

A SCHENGENI ÖVEZET ÉS A KÜLSŐ HATÁROK:
GÓRCSÓ ALATT AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁRIGAZGATÁSA

SERES ANDREA

A schengeni övezet és a külső határok: górcső alatt az Európai Unió határigazgatása címmel konferenciát tartottak 2012. február 9-én a budapesti Francia Intézetben a Szegedi Tudomány Egyetem Európa-tanulmányok Központjával és a belga Wallonie-Bruxelles Internationalal együttműködve. A konferencián a schengeni övezet problematikáját a személyek szabad áramlásának megvalósulása szempontjából elemezték.

Kulcsszavak: mobilitás, migráció, schengeni vízum, vízumreciprocitás, schengeni kormányzás reformja, a határ fogalma, belső határ visszaállítása.

*

Bevezetés

A schengeni rendszer eredetileg a mobilitás, a személyek szabad áramlásának biztosítására jött létre, mára azonban a migráció kontrollálása vált fő céljává. Az önvédelemre, az elzárkózásra való törekvés az Európai Unió részéről politikai szinten az Európa-erőd képzet kialakulásához vezetett, az egyén szintjén ugyanakkor lehetőség van az ellenőrzési rendszer kijátszására.

Napjainkban szokás a schengeni övezet válságáról beszélni. A válságot jelző tényezők több szinten is megjelennek. Megjelenik a belső határok egyoldalú visszaállításának esetében, a vízumkiadással kapcsolatos jogszabályok és a gyakorlati ellenőrzés ellentmondásaiban, a migrációt és a határellenőrzést szabályozó jogi dokumentumokban megfigyelhető diszkriminatív hozzáállásban, illetve harci logikában. Továbbá abban a kettősségben, hogy a határellenőrzés szabályai egy nem egységes jogi térséget fednek le, és hogy az egyéni ügyekben született határozatok jogi heterogenitáshoz vezetnek.

A schengeni rendszer egyik alapja a vízumpolitika, mely az utóbbi időben új problémákkal szembesült a vízummentes harmadik országokból érkezők alaptalan menedékkérelmei kapcsán, melyre a megoldást a folyamatos monitoring és a vízum ideiglenes visszaállításának lehetősége adhatja meg, a vízumpolitikába beépítendő különböző garanciák.

A szerves fejlődés során kialakult schengeni övezet jelenleg két kihívás előtt áll. A bővítés és a schengeni kormányzati rendszer reformja előtt. Az előbbiben elért előrelépéseket a magyar uniós elnökség legnagyobb sikerének tekinthetjük, az utóbbi kérdésre pedig a válasz a belső határok esetleges visszaállítására kidolgozott mechanizmus lehet, természetesen a személyek szabad áramlása elvének megsértése nélkül, a tagállami szolidaritás és a harmadik országok állampolgárainak megfelelő tájékoztatása mellett.

*

A bevezetőben vázolt problémákat a konferencia nyugat-európai kutatóinak és magyar szakértőjének előadása alapján az alábbiakban elemezzük.

*Federica Infantino*¹ előadásában az Európai Unióval, konkrétan a schengeni övezettel kapcsolatban felmerülő metaforákról beszélt. Két metafora létezik, melyek a belső átjárhatóságra, a belső határok nélküliségre utalnak. Ezek a *lyukas hordó* és a *tésztaaszűrő* metaforák, melyek ugyanakkor sugallják a külső határok megerősítésének szükségességét. Ezen metaforákkal párhuzamosan, és ugyanakkor ellentétben is megjelenik az *erődítmény képzet*, mely a civil szféra diskurzusában jelent meg először, és Európa önmagabazárkózottságát, nyitottságának hiányát emeli ki.

¹ Federica Infantino a Brüsszeli Szabadegyetem (Université libre de Bruxelles - ULB) Politikatudományi Tanszékének kutatója, az egyetem Politikatudományi Intézetének (Centre d'étude de la vie politique -CEVIPOL) tagja.

Dilemmákról beszélünk a schengeni övezettel kapcsolatban. A dilemmák közé tartozik például, hogy a kommunikációs célok és a valós célok gyakran nem találkoznak. Jó példa erre a határőrség dramaturgizálása. Egy másik ellentmondás pedig, ha az egyének oldaláról szemléljük a kérdést, hogy az Európára jellemző erős szociális háló lehetővé teszi a rendszer kijátszását. Ezen felül különbségek figyelhetők meg az eredmények és a célkitűzések között, melyek sokszor már megfogalmazásukban is kétértelműek, ambivalensek.

Az előadó a schengeni övezet ellenőrzési politikája hatásának tekinti egyrészt a bevándorlók haláleseteinek növekvő számát, mely hozzájárul az Európa – erőd kép erősödéséhez, másrészt az illegális migrációs útvonalak folyamatos áthelyeződését. Tehát politikai szinten tekintve Európára alkalmazható az erőd képzet, az egyén szintjén ugyanakkor kijátszható az ellenőrzés, ezért lehet helytálló a lyukas hordó metafora is.

Napjainkban szokás a schengeni rendszer válságáról beszélni. *Infantino* szerint ez nem új jelenség, és sok kisebb-nagyobb válságot élt már meg az övezet. Ahogy *Jean Monnet* is megfogalmazta, az európai integráció története sok apró válság története. A jelenlegi válság jelei, hogy a belső határok visszaállíthatóak. Ezt láthattuk nem régiben, amikor Franciaország aktiválta határait az Olaszországon keresztül érkező bevándorlók megfékezésére, de akár egy sportesemény miatt is bekövetkezhet a határellenőrzés visszaállítása. Emellett láthatunk átmeneti rendelkezéseket, legutóbb például Románia és Bulgária Európai Unióhoz való csatlakozása kapcsán, illetve a romák tekintetében is számos restriktívval találkozhatunk a személyek szabad áramlásának korlátozásával kapcsolatban. A válságok ugyanakkor mindig segítik az Európai Bizottságot abban, hogy minél inkább szupranacionális szintre terelje a döntéshozatalt.

A vízumok kérdésére áttérve a belső határok nélküli egységes schengeni övezet nem lehetetleníti el, hogy a közösség több típusú vízumot adjon ki. A vízumkiadási rendszer a kölcsönös bizalmon alapul, azaz minden tagország kiadhatja az úgynevezett schengeni vízumot és minden ország el is fogadja azt. A gyakorlatban azonban ez a vízum nem ad jogot minden esetben a belépésre, mert a határőrök kérhetnek még egyéb dokumentumokat is. Tehát míg a schengeni övezet kialakításával ez eredeti cél a szabad áramlás megvalósítása volt, mára célja a migráció kontrollálása lett. A vízumot a fő célországnak kell kiadnia, abban az esetben pedig, ha azonos időtartamot kíván tartózkodni adott személy különböző tagállamokban, a belépési országnak kell kiadnia azt. Az, hogy a határon az ellenőrzés hogyan alakul, inntől már a belépési országtól függ. A brüsszeli Charleroi repülőtéren például sok marokkóból érkezőt a Franciaország által kiállított vízum ellenére visszautasítottak. Illetve a határőrök máshol is gyakran felhívják a konzulátusokat, hogy valóban kiadták-e az adott vízumot. Az ellenőrzési gyakorlat nem egyértelmű, amely szintén hozzájárul a schengeni övezet válságához.

Ha az övezeten belül élő állampolgárokat tekintjük, az ő mobilitásukat segítheti és gyorsíthatja a rendszer, de a tapasztalatok alapján ők kevésbé élnek ezzel a lehetőséggel. A harmadik országból érkezők pedig – kutatók, turisták, üzletemberek – az elmélet és a gyakorlat ellentmondásai miatt nem mozoghatnak minden akadály nélkül az övezeten belül. Ezen a ponton pedig már kijelenthetjük azt is, hogy a jelenlegi ellenőrzési politika a gazdasági logikába ütközik, és a schengeni vízum tulajdonképpen nem segíti a harmadik országból érkezőket.

*Luca d'Ambrosio*² a jog oldaláról közelítette meg a konferencia középpontjában álló témát, és a schengeni övezet külső határainak fontosságát hangsúlyozta a migráció elleni harc elemzésében. Ez a migráció elleni harc megjelenik az Európai Unió jogszabályaiban is, mind tagállami, mint közösségi szinten. A migrációs politika pedig minden esetben összekapcsolódik az emberi jogok kérdésével. Az egész európai integrációban nagy szerepe van a gazdaság kérdésének. Ez a schengeni szerződésekben is megjelenik, de a schengeni stratégiában nagyon nagy szerepe van az Európa mint *A szabadság, biztonság és jog térsége* eszméjének. A szabadság, biztonság és jog térségének kialakítása a tamperei, hágai és stockholmi programokon³ alapul.⁴ Már Tampereben is prioritásként fogalmazták meg az illegális bevándorlás elleni harcot, illetve a külső határok ellenőrzését. Továbbá alapvető kérdésként fogalmazódik meg az illegálisan az Európai Unió területén tartózkodók visszaküldésének mikéntje. Már ez az első program is egy új megközelítést hordoz magában, mely tükrözi a terrorizmus elleni harc 2001. szeptember 11. utáni retorikáját. A hágai program az illegális bevándorlást már gyakran összeköti a terrorizmussal, a stockholmi programra pedig ennek

² Luca d'Ambrosio a Collège de France és a Párizsi Sorbonne I. tanára és kutatója. Szakterülete a büntetőjog és a migráció kérdései.

³ Tampere: 1999-04, Hága: 2004-09, és Stockholm: 2010-14 (*Europa. Summaries of EU legislation. Justice, freedom and security.*)

⁴ *Europa. Summaries of EU legislation. Justice, freedom and security.*

meghosszabbításaként tekinthetünk. A programok lényege tulajdonképpen a polgárok megvédése az illegális bevándorlólóktól, mely igen diszkriminatív hozzáállást tükröz, továbbá egy feltételezett európai polisz homogenitásának védelmét tűzi ki célul. Érdeemes megemlíteni, hogy az illegális bevándorlás területén a jogharmonizáció sokkal inkább jellemző, mint egyéb területeken.

D'Ambrosio előadásában kitért a *határ fogalmára*, mely egy episztemiológiai dimenzió mellett jogi fogalom is. A határ fogalmával kapcsolatban kettősség figyelhető meg a jogi szabályozásban. Az illegális bevándorlás elleni harc ugyanis a területiséghez kapcsolódik, ugyanakkor a rendelkezések egyénekre vonatkoznak. Az első dimenzió problémája, hogy a határok ellenőrzését szolgáló jogszabályok nem egy egységes jogi térséget fednek le. A második dimenzió problémája pedig, hogy a joggyakorlatban az egyéni ügyekben meghozott rendelkezések jogi heterogenitáshoz vezetnek.

A külső határokról szóló diskurzusban szót kell ejteni a *Frontexről*⁵ is, melynek határellenőrzési kódexében egyértelműen a harci logika felé való elcsúszást vél felfedezni az előadó és alapvetően az ellenségfogalmon alapuló eljárást lát az schengeni övezet illegális bevándorlóira vonatkozó jogszabályaiban. Továbbá kiemelte a 2008 óta hatályos *visszatérés irányelv* érvényesítésének szorgalmazását a Bizottság által. Ez a nemzeti jog háttérbeszorításával a minél gyorsabban lefolyó kitoloncolást támogatja, bírságot vagy szabadságvesztést pedig csak abban az esetben enged meg, ha bevándorló akadályozza a hatékony intézkedést.

Az előadó véleménye szerint a kockázat, mely politikai válsághelyzetből fakad, és melyet Európa az illegális bevándorlásban lát, talán lehetővé fogja tenni a jövőben azt, hogy a schengeni határok kitáguljanak, illetve visszahúzódnak. Hozzáteve, hogy az övezetről már így is mint kétsebességes térségről beszélhetünk, és a gyenge láncszemek pont a harmadik országokkal való határterületeken vannak.

Sinka László⁶ az *európaerőd* megfogalmazással kapcsolatban kiemelte, hogy ez a média és a közvélemény szemében érdekesnek tűnik, de valójában a schengeni rendszerrel semmilyen új jelenség nem jött létre. Ez előtt is volt határigazgatás. A schengeni övezet egy kísérlet egy egységes rendszer létrehozására, és éppen ezért folyamatos fejlesztésére van szükség, amely történések és kompenzációk végtelen sorából következnek.

Sinka szerint a schengeni rendszer egy általános probléma miatt került előtérbe. Melynek lényege, az integráció bővítésének vagy mélyítésének a kérdése. Abban az esetben pedig, ha a mélyítés kap elsőbbséget, általában előkerül az Európai Unió fejlődésben való megállásának, szétesésének képzete. A 2004-es és 2007-es nagy bővítési hullám, valamint a gazdasági és pénzügyi válság egyértelműen maga után vonja a mélyítés szükségességét, a mélyítés pedig mindig kikényszerítette a reformokat.

A jelenlegi kérdés a schengeni övezettel kapcsolatban szerinte az, hogy hogyan lehet egy belső hatékony rendszert kialakítani úgy, hogy az immár ilyen sok tagállammal is megfelelően működjön. Ezzel kapcsolatban pedig egy paradox helyzetet figyelhetünk meg. Az erődítmény képzet azt sugallja, hogy az Unió bezár, ugyanakkor a schengeni övezetet nem azért alkották, hogy elrettentő ellenőrzővonal legyen, hanem azért, hogy a szabad mozgás minél jobban érvényesülhessen. Ugyanakkor, ha valahol többlétszabályozás lép életbe, a rendszer mindig kirekesztőbbé válik, de a hatékonyabb szabályozás teszi lehetővé a továbblépést is minden politika területén.

Az előadó három téma köré csoportosította mondandóját. A vízümpolitika a schengeni rendszer és a bővítés problematikája köré. Ezek olyan tendenciákat mutatnak, melyek aggodalmat keltenek, hiszen látszólag az Európai Unió arra törekszik, hogy minél jobban elzárkózzon a külvilágtól, ezzel szembemelve a globalizáció korának elvárásaival.

A *vízümpolitikával* kapcsolatban leszögezte, hogy enélkül a schengeni rendszer nem tud működni. A vízümpolitika uniós kompetencia, az Európai Bizottság jár el a kérdésben. Létezik egy pozitív országlista és egy negatív országlista, mely alapján a tagállamok kiadhatják a vízumokat. Ez a vízum fél év alatt 90 napos tartózkodást engedélyez a pozitív lista országából érkezőknek. Az ennél hosszabb tartózkodási engedély kiadása továbbra is tagállami kompetencia.

A jogszabályok természetesen ezen a területen is folyamatosan változnak. Az utóbbi időben a Nyugat-Balkán országai kaptak vízummentességet Koszovó kivételével. Ha a Keleti Partnerség országai közül Moldovával és Ukrajnával indult el a vízumra vonatkozó párbeszéd. A vízumkönnyítés és végső soron a vízummentesség minden országnak célja. Törökország számára szomorú tény, hogy ez ideig nem kapott

⁵ A Frontex (Frontières extérieures), egy varsói székhelyű európai uniós ügynökség. Egy „szakosodott és független szerv, mely a tagállamok közötti operatív együttműködést hivatott koordinálni a határok biztonságával kapcsolatos kérdésekben”. (*EUR-Lex. Tematikus dossziék.*)

⁶ Sinka László a Külügyminisztérium EU Bel- és Igazságügyi és Bővítési Főosztályának főosztályvezetője.

vízummentességet. A felsoroltakon kívül vannak még természetesen bilaterális megállapodásokon alapuló mentességek. Az országok között *vízumreciprocitás*ról beszélhetünk, ami nem magától értetődő, de általában megvalósul.

A vízumpolitika célja a legális migráció, a jóhiszemű bevándorló segítése, és az illegális helyzetek szűrése. De problémák léptek fel, egy új tényező jelent meg azzal, hogy a vízummentes országokból érkezők – elsősorban a nyugat-balkáni országokból – alaptalanul menedékkérelmet nyújtottak be anyagi előnyök elérése érdekében. A rendszer sajátosságainak ilyen módon történő kihasználása ellenreakciót váltott ki a célországokból, azaz elsősorban Svédországból, Luxemburgból, Belgiumból és Németországból. Ezen problémára egy kettős megoldást alkottak, mely egyrészt lehetővé teszi a monitoringot, másrészt a vízum visszaállítását bizonyos esetekben. Ami a monitoringot illeti, a nyugat-balkáni vízummentes országok illegális migrációs folyamatait folyamatosan figyelik, melyekről bizottsági jelentések készülnek.

Attérve *schengen* problematikájára ez a rendszer egy szerves fejlődés eredménye, mely most két kihívás előtt áll. Egyrészt a bővítés kihívása előtt, másrészt a rendszer kormányzásának megreformálása előtt. A bővítés, mely alatt Románia és Bulgária csatlakozását értjük a magyar uniós elnökségnek is prioritása volt. Az hogy a csatlakozás nem jött létre olyan egyéb politikai indítékoknak volt köszönhető, melyek nem voltak teljes mértékben relevánsak a schengeni rendszerhez való csatlakozás kritériumaival. Így Magyarország legnagyobb sikerének tekinthetjük, hogy mégis sikerült a megállapodás közelébe juttatnia a két ország csatlakozását, amellyel már minden tagállam egyetértett volna Hollandia kivételével.

A schengeni kormányzás reformjának folyamatát felgyorsította az Észak-Afrikából érkező menekülthullám, mely egy új lehetőségre hívta fel a figyelmet. A belső határ visszaállításának lehetőségére, melynek két fontos elemet kell tartalmaznia. Egyrészt azt, hogy a visszaállítás schengeni szempontok alapján történjen, másrészt, meg kell határozni a határvisszaállítás mechanizmusát. Természetesen mindez csak közösségi hatáskörben képzelhető el, úgy hogy a szabad mozgás ne korlátozódjon. Egy belső határ visszaállítását pedig rengeteg lépcsőnek kell megelőznie, csak végső esetben lehetne ezzel az eszközzel élni, és szintén fontos kell, hogy legyen a tagállami szolidaritás. A fő kérdés tehát az, hogy milyen mechanizmus során lehetne lehetőség egy ilyen határvisszaállításra.

Végül pedig, ami az Európai Unió bővítését illeti, ugyanazon aggodalmak fogalmazódnak meg ezzel kapcsolatban is, ami a schengeni övezet és a vízumpolitika kérdésében. A kondicionálás egyre inkább előtérbe kerül, egyre több és nehezebben teljesíthető feltételt szabnak a csatlakozni kívánóknak. A politikai vezetőknek pedig már akkora politikai árat kell fizetniük, amely nem éri meg egy kétes csatlakozás reményében. Mindezek a tényezők szintén hozzájárulnak az Európa – erőd analógia kialakulásához.

Sinka szerint a jelenlévő felfokozott érzelmek, melyek azt sugallják, hogy a rendszer léte forog kockán, illetve az, hogy alapvetően új jelenségről lenne szó eltúlzott kijelentések. Az, hogy lehetőség lesz a belső határok visszaállítására, elképzelhető, de el kell kerülni, hogy ezt egy tagállam egyoldalúan megtehesse. A schengeni rendszer reformja során beépítendő garanciális elemek, valószínűleg a bővítésnek ellenálló tagállamokat megnyhíti. A vízumrendszerbe beépített plusz garanciális elem, az, hogy a vízummentesség adott esetben felfüggeszthető legyen, sikeresebbé teheti a vízumpolitikát. A jelen folyamatai pedig minden bizonnyal nem fognak negatívan hatni a schengeni övezetbe legálisan érkezők helyzetére.

Források:

EUR-Lex. Tematikus dossziék. Frontex.

http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_67.htm

Europa. Summaries of EU legislation. Justice, freedom and security.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. A tanulmányt a következőképpen idézze: *Seres Andrea: A schengeni övezet és a külső határok: görcső alatt az Európai Unió határigazgatása. Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 2. No. 4. (2011 tél) 4 p.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*