

Nagy Boldizsár

A SCHENGENI RENDSZER ÉS MAGYARORSZÁG:

AZ ÚT AMSZTERDAMIG ÉS TOVÁBB

Ki gondolta volna 1985-ben, az első schengeni megállapodás aláírásakor, hogy a részletes Európa térképeken sem feltüntetett luxemburgi település neve évtized múltán fogalom lesz, újságírók szóképző kedvének buzgó forrása, (ld. Schengenland), olyan jogi-politikai kategória, amely egyesekben a határtalanság érzetét kelti, másokban a kizorítottságát?¹ Egy szerződés-csomag, amelynek hatásairól hol "Kitoloncolták, megölték, emberi jogot sértettek az osztrák hatóságok", hol "Schengeni örömök Ausztriában" címmel tudósít az újság.² A tanulmány megírása idején nehéz eldönteni, létezik-e még a schengeni szerződés-rendszer,³ de az bizonyos, hogy jövőnket alapvetően meghatározza, ezért érdemes sorsát, tartalmát, s a közeljövőben várható fejleményeket módszeresen áttekintenünk.

A következő oldalakon a schengeni megállapodások megkötéséhez vezető útról, a megállapodások tartalmáról, a rendelkezéseket ért kritikáról, a schengeni *acquis*-t az Európai Unióba integráló Amszterdami Szerződés, illetve jegyzőkönyv hatálybalépése nyomán előállt helyzetről, valamint a csatlakozó államok, különösen hazánk és a schengeni rendszer viszonyáról írok.

I. Hogyan született a két schengeni megállapodás és kik a részesei 1999-ben?

Bár az Európai Közösség alapeszméi és jogelvei között szerepel a mozgás szabadsága, évtizedekig vajmi keveset tettek azért, hogy a jogi szabadság gyakorlati akadálytalansággá váljon. Az európai gazdasági integráció nem valósulhatott meg a vándorlás, a rövidebb-hosszabb időre az egyik országból a másikba költözés nélkül. Tudták ezt már az Európai (akkor: Gazdasági) Közösség alapító atyái is: ezért foglalták a Közös Piacot létrehozó Római Szerződés 39. (1999 előtt:48.) illetve 43. (52.) cikkébe a mozgás szabadságát és a letelepedés szabadságát.⁴ Ez azonban valójában a munkavállalás és az önálló foglalkozások végzésének, valamint az üzleti tevékenységnek a szabadságát jelentette, nem pedig az utazás, a határátlépés megengedettségét. Ha nem is szögesdrótok és aknák, de határőrök és

¹"Schengen neve a határokon túli magyarság számára egyre ijesztőbbben cseng. Határon túli nemzettársaink szinte katasztrófa-ként élik meg az Európai Unió ezredfordulós átalakulásához kötődő határrendészeti együttműködés közeledtét" kezdi tanulmányát Kovács Péter a Kisebbségkutatás 1999. évi 1. számában (17. old).

² Az első cím a Népszabadság 1999. május 17-i számában található és arra utal, hogy Bécsből Szófiába toloncolása közben megfulladt egy 26 éves nigériai fiatalember, ami - érthetően - belpolitikai botrányhoz vezetett Ausztriában, a második cím pedig ugyanazon napilap augusztus 9-i számából, amelyben ismerteti az osztrák belügyminisztérium elégedettségét tükröző jelentését a schengeni rendszer alkalmazásáról.

³ A szerződések adatait, lelőhelyeit később közlöm.

⁴ A Római Szerződés 1958. január 1-én lépett hatályba a hat alapító állam között. Mai szövege számos módosító szerződés nyomán alakult ki, amelyek közül a legfontosabbak az Egységes Európai Akta 1986-ból, a Maastrichti Szerződés 1992-ből és az Amszterdami Szerződés 1997-ből. Ebben a tanulmányban a Római Szerződés (a továbbiakban: EKSZ) cikkeit azzal a számmal idézem, amelyet az amszterdami szerződés nyomán kapott, szükség esetén zárójelben emlékeztetve a régire. Az új egységes szöveg olvasható, pl. az International Legal Materials 1998. évi 1. számában. Az átszámozott szöveg közzétett magyar fordításáról még nem tudok.

adminisztratív sorompók állták útját embernek, árunak. Így fordulhatott elő, hogy még 1986-ban az Egységes Európai Akta megfogalmazásakor is célként kellett kitűzni az egységes, határok nélküli belső piac létrehozását, mely a Közösségnek egyébként mind a mai napig nem sikerült.

A schengeni különúthoz (és majd az amszterdami fokozatosságához és rugalmassághoz) vezető dilemma a következő: egyfelől kívánatos, hogy a közösség polgárai, valamint a közösségi jog szerint erre felhatalmazott külföldiek (pl. közösségi állampolgárok házastársai vagy az Európai Gazdasági Térség polgárai), valamint az áruk és a szolgáltatások a tagállamok között, lehetőleg minden ellenőrzés kiiktatásával szabadon mozoghassanak, másfelől viszont kívánatos az is, hogy a területi főhatalmat gyakorló és a közrendért felelős államok, kik szuverén előjogaikat féltékenyen őrzik, ellenőrizhessék a határaikon belépő személyeket, illetve megakadályozzák a bűnözők ki- vagy beszkökését, a körözött tárgyak (pl. gépjárművek, műkincsek) átvitelét a határon. A dilemma ellenőrzést kívánó serpenyőjébe került a Közösség államaira nehezedő migrációs nyomás is: az államhatáron megvalósuló kontroll megtartása mellett szólt az az igény, hogy a nemkívánatos érkezőket már a határon feltartóztassák.

A Közösség Bizottsága az Egységes Európai Akta előkészületei során felvetette a belső határok felszámolásának gondolatát, ami értelemszerűen a külső határok közös standardok szerinti ellenőrzésével párosult volna, de a tagállamok nem mutatkoztak késznek arra, hogy a Közösségen kívülről érkező külföldiek belépésének ellenőrzéséről lemondjanak.⁵ Inkább beletörődtek abba, közösségi munkavállalókat és szolgáltatókat megillető szabadságok gyakorlati alkalmazása akadályokba ütközzön.

Ne feledjük, ebben az időben Európában legalább három olyan térség létezett már, amelyben több ország között lebontották a fizikai határ-ellenőrzést. Működött a közös utazási övezet az Egyesült Királyság és Írország között, 1960 óta nem választotta el fizikai határ a Benelux államokat és szabadon lehetett utazni a Dániát, Finnországot, Izlandot, Norvégiát és Svédországot tömörítő Északi Útlevel Unióban. Volt tehát példa arra, hogy államok a saját biztonságukat más államokkal karöltve, közösen védték. Ebből kiindulva határozta el Németország és Franciaország, hogy egymás közötti forgalmában radikálisan egyszerűsíti a határátlépés procedúráit⁶ és ezzel az Európai Gazdasági Közösségen kívül, hagyományos kormányközi együttműködés révén valósítja meg azt, amire a Közösség - bár hivatott - más tagállamok, elsősorban Nagy Britannia ellenállása miatt, képtelen.

A teherautó-sofőrök tiltakozása a határon várakozással töltött hosszú órák/napok ellen, és az a vágy, hogy az egységesülő Európát érzékelhetőbbé tegyék lakóik számára, vezetett az első schengeni megállapodáshoz, amely még csak egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is. A "Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről" megnevezésű, mindössze 33 cikkből álló első szerződést 1985. június 14-én írta alá a címében szereplő öt állam.⁷ Az egyezményt a 32 cikk - ideiglenes formában - azonnal alkalmazhatóvá tette,⁸ az - elsősorban - a személyek szabad mozgásával és ellenőrzésével összefüggő érdemi célkitűzések megvalósítását viszont csak öt évvel későbbre irányozta elő. (30. cikk) Figyelemreméltó, milyen nagy mértékben kötődött a megállapodás az Európai Közösségekhez. Nemcsak arról van szó, hogy a preambulum megerősíti akaratukat, hogy lebontsák a határ-akadályokat az Európai Közösségek állampolgárainak szabad mozgása előtt és vissza a belső határellenőrzés felszámolása mellett állást foglaló 1984. júniusi fontainebleau-i Európai Tanács nyilatkozatra, hanem arról is, hogy az érdemi

⁵ Erről a folyamatról beszámol Jan Niessen in: Elspeth Guild: *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer, The Hague, 1996, a 20-26. oldalon.

⁶ Ld. Waldemar Schreckenberger: Von der Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, *Verwaltungs-Archiv*, Band. 88 1997 Heft 3 Juli, 396. old.

⁷ Olvasható: *International Legal Materials*, vol. 30, (1991), 68 - 83. old.

⁸ A formális hatálybalépés napja: 1986. január 1., kivéve Hollandiát, ahol 1986. március 2. Az adat forrása: Hondius, Frits W.: *Legal Aspects of the Movement of Persons in Greater Europe*, *Yearbook of European Law*, vol. 10 (1990) Clarendon, Oxford, 1991, 301. old.

cikkek közül számos visszautal az Európai Közösségekre.⁹ Különösen jelentős, hogy a Megállapodásban előírányzott könnyítések kedvezményezettjei nem csupán a részes államok polgárai és szállítmányozói, hanem *valamennyi EK tagállam honosai, függetlenül attól, államuk csatlakozott-e a megállapodáshoz. (1. cikk)*

A schengeni Megállapodással kirajzolt vázlatot, a végül is az 1990. június 19-én, ugyancsak Schengenben aláírt, újabb szerződés töltötte ki élettel. Ennek pontos megnevezése: "Egyezmény az 1985. június 14-én a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság között a közös határainkon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről megkötött Megállapodás alkalmazásáról."¹⁰ Az Egyezmény különleges szerződési jogi konstrukciót alkalmaz: jogi hatálybalépése és alkalmazásának kezdete elválik egymástól. Míg a jogi hatálybalépés a szükséges ratifikációk letétbehelyezését követő második hónap első napján következett, illetve következik be,¹¹ az alkalmazás kezdete későbbi.¹² A tényleges alkalmazás megkezdéséről az Egyezményt tartalmazó Záróokmányban foglalt 1. sz. Nyilatkozat szerint a felek annak fényében döntenek, teljesültek-e az érdemi feltételek a külső határok hatékony ellenőrzéséhez. Tekintsük akkor át időrendben, mióta is "él" a Schengeni Végrehajtási Egyezmény az egyes országok vonatkozásában¹³:

Ország	Az Egyezmény (az ahhoz csatlakozást lehetővé tevő jegyzőkönyv) aláírásának napja	Az alkalmazás kezdőnapja ¹⁴
Belgium	1990. június 19.	1995. március 26.
Franciaország	1990. június 19.	1995. március 26.
Hollandia	1990. június 19.	1995. március 26.
Luxemburg	1990. június 19.	1995. március 26.
Németország	1990. június 19.	1995. március 26.
Olaszország	1990. november 27.	1997. október 26.
Spanyolország	1991. június 25.	1995. március 26.
Portugália	1991. június 25.	1995. március 26.
Görögország	1992. november 6.	1997. december 8.
Ausztria	1995. április 28.	1997. december 1.
Dánia	1996. december 19.	
Finnország	1996. december 19.	
Svédország	1996. december 19.	

A táblázatból is látható, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtt az EU tagjai közül Nagy Britannia és Írország nem volt részese a schengeni együttműködésnek. Tekintettel arra, hogy az

⁹ Ld., pl. 21., 22., 24., 26.

¹⁰ Olvasható angolul: International Legal Materials, vol. 30, (1991), 84 - 147. old. Németül: (NSZK) BGBl. II. 1993, 1013 s köv. old. Publikált teljes magyar fordításról nincs tudomásom. Részletei megjelentek az Acta Humana 27. számában, 1997-ben a 82-90. oldalon. Vannak birtokomban belügyi körökből származó teljes magyar szövegek., ezek azonban a fordítás gyengeségei miatt jogi elemzésre alkalmatlanok.

¹¹ A 139. cikk a hatálybalépésről bonyolultabb, de ez, szempontunkból elhanyagolható.

¹² A jogi hatálybalépés napja 1993. szeptember 1. volt, az alkalmazás kezdetéé 1995. március 26.

¹³ Az adatok forrásai: Council of the European Union: Decision of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis, 12 May 1999 (az aláírás napjára); [német] Szövetségi Bűnügyi Lap. 47. évf. (1997). október 31.

¹⁴ A kezdőnap nem jelenti azt, hogy az érintett ország összes schengeni szomszédjával közös határán megszűnik az ellenőrzés. Kivételek vonatkoznak Ausztriára, Franciaországra, Görögországra és Olaszországra.

Egyezmény az Európai Közösség tagállamainak engedi csak meg a csatlakozást, más állam (például hazánk, vagy Svájc) teljes jogú részvétele a schengeni együttműködésben kizárt. Van azonban egy (két) fontos kivétel: Norvégia és Izland. Tekintettel arra, hogy a két ország az Északi Útlevel Unió tagja, s így Svédországgal, Finnországgal és Dániával lehetővé tette egymás polgárainak az útlevel nélküli utazást, elkerülhetetlenek tűnt az együttműködés köztük és a schengeni országok között. Ezt intézményesítette az 1996. december 19-én Luxemburgban aláírt megállapodás, amit 1999. május 18-án váltottak fel újjal.¹⁵

A helyzet Nagy Britanniával és Írországgal kapcsolatban változóban van, mert az előbbi 1999 márciusában a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén hivatalosan bejelentette, hogy a schengeni együttműködés rendőri, büntügyi igazságügyi részéhez, valamint az információs rendszerhez csatlakozni kíván,¹⁶ ami nyilvánvalóan társulni fog Írország hasonló lépésével.

A három skandináv állam nem kapcsolódott még be a Schengeni Információs Rendszerbe (SIS), s ez nem is várható a rendszer teljes felülvizsgálata és - a majdan csatlakozó államok számára is kapacitást teremtő - SIS II kialakítása előtt.

II. Mire kötelezi tagjait az 1990-es Végrehajtás Egyezmény?

Pontosabb s kicsit hasznosabb is lenne azt kérdezni: mire kötelezi majdan Magyarországot a schengeni acquis? Erre azonban Közép-Európában nem lehet válaszolni, különösen, ha az ember nem beavatott rendőr vagy határőr.¹⁷ A legfőbb ok: sokáig azt sem lehetett tudni, mi is a schengeni acquis (megkockáztatom: a schengeni titkárságon sem tudták), ma pedig, amikor elvileg már látható,¹⁸ az vele a gond, hogy nem hozzáférhető, *nem adják át*.¹⁹

Marad ezért a hatvan oldal hosszú Egyezmény futó áttekintése.

Cél

Az egyezmény célja a részes államok egymás közötti határain a határellenőrzés eltörlése, azaz a személyek és az áruk feltartóztatásának megszüntetése, és ezáltal a személyek tényleges szabad

¹⁵ Official Journal of the European Communities L 176/36 10.7.1999

¹⁶ Migration News Sheet, No.193 (1999. április), 2. old.

¹⁷ A beavatottaknak - többnyire kétoldalú együttműködés keretében - csurran-cseppen valamennyi információ. Így pl. az "Országhatár" c. határőr újság beszámol arról, hogy egy magyar-német határőr project keretében a határőrség tanszéki oktatóinak egyhetes képzést tartott két német határőr főfelügyelő, akik kiosztották a "szeminárium levezetéséhez szükséges schengeni egyezményt, a Schengen a gyakorlatban c. tanulmányt... és a Schengen korongot" Országhatár, 53. évf. 26. sz., 1998. december 28., 2. old. (Az ember csak remélheti, hogy az egyezmény a kollégáknak már megvolt) A "korong" egy CD, amelyen bizonyos anyagok - de nem minden - megvannak az acquis-ból.

¹⁸ Council of the European Union: Decision of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis, 12 May 1999. 1999 júliusában még nem volt publikus. Ennek C melléklete sorolja fel a Végrehajtó Bizottság 63 döntését, a D melléklete pedig a Központi Csoport két döntését, amelyek - értelemszerűen a két szerződéssel és a csatlakozási jegyzőkönyvekkel együtt - az acquis-t alkotják

¹⁹ A Végrehajtó Bizottság határozatai, nyilatkozatai és a gyakorlati megvalósítás céljából kibocsátott egyéb aktusokról jelenti ki a Belügyminisztérium 1999 őszén: "Ez utóbbit a schengeni tagállamok egészen a mai napig bizalmasan kezelték, de jelenleg már több fórumon is elhangzott, hogy azt az EU-hoz csatlakozni kívánó államokkal is meg kell ismertetni. Ezt az osztrák Elnökség is szorgalmazza, hiszen rendelkezéseinek átvételére és gyakorlati alkalmazására csak így kerülhet sor. A magyar-osztrák integrációs együttműködés keretében ezen joganyag *listáját* [kiemelés tőlem - NB] már megkaptuk és hivatalosan Ostendében (1998. június 24.) is átadásra került. Szövegszerűen a teljes anyag nem áll rendelkezésünkre, kivéve a Közös Konzuli Utasítást és a határellenőrzés gyakorlati szabályait tartalmazó Schengen Kézikönyvet. www.bm.hu

mozgásán alapuló egységes belső piac erősítése. A cél értelemszerűen megköveteli azt, hogy a felek a külső határaik őrzetéről összehangoltan és azonos követelményeknek megfelelően gondoskodjanak, azok átlépését azonos feltételek mellett tegyék lehetővé, és erőiket egyesítve lépjenek fel a belső határok felszámolásából hasznot húzni akaró bűnözés ellen, beleértve a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek közötti intenzívebb és informálisabb kooperációt.

Területi, személyi hatály, alapfogalmak

Az Egyezményt csak Európában alkalmazzák, tehát pl. Dánia, Franciaország és Hollandia külbirtokain nem. A személyi hatály - ahogy már említettem - figyelemre méltó: a kedvezményezett személyek köre ugyanis nem csupán a részes államok állampolgárait öleli fel, hanem az Európai Közösség valamennyi tagjának polgárait. Ők nem "idegenek" az 1. cikk meghatározása szerint, tehát a britekre és az írekre sem vonatkoznak az idegeneket²⁰ sújtó korlátozások.

Belső határok: "A Szerződő Felek közös szárazföldi határai, a belföldi járatokat szolgáló repülőterei és azon kikötői, amelyek a kizárólag a Szerződő Felek területén levő más kikötőbe tartó vagy onnan érkező rendszeres, az ezeken a területeken kívüli kikötőt nem érintő hajójáratok céljait szolgálják".

Külső határok: a Szerződő Államok azon szárazföldi és tengeri határai, repülőterei és kikötői, amelyek nem belső határok.

Az ellenőrzés megszüntetése a belső határokon és a személyforgalom

Az Egyezmény II. címe hét fejezetre bontott 37 hosszú cikkben foglalkozik a legfőbb cél megvalósításával.

A határok átlépése

A belső határok átlépéséről kimondja: azokat *mindenki* - tehát közösségi állampolgár és idegen egyaránt - anélkül lépheti át, hogy személyét ellenőriznék. (2. cikk) Ugyanakkor, a külföldieknek vagy az átlépéskor, vagy három napon belül be kell jelentkezniük a területi állam illetékes hatóságainál, hacsak ez alól a nemzeti szabály fel nem menti őket. (22. cikk)

A külső határokat mindenki csak a kijelölt határátkelőhelyeken lépheti át. Ehhez a külföldinek legalább a következőkkel kell bírnia az 5. cikk szerint:

- olyan okmány, amely a Végrehajtó Bizottság döntése szerint feljogosít a határátlépésre;
- érvényes vízum;
- (ahol megkívánják) olyan dokumentum, amely a látogatás célját és feltételeinek meglétét tanúsítja, illetve tartózkodáshoz és a vissza/továbbutazáshoz szükséges anyagi eszközök, vagy ezek legális megszerzésére lehetőség.

Ha mindez megvan, még két feltételnek kell teljesülnie:

- a személyt nem vették tiltólistára;
- nem tekintik a Szerződő Felek *bármelyikének* közrendjét, nemzetbiztonságát vagy nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyforrásnak.

A feltételek alól azok mentesíthetők, akiknek valamelyik Szerződő Államtól hosszú időtartamú nemzeti vízuma vagy tartózkodási engedélye van, illetve azok a menekülők, akik azilumot keresnek.

A 6. és 7. cikk rendezi a külső határon megvalósuló forgalomnak és magának a (zöld, kék) határnak az ellenőrzését. Előírja, hogy egységes elvek szerint kell megvalósulnia úgy, hogy minden egyes belépőt (közösségi polgárt és külföldit!) megvizsgálják, akár csak járművét és tárgyait. Ennek az

²⁰ Maga az Egyezmény használja az idegen kifejezést. Én jobban kedvelem ugyan a "külföldi" megnevezést, de a szabotosság kedvéért sokszor az Egyezmény nyelvén fogok szólni.

ellenőrzésnek, amely az összes tagállam érdekeit figyelembe veszi, kell kiszűrnie azokat a személyeket, akik bármelyik Szerződő Államban nem kívánatosak, illetve felfednie a behozni tiltott tárgyakat (pl. kábítószer, fegyvert) és azonosítani a körözött személyeket, gépjárműveket. A szűrés természetesen kevésbé "harcias" célokat is szolgál: egyfelől a vámelőírások betartatását, másfelől a közegészségügyi óvintézkedések érvényesítését.

Vízumok, mozgás schengeni földön

A hazai megfigyelők sokszor szem elől tévesztik, hogy a schengeni rendszer a nemzetközi mozgások közül csak a rövid tartamúakat szabályozza és a három hónapnál hosszabb tartózkodásra, illetve a bevándorlásra nem vonatkozik. Világosan tükröződik ez a vízumok szabályozásában. (3. fejezet, 9 - 18. cikkek)

A felek vállalják, hogy megállapodnak vízumpolitikájuk összehangolásáról és létrehozzák a valamennyi Szerződő Fél területére érvényes egységes vízumot, amely legfeljebb háromhónapnyi tartózkodásra jogosít (egy vagy több részletben) az első belépéstől számított hat hónapon belül. A vízummal kapcsolatos több fontos kérdés eldöntését a Végrehajtó Bizottságra bízták. Ilyenek:

- a vízumkérelemről döntés folyamata,
- a vízumkiadó szervek meghatározása,
- a vízum formája, tartalma, ára, érvényességi ideje,
- a határon megvalósuló vízumkiadásnak (vagy megtagadásának), illetve a vízum meghosszabbításának feltételei.

A vízumpolitika összehangolása azt eredményezi, hogy bizonyos államok polgáraitól egyikük sem követel vízumot, más államokétól mindegyikük, s szűkül - lehetőleg eltűnik - az a lista, amelyen azok az államok szerepelnek, akiknek polgárai a schengeni tagállamok egy részében vízumkötelesek, más részében viszont mentesek. Az első két csoportba tartozó államok esetében csak akkor lehet az egységes állásfoglalástól *kivételesen* eltérni (azaz a mindenütt mentessel szemben vízumkényszerrel bevezetni, vagy a vízumkötelezett ország polgárait vízum nélkül beléptetni), ha ezt sürgős döntést igénylő, ellentmondást nem tűrő nemzeti stratégiai okok megkívánják. További megengedett kivétel az, ha egy tagállam a féléből három hónapot már eltöltött személynek újabb vízumot ad. Ezt azonban csak saját területére korlátozva teheti. Végül, a vízumok körében is felbukkan az a szabály, amely megengedi, hogy a belépés fentebb felsorolt (az 5. cikkben szereplő) feltételeinek eleget nem tevő személy belépését is engedélyezze az állam - kizárólag saját területére -, ha ez humanitárius alapon, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségei miatt szükséges.

A három hónapnál hosszabb tartózkodásra feljogosító vízumok kibocsátása tiszta nemzeti hatáskör, annak feltételeiről az Egyezmény nem szól. Csupán annyit ír elő, hogy az ilyen vízum feljogosít a többi államon való átutazásra, ha ott nem szerepel a tiltólistán a személy. Ebből - és az államok közötti mozgás rögtön bemutatandó szabályozásából - az is következik, hogy az egy országra érvényes hosszú látogatásra szóló nemzeti vízum nem jogosít fel rövid távú látogatásra sem, a többi schengeni országban.

Az egységes vízum viszont felhatalmaz arra, hogy birtokosa bármelyik tagállamban időzzön, akár csak az, aki az összes tagállamban vízummentességet élvez. Legfeljebb három hónapig szabadon utazgathatnak a tagállamokban azok is, akiknek érvényes útiokmányuk és valamelyikben tartós vagy ideiglenes tartózkodási engedélyük van.²¹ Ahogy említettem, az egyikből a másik országba belépő

²¹ A felek a Végrehajtó Bizottsággal közlik az általuk kiadott tartózkodási engedélyek listáját.

idegennek - még, ha vízummentesen utazik is - be kell jelentkeznie a hatóságoknál, hacsak ez alól a nemzeti jog fel nem menti őket.²²

Míg a rövid távú tartózkodás feltételeinek meg nem felelő külföldi eltávolítására vonatkozó szabályok magától értetődőek, érdekes kérdések merülnek fel, ha összeütközésbe kerül a valamelyik államban kiadott - vagy kiadni szándékozott - tartózkodási engedély és egy másik állam kívánsága, hogy az érintett személyt a schengeni területről kitiltsa. A 25. cikk riasztóan szigorú: elsősorban a már kiadott engedély visszavonását, illetve a kért engedély megtagadását irányozza elő, s a tiltólistáról törlést csak akkor, ha ehhez a tartózkodási engedélyről döntő állam ragaszkodik. Gondoljunk bele: ha valaki egy schengeni államban él hosszú évek óta, de a másikonban valamit elkövet - pl. elszív egy marihuánás cigarettát, vagy közlekedési szabályt súlyosan megszeg, és tetten érik -, akkor azt kockáztatja, hogy állandó lakóhelyét is fel kell számolnia!²³

Szállítók felelőssége, embercsempészet

A Schengeni Egyezmény sokat bírált 26. cikke megköveteli, hogy a részesek alkossanak nemzeti jogszabályt, amely nemcsak azt kívánja meg a szállítótól, hogy ellenőrizze, megvannak-e a külföldinek a belépéshez szükséges útiokmányai, nem is csak azt, hogy az ilyenekkel nem rendelkező külföldit szállítsa vissza, vagy tovább oda, ahol biztosan beengedik, hanem a nemzeti jogszabálynak a szállító megbüntetését is elő kell írnia arra az esetre, ha a légi vagy tengeri úton, illetve nemzetközi buszjáraton olyasvalakit hoz be, akinek nincsenek útiokmányai.²⁴ A cikk kétszer is hitet tesz amellest, hogy ezeket a szabályokat a Menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Egyezmény és a hozzá tartozó 1967. évi jegyzőkönyv rendelkezéseinek alárendelten kell alkalmazni, de - mint a kritikai részben látni fogjuk - sokan úgy vélik, ez is kevés, mert a szállító felelősségének a hatása mégiscsak a menekültek távol tartása.

A 27. cikkben a felek vállalják, hogy nemzeti jogalkotásukban büntetéssel sújtják az embercsempészeket.

Menekültügyek

A Végrehajtási Egyezmény összetettségét jól érzékelteti, hogy egyik címének egyik fejezete akkora témakört ölelt fel, amit egyébként egész egyezményben szabályoznak. A II. cím 7. fejezete szól arról, melyik részes állam köteles eljárni a bármelyikük területén benyújtott menekültügyi kérelem kapcsán. A múlt időt az indokolja, hogy ezek a rendelkezések már nem élnek. 1994. április 24-én

²² Tudtommal Olaszország, pl. 8 napi tartózkodás után követeli meg a bejelentkezést. Az ezt elmulasztó honfitársainkat sok kellemetlenség éri, ha a hatóságok kiderítik a mulasztást, s nem mentesség, hogy a vízummentességi megállapodás alapján legalább 30 napig tartózkodhatnak.

²³ E tanulmány írása közben került kezembe a Migration News Sheet 1999. augusztusi száma, amelyből kiderül, hogy Foraboscho asszony mintegy 120 000 Ft kártérítést kap a francia államtól a Conseil d'Etat 1999. június 9-i döntése értelmében, mivel a bukaresti francia konzulátus jogtalanul tagadta meg tőle a hosszú tartamú beutazási vízumot. Az eljárásban kiderült ugyanis, hogy a francia állampolgárhoz férjhez ment hölgy nevét a német állam jegyeztette be a tiltólistára, mert korábban Németországban politikai menekült státuszért folyamodott eredménytelenül, s ez vált volna a házasság franciaországi együttélésének akadályává, ha Foraboscho asszony nem áll a sarkára. Az államtanács eleve jogtalannak ítélte a német lépést, tekintettel arra, hogy a megtagadott menekült státusz nem minősül az Egyezmény 96. cikkének 2. és 3. bekezdése szerinti kitiltási oknak.

²⁴ Azért arra érdemes figyelni, hogy nem a belépés feltételeiről (tehát pénzről, meghívó levélről stb.) van szó, csak útiokmányokról!

Berlinben a részes államok megállapodtak arról,²⁵ hogy ha "Az Európai Közösségek valamely tagállamában benyújtott menedéjközi kérelmek megvizsgálásáért felelős állam meghatározását célzó [dublini] egyezmény"²⁶ hatályba lép, akkor annak rendelkezései váltják fel ezt a fejezetet. Ez 1997. szeptember 1-én megtörtént.

A dublini Egyezmény célja az, hogy a tagállamok területén a menekülő csak egyszer nyújthasson be kérelmet, de szavatolt legyen az, hogy ezzel a kérelemmel viszont nem labdázhatnak az államok, egymásra tolván az eljárás "terhét", hanem valamelyikük biztosan eljár. Az egyezményben foglalt kritériumok segítségével megállapítható, melyikük köteles erre. Az eljárásra kötelezett állam döntése felmenti a többieket az alól, hogy az adott személy ugyanarra a tényanyagra épülő újabb kérelme nyomán ismét eljárjanak.

Rendőrség és biztonság

Újabb hét fejezet, nem kevesebb, mint 53 cikk, a rendőri, és a büntető igazságügyi együttműködésről, valamint a kábítószerokról, fegyverekről, lőszerokról.

A Schengeni Egyezmény a rendőri együttműködés terén radikálisan újít: lehetővé teszi, hogy az egyik szerződő fél bűnüldözési feladatokat ellátó testületének tagjai²⁷ a másik területén 13 nevesített bűncselekménycsoport,²⁸ valamint a kiadatási bűncselekmények gyanúsítottjait megfigyelje, illetve üldözze.²⁹ Igaz, hogy maga az Egyezmény, s az annak alapján a részes államok által teendő nyilatkozatok e jogokat korlátozzák (fegyverhasználatra csak önvédelem esetén kerülhet sor, a területi állam térben vagy időben korlátozhatja az üldözési jogosultságot vagy elrendelheti a konkrét akció leállítását, az üldözött személy igazoltatását vagy feltartóztatását megtilthatja stb.), de mégiscsak a szuverenitás, az erőszak monopóliumát érintő drámai változás tanúi vagyunk, amikor látjuk, hogy az egyik állam (egyenruhás, vagy megkülönböztető jelzést viselő, tehát nem rejtett!) üldözői a másik - nem feltétlenül szomszédos – ország területén is bűnüldöző funkciókat fejthetnek ki. A változás drámai, de nem billenti át a mérleget: az ügy ura továbbra is a területi állam marad, gyakorlatilag minden lépésről értesíteni kell, letartóztatást csak az ő hatóságai fogantathatnak, s amint említettem, bármikor, indoklás nélkül véget vehet az akciónak, anélkül, hogy ezért felelősséggel tartozna.

A rendőri együttműködést szabályozó többi cikk az együttműködés technikai könnyítését (amilyen a közvetlen telefon-, telefax-, rádió- és más kapcsolatok létesítése, összekötő tisztek, közösen használt rádiófrekvenciák kijelölése, a bűnmegelőzést célzó információcsere) célozza. Nincs akadálya annak, hogy két- vagy többoldalú szerződésekben a felek szorosabb kapcsolatokat is létesítsenek.

²⁵ A megállapodásra ld. (német) BGBl. 1995 II S 739 (Újrafordítás: Sartorius II, Internationale Verträge Europarecht, Textsammlung, Ch Beck München, 10. Kiadás, 27. pótlás nyomán, 1998. január 15-i állapot, 281. dokumentum)

²⁶ Ld. International Journal of Refugee Law, vol. 2 (1990) No. 3, 469. old. Létezik magyar fordítása, a teljes szöveget azonban közölve nem láttam.

²⁷ Rendőrök, csendőrök, adóellenőrök, vámőrök stb. (Ld., pl. a 40. § 4. bekezdését és a csatlakozási jegyzőkönyvek megfelelő cikkeit)

²⁸ Aljas indokból elkövetett emberölés, emberölés, nemi erőszak, gyújtogatás, pénzhamisítás, lopás, rablás és orgazdaság, zsarolás, emberrablás és túszjítés, embercsempészet, tiltott kábítószer és pszichotrop anyag forgalmazás, a fegyverre és robbanóanyagokra vonatkozó törvényi rendelkezések megsértése, robbantás, mérgező és veszélyes hulladékok illegális szállítása.

²⁹ Az üldözés a megfigyelésnél felsorolt tizenhárom bűncselekményfajta elkövetésében részes személyekre, a súlyos testi sértéssel vagy halállal járó közlekedési baleset áldozatait cserbenhagyó elkövetőre, illetve a tetten ért személyekre terjedhet ki.

Az Egyezmény tehát sokkal messzebb megy, mint az Uniós együttműködés keretében létrehozott Europol,³⁰ amelynek még az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően sincsenek közvetlen bűnüldözési jogosítványai, nyomozói és hasonlók, hanem elsősorban információcserére és elemzésre koncentrál, s csak hosszabb idő elteltével várható, hogy az Amszterdamban újraírt Európai Unió alapokmánya szerint operatív feladatokat kap a terepen.

A bűnügyi jogsegélyre vonatkozó fejezet a felek között egyébként létező két- és többoldalú egyezményi háló kiterjesztését és rugalmasabb alkalmazását célozza, egyebek között lehetővé téve, hogy jogsegélyt nyújtsanak egymásnak szabálysértési ügyekben is, a megalapozatlan bűnüldözési intézkedések nyomán előálló kártérítési ügyekben, kegyelmi eljárásokban, ítéletek vagy végrehajtásuk felfüggesztése kapcsán, iratkézbesítés terén, illetve a vám- és adócsalások bizonyos formái elleni fellépésben.³¹ A fejezet szól a másik fél kérelmére elrendelt házkutatás és lefoglalás végrehajtásának feltételeiről és arról is, hogy a jogsegély-kérelmeket a bíróságok egymás között rendezhetik.

A *ne bis in idem* elvét megerősítő fejezet lényegében a kivételekről szól. Lehetővé teszi, hogy a szerződő állam az elv alkalmazását nyilatkozással kizárja, ha a másik szerződő államban már megítélt tettet a nyilatkozó állam területén, annak állambiztonsági vagy hasonlóan fontos érdekei ellen követték el, vagy azt tisztviselője hivatali kötelezettségeinek megszegésével hajtotta végre. A második eljárás nyomán kiszabott büntetésbe az első ítélet következtében már letöltött szabadságelvonás időtartamát be kell számítani.

A kiadatásra vonatkozó fejezet a tagállamok között feszülő sűrű kiadatási egyezményháló része,³² amely bevonja a kiadatási bűncselekmények körébe az Egyezmény 50. cikkében említett vám- és adójogsértéseket, nem zárja ki saját állampolgárok kiadatását, és az érintett beleegyezése esetén lehetővé teszi a formális eljárás nélküli kiadást. A büntető ítéletek végrehajtásának átadásáról szóló fejezet csak az 1983. évi, ebben a tárgyban kötött Európa tanácsi egyezmény³³ részesei között érvényesül, és az elítélt, de a büntetés végrehajtása elől a hazájába menekült személy kapcsán rendeli el, hogy a megkeresett állam az ilyen személyt kérelemre fogva tartja, majd az ítéletet is végrehajtja.

A schengeni együttműködésben résztvevő államoknak (is) nagy gondja a kábítószer-fogyasztás és a kábítószerrel folytatott kereskedelem, nem kevésbé az, hogy a gyenge kábítószer megítélésében jelentős a különbség Franciaország és Hollandia között. Az Egyezmény 70. cikkében a Felek megállapodtak abban, hogy “állandó munkacsoportot hoznak létre, amelynek az a feladata, hogy megvizsgálja a kábítószer-bűnözés leküzdésének problémáit, és hogy - amennyiben szükséges - javaslatokat dolgozzon ki a Felek közötti együttműködés gyakorlati és technikai vonatkozásainak javítására.” A felek vállalják, hogy - kannabisz tekintetében is - megteszik a vonatkozó ENSZ egyezményekkel³⁴ összhangban a szükséges intézkedéseket a tiltott forgalmazás megelőzésére és

³⁰ A Tanács 1995. július 26-i határozatával nyitották meg aláírásra. Ld.: OJ C 316, 1995. nov. 11.

³¹ A lista nem precíz. Lásd az Egyezmény 49. és 50. cikkének eredeti szövegét.

³² Az Egyezmény 59. cikke is visszautal az Európa Tanács Európai kiadatási egyezményére, amelyet két jegyzőkönyvével együtt Magyarországon az 1994. évi XVIII. tv. hirdetett ki, valamint a Benelux kiadatási és jogsegély-szerződésre. A háló 1990 után az EU keretében 1995. március 10-én, az EU tagállamai közötti egyszerűsített kiadatási eljárásról kötött szerződéssel (OJ 1995 C78 2. old.) és az 1996. szeptember 26-án, a Maastrichti Szerződés K.3 cikke alapján megfogalmazott, az Európai Unió tagállamai közötti kiadatással foglalkozó egyezménnyel (OJ 1996 C313 12. old.) bővült.

³³ 1994. évi XX. tv.

³⁴ Az 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény (1965. évi 14. tvr., 1988. évi 17. tv) az 1971. évi Egyezmény a pszichotrop anyagokról (1979. évi 25. tvr.) 1988. évi Egyezmény a kábítószeres és pszichotrop anyagok forgalmáról (1998. évi L. törvény).

megbüntetésére. Az egyezmény a nem átruházás vagy kivétel céljaira szolgáló birtoklásról, illetve magáról a kábítószer fogyasztásról nem rendelkezik.

A fegyverek és lőszerbejelentésére, illetve engedélyezésére, valamint a kereskedelemmel kapcsolatos állami kötelezettségekre vonatkozó fejezet tartalma helyébe nagyrészt a 91/447 (EGK) Tanács irányelv lépett,³⁵ csak a fegyverjegyzékbe nem tartozó történelmi fegyverekre, az alkalmatlanná tett fegyverekre és a másolatokra vonatkozó 82., illetve a lőfegyverek beszerzésére vonatkozó adatcserét szabályozó 91. cikk maradt hatályban.

A pénzmosságra vonatkozó 72. cikket ugyancsak felváltotta közösségi jogszabály.³⁶

A Schengeni Információs Rendszer

A IV. Cím tartalmazza az egész schengeni együttműködés lelkét jelentő információs rendszer (ezentúl: SIS) leírását, az adatbiztonságra, valamint az adatvédelemre és a rendszerfenntartás költségeinek megosztására vonatkozó szabályokat.

A rendszer a Strasbourgban üzemelő központi műszaki háttéregységből (C-SIS),³⁷ és a minden résztvevőnél felépített nemzeti alrendszerből (N-SIS) áll. A nemzeti alrendszerek naprakészen tartalmazzák az összes többi alrendszerben tárolt adatot is, azaz, ha az egyik tagállam bevisz valamit a rendszerbe (vagy töröl onnan), akkor az az összes többi üzemelő N-SIS-ben is megjelenik (vagy eltűnik). Erről gondoskodik a központi műszaki háttéregység.

Milyen adatokat tárol a rendszer? A kiadatási letartóztatás végett körözött személyekét (95. cikk), azon külföldiekét, akiknek a belépését a schengeni területre meg kell tagadni (96. cikk), az eltűnt, vagy a védelmük érdekében biztonságba helyezendő (pl. elszökött kiskorú) személyekét (97. cikk), büntetőeljárások gyanúsítottjainak és tanúinak a nevét, valamint azokét, akiknek ítéletet kell kézbesíteni, vagy az ítélet letöltésére felszólító behívót (98. cikk), a titkos megfigyelés vagy specifikus ellenőrzés céltárgyainak minősülő személyekét és tárgyakét (99. cikk), végül pedig büntető eljárásban lefoglalás végett vagy bizonyítékként keresett tárgyakét, mint amilyenek a gépjárművek, lőfegyverek, kitöltetlen okmányok, lopott személyi okmányok vagy feljegyzett sorszámú bankjegyek (100. cikk).

A nemzeti alrendszerhez adatlekérdezés céljából a határellenőrzésre, a rendőri- és vámellenőrzésre jogosult szervek férhetnek hozzá, valamint a “kitiltott” személyek listájához a vízumkiadó és az idegenrendészeti szervek.

Adatot bevinni a jelzést adó állam nemzeti joga szerint lehet, s annak tartalmaért a bevívó állam felel. A módosítás, kiegészítés és törlés joga is a jelzést adó államé, amely a nemzeti alrendszert kezelő, kijelölt szerven keresztül táplálja be az adatokat. Az adatokat a rendszer korlátozott ideig őrzi, s ha az állam nem újítja meg igényét a benntartásukra, a keresett személyekre vonatkozóakat három vagy egy év után automatikusan törli.³⁸ Más személyek és tárgyak kapcsán a maximális tárolási idő tíz

³⁵ 1991. június 18. A felváltás tényét rögzíti: Council of the European Union: Decision of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis, 12 May 1999, 1. sz. lbj. és Boer den Monica: Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse? *Common Market Law Review* vol 32. (1995) 566. old.

³⁶ 91/308 EEC irányelv, 1991. június 10.

³⁷ Németül: “technische Unterstützungseinheit”, angolul: “technical support function” a birtokomban levő magyar fordítás “adatközlő központ”-nak nevezi.

³⁸ A 112. cikk a három évet teszi meg alapszabálynak a keresett személyek kapcsán, az egy év a titkos megfigyelésre (99. cikk) vonatkozik.

esztendő.³⁹ A nemzeti alrendszer üzemeltető állam a másik államtól származó bejegyzéshez fűzött megjegyzéssel megtilthatja annak teljesítését a 95., 97. és 99. cikk (kiadatás, eltűnt személy, titkos megfigyelés) kapcsán, ha a teljesítés összeférhetetlen lenne nemzeti jogával, nemzetközi kötelezettségeivel vagy fontos nemzeti érdekével.

Az adatok célrarendeltek, azaz más célokból nem kezelhetők vagy másolhatók, sőt a vízumkérelmekről eltekintve, közigazgatási célokra sem vehetők igénybe. (102. cikk 4. bek.)

A rendszerben szereplő személy és a rá vonatkozó adat kapcsolata sok bonyodalom forrása, amint azt a kritikai résznél látni fogjuk. Az Egyezmény ugyanis a személy jogát, hogy a SIS-be bevitt, a személyét érintő adatokhoz hozzáférjen, az adatot bevívó állam nemzeti szabályaitól teszi függővé és megtiltja a többi államnak, hogy a bevívó állam állásfoglalása nélkül ezekről az érintettel bármit is közöljön. (109. cikk) Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy ha valakinek a belépését az egyik ország határán megtagadják, akkor e megtagadás okáról ott helyben nem fog értesülni, kivéve, ha sikerül kapcsolatba lépnie az adatot bevívó állam illetékes hatóságaival. Ez könnyen lehetetlennek bizonyulhat, ami visszairányításra vezethet.

Ha az érintett személy kiderítette, mely állam hatóságai vitték be adatait, kérheti azok kijavítását vagy törlését és a hibából származó kárai megtérítését, de mindezt a nemzeti jog szabályai szerint. (110., 111. és 116. cikk) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során nyújtandó védelemről, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény⁴⁰ alapelveinek megfelelő szintű, és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987. szeptember 17-i R (87) 15 jelű, a személyes adatok rendőrségi felhasználásának szabályozását célzó ajánlását figyelembe vevő nemzeti rendelkezéseket fogad el, (117. cikk) s arra is, hogy alkalmas intézkedéseket hoz a jogosulatlan adatbevitel, illetve adatfelhasználás megelőzésére és a rendszerrel kapcsolatos tranzakciók ellenőrizhetőségére. (118. cikk)

A C-SIS ellenőrzésére a nemzeti ellenőrző hatóság két-két tagjából összetevődő, országonként egy szavazati jogot elismerő, Közös Ellenőrző Hivatalt hoztak létre, amely időről időre jelentést tesz közzé. A Közös Ellenőrző Hivatal feladata egyebek között az is, hogy javaslatot tegyen olyan vita megoldására, amely két tagállam között a SIS-be bevitt adat kijavítása vagy törlése tárgyában merült fel. (106. cikk 3. bek.)⁴¹

Szállítás és áruforgalom

Mire ideér az Egyezmény kommentátora, szinte el is feledte, hogy 1985-ben Schengenben tulajdonképpen az áruk akadálytalan mozgása érdekében kezdtek szövetkezni a felek. A hat áruszállítással kapcsolatos cikk az 1985-ös Megállapodás céljait mozdítja elő, amikor az áruforgalomnak a belső határoknál felmerülő "indokolatlan" akadályait kívánja lebontani a vámellenőrzések könnyítésével, az állat- és növényvédelmi rendelkezések érvényesítésének és a veszélyes áruk szállításával kapcsolatos előírások és ellenőrzések összehangolásával.

Adatvédelem

³⁹ 113. cikk. Az egyezmény nem mondja ki, de 112. cikk 4. bekezdéséből arra lehet következtetni analógia alkalmazásával, hogy nincs akadálya a szignalizáció megújításának, pl. a 112. cikk alá feltehetően nem tartozó kitiltott személyek esetében.

⁴⁰ 1998. évi VI. tv.

⁴¹ További feladatokat rögzít a 118., a 127. és a 128. cikk.

A SIS-nél felidézett adatvédelmi rendelkezések csak a Schengeni Információs Rendszerben áramoltatott adatokra vonatkoztak. Az Egyezmény VI. címe viszont az Egyezmény többi címe kapcsán megvalósuló (nem feltétlenül gépi) adatátadás különböző eseteire vonatkozik. Főszabályként a már említett 1981. évi strasbourgi egyezmény alapelveinek megfelelő szintű védelmet biztosító belső jogi rendelkezések elfogadását követeli meg. Emellett rögzíti, hogy

- csak az átadáshoz kötődő célra használhatóak,
- csak az a hatóság használhatja azokat, amelyik a cél megvalósítására hivatott,
- a téves adatot átadott állam köteles intézkedni annak kijavításáról vagy törléséről,
- az adatot átvevő állam felel az átadó állam tévedéséért a károsulttal szemben, de a kifizetett összeget a téves adatot szolgáltató államtól behajthatja,
- az adatok átadásáról és átvételéről nyilvántartást kell vezetni.

Ugyanakkor a menekültügyeket (II. cím, 7. fejezet) teljesen, a bűnügyi jogsegélyt, a kiadatást és az ítélet-végrehajtás átadását (III. cím 2., 3., 4., 5. fejezet) pedig, az előbbi felsorolás erejéig, kivészi az adatvédelemre vonatkozó cikkek (126-127.) hatálya alól.

Végrehajtó Bizottság

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépéséig működött, a feladatok ellátásához szükséges gyakorisággal ülésező, a részes államok illetékes minisztereiből álló Végrehajtó Bizottság egyhangúlag határozott az Egyezmény "pontos végrehajtását" szolgáló intézkedésekről. (132-133. cikk) Helyét 1999. május 1-vel az Európai Unió Tanácsa foglalta el.

Zárórendelkezések, avagy a schengeni Egyezmény viszonya a közösségi és a nemzetközi joghoz

A tömör 134. cikk így szól: "Ennek az Egyezménynek a rendelkezései csak annyiban alkalmazhatóak, amennyiben összeegyeztethetőek a közösségi joggal." Most, hogy az Egyezmény és a belőle burjánzott szabályokból álló schengeni *acquis* részben a közösségi, részben az uniós jog része lett, ez a rendelkezés látszólag tárgyát veszítette. Valójában az összeegyeztethetőség egyfelől a Közösség elsődleges és másodlagos jogával, illetve az Unió harmadik pilléréhez rendelt *acquis* és a közösségi jog között ezután fog csak élesen felvetődni és - többek között a luxemburgi Bíróságon - viták tárgyává válni.⁴²

A schengeni Egyezmény -legalábbis a 135. cikk szerint - alá van rendelve a Menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény és a hozzá tartozó 1967. évi jegyzőkönyv rendelkezéseinek is. Látni fogjuk, vitatott, teljesül-e ez a parancs.

A közösségi jogon és az ENSZ menekültügyi egyezményén kívül az Egyezmény nem ismer el formális korlátot; ellenkezőleg ő szab ilyeneket.

Az nem szokatlan, hogy megtiltja fenntartás tételét,⁴³ annál figyelemre méltóbb, hogy azt is megtiltja, bármelyik Szerződő Fél "a többi Szerződő Fél előzetes egyetértése nélkül, egy vagy több harmadik állammal, a határellenőrzés egyszerűsítésére vagy megszüntetésére vonatkozó megállapodást" kössön, sőt, erről még csak tárgyalni sem szabad a többi Fél előzetes tájékoztatása nélkül. (136. cikk)⁴⁴

⁴² Az India és a Közösség között megkötött együttműködési egyezménynek a kábítószerrel való visszaélés ellenőrzésére vonatkozó cikke kapcsán már volt vita Portugália és a Tanács között arról, vajon az az Unió III. pillére alá tartozik-e vagy az EKSZ (akkori) 129. és 130. cikke alá. Ld. C-268/94 *Portugese Republic v. Council of the EU* [1996] E.C.R. I-6177

⁴³ A tilalmat tartalmazó 137. cikk utalása a fenntartásokat megengedő 60. cikkre tárgyaltan immár, mert minden részes állam részese az ott említett kiadatási egyezménynek is.

⁴⁴ Jellemző, hogy Németországnak az Egyezményhez csatolt Jegyzőkönyvben kellett megvédenie az Ausztriával 1984-ben levélváltás útján létrejött, a határellenőrzést könnyítő megállapodást, ígéretet téve, hogy

III. Az Egyezmény kritikája

A Schengeni (végrehajtási) Egyezmény megszületése percétől éles kritika tárgya. “Habár a schengeni modellt a Végrehajtó Bizottság fölötti hiányos demokratikus ellenőrzés és a bírói kontroll alóli mentesség jellemzi, és bár aláássa minden állam egyéni felelősségét, amelyet a Genfi Menekültügyi Egyezmény reá ruház, a kormányok (akikre nyomást gyakorol a közvélemény a bevándorlás megfékezése érdekében) sietve magukévá teszik Schengen eszméjét, mint az európai együttműködéshez és a belső piac 1993. január 1-i hatálybalépéséhez vezető egyetlen utat” jelentette ki még hatálybalépése előtt az egyik kommentátor.⁴⁵ A bírálók és a bírálatok azóta sem fogyatkoznak, még akkor sem, ha apologetikus hangok is hallhatóak.⁴⁶

A kritikus pontok összegyűjtésénél érdemes figyelni szentelni az Európai Unió Parlamentjének a schengeni rendszerről alkotott véleményére, mert részletes jelentéseken alapul, s ebből következően hozzáértő és alapos.

A bírálatok egy része a papíron szereplő szabályokra, más része az - esetleg absztraktnem is kifogásolható szabályból eredő - gyakorlatra összpontosít.

Az Egyezmény veleszületett fogyatékoságai

Keletkezés-története

Az Egyezményt teljes titokban, zárt ajtók mögött tárgyalták, anélkül, hogy a kompetens nem-kormányzati szervezetek, vagy a szélesebb közvélemény a részletekről értesülhetett volna. Ebből fakadóan a prioritások teljes mértékben a tárgyaló felek rendőri, biztonság- és ellenőrzés-központú szempontjait tükrözik, az emberi jogok és a menekültek jogainak háttérbe szorításával.

A mozgással kapcsolatban kritizálható pontok

Az Egyezmény a külföldiek javára nem teremti meg a költözés szabadságát a belső határok nélküli schengeni területen, hiszen nem regulálja a három hónapnál hosszabb tartózkodást, hanem azt kiszolgáltatja a részes államok nemzeti jogalkotásának. Amennyiben mégis érinti a huzamosabb tartózkodást, az fenyegető, hiszen a tiltólistára vétel bármely országban kizárhatja a másik országban berendezkedett külföldit a tartózkodás jogából.

A három hónapnál rövidebb belépések terén hatása egyértelműen megszorító.⁴⁷

- azon államok kapcsán, amelynek állampolgáraitól egyes részesek követeltek vízumot, mások nem, a vízum bevezetésére vezet a csoport-nyomás;

azt csak az osztrák állampolgárokra fogják alkalmazni, a német-osztrák schengeni külső határt átlépő egyéb külföldiekre nem.

⁴⁵ Fernhout, Roel: "Europe 1993" and its Refugees, *Ethnic and Racial Studies* vol. 16 (1993) No. 3, 495. old. A többi kritikust a bírálat elemeinél jelölöm meg.

⁴⁶ Waldemar, Schreckenberger: Von der Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik, *Verwaltungs-Archiv*, Band. 88 1997, Heft 3 Juli

⁴⁷ “A rövid látogatásokhoz való jog eltörlése és a széleskörű vízum-kötelezettségek végzetes hatással vannak a [második világ]háború után keletkezett, a mozgásszabadságot célzó kezdeményezésekre” írta J.D.M Steenbergen 1991-ben “Schengen and the movement of persons” c. tanulmányában in: Schengen Internalisation of central chapters of the law on aliens, refugees privacy, security and the police (H. Meijers, J.J. Bolten, A.Cruz, J.D.M. Steenbergen, T. Hoogenboom, A.H.J. Swart, L.F.M. Verhey, P. Boeles) W.E.J. Tjeenk Willink . Kluwer, 1991, 73. old.

- a vízum megtagadását eredményező, illetve a beutazásból kitiltó intézkedés hatása megszokszorozódik: az egyik országban elkövetett jogsértésért mindegyik kizárással büntet;
- beutazás feltételeit teljesítő külföldit - akár vízummentes relációból érkezik, akár érvényes vízummal próbál belépni - a területi állam nem köteles beléptetni még akkor sem, ha nem szerepel a tiltó-listán. Ezzel gyakorlatilag kizárhatja olyan országból is, amely beengedné;
- az egyezmény nem garantál jogorvoslatot a beléptetés vagy a vízum megtagadása ellen;

Bírálható az Egyezmény azért is, mert különbséget tesz a schengeni területen élő uniós állampolgárok és az ott letelepedett külföldiek között, az utóbbiakat arra kötelezve, hogy a határátlépés után bejelentkezzenek.

Akadályok a menekülők útjában

Az Egyezmény közvetlen menekültügyi rendelkezéseit kiváltotta ugyan a Dublini Egyezmény, de a többi címnél felbukkanó rendelkezései, illetve a Dublini Egyezményben megismételt fogalmi együttesen kimutathatóan a menekülés megnehezítésére vezetnek, csorbítják a menekültek jogát a menedék élvezetére. Ha az otthonában üldözöttnek érvényes útiokmányt kellene beszereznie, abba vízumot, ha a szállítót vállalatot megbüntetik az ezek hiányában repülőre/hajóra/buszra szálló személy schengeni területre lépésének lehetővé tételéért,⁴⁸ ha a biztonságos harmadik államon átutazott menekülő ügyét érdemben nem is vizsgálják, hanem oda visszaküldik, akkor az esély arra, hogy az üldözött a schengeni államokban lel oltalomra összetöpörödjön. Ezt állapította meg az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése,⁴⁹ az ENSZ menekültügyi Főbiztosa⁵⁰ és a legfontosabb összeurópai nem-kormányzati menekültügyi szervezet, az ECRE,⁵¹ nem is beszélve a szakmai kommentátorok soráról.⁵²

A SIS

A rendszert sokan elmarasztalják a felületes adatvédelmi szabályok miatt. "Rosszul fogalmazott szerződés" jelentette ki az egyik bíráló és kifejtette, hogy az érintett külföldi adatainak bevitelét a rendszerbe nem övezik garanciák, az túl könnyen megtehető, s a külföldieknek arra sincs módja, hogy ez ellen adatvédelmi lépéseket tegyenek bírói úton, ami visszaélésekre vezethet.⁵³ A nemzeti adatvédelmi rendszerek összehangolatlanok, a nemzeti irodák (SIRENE) fölött nincs nemzetekfölötti ellenőrzés, jegyezte meg egy másik igen kompetens kommentátor.⁵⁴

⁴⁸ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy az elismert menekült után kifizetett büntetés visszajár. De a szállító inkább óvatos, nem fekteti tőkét büntetésbe a teljes menekültügyi eljárás lefolytatásának hónapjaira, éveire. Inkább nem veszi fedélzetre a gyanús utast.

⁴⁹ Recommendation 1236 (1994) (április 12.), 4 – 5 pont.

⁵⁰ UNHCR, 1994a: An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions taken by the UNHCR June 1994, 40-41. old.

⁵¹ ECRE, (1993b) Asylum: Asylum in Europe An Introduction, vol. I European Consultation on Refugees and Exiles, Fourth Edition, London, 1993, 83 – 84. old.

⁵² Csak egy példa: "Ha nincs vízum, nem lehet belépni. A vízum megkövetelése szinte lehetetlenné teszi a menekülteknek, hogy a világnak ezen a felén keressenek azilumot." Fernhout, Roel: "Europe 1993" and its Refugees *Ethnic and Racial Studies* vol. 16 (1993) No. 3, 495. old.

⁵³ Mahmood, Shiraz: The Schengen Information System: An inequitable Data Protection Regime *International Journal of Refugee Law*, vol 7. (1995) No. 2; 199. old.

⁵⁴ Boer den Monica: Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse? *Common Market Law Review* vol 32. (1995) 568. old.

A rendszer technikailag nagyon összetett, amit mutat, hogy az Egyezmény alkalmazásának megkezdését azért kellett évekig halasztgatni a jogi hatálybalépés után, mert a részesek képtelenek (voltak) a SIS műszaki követelményeinek eleget tenni.

A büntető együttműködés

Az anyagi és eljárási büntetőjogi szabályok összehangolása nélkül, az egyébként egyenlőnek tekintendő schengeni polgárok, nagyon különböző eljárások és büntetések elé néznek. A gyanúsítottak megfigyelését a határon túl is lehetővé tevő szabályok nem társultak kellő gyanúsított-védelemmel.⁵⁵

A demokratikus kontroll hiánya

Még, az amúgy a rendszerrel szimpatizáló szerzők is kénytelenek elismerni, hogy a demokratikus legitimitással és ellenőrzéssel bajok vannak, hiszen a rendszer működése semmilyen parlamenti ellenőrzésnek nem tárgya.⁵⁶ Mások kifejezetten éles hangon kritizálják a nyilvánosság, mint a demokrácia pillérének hiányát, és úgy vélik, Schengen és az európai uniós folyamat rosszat tett annak.⁵⁷

Az Egyezmény életében felbukkant rendellenességek

Az Egyezmény veleszületett fogyatékoságait nem tüntették el az Amszterdami Szerződés életbelépéséig, de a lassan megindult alkalmazása újabb kritikai kommentárokhoz vezetett.

A határellenőrzés visszaállítása

Franciaország nem sokkal a hatálybaléptetés után visszaállította a határellenőrzést belgiumi és luxemburgi határán, mert nem értett egyet a holland kábítószer-politikával. Ezt az Európai Parlament 1999. január 14-én elfogadott határozatában ismét csak erős szavakkal elmarasztalni tudta,⁵⁸ de megszüntetését elérni nem.

A mozgással kapcsolatos kritika

A lakosság biztonságának növelését célzó politika legitim cél ugyan, de az Európai Parlament "sajnálja, hogy a gyakorlatban a schengeni megállapodások alkalmazása a főleg migráció korlátozására irányul, és szorgalmazza, hogy a bűnüldözés céljából szelektívebb intézkedéseket fogadjanak el" fogalmazódott meg a kritika már 1997-ben.⁵⁹ Ugyancsak bírálat tárgya volt, hogy a belső határellenőrzés megszüntetése a határ közelében, és másutt is, a valódi vagy vélt külföldiek zaklatásával

⁵⁵ Boer den Monica: Police Cooperation in the TEU: Tiger in a Trojan Horse? *Common Market Law Review* vol 32. (1995) 567. old.

⁵⁶ Waldemar Schreckenberger: Von der Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik *Verwaltungs-Archiv*, Band. 88 1997 Heft 3 Juli, 408. old.

⁵⁷ Curtin, Deirde – MEIJERS, Herman: The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression? *Common Market Law Review*, vol. 32. (1995) 440-441. old. és BOER den Monica: Justice and Home Affairs: Cooperation Without Integration in: H. WALLACE – W. WALLACE (eds.) *Policy Making in the European Union*, Third Edition, OUP, Oxford, 1996, 3. old.

⁵⁸ Ld. A4-0006/99 European Parliament recommendation to the Council on the Programme of activities to be conducted under the Schengen cooperation arrangements up to June 1999, Lásd www2.europarl.eu.int

⁵⁹ Európai Parlament A4-0014/97 Resolution on the functioning and future of Schengen 1997. március 11., OJ C 115 1997. április 14., 31. old.

(is) járó ellenőrzéseknek adta át a helyét,⁶⁰ ami például a látható kisebbségek megkülönböztetésével járt. A Parlament ugyancsak felszólított arra, hogy a határon feltartóztatott személyeknek adják meg a jogot a belépés megtagadása elleni fellebbezésre.

Az egységes vízumpolitikát nem sikerült elérni. 1999 elején még mindig 23 olyan állam volt, amelynek polgárai bizonyos országokban vízumkötelesek voltak, más schengeniekben viszont nem.

A nyilvánosság és a demokratikus kontroll hiánya

Ami előre látható volt, bekövetkezett: Schengen zárt ajtók mögött, nagy titoktartással működött, ahogy erre már többször utaltam. A demokratikus ellenőrzést óhajtók csalódását csak növelte, hogy ha a Központi Csoport mégis beszámolt az Egyezmény alkalmazásáról, akkor az információ szűkös és gyenge minőségű volt.⁶¹

SIS

A rendszer sok problémát okoz. Előfordul, hogy tévedésből bevitt személyt tartóztatnak le,⁶² hogy azonos nevű személyek esetén ártatlan utazótól tagadják meg a beléptetést, sőt, e sorok írója olyan esetről is értesült, amikor valakinek az ellopott útlevelével próbáltak belépni Németország területére, aminek következtében az ellopott (és felfedezett fényképcsérés) útlevél véten eredeti birtokosa jelent meg a schengeni tiltólistán, ahonnan csak nagy nehézségek árán tudta törölni nevét annak ellenére, hogy útlevelének ellopását még a sikertelen határátlépési próbálkozás előtt (a magyar hatóságoknál) bejelentette.

A Közös Ellenőrző Hivatal komoly aggodalmának adott hangot amikor tudomására jutott, hogy a belga SIRENE irodából titkos adatokat jogtalanul továbbadtak.⁶³

A rendszer túlterhelt. 1999. március 5-én tíz ország 8.826.856 adatát tárolta, melyekből több mint egymillió keresett tárgyakra (bankjegyek, üres okmányok, lőfegyverek) vonatkozott, 1,2 millió gépjárművekre, több mint ötmillió elveszett vagy ellopott személyazonosító okmányokra, s 1,2 millió keresett személyekre.⁶⁴

Nem lehet itt most cél a SIS-sel járó összes nehézség áttekintése, ezért csak megemlítem, hogy a Központi Ellenőrző Hivatal részletes állásfoglalást adott ki⁶⁵ arra az esetre, ha az adatbázis egy részét (t.i. a belépésre tiltott személyek 96. cikk alapján generált listáját) CD-ROM-ra kívánják másolni. Ez ugyanis egyrészt adat-torzulással, másrészt illetéktelen személyek hozzáféréseinek veszélyével, harmadrészt a CD-re írás és az alkalmazás időpontja között a C-SIS és a lemez adatállománya közötti érdemi eltérés kialakulásával járhat, aminek következtében megtagadnak vízumot olyantól, akitől már nem kellene, viszont kiadnak olyannak, akit nem szabadna belépésre jogosítani.

Menekültügyek

⁶⁰ Európai Parlament A4-0014/97 Resolution on the functioning and future of Schengen 1997. március 11., OJ C 115 1997. április 14., 32. old.

⁶¹ Európai Parlament A4-0014/97 Resolution on the functioning and future of Schengen 1997. március 11., OJ C 115 1997. április 14., 32. old.

⁶² Európai Parlament A4-0014/97 Resolution on the functioning and future of Schengen 1997. március 11., OJ C 115 1997. április 14., 33. old.

⁶³ GEMEINSAME KONTROLLINSTANZ VON SCHENGEN: Zweiter Tätigkeitsbericht: März 1997 - März 1998, Internet dokumentum

⁶⁴ statewatch, vol. 9 (1999), No 3-4, May-August, 23. old.

⁶⁵ Stellungnahme 97/1 vom 22. Mai 1997 zur Vervielfältigung eines teiles der SIS-Ausschreibungen (SCH/Aut-cont (97) 38 rev.)

A veszületett fogyatékoságokon túlmenően Schengen (illetve a menekültügyekkel kapcsolatban a helyébe lépett Dublin) elmarasztható további vétkekben. Ahelyett, hogy garantálná a menekült státusz iránti kérelem elbírálását valamelyik tagországban, lehetővé teszi a kérelmező visszaküldését "külső" harmadik országba, akkor is, ha a kérelem egyébként teljesen megalapozott (lenne). S ha a tagállamok nem penderítik Schengenon kívülre a kérelmezőt, akkor sem tudják garantálni azt, ami a menekültügyi döntések (akár elismerés, akár megtagadás) kölcsönös elismerésének ésszerű előfeltétele: hogy bármelyik eljáró ország azonos standardokat alkalmazzon, azonos szintű eljárási garanciák mellett. Ma még mind az anyagi, mind az eljárási jog, illetve a jogértelmezés a nemzeti jog kompetenciájába tartozik, mert a schengeni rendszerben részes államok által is elfogadott, vonatkozó EU harmadik pilléres dokumentumok⁶⁶ nem kötelezőek.

A számok is azt mutatják, hogy nem indult meg komoly mozgás a schengeni rendszer nyomán. Németország például 1996-ban (amikor összesen 149.193 új kérelmező nyújtott be menekült státusz iránti igényt⁶⁷) összesen 1330 személy átadását kísérelte meg és 713 esetben járt sikerrel, míg 2641 személy átvételét kérték tőle, aminek több mint a felére vállalkozott, de végül is csak 769-en érkeztek német földre (a többiek eltűntek, elhunytak, mégsem adták át őket).⁶⁸

Rendőri és igazságügyi együttműködés

A határon túlnyúló együttműködés minősége és eredményessége nem utolsósorban azoktól a nyilatkozatoktól függ, amelyeket a részesek az egyezmény 41. cikkének 9. bekezdése szerint tettek. Ezek nem voltak nyilvánosan hozzáférhetőek és nem harmonizáltak egymással. A rendőrségek közötti együttműködés nem kellően átlátható és hajlik arra, hogy maga alá gyűrje a mozgás szabadságának eszméjét - derül ki az európai Parlament 1999 eleji határozatából.⁶⁹

Az adatok arra vallanak, hogy nem a büntető együttműködés ad sok munkát a schengeni rendszernek, hiszen a tárolt 1,2 millió név közül (leszámítva a mintegy 430.000 második, vagy sokadik identitását ugyanannak a személynek) marad 800.000 keresett személy, akiknek kb. egy százalékát körözik kiadatás céljából, míg több mint nyolcvan százalékuk a belépésből kizárt (többségében nem bűnöző) személy.⁷⁰

IV. Schengen helye az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után

1997. október 2-án írták alá az Amszterdami Szerződést, amely a tizenöt ratifikációs okmány római letétbe helyezése után, 1999. május 1-jén lépett hatályba. A megállapodást tizenhárom jegyzőkönyv és ötven közösen elfogadott nyilatkozat egészíti ki. Maga az Amszterdami Szerződés tulajdonképpen egy héj, amelyben egyfelől az Európai Uniót megalkotó 1992. évi Maastrichti Szerződés, másfelől az Európai Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződés módosításai

⁶⁶ London Resolutions of the Ministers of the EU responsible for immigration (30 November – 1 December 1992)

EU Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures OJ No C 274, 19 9 1996

EU Council Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council ... on the harmonized application of the term 'refugee' ... OJ No L63 13 03 1996.

⁶⁷ The State of the World's refugees, UNHCR, Oxford University Press, 1997, 191. old.

⁶⁸ Claus Thiery: The Schengen Agreements Paper presented at the Fall Workshop "Managing Migration in the 21st Century" on October 10th - 11th [1998], Davis, megtalálható (volt) a www.uni-konstanz.de alatt.

⁶⁹ Ld. A4-0006/99 European Parliament recommendation to the Council on the Programme of activities to be conducted under the Schengen cooperation arrangements up to June 1999, Ld www2.europarl.eu.int

⁷⁰ Az adat forrása: Statewatch, vol. 9 (1999), No 3-4, May-August, 23. old.

találhatóak,⁷¹ s így hatálybalépése azt jelenti, hogy “felszívódott” az Uniót, illetve a Közösséget létrehozó szerződésben, mert beépült azokba. Ennek hatására jelentősen átrendeződtek az 1992-ben, az Unió létrehozásával kialakult keretek. Azóta létezett a III. pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés, amely tisztán kormányközi együttműködési formában, jobbra nem kötelező határozatokat, és a közös állásfoglalásokat, illetve intézkedéseket elfogadva, valamint hagyományos nemzetközi szerződések szövegét kidolgozva működött, anélkül, hogy a schengeni megállapodásokkal érintett területen komoly gyakorlati és kötelező lépéseket produkált volna.⁷²

Amszterdam - témánk szempontjából - legfontosabb következménye egyfelől az, hogy kiterjesztette az Európai Közösség hatáskörét a migrációra és a menekültügyekre, amidőn létrehozta a Közösséget alapító Római Szerződés új IV. címét, amely megnevezése szerint a vízumokkal, az azilummal, a bevándorlással és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb politikákkal foglalkozik, másfelől pedig az, hogy az Unió megmaradt III. pillérének belül kiszélesítette és intenzívebbé tette a rendőri együttműködést. Mindehhez járul a “schengeni acquis” integrálása az “Európai Unió keretébe” az Amszterdami Szerződéshez csatolt önálló jegyzőkönyv⁷³ következtében.

Így Schengen témaköreire vonatkozóan a következő kép rajzolódik ki:

Schengeni acquis 1999. május 1. előtt. Ez az integrálás után három részre bomlik: egy része gyakorlatilag elavult, s így nem élő anyag immár, másik része az Amszterdami Szerződésben radikálisan átformált Európai Unió (maastrichti) Szerződés VI. címéhez, a kormányközi bel- és igazságügyi együttműködéshez sorolódik, harmadik része viszont az Európai Közösséget létrehozó (római) Szerződésbe, az Amszterdami Szerződés révén beillesztett IV. cím alá fog tartozni.

Schengeni acquis 1999. május 1. után. A szó szoros értelmében ilyen nem keletkezik többé, sőt a korábbi schengeni acquis is átlényegül uniós (értsd: III. pilléres) vagy közösségi acquis-vá.⁷⁴

A szétválogatás megtörtént. Az egyezmény rendelkezéseit cikkenként sorolták vagy a IV. cím, vagy a jogharmonizációt előíró 95. EKSZ cikk, vagy az EUSZ VI. címe alá, s hasonlóan rendelkeztek a Végrehajtó Bizottság, illetve a Központi Csoport döntéseiről is.⁷⁵ A Schengen integrálásáról szóló jegyzőkönyv szerint azokat a tételeket, amelynek jogalapjáról nem tudnak a Tanácsban egyhangúlag (15 szavazattal!) megállapodni, az EUSZ VI. címe alá kellett sorolni. (Schengent integráló jegyzőkönyv, 2. cikk)

⁷¹ Ezért tulajdonképpen nem is érdemes az Amszterdami Szerződést, mint szerződést, keresni (ha mégis: ld: The Treaty of Amsterdam Text and Commentary, Andrew Duff (ed). Federal Trust, London 1997, 211 – 322. old., vagy <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/amsteroc/en/treaty/treaty.htm>)

A két módosított szerződés egységes szerkezetbe foglalt, újraszámozott cikkelekkel megjelent szövegét ld.: International Legal Materials, vol. XXXVII (1998) 56 – 142. old., vagy www.europa.eu.int

⁷² A közös vízumpolitika, illetve a lőfegyverekre vonatkozó irányelv belügyi kérdés ugyan, de nem a III., hanem az I. pillér alá tartozóként rendelkeztek róluk.

⁷³ The Treaty of Amsterdam Text and Commentary, Andrew Duff (ed). Federal Trust, London 1997, 280 – 284. old.

⁷⁴ Ezzel ellentétes nézetet képvisel Kovács Péter, aki szerint "jogilag egyelőre semmiképpen sem minősül Schengen a közösségi hozomány, az acquis communautaire részének" - amit a döntéshozatalok - vélt - eltéréseivel indokol. Kovács Péter: A schengeni együttműködés és a határokon túli magyarság kapcsolattartása Magyarországgal, *Kisebbségkutatás* 8. évf. (1999) 1. sz., 19. old. Tekintettel arra, hogy az első öt évben továbbra is a schengenivel egyező egyhangú döntéshozatal lesz, valamint arra, hogy mind a Schengent integráló jegyzőkönyv, mind a későbbi dokumentumok (pl. az 1998 decemberében elfogadott Akcióterv) úgy kezelik a schengeni acquis-t, mint ami részben a szoros értelemben vett közösségi, részben az uniós jog része lett, Kovács Péter nézetét nem látom megalapozottnak.

⁷⁵ Council of the European Union: Decision of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis, 12 May 1999. 1999 júliusában még nem volt publikus.

Európai uniós acquis a bel- és igazságügyek terén az Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtt:

A magyar átvilágításnál használt dokumentum 159 sorba rendezte azokat a forrásokat, amelyeket az átvilágítás tárgyává tettek, s így feltehetően az acquis-hoz tartoznak. Ennek egy része nem része sem a Közösség, sem az Unió jogának (pl. Dublini Egyezmény vagy az 1994. évi berlini nyilatkozat a szervezett bűnözés elleni harcról), más része távol áll attól, hogy kötelező legyen (pl. az utóbb említett dokumentum, illetve a menekültügyben elfogadott döntések), vagyis az acquis-ba jogi normák és nem kikényszeríthető, de iránymutató szabályok egyaránt beletartoztak.⁷⁶ Ugyanakkor az Amszterdami Szerződés hatálybalépésekor az Unió acquis-jának tekintett joganyag egy része átfedésben volt a schengeni acquis-val (pl. a rendőri adatsere terén).

Amszterdam után két (gondolati) fázis között különböztethetünk: az elsőben fennmaradnak az 1999 májusa előtt elfogadott dokumentumok, mert bár a módosított EKSZ IV. címe elrendeli ugyan, hogy az adott kérdésről a Közösség alkosson jogot, a jogalkotás még nem következik be. Analóg módon igaz ez a bel- és igazságügyi együttműködés témáira is. A második (gondolati) fázisban - amely az Amszterdami Szerződés értelmében egy sor kérdésben legkorábban csak 2004 után várható - vagy az EKSZ IV. cikke alapján elfogadott másodlagos közösségi jog váltja fel az eddigi közösségi (Schengen) acquis-t, vagy az EUSZ VI. fejezetében előirányzott - részben újonnan bevezetett - jogi eszközök⁷⁷ valamelyikébe foglalt dokumentum.

A tömörség kedvéért láttassa az alábbi táblázat, mi mindenről kell - és mennyi időn belül - a schengeni normákat felváltó szabályt alkotni. Először álljon itt az EKSZ új IV. címének tartalmi összefoglalása:

Mit mikor kell tenni?

A migrációval kapcsolatos határidők az Amszterdami Szerződés nyomán

Témakör	5 éven belül A tanács egyhangú döntésével, hacsak másképp nem jelzem	2004. május 1. után (Egyhangúság vagy a 251. cikk szerinti együttdöntési eljárás)
REGULÁRIS MIGRÁCIÓ		
	A személyek (akár az Unió állampolgárai, akár harmadik államok polgárai) bármilyen ellenőrzésének hiánya a belső határ átlépésekor (62 (1))	
	A személyek külső határátlépésekor a tagállamok által gyakorlandó ellenőrzés standardjai és eljárásai (62 (2)a))	

⁷⁶ A http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/ind/en_analytical_index_19.html web címen 1999 szeptemberében több mint 170 tétel szerepelt az "A szabadság, a biztonság és a jog területe" fejezetcím alatt, más tagolásban, mint az átvilágítási anyagban, de attól is különbözőben, ahogyan ugyanezen web-cím alatt 1999 februárjában mutatkozott. Úgy tűnik nincs két olyan hivatalos EU dokumentum, amely a bel- és igazságügyi együttműködés acquis-ját azonosan határozná meg, legfeljebb az időközben megszületett döntéseket adva az előző listához.

⁷⁷ Míg Maastricht után közös állásfoglalást, közös intézkedést vagy egyezménysszöveget fogadhattak el a III. pilléres együttműködésben (s emellett gyakran éltek az Unió Szerződésben meg nem nevezett formákkal [határozat, következtetés] is), az Unió III. pillérének keretében Amszterdam után nem szerepel a közös intézkedés, viszont bevezették az ún. keretdöntést és a döntést, amely leginkább a közösségi jog irányelveihez hasonlít, hiszen "eredményére nézve" kötelező, és formálisan is megnevezték a kötelező döntést, mint alkalmazható formát. Ld. EUSZ 34. cikk 2. bek.

Három hónapnál nem hosszabb tartózkodás	<p>Azon harmadik országok listája, amelyek állampolgárainak vízummal kell rendelkezniük a külső határ átlépésekor, és azon államoké, amelyek polgárainak nem kell vízummal rendelkezniük. (62 (2)b i))</p> <p><i>Többségi döntés 1999. május 1. után, együttdöntés 2004 után</i></p>	
	Azon feltételek és eljárások, amelyek betartásával a tagállamok vízumot adnak ki (62 (2)b ii))	
	A vízum egységesített formátuma ; (62 (2)b iii)) <i>Többségi döntés</i>	
	Az egységes (közös) vízumra vonatkozó szabályok; (62 (2)b iv)) <i>Együttdöntés 2004 után</i>	
	A harmadik országok állampolgárait a tagállamok területén megillető, három hónapnál nem hosszabb ideig tartó utazás szabadságára vonatkozó intézkedések .(62 (3))	
Hosszabb táv		A belépés és a tartózkodás feltételei, valamint a hosszú távú vízumok és tartózkodási engedélyek kiadásának eljárását szabályozó standardok, beleértve a családegyesítés céljából kiadottakra vonatkozóakat. (63 (3) a))
		A valamelyik tagállamban jogszerűen tartózkodó harmadik államok polgárainak, valamelyik másik tagállamban tartózkodására vonatkozó jogokat és feltételeket megszabó intézkedések. (63(4))
ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ		
	Intézkedések az illegális migrációval és az illegális tartózkodással kapcsolatban, beleértve az illegálisan tartózkodók hazatelepítését. (63 (3) b))	
MENEKÜLT-ÜGY		
	Eljárás a tagállamok egyikében harmadik államok állampolgára által benyújtott menedék iránti kérelem megvizsgálására illetékes tagállam kijelöléséről és ennek kritériumai. (63 (1) a))	
		A menekültek és kényszervándorok befogadásával, és e befogadás következményeivel kapcsolatos

		erőfeszítések kiegyensúlyozásának előmozdítása (63 (2) b)) ↔
	A menekülők fogadásának minimális standardjai a tagállamokban, (63 (1) b))	
	Minimum standardok arról, mikor minősül menekültnek a harmadik állam állampolgára, 63 (1) c))	
	A menekült státusz megadásának és visszavonásának minimum standardjai (63 (1) d))	
	A hazájukba visszatérni nem tudó kényszervándorok és az egyébként nemzetközi védelemre szoruló személyeknek nyújtandó ideiglenes védelem minimum standardjai (63 (2)a))	
DÖNTÉSHOZATAL		
javaslat	Bizottság vagy tagállam	Bizottság (a tagállam kérését, hogy a Bizottság tegyen javaslatot, a Bizottság megvizsgálja)
eljárás	tanácskozás a Parlamenttel	Együttdöntés (251. cikk), ha a Tanács egyhangúan így határoz
döntéshozatal	Egyhangú (kivéve, ahol mást jelzek)	Egyhangú, vagy 251. cikk szerinti

Az EUSZ régi harmadik pillérében szerepelt vámegyütműködés is átkerült az EKSZ-be, mégpedig önálló (X.) címként. Az együttműködés erősítését ilyen általánosságban előíró egyetlen cikk érdeme az, hogy átmeneti időszak nélkül a 251. cikk szerinti együttdöntési eljárást rendeli alkalmazni.

A schengeni acquis-val fog elegendni az átfogalmazott harmadik pillér maradéka, amely új címe szerint, a rendőri és a bünyügyi igazságügyi együttműködésről szól. Célja: a polgárok magas szintű biztonságát megteremteni egy olyan térségben, amelyben a szabadság, a biztonság és a jog az úr, s megakadályozzák a rasszizmust és az idegengyűlöletet. (EUSZ 29. cikk) Ennek eszköze a szorosabb együttműködés a rendőrségek, a vámszervek és a tagállamok többi kompetens szerve, illetve a bírói intézmények között, valamint az Europol útján, beleértve a büntetőjogi rendelkezések harmonizációját.

A rendőrségi együttműködés keretében az EUSZ előírja:

- a rendőrségek, a vámszervek és más illetékes hatóságok operatív együttműködését a bűncselekmények megelőzése, felderítése és nyomozása terén,
- a releváns információk gyűjtését, tárolását, feldolgozását, elemzését és cseréjét, különösen az Europol útján, beleértve a gyanús pénzügyi tranzakciókra vonatkozóakat,
- a közös képzést, kapcsolattartó személyek küldését, közös eszközhasználatot és kriminalisztikai kutatást,
- a súlyos szervezett bűnözés felderítésére használt technikák közös értékelését.

Az Europol kapcsán a Tanács öt éven belül

- lehetővé teszi, hogy az Europol a tagállamok szervei által végrehajtott nyomozati cselekményeket kezdeményezzen, segítsen, sőt, hogy azokban, támogató szerepben, képviselője útján részt vegyen,
- intézkedéseket hoz, amelyek egyfelől lehetővé teszik, hogy az Europol a tagállamok szerveitől azt kérje, nyomozzanak konkrét ügyben és e lépéseket koordinálják, másfelől pedig azt, hogy az Europol-nál a szervezett bűnözés elleni harc céljaira a tagállamok rendelkezésére bocsátható szaktudás halmozódjon fel,

- előmozdítja, hogy kialakuljanak a szervezett bűnözés ellen küzdő és az Europol-lal kooperáló bűnüldöző és nyomozó szervek közötti együttműködési mechanizmusok,
- a határt átlépő bűnözésre vonatkozó dokumentációs, kutatási és statisztikai hálózatot hoz létre.

(EUSZ 30. cikk)

A bűnügyi igazságügyi együttműködés EUSZ-beli erősítése is nem egy területen érintkezik azzal, amit a Schengeni Egyezmény is érintett. A 31. cikk a megteendő közös lépések közé sorolja:

- az eljárásokkal és a döntések végrehajtásával kapcsolatos együttműködés könnyítését és gyorsítását, mind a minisztériumok, mind a bíróságok és más illetékes hatóságok között,
- tagállamok közötti kiadatások megkönnyítését,
- a tagállamok vonatkozó szabályai összeegyeztethetőségének az együttműködés javításához szükséges mérvű biztosítását,
- a joghatósági összeütközések megelőzését,
- a szervezett bűnözés, a terrorizmus és az illegális kábítószer-kereskedelem terén a büntetendő cselekmények tényállási elemeire és büntetéseire vonatkozó minimális előírások meghatározását célzó intézkedéseket elfogadását.

Akárcsak a Schengeni Egyezmény, az EUSZ is előírja a rendőri és igazságügyi szervek működését a másik tagállam területén. Ennek feltételeit és korlátait a Tanács fogja rögzíteni. (EUSZ, 32. cikk)

Schengen integrálásáról és azt követő helyzetéről az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv rendelkezik, amely kimondja, hogy az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől a schengeni acquis-t a szorosabb együttműködésre a Jegyzőkönyv 1. cikkében felhatalmazott tizenhárom ország⁷⁸ azonnal alkalmazni fogja. Ebből a jegyzőkönyvből a következő elvi tételek olvashatók ki:

- Schengen az Unió "keretébe" integrálódik, de nem sikerült eldönteni a közösségi jogba-e, vagy a harmadik pilléres együttműködésbe. A megoldás: ide is, oda is.

- Schengen és a Közösség, illetve az Unió joganyaga közül a Közösség és az Unió joga élvez elsőbbséget: ha az integrált acquis és a régi közösségi/uniós acquis nem összeegyeztethető a schengeni acquis-ba tartozó szabályt nem alkalmazzák.

- Rugalmasság érvényesül két értelemben is: az Unió egyes tagjai (Nagy Britannia, Írország, bizonyos mértékig Dánia) nem vesznek részt az együttműködésben, másfelől viszont az Unión kívüli államok (Norvégia, Izland) is bekapcsolódhatnak abba.⁷⁹

A jegyzőkönyv három lényeges szervezeti újítása a következő: a Végrehajtó Bizottság helyét a Tanács veszi át, s a schengeni titkárság a Tanács általános titkárságába integrálódik, a Bíróság jogot kap a schengeni acquis megítélésére - abban a mértékben, ahogyan az adott rendelkezés alapján választott szerződéses alap azt a Bíróságnak általában megengedi.⁸⁰ Ennek korlátja azonban, hogy a közrend és a belbiztonság fenntartásával kapcsolatos döntések és intézkedések tekintetében kizárták a joghatóságát. (Jkv. 2. cikk)

A három "kivételezett" helyzetét érdemes közelebbről szemügyre vennünk. Míg Dánia teljes mértékben részes a schengeni rendszerben, addig Nagy Britannia és Írország egyáltalán nem (volt). Dánia viszont a másik két országgal együtt kivonta⁸¹ magát az új IV. cím, azaz a vízumokra, azilumra, bevándorlásra és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos többi politikára vonatkozó Római

⁷⁸ Az EU tagjai Nagy Britannia és Írország kivételével.

⁷⁹ A rugalmasság alapjául szolgáló cikkek az EUSZ-ban: 40., 43., 44., az EKSZ-ben: 11., ezekre utal vissza a Jegyzőkönyv 1. cikke.

⁸⁰ Az EKSZ IV. címében sokkal erősebb jogosítványai vannak, mint az EUSZ VI. címében, de az előbbi is kevesebb, mint a Római Szerződésben általában biztosított.

⁸¹ A kivonulás nem teljes: a vízumra kötelezett harmadik országokról való, és a vízumok egységes formátumára vonatkozó, a IV. címen alapuló döntések Dániát is fogják kötelezni a Dániára vonatkozó jegyzőkönyv 4. cikke szerint.

szereződéses rendelkezések alól.⁸² Ebből adódik a kérdés: mi lesz, ha az EKSZ alá bevont schengeni acquis-t a IV. cím alapján fejlesztik tovább. Az, elméletileg, a három országot nem kötelezné, így Dánia az 1999. május 1-én "megfagyott" acquis által kötelezett maradna, az EU nem kontinentális része pedig nem venne részt vitális együttműködésekben.

A válasz - némileg egyszerűsítve - a következő:

Dániát a schengeni acquis-t fejlesztő döntések, mint közösségi döntések nem kötelezik ugyan (s azok meghozatalában sem vesz részt), de ha a Tanács úgy határoz, hogy a IV. cím alapján fejleszti az acquis-t, akkor Dánia hat hónapon belül dönt arról, akarja-e alkalmazni a Tanácsban elfogadott normát. Ha igen, akkor az Dánia és a döntést alkalmazó többi állam között "nemzetközi jogi kötelezettséget"⁸³ hoz létre. Ha nem, akkor az összes schengeni tagállam (beleértve magát Dániát) megvizsgálja, milyen lépéseket kell foganatosítani. A többi tagállam nem vétőzhatja meg a dán döntést. Az Unió büntető, rendőri és igazságügyi együttműködése, azaz az EUSZ VI. címe alá került schengeni acquis tekintetében Dánia nincs kivételezett helyzetben. Azt illetően minden változás éppúgy kötelezi, mint a többi Unió tagot.

Az Egyesült Királyság és Írország helyzete a következő: ők sem Schengennek, sem a IV. cím alapján kialakuló együttműködésnek nem részesei a szerződés-szövegek szerint, de megkapták a részvétel feltételes (mert a többi tag hozzájárulásától függő) jogát. Ennek két formája van, az egyik a még el nem fogadott döntés elfogadásában való részvétel, a másik az utólagos csatlakozás a már meghozott döntéshez.

A még csak javaslat formájában a Tanács asztalára került kezdeményezésről bármelyikük 3 hónapon belül az Elnökséghez küldött írásbeli értesítés útján kijelentheti, hogy abban érdekelt, a döntéshozatalban részt kíván venni és a döntést alkalmazni fogja. Ebben az esetben teljes jogú résztvevőként formálják a Tanácsban a javaslatot, ami azt is jelenti, hogy az egyhangúságot kívánó döntést megakadályozhatják. Ez ellen azonban védelmet nyújt az Egyesült Királyság és Írország helyzetére vonatkozó Jegyzőkönyv 3.cikk (2) bekezdése, amikor - feltehetően még sok vitát kiváltó módon - kimondja, hogy ha "ésszerű időn belül nem lehet elfogadni" a tervezett intézkedést az Egyesült Királyság, illetve Írország részvételével, akkor a Tanács elfogadhatja azt részvételük nélkül is. Más szavakkal, ha a "bekéredzkedők" kerékkötővé válnak, akkor kiteszik a szűrűket a döntéshozatalból.

Ha már elfogadott renDELETEhez, irányelvhez vagy döntéshez akarnak utólag csatlakozni, akkor az EKSZ rugalmasságra vonatkozó 11. cikk 3. bekezdése alkalmazandó: eszerint a csatlakozni kívánó állam jelzi szándékát mind a Tanácsnak, mind a Bizottságnak. Az utóbbi egyrészt véleményezi azt, másrészt négy hónapon belül dönt is arról, engedélyezi-e a részvételt vagy sem.⁸⁴

Az előbbieket a IV. címre általában vonatkoztak. A két szigetország helyzetét a schengeni acquis vonatkozásában a Schengent integráló jegyzőkönyv 4. cikkében határozzák meg: eszerint mindkét ország kérheti részvételét az acquis egészében vagy bármelyik rendelkezésében. A többi schengeni tag pedig (a kérelmezővel együtt) egyhangúan dönt. Gyakorlatilag, tehát bármelyik schengeni tag megakadályozhatja Nagy Britannia vagy Írország bevonását az együttműködésbe,⁸⁵ viszont a két jelentkező - azzal, hogy a döntéshozatalban részt vesz - megakadályozhatja, hogy a részvétel feltételül elfogadhatatlan követelményeket szabjanak. Mint ismert, a március 12-i belügyi Tanács ülésen Jack

⁸² Ld. az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvét Dánia helyzetéről in: *The Treaty of Amsterdam Text and Commentary*, Andrew Duff (ed.) Federal Trust, London 1997, 29-30. old., illetve a két jegyzőkönyvet, egyfelől az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről, másfelől az EKSZ új 14. (volt 7a) cikkének bizonyos aspektusairól (azaz a határellenőrzés fenntartásáról), uo. 22 - 25. old.

⁸³ Így fejezi ki magát a Dánia helyzetére vonatkozó jegyzőkönyv.

⁸⁴ A bekezdés szerkezete furcsa: a Bizottság letesz a Tanács asztalára egy véleményt, majd ő maga dönt. A végleges szöveget Amszterdamban a kis tagállamok nyomására, a föderatív gondolkodást erősítő fogadták el, eltérve az eredeti javaslattól: ez lehet e furcsa geller magyarázata. Ld., pl. *The Treaty of Amsterdam Text and Commentary*, Andrew Duff (ed.) Federal Trust, London 1997, 195-196 old.

⁸⁵ Nagy viták előzték meg a rendelkezés elfogadását. Ld. Thun-Hohenstein, Christoph: *Der Vertrag von Amsterdam Die neue Fassung der EU Manzsche/Beck/Stämpfli*, Wien, 1997, 53. old.

Straw be is jelentette Nagy Britannia szándékát, hogy részt vegyen a schengeni és az egyéb szabad mozgással kapcsolatos együttműködésben a következő területeken:

- a rendőri, vám- és büntető bírósági együttműködés, beleértve a SIS-t, ahogyan azt az EU-ba integrálta Amszterdam,
- IV. cím szerinti menekültügyi és polgári igazságszolgáltatási együttműködés,
- az illegális bevándorlás elleni harc, amennyiben nem érinti a nemzeti határellenőrzést.⁸⁶

⁸⁶ Home Office Press Release, 12 March 1999 [HTTP://WWW.BRITAIN-INFO.ORG](http://www.britain-info.org)

V. Magyarország és Schengen: birkózás a démonnal?⁸⁷

A schengeni rezsim hosszú ideig nem keltette fel a magyar kormányzat figyelmét. Csak 1994 októberében állították fel azt az Európai Unió Tárcaközi Bizottságot, amelynek alárendelten működött egy Schengen albizottság négy munkacsoporttal, amelyek az információcsere, a rendőrségi együttműködés, a migráció és a személy- és áruforgalom ellenőrzésének témáival foglalkoztak. Feladatuk volt, hogy a Kormánynak készített jelentésekkel segítsék és készítsék elő esetleges belépésünket a schengeni rendszerbe.

Ezt követte 1996 februárjában a Stratégiai Integrációs Munkacsoport és 20 témacsoportjának felállítása.⁸⁸ Ezek egyikének a feladata a belügyi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó magyar stratégia kialakítása, beleértve a schengeni együttműködést is. A munkacsoport az EU-hoz és a schengeni rendszerhez csatlakozás előnyeit és hátrányait vette számba, ajánlásokat fogalmazott meg a magyar jogi és közigazgatási rend megváltoztatása céljából, felmérte a belügyi és igazságügyi együttműködés EU normáinak, valamint a schengeni normáknak és döntéseknek az alkalmazásával járó személyi és dologi igényeket.⁸⁹

A magyar kormány és a Schengeni Végrehajtó Bizottság közötti hivatalos kapcsolatok nem voltak intenzívek és rendszeresek. 1995-ben Kuncze belügyminiszter ellátogatott ugyan Brüsszelbe a Schengen Csoport titkárságára, s voltak alacsonyabb szintű ad hoc látogatások, de garantált és egyenletes mélységű beelátást engedő szervezeti kapcsolat 1998-ig nem épült ki. A tagjelölt államok csatlakozási folyamatának egyik legjelentősebb lépése, hogy 1998 nyara után a Schengeni Végrehajtó Bizottság rendszeresen miniszteri találkozóra hívta meg őket. Erre először 1998 júniusában Ostende-ben, majd 1998 szeptemberében Bonnban, legutóbb pedig tavaly decemberben Berlinben került sor. A fő cél a tagjelöltek felkészítése volt a schengeni követelményrendszer átvételére.⁹⁰ Magyarország részvétele a schengeni rendszerben két nagy kérdést vet fel:

Az első gyakorlati: a magyar rendőrség és határőrség technikai-infrastrukturális állapota - az utóbbi évek fejlesztése ellenére is - nem összehasonlítható a schengeni rendszer tagállamaiéval. Ahhoz, hogy azokkal összehasonlítható és összekapcsolható legyen, nagymérvű befektetésekre és tárgyi fejlesztésre van szükség.⁹¹ Ezek mértéke Szlovákia helyzetétől függ. Amennyiben teljesül a Dzurinda-kormányzat törekvése, hogy visszakerüljön a csatlakozó államok első körébe, akkor mindenki jól jár: a Szlovákiát Lengyelországtól, Csehországtól, Ausztriától és Magyarországtól elválasztó határ nem lesz az Unió külső határa. Szlovákia határainak hossza 1677,7 km, amiből 678,5 km Magyarországtól

⁸⁷ Köszönetet mondok Böröcz Helgának, Gábor Zoltánnak és Vass Gizellának, a Belügyminisztérium, illetve a Külügyminisztérium kompetens munkatársainak, akik hosszú háttérbeszélgetésekben tették lehetővé, hogy megértssem azt, amiről az alábbiakban írok, s azt is, amire nem térek ki. Az alább következő szakasz felidéz mondatokat az Acta Humana 27. számában megjelent "Magyarország az Európai Unió peremén: uniós jog és nemzetközi együttműködés a migráció terén" c. tanulmányomból

⁸⁸ HVG, 1996. február 17., 15. old. és március 30., 100. old.

⁸⁹ Ld. Sieber Edit – Back András: Bel- és Igazságügyi/Schengen Csoport [Jelentése] in: EU-csatlakozásunk stratégiai kérdései. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport koordinátorainak szektor elemzései. ISM, Budapest, 1997, 277 - 297

⁹⁰ SCHENGEN ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ <http://www.bm.hu/eu/eu7.htm>

⁹¹ "Magyarországnak hatékonyabb határigazgatási rendszereket kell kialakítania, különösen az Európai Unió leendő külső határain" - írta elő a Csatlakozási Partnerség 1998 nyarán. Ld. Official Journal of the European Communities C 202 29.6.98, 33. old., magyarul (tökéletes fordításban): <http://www.euroinfo.hu/szerver/csatl/csatpart.htm> Függelék, 3.7. pont. A határellenőrzés további erősítését szorgalmazza az 1998 novemberében, az Európai Bizottság által közzétett vélemény Magyarország előrehaladásáról a tagság felé. *Külpolitika* V. évf. (1999) 1-2 sz., 193. old.

választja el.⁹² Ha Szlovákia a schengeni rendszeren belül kerülne, akkor mi megspórolnánk a kiépítendő határszakasz több mint egyharmadának felszerelését,⁹³ az Unió friss tagjai és Ausztria pedig együtt mintegy 1500 km-t nyernének, hiszen csak a szlovák-ukrán határt kellene abból az 1677 km hosszából Schengen szintjére kiépíteni. Ez értelemszerűen az illegális bevándorlás kockázatát is csökkentené, így mindenkinek közös érdeke. Az EU éppen ezért, a PHARE program keretében, jelentős összegeket bocsátott Magyarország rendelkezésére határőrizeti rendszerének és a szervezett bűnözés elleni harcnak a fejlesztése céljából.⁹⁴

A határőrizet technikai fejlesztését ki kell egészítenie az állomány tökéletesedésének, mert hiába lesznek csalhatatlan éjjel-látó készülékei, fűрге terepjárói és számítógépei a határőrségnek, ha nem tudja kiszűrni az állományból azokat, akik az embercsempészekkel összejárva, illegális határátlépést tesznek lehetővé,⁹⁵ vagy egyéb módon (pl. kábítószert vagy gépjármű csempészekkel együttműködve) ássák alá a közös terület biztonságát.

A második elvi kérdés: a vízum-ügy. Romániában legalább 1,6 millió, Szlovákiában 600 ezer, Szerbiában 345 ezer, Horvátországban és Szlovéniában 30 ezer, Ukrajnában 163 ezer magyar él. Mindezek az államok kizárattak a harmonizált schengeni vízumpolitika szerint vízummentességet élvező országok köréből, és reális az a feltételezés, hogy - Szlovénia kivételével - még hosszú ideig ebben a diszpreferált státuszban maradnak. Ha Magyarországot kötelezni fogják a schengeni rendszerben elfogadott döntések, akkor partnerei azt fogják várni tőle, hogy vízumkötelezettséget vezessen be a felsorolt szomszéd országokkal, ami nemcsak a magyar kisebbség tagjait fogja erősen sújtani, hanem azokat a magyar állampolgárokat is, akik családi vagy üzleti kapcsolatokat ápolnak a mondott országokban.

A magyar kormány a dilemmát a jelek szerint fokozatosan tudatosítja. "A Kormány arra törekszik, hogy a Schengeni Egyezményből, illetőleg az uniós tagságból fakadó integrációs előnyöket ne kísérhessék a regionális és a magyar-magyar kapcsolatban jelentkező hátrányok, ezért különleges elbírálást tart szükségesnek az érintett kétoldalú viszonylatokban. A Kormány ezekben mielőbb megvizsgálja egy olyan három pilléres rendszer létrehozásának a lehetőségét, amely új utazáskönyvitési, vízummentességi és határőrizeti két-, illetve háromoldalú megállapodásokon alapulna." - írta a kormány programja 1998-ban.⁹⁶ Nézzünk szembe a tényekkel: a vízum-kérdésben továbbra sincs világos álláspont. A fenti enigmatikus mondat egyáltalán nem zárja ki, hogy az új vízummentességi rendszer szűkebb legyen mint a korábbi volt, s kimaradjon belőle Románia, Ukrajna, Jugoszlávia, s mindazok az országok, amelyek az Unió vagy Schengen vízum-listáján szerepelnek.⁹⁷ Nekik lenne flastrom az

⁹² Dr Sallai János - Dr. Ritecz György: Külső határok ellenőrzése, személyellenőrzés lebontása a belső határon in: Magyarország csatlakozása az Európai Unió megreformált bel- és igazságügyi együttműködéséhez, a megváltozott külső feltételek között Belügyi együttműködés. Európai Tükör, Műhelytanulmányok, No. 33, (szerk.: Tóth Árpádné, Masyka Edit), Budapest, 1998, 49 - 66. old., az adat a 60. old-ról származik.

⁹³ Avval számolva, hogy Szlovénia és Ausztria felé nem kell (ez összesen 458 km), a többi állam felé (1787 km) viszont kellene. uo., 49. old.

⁹⁴ 1997-ben 4 millió ECU-t, 1998-ban 8 millió ECU-t, s az 1999-es program 15 milliót irányzott elő (részben 2000-ben megvalósuló beruházásként), ami összesen több mint hétmilliárd Forint.

⁹⁵ A napilapokban visszatérő híradások közül csak egyet idézek: "Embercsempész Határőr. Bűnszervezet tagjaként elkövetett embercsempészet miatt helyezte előzetes letartóztatásba a bíróság L. János hivatásos útlevelezőt, valamint két civil társát, P. Szabolcsot és L. Tamást. ... L. János a Vas megyei bucsui határátkelőhelyen hamis magyar útlevelekkel engedett át Ausztriába román állampolgárokat." Népszabadság, 1999. szeptember 24., 25. old.

⁹⁶ <http://www.meh.hu/ules/kormanyprogram.htm>

⁹⁷ Az új listán nem szerepel sem Szlovákia, sem Horvátország. Council Regulation (EC) No. 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States Official Journal of the European Communities L 072 , 18/03/1999, 2. old.

utazáskönnyítés. A Belügyminisztérium is ezt sejteti,⁹⁸ s tudomásom szerint, a csatlakozási tárgyalásokon a vonatkozó joganyag átvilágításakor 1999 tavaszán sem hangzott el, hogy Magyarország az Unió vízümpolitikája és -joga alól derogációt kérne.⁹⁹

A legkényelmesebb megoldás az "integráció vagy kisebbségvédelem" dilemmára az lenne, ha - legalább Románia és Szlovákia - ugyanakkor válna az egységes belső piac részévé, amikor Magyarország, vagyis a kibővítés első fordulójában.¹⁰⁰ Ezt a megközelítést tükrözik az alapszerződések,¹⁰¹ amelyek nem garantálják a jelenlegi vízumentes rendszer fenntartását, ugyanakkor aligha kétséges, hogy a vízümkötelezettség helyreállítása a turizmus és a családlátogatások tekintetében ellentétes lenne az alapszerződések jóhiszemű alkalmazásával.

Derogációt kérni ugyanis nemigen lehetne. A Schengent integráló jegyzőkönyv 8. cikke mellbeverő keménységgel fogalmaz:

"Az új tagállamoknak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról folytatott tárgyalásokon a schengeni acquis-t, és az intézmények által az ebben a körben hozott további intézkedéseket olyan acquis-nak kell tekinteni, amelyet a csatlakozásra váró jelölt államnak teljes egészében el kell fogadnia."

A csatlakozási folyamat időszakában a közelmúltban született dokumentumok ugyanezt sulykolják. A Magyarországra vonatkozó, a feladatainkat és a prioritásokat az EU szempontjából megszabó Csatlakozási Partnerség megnevezésű okmány¹⁰² középtávú (azaz nem 1998-ban teljesítendő) feladatként előírta a magyar vízümpolitika hozzáigazítását az Európai Unióéhoz (még a belépés előtt!). A Bizottság és a Tanács bel- és igazságügyi akcióterve pedig, amit 1998. december 3-án fogadott el a Tanács,¹⁰³ külön pontban emlékezteti a jelölt államokat arra, hogy a bel- és Igazságügyeknek különleges jelentősége van a csatlakozás szempontjából, még ha ez az acquis a csatlakozás előtt változni fog is.¹⁰⁴

A csatlakozás után tehát aligha lesz esély arra, hogy az Unió vízümpolitikájától eltérő vízümpolitikát folytassunk. Néhány kapaszkodó található ugyan a Maastrichti és az Amszterdami Szerződésben,¹⁰⁵ de nem (el)várható, hogy az Unión belül a magyar-osztrák határ magyar kérésre megmarad külső határnak abban az esetben, ha Magyarország már tagként preferenciális rendszert akar fenntartani a nem tag Romániával vagy Szlovákiával. Az nem kizárt, hogy az Unió kér derogációt, javasolva, hogy az osztrák-magyar határ maradjon meg külső határnak Magyarország belépése után is.¹⁰⁶ Ennek fejében Magyarország feltehetően érvényesíthetne kismértékben az Unióétól eltérő vízümpolitikát.

Az Unió diktálta aszimmetria nyilvánvaló: míg az Egyesült Királyság és Írország megkapta azt a jogot, hogy "rugalmatlanabbak" legyenek, mint a többi tagállam, ugyanilyen eltérésre Magyarország az idézett dokumentumok szerint nem számíthat.

⁹⁸ Az Unió vízümpolitikájának teljes körű átvétele érdekében a csatlakozásig felül kell vizsgálni azon államokkal meglévő vízumentességi egyezményeket, amelyek szerepelnek a közösségi szinten megalkotott vízumlistán. "SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA, BEVÁNDORLÁS" www.bm.hu

⁹⁹ A tárgyalásokon részt vett, de anonimitását megőrizni kívánó kormánytisztviselő szíves közlése.

¹⁰⁰ Ugyanígy gondolkodik Kovács Péter is: A schengeni együttműködés és a határokon túli magyarság kapcsolattartása Magyarországgal, *Kisebbségkutatás* 8. évf. (1999) I. sz., 20. old.

¹⁰¹ A magyar-szlovák alapszerződést az Országgyűlés 1995-ben ratifikálta, 1996. május 15 óta hatályos és az 1997. évi XLIII. törvény hirdette ki, a magyar-román alapszerződés ratifikálására 1996. december 10-én került sor, 1996. december 27. óta hatályos és az 1997. évi XLIV. törvény hirdette ki.

¹⁰² Official Journal of the European Communities C 202 29.6.98, 33. old., magyarul (tökéletlen fordításban): <http://www.euroinfo.hu/szerver/csatl/csatpart.htm>

¹⁰³ Official Journal of the European Communities C 19, 23.1.99, 1. old.

¹⁰⁴ Uo. 21. pont az 5. oldalon

¹⁰⁵ Értő és alapos áttekintést kínál Kovács Péter A schengeni együttműködés és a határokon túli magyarság kapcsolattartása Magyarországgal, *Kisebbségkutatás* 8. évf. (1999) I. sz., 22 - 23. old.

¹⁰⁶ Orbán Viktor interjúja a lengyel Wprost című hetilapnak (1999.08.12.) www.meh.hu

Nem számíthat azonban az ellenkező típusú eltérésre sem, vagyis arra, hogy Norvégiához és Izlandhoz hasonlóan, az Unió tagsága nélkül Schengen részévé váljon.¹⁰⁷ Annak ugyanis egyértelműen az Északi Útlevél Unió fenntartása a célja. Megjegyzem, Norvégia és Izland szigorú feltételeket vállalt: nincsenek jelen az EU-ban folyó döntéshozatalnál, nincs elutasíthatatlan kezdeményezési joguk, nem kérhetnek eltéréseket az elfogadott szabályoktól. A három szinten létrehozott vegyes bizottságban (miniszterek, főhivatalnokok, szakértők) értelmezést kérhetnek, illetve javasolhatják, hogy az EU vagy tagjai kezdeményezzenek egy új szabályt. Ha az EU és Norvégia/Izland vitáját nem sikerül megoldani, vagy valamelyik ország - alkotmányos okokból, esetleg parlamentjének döntése nyomán - nem veszi át az EU-ban megalkotott jogszabályt, akkor megszűnik az érintett ország és a schengeni államok közötti szerződéses kapcsolat, hacsak a vegyesbizottság másképp nem dönt.

Mindezek figyelembe vételével kellett megalkotni a magyar "position papert" 1999 szeptemberére, melynek tartalma e sorok írásakor még nem ismert.

Összefoglalás

Ha az ember állt már Andaunál, a pecsétnyomóját lobogtató egy szem osztrák határőrrel szemben, aki - mondjuk egy kerékpártúra résztvevői előtt - az Atlanti óceánig az utolsó határellenőrző közeg volt, s belegondolt abba, hogy onnan már akár Gibraltárig vagy az északi sarkkörüli finn tavakig is szabad az út, akkor nem tagadhatja, hogy a schengeni egyezményrendszernek nagy előnyei vannak.

Más szavakkal: a személyek valóságos szabad mozgását a Schengeni Egyezmény alkalmazása vezette be a benelux, brit és északi együttműködésnél szélesebb körben. A schengeni együttműködésben tevékenyen részt vevő államok a gyakorlatba ültették az Európai Közösség alapító atyáinak álmát: lebontották az országokat határok képében elválasztó falakat.

Az együttműködésben résztvevők nem kerülhették el, hogy a belső határok nélküli terület külső határán egységes elvek és eljárási rend szerint lépjenek fel, hogy valamennyiük egyesített preferenciáit és tilalmait alkalmazzák. Így igyekeznek a biztonság azonos szintjét garantálni mindegyik résztvevő állam területén.

A dolog természete szerint, a legkisebb közös többszörös elve érvényesül: az engedmények terén a legszűkmarkúbb akarata lesz a meghatározó, a megszorításoknál viszont a legaggodalmaskodóbb félelmei szerint szabják a küszöböt. A bűnmegelőzés és a bűnüldözés szempontjai uralják a schengeni együttműködést, ami az emberbaráti természetű nemzetközi szerződések és szokásjogi szabályok szellemének, sokszor betűjének sérelmével jár: szűkülnek a menekülők lehetőségei, a látható kisebbségek fokozott ellenőrzések célpontjaivá válnak, ami magával hozza az idegengyűlölet térhódítását.

A rendszer működése sem problémamentes. Egyfelől társadalompolitikai ellentétek vezetnek a határellenőrzés fenntartásához, a bűnüldöző hatóságoknak nyújtott eltérő mértékű jogosítványokhoz, másfelől a bonyolult számítógépes háttér produkál az érintettek érdekeit és jogait sértő hibákat.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése egy sor területen pozitív változásokat ígér: erőteljesebb lesz az emberi jogok és a személyes adatok védelme, az eddigi titkosságot - relatíve - nyilvános, a Parlamentet is bevonó döntéshozatal váltja fel és megindul a bíróság ellenőrzött jogalkalmazás. A Közösség és az Unió az első és a harmadik pillér keretében korrigálhatja a rendszer hibáit, megőrizve a vívmányait.

Magyarország az Európai Unióba belépése előtt harmadik állam marad, azzal, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos elemeihez - például az Europol-hoz vagy a menekültügyi információcseréhez - feltehetően csatlakozhat majd, de a SIS-hez és a schengeni

¹⁰⁷ Az 1999. május 18-án aláírt szerződést július 10-én tették közzé: Official Journal of the European Communities L 176/36 10.7.1999

acquis magjához nem. A csatlakozási tárgyalásokkal párhuzamosan a schengeni acquis és az eddigi bel- és igazságügyi acquis fokozatosan összeolvad, amennyiben az Unió ezen a téren együttműködő államai új szabályozást fognak elfogadni. Ezeknek a szabályoknak a tartalmába nincs érdemi beleszólásunk, s a harmadik államok polgáraitra vonatkozó politikát, beleértve a vízümpolitikát, sem fogjuk tudni kívülről befolyásolni. Elképzelhető, hogy a személyek szabad mozgása terén az Unió derogációt fog kérni az azonnali alkalmazás alól, aminek engedélyezése fejében Magyarország felvetheti saját - a határon túli kisebbségekkel kapcsolatos - prioritásainak érvényre juttatását.

A konkrét választások mögött húzódik az igazi filozófiai, történelmi dilemma, az tudniillik, hogy hol, s milyen erősségű határt akarunk húzni a "mi" és az "ők" között. Nyugat-Európa vonakodva, szigorú feltételeket szabva, a tagjelölt országokat önnön mércéje szerint rangsorolva, a közép-és kelet-európai országok közül egyeseket bebocsát, másokat kirekeszt. Néhány év múlva az ország az Unión belül lesz, a nemzet és (közép)kelet-európai sorstársaink egy része kívül. A csatlakozás alatt és után tanúsított magatartásunk azt tükrözi majd, értjük-e még a kirekesztettek nyelvét, problémáit, azokat a szavakat, amelyeket nemrég mi is oly gyakran kiejtettünk, azokat a gondokat, amelyeken éppen most kerekedünk felül.