



Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé?

Schengen Strategy – Towards a stronger and more resilient Schengen area?

Zsákai Lénárd

kiemelt főreferens, doktorandusz, rendőr főhadnagy
Belügyminisztérium,
Európai Együttműködési Főosztály
lenard.zsakai@bm.gov.hu



Absztrakt

Cél: A cikk célja a 2021. június 2-án az Európai Bizottság által közzétett, úgynevezett Schengen Stratégia tartalma fontosabb szegmenseinek, meghatározó célkitűzéseinek bemutatása és vizsgálata, esetenként összekapcsolódva, kiegészítve más, érintett szabályozók és dokumentumok megemlítésével. Az európai stratégiai dokumentum kulcsfontosságú lehet a jövőbeni magyar határigazgatási tevékenységek szempontjából, ennek okán fontos és aktuális annak elsőként történő tudományos feldolgoása.

Módszertan: Dokumentum- és tartalomelemzés, statisztikai források vizsgálata.

Megállapítások: A cikk tárgyát képező Schengen Stratégiában számos jogalkotási javaslat (például rendeletmódosítás, új rendelettervezet) megjelenik, mely az EU-s tagság révén természetesen közvetlenül érinteni fogja Magyarországot is. Erre mind döntéshozói, mind végrehajtói szinten a lehető legmegfelelőbbben fel kell készülni. A feltárt célkitűzések jövőbeni végrehajtása mindemellett számos diplomáciai, logisztikai és humán erőforrás-menedzsmenthez kötődő feladattal jár, amelyre ajánlott a kellően tudatos felkészülés. A schengeni értékelési rendszer átalakulásával pedig a schengeni értékelések gyakorlata is átalakul, mely szintén teljesen új megközelítést igényel az érintett szervek és hatóságok részéről.

Érték: A tanulmány alapjául szolgáló dokumentum korábban nem került hazai szinten bemutatásra, ezért hiánypótlónak tekinthető, aktualitása megkérdőjelezhetetlen, hiszen az abban foglalt célok végrehajtása az elkövetkezendő évek

során fog bekövetkezni. Emellett hasznos tájékoztatásul és jelzésül tud szolgálni a fontos hazai, elsősorban rendészeti hatóságok és rendészettudományi szereplők részére.

Kulcsszavak: Schengen, schengeni térség, Schengen Stratégia, határigazgatás

Abstract

Aim: The aim of the article is to present and examine the main segments and key objectives of the content of the Schengen Strategy, published by the European Commission on 2 June 2021, occasionally linking and complementing it with other relevant regulations and documents. The European Strategy Paper could be a key document for future Hungarian border management activities. For this reason, it is important and timely to be the first to process it scientifically.

Methodology: Document and contents analysis, analysis of statistical sources.

Findings: The Schengen Strategy, which is the subject of this article, contains a number of legislative proposals (e.g. amendments to regulations, new draft regulations), which will directly affect Hungary in the future through its EU membership. It is necessary to prepare for this as well as possible, both at the decision-making and the implementation level. In addition, the future implementation of the identified objectives will entail a number of diplomatic, logistical and human resource management tasks, for which it is recommended that adequate preparation is made. The reform of the Schengen evaluation mechanism will also change the practice of Schengen evaluations, which will also require a completely new approach by the bodies and authorities concerned.

Value: The document on which the study is based has not been presented in the domestic arena before, so it can be considered as a niche document, its relevance is obvious, as the implementation of the objectives it contains will take place in the coming years. In addition, it can provide useful information and guidance to important domestic, mainly law enforcement authorities and academics.

Keywords: Schengen, Schengen area, Schengen strategy, border management

Bevezetés

2020. szeptember 23-án az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) közleménye¹ formájában megjelent a Migrációs és Menekültügyi Paktum (továbbiakban: Paktum), melynek célja egy átfogó megközelítés előmozdítása az európai térségben a migráció terén, égisze alá vonva valamennyi relevanciával bíró szakpolitikai területet azzal a célkitűzéssel, hogy a menekültügyi és migrációkezelő rendszer egységes, hatékony és hosszú távon fenntartható legyen. E célkitűzés azonban korántsem újkeletű, hiszen 1999-ben is jelent már meg tagállami elköteleződés egy közös európai menekültügyi rendszer kidolgozása mellett annak érdekében, hogy eredményesebben kezeljék az uniós országaiban felmerülő menekültügyi problémákat (Rezi, 2015).

A Paktum az „Egy jól működő schengeni térség” elnevezésű fejezetében elsőként említi egy új, a Bizottság által létrehozandó „schengeni fórumot a konkrét együttműködés ösztönzése érdekében” (URL1). A fórum konkrét létrehozására irányuló európai uniós intézményi, tagállami és egyéb harmadik (érdeelt) felek általi igény számos olyan összetevőnek köszönhető, melyek egyazon cél irányába mutatnak: meg kell reformálni a schengeni térség működését, hatékonyabbá kell tenni a térség működését ellenőrző és értékelő mechanizmust, határozottabb szakpolitikai együttműködést és összhangot kell teremteni a tagállamok között a schengeni követelményeknek való megfelelés érdekében. Az indukáló komponensek közé tartoznak (a teljesség igénye nélkül) a 2015-ben kirobbant európai migrációs válságkor mutatózó egységes koordináció hiánya és annak hatásai, a terrorizmus elleni küzdelem, a 2020 első felétől Európát is sújtó koronavírus válság, vagy a Bizottság azon jelentése², mely rávilágít, hogy a schengeni ellenőrzési és értékelési mechanizmus (Scheval) az elmúlt évek során nem egészen érte el a hozzá rendelt célokat, az ehhez kapcsolódó tagállami hiányosságok és merőben eltérő gyakorlatok valószínűsíthetően a schengeni szabályozók inkoherens végrehajtásából eredeztethetők.

A Paktumban rögzítettek szerint évente legalább egyszer kell Schengen Fórum keretében magas szintű ülést tartani, így a 2020. november végi „debütáló” értekezlet után 2021. május 17-én került megrendezésre a második Schengen Fórum, politikai vitaszínteret biztosítva az uniós belügyminisztereknek, intézményeknek és döntéshozóknak.

1 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról, 2020. szeptember 23.

2 A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoringmechanizmus működéséről, COM(2020) 779 final.

A Paktum a Schengen Fórum konkrét eredménytermékeként egy átfogó schengeni stratégia kidolgozását jelölte meg, amely stratégiai irányvonalakat határoz meg többek között a schengeni értékelési mechanizmus, a Schengeni Határellenőrzési Kódex fejlesztése és módosítása vonatkozásában, és a schengeni térség hatékony és a fenyegetéseknek az eddigieknél jóval ellenállóbb működésének megteremtése érdekében.

A jelen tanulmány tárgyát is képző Schengen Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) 2021. június 2-án jelent meg, a Paktumhoz hasonlóan szintén bizottsági közlemény formájában. A Stratégia önmaga tartalmi esszenciáját az alábbiak szerint fogalmazza meg:

„A stratégia számba veszi az ezen alapvető pillérek, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fenntartását célzó egyéb kulcsfontosságú intézkedések terén elért eredményeket, és további intézkedéseket javasol a belső határellenőrzések nélküli térség teljes körűen működőképessé és reziliensebbé tétele érdekében.” (URL2).

Tények, szükségesség, schengeni pillérek

Az Európai Unió és a schengeni térség biztonságának megteremtése a szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek alapvető létszükséglete (Balla, 2017). Tulajdonképpen ezen állítással összhangban áll a Stratégia bevezető része, mely a schengeni övezetet mint az európai integrációs folyamat egyik meghatározó és az uniós polgárok által leginkább nagyra értékelt elemét fogalmazza meg. A bevezetőben szó esik a 2015–2016-os migrációs válságról³, illetve a 2020 eleje óta sajnálatos módon napjaink „részét képező” koronavírus-járványról, amelyek mind hozzájárultak a schengeni övezet rendes működésének megingásához. A Stratégia világosan kifejezi, hogy az említett két válság világossá tette, hogy az 1995-ben kialakított schengeni együttműködési keret⁴ már nem garantálja maximálisan napjaink válságainak, biztonsági fenyegetettségeinek

3 Az EU-ban 2015 és 2016 során tapasztalt rekordméretű migrációs áramlások következtek be, melyek Magyarországot is jelentősen érintették, ennek hatásaként a Kormány különböző határvédelmi intézkedéseket és fizikai határzár felépítését rendelte el.

4 A luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság megállapodást írt alá a közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről. A megállapodást 1990. június 19-én kibővítették a Schengeni Végrehajtási Egyezményrel, amely meghatározta a megállapodás megvalósításának folyamatát. A schengeni megállapodást és a schengeni vívmányokat az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-jén hatályba lépett amszterdami szerződés emelte az EU keretébe. 2007. november 15-én az Európai Parlament jóváhagyta Magyarország és nyolc másik állam (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia, Szlovénia) csatlakozását a schengeni övezethez.

(például terrorveszély) kezelését és a változó körülményekre történő adekvát reagálást. Annak fényében, hogy a schengeni térség kialakulása legelső fázisában, több mint 36 évvel ezelőtt mindössze öt államnak⁵ a kölcsönös határelenőrzésre vonatkozó megszüntetése volt fókuszpontban, figyelemreméltó és elgondolkodtató a Stratégia által közölt számszaki kimutatás a schengeni térség helyzetéről:

- a térség 26 európai országot⁶ foglal magában;
- lakossága nagyjából 420 millió fő;
- 42 673 km tengeri és 7 721 km szárazföldi határ veszi körül;
- közel 1,7 millió olyan személy van az unióban, aki másik schengeni országban dolgozik, mint ahol lakik, és naponta mintegy 3,5 millióan lépik át a schengeni térségen belüli belső határokat;
- évente kb. 24 millió üzleti útra kerül sor a térségben;
- a térségben élő emberek évente több mint 1,25 milliárd alkalommal kelnek útra a schengeni térségen belül;
- a schengeni térség mintegy 150 millió lakosa – az EU lakosságának 30%-a – él határ menti régiókban;
- a határ menti régiók az EU területének 40%-át teszik ki.

A térség fenti adatokkal is igazolható drasztikus átalakulása (fejlődése, bővülése, új kihívásokkal való szembesülése stb.) véleményem szerint önmagában alátámasztja és szükségszerűvé teszi egy valódi stratégiaalapú szemlélet kidolgozását. E szemlélet kidolgozóinak és megvalósítóinak ráadásul nem is adott nemzetén avagy „vállalaton” belül érdekelt feleknek, hanem bizonyos transznacionális ügyekben (és a schengeni térség működtetése kifejezetten ilyen ügy) az európai uniós jogrendszer alapján szoros együttműködésre, közös célok megvalósítására kötelezett országoknak, intézményeknek, ügynökségeknek és egyéb együttműködő feleknek kell lenniük. Ez meglehetősen nagy kihívást képez, és a Stratégia ki is fejezi, hogy a schengeni térség előnyeinek fenntartásához uniós szintű közös, illetőleg az összes tagállam folyamatos erőfeszítése szükséges ([URL2](#)).

5 Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és az akkori Német Szövetségi Köztársaság.

6 Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svájc, Svédország, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia. Bulgária, Horvátország, Ciprus és Románia jogilag köteles csatlakozni a térséghez a jövőben; Írország továbbra is fenntartja a kivülmaradás lehetőségét, de részt vesz a schengeni vívmányoknak a Schengeni Információs Rendszerrel, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos részeiben.

A legfőbb schengeni pillérek, melyekre a stratégia is rávilágít, az alábbiak:

- hatékony külső határigazgatás;
- a belső határellenőrzések „hiányát” kompenzáló intézkedések (például közös vízumpolitika);
- hathatós irányítás (beleértve a megfelelő ellenőrzési mechanizmust is) ([URL2](#)).

Ezúton kívánom kiigazítani azon téves sztereotípiát, miszerint a schengeni tagságból fakadóan „megszűntek a határok”. Ha ezen, hétköznapi szövegkörnyezetben, de akár szakmai körökben is időnként előforduló állítás igaz volna, akkor jogilag nem tudnánk meghatározni és a szomszédos országoktól elválasztani Magyarország területét. Elég ha pusztán abból indulunk ki, hogy hazánk „*területét a Föld felszínén függőlegesen áthaladó képzeletbeli síkok összessége*”⁷, azaz államhatár alkotja, melyet egy adott szomszédos ország vonatkozásában nemzetközi szerződés szabályoz és e szerződést pedig hazai törvényben ki kell hirdetni. Határok tehát igenis vannak, azonban az úgynevezett belső határokon⁸ (például Magyarország és Ausztria között) kompenzálni kell a határellenőrzés hiányát, valamint természetesen fokozni kell a schengeni külső határok (például hazánk és Szerbia között) igazgatását, melyet hatékony kormányzással, felügyelettel és nyomon követéssel lehet a lehető leginkább eredményesen biztosítani. Így alkot egyiséget a Stratégia első részében felvázolt hármas pillérrendszer.

Hatékony uniós külső határigazgatás

A három pillér egyik talán legismertebb szegmense a külső határigazgatás, melynek ellátása – lévén, hogy Magyarország külső schengeni határszakaszokkal rendelkezik – a hazai határrendészeti szakterület egyik legfontosabb, gyakorlatorientált feladata. A Stratégia erre vonatkozó fejezete a külső határok igazgatásának integrált megközelítését veszi alapul, kiemelve az európai integrált határigazgatás⁹ többéves stratégiai szakpolitikáját ([URL2](#)). E szakpolitika végrehajtása érdekében további stratégiákat, nevezetesen az Európai Határ- és

7 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

8 A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex) szóló 2016/399 EU rendelet alapján belső határoknak minősülnek a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is, továbbá a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei és a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak.

9 Az európai integrált határigazgatás az Európai Határ- és Parti Őrségről szóló 2019/1896 EU rendelet 3. cikkében foglalt elemekből álló tevékenységek összességét jelenti.

Partvédelmi Ügynökség (Frontex) igazgatótanácsa elfogadandó, úgynevezett technikai és operatív stratégiát, és a tagállami határigazgatási stratégiákat nevezi meg irányadónak. A határigazgatás integrált megközelítésénél fontos felhívnom a figyelmet az Európai Határ- és Parti Órségről szóló 2019/1896 EU rendelet (EBCG rendelet) 3. cikkére, mely széleskörűen felvázolja az európai integrált határigazgatás elemeit, kézzelfogható tartalommal megtöltve az integrált megközelítés elvi gondolatát.

Érzelkelhető, hogy „*a nemzetközi biztonsági környezet megváltozott dinamikájával jellemzett globális helyzet ellenére*” (URL4) törekvés mutatkozik meg a Stratégiában a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség biztonságos és lehetőség szerinti, nyugodt keretek között történő fenntartására.

A Stratégia célként tűzi ki a technikai fejlettség szempontjából globális szinten is meghatározó határigazgatási rendszer kialakítását, amely meghatározó eleme az új informatikai megoldások gyakorlati kialakítása lenne. Ez azért fontos eleme az integrált határigazgatási koncepciónak, mert az említett integrált határigazgatási elemek közül többet is érint, és azokkal összhangban áll. Ilyen összetevő például a tagállamok közötti információcsere és együttműködés, valamint a csúcstechnológiás eszközök, többek között nagyléptékű információs rendszerek alkalmazása (URL2) is.

A hatékony uniós külső határigazgatást taglaló fejezet az EBCG rendelet esetében a készenléti alakulat¹⁰ mielőbbi létrehozását emeli ki, illetve utal arra, hogy a Bizottság egyrészt egy státuszmegállapodás mintát kíván készíteni a Frontex és a harmadik országok gyakorlati együttműködésére, illetve a tagállamok és a harmadik országok közötti információcseréje kapcsán. Végezetül felhívja a figyelmet az integrált határigazgatáshoz kapcsolódó pénzügyi alap minél hatékonyabb felhasználására, a nemzeti integrált határigazgatási stratégiák prioritásai mentén.

A stratégiai megközelítés keretében a konkrét, Bizottság által elvégzendő feladatok a külső határigazgatással összefüggésben az alábbiak szerint kerültek megjelölésre a Stratégiában:

- szakpolitikai dokumentum (2021 negyedik negyedéve), amelyet az európai integrált határigazgatás többéves stratégiai szakpolitikáját meghatározó közlemény követ (2022);
- a vízumeljárás digitalizálásáról szóló rendeletre irányuló javaslat (2021 negyedik negyedéve);

10 A külső határok koherens igazgatásának biztosítása és a válsághelyzetekre való reagálás képessége érdekében készenléti alakulat felállítására kerül sor, amely 2027-re egy legfeljebb 10 000 fős operatív személyzettel fog rendelkezni. Ez a készenléti alakulat a Frontex és a tagállamok operatív személyzetének tagjaiból fog állni, hosszú- vagy rövidtávú kirendelés alapján (URL8).

- az úti okmányok digitalizálásáról és az utazás megkönnyítéséről szóló rendeletre irányuló javaslat (2023);
- az adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzések végrehajtásáról szóló jelentés (2021 negyedik negyedéve);
- a schengeni térségbe való belépéskor és onnan való kilépéskor a releváns adatbázisok lekérdezésével végzett szisztematikus ellenőrzésekről szóló iránymutatás (2021 negyedik negyedéve);
- a 2021–2025-ös időszakra vonatkozó, migráncscsempészás elleni uniós cselekvési terv (2021 harmadik negyedéve);
- a tagállamok számára a harmadik országokkal kötött két- és többoldalú megállapodásokban alkalmazandó, a helyzetismerettel kapcsolatos információcserére vonatkozó modellrendeletekről szóló ajánlás (2021 harmadik negyedéve);
- a jogállásról szóló megállapodás új modellje és a harmadik országokkal kötött munkamegállapodások mintája (2021 harmadik negyedéve) ([URL2](#)).

Megjegyezni kívánom, hogy a fenti felsorolásból az idei évben várt dokumentumok a jelen tanulmány készültékor (2021. december) még nem állnak rendelkezésre a Bizottság részéről.

Belső megerősítést célzó és kiegészítő intézkedések

Az elmúlt időszak során számos, uniós szintű intézkedés került bevezetésre a súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni hatékony küzdelem folytatása érdekében, amelyek megerősítik a schengeni térség biztonságát, ugyanakkor biztosítják és fenntartják a határforgalom-ellenőrzés nélküli szabad mozgás lehetőségét ([URL1](#)). A schengeni övezet megerősítésének és a térség működéséhez elengedhetetlen kiegészítő intézkedések kapcsán a dokumentum a migrációs, menekültügyi, visszatérési, biztonsági és a rendőri együttműködéshez kapcsolódó területek megfelelő támogató szerepét emeli ki. Emellett – hivatkozva az Unió Vámkódexre¹¹ – a szabad árumozgást biztosító kockázatértékelő-ellenőrző rendszert szintén a biztonság garantálásának egyik szerves részeként jelöli meg.

A Bizottságnak a Stratégiában megjelenő álláspontja szerint a harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő úgynevezett előszűrésének

11 Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Unió Vámkódex létrehozásáról.

bevezetése¹² képezi a kapcsolatot a határon lefolytatott menekültügyi és a visszatérési eljárások között. Hozzáteszi, hogy a Paktumban bemutatott határon lefolytatott procedurák a külső határok megfelelő igazgatásának megerősítéséhez járulnak hozzá, illetve elősegítik a szökések, valamint az úgynevezett másodlagos (országhatárokon belül, mélységi területen lévő) mozgások megakadályozását. Kifejtésre kerül, hogy a közös migrációs rendszer, illetve az illegális határátlépéseket megakadályozó keret együttes megléte hivatott biztosítani az EU-ba irányuló illegális migráció visszaszorítását és a tagállamok közötti bizalom helyreállítását. A fejezet ezek mellett a biztonsági kihívásokkal szembeni fellépést emeli ki, amelynek része a terrorizmus és szervezett bűnözés leküzdése, összhangban több fontos stratégiával (például a Biztonsági Unióról szóló Stratégia¹³, a Szervezett bűnözés elleni Uniói Stratégia¹⁴).

A dokumentum belső intézkedésekre vonatkozó fejezete kitér a schengeni övezet rendes működéséhez elengedhetetlen rendőri együttműködés fokozásának kérdésére is, amelyet a Bizottság egy rendőri együttműködési kódex, illetve a rendészeti szervek közötti információcsere fokozása által kíván garantálni. Ezen munka részét képezi többek között az Európai Rendőrségi Hivatal (Euro-pol) mandátumának megerősítése, és a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló úgynevezett API irányelv¹⁵ (Advance Passenger Information – Előzetes Utasinformáció) felülvizsgálata. Hangsúlyozza, hogy a modern technológiák alkalmazása kiemelt jelentőségű, nem csupán a belső határellenőrzés fizikai formában történő felváltása, hanem a hatékony mélységi ellenőrzések elősegítése érdekében is. Az e technológiák kérdésköréről való diszkussziót a Bizottság szakértői szinten szeretné folytatni.

A Stratégia a belső megerősítő intézkedések tekintetében is prioritási célfeladatokat határoz meg mind az EU-s intézmények, mind a tagállamok részére. Ennek értelmében a Bizottságnak:

- javaslatot szükséges benyújtania egy uniós rendőrségi együttműködési kódexre vonatkozóan (2021 negyedik negyedéve);
- elő kell terjesztenie egy javaslatot az előzetes utasinformációk közzlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló rendeletről (2022);

12 Az erről szóló rendelettervezet a Paktum bemutatásával egyidejűleg került bemutatásra a Bizottság által, szakmai szintű tárgyalása jelenleg is folyamatban van.

13 A Bizottság Közleménye: A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, Brüsszel, 2020. 7. 24., COM(2020) 605 final.

14 A Bizottság Közleménye Az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és A Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025), Brüsszel, 2021. 4. 14. COM(2021) 170 final.

15 A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzlésére vonatkozó kötelezettségéről.

- egyedi konzultációkat kell indítania annak feltérképezésére, hogy a technológiák alkalmazása milyen alternatívát jelenthetne a határellenőrzésekre (2021 harmadik negyedéve);
- frissíteni kell az európai elfogatóparancsról szóló kézikönyvet (2021 negyedik negyedéve).

Az EP és a Tanács Bizottság által felkért tevékenysége az Europol mandátum kiszélesítésére, és a Paktum hatálya alá tartozó jogalkotási javaslatok mielőbbi elfogadása érdekében történő tárgyalások véghezviteleként lett rögzítve a Stratégiában. Mindemellett a tagállamoknak pedig a meglévő biztonsági kezdeményezéseket szükséges teljeskörűen végrehajtani, teljes mértékben kihasználni a már rendelkezésre álló bűnüldözési eszközöket.

Felkészültség, jobb irányítás

„A schengeni térséget jelentős számú intézkedés támogatja, amelyek ellensúlyozzák a belső határellenőrzések nélküli működést, de ezeknek az intézkedéseknek a hatékonysága a végrehajtásuktól függ. Ehhez [...] erős irányítási rendszerre, valamint fokozott politikai párbeszédre, nyomon követésre és végrehajtásra van szükség” (URL2) – e résszel kezdődik a Stratégia *„Fokozott felkészültség és jobb irányítás a bizalom erősítése érdekében”* címet viselő fejezete. Látható, hogy a dokumentum a schengeni kormányzás esetében a politikai dialógus megerősítését szorgalmazza.

A jó kormányzás egyik fontos eszközeként a Stratégia megemlíti a Schengen Fórumot. A fórum vitáinak előmozdítása érdekében a Bizottság arra világít rá, hogy a schengeni övezet működéséről szóló éves jelentés elkészítését kívánja előmozdítani. Ezen jelentés összegezné a belső határellenőrzések hiányának helyzetét, és tájékoztatást nyújtana a schengeni értékelések során feltárt hiányosságok megszüntetéséről. Érdekes azt is megjegyezni, hogy a Bizottság megfontolás tárgyaként kezeli a jelentés alapján a *„schengeni rendszer helyzetére vonatkozó eredménytábla”* (URL2) kialakítását is, amelyet a schengeni joganyag gyakorlati megvalósításának tagállamok szerinti bontásában szemléltetné.

Fontos irányt képezhet a jövőben a Schengeni Határellenőrzési Kódex belső határellenőrzések visszaállítására irányuló rendelkezéseinek módosítása, melyet a Stratégia kiemel a jó kormányzás jegyében, és amelyet a Bizottság 2021. december 14-én közzé is tett (URL5), ezért annak tagállami szintű tételes vizsgálata már lehetséges. Az ezzel összefüggő elképzelések alapján a Stratégia leszögezi, hogy a javaslat középpontjában az arányosság alapelvének kell állnia,

illetve csupán konkrét esetekben lesz lehetőség belső határellenőrzésekre irányuló intézkedésekre a jövőben, ezzel elkerülve a valós alapok nélküli, „absztrakt” fenyegetettségekre történő hivatkozás gyakorlatát. Emellett a Bizottság kialakítaná a schengeni válsághelyzeti tervezés rendszerét, amely modellként szolgálhatna a nem várt súlyos fenyegetettségekre történő gyors reagáláshoz. Megjelenik, hogy a közegészségügyi válságok során a harmadik országokból irányuló nem szükségszerű utazások korlátozásának lehetősége kodifikálva legyen az uniós jogban (URL3).

A COVID-19 válság során elkészített bizottsági iránymutatások a dokumentum szerint a Határőrök Gyakorlati Kézikönyvének részét képezhetnék, valamint a közlekedési zöld folyosók jelenlegi koncepciója is egy a válságok alatt általánosan alkalmazható rendszerré válna. A belső határellenőrzés visszaállításának kérdéséről a Bizottság szakértői és politikai szinten is további vitákat kíván folytatni a tagállamokkal, illetve kétoldalú egyeztetéseket is tervez a belső határellenőrzéseket hosszabb ideje fenntartó tagállamokkal. Végezetül említést tesz a migrációs készenléti és válsághelyzeti tervezési rendszerről, melynek célja biztosítani a schengeni övezetet érintő migrációs fenyegetettségek előrejelzését.

Kiemelendő, hogy a monitoring tevékenységre még nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni, mellyel a tagállamok teljes mértékben egyetértettek. Ennek egyik legfőbb előzménye – ahogyan a bevezetőben is megemlítettem – hogy 2020. november 25-én a Bizottság közzétette, majd 2020. december 15-én a schengeni ügyekkel foglalkozó tanácsi munkacsoportban bemutatta jelentését az első többéves értékelési program (2015–2019) hatálya alá tartozó értékelésekről, összhangban a rendelettel. A jelentés átfogó és tételes eredményeket mutat be az első többéves értékelési programról, vissza-visszatérő tagállami hiányosságokra és a divergens gyakorlatokra hívja fel a figyelmet, mely a tagállamok között valószínűsíthetően a schengeni szabályozók inkoherens végrehajtásából eredeztethetők, mely a teljes schengeni övezet átfogó működésére hatással lehet. E jelentés az egyik legfőbb előmozdítója a schengeni értékelési mechanizmust szabályozó jelenlegi 1053/2013 EU rendelet (Scheval rendelet) újragondolásának. A mechanizmus reformja a tagállamok által korábban is jelzett hiányosságokra kíván reflektálni, amelyek a jelenleg hatályos értékelési mechanizmus hatékonyságát hivatottak javítani. A javaslat (URL7) a Stratégia közzétételével egyidejűleg jelent meg 2021. június 2-án, tárgyalása jelenleg is zajlik.

A Scheval rendeletre és a Schengeni Határellenőrzési Kódex módosítására vonatkozó javaslat kidolgozására irányuló tevékenységen túl a Bizottságot az alábbi kötelezettségek érintik a schengeni irányítás terén:

- Schengen Fórum ülések szervezése a jövőben, éves jelentések benyújtása;

- közleményt benyújtása a COVID–19 válság során levont tanulságokról tag-államokkal (2021 harmadik negyedéve);
- a Határőrök Gyakorlati Kézikönyvében kodifikálni a COVID–19-cel kapcsolatban kidolgozott iránymutatásokat és ajánlásokat;
- vészhelyzeti terv előterjesztése, amely az áruk egységes piacon belüli szabad mozgásának megfelelő működését veszélyeztető új válságok esetén lehetővé teszi a „zöldsávós határátkelőhely” rendszerének újraindítását;
- egységes piaci szükséghelyzeti eszközre vonatkozó javaslat kidolgozása (URL6).

A schengeni térség bővítése

Jóllehet tartalomszerkezetileg a Stratégia a schengeni kormányzás területe keretében fogalmaz meg előremutató gondolatokat a schengeni térség bővítésről, mégis – relevanciájára való tekintettel – szükségét érzem külön szakaszban említést tenni az erre vonatkozó célmegjelölésekről.

A Schengen Stratégiában a Bizottság azon álláspontjának is hangot ad, miszerint *„a schengeni térség kibővítéséhez meg kell tenni a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy eleget lehessen tenni azon uniós tagállamok jogos elvárásának és jogi kötelezettségének, amelyek még nem teljes jogú tagjai a belső határellenőrzés nélküli térségnek.”* (URL7). Kihangsúlyozásra kerül, hogy Románia, Bulgária és Horvátország már teljesítették a teljes jogú tagság feltételeit, így a Tanácsnak soron kívül döntést kellene hozni e tekintetben. Ebből kifolyólag a Bizottság a dokumentumban *„felszólítja a Tanácsot, hogy tegye meg a szükséges lépéseket ahhoz, hogy Bulgária, Románia és Horvátország (valamint Ciprus, amint sikeresen lezárult a jelenleg zajló schengeni értékelési folyamat) a belső határellenőrzés nélküli térség tagjává váljon”* (URL8).

A Bizottság a schengeni térség kibővítése tekintetében azt is megjegyzi a Stratégiában, hogy a fent említett országok teljes schengeni csatlakozása növelheti az EU-s biztonságot és a kölcsönös bizalom megerősítését, mivel ezek az országok így teljeskörűen kiaknázhathatják a rendelkezésre álló eszközöket, példaként megemlítve a Vízuminformációs Rendszert¹⁶.

16 A Vízuminformációs Rendszer a rövid távú tartózkodást lehetővé tévő vízumokhoz kapcsolódó adatok cseréjét elősegítő uniós informatikai rendszer.

Összegzés

A Stratégiában javasolt intézkedésekkel a Bizottság a schengeni térség megfelelő működésének biztosításához szükséges eszközök sorát kívánja kiegészíteni. Mindez megerősítheti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat, vagyis azt, hogy a térség minden lakosa és gazdasága ismét teljes mértékben részesülhessen a belső határellenőrzések nélküli schengeni övezetből.

A biztonság visszatérően fontos és kiemelendő szegmense Schengennek, így a Stratégiának is. Nem tekinthető lejárt frázisnak, hogy az *„Európai Unió jövőjének szempontjából kiemelt jelentősége van a komplexen értelmezett biztonság elérésére való törekvésnek”* (Tari, 2012).

A hosszú helyzetértékelések mellett a Stratégia elsősorban a jövőbeni válságokra történő megfelelő felkészülésre helyezi a hangsúlyt, kiemelve a kompenzációs (például a rendőri együttműködéshez köthető) intézkedések fontosságát. Határrendészeti szemszögből fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy a belső határellenőrzések visszaállítása esetében a dokumentumban megjelenik az arányosság szempontja, illetve ezen intézkedések végső megoldásként történő alkalmazhatósága, konkrét (azaz nem absztrakt) fenyegetettségre való hivatkozás mellett.

A koordináció kiemelten fontos szerepet tölt be a schengeni övezetet érő kihívások kezelése során, hiszen a tagállamok által alkalmazott intézkedéseknek egymást ki kell egészíteniük. Mindezek mellett érdemes kihangsúlyozni, hogy kivételes (például súlyos közegészségügyi kockázatot jelentő) esetekben meg kell hagyni a tagállamok számára az azonnali, önálló fellépés lehetőségét, hiszen ez jelentősen növelheti a hatékonyságot.

A Stratégiában számos jogalkotási javaslat (például rendeletmódosítás, új rendlettervezet) megjelenik, mely az EU-s tagság révén természetesen közvetlenül érinti Magyarországot is. Erre mind döntéshozói, mind végrehajtói szinten a lehető legmegfelelőbbben fel kell készülni. Nem szabad elfelejteni, hogy a „Schengen ügy”, azaz a megfelelő schengeni tagság nem csupán rendészeti hatósági feladatokat vonz magával: területei számos hazai államigazgatási szervet (például Belügyminisztérium, Külügyminisztérium, Legfőbb Ügyészség) és természetesen a rendvédelmi szerveket (például rendőrség, országos idegenrendészeti szerv) érinthetik.

A schengeni működésen belül fontos hazai változásokat idézhet elő Románia, Bulgária és Horvátország teljes jogú schengeni tagsága is. Ennek értelmében a román és horvát szomszédjainkkal közös határszakaszaink teljes schengeni belső határszakasszá válnak majd, ahol meg kell szüntetni a belső határellenőrzéseket. Ez számos diplomáciai, logisztikai és humán erőforrás-menedzsmenthez

kötődő feladattal jár, amelyre ajánlott a kellően tudatos felkészülés. A schengeni értékelési rendszer átalakulásával pedig ezek gyakorlata is átalakul, mely szintén teljesen új megközelítést igényel az érintett szervek és hatóságok részéről.

Felhasznált irodalom

- Balla J. (2017). A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. *Magyar Rendészet*, 17(3), 13–30.
- Rezi E. (2015). Az európai bevándorlás vagy menekültügy dilemmáinak társadalometikai aspektusai. *Keresztény Magvető*, 121(3), 375–388.
- Tari T. (2012). *A magyar rendőrség tevékenysége a schengeni térséghez történő csatlakozás terén 2004–2010 között*. PhD értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: A Bizottság Közleménye az új migrációs és menekültügyi paktumról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609&qid=1643721605246>
- URL2: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=HU>
- URL3: *Technical and operational strategy for European integrated border management*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2123579d-f151-11e9-a32c-01aa75ed71a1>
- URL4: *Az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és operatív stratégia*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2123579d-f151-11e9-a32c-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF>
- URL5: *Temporary checks at internal borders – amending the Schengen Borders Code*. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Ideiglenes-ellenorzesek-a-belső-hatarokon-a-Schengeni-hatarellenorzesi-kodex-modositasa_hu
- URL6: *Javaslat A Tanács Rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:663ba47e-c3ba-11eb-a925-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF
- URL7: *Európai Határ- és Parti Őrség: a Tanács megállapodott tárgyalási álláspontjáról*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/02/20/european-border-and-coast-guard-council-agrees-negotiating-position/>

URL8: *Európai Határ- és Parti Őrség: a Tanács megállapodott tárgyalási álláspontjáról.* <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2019/02/20/european-border-and-coast-guard-council-agrees-negotiating-position/>

Alkalmazott jogszabályok

2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról

2016/399 EU rendelet a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az 1053/2013/EU tanácsi rendelet 22. cikke szerint a schengeni értékelési és monitoring mechanizmus működéséről, COM(2020) 779 final

A Bizottság Közleménye Az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a szervezett bűnözés elleni küzdelemre irányuló uniós stratégiáról (2021–2025), Brüsszel, 2021.4.14. COM(2021) 170 final

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról, 2020. szeptember 23.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Új Migrációs és Menekültügyi Paktumról

A Bizottság Közleménye: A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia, Brüsszel, 2020.7.24., COM(2020) 605 final

A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről

A Tanács rendelete schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring mechanizmus létrehozásáról és működéséről, valamint az 1053/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/1896 rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről

Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Zsákai L. (2022). Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé? *Belügyi Szemle*, 70(7), 1551–1565. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.11>