrzésen kell átesniük.

A Karib-tengeren található, Holland Királysághoz tartozó hat terület közül három (Bonaire, Sint Eustatius és Saba) Hollandia sajátos települése. A másik három (Aruba, Curaçao és Sint Maarten) autonóm ország a Holland Királyságon belül. A szigetek lakói holland állampolgárságuk miatt uniós polgárok, ugyanakkor valamennyi sziget megőrizte a TOT-okra vonatkozó státusát, így nem részei az EU-nak sem. A hat területre vonatkozó belépést külön rendelkezések szabályozzák, önálló vízumrendszerrel rendelkeznek. Ezt erősíti meg az SVE 138. cikke ([URL2](#)) is, amely szerint annak rendelkezései csak a Holland Királyság európai területére vonatkoznak. Ennek megfelelően mind az EU-ból, mind a schengeni térségből utazóknak teljes körű határellenőrzésen kell átesniük, ennek megfelelően a schengeni vívmányok csak a Holland Királyság európai területére érvényesek.

Grönland földrajzilag Észak-Amerikához tartozik, de politikailag a Dán Királyság fennhatósága alatt áll. Ebből következően Dánia Európai Közösséghez való 1973-as csatlakozásakor ugyancsak része volt a közösségnek, de az egyre nagyobb autonómia bevezetése, majd a közösségben való maradási érintő 1982-es népszavazás eredményeképpen 1985-ben kivált a közösségből. A kilépés fő

oka elsősorban a közös halászatból eredő nézeteltérések, valamint a grönlandi vizek feletti ellenőrzés, így a halászati jog visszaszerzése volt. Az EU és Grönland kapcsolatát Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozási szerződése (URL16), valamint a dán csatlakozási szerződéshez kapcsolt 4. jegyzőkönyv rendezi. Ennek megfelelően Grönland dán területei nem részei az EU-nak és a schengeni térségnek sem, így területére a Dánia által kiállított schengeni vízumok sem érvényesek. Ettől függetlenül a TOT-okra jellemzően a szigeten élők uniós polgárok. A területre történő további beutazási szabályokat illetően a schengeni együttműködéshez kötött dán csatlakozási megállapodás rendelkezése (URL17) szerint, mivel a sziget az Északi Útlevel Unió részét képezi, a schengeni térségből ideutazókat nem kell ellenőrizni a határok átlépésekor. Az EU tagállamok, valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) országaiból érkezők az útlevel mellett személyi igazolványt használva is utazhatnak, a dán, finn, norvég, svéd és izlandi állampolgárok esetében a beutazáskor az Északi Útlevel Unióról szóló megállapodás⁸ (Fejes et al., 2007) alapján más személyi okmányok (például vezetői engedély) is felhasználhatók (URL17).

Összegzés

A tanulmányban végzett elemzés világossá teszi, hogy az EU tagállamai és a hozzájuk tartozó területek belső határellenőrzés nélküli térséghez való viszonyát elsősorban az EUMSZ, valamint az azokhoz csatolt jegyzőkönyvek, továbbá a Megállapodás, az SVE, és a tagállamok csatlakozásáról szóló megállapodások rögzítik.

Az analízis rávilágít arra, hogy az EU-tagállamok és az azokhoz tartozó területek schengeni térséghez való viszonyának eltérő státuszát egyrészt az egyes területek történelmi múltja és geopolitikai elhelyezkedése, másrészt az eltérő gazdasági érdekek, harmadrészt pedig az uniós jog változása eredményezte.

Míg a Megállapodást megelőző időszakban az EU-tagállamok dönthettek arról, hogy az előbb említett történelmi, geopolitikai szempontokat figyelembe véve részt kívának-e venni az SVE végrehajtásában, addig a schengeni joganyag uniós jogi keretek közé emelő Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EU-hoz újonnan csatlakozni kívánó országok számára kötelezővé vált e joganyag átvétele és alkalmazása.

8 Svédország, Dánia, Finnország és Norvégia között, a belső északi határokon az útlevelvizsgálat eltörléséről szóló megállapodáshoz Izland 1965. szeptember 24-én, a Feröer-szigetek 1961. január 1-jén csatlakozott.

A belső határellenőrzés nélküli térség fenntartásához a Megállapodás, az SVE, valamint az egyes tagállamokra vonatkozó csatlakozási szerződések mellett a térség létrejötte óta számos olyan jogi normát is elfogadtak, amely további szabályokat és kötelezettségeket állapít meg a külső- és a belső határokat átlépő személyek, valamint a határellenőrzést végző tagállami hatóságok számára. Ezek schengeni térségre gyakorolt hatásának vizsgálata azonban már egy követhető tanulmány témája lehet.

Felhasznált irodalom

- Adaoglu, H. S. (2009). "Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law" *Uluslararası İlişkiler*, 6(23) 127–148.
- Balla J. (2018). Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, 11(1), 287–306.
- Fejes Zs., Sallai J., Soós E. & Tóth J. (Szerk.), Vájlok L. (2007). Schengene hangolva. *Európai Műhelytanulmányok* 113. Külügyminisztérium.
- Horváth Z. (2011). *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft.
- Sallai, J. (2012). A schengeni integráció negyedszázada és jövője. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *A rendészettudomány határkövei* (pp. 247–256). Magyar Hadtudományi Társaság.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2801%29>
- URL2: *Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=celex:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=celex:42000A0922(02))
- URL3: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>

- URL4: *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. PROTOCOLS Protocol (No 22) on the position of Denmark.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>
- URL5: *Note on Common Travel Area.* <https://brexitlegal.ie/note-on-common-travel-area/>
- URL6: *A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2005.157.01.0203.01.HUN&-toc=OJ%3AL%3A2005%3A157%3AFULL
- URL7: *Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés kiigazításáról.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2012.112.01.0006.01.HUN#L_2012112HU.01002101
- URL8: *Thomas De WAAL: Uncertain Ground, Cyprus: In Europe, In limbo.* *Carnegie Endowment for International Peace.* <https://carnegieeurope.eu/2018/12/03/cyprus-in-europe-in-limbo-pub-77844>
- URL9: *A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány.* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4d35af2-4b09-452c-aaa4-716f00027ad3/language-hu>
- URL10: *Adaoglu, Hacer Soykan, "Special Territories in European Union and North Cyprus: A Sui Generis Relationship Under Community Law".* <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/540016>
- URL11: *Az Európai Unió legkülső régiói.* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/100/a-legkulso-regiok>
- URL12: *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32016R0399>
- URL13: *Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2805%29>
- URL14: *Agreement on the Accession of the Kingdom of Spain to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2804%29>

URL15: *Az Európai Bizottság honlapja – Nemzetközi partnerségek.* https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories_en

URL16: *Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11972B%2FTXT>

URL17: *Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2808%29>

Alkalmazott jogszabályok

A Bolgár Köztársaság és Románia csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány. HL L 157., 2005. június 21.

A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány. HL 236., 2003. szeptember 23.

Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.9.2000.

Agreement on the Accession of the Kingdom of Denmark to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at the common borders signed at Schengen on 19 June 1990. OJ L 239, 22.9.2000.

Agreement on the Accession of the Kingdom of Spain to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. OJ L 239, 22.9.2000.

Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. OJ L 239, 22.9.2000.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PROTOCOLS Protocol (No 22) on the position of Denmark. OJ C 326, 26.10.2012.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences OJ C 202, 7.6.2016.

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.9.2000.

Documents concerning the accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. HL L 73., 1972.3.27.

Okmány a Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Unió működéséről szóló szerződés és az Európai Atomenergia-közöséget létrehozó szerződés kiigazításáról. HL L 112., 2012. április 24.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Herczeg M. (2022). Az Európai Unió tagállamainak schengeni térséghez való viszonya. *Belügyi Szemle*, 70(7), 1491–1506. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.8>