

Merre tart Schengen?

HERCZEG Mónika¹

Az Európai Unió egyik legnagyobb kihívását napjainkban kétség kívül az Európát érintő menekültválság, a terrorfenyegetettség, valamint Covid-19-világjárvány kezelése jelenti, amelyek jelentősen kihatnak a belső határellenőrzés nélküli térség (schengeni térség) működésére is. Az előbb említett kihívásokra válaszul egyes tagállamok egyre gyakrabban és egyre hosszabb időre állították, illetve állítják vissza belső határaikon a határellenőrzést, amely intézkedés mellett, hogy korlátozza az embereket a schengeni térségen belüli szabad mozgásban, időnként az egységes piac megfelelő működését is veszélyeztette. A Schengeni határellenőrzési kódex szerinti határellenőrzés belső határokon való visszaállítása eredetileg kivételesnek és ideiglenesnek indult, de részben a migrációs válság elhúzódása, részben pedig az olyan új fenyegetés miatt, mint a Covid-19-világjárvány, a schengeni térség működése még ma sem állt helyre. A tanulmány fő célja az Európai Bizottság Schengeni határellenőrzési kódex megújítására vonatkozó legújabb javaslatának ismertetése és elemzése, valamint annak vizsgálata, hogy az új módosítások mennyiben segítik a belső határok nélküli térséghez való visszatérést.

Kulcsszavak: schengeni térség, határellenőrzés ideiglenes visszaállítása, Schengeni határellenőrzési kódex, EU-jog

Bevezetés

A schengeni térség azt az Európán belüli belső határellenőrzés nélküli térséget jelenti, ahol az Európai Unió polgárai és a területen legálisan tartózkodó nem uniós polgárok, valamint áruk és szolgáltatások a tagállamok közötti belső határokon anélkül mozoghatnak, hogy határellenőrzés alá esnének. Ez az együttműködés 1985-ben öt² állam között kormányközi megállapodásként jött létre. Az azóta eltelt időszakban a schengeni térséghez már 26³ ország csatlakozott, és a schengeni vívmányok az uniós jog részévé váltak.⁴ A jól működő belső határok nélküli térséghez mind a külső, mind a belső határokon egységes szabályok alkalmazására van szükség. Belső határellenőrzés hiányában ugyanis a schengeni térségen belüli magas szintű

¹ Rendőr alezredes, osztályvezető, Belügyminisztérium Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkárság, Európai Együttműködési Főosztály, Rendőri Együttműködés és Határigazgatási Osztály; doktori hallgató, Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: monika.herczeg@bm.gov.hu

² Franciaország, Németország (akkori nevén: Német Szövetségi Köztársaság), Belgium, Hollandia és Luxemburg.

³ Ausztria, Belgium, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Izland, Norvégia, Svájc, Liechtenstein.

⁴ Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2011.

biztonság fenntartásához a tagállamok közötti kölcsönös bizalom mellett a külső határok hatékony ellenőrzésére és a tagállamok területén alkalmazott alternatív intézkedések végrehajtására is szükség van.

Az elmúlt időszakban azonban jelentősen megnövekedett a belső határokon ideiglenesen visszaállított határellenőrzések száma. Míg a tagállamok a 2006–2015-ös időszakban mindössze 36 esetben, 2015–2021 között több mint 280⁵ esetben hoztak ilyen intézkedéseket a másodlagos migráció, a terrorfenyegetettség, a Covid-19-járványkezelés, valamint a belső biztonságra vagy közrendre általánosan veszélyt jelentő körülmények miatt. Ezek a tagállami intézkedések is rávilágítottak arra, hogy bár a *Schengeni határellenőrzési kódex*ben meghatározott keretrendszer biztosít bizonyos eszközöket a kihívások kezelésére, ugyanakkor még számos célzott változtatásra van szükség ahhoz, hogy a schengeni térség tagállamai rugalmasan tudjanak reagálni az új kihívásokra.

A belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására vonatkozó jelenleg hatályos rendelkezések

A szabad mozgás térségében a belső határokon való határellenőrzés visszaállítására kivételes esetekben, ideiglenes jelleggel kerülhet sor, annak figyelembevételével, hogy a bevezetendő intézkedések során érvényesüljön az arányosság követelménye és az intézkedések ne veszélyeztessék a személyek szabad mozgásának elvét.⁶

A *Schengeni határellenőrzési kódex*⁷ (Kódex) három különböző jogalapot teremtett a schengeni belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására.

A Kódex 25. cikke elsőként egy általános keretet biztosít az olyan esetekre, amelyek komoly veszélyt jelentenek az egyik tagállam közrendjére vagy belső biztonságára. Az ilyen esetekben a szóban forgó tagállam legfeljebb 30 napos időtartamra, kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést a belső határainak egészén vagy azok meghatározott részén. Amennyiben a veszély a 30 napos időtartamon túl is fennáll, úgy ez az időszak további 30 napos időtartamokra megújítható, de összességében nem haladhatja meg a 6 hónapot. A tagállamok ezt a jogalapot alkalmazzák az előre látható nagyszabású nemzetközi sport- vagy politikai események kapcsán megnövekedett kockázatok kezelésére.

Másodikként a Kódex az azonnali fellépést igénylő esetekre vonatkozóan határoz meg különös eljárást. A 28. cikket azokban az esetekben lehet alkalmazni, amikor valamely tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg, ilyen például egy váratlan terrortámadás. Az ilyen

⁵ Lásd: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en

⁶ Balla József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 2. 4–29.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (*Schengeni határellenőrzési kódex*).

esetekben a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását 10 napot meg nem haladó időtartamra lehet elrendelni, amely legfeljebb 20 napos megújítható időtartamokkal meghosszabbítható, de a kezdeti időszak és a meghosszabbítások ideje összesen nem haladhatja meg a 2 hónapot.

Végül a harmadik jogalap a schengeni térség működését általánosan veszélyeztető kivételes körülményekre reagál. A Kódex 29. cikke szerinti eljárás alapján amennyiben valamely tagállam által végzett külső határellenőrzés olyan tartós és súlyos hiányosságot mutat, amely veszélyezteti a belső határellenőrzés nélküli térségben, vagy annak bizonyos részein a közrendet vagy a belső biztonságot, a fenyegetéssel érintett tagállamok visszaállíthatják a határellenőrzést a belső határaikon. Az ilyen határellenőrzés visszaállítására legfeljebb 6 hónapos időtartamra, a Bizottság javaslata alapján egy erre irányuló tanácsi ajánlás elfogadását követően kerülhet sor. Ha a kivételes körülmények továbbra is fennállnak, ez az időszak ugyancsak tanácsi ajánlással legfeljebb három alkalommal további 6 hónappal meghosszabbítható.

A három különböző jogalap alapján visszaállított határellenőrzések időpontja összeszámítható, azaz a jelenleg hatályos szabályok esetén jogszerűen akár 2 év 8 hónapon keresztül is fenntartható.

Az új javaslat háttere

Ausztria, Dánia, Németország, Norvégia és Svédország 2015 novemberében az EU-ba tartó vegyes migrációs áramlások jelentős fokozódása miatt, a közrendet és a belső biztonságot tartósan veszélyeztető körülményekre hivatkozva visszaállították a határellenőrzést a belső határaikon. Nem sokkal később a párizsi terroristámadások következtében Franciaország is hasonló intézkedéseket hozott. A tartós fenyegetettség fennállása miatt a Tanács 2016. május 12-én a Bizottság javaslatára elfogadott végrehajtási határozatában⁸ Ausztria, Németország, Dánia, Svédország és Norvégia számára ajánlást fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy e végrehajtási határozat elfogadásának napjától kezdődően legfeljebb 6 hónapos időtartamon át arányos ideiglenes határellenőrzést tartsanak fenn a belső határaikon. A belső határellenőrzés fenntartásának célja volt, hogy a bevezetett intézkedésekkel az érintett tagállamok megfelelően kezeljék a Görögország külső határellenőrzésében mutatkozó hiányosságokból, valamint a Görögországba érkező és onnan más schengeni államokba tartó illegális migránsok továbbutazásából fakadó, az érintett tagállamok közrendjét és belső biztonságát fenyegető súlyos veszélyeket. A fenti időszakot a Tanács a Bizottság javaslatára még további három alkalommal, 2016. november

⁸ A Tanács (EU) 2016/894 végrehajtási határozata (2016. május 12.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról.

11-én⁹ és 2017. február 7-én,¹⁰ majd végül 2017. május 12-én¹¹ hosszabbította meg. A rendelet jogi kereteit figyelembe véve, az utolsó végrehajtási határozatban szabott 2017. november 11-i határidő kimerítette az e cikkre való hivatkozással visszaállított belső határellenőrzés maximális időtartamát.

A francia és német belügyminiszterek, hivatkozva a közbiztonságot és belső biztonságot érintő fenyegetettség, különösen a terrorista cselekmények kockázatára, 2017 februárjában közös levelet küldtek Dimitrisz Avramopoulosz akkori migrációs ügyekért, uniós belügyekért és uniós polgárságért felelős biztosnak, amelyben javaslatot tettek a Kódex belső határokon való határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó általános keretek felülvizsgálatára. A francia–német kezdeményezést követően Franciaország, Németország, Norvégia, Ausztria, Svédország és Dánia által a Kódex 25. cikkének módosításával kapcsolatban konkrét szövegszerű javaslatot is küldött a Bizottságnak és a tagállamoknak, amelyben a határellenőrzés határozatlan idejű vagy legalább a közrend, belső biztonságot érintő fenyegetettség megszűnéséig való fenntartását javasolták.

Az Európai Bizottság (Bizottság) 2017 májusában elismerte, hogy az utóbbi években felmerült új biztonsági kihívások kezeléséhez már nem feltétlenül elegendők a jelenleg hatályos jogi keretek, ezért 2017. szeptember 27-én egy új ügynevezett „Schengen csomagot” fogadott el, amelynek részeit az alábbi dokumentumok képezték:

- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács az (EU) 2016/399 rendeletnek a belső határokon való határellenőrzés ideiglenes visszaállítására vonatkozó szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról;¹²
- a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az erősebb Schengenről;¹³
- a Bizottság Ajánlása a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról.¹⁴

⁹ A Tanács (EU) 2016/1989 végrehajtási határozata (2016. november 11.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzés meghosszabbítására vonatkozó ajánlás megállapításáról.

¹⁰ A Tanács (EU) 2017/246 végrehajtási határozata (2017. február 7.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról.

¹¹ A Tanács (EU) 2017/818 végrehajtási határozata (2017. május 11.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról.

¹² Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében történő módosításáról. COM(2017) 571 végleges (2017. szeptember 27.).

¹³ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni rendszer fenntartásáról és meg erősítéséről. COM(2017) 570 végleges (2017. szeptember 27.).

¹⁴ A Bizottság ajánlása a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról. C(2017) 6560 végleges (2017. október 3.).

A Kódex módosítására irányuló javaslatról azonban számos politikai és szakértői szinten lefolytatott intenzív vita ellenére sem sikerült megállapodásra jutni a Tanácsban, illetve a társjogalkotók között, ezért a tárgyalások megrekedtek. A schengeni térség megerősítését célzó tárgyalások azonban nem kerültek le az EU napirendjéről. A 2019-es európai parlamenti választásokat követően az újonnan felállított Bizottság a 2021 júniusi Közleményében¹⁵ előre vetítette, hogy az Európai Parlamenttel, a tagállamokkal és más kulcsfontosságú érdekelt felekkel folytatott intenzív konzultációk, valamint a 2020 novemberében és 2021 májusában tartott két schengeni fórum következtetéseit alapul véve a Kódex módosítására egy új javaslatot dolgoz ki.

Az Európai Bizottság jelenlegi javaslata

A Bizottság az úgynevezett új „Schengen csomag” részeként 2021. december 14-én a Határok tanácsi munkacsoportban mutatta be a Kódex módosítására vonatkozó legújabb javaslatát,¹⁶ visszavonva ezzel a 2017-ben benyújtott ilyen irányú kezdeményezést.

A Kódex főbb módosításainak célja a jelenkori kihívásokra reagáló szabályozás létrehozása, amely

- képes az elmúlt időszakban bekövetkezett egészségügyi kihívások hatékonyabb kezelésére;
- a migránsok eszközként való felhasználásával szemben alkalmazható intézkedések egységesítésére;
- hatékonyabb fellépést biztosít a belső határokon feltartóztatott illegális migránsokkal szemben;
- ezáltal új eljárásrendet dolgoz ki a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására.

Egységes intézkedések alkalmazása a külső határokon a közegészségügyet fenyegető veszély esetén

A javaslat egy új (21a) cikk beemelésével olyan új mechanizmust hoz létre, amely lehetővé teszi, hogy a Tanács a közegészségügyet fenyegető veszély esetén (a jelenlegi tanácsi ajánlásokkal szemben) egy kötelező erejű jogi aktus elfogadásával a harmadik országok állampolgáira irányuló ideiglenes utazási korlátozásokat alapítson meg a külső határokon. A bizottsági javaslaton alapuló tanácsi végrehajtási

¹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 végleges (2021. június 2.).

¹⁶ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról. COM(2021) 891 végleges (2021. december 14.).

rendeletben meg kell határozni a tagállamokba történő beutazás ideiglenes korlátozásának valamennyi szükséges elemét, ide értve a nem szükségszerű beutazásokra vonatkozó korlátozások alól mentesített személyek kategóriáit, a korlátozás alá eső földrajzi területeket vagy konkrét harmadik országokat, az utazókra vonatkozó egyéb feltételeket. Ezek a korlátozások ugyanakkor az uniós polgárookra és családtagjaira, valamint a szabad mozgás jogával rendelkező, továbbá az Unióba letelepedett személyekre nem alkalmazható. A jelenlegi gyakorlathoz hasonlóan az eszköz létrehoz egy vészfékmechanizmust is, amely a konkrét veszélytől függően további alapvető utazási kategóriák meghatározásával lehetővé tenné a megfelelő intézkedések meghozatalát abban az esetben, ha a járványügyi helyzet drámai mértékben romlik egy vagy több földrajzi területen.

A Bizottság tehát úgy kívánja biztosítani az egységes uniós szintű fellépést, hogy a választott jogi eszközzel (tanácsi végrehajtási rendelet) kötelezné a tagállamokat az abban foglaltak végrehajtására, ami egyben azt is jelentené, hogy a tanácsi végrehajtási rendeletben előírtak nem teljesítése esetén az adott tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárás indítható. Az új mechanizmus létrehozására irányuló javaslat ezzel szemben sem a beutazást korlátozó intézkedések időtartamára, sem a beutazási korlátozások feloldására irányuló eljárásrend kialakítására vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezéseket, következésképpen nem világos, hogy a tanácsi végrehajtási rendelettel elrendelt korlátozó intézkedések mennyi ideig tarthatók fenn, illetve azok milyen körülmények között szüntethetők meg, továbbá azok kivezetésére ki jogosult intézkedni.

A tagállamok intézkedései a migránsok eszközként való felhasználása esetén

A javaslat új fogalomként emeli be a rendeletbe a migránsok eszközként való alkalmazását. Az új definíció olyan helyzetekre utal, amikor egy harmadik ország annak érdekében, hogy politikai nyomást gyakoroljon, vagy destabilizálja az Európai Uniót vagy annak egy tagállamát, az Európai Unióba irányuló illegális migrációs áramlást azáltal ösztönzi, hogy bátorítja vagy megkönnyíti a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Unió külső határaihoz való eljutást. A rendelet további cikkeiben tett módosítások lehetőséget biztosítanak arra, hogy ilyen fenyegetéssel szembesülve az érintett határszakaszokon határátkelőhelyeket zárjanak be vagy korlátozzák azok nyitvatartási idejét.

A tervezet emellett a külső határok őrizetére vonatkozóan kibővíti a határőrizet fogalmát, amely a határátkelőhelyek közötti, valamint a határátkelőhelyek nyitvatartási időn kívüli őrizete mellett megemlíti a jogosulatlan határátlépések vagy a határellenőrzések megkerülésének felderítésére és megakadályozására irányuló megelőző intézkedéseket is, ugyanakkor a további cikkekben a jelenleg hatályos rendelkezésekhez képest nem sok változtatást tartalmaz.

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

Az egyetlen újdonság, hogy a módosítások lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak arra, hogy a migránsok eszközként való felhasználása esetén, a külső határokra nehezedő nyomás kezelésére kezdeményezzék az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség készenléti alakulatainak bevetését.

A belső határokon folytatott tevékenységek és az illegális migránsokkal szembeni fellépés

A bizottsági javaslat a Kódex tagállamainak belső határain folytatott tevékenységeire vonatkozó jelenleg hatályos 23. cikkét teljesen átalakítja. Az új szövegjavaslat kimondja, hogy az egyes tagállamok illetékes hatóságai a területük belső határai mentén nemzeti jog alapján végrehajtott intézkedései nem minősülnek határellenőrzésnek, különösen, ha azok célja a határon átnyúló bűnözés megelőzése és felderítése, az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények elleni küzdelem vagy a járványügyi helyzetből fakadó fertőzések terjedésének megfékezése.

A fenti, belső határokon folytatott migrációs célú ellenőrzésekhez szorosan kapcsolódó, új 23a cikk pedig lehetőséget teremt arra, hogy a tagállamok a belső határokon is alkalmazzák a beléptetés megtagadását mint intézkedést azokkal a harmadik országbeli állampolgárokkal szemben, akik esetében egyértelműen bizonyítható, hogy a belső határokat egy másik tagállamból való jogellenes érkezést követően lépték át, vagy már nem felelnek meg a rendeletben előírt beutazási feltételeknek. Az ilyen személyt, a rendelet külön mellékletében meghatározott eljárás lefolytatását követően a tagállam illetékes hatósága haladéktalanul, de legkésőbb 24 órán belül átszállítja a szomszédos tagállam illetékes hatóságaihoz, amelynek mindent meg kell tennie az érintett személy visszafogadása érdekében.

Ez a jelenlegi gyakorlatban azt jelentené, hogy a belső határszakaszokon a szomszédos tagállam hatóságai által feltartóztatott személyt kötelezően vissza kell fogadni akkor, amikor az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

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

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon

A hatályos rendelkezésekhez képest a belső határokon a határellenőrzés visszaállításának szabályai is jelentős módosításon estek át. A javaslat a Kódex 25. cikkébe foglalt általános rendelkezéseiben explicite felsorolja azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén a tagállamok egyoldalúan visszaállíthatják határellenőrzéseiket a belső határaikon. A belső biztonságra vagy a közrendre súlyos fenyegetésnek tekinthető:

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

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

- a) Amennyiben egy tagállam közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető súlyos veszély előre nem látható és azonnali intézkedést igényel, a tagállam azonnal visszaállíthatja a határellenőrzést a belső határokon, amelyről a Bizottságot és a tagállamokat a visszaállítással egyidejűleg értesíteni kell. Az ilyen intézkedést első alkalommal legfeljebb 1 hónap időtartamra lehet bevezetni, amely a veszély elhúzódása esetén további időszakokkal meghosszabbítható, de összességében nem haladhatja meg a 3 hónapot.

- b) Az előre látható események esetében a tagállamnak legkésőbb 4 héttel a határellenőrzés tervezett újbóli bevezetése előtt, vagy rövidebb időn belül, ha a belső határokon való határellenőrzés újbóli bevezetésének szükségességét megalapozó körülmények a tervezett újbóli bevezetés előtt kevesebb mint 4 héttel válnak ismertté, értesítenie kell a Bizottságot és a többi tagállamot az ilyen intézkedés bevezetéséről. Ebben az esetben a határellenőrzés legfeljebb 6 hónapos időtartamra állítható vissza. Amennyiben a veszély ezen időszakon túl is fennáll, a fenti időszak további 6 hónapos időszakokra megújítható, de a határellenőrzés maximális időtartama nem haladhatja meg a 2 évet.

A cikk mellett, hogy kimondja, hogy az előre látható veszélyek miatt visszaállított belső határellenőrzések fenntartására vonatkozó maximális kétéves időtartam nem foglalja magában az előre nem látható veszélyhelyzetek során alkalmazott határellenőrzés időtartamát, nem rendelkezik arról, hogy a különböző jogalapok alapján visszaállított határellenőrzések között szükséges-e valamennyi időnek eltelnie.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a belső határellenőrzést visszaállító tagállamok a két különböző jogalap változtatásával akár folyamatosan is fenntarthatják ezen intézkedéseiket, azonban érdemes megjegyezni, hogy amennyiben a belső határokon határellenőrzés nélkül is lehetőség nyílna a beléptetés megtagadására, a belső határellenőrzés a másodlagos migráció megállítása céljából korlátlan ideig való fenntartása okafogyottá válna.

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

Az értesítési sablon mellett az előre látható fenyegetések esetében a tagállamoknak külön kockázatértékelést is el kell készíteniük, amelyben be kell mutatni az azonosított súlyos fenyegetés mértékét és várható alakulását, különösen azt, hogy az azonosított súlyos fenyegetés várhatóan mennyi ideig fog fennállni, és hogy a belső határok mely szakaszai érintettek, valamint a más országokkal való koordinációs intézkedésekre vonatkozó információkat.

Végül a javaslat arról is rendelkezik, hogy mikor kell konzultációt folytatni a Bizottság és az érintett tagállamok között, és milyen körülmények között lehet vagy kell véleményt kiadni a belső határellenőrzések szükségességéről és arányosságáról.

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

A javaslat a fent ismertetett előre látható és az előre nem látható eseményekre kidolgozott eljárás mellett a belső határellenőrzés visszaállítására egy új jogalapot is létrehoz, amelyet abban az esetben lehet alkalmazni, amikor a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély egyidejűleg több tagállamot érinti, veszélyeztetve ezáltal a belső határellenőrzések nélküli térség általános működését. A Kódex jelenlegi 28. cikk helyébe lépő új rendelkezés felhatalmazza a Tanácsot, hogy a Bizottság javaslata alapján végrehajtási határozatot fogadjon el a tagállamok többségében egyidejűleg azonosított súlyos fenyegetés összehangolt megközelítéséről, amely a hatályos nemzeti intézkedések helyébe lép. A határozat legfeljebb 6 hónapos időtartamra engedélyezheti a határellenőrzések tagállamok általi visszaállítását, amely a Bizottság javaslatára további legfeljebb 6 hónapos időszakokkal meghosszabbítható mindaddig, amíg a fenyegetés fennáll.

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

Összegzés

A tanulmányban ismertetett legújabb javaslat elsősorban a külső határok megerősítését, ezáltal a belső határok nélküli térség biztonságának megerősítését célozza. A javaslatot értékelve megállapítható, hogy abban továbbra sem jelenik meg semmilyen olyan új eszköz, amellyel biztosítható lenne a külső határok jelenleginél hatékonyabb ellenőrzése, ide értve a migránsok eszközként való alkalmazásával összefüggő helyzeteket is. Komoly aggodalomra ad okot, hogy a javaslatban a belső határokon a másodlagos migráció felszámolására javasolt intézkedések, mint például a belső határokon a beléptetés megtagadásának alkalmazása csak a nyugat-európai migrációs célországokat segíti a migrációkezelésben. A harmadik országokba irányuló visszatérési politika alacsony hatékonysága miatt ugyanis a migráció frontvonalában lévő uniós tagállamok, valamint az uniós tranzitországok, köztük Magyarország terhei az új intézkedés bevezetésével csak tovább növekednének, mivel a külső ha-

tárok őrizetével kapcsolatos feladatok ellátása mellett, aránytalanul magas számú illegális migráns befogadására is köteleznék az új rendelkezés ezeket a tagállamokat.

A belső határokon a határellenőrzés visszaállításának időtartamára vonatkozó új eljárásrend és határidők szintén nem jelentenek megoldást a jelenlegi már-már folyamatosan fenntartott belső határellenőrzések felszámolására, hiszen bizonyos esetekben lehetővé tennék az ilyen intézkedések szinte korlátlan ideig való fenntartását anélkül, hogy megfelelő valódi garanciát biztosítsanak a visszaélések kezelésére.

Az, hogy a jelenlegi javaslattal sikerül-e áttörést elérni és közelíteni a tagállamok álláspontját a kérdésben, csak számos szakértői és politikai vita lefolytatását követően derül majd ki. Az elmúlt időszak tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a modern határigazgatás és a határigazgatásban jelentkező kihívások eredményes és hatékony uniós szintű kezeléséhez elengedhetetlen a tagállamok konstruktív együttműködése.

IRODALOMJEGYZÉK

Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2011.
 Balla József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 15. (2018), 2. 4–28.

Jogforrások

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (*Schengeni határ-ellenőrzési kódex*)
- A Tanács (EU) 2016/894 Végrehajtási Határozata (2016. május 12.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról
- A Tanács (EU) 2016/1989 Végrehajtási Határozata (2016. november 11.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzés meghosszabbítására vonatkozó ajánlás megállapításáról
- A Tanács (EU) 2017/246 Végrehajtási Határozata (2017. február 7.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról
- A Tanács (EU) 2017/818 Végrehajtási Határozata (2017. május 11.) a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról
- Javaslat–Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2016/399 rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alkalmazandó szabályok tekintetében történő módosításáról*. COM(2017) 571 végleges (2017. szeptember 27.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a schengeni rendszer fenntartásáról és megerősítéséről. COM(2017) 570 végleges (2017. szeptember 27.)
- A Bizottság Ajánlása a Schengeni határellenőrzési kódexben szereplő, a schengeni térség belső határain végzett határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló rendelkezéseinek végrehajtásáról. C(2017) 6560 végleges (2017. október 3.)
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség kialakítására vonatkozó stratégia. COM(2021) 277 végleges (2021. június 2.)

Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló (EU) 2016/399 rendelet módosításáról. COM(2021) 891 végleges (2021. december 14.)

ABSTRACT

Where is Schengen heading?

Mónika HERCZEG

One of the biggest challenges the European Union facing today is undoubtedly the management of the refugee crisis in Europe, the terrorist threat and pandemic Covid-19, which have a significant impact on the functioning of the area without internal border controls (Schengen Area). In response to these challenges, some Member States increasingly reintroduce or have reintroduced border controls at their internal borders for longer and longer periods, which, in addition to restricting the free movement of people within the Schengen Area, has sometimes jeopardised the proper functioning of the single market. The reintroduction of border controls at internal borders under the Schengen Borders Code was initially intended to be exceptional and temporary, but the prolonged migration crisis on the one hand, and new threats such as the Covid-19 pandemic on the other, have not yet restored the functioning of the Schengen Area. The main aim of the study is to present and analyse the European Commission's latest proposal to renew the Schengen Borders Code and to examine how the new amendments will help the return to an area without internal borders.

Keywords: Schengen Area, temporary reintroduction of border control, Schengen borders code, EU Law