

EURÓPAI MŰHELYTANULMÁNYOK

A KÜLÜGYMINISZTERIUM KIADVÁNYA



Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.)–Vájlók László

Schengenre hangolva



EURÓPAI MŰHELYTANULMÁNYOK

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
a HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kht. támogatásával.

Felelős kiadó: Korsós Tamás

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor
A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Gottfried Péter, Halm Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Iván Gábor, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Magyar Ferenc, Nyers Rezső, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre
Lapigazgató: Bulyovszky Csilla
Szerkesztő: Tóth Judit
Műszaki szerkesztő: Lányi György

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, mstramszky@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján (www.kulugyminiszterium.hu; Kiadványaink menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.
Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.
Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 17861306

ISBN 978-963-7038-32-7

EURÓPAI MŰHELYTANULMÁNYOK

Fejes Zsuzsanna–Sallai János–Soós Edit–Tóth Judit (szerk.)–Vájlók László

Schengenre hangolva

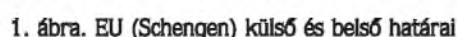
2007

Tartalom

A) Mi változik a schengeni acquis teljes körű alkalmazásával?	1
I. Előképek az egyszerűbb határátlépéshez	1
II. A szabadság, a biztonság és a jog térségévé váláshoz vezető út	7
III. Az EU bővítése és az átmeneti megoldások	9
B) Schengen és a szomszédság	14
I. A schengeni övezet és a jószomszédi kapcsolatok	14
II. A schengeni övezet kiterjesztésének hatása a határrégiók kapcsolatára	15
II.1. Jogi kompetenciák	15
II.2. Támogatási programok	17
III. A schengeni rendszer és a határ menti kapcsolatok összehangolása	20
C) Schengen gyakorlati működéséről	23
I. Személyi kategóriák a schengeni határellenőrzésben	23
II. A határátlépés és a schengeni vízumkiadás szabályozása	24
III. Európai polgárként a határokon át	26
IV. Határforgalom-ellenőrzés közúti, vasúti, vízi határátkelőhelyeken, repülőtereken	27
V. Határrendészeti ellenőrzés az ország mélységében	30
VI. Okmányok, autók adatai és a SIS	33
VII. Határon átnyúló rendészeti együttműködés	35
VIII. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon	36
IX. A Schengen Alap felhasználása és a modernizáció	36
X. Az adatkezelés és az adatvédelem	37
Eddig megjelent az Európai Műhelytanulmányok sorozatban	40

„Kvantumugrásnak” nevezte az osztrák külügyminiszter a schengeni övezet kibővítését a közép- és kelet-európai EU-tagországokkal. Ursula Plassnik a kelet-nyugati párbeszéd fórumaként Bécsben megalakított Emberi Tudományok Intézete (Institut für die Wissenschaften vom Menschen, IWM) fennállásának 25. évfordulóján, 2007. november 10-én mondott beszédet. „Ott, ahol egykor a vasfüggöny húzódott, alig hat hét múlva többé nem lesz határellenőrzés” – szögezte le. Emlékeztetett arra, hogy 1989. július 27-én Horn Gyula és Alois Mock, akkori magyar, illetve osztrák külügyminiszter együtt vágta el a vasfüggönyt jelképező drótkerítést. Semmi sem teheti érzékeltetőbbé az utóbbi évtizedekben lezajlott korszakos változásokat, mint a belső határok felszámolása. A schengeni csatlakozás mélyreható átalakulást hoz, elsősorban a szomszédos országokban élő emberek számára. Az új Európa létrejötté, az elválasztó vonalak lebontása békés úton ment végbe. Az érintett államok az EU segítségével alaposan felkészültek a kiszélesítésre, és megtették a szükséges biztonsági intézkedéseket.¹

A skandináv államok 1952-ben elhatározták, hogy felszámolják közös határaik mentén a határforgalom-ellenőrzést. 1954. március 22-én az Északi Tanács tagállamaiban (Dánia, Izland, Svédország, Norvégia,



1 <http://www.euractiv.hu/modul.asp?name=cikk&file=article&sid=8531> (2007. nov. 12.)

Finnország) létrejött az *Egységes Északi Munkaerőpiac*. A szerződés biztosította a felsorolt országok állampolgárainak, hogy engedély nélkül dolgozhassanak egymás területén. Ugyanezen a napon aláírtak egy másik szerződést is az *Északi Útlevelei Unió*² létrehozásáról, melynek értelmében útlevelei vagy személyazonosító igazolvány felmutatása nélkül lehet átlépni a régió belső határait.

A skandináv államokhoz hasonlóan, az 1958-as *Benelux Gazdasági Unióról* szóló szerződés alapján a Benelux államok is felszámolták³ a közös államhatárokon áthaladó határforgalom ellenőrzését.

A személyek szabad mozgását (mint az alapvető szabadságjogok⁴ egyikét) a mai Európai Unió alapítói az 1957. évi *Római Szerződés* aláírásakor deklarálták. A hosszú ideig csak gazdasági integrációban gondolkodó szerződő felek azonban nem tettek határozott lépéseket a fenti cél gyakorlati megvalósítása érdekében. A gazdasági integráció sikereinek köszönhetően a Közös Piac tagállamainak gazdasága beindult, aminek eredményeként az életszínvonal számottevően emelkedett, és a teher-, valamint a gépjárműpark a többszörösére hízott. Egyre inkább kiéleződött a piacokért folytatott küzdelem, és ennek során hátrányként jelentkezett, amikor a fuvarozóknak több határon rövidebb-hosszabb ideig kellett várakozniuk az elnyúló határ- és vámvizsgálat miatt. Emiatt esetenként késve jutott az áru a felhasználóhoz, ennek viszont negatív anyagi következményei lettek (kötőbiztosításra kötelezés, piacvesztés, sőt romló élelmiszer esetén előfordult, hogy egész kamionnyi árut kellett kidobni). A személygépjárművek számának növekedésével párhuzamosan lényegesen több nyugat-európai polgár kerekedett fel szabadsága idején, hogy külföldön pihenjen. Következmény: dugók az autópályákon és órákig várakozó autók sokasága a határok előtt a szabadságolási időszakokban.

Komoly gondot okozott a polgárok napi életéhez elengedhetetlenül szükséges biztonság garantálása, amelyet a világháborúk lezárását követően a terrorizmus fenyegetett és fenyeget ma is.

A nemzetközi terrorizmus, a szervezett bűnözés határokat nem ismerő terjedése a XX. század második felében nagy kihívás volt a nyugat-európai államoknak.⁵ A nemzeti hatóságok nem voltak képesek megfelelően kezelni a kérdést, nemzetközi együttműködésre volt tehát szükség. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az Interpol tevékenységére is sokszor a tehetetlenség volt jellemző. Ezért 1976 júniusában, az Európai Tanács határozatára, az *Európai Politikai Együttműködés* keretén belül létrehoztak egy fórumot, amelynek feladata lett a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem. E döntés eredményeként született meg a *TREVI-csoport* (Terrorism, Radicalism, Extrémism, Violence Internationale – terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus, nemzetközi erőszak).⁶

1984 júniusában az Európai Tanács a *Fontainebleau-i Nyilatkozatban* megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének eltörlését a belső határokon. Ugyanekkor az Európai Tanács egy ad hoc bizottságot hozott létre a „*Polgárok Európája*” névvel (Adonino-bizottság). Ez a bizottság egyrészt egy útlevelei uniós lehetőségét vizsgálta meg, amelynek célja az volt, hogy az EK-útlevek birtokosai szabadabban mozoghassanak, egészen a belső határon történő személyellenőrzés fokozatos megszüntetéséig. Másrészt feltérképezte azt, hogy a tagállamok polgárainak közösségi polgárként milyen jogokat lehetne biztosítani.

1984 júliusában Helmut Kohl német kancellár és Francois Mitterrand francia államfő Saarbrückenben aláírta az első bilaterális megállapodást, amelyben a Franciaország és az NSZK közötti határszakaszon a személyforgalom megkönnyítéséről döntöttek. Még ugyanebben az évben a Benelux államok is bejelentették csatlakozási szándékukat.

A személyek szabad mozgásának gyakorlati megvalósulásában döntő szerepet játszott egy kis, határ menti településen lezajlott esemény: 1985. június 14-én a Mosel folyó partján, a luxemburgi Schengen városában Franciaország, Németország és a Benelux államok átfogó megállapodást⁷ írtak alá. Ezt követ-

2 A megállapodás szerint azonban bármelyik aláíró tagállam időközben véletlenszerűen útlevelei-ellenőrzést tarthat, illetve akár fél évre is visszaállíthatja a határforgalom ellenőrzését. A gyakorlat szerint csak egy alkalommal, 1970-ben került erre sor a norvég-svéd határon.

3 A határforgalom-ellenőrzés visszaállításának lehetőségét a Benelux államokban is fenntartották, de nem éltek vele. Erre csak az egyezmény gyakorlati hatálybalépését követően, 2000-ben került sor. Ugyanakkor Hollandia 1976 óta alkalmaz a határterületeken mobil határellenőrző egységeket.

4 A négy alapvető szabadságforma: az általános személyek szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 18. cikkely); a munkavállalók szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 39. cikkely); a szolgáltatások szabad áramlása (Európai Közösség Rendelkezése 49. cikkely); a letelepedés szabadsága (Európai Közösség Rendelkezése 43. cikkely).

5 Finszter Géza: A rendszet elmélete. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2003.

6 „Az embercsempészet és az ellene folytatott tevékenység a Magyar Köztársaság Határőrségénél” (tanulmány) Szerzők: Engi E.–Grónás J.–dr. Gubicza J.–Jószai J.–Olajos L.–dr. Sándor V.–Szóke I.–Tóthné dr. Demus M.–Zsigovits L. Budapest, 1997. Kiadja: Határőrség Országos Parancsnoksága

7 <http://www.im.hu/adat/letoltes/SchengenMegallapodas.pdf>

te 1990. június 19-én a *Schengeni Végrehajtási Egyezmény* (a továbbiakban: egyezmény)⁸, s az aláíró tagok köre kiegészült Spanyolországgal és Portugáliával.

A *Schengeni Megállapodás* (a továbbiakban: megállapodás) elvi jelentőségű, és a következő főbb célkitűzéseket igyekszik megvalósítani:

- A személyforgalomban 1985. június 25-től a rendőri és vámszervek megállítással, egyszerű szemrevételezéssel ellenőrzik a közös határon, csökkentett sebességgel áthaladó turista járműveket. Szűrőpróbaszerűen azonban alaposabb ellenőrzést is végezhetnek.
- A vizuális ellenőrzés megkönnyítése érdekében az EU-állampolgárok legalább nyolc centiméter átmérőjű, zöld korongot ragaszthatnak a gépjármű szélvédőjére.
- A közös határokon a lehető legrövidebbre csökkentik a várakozási időt a hivatásos közúti személyszállítás ellenőrzése során.
- Összevont határforgalom-ellenőrzést valósítanak meg 1985. december 31-ig az egymás mellett működő nemzeti ellenőrző pontokon.
- A közös határokon a kishatárforgalomra jogosultak részére lehetővé teszik, hogy a határt a kijelölt határátkelőhelyen kívül és a nyitvatartási időn túl is átléphessék.
- A felek a legrövidebb időn belül – ha lehetséges, 1985. december 31-ig – egymáshoz közelítik vízumpolitikájukat a határellenőrzés megkönnyítése, illetőleg a bevándorlás és a biztonság terén keletkező negatív következmények megelőzése végett.
- A felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy saját területükön határozottan fellépnek a kábítószer- és fegyverforgalmazás ellen és összehangolják drogellenes tevékenységüket.
- A felek tovább erősítik az együttműködést a vám- és rendőri szervek között, többek között a bűnözés, különösen a tiltott kábítószer- és fegyverkereskedelem elleni harcban, a személyek jogellenes belépése és tartózkodása, az adó- és vámcsalás, valamint a csempészet elleni küzdelemben. Ennek érdekében, belső jogszabályaik megtartásával az információcsere javítására és erősítésére törekednek. Nemzeti jogszabályaik keretében javítják a kölcsönös segítségnyújtást a jogellenes tőkemozgások elleni fellépésben.
- A közúti áruszállítás megkönnyítése érdekében a közös határokon 1985. július 1-jétől mellőzik a rendszeres ellenőrzéseket, azok helyébe a szűrőpróbaszerű ellenőrzés lép. A hatályban lévő engedélyezési rendszereket és szállítási okmányokat egyszerűsítik, könnyítik, összehangolják.
- A felek olyan megoldások kialakítására törekednek, amelyek lehetővé teszik a közös határon a vasúti szállítmányok várakozási idejének csökkentését és ellenőrzésének megkönnyítését.
- Összehangolják a közös határokon a folyami forgalmat ellenőrző vámhivatalok nyitvatartási idejét, tevékenységét.







A Schengeni Megállapodás aláírását követte a Végrehajtási Egyezmény kidolgozása, majd 1990-ben aláírása, 1995-ben pedig a gyakorlati hatálybalépése. Az egyezmény terjedelmében és tartalmában bővebb, mint a megállapodás, és a következő területeken fogalmazza meg a végrehajtás szabályait:

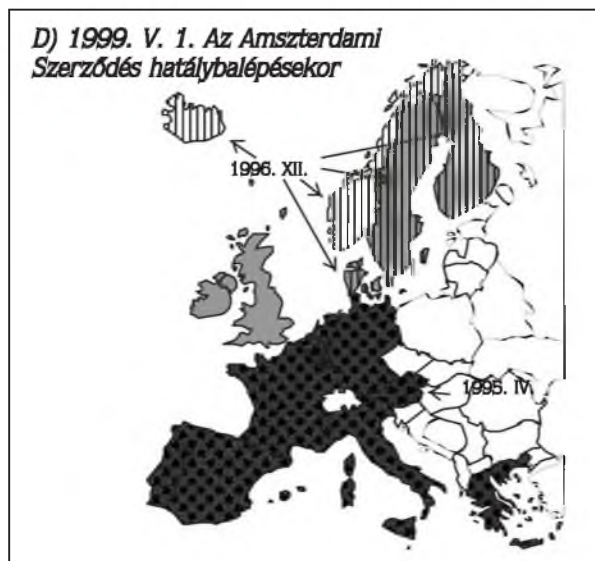
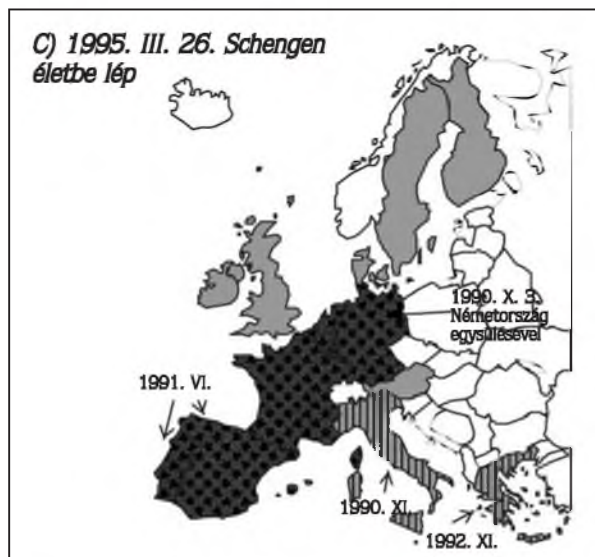
- alapfogalmak, meghatározások;
- az ellenőrzések megszüntetése a belső határokon és a személyek mozgása;
- a belső határok átlépése;
- a külső határok átlépése;
- vízumok;
- a külföldiek közlekedési feltételei;
- tartózkodási engedélyek és beléptetési tilalom;
- kiegyenlítő intézkedések;
- a menedék iránti kérelem elbírálásának feladatai;
- rendészet és biztonság;
- rendészeti szervek közötti együttműködés⁹;
- bűnügyi jogsegély;
- a „ne bis in idem” elvének alkalmazása;
- kiadatás;

⁸ <http://www.im.hu/adat/letoltes/SchengenEgyezmeny.pdf>

⁹ A korábbi egyezményfordításokban „Rendőrség és biztonság”, illetve „Rendőri együttműködés” szerepel, de mivel ez nem felel meg a tényleges tartalomnak és a kormány által elfogadott 2328/2004. (XII. 21.) kormányhatározatnak, a Schengeni Akciótervben is már a tartalmának megfelelő kifejezések vannak, így mi is ezt használjuk.

Jelölések:

-  EU (korábban EK) tag
-  Nem EU-tag
-  Schengen-tag
-  Speciális, egyoldalú, átmeneti állapot (Svájc)
-  Már aláírta (lásd nyíl) a SchVE-hez való csatlakozást, de az még nem lépett hatályba
-  Új tagállam, jövőbeli Schengen-tag (~2007)



2. ábra. Schengenföld alakulása



- büntető ítéletek végrehajtásának átadása;
- kábítószeres;
- lőfegyverek és lőszeres;
- a Schengeni Információs Rendszer;
- a Schengeni Információs Rendszer működtetése és használata;
- a személyes jellegű adatok védelme és az adatok biztonsága a Schengeni Információs Rendszerben;
- a Schengeni Információs Rendszer költségeinek felosztása;
- áruszállítás és áruforgalom;
- a személyes adatok védelme;
- a Végrehajtó Bizottság.

A schengeni folyamat kezdetben az EU öt tagállamát érintette, de folytatódott az integrációs személyek szabad áramlásának megvalósítása. 1987-ben hatályba lépett az Egységes Európai Okmány (EEO), amely a Közösség tevékenységét új területekre terjesztette ki, ugyanakkor egységes, belső határok nélküli térség létrehozását irányozta elő, ahol az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított. A folyamat csúcsa, hogy 1993. november 1-jén hatályba lépett az Európai Unió-ról szóló Maastrichti Szerződés harmadik pillére, a *bel- és igazságügyi együttműködés*. Ennek az alábbiak a fő területei:¹⁰

- menekültügyi politika;
- tagállamok külső határainak ellenőrzése;
- bevándorlási politika és harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos (beutazásukkal, tartózkodásukkal, bevándorlásukkal, család egyesítésükkel, letelepedésükkel, munkavállalásukkal összefüggő, idegenrendészeti jellegű) kérdések;
- kábítószer elleni küzdelem;
- nemzetközi csalások elleni küzdelem;
- igazságügyi együttműködés polgári jogi ügyekben;
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben;
- vámügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb formái ellen, illetve azok megelőzése céljából.

A Végrehajtási Egyezményrel összehasonlítva jól látható, hogy tartalmilag sok az átfedés.

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően Európában bekövetkezett események (délsláv válság), illetve a harmadik pillér kormányközi együttműködésen alapuló tevékenysége lelassította a bel- és igazságügyi terület fejlődését. Ez a folyamat a kilencvenes évek második felében felgyorsult, és az Amszterdami Szerződés hatálybalépése (1999. május 1.) nagy áttörést hozott. Beemelte a teljes schengeni jogi anyagot¹¹ az EU keretei közé. A Tanács határozatainak értelmében a kormányközi együttműködésen alapuló harmadik pillérben (EU-szerződés VI. címe) maradtak a rendőrségi együttműködés (megállapodás 48–53. cikk), a bűnjogi jogsegély (48–53. cikk), a kettős büntethetőség elkerülésének megelőzése (egyezmény 54–58. cikk), az elítélt vagy büntetőjogilag üldözött személyek kiadatása és átadása (egyezmény 59–69. cikk), a kábítószer-bűnözés elleni küzdelem (egyezmény 71., 72., 75. cikk), az adatvédelem (egyezmény 126–130. cikk) jogalapjai. Ezzel szemben az egyezmény központi kérdéseit – a határellenőrzést a külső határokon (3–8. cikk), a beutazási és vízumjog egységesítését (9–27. cikk), jogalapját – a kibővített EK-szerződés új, IV. címében rögzítették. Az egyezmény menedékjogi rendelkezéseit (28–38. cikkek) a Dublini Egyezmény az Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtt hatályon kívül helyezte, ezért a Tanács azoknak nem keresett Európa-jogi alapokat.¹²

II. A szabadság, a biztonság és a jog térségévé váláshoz vezető út

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően az EU-elnökségek „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” megteremtésén fáradoztak. Az 1999. október 15–16-án megtartott tamperei Európai Tanács az Amszterdami Szerződésben foglalt célkitűzések megvalósítására politikai irányelveket és prio-

¹⁰ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról 5. átdolgozott, bővített kiadás. Kiadta: Magyar Országgyűlés 2002.

¹¹ Az EK Hivatalos Lapja L sorozat 239, 2000. 09. 22. száma, 19. és köv. oldalak.

¹² Európai Unió Fogalomtár. Általános kifejezések. Kiadja: Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2001. ISBN 963 861 669 5.

ritásokat határozott meg. 2004. április 30-ig konkrét határidőket rögzítő jogalkotási programot fektett le a térség központinak számító területein. Ezek a területek a következők:

- közös menekültügyi és migrációs politika;
- európai jogi térség;
- az Unió egészére kiterjedő bűnüldözés;
- a bel- és igazságügyi kérdések bevonása a külpolitikába.

A *tamperei csúcson megállapították*, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtése *horderejét tekintve a Belső Piac és a közös pénz létrejöttéhez hasonlítható*.¹³ Ezenkívül a migráció szempontjából a következő fő témákat jelölték meg:

- a migrációnak a maga komplexitásában történő kezelése, ennek keretében (a politikai, az emberi jogok és a gazdasági fejlesztés terén is) együttműködés a kibocsátó és tranzitországokkal;
- az Európai Unió területén legálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok integrációja;
- a tagállamok legális migrációra vonatkozó szabályainak összehangolása;
- a kibocsátó és tranzitországokkal együttműködve információs kampányok fejlesztése a legális bevándorlási lehetőségekről, valamint az emberkereskedelem megelőzése céljából;
- közös politika továbbfejlesztése a vízumokkal és a hamis okmányokkal kapcsolatban, beleértve a harmadik országok területén működő konzulátusok közötti együttműködést;
- hatékony fellépés az embercsempészség, illetve valamennyi, az illegális migránsok helyzetét kihasználó kizsákmányoló tevékenység ellen, súlyos büntetések alkalmazása az elkövetőkkel, résztvevőkkel szemben;
- szorosabb együttműködés és technikai segítségnyújtás kialakítása a tagállamok határőrizeti szervei között, amelybe sürgősen be kell vonni a csatlakozni kívánó államokat is;
- a csatlakozni kívánó államoknak teljes egészében meg kell valósítaniuk a schengeni acquis-ban foglalt elvárásokat, a leendő külső határokat ellenőrző államoknak hatékony határőrizetet kell kialakítaniuk speciálisan kiképzett, hivatásos állomány alkalmazásával;
- a tagállamoknak hatékony segítséget kell nyújtaniuk a kibocsátó és a tranzitországok számára az önkéntes hazatérés elősegítésére és az embercsempészség elleni megfelelő fellépés érdekében;
- visszafogadási egyezményeket kell kötni az Európai Közösség és a harmadik országok között, megfontolandó továbbá (a Közösségen belüli) ún. visszafogadási szabályok bevezetése.¹⁴

Az Európai Tanács sevillai, nizzai és thesszaloniki ülésén tovább mélyítették a politikai területen folytatott együttműködést. Közülük is kiemelkedik az EU tízes bővítésére összehívott nizzai csúcs. A szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtését célzó események sorában kiemelkedő jelentőségű volt az Alapjogi Charta elfogadása, illetőleg – ünnepélyes deklaráció formájában – szerződésekhez csatolása. A Nizzai Szerződésnek a harmadik pillért (ekkor már csak a büntetőügyekben folytatott rendőrségi, igazságügyi és vámügyi együttműködést foglalta magában) érintő reformjai a következők voltak: a bűnüldözésért felelős tagállami szervek munkájának koordinálására, a bűnügyi nyomozás megkönnyítésére létrehozott egység, az Eurojust (European Judicial Cooperation Unit – Európai Igazságügyi Együttműködési Egység) primér jogi beillesztése az EU-szerződésbe, továbbá a megerősített együttműködés szabályainak rugalmasabbá tétele.¹⁵

A folyamat következő állomása a laekeni csúcs volt,¹⁶ amelyre rányomta bélyegét a 2001. szeptember 11-i, egyesült államokbeli terrorista merénylet. A találkozón az Unió bővítési felkészítéséről és a Konvent felállításáról döntöttek, megvonták a tamperei jogalkotási program „félidős” mérlegét, és megállapították, hogy a tervezett célkitűzések nem teljesültek maradéktalanul. Ez a nemzeti vívmányok elszánt védelmére, a hiányzó közös politikai akaratra és a szerződések alapvető hiányosságaira vezethető vissza. A laekeni Európai Tanács ugyanakkor megerősítette a Tamperében rögzített kötelezettséget, és határozott lépéseket tett az egyes területeken tapasztalt késések behozása érdekében.

A 2004. június 17–18-i Európai Tanács kérésének megfelelően, az Elnökség, a Bizottsággal együttműködve, elkészítette a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó többéves program tervezetét – „*Hágai program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erő-*

¹³ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: *Első értékelés a szabadság, biztonság, jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról*, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003. sz. OKTK kutatás, p. 5.

¹⁴ Tampere-től Hágáig, Belügyi együttműködés az Európai Unióban. 2004. Belügyminisztérium

¹⁵ Uo.

¹⁶ 2001. december 15.

sítése az Európai Unióban” címmel –, amelyet az Európai Tanács 2004. november 5-i ülésén elfogadott. A program a Bizottság feladatául szabta, hogy 2005-ben akcióttervet dolgozzon ki. A hágai program célja az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása terén; a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése; az Europolban (European Police Office – Európai Rendőrségi Hivatal)¹⁷ és az Eurojustban¹⁸ rejlő lehetőségek kiaknázása.

A hágai program fő célkitűzései a következők:

- *A szabadság erősítése* (uniós polgárság; menekültügyi, migrációs és határpolitika; Közös Európai Menekültügyi Rendszer; legális migráció; illegális munkavállalás elleni küzdelem; harmadik országok állampolgárai beilleszkedésének elősegítése; a menekültügy és a migráció külső dimenziói; kapcsolatok harmadik országokkal; partnerség a származási országokkal és régiókkal; partnerség a tranzitországokkal és -régiókkal; kitoloncolási és visszafogadási politika; a migrációs folyamatok kezelése; határellenőrzés és küzdelem az illegális bevándorlás ellen; biometrikus azonosítók és információs rendszerek; vízümpolitika).
- *A biztonság megerősítése* (információcsere hatékonyabbá tétele; terrorizmus elleni fellépés; rendészeti szervek közötti együttműködés¹⁹; a határon átnyúló hatású válságok; katasztrófák elleni védelem; gyakorlati együttműködés; bűnmegelőzés; szervezett bűnözés; korrupció elleni küzdelem; európai kábítószer-stratégia).
- *A jog érvényesülésének megerősítése* (az Európai Bíróság; bizalomépítés és kölcsönös bizalom; igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; kölcsönös elismerés; jogszabályok közelítése; az Eurojust; igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; a határokon átnyúló polgári jogi eljárások megkönnyítése; a bírósági határozatok kölcsönös elismerése; az együttműködés megerősítése; az uniós jogszabályok koherenciájának biztosítása és e jogszabályok minőségének javítása; nemzetközi jogrend).

A program kidolgozása során maximálisan figyelembe vették az európai alkotmányszerződés tervezetében megfogalmazottakat. Az elképzelések kidolgozását sürgőssé tették a 2001. szeptember 11-i egyeült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások.

III. Az EU bővítése és az átmeneti megoldások

A schengeni integráció folyamatában lényeges változást hozott az *EU keleti bővítése*. A kibővült Unió valamennyi polgárának szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga az uniós állampolgársággal járó alapvető jog. Ezzel összhangban az „Európai Tanács felkéri a Bizottságot, hogy amennyiben szükséges, 2008-ban nyújtson be jelentést a Tanács és az Európai Parlament részére, olyan intézkedésekre vonatkozó javaslatok kíséretében, amelyek az uniós állampolgárok számára hasonló feltételek között teszik lehetővé az Európai Unión belüli mozgást, mint amilyeneket a különböző tagállamok állampolgárai élveznek a saját országukban való helyváltoztatás vagy tartózkodási helyváltoztatás során a közösségi jog alapelveivel összhangban.”²⁰

A bővítéssel az EU-migrációt illetően is változás következett be.²¹ A korábbi 15 tagállam mellett az újabb 12 csatlakozó nemcsak tranzit-, hanem célországgá is válhat. A jövőben *valamennyi releváns, migrációs tevékenységgel összefüggő információ* gyűjtése, elemzése és hatékony felhasználása, cseréje *kulcsfontosságú*. A hágai programban rögzítették, hogy a „menekültügyre, a migrációra és a határookra vonatkozó közös politika kidolgozásának második szakasza 2004. május 1-jén kezdődött el. E folya-

¹⁷ Az 1992. február 7-én létrejött Európai Unióról szóló szerződésben megállapodtak a tagállamok az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) felállításáról. Az Európai Tanács 1993. október 29-i határozata értelmében az Europol székhelye a hollandiai Hága városa lett, ahol 1998. október 1-jétől gyakorlatilag is megkezdte tevékenységét. Az Europol munkáját Európa egyik legkorszerűbb informatikai eszközparkja támogatja. Magyarország 2004. szeptember 1-jétől teljes jogú tagja az Europolnak. Ezzel az Europol tagjainak száma 22-re nőtt.

¹⁸ A tamperei EU-csúcson hozott döntés értelmében, a Tanács 2002. február 28-i határozata alapján állították fel az Eurojustot, melynek tagjai az egyes tagállamok ügyészei, bírói vagy hasonló kompetenciával bíró rendőrtisztjei. Tevékenységét Hágában kezdte meg.

¹⁹ Ha következtetések vagyunk a Schengeni Végrehajtási Egyezményről leírtakra, akkor itt is rendészeti szervek közötti együttműködést kell írni, és nem rendőrit.

²⁰ „Hágai program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban” EiT Brüsszel, 2004. október 27. p. 7.

²¹ Szabó A. Ferenc: A migráció történelmi és biztonságpolitikai jelentősége az EU-bővítés tükrében. Budapest, 2000. Kiadja: Stratégiai és Védelmi Kutató Hivatal. Védelmi Tanulmányok kétnyelvű kiadvány No.39.

matnak a szolidaritáson, a méltányos hatáskörmegosztáson, a felelősség igazságos elosztásán (ide értve a pénzügyi vonatkozásokat is), valamint a tagállamok közötti szorosabb gyakorlati együttműködésen kell alapulnia: technikai segítségnyújtáson, képzésen és információcserén, valamint a rendelkezések megfelelő és időben történő végrehajtásának és alkalmazásának ellenőrzésén csakúgy, mint a jogszabályok harmonizációján.”

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer második területén is új szakasz kezdődött el, amelynek célja a közös menekültügyi eljárás, valamint a menedékjogot nyert, illetve kiegészítő védelemben részesült személyek számára biztosított egységes jogállás létrehozása. A tervek között szerepelt az Európai Menekültügyi Alap (EMA) létrehozása a 2005 és 2010 közötti időszakban.²²

Az EU tagállamaiban tapasztalható előregedési folyamat kezelésében, továbbá az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében és a gazdasági fejlődés elősegítésében a legális migráció fontos szerepet játszhat, hozzájárulva a lisszaboni stratégia végrehajtásához. A munkavállalás lehetőségének megállapítása ugyan nemzeti ügy, de a menekült- és migrációs kérdés nemzetközi probléma. E területen az EU politikájának célja, hogy – teljes partnerségi kapcsolat keretében, és szükség esetén a meglevő közösségi pénzalapok felhasználásával – segítséget nyújtson a harmadik országoknak a következőkre irányuló erőfeszítéseikben: migrációkezelés és a menekültvédelem képességének javítása, az illegális bevándorlás megakadályozása és az ellene való küzdelem, a migráció jogszerű módjainak előmozdítása, a menekülthelyzet megoldása, a határellenőrzési képesség javítása, az okmányok biztonságának megerősítése és a kitoloncolás problémájának kezelése.²³

A migráció kezelésében és a terrorizmus megelőzésében nagy szerepet kap a biometrikus²⁴ azonosítók bevezetése, alkalmazása, például az útlevelek kiadásakor. A hágai program részeként az „Európai Tanács felkéri a Tanácsot, hogy vizsgálja meg az EU információs rendszereinek az illegális bevándorlás kezelésében és a határellenőrzés javításában elért hatékonyságának és kölcsönös átjárhatóságának, valamint ezen rendszerek irányításának maximalizálását, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II), a Vízuminformációs Rendszer (VIS) és az EURODAC közötti kölcsönös átjárhatóságról szóló, 2005 során közzéteendő bizottsági közlemény alapján, figyelembe véve a bűnüldözési célok és az egyének alapvető jogainak védelme közti helyes egyensúly megtalálásának szükségességét.” Ezzel párhuzamosan a vízumpolitikát is fejleszteni kell.

A fejlesztés érdekében az Európai Tanács:

- felkérte a Bizottságot, hogy első lépésként tegyen javaslatot a szükséges módosításokra a vízumpolitikák további megerősítése érdekében, és 2005-ben nyújtson be javaslatot a közös igénylési központok létrehozásáról, valamint vizsgálja felül a Közös Konzuli Utasítást, és legkésőbb 2006 elejéig terjessze elő a megfelelő javaslatot;
- hangsúlyozta a Vízuminformációs Rendszer gyors bevezetésének fontosságát, az alfanumerikus adatok és fényképek 2006 végéig, a biometria 2007 végéig történő beillesztését;
- felkérte a Bizottságot, hogy haladéktalanul nyújtsa be a VIS végrehajtásával kapcsolatban elfogadott időtartam tiszteletben tartásához szükséges javaslatot;
- felkérte a Bizottságot, hogy folytassa erőfeszítéseit annak érdekében, hogy valamennyi tagállam polgárai rövid távú tartózkodásra jogosító vízum nélkül utazhassanak valamennyi olyan harmadik országba, amelynek állampolgárai vízum nélkül utazhatnak az EU-ba.²⁵

A hágai folyamat részeként, a hozzáférhetőség elve alapján²⁶ 2008. január 1-jétől megváltozik a bűnüldözési információk cseréje. Ez azt jelenti, hogy az Unió egész területén, amennyiben egy bűnüldözési tisztviselőnek az egyik tagállamban információra van szüksége, megkaphatja egy másik tagállamból, és a

22 Az EMA működése több szakaszra bontható. Az EMA I. 2000 januárjától 2004 decemberéig működött. Az EMA II. 2005 és 2007 év közötti időszakra vonatkozott, míg az EMA III. – mint az ún. Szolidaritás Keretprogram egyik alapja – 2008-tól veszi majd kezdetét, és az Unió költségvetési ciklusának megfelelően, 2013-ig tart.

23 Sallai János: Az államhatárok. Változó világ; ISBN 963 9001 85 6; Press Publica Kiadó, 2004.

24 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 5399/05 VISA 13 COMIX 35 Integration of biometric identifiers into the uniform format for visa stickers and residence permits for third country nationals

25 „Hágai program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban” EJT Brüsszel, 2004. október 27. p. 17.

26 Feltételek: az információcserére kizárólag jogi feladatok végrehajtása céljából kerülhet sor; a kicserélendő adatok sértetlenségét biztosítani kell; az adatok titkosságát a csere valamennyi szakaszában és azt követően is biztosítani kell; védelmet kell biztosítani az információforrások számára, és biztosítani kell az adatokhoz való hozzáférés egységes szabályainak, valamint az egységes technikai szabályoknak az alkalmazását; biztosítani kell az adatvédelem tiszteletben tartásának felügyeletét, és az információcserét megelőző és követő megfelelő ellenőrzést; az egyéneket meg kell védeni az adatokkal való visszaéléstől, illetve joguk van a helytelen adatok helyesbítését kérni.

másik tagállam azon bűnüldözési ügynöksége, amelynek a szóban forgó információ birtokában van, a kérényezett célra rendelkezésre fogja bocsátani, figyelembe véve az adott államban zajló vizsgálatok követelményeit.

Az EU kiemelten kezeli a terrorizmus elleni küzdelmet.²⁷ A fő feladatok:

- a tagállamok hírszerzési és biztonsági szolgálatai nemcsak saját biztonságukat érintő fenyegetések ellen lépnek fel, hanem szükség esetén a többi tagállam belső biztonságának védelmében is;
- az egyik tagállam rendelkezésére álló, más tagállamok belső biztonságát fenyegető információt azonnal a másik hatóság tudomására kell hozni;
- a terrorista fenyegetésekkel kapcsolatban álló személyek és áruk esetében a tagállamok biztosítják, hogy azok határátlépése miatt ne történjen fennakadás a felügyeletükben.²⁸

A terrorizmus és a határon átnyúló, súlyos bűncselekmények elleni küzdelemben fokozni kell az Europol és az Eurojust együttműködését. Ehhez a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az információk eljussanak az Europolhoz. A bűnmegelőzés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozására irányuló munka elengedhetetlen része. Ezért az Uniónak a jövőben hatékony eszközre van szüksége ahhoz, hogy támogassa a bűncselekmények megelőzésére irányuló tagállami erőfeszítéseket. E célból az európai bűnmegelőzési hálózatot hivatásossá kell tenni és meg kell erősíteni. Mivel a megelőzés széles területre terjed ki, alapvetően azokra az intézkedésekre és prioritásokra kell összpontosítani, amelyek a tagállamok számára a leghasznosabbak. Az európai bűnmegelőzési hálózat szakértelmével és tudásával támogatja a Tanácsot és a Bizottságot a hatékony bűnmegelőzési politikák kidolgozásában. Az Európai Tanács a kábítószer-probléma megelőzésére, a segítségnyújtásra és a kábítószer-függőségéből való rehabilitációra helyezi a fő hangsúlyt. A 2005–2012-es európai drogstratégiát a 2004 decemberében ülésezett Európai Tanács elfogadta, és beillesztette a programba.

A szabadság, biztonság és jog térségének megerősítése érdekében további erőfeszítéseket kell tenni az igazságszolgáltatás és az igazságügyi együttműködés megkönnyítésére, továbbá a kölcsönös elismerésre.²⁹ Ebben a folyamatban kiemelt fontosságú, hogy az európai országok között húzódó határok ne jelentsenek többé akadályt a polgári jogi ügyek rendezésében sem.

Bár a *prümi szerződés*, amelyet Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia és Spanyolország kötött 2005-ben, nem része a Schengeni Megállapodásnak (Nagy-Britannia és Írország nem járult hozzá), mégis megkerülhetetlen. A *prümi egyezmény*, azaz az *együttműködés célja*: „a terrorizmus veszélyét szem előtt tartva: a nemzetközi együttműködés elmélyítése, különösen az információcsere területén.” Ennek megfelelően a szerződés aláírói aktív együttműködési szerepet vállaltak, hogy a lehető leghatékonyabban tudjanak kooperálni a terrorizmus, a nemzetközi bűnözés és az illegális migráció elleni küzdelemre vonatkozó információcsere területén. Mindezek közül is a terrorizmus elleni fellépés áll a határon átnyúló rendészeti, biztonsági együttműködés centrumában. A *prümi kezdeményezés* egy folyamatot indított el, amelynek már hazánk is részben részese. Ezért fontos áttekinteni a *prümi megállapodás* főbb területeit. Ezek a következők:

- Információ és adat átadása bűncselekmények megakadályozása és nagy rendezvényekkel kapcsolatos veszélyek elhárítása céljából (DNA-profilok összehasonlítása és optimalizálása; a nemzeti ujjlenyomat-adatok kicserélésének megkönnyítése és meggyorsítása; információ- és adatcsere nagy-szabású rendezvényekkel összefüggésben).
- Terrorista cselekmények megakadályozását célzó intézkedések, különösen megfelelő információk átadása útján.
- Együttműködés a légi biztonsági kísérők ki- és továbbképzésével, felszerelésével és bevetésével kapcsolatosan.
- Az illegális migráció elleni küzdelmet szolgáló intézkedések (dokumentum-szakértők küldése a közös helyzetjelentések alapján, és szoros együttműködés bevetésüknél, közös visszatoloncolási intézkedések).

²⁷ Stauber Péter: Az Európai Unió terrorellenes politikája a madridi merényletek óta. 2004. márc.–2007. márc. Rendészeti Szemle, 4/2007:21–33.

²⁸ „Hágai program; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban” EIT Brüsszel, 2004. október 27. p. 19.
²⁹ Tóthné dr. Demus Mária: Az államhatár rendjének jogi védelme az EU-hoz való csatlakozás tükrében. PhD koncepció (Nemzetvédelmi Doktorandorum)

- A rendőrségi együttműködés más formái (a rendőrségi együttműködés közös bevetési formái, a szerződési partnerek közös határának átlépése saját tisztviselő által, sürgősség esetén, segítségnyújtás nagyszabású rendezvényeknél, katasztrófáknál vagy súlyos balesetekenél, valamint együttműködés kérelemre).
- Adatvédelem személyi adatok cseréjénél³⁰.

A prümi egyezmény keretében folytatott integráció a belbiztonsági együttműködés új megoldását jelenti, ugyanakkor – a schengeni integrációhoz hasonlóan – laboratóriumi keretek között a szabadság, biztonság és jog térségének aránytalan fejlődését vonhatja maga után.

A szorosabb schengeni együttműködés szándékát jelzi, hogy az Európai Parlament és a Tanács határozatot hozott a Schengeni Kódex és a Vízumkódex kiadásáról, amelyeknek közös alapeleme a közös vízümpolitika és a belső határellenőrzés nélküli Európa kialakítása.

Az új tagállamok EU-tagsága ugyanakkor nem jelentett azonnal teljes jogú schengeni tagságot, ezért 2004. május 1-je után egy átmeneti időszak következett, amely a személyek szabad áramlása területén sajátosan alakult. Az új tagállamok polgárai szabadon utazhatnak a kibővült Európai Unió területén, megszűnt a vámellenőrzés, ugyanakkor a csatlakozási szerződés az átmeneti szabályozások sorát idézte elő (többek között hétéves terv a munkavállalók szabad lakóhelyválasztásának jogairól). A csatlakozó országok átvették a schengeni vívmányokat, de azok alkalmazására csak részben került sor.

Az átmenetiség része, hogy a belső határokon, az uniós szabályoknak megfelelően, a szomszédos határellenőrző szervekkel összehangolt, közös, ún. „egymegállásos” ellenőrzést vezettek be azokon az átkelőkhöz, ahol az infrastruktúra ezt lehetővé tette. Ez azt jelenti, hogy a határon átkelőket csak egyszer állítják meg ellenőrzés céljából.

A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált. Az európai integráció révén felértékelődnek Magyarország keleti és déli szomszédai, valamint az EU-val érintkező határrégiók szerepe a *gazdasági, társadalmi fejlődésben és a nemzetközi stabilitás megteremtésében*.

Az elmúlt évtizedben az Unió külső határaival szomszédos országok tekintetében az EU legsikeresebb politikai eszköze a tagság ígérete volt. A Kárpát-medencében lévő Magyarország hét országgal határos. A szomszédos országok közül Ausztria 1995 óta az Európai Unió tagja, Szlovákia és Szlovénia 2004-ben, Románia 2007-ben lett az EU tagállama. Déli szomszédaink közül Horvátországgal 2005 októberében kezdődtek el a tárgyalások, és az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívájával rendelkezik Szerbia is, miután 2007 júniusában újraindultak a tárgyalások a Stabilitási és Társulási Megállapodásról.

Az EU a keleti és a déli, uniós perspektívával nem rendelkező szomszédos országok számára hívta életre 2004-ben az Európai Szomszédságpolitikát.³¹ Az európai integráció lehetőségének hiányában, az Unió a Magyarországgal határos Ukrajnával az „elmélyült együttműködés” politikájára törekszik.

A határ menti együttműködések további fejlődésére és a határ menti kapcsolatok ápolására jelentős kihatással lesz a *schengeni határok* bevezetése. Magyarország 2007. december 21-től (illetőleg a légtér tekintetében 2008. március végétől) válik a schengeni térség teljes jogú tagjává. A magyar állampolgárok számára a teljes jogú tagság azt jelenti majd, hogy határellenőrzés nélkül, bármikor és bárhol – tehát nem csak a korábbi kijelölt határátkelőhelyeken – átléphetik majd a belső határokat, amennyiben más schengeni országokba utaznak be.

A schengeni együttműködés eltérő módon fogja befolyásolni kapcsolatainkat a határon túli magyarsággal, attól függően, hogy szomszédaink tagjai-e a schengeni térségnek. Az ún. schengeni övezet 2008-tól 24 tagot foglal majd magában,³² szomszédaink közül Ausztria, Szlovákia, valamint Szlovénia tartozik közéjük.

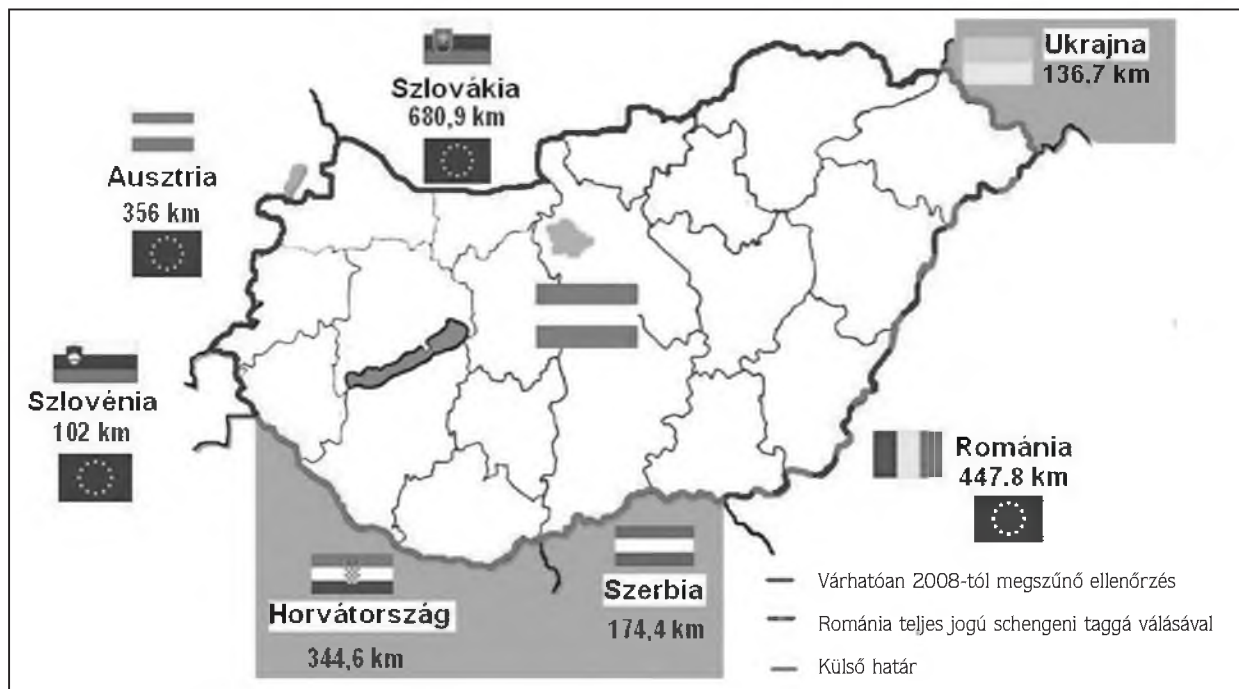
Továbbra is fennmarad a határellenőrzés a schengeni övezeten kívüli öt EU-országban,³³ köztük Romániában. Ez a határ menti együttműködések szempontjából azért fontos, mert 2007. január 1. óta Ro-

30 Prümi egyezmény: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>

31 Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 12. 05. 2004. COM (2004) 373 final

32 Az Európai Unió 27 tagja közül 22 országot (Ausztriát, Belgiumot, Csehországot, Dániát, Észtországot, Finnországot, Franciaországot, Görögországot, Hollandiát, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Luxemburgot, Magyarországot, Máltát, Németországot, Olaszországot, Portugáliát, Spanyolországot, Szlovákiát, Szlovéniát és Svédországot), valamint Norvégiát és Izlandot.

33 Bulgáriába, Ciprusra, az Egyesült Királyságba, Írországba és Romániába, valamint a schengeni tagjelölt Svájcba történő be- és kiutazás esetén.



Forrás: <http://irm.gov.hu/download/magyarorszagesschengen.doc/magyarorszagesschengen.doc>

3. ábra. Magyarország határai a schengeni övezet alapján

mánia is teljes jogú EU-tagállam, ugyanakkor a személyek szabad mozgása szempontjából közös határunk még „külső” határnak minősül, ami az euroregionális együttműködések akadályozó tényezője lehet. Magyarország szárazföldi határszakaszai közül 2007. december 22-től:

- „belső” határnak minősül, és ezért megszűnik a határellenőrzés a magyar-osztrák, a magyar-szlovák és a magyar-szlovén határszakaszon;
- „külső” határnak minősül, és ezért változatlan marad a határellenőrzés rendje a magyar-ukrán, a magyar-román, a magyar-szerb és a magyar-horvát szakaszon;³⁴
- a schengeni szabályok ugyanakkor lehetővé teszik, hogy valamely tagállam indokolt esetben, korlátozott időtartamban, az Európai Bizottságnak előzetesen küldött értesítést követően, ideiglenesen visszaállítsa a határellenőrzést (lásd később).

A Nyugat-Balkán országai számára ajánlott *Stabilizációs és Társulási Folyamat*, valamint az *Európai Szomszédságpolitika* azt a célt szolgálja, hogy az EU-t vele baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. Az Unió kül- és biztonságpolitikájának e célkitűzése Magyarország számára kiemelten fontos, hisz közvetlenül érinti határ menti kapcsolatainkat. A célkitűzések megvalósításában fontos szerep hárul a Magyarországon az elmúlt évtizedben „alulról” megszerveződött eurorégiókra, amelyek szubnacionális keretet adnak a nemzetpolitikai szerepvállalás céljainak megvalósításához.

A schengeni határok bevezetése azonban a külső határok vonatkozásában tovább akadályozhatja az együttműködések intenzitását. Ezért számolni lehet azzal, hogy a schengeni határok miatt átmenetileg újból megerősödik a határok „elválasztó” szerepe, ami kihatással lesz az uniós külső határok mentén fekvő keleti és déli szomszédainkkal fennálló szomszédsági kapcsolatok alakulására.

A határon túli magyarságot a schengeni együttműködés nem azonos mértékben érinti. Magyarország 2004. évi EU-csatlakozását követően a *kisebbségpolitika új dimenzióba került*: a schengeni övezet külső határaink mentén húzódása olyan nemzetpolitikai kihívásokat vet fel, mint a vízümpolitika, vagy harmadik országok polgárainak beutazása az Unió területére.

A magyar szomszédságpolitikának szembe kell néznie a nem EU-tag államokban élő magyarok problémáival.

³⁴ http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/ODE33159-E98C-4BA5-B60E42C2DCAEA985/0/schengeni_komm_magy_allamp_ut_feltet0723.pdf

B) Schengen és a szomszédság

A tanulmány e fejezetében azt próbáljuk meg vázolni,³⁵ hogy milyen hatással lesz Magyarország schengeni övezeti tagsága a belső és a külső határokon formálódó, határon átnyúló együttműködések intézményesülésére, az euroregionális stratégiai partnerségek megvalósulására. A kutatás alapjául egy kérdőíves felmérés és az eurorégiók vezetőivel készült interjúk szolgáltak, amelyekkel arra kerestük a választ, hogy a schengeni határok milyen szerepet játszanak a Magyarország határai mentén az elmúlt két évtizedben megalakult együttműködési formák működésében.

I. A schengeni övezet és a jószomszédi kapcsolatok

A *jószomszédi kapcsolatoknak* feltételei a központi kormányok közti bilaterális megállapodások, az intenzívebb *politikai párbeszéd* és a szorosabb gazdasági, kereskedelmi, bel- és igazságügyi együttműködés létrehozása. Ugyanakkor az *átfogó szomszédságpolitika* – a határ menti politikák hatékonyabbá tételével – újabb lehetőségeket kínálhat a kapcsolatok javítására.

Az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat a korábbi elszigetelt helyzetükből kapcsolataik élénkítésével lehet kimozdítani. Magyarország elősegítheti a jószomszédi kapcsolatok fejlődését a külső határterületek szomszédos országokkal való együttműködésének támogatásával, gazdasági-társadalmi fejlődésük elősegítésével, a határrégiók gazdasági és szociális kohéziójának, versenyképességének a növelésével.

Magyarország Európa-politikai stratégiájában, a magyar szomszédságpolitikában kiemelt figyelmet kapott a határon túli magyarság érdekeit szolgáló olyan *közös európai alapértékek* képviselője, mint a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, a kisebbséghez tartozók jogai. A magyar kormány szomszédsági és nemzetpolitikai stratégiájának sikeréhez azonban elengedhetetlen Horvátország, Szerbia és Ukrajna központi kormányának együttműködés iránti elkötelezettsége is.

Mindezek a kihívások az állami szint mellett szorosabb együttműködést tesznek szükségessé a Magyarország keleti és déli határai mentén található régiókkal. Az *euroregionális együttműködések* szubnacionális keretet adnak a schengeni határok kedvezőtlen hatásainak leküzdéséhez azzal, hogy az eurorégiók a *politikai, a gazdasági, valamint a társadalmi és a kulturális együttműködés új formáit* jelentik a határok mentén, és segítenek szélesebb társadalmi alapokra helyezni a párbeszédet.

Az eurorégiók azért is kerülnek napjainkban egyre inkább a figyelem középpontjába, mert a határ menti együttműködések legeredményesebb formái a földrajzilag, történelmileg, ökológiailag, etnikailag, gazdaságilag elválasztott területek között a gazdaságfejlesztés, a szociális ügyek, az oktatás, a kultúra, a sport, a turizmus, az infrastruktúra stb. fejlesztése terén. Lehetővé teszik a korábban összetartozó régiók, megyék természetes vonzáskörzetének megteremtését, a perifériális helyzetben levő határrégiók felzárkóztatását, a magyar lakta területekkel való, különböző szintű és formájú, határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

A határ menti kezdeményezések fejlődését azonban már eddig is számos kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus akadályozhatta. A kormányok szerepvállalása ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a *kormányzás európai modelljének* megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzás megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a gazdasági tevékenység átlátható szabályozásában és a korrupció elleni küzdelemben, a politikai stabilitás biztosításában, a belföldi és a külföldi befektetők jogainak védelmében, s a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén. A decentralizált párbeszéd keretei között létrejövő helyi és regionális partnerségek elősegíthetik a békés egymás mellett élést, a gazdasági, társadalmi fejlődést és a demokratikus átalakulást, a határ menti területek biztonságának megteremtését.

A szubnacionális szintű euroregionális együttműködések ezért *hozzáadott értéket* jelentenek a nemzeti szintű intézkedésekhez, keretet adnak a *magyar-magyar kapcsolatok* szorosabbra fűzéséhez, a helyi szinteken megfogalmazódó kezdeményezések, együttműködési célok megvalósításához. Az euroregionális partnerségi stratégiai program célrendszere a külső határok mentén hozzájárul a jószomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek megalapozásához.

35 „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei” c. T 042 892 sz. OTKA-kutatás részeként a Magyarország határai mentén létrejött eurorégiók vizsgálata a Külügyminisztérium 2005. évi nyilvántartása alapján történt.

A szomszédos államok határ menti együttműködései „*bottom-up*”, azaz *alulról felfelé* épülő jellegük következtében:

- segítenek a nemzeti határok által elválasztott területek etnikai közösségei közötti kapcsolatok harmonikus fejlődésében;
- hozzájárulnak a tartós béke, az etnikai és más háborúktól mentes, stabil térség megteremtéséhez, a politikai, etnikai és kulturális kapcsolatok sokszínűségéhez;
- a szektorális kapcsolatok alakításának eszközei, megerősítik a szociális kohéziót és a határ menti lakosság kölcsönös megértését;
- elősegítik, hogy a térség országai közösen léphessenek fel olyan, az EU biztonságára is veszélyt jelentő közös fenyegetések ellen, mint a szervezett bűnözés, az illegális bevándorlás és a csempepíztet különböző formái;
- erősítik a horizontális partnerségeket az önkormányzatok, a nem kormányzati szervek, a civil társadalom és a gazdasági élet szereplői közötti együttműködés révén;
- a területi közösségek és hatóságok a szubszidiaritás elve alapján a vertikális partnerségek kialakításával hozzájárulnak a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplőinek közeledéséhez a határok mentén.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével, s ezzel a befektetők térségbe vonzásával felpörgetheti a helyi gazdaság fejlődését, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági növekedéséhez.

II. A schengeni övezet kiterjesztésének hatása a határregiók kapcsolatára

II. 1. Jogi kompetenciák

A szervezett bűnözés, az illegális bevándorlás, a szomszédos országokban kialakult konfliktusok áttekintésének megelőzése érdekében a *schengeni övezet kiterjesztése* hozzájárul a szabadságon, a biztonságon és az igazságosságon alapuló térség kiteljesedéséhez, egyúttal a külső határok hatékony védelméhez. A schengeni határok negatív hatásai a határon átnyúló kapcsolatok, a nemzetiségi és a gazdasági-társadalmi kapcsolatok fejlesztésével enyhíthetők. Az eurorégiók hálózatának létrejötte a keleti és déli határok mentén az együttműködni kívánó szomszédos országok és a határon átnyúló kapcsolatok építésében érdekelt helyi és területi önkormányzatok kapcsolatainak fejlesztésével ösztönözhető.

A megváltozott külső körülmények, a *schengeni határok okozta akadályok legyőzése a nemzetpolitikai célok érvényesítése révén nyomatékosítható*. A határon túli magyarság érdekeit szolgálja az (euro)regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása szomszédaink irányába.

A 2007. január 1-jei újabb bővítés következtében a korábban határokkal elválasztott Magyarország 95 százaléka ma már az EU területén él. Az elkövetkező években ezért *kiemelt figyelmet kell fordítani az EU-hoz nem csatlakozó Kárpátalja és Vajdaság magyarlakta területeire*. Az EU tagjaként Magyarország célja, hogy hosszabb távon az egész kárpát-medencei magyarság része legyen az Uniónak. Ennek érdekében segíteni kell az EU-n kívül maradt szomszédos országok euro-atlanti integrációját.³⁶

A magyar *szomszédságpolitika* hatókörébe tartozó országokban sokszor még hiányoznak a megfelelő jogi és adminisztratív keretek az eurorégiók létrehozásához, ami nehezíti az együttműködést. Térség-specifikus probléma, hogy a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződéseket. A legtöbb országban az eurorégiók megalakításához és működéséhez szükséges jogi, közigazgatási feltételek megteremtéséhez elengedhetetlen a központi kormányzati szándék. Ahhoz, hogy államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a határ menti programok, a szomszédos országoknak belső jogrendjükben egyre szélesebb feladat- és hatáskörrel kell felruházniuk a helyi és területi hatóságokat.

A Magyarországgal szomszédos országok egy részében az önkormányzatok rendelkeznek a nemzetközi, határon átnyúló együttműködések megkötéséhez szükséges kompetenciával, máshol viszont nem. Ezért a regionális kooperációk a nemzeti központi kormányok gyámkodásával jöhetnek létre, mivel a határon átnyúló fejlesztések államközi együttműködési hatáskörbe tartoznak. A központi kormányok lehet-

³⁶ A kormány Európa-politika stratégiájának új irányairól és feladatairól. <http://www.kum.hu>

séges további szerepe a határ menti kapcsolatok és az együttműködési gyakorlat erősítésében, a térségben működő eurorégiók szorosabb partneri kapcsolatainak kialakításában rejlik.

Az egyes államok *jogi szabályozásának* lehetővé kellene tennie, hogy a szomszédos országok helyi és regionális hatóságai egyezményeket kössenek, és jogi személyiséggel rendelkező közös testületeket hozzanak létre a közös stratégiák kialakítására. A strukturált, határ menti együttműködések hatékonyabb megszervezése érdekében a tagállamok között fennálló, hátráltató akadályok elhárítása ugyanakkor európai szintű intézkedést is követel. Az eurorégiók szerepének megerősödése a nemzetközi kapcsolatokban európai szintű jogszabályokban is jelentkezik.

Az Európa Tanács tevékenysége során nyomást gyakorol a tagállamok központi kormányaira ezen európai szintű jogszabályok elfogadtatását illetően. E törekvései közül is kiemelkedik a *Madridi Keretegyezmény*³⁷ (1980), amely a helyi és regionális önkormányzatok határ menti együttműködését segíti elő a legkülönbözőbb területeken (például regionális fejlesztés, infrastruktúra, kultúra, oktatás, környezetvédelem). A határ menti együttműködés olyan formáit ajánlja, amelyek a helyi és a területi közösségek szükségleteihez igazodnak, megnöveli a helyi és a területi önkormányzatok szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában. Magyarország az egyezményt 1992. április 6-án aláírta, majd az 1997. évi XXV. törvénnyel építette be jogrendjébe. Az együttműködések sikere azonban nagyban függ a szomszédos országok politikai hozzáállásától és jogi rendszerétől. Szomszédaink a 90-es évek folyamán csatlakoztak a keretegyezményhez, Szerbia kivételével, ahol az egyezmény hiánya jelentős mértékben korlátozhatja a határ menti kapcsolatokat.

A keretegyezmény érdeme, hogy ösztönzi az aláíró országokat a határ menti települések és régiók együttműködési kezdeményezéseinek támogatására, de a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek megállapodás-kötési jogát a Madridi Keretegyezmény első *Kiegészítő Jegyzőkönyvét*³⁸ (1995) aláíró államok ismerik el. Magyarország nem írta alá, szomszédai közül Szerbia sem írta alá, míg Románia ugyan aláírta, de nem ratifikálta a Kiegészítő Jegyzőkönyvet.

Jogállásukat tekintve a magyar részvétellel működő kooperációk sem a belső, sem a külső EU-határon *nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel*, így nem elkülönült, önálló közigazgatási egységek, nem köthetnek regionális szintű megállapodásokat. Működésük során a résztvevő partnerek a saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Az együttműködések felépítését és intézményesültségét tehát nagymértékben befolyásolják a jogi és közigazgatási rendszerek eltérései, a központi kormányok által kötött két- és többoldalú megállapodások.

Az új kihívásoknak a jövőben a stratégiával rendelkező, az intézményesülést vállalni tudó, regionális típusú eurorégiók lesznek képesek megfelelni. Az eurorégiók jogi státuszának rendezése, a helyi és a regionális önkormányzatok nemzetközi szerződéskötési jogának elismerését biztosító közösségi szintű jogszabály sokáig hiányzott az *Európai Unió jogalkotásában*. Mivel a határ menti együttműködések főként a periferián elhelyezkedő, hátrányos helyzetű régiókban éreztetik legerőteljesebben a hatásukat, az európai integráció bővítése egyre inkább szükségessé tette, hogy magasabb fórumok, uniós intézmények is foglalkozzanak ezzel a kérdéssel. A tagállamok, a regionális és a helyi hatóságok komoly nehézségekbe ütköztek a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködésben: az intézkedések jogalapja, rendje nemzeti jogonként eltér. Ezért megfelelő, közösségi szintű intézkedésekre volt szükség e nehézségek enyhítése érdekében. Ennek eredményeként született meg az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az *európai területi együttműködési csoportosulásokról (EGTC-rendelet)*.³⁹

A rendelet jogi szempontból is rendkívüli jelentőséggel bír, hiszen ebben már egy olyan *együttműködési forma* kialakítására tesz javaslatot, amely *jogi személyiséggel rendelkezik, és európai területi együttműködési csoportosulás (European Grouping for Territorial Cooperation, EGTC)* néven jelenik meg. Ez azt jelenti, hogy a szervezet minden tagállamban a nemzeti jogszabályok által a jogi személyekre vonatkozóan elismert legkiterjedtebb jogképeséggel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont

37 1980. május 21-én Madridban kelt Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről.

38 Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1995. november 9-én, Strasbourgban, a jogi személyiséggel rendelkező, határon átnyúló együttműködési szervezetek alapításának ösztönzéséről szóló; valamint a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről szóló Európai Keretegyezmény Kiegészítő 2. sz. Jegyzőkönyve, aláírásra megnyílt: 1998. május 5-én, Strasbourgban, előírja a keretegyezmény kiterjesztését a határon átnyúló területközi együttműködésekre.

39 Kihirdetve: Hivatalos Lap 2006. július 31. L. sorozat

szerezhet vagy idegeníthet el, továbbá eljárhat a bíróság előtt.⁴⁰ Az EGTC-t felruházzák azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, a regionális vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon. A ráruházott feladatokat a tagoknak egy európai területi együttműködési egyezmény keretében kell megállapítaniuk, majd az egyezmény alapján elfogadják az EGTC alapokmányait.⁴¹ A nem szabályozott kérdésekben az EGTC székhelye szerinti tagállam jogszabályai lesznek irányadók.⁴²

A rendelet lehetőséggént jelöli meg ezt a szervezeti formát, vagyis az EGCT létrehozása fakultatív. Ez az eszköz kiegészíti a már meglévő, hasonló nemzeti szintű és az Európa Tanács égisze alatt létrejött kezdeményezéseket, tehát megmarad az eurorégiós és a munkaközösségi forma is. Gondot okoz, hogy azon a tagállamok esetében, amelyek nem EU-tagállamokkal határosak, de azokkal folytatnak együttműködést, a rendelet nem alkalmazható, hiszen rájuk közvetlenül nem vonatkoznak az EU jogi eszközei, így őket illetően továbbra is az Európa Tanács Madridi Keretegyezménye lesz az irányadó jogszabály.

A rendeletben szabályozott jogi eszköz csak a belső határok mentén jelent önálló jogi személyiséggel rendelkező formát, így gondot okoz a megfelelő intézményesült struktúra kialakítása a külső határokon. A csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően megalakuló csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.⁴³

Az igazi megújulás az EGTC felállításával történhet a határaink mentén, mivel – az irányító hatóság és a közös technikai titkárság felelősségének átruházásával – a csoportosulás válna az operatív program irányításának felelőssévé. Ez elősegítheti a koordinált fejlesztési programok megvalósítását is.

II. 2. Támogatási programok

Az euroregionális együttműködések céljait nagymértékben meghatározzák a fejlesztések támogatására szolgáló pénzügyi források. A határ menti együttműködések új fejlesztési forrásokat tárhatnak fel a határ mindkét oldalán. Ezt azért is fontos hangsúlyozni, mert sokszor a pénzügyi decentralizáció vagy a megfelelő pénzügyi támogatások hiánya miatt nem működőképesek az együttműködések, mivel nem rendelkeznek a szociális és gazdasági fejlődéshez szükséges helyi kapacitással. A jövőben ezért elengedhetetlen forrásszerző képességük javítása a határon átnyúló térségi fejlesztési programok kidolgozása és megvalósítása során, s ezen keresztül a térségi gazdasági, társadalmi és politikai kohézió erősítése.

A határ menti térségek együttműködése ma már nemcsak nemzeti, hanem európai szintű érdek is, hisz gazdasági-társadalmi kiegyenlítő szerepük következtében megerősítik a gazdasági és szociális kohéziót a belső és a külső határ menti térségekben, s ezzel hozzájárulnak az európai kohéziós politika céljainak megvalósulásához.

Az Európai Unió 2007-től 2013-ig tartó programozási időszakában a határ menti együttműködések szerepe és jelentősége megfogalmazódik, hiszen Európa jövőjének alakításában meghatározó szerepet játszanak a határ- és a határ menti régiók. Az Európai Unió 2007 és 2013 között 684 millió euróval támogatja a Magyarországot érintő, határon átnyúló együttműködési programokat. Ezek célja a határ menti megyék összefogásának, a közös gazdasági és szociális kapcsolatoknak a szorosabbra fűzése.

A 2007-től kezdődő költségvetési időszakban az INTERREG közösségi kezdeményezést felváltó új program jelent meg a kohéziós politika harmadik célkitűzéseként: az európai területi együttműködés (European Territorial Cooperation, ETC). Ennek célja, hogy a közös helyi és regionális kezdeményezések révén tovább erősödjön a határokon átnyúló együttműködés, az integrált területfejlesztést elősegítő intézkedéseknek köszönhetően pedig a transznacionális és interregionális kooperáció. E programok keretében kizárólag olyan elképzelések juthatnak uniós forrásokhoz, amelyek valóban határon átnyúló fejlesztéseket, együttműködéseket szolgálnak.⁴⁴ A támogatások elsősorban a határok elválasztó jellegének csökkentését, a határon átnyúló infrastruktúrák fejlesztését, illetve a határ menti közösségek kapcsolatainak

40 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 1. cikk (3)

41 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 4-5. cikk

42 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 1A. cikk (2)

43 1082/2006/EK az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoport (EGTC) létrehozásáról. 159. cikk (3) bek.

44 A célkitűzés keretén belül magyar részvétellel 6 határ menti kétoldalú, 2 transznacionális (közép- és délkelet-európai) és 4 interregionális (INTERREG IVC, URBACT, ESPON, INTERACT) program kerül kidolgozásra. A célkitűzésben rendelkezésre álló források felosztása: határ menti együttműködési programok: 73,86%, transznacionális térség: 20,95%, interregionális együttműködés: 5,19%.

1. táblázat. Határon átnyúló uniós fejlesztési programok, 2007–2013

Együttműködési támogatás	Program	Forrás (euró)
Európai területi együttműködés	Magyarország-Szlovénia	176 496 479
	Magyarország-Románia	224 474 935
	Magyarország-Ausztria	82 280 309
	Magyarország-Szlovénia	29 279 283
Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz (IPA)	Magyarország-Szerbia	50 111 383
	Magyarország-Horvátország	52 434 124
Európai Szomszédsági Partnerségi Eszköz (ENPI)	Magyarország-Ukrajna-Szlovákia-Románia	68 640 000
Összesen		683 716 513

Forrás: http://www.nemzetpolitika.gov.hu/index.php?main_category=2&action=view_item&item=396

erősítését célozzák. Magyarország partnerei: Ausztria, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Önálló csoportot képeznek az EU külső határai mentén található azon országok, amelyek csatlakozási tárgyalásokat folytatnak Brüsszellel (például Horvátország), illetőleg amelyek taggá válásával középtávon számolni lehet (például Szerbia). A kapcsolatok szorosabbra fűzését ezen országok esetében az ún. *Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszközből* (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) támogatja az Unió.

A területi együttműködések harmadik csoportja azon országok felé irányul, amelyek várhatóan tartósan az EU-n kívül maradnak (például Ukrajna). Elkerülendő, hogy az új külső határok mély politikai-gazdasági választóvonalként húzódjának végig a kontinensen, az EU az *Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszközből* (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) támogatja a külső határokon átnyúló együttműködési programokat (1. táblázat).⁴⁵

A határ menti együttműködések nemzeti stratégiája részeként, a központi kormányoknak meg kell jelölniük azokat a támogatási formákat, amelyekkel segíteni tudják a határrégiókat annak érdekében, hogy minél több határ menti projektekben vegyenek részt. Mindez különösen fontos a keleti határok és déli határrégiók esetében. *A határrégiók jól kiegészíthetik a helyi és regionális tervezést és cselekvést, valamint az európai fejlesztési elképzeléseket, és a határon átnyúló regionális fejlődés húzóerői lehetnek.* A határ menti térségek fejlesztésének lehetséges módja ma már a határ menti kapcsolatok építése, a határon átnyúló regionális fejlesztési tervek integrálása a nemzeti fejlesztésbe. A hatékonyabb végrehajtás érdekében a regionális fejlesztési és regionális politikai intézkedéseket ezért be kell építeni a határ menti regionális fejlesztési koncepciókba és operatív programokba. A határrégiók problémáinak megoldása érdekében szükség van tehát az európai, nemzeti, regionális és helyi döntéshozók együttműködésére.

A nyitott területpolitika megvalósítása érdekében a magyar *Országos Területfejlesztési Koncepcióban* a fejlesztési prioritások között szerepel a határ menti területek együttműködésének javítása.⁴⁶

A határon átnyúló regionális fejlesztési modellek kidolgozása és azok integrálása a nemzeti fejlesztésbe – a többszintű területbeosztásnak megfelelően – különböző szinteken valósulhat meg:

- *testvértelepülési kapcsolatokban* (települési önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, területfejlesztési önkormányzati társulások stb.);
- *területi kapcsolatokban* (megyék, regionális fejlesztési ügynökségek) között, *eurorégiók vagy munkaközösségek* formájában.

A magyar részvétellel működő, határon átnyúló együttműködések szerkezetüket, kiterjedésüket és a résztvevői körüket tekintve igen változatos képet mutatnak (2. táblázat). Alapvetően három szervezeti modellt mutatunk be: egyrészt az országos részvétellel tevékenykedő nagyregionális, inkább munkaközösség formát öltő kooperációkra jellemző struktúrát, másrészt a regionális (megye – NUTS 3, régió – NUTS 2), harmadrészt a lokális (kistérség – NUTS 4, település – NUTS 5) szintű eurorégiális együttműködések intézményi felépítését⁴⁷, melyek háttérében jól működő önkormányzati kapcsolatok, települések közötti és kistérségi kooperációk vannak.⁴⁸

⁴⁵ http://www.nfu.hu/eurpai_teruleti_egyuttmukodes_ipa_enpi_2007_2013

⁴⁶ Országos Területfejlesztési Koncepció. 2005. június 6. Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési hivatal. 50. o.

⁴⁷ Lásd bővebben: Európai Tükör, 2007. július-augusztus és szeptember, Soós Edit-Fejes Zsuzsanna: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon.

⁴⁸ Az együttműködések szervezetének elemzése empirikus módszerrel történt, kérdőíves felmérésre és mélyinterjúkra épült, az együttműködések alapvetően megkülönböztetve az által, hogy külső vagy belső EU-határon alakultak ki.

2. táblázat. Két- és többoldalú, határon átnyúló együttműködések Magyarországon

Az együttműködés neve	Megalakulás	Terület (km ²)	Népesség (fő)	Együttműködő partnerek		Együttműködés jellege			Határterület	
				magyar	szomszéd	lokális	regio- nális	nagyre- gionális	külső	belső
Alpok-Adria Munkaközösség	1978. 11. 20. Velence	277 402	40 000 000	megye	tartomány (A) (I) (D); kanton (CH); ország (SLO); (HR)			X	X	
EUREGIO West/Nyugat Pannonia	1999. 06. 21. Kismarton	15 295	1 279 585	megye	tartomány (A)		X			X
Hármas Duna-vidék Eurorégió*	2001. 01. 25. Győr	6 162	696 940	megye	regionális társulás, civil szervezet, járás (SK)		X			X
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999. 07. 03. Neszmély	23 975	2 929 000	megye	megye (SK)		X			X
Ipoly Eurorégió	2002. 10. 02. Ipolyság	60 325	542 727	civil szervezet	civil szervezet (SK)	X				X
Duna Eurorégió	2003. 02. 20. Neszmély	750	15 000	község, kistérségi társulás	civil szervezet (SK)	X				X
Ister-Granum Eurorégió	2004. 12. 01. Esztergom	2 199	216 261	kistérségi társulás	önkormányzati társulás (SK)	X				X
Sajó-Rima Eurorégió	2000. 07. 07. Putnok	6 000	1 000 000	megye, kistérségi társulás	járas, városok és községek társulásai (SK)	X				X
Neogradiens Eurorégió	2000. 03. 25. Losonc	4 669	364 697	civil szervezet	civil szervezet (SK)	X				X
Kassa-Miskolc Eurorégió	2000. 12. 01. Miskolc	14 000	1 014 000	megye, város	megye, város (SK)	X				X
Zemplén Eurorégió	2004. 04. 23. Sátoraljaújhely	5 330	317 579	kistérség, megye, regionális fejlesztési tanács, civil szervezet	mikrorégió, megye, regionális fejlesztési ügynökség, civil szervezet (SK)	X				X
Kárpátok Eurorégió	1993. 02. 14. Dessian	161 192	16 051 000	megye, város	megye, város, járás, civil szervezet (SK); vajdaság, régió, civil szervezet (PL); megye (RO) (UA)			X	X	
Interregio	2000. 10. 06. Nyíregyháza	23 156	2 185 304	megye	megye (RO) (UA)		X		X	
Bihar-Bihar Eurorégió	2002. 07. 11. Biharkeresztes	176 000	108 698	kistérség	kistérség (RO)	X				X
Hajdú Bihar-Bihar Eurorégió	2002. 10. 11. Nagyvárad	13 755	1 176 478	megye, város	megye, város (RO)		X			X
Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió	1997. 11. 21. Szeged	71 636	5 545 000	megye	megye (RO); tartomány (SB)		X		X	
Duna-Dráva-Száva Euro-regionális Együttműködés	1998. 11. 28. Pécs	28 284	2 500 000	megye, város, kamara	zsupánság, város, kamara (HR); kanton, város, kamara (BH)			X	X	
Dráva-Mura Eurorégió*	2002. 02. 18. Nagykanizsa	4 860	340 758	megye	község (SLO); megye (HR)	X				X
Mura-Dráva Eurorégió	2004. 10. 02. Csáktornya	10 550	754 826	megye	megye (HR)		X		X	

* Az eurorégió jelenleg nem működik.

Forrás: saját szerkesztés

III. A schengeni rendszer és a határ menti kapcsolatok összehangolása

Magyarország határai mentén ma már mindenhol kialakultak határon átnyúló, intézményesített és nem intézményesített együttműködési formák. Az intézményesült formák (eurorégió, munkaközösség) mellett a határokon átívelő kooperációk esetében sokszor csupán rövid távú, alkalmi kapcsolatról beszélhetünk, amelynek keretében egymástól elszigetelt, különálló projekteket valósítanak meg. A nem intézményesített formák közül a kulturális és a testvértelepülési kapcsolatok tekintenek vissza a leghosszabb múltra.

A határon átnyúló együttműködések intézményesülése a hatékonyabb *érdekképviselet*, a közös felépítés és a támogatási programok eredményesebb lebonyolítása érdekében előbb-utóbb minden esetben szükségessé válik. Kezdetben inkább a nagyregionális formák létrejötte volt jellemző (Kárpátok Eurorégió, DKMT, DDSZ), majd elkezdődött az *együttműködések „mélyülése”*, a regionális és a lokális típusú kooperációs formák kialakulása. Ezzel együtt egyre nagyobb az igény a folyamatosan működő szervezetekre.

A *határ menti vonzáskörzeti kapcsolatok újjáélesztése külső partnerségek* kiépítésével lehetséges. Az eurorégiók küldetése a külső partnerségek *kialakítása és mélyítése* az együttműködésben részt vevő államokkal, azok regionális és helyi önkormányzataival.

Az „alulról felfelé” építkezésnek megfelelően, először *szélesebb társadalmi bázist* képviselő civil és gazdasági szereplőket fogtak össze, majd erre épül rá az eurorégió intézménye. A „horizontális partnerség” kifejezés a gazdasági és társadalmi szervezetekkel való együttműködést takarja, illetve lehetséges partnerként ide számíthatók a regionalizálódó intézmények, például a munkaügyi központok, a regionális fejlesztési ügynökségek, amelyek a gazdaságfejlesztés regionális feladatai mellett egyeztetik a kormányzati és térségi érdekeket, biztosítják a régió belül a térségi szereplők közötti koordinációt.

Az eurorégiók eredményességének egyik legfontosabb előfeltétele, hogy a határ menti együttműködés intézményesült formáinak keretei között készüljenek közös fejlesztési koncepciók a szomszédos határterületekben, amelyekre az együttműködés stratégiai, majd operatív programjai épülhetnek. Valamennyi operatív programnak tartalmaznia kell a helyzetelemzést az erősségek és a gyengeségek kiemelésével, valamint az ezeknek megfelelően választott stratégiát. A régiós tervezésnek fontos eleme a foglalkoztatottság és a régió versenyképességének fejlesztése. Mindez feltételezi, hogy a *partnerség és az egyenrangúság* elve már a kapcsolatok irányainak kidolgozásakor is érvényesüljön.

A határterületeket integráló, fenntartható fejlesztést elősegítő együttműködésekhez szükséges szervezeti keretek már léteznek, kiépültek a belső és a külső határok mentén az eurorégiók, azonban az együttműködésekre a *differenciált felzárkózás* a jellemző. Magyarország határ menti térségeiben a politikai, gazdasági, társadalmi feltételrendszerek az Unió belső és külső határai mentén eltérőek. Belső határszakaszainkon Ausztria 356 km, Szlovákia 680,9 km, Szlovénia 102 km, Románia 447,8 km hosszú határral rendelkezik, míg a külső határszakaszokon Ukrajna 136,7 km, Horvátország 344,6 km, Szerbia pedig 174,4 km hosszan érintkezik Magyarországgal.

Az euroregionális szerveződések a külső határszakaszok mentén olyan *többcélú együttműködések*, amelyek társadalmi, *szocio-kulturális hozzáadott értéket* teremtenek a határtérség fejlődését illetően. A korábban összetartozó, viszonylag homogén gazdasági fejlettségű határ menti területi egységek gazdasági típusú összefogása, együttműködése mellett a határ menti régiók versenyképességének megteremtésében ugyanis ma már bizonyos *nem gazdasági faktorok* – így kulturális hagyományok, a közösségi tudat, a bizalom, a szolidaritás vagy az idegenforgalmi adottságok – is szerepet játszanak. Miközben a gazdasági kapcsolatok – a pénzügyi, vám-, adó- és szociális jogszabályok, jogi akadályok miatt – sokszor lassabban haladnak előre, az egyes intézmények és önkormányzatok közötti kulturális együttműködések sikeresek.

A határ menti régiók kooperációja egymás *jobb megértését* is elősegíti. Vannak olyan határ menti területek, amelyeket a történelmi, kulturális, nyelvi tényezőkből eredő megosztott identitás jellemez, s az együttműködési szándék felülmúlja a rendelkezésre álló lehetőségeket. Ezen kritériumoknak leginkább a „*polgárközei*” *tevékenységformák* felelnek meg, melyek a már említett *testvértelepülési kapcsolatokban* tölthetik ki célokkal és megfelelő tartalommal az együttműködések kereteit.

A határon átnyúló kooperációknak ezért *több pilléren kell* állniuk ahhoz, hogy hatékonyan valósuljanak meg. Vonatkozniuk kell a határterület mindennapi életére (kultúra, pihenés, szociális létesítmények,

49 „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei” c. T 042 892 sz. OTKA által támogatott kutatás 2006 márciusában zárult, amely során a kérdőíves felmérés és a személyes megkeresés módszerét alkalmaztuk.

üzleti élet), ugyanakkor többszereplős (turisztikai szolgáltató, agrár-információs, oktatásszervező kht.-k, civil szervezetek, munkaügyi központok, kamarák, KKV-k stb.) és a közigazgatás minden szintjére kiterjedő együttműködések garantálhatják a szomszédsági programok sikerét.

Ezenkívül jelen vannak az eurorégiók területén olyan, *közös történelmi hagyományokkal rendelkező magyar közösségek*, amelyek számára összekötő kapocsként, a kapcsolattartás lehetőségeként jelenik meg az eurorégió intézménye. Számukra emocionális kötődést jelenít meg az együttműködés.

A kutatás⁴⁹ során világossá vált: ahhoz, hogy a regionális/helyi közösség részt vegyen saját környezetének alakításában, befolyásolni tudja a helyi társadalomra is kihatással levő folyamatokat, elengedhetetlen a civil kezdeményezések, a *civil társadalom* szereplőinek, a civil partnereknek a bevonása. A határ menti együttműködésekben mind a tagállamoknak, mind a szubnacionális szereplőknek nagyobb szerepet kellene szánniuk a civil társadalommal folytatandó párbeszédnek. A hatékony kooperációnak – a *széles körű partnerségek* kiépítésével, a települési önkormányzatok, a civil szervezetek partnerségi kapcsolatainak kialakításával, az állampolgárokkal való szorosabb együttműködéssel – a határ menti térség mindennapi életének valamennyi területét át kell fognia.

Mindezek alapján a határok mindkét oldalán kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani a szocio-kulturális prioritásokkal rendelkező társadalmi szervezeteknek. Annak ellenére, hogy az együttműködések számottevő része *kulturális-történelmi hagyományokra* épül, a regionális szintű kooperációkban a kulturális szempontok nem elsődlegesek. A regionális szint alapvetően a területfejlesztés eszköze, ugyanakkor itt válik fontossá az alacsonyabb szintek bevonása, a szélesebb társadalmi bázisra épülő, polgárközeli kooperációk kialakítása. A kulturális elemek erősítése elengedhetetlen lesz a jövőben a külső határok mentén, annak ellenére, hogy ma még nem tulajdonítanak kellő jelentőséget összetartozást erősítő szerepüknek. A társadalmi-kulturális kapcsolatok nélkül fennáll a veszélye annak, hogy kiüresedik, életképtelenné válik az együttműködés.

Az egymás iránti *bizalom kölcsönös erősítése*, valamint közös politikák kidolgozása minden határ menti kooperáció fontos eleme. A határ menti régiók, illetve azok földrajzi, strukturális, gazdasági, szocio-kulturális és történelmi adottságainak ismerete képezi az alapját a polgárok és más partnerek aktív együttműködésének.

A *kulturális sokszínűség* megőrzése mellett a határrégiók hozzá tudnak járulni a lehető legszélesebb és legintenzívebb, az európai integráció szellemében megvalósuló összefogáshoz. A határon átnyúló kulturális együttműködés előmozdítja a nemzeti és etnikai kisebbségek jobb megértését, problémáik megoldását, a kultúrák közötti párbeszédet. Ez nagymértékben elősegíti az egymás iránti toleranciát és a nemzetek közötti megértést. A politikusoknak és a közigazgatási szakembereknek, csakúgy, mint a nyomtatott sajtónak, a rádióknak és a televízióknak olyan előfeltételeket kell teremteniük, amelyek a jószomszédi kapcsolatok építését és az előítéletek lebontását szolgálják. Ennek eszköze a határ menti régiókat bemutató ismeretanyag folyamatos és rendszeres terjesztése, a határ menti régiók megismertetése térképeken, publikációkban és oktatási anyagokon keresztül, valamint elkötelezett szakértői körök kialakítása (multiplikációs tényezők).

A békés emberi együttélést szolgáló, előremutató elem lehet a határrégiókban az egyházak, az iskolák, a felnőttoktatási és műemlékvédelmi intézmények, a kulturális egyesületek, a könyvtárak és a múzeumok összefogása. A regionális, határ menti témákat érintő ifjúsági megmozdulások, családi összejövetelek, sportesemények, tisztségviselők cseréje, szemináriumok, tanulmányi fórumok, ökumenikus találkozók, valamint szakemberek rendezvényeinek szervezésével megvalósulhat a valódi partnerség.

A nemzeti és etnikai kisebbségek problémáinak kezelésével összefüggésben kiemelt figyelmet kell fordítani a szomszédos ország nyelvének beépítésére az oktatási tervekbe, minden iskolatípusban. A szomszédos ország nyelvének vagy dialektusának lehető legmélyebb ismerete és az esélyegyenlőség biztosítása a határ menti együttműködés fejlesztésének része és a kommunikáció előfeltétele.

Hangsúlyt kell helyezni a nyelvi oktatásra és olyan találkozók szervezésére, amelyek lehetővé teszik, hogy a lakosság felzárkózzon az európai szolgáltató és szabadidős társadalomhoz. Ebben ugyancsak szerepet játszhat a média, közös és ismételt sajtóközlemények és információszolgáltatás révén, továbbá a határ menti regionális rádió- és tv-programokon keresztül.

Az eurorégiók intézményesülési folyamatában és fennmaradásában ezért elengedhetetlen a már *meglévő létesítmények határon átnyúló intézményekké alakítása és közös hasznosítása* regionális kiállításokhoz és más célokra (színházi és zenei előadások, a kulturális örökség bemutatása).

A vázoltak alapján megállapítható, hogy a külső határterületeken az eurorégiós kapcsolatok alakítása és prioritásainak meghatározása során olyan programok kidolgozása a cél, amelyek a magyar-magyar

kapcsolatok ápolását célozzák. Olyan közösségi célú, de egyéneknek szóló támogatási forma lehet erre a legalkalmasabb, amely az eurorégiók keretein belül a schengeni csatlakozással létrejövő új helyzetben segítené a határon túli magyarokat, akik a nyelvi, *kulturális önazonosság megőrzése* érdekében fontosnak tartják a Magyarországgal való kapcsolattartást. Ennek megvalósításában játszik nagy szerepet a jövőben a határon átnyúló együttműködések valamennyi szintje és szervezetrendszere. Az adott rendszer kialakításához azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy a határon túli magyar szervezetek partneri együttműködés keretében képesek legyenek majd ezt a támogatási lehetőséget közösen kezelni.

IV. Következtetések

A külső határon kialakított eurorégiók és munkaközösségek fontos feladata lesz a jövőben, hogy aktívan hozzájáruljanak az északkelet-európai és a délkelet-európai térség stabilitásának megteremtéséhez, különös tekintettel a *nemzeti és etnikai kisebbségek* európai normáknak megfelelő jogaira. Ennek érdekében akár *eurorégiós keretek között* is aktívan kell támogatniuk a térségbeli országok euro-atlanti integrációs törekvéseit.

A határrégiók valamennyi közigazgatási szintjének aktívan részt kell vennie a regionális együttműködési fórumok és szerveződések tevékenységében, minél szélesebb *vertikális és horizontális partneri együttműködések* keretében. Ennek során kiemelt figyelmet kell fordítani az alulról építkezés elvére, hiszen a partneri kapcsolatok alakításában és az *euoregionális identitás formálásában* a legnagyobb szerepet a civil és a szakmai szervezetek tölthetik be. Ők képesek az együttműködések célrendszerét az *állampolgárokhoz közelebb hozni*, a szubszidiaritás elvének megfelelően. Ez segíti elő az együttműködések továbbfejlesztését, tartalommal való megtöltését.

Magyarország szerepe és felelőssége a szomszédos országok irányába számottevően megnövekszik a schengeni övezethez való csatlakozással, hiszen kettős szerepet kell betölteni: egyrészt megfelelni a schengeni szabályoknak és működtetni a szigorú határőrizeti rendszert, másrészt olyan megoldásokat kell kialakítani, amelyek képesek *enyhíteni a schengeni határok által okozott hátrányokat* a főként magyarlakta szomszédos határrégiókban, és lehetőséget biztosítanak a már működő, *határon átnyúló együttműködések további mélyülésére és bekapcsolására az európai folyamatokba*.

A megfelelő intézményi háttér megteremtésével a jövőben felértékelődhet a regionális típusú eurorégiók szerepe a magyar szomszédságpolitika alakításában. A megújított együttműködési keret bővítése, az *együttműködési célok kiszélesítése*, a stratégiai programok kialakítása erősítheti tovább a kooperációkat. A *struktúra megújításával, egy stabil végrehajtó hatalom, munkaszervezet/titkárság kialakításával, főállású munkatársakat foglalkoztató menedzsment szervezetek* létrehozásával az eurorégiók legnagyobb részében javítható lesz a működés hatékonysága.

C) Schengen gyakorlati működéséről

A belső mozgásszabadság biztosításával és az emberek egymáshoz közelítésével a schengeni bővítés Európa eszméjének a megvalósulását jelenti⁵⁰ – mondta Benita Ferrero-Waldner, az Európai Unió külügyi biztosa. A biztos szerint Ausztria komoly hasznot húz majd a határellenőrzés felszámolásából: nemcsak a kishatárforgalom élénkülhet meg a várakozások megszűnésével, hanem a határon átnyúló rendőrségi együttműködés révén a közbiztonság is erősödhet. Ugyancsak bővülni fog az együttműködés az új külső határokon – tette hozzá. Azzal kapcsolatban, hogy az osztrák kormány a belső határok lebontása után is katonai egységeket kíván állomásoztatni a határövezetekben kiegészítő-biztonsági feladatok ellátására, az EU-biztos elmondta,⁵¹ hogy a rendőrség munkájának ilyesfajta, biztonsági okokból történő segítése érthető, de az intézkedéseknek egyfelől meg kell felelniük az uniós alapszerződésben rögzített törvényességi elvnek, másfelől összhangban kell lenniük a schengeni szabályokkal. Ugyanakkor a közbiztonság veszélyeztetettségére való tekintettel, átmeneti jelleggel akár a határellenőrzés gyakorlata is visszaállítható, például a svájci-osztrák rendezésű labdarúgó Európa-bajnokság idejére. A biztos egyszersmind az Európai Bizottság köteletségének nevezte, hogy adott időben megvizsgálja, vajon a biztonságot szolgáló rendőrségi ellenőrzések valójában nem a határellenőrzés visszaállítását eredményezték-e, ami viszont már összeegyeztethetetlen lenne a schengeni szabályozással.

A nyilatkozatból is kitűnik, hogy többféle hiedelem is él az egyezményről, és az emberek keveset tudnak még a rendszerről. Így például többen azt gondolják, hogy a tagállamok között megszűnnek az államhatárok, pedig csak a határforgalom-ellenőrzést számolják fel. E fejezet célja, hogy összefoglalja azokat a legfontosabb ismerteket, tudnivalókat, amelyeknek a teljes jogú schengeni tagsággal a magyar viszonyok között is gyakorlattá kell válniuk.

I. Személyi kategóriák a schengeni határellenőrzésben

A schengeni határellenőrzési követelmények szigorúan előírják, hogy a határok legális átlépésekor mi alapján kell az ellenőrzést végrehajtani. Mind a belépésre, mind a kilépésre külön szabályok vonatkoznak a szabad mozgás jogával rendelkező személyek, illetve a harmadik országok polgárainak (külföldi) átléptetése során. A *megkülönböztetés kizárólag állampolgársági alapon működik*, azaz nem tesz különbséget nemzeti alapon. Ennek megfelelően az Ukrajnában élő magyar nemzetiségű, de ukrán állampolgár ugyanolyan elbírálás alá esik a magyarországi beutazás szempontjából, mint az ukrán nemzetiségű ukrán állampolgár. A kapcsolattartás sajátos lehetősége számukra a kishatárforgalmi utazás, az erről szóló magyar-ukrán egyezményt már aláírták.

A szabad mozgás jogával rendelkező személyek kategóriájába alapvetően az uniós polgár (egy tagállam állampolgárságával rendelkező bármely személy), valamint annak családtagja tartozik. Ez utóbbi a házastárs vagy az uniós polgár élettársa, amennyiben a tagállam jogszabályai alapján meghatározott regisztrált élettársi kapcsolatban él, azaz nem elegendő az, ha valaki „bemondásra” élettársként mutatkozik be a határon.

Ebbe a körbe tartozik továbbá az uniós polgár, annak házastársának vagy élettársának olyan egyenes ági leszármazottja, aki az utazás idején a 21. életévét még nem töltötte be vagy pedig eltartott. Az utolsó alcsoportba pedig azok az egyenes ági felmenők sorolhatók, akiket az uniós polgár, a házastársa vagy az élettársa eltart.

Vannak természetesen olyan államok is, amelyek nem tagjai az Európai Közösségnek, azonban csatlakoztak a schengeni követelményekhez, mint például Norvégia és Izland, akik szintén a szabad mozgás jogát élvezik, valamint más, ugyancsak az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagállamai közé tartozó országok – mint például Liechtenstein – állampolgárai.

A harmadik ország állampolgárai között is jelentős különbséget teszünk, mégpedig alapvetően a vízumkényszer szempontjából. Vannak olyan országok, amelyek állampolgárai vízummentesen utazhatnak be a schengeni térségbe, és vannak olyanok, amelyeké kizárólag érvényes vízum birtokában. Ezek az államok konkrétan, taxatív módon jelennek meg az ilyen irányú tanácsi rendeletben.

A személyi kategóriák körét tovább árnyalja azok foglalkozása, családi viszonya, az uniós és a harmadik ország között fennálló keret-megállapodások hatálya vagy az egyes tagállamok által bilaterális alapon kötött megállapodások.

⁵⁰ Der Standard, 2007. nov.12.

⁵¹ MTI, 2007. nov.13.

Ennek megfelelően meg kell különböztetni az utazás során:

- azokat a harmadik országbeli diákokat, akik valamelyik tagállamban vagy vízumkötelezettség alá nem eső harmadik országban rendelkeznek lakóhellyel;
- az államfőket és küldöttségük tagjait, a pilótákat és a légi személyzetet;
- a tengerészeket;
- a diplomata-, hivatali vagy szolgálati útlevelemmel rendelkezőket és a nemzetközi szervezetek tagjait;
- a határ menti ingázókat;
- a kiskorúakat;
- a kishatárforgalmi⁵² megállapodás hatálya alá tartozókat;
- az ADS turistákat.

Ezekre a személyekre külön szabályok vonatkoznak a be- és kiutazásuk alkalmával.

II. A határátlépés és a schengeni vízumkiadás szabályozása

A schengeni tagságunkból adódik, hogy határforgalom ellenőrzése csak a külső határokon folyhat (kivéve a belső határokon, ha ideiglenesen visszaállítják a forgalmat). A külső határok átlépésére vonatkozólag konkrét, jól megfogalmazott előírásokat rögzít a Schengeni Kódex. A határátlépés során a belépés megtagadása több részből tevődik össze, ehhez legelőször tisztázni kell azt, hogy hogyan is léphetők át a külső határok, milyen feltételeket kell teljesíteniük az egyes embereknek.

A szabad mozgás jogával rendelkező személyek esetében alapvetően csak azt kell vizsgálni, hogy a be- vagy felmutatott úti okmány alapján a személyazonossága hitelt érdemlően megállapítható-e. Ebben az esetben az okmány ellenőrzése gyors és egyszerű, azt kell kizárni, hogy az nem lopott vagy jogellenesen használt-e. Természetesen szűrőpróbaszerűen a szabad mozgás jogával rendelkező személyek esetében is lehet adatokat lekérdezni a nemzeti és európai adatbázisokból annak érdekében, hogy a személy nem jelent-e valós vagy közvetlen és kellően komoly veszélyt a tagállam belső biztonságára, közrendjére vagy nemzetközi kapcsolataira, illetve nem veszélyes-e a közegészségügyre.

Alapszabály, hogy a külső határokat csak a kijelölt helyen, azaz a megnyitott határátkelőhelyeken és azok hivatalos nyitvatartási idejében lehet átlépni. Természetesen ez alól is lehet kivételt tenni, mégpedig a következő esetekben:

- a sétahajózással és a part menti halászattal kapcsolatban;
- a partra szálló tengerészek vonatkozásában, akik a hajókikötőben vagy a környező településeken tartózkodnak;
- egyének és csoportok esetében, különleges igény alapján, feltéve, hogy rendelkeznek a nemzeti jogszabályokban előírt engedélyekkel, és ez nem ellentétes az uniós államok közrendjével, közbiztonságával kapcsolatos érdekeikkel;
- vis maior esetén.

A külföldi a külső határon csak akkor léptethető be az Unió területére, ha teljesíti a következő feltételeket:

- a határ átlépésére jogosító érvényes úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkezik;
- érvényes vízummal rendelkezik, amennyiben szükséges. Ha azonban a harmadik országbeli állampolgár rendelkezik valamely schengeni állam által kiadott tartózkodási engedéllyel, e tartózkodási engedélyt a schengeni vízummal egyenértékűnek kell tekinteni. Nem tekinthetők egyenértékűnek a tartózkodási engedély iránti első kérelem vagy menedékjog iránti kérelem elbírálásának időtartamára kiadott ideiglenes engedélyek;
- igazolja a schengeni állam(ok)ban való tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkezik mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országába való visszatéréshez (vagy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őt biztosan beengedik, mert például ezen ország által kiadott tartózkodási engedéllyel rendelkezik), illetve képes e fedezetet jogszerűen megszerezni;
- nem áll beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a Schengeni Információs Rendszerben (SIS);

⁵² Az EU Magyarországnak is lehetőséget adott kishatárforgalmi egyezmény megkötésére. Idáig hazánk Ukrajnával írt alá kishatárforgalmi megállapodást.

- nem jelent veszélyt a schengeni államok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. Ilyen veszély állhat fenn különösen akkor, ha az adott személyre vonatkozóan valamely nemzeti adatbázisban beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adtak ki.

Az a külföldi, aki a fenti feltételek valamelyikét nem teljesíti – egyes kivételektől eltekintve –, nem léptethető be az ország – és az Unió – területére. Minden egyes pontra vonatkozóan egyébként részletes leírások találhatók, így minden tagállam határellenőrzést végző szerve tisztában van a beutazni kívánó külföldi számára meghatározott úti okmánnyal vagy egyéb okmánnyal (tartózkodási engedély, letelepedési engedély stb.), vízumokkal, a szükséges anyagi fedezet mértékével. Ez utóbbi esetében nemcsak azt kell néznie egy tisztviselőnek, hogy a személy a beutazás helye szerinti tagállamban előírtaknak megfelelő összeggel rendelkezik-e, hanem azon felül a továbbutazáshoz, a célországban való tartózkodáshoz előírt összeggel is bírnia kell. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy bár Magyarországra hivatalosan elegendő a beutazásonkénti 1000 forint, a határőrnek azt is ellenőriznie kell, hogy amennyiben az utas például Franciaországba utazik tovább, akkor – ha ott nincs szálláshelye – legalább naponta 56,20 euróval, szállásfoglalás esetén pedig 28,10 euróval kell rendelkeznie.

Az úti okmány mellett megkövetelhető, a beutazási feltételek teljesítését igazoló okmányok többféle lehetnek. Ez függ attól, hogy a külföldi üzleti úton van, tanulmányi vagy más képzési célú utat vesz igénybe, turisztikai vagy magáncélú utazásra jön, de kérhető a visszatéréssel kapcsolatos igazoló dokumentum is, mint például a menettérítési vasúti vagy repülőjegy.

Alapvető, hogy minden külföldit ellenőriznek a Schengeni Információs Rendszerben. Ez nem más, mint a schengeni térség államai közötti számítógépes nyilvántartási rendszer, amely személyekre és tárgyakra vonatkozó körözési, illetve személyekre vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalmi figyelmeztető jelzéseket tartalmaz. A rendszer a schengeni államok adatszolgáltatásából jött létre, a tagállamok közötti adatcserét teszi lehetővé, ami azt jelenti, hogy egy Magyarországon elrendelt beutazási tilalom vagy körözés más tagállamokban is megismerhető legyen.

Az összes schengeni tagállam területén érvényes egységes schengeni vízumok a következők:

- *Repülőtéri tranzitvízum:* bizonyos harmadik országok állampolgárai által kérelmezhető vízum a schengeni államok repülőtereinél nemzetközi tranzitterületén való áthaladás céljából.
- *Átutazóvízum:* feljogosítja a valamely harmadik országból egy másik harmadik országba utazó birtokosát arra, hogy a schengeni államok területén egyszer, kétszer, illetve kivételes esetben többször is átutazzon. Az átutazás időtartama egyik esetben sem haladhatja meg az öt napot (például: Törökországból Albániába történő utazás Görögországon keresztül).
- *Rövid idejű tartózkodásra jogosító vízum:* birtokosát legfeljebb három hónap időtartamú tartózkodásra jogosítja fel a schengeni államok területén. A tartózkodás időtartama az első beutazástól számított fél éven belül nem haladhatja meg a három hónapot.
- *Nemzeti vízum:* valamely schengeni állam által hosszú idejű tartózkodás (tanulás, munka stb.) céljából a nemzeti jogszabályok szerinti eljárásokkal összhangban kiadott vízum. E vízum területi érvényessége a kiadó állam területére korlátozott, ugyanakkor feljogosítja birtokosát arra, hogy a többi schengeni állam területén átutazzon abból a célból, hogy a vízumot kiadó állam területét első alkalommal elérje, és oda belépjen, feltéve, hogy érvényes úti okmánnyal rendelkezik, és nem szerepel azon ország beléptetést megtagadó figyelmeztető jelzéseket tartalmazó nemzeti listáján, amelynek területén át kíván utazni.
- *Rövid idejű tartózkodásra jogosító vízumként is érvényes nemzeti vízum:* valamely schengeni állam által (hosszú idejű tartózkodásra) kiadott nemzeti vízum, amely ugyanakkor – eredeti érvényességi idejétől számítva legfeljebb három hónapig – a többi schengeni államban való beutazásra is feljogosít. E vízumot a rövid idejű tartózkodásra jogosító egységes vízumok kiadására vonatkozó közös feltételekkel és kritériumokkal összhangban adják ki. Példa: a Franciaország által kiadott ilyen vízum nemcsak a Franciaország területén való tartózkodásra jogosít fel a vízum teljes érvényességi ideje alatt, hanem lehetővé teszi az összes többi schengeni államban való beutazást is a vízumbélyegen megjelölt érvényességi időtől számított legfeljebb három hónapig.
- *Csoportos vízum:* átutazóvízum vagy legfeljebb harmincnapos, rövid idejű tartózkodásra korlátozott vízum, amely külföldiek az utazásról történő elhatározást megelőzően alakult csoportjának kiadott csoportos útlevélbe illeszthető – kivéve, ha a nemzeti jogszabályok másként rendelkeznek –, feltéve, hogy a csoport tagjai csoportosan utaznak be a felségterületre, tartózkodnak ott és hagyják azt el. Az ilyen típusú vízum 5–50 főből álló csoportoknak adható ki. A csoportért felelős személynek rendelkeznie kell egyéni útlevéllel, és szükség esetén egyéni vízummal is.

- *Korlátozott területi érvényességű vízum:* rövid idejű tartózkodásra jogosító vízum, amely birtokosát csak a kibocsátó schengeni állam vagy több schengeni állam területén való tartózkodásra vagy átutazásra jogosítja fel. Ez esetben a területi érvényesség (egy vagy több schengeni állam) magán a vízumbélyegen van megjelölve. Ilyen vízum kiadására csak kivételesen kerül sor. A határőröknek az ilyen vízumok kiadásáról minden esetben 72 órán belül tájékoztatniuk kell központi hatóságukat, megadva azon személy adatait, aki részére a vízumot kiadták, valamint a vízumkiadás okait (ezt a vízumtípust alapvetően a kalinyingrádi enklávéból az anyaországba utazó orosz állampolgárok részére rendszeresítették).

A vízumok a konzulátusokon vagy a nagykövetségeken adhatók ki. Ettől eltérni, azaz a határon a beutazáskor kiadni a vízumot csak igen kivételes esetekben, szigorú feltételek egyidejű teljesítése mellett lehetséges.

Vízum akkor adható ki a határon, ha a harmadik országbeli állampolgár:

- határátlépésre jogosító érvényes okmánnyal rendelkezik;
- az utazás célját igazolni tudja, és elegendő anyagi fedezettel bír;
- nem áll a schengeni információs rendszerben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és nem jelent veszélyt a schengeni államok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira;
- bizonyítani tudja, hogy időbeli korlátok miatt nem volt lehetősége előzetesen vízumot kérelmezni;
- olyan okmányokat nyújt be, amelyek igazolják a beutazás előre nem látható és kényszerítő okait.

Ezenkívül a határőrnek meg kell vizsgálnia, hogy az adott személynek a származási országba vagy valamely harmadik országba való visszatérése biztosított-e. Az érintett harmadik országbeli állampolgárnak kell továbbá bizonyítania, hogy miért nem tudott konzulátuson vízumot kérelmezni, és hogy ezért a vízumot a határon kell kiadni.

A határon a következő vízumok adhatók ki: a rövid idejű tartózkodásra jogosító vízum, az átutazóvízum és a korlátozott területi érvényességű vízum.

A vízum minden esetben csak *egyetlen beutazásra* lehet érvényes. A rövid idejű tartózkodásra jogosító vízum érvényessége nem haladhatja meg a 15 napot, az átutazóvízum érvényessége pedig az 5 napot.

III. Európai polgárként a határokon át

A magyar utazóknak – a szabad mozgás jogával élve – a külső határokon semmilyen változásra nem kell felkészülniük. Hazánkban a határellenőrzés már az uniós csatlakozástól kezdve megfelel a szigorú schengeni követelményeknek. A külső határokon – Horvátország, Szerbia és Ukrajna felé – mindössze az úti okmányt és a személyazonosságot ellenőrzi a határőr. Románia tekintetében előreláthatólag 2012-ig fennmarad a külső határellenőrzési rendszer. Ennek megfelelően itt a jelenleg is alkalmazott, könnyített ellenőrzési technológiával találkozunk: az állampolgároknak a határellenőrzés során mindössze egyszer kell megállniuk, ahol a magyar és a román szervek közösen ellenőrzik az okmányokat.⁵³

Alapvető szabály, hogy a schengeni térség belső határait bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. Ez azt jelenti, hogy alapesetben ugyanúgy lépi át a francia-belga határt az ukrán vagy a bangladesi állampolgár, mint a magyar vagy a német állampolgár. Az utazás szabadsága érdekében a tagállamok megszüntetik a belső határokon a közúti határátkelőhelyeken zajló folyamatos forgalom valamennyi akadályát, különösen azokat, amelyek nem kizárólagosan közlekedésbiztonsági szempontok miatt hivatottak sebességkorlátozásra. Ennek megfelelően le kell bontani a különféle sorompókat, útlevélkezelő fülkéket, a sávok feletti, az útszakasz beláthatóságát korlátozó előtetőt vagy az út folyamatos összeköttetését gátló épületrészeket, különböző betonkorlátokat stb.

A belső határokon az ellenőrzés megszüntetésével és a forgalmi akadályok lebontásával egyidejűleg szabadon utazhat mindenki, függetlenül attól, hogy külföldi vagy közösségi tagállami állampolgár. Ugyanis főszabály, hogy a belső határok (Magyarország esetében a szlovén-magyar, az osztrák-magyar és a szlovák-magyar határszakasz) bárhol, bármely időben ellenőrzés nélkül átléphetők. Ugyancsak ez vonatkozik azokra a külföldiekre is, akik a schengeni térség valamely külső határát már átlépték. Mivel a bel-

⁵³ Sallai János: A bel- és igazságügyi együttműködés általános jogi tudnivalói. Hans Seidel Alapítvány, „Pro Renovanda Cultura Hungariae” Alapítvány.

só határok mentén tilos a határellenőrzés bármilyen formája, alapesetben nem kell attól tartanunk, hogy a volt határátkelőhely területéhez érve torlódás fogad bennünket. A forgalom ugyanolyan lesz, mintha, mondjuk, Miskolcra Nyíregyházára utaznánk.

Fontos szabály azonban, hogy ugyan nem kell tartanunk ellenőrzéstől, de valamilyen okmánnyal igazolni kell majd magunkat akár külföldön, akár belföldön. Ez jelenleg is így van, és ezen a schengeni szabályok sem változtatnak: a magyar vagy a szlovák rendőrség az államhatár mentén valamelyik parkolóba leterelheti a forgalmat, és szűrőpróbaszerűen átvizsgálhatja az utasokat, ellenőrizheti okmányait, gépjárműveiket. Ennek két oka lehet. Egyrészt a nemzeti hatóságok közbiztonsági, közrendvédelmi célú ellenőrzését továbbra sem tiltják a közösségi szabályok (közlekedési akció a jövőben is bárhol, bármikor szervezhető), másrészt pedig a nyitott határok magukkal hoznak egy sor olyan veszélyt, amelyek csak gondosan előkészített szűrő-kutató tevékenységgel védhetők ki.

IV. Határforgalom-ellenőrzés közúti, vasúti, vízi határátkelőhelyeken, repülőtereken

A közösségi szabályok szigorúan, minden egyes határátkelőhely típusára vonatkozóan rögzítik az egyes végrehajtási szabályokat. A hazai rendszert ehhez igazították hozzá, a végső igazítások a tanulmány írásakor még folynak a sármelléki és a Ferihegyi nemzetközi repülőtéren.

A *közúti határátkelőhelyeken* folyamatosan biztosítani kell a személyforgalom hatékony ellenőrzését, valamint a közúti forgalom balesetmentes és folyamatos lebonyolítását. Amennyiben lehetséges, a külön ellenőrző sávokra vonatkozó általános szabályokkal összhangban, külön sávokat kell működtetni a szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személyek és más harmadik országbeli állampolgárok számára. Ennek érdekében közösségi szabály vonatkozik a forgalmi sávok fölött elhelyezett táblákra, azaz arra, hogy miként kell kinéznie, milyen színűnek kell lennie. Külön piktogramok jelölik a személygépkocsik, a teherautók és a buszok, valamint az egyéb (gyalogos, kerékpáros) közlekedési sávokat. Mindegyik táblából létezik kizárólag az EU, az EGT és Svájc polgárai által igénybe vehető, és külön a többi állampolgár számára fenntartott forma. Előbbiek esetében az Uniót jelképező 12 csillag közepén az „EU-EEA-CH” felirat, míg utóbbiak esetében az „ALL PASSPORTS” felirat (csillagok nélkül) látható. Azokon a táblákon, ahol megjelölik az igénybe vehető járművet is, ott a tábla kettéosztott: az egyik felén a felirat, míg a másik felén a jármű képe és az arra vonatkozó szöveg látható.

A szabad mozgás jogával rendelkezők alapvetően a részükre fenntartott sávokat vehetik igénybe, azonban jelentős várakozás esetén átállhatnak a másik sávba is. A külföldiek azonban kizárólag az „ALL PASSPORTS” táblával jelzett sávokat használhatják. Amennyiben egy gépjárműben az egyik utas külföldi, akkor az autó – függetlenül attól, hogy a többi utas, illetve a gépjármű vezetője a szabad mozgás jogával rendelkező személy – csak a külföldiek részére fenntartott sávban jelentkezhet belépésre.

Az ellenőrzés során a gépjárművel utazók a járműben maradhatnak, azonban, ha a körülmények ezt indokolják, az utasokat fel lehet szólítani a kiszállásra.

Külön szabályok vonatkoznak a *kishatárforgalmi rendszerben* utazók számára. A tagállamok a szomszédos harmadik országokkal kétoldalú megállapodásokat köthetnek, hogy a határ menti lakosok számára megkönnyítsék a beutazás és a tartózkodás szigorú követelményeit. E rendszer alapvetően azokra a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozik, akik valamilyen tagállammal szomszédos harmadik ország határterületén laknak, és főszabály szerint legalább egy éve élnek ezen a területen, továbbá a határ nagyon gyakori átlépésére alapos okuk van (családi kapcsolat, gazdasági, szociális vagy kulturális ok). A határterület főszabály szerint az államhatártól számított 30 km-es mélység, azonban ez kitolódik maximum 50 km-re, ha egy adott település illetékességi területének egy része beletartozik a 30 km-es körbe. Ez esetben a település teljes közigazgatási területére érvényes a határterület kishatárforgalmi szempontú megközelítése. E rendszer keretében a határ menti lakosok határátlépését csak abból a célból engedélyezik, hogy azok valamilyen tagállam határterületén legfeljebb három hónapig megszakítás nélkül tartózkodjanak.

A kétoldalú megállapodások rendelkezhetnek továbbá arról is, hogy:

- külön határátkelőhelyeket nyitnak meg kizárólag a határ menti lakosok részére;
- a határátkelőhelyeken külön sávokat jelölnek ki kizárólag a határ menti lakosok részére;
- a helyi körülmények által indokolt, kivételes esetekben engedélyezik azt, hogy a határ menti lakosok meghatározott időpontokban a határátkelőhelyeken kívül is átléphessék a határt. Ez vonatkozik például arra az esetre, ha egy mezőgazdasági termelőnek gyakran át kell lépnie a határt, hogy a földjén dolgozhasson, vagy ha a határ egy városon halad át. Ilyenkor e személyek kishatárforgalmi engedélyében kell meghatározni, hol léphetik át a határt.

Külön határátkelőhely megnyitása esetén azonban figyelembe kell venni, hogy minden előnyt, amit egy külföldinek biztosítanak, azt a szabad mozgás jogával rendelkező személyeknek is biztosítani kell. Ez azt jelenti, ha engedjük a magyar-ukrán kishatárforgalmi engedéllyel rendelkezőket átlépni olyan helyen, ahol nem volt korábban határátkelőhely, akkor itt meg kell engedni, hogy például egy német állampolgár is átléphessen, függetlenül attól, hogy nem tartozik a kishatárforgalmi megállapodás hatálya alá.⁵⁴

A kishatárforgalmi megállapodás keretében utazó személyek a határátlépés során az általánostól eltérő ellenőrzésben is részesülnek, azaz:

- Nem kell vízummal rendelkezniük, hiszen azt helyettesíti a kishatárforgalmi engedély. Ehhez természetesen a kétoldalú egyezményben elő lehet írni, hogy a kishatárforgalmi engedély csak érvényes úti okmánnyal (pontosabban útlevéllel) együtt érvényes.
- Amennyiben a kishatárforgalmi engedély érvényességéről és valóságáról meggyőződött a határőr, úgy más olyan ellenőrzést nem kell végrehajtani, amely az utazás céljával vagy az anyagi fedezet meglétével kapcsolatos. Az érvényes kishatárforgalmi engedély egyben bizonyítja a tulajdonos határ menti lakos mivoltát is, hiszen ennek kiállítási feltétele, hogy kérvényezés során ezt hiteelt érdemlően bizonyítja az igénylő.
- Sem a kishatárforgalmi engedélyt, sem az azzal együtt bemutatandó útlevelet nem kell lebélyegezni be- és kilépésnél. Minden külföldit be- és kilépéskor bélyegezni kell alapesetben, ez alól csak néhány kivétel létezik, az egyik ilyen a kishatárforgalmi engedéllyel rendelkezők helyzete.

A *vasúti határátkelőhelyeken* is érvényesíteni kell a külső határok átlépésére vonatkozó szigorú szabályokat.

Az ellenőrzés vagy valamelyik schengeni állam területén található első érkezési vagy utolsó indulási vasútállomáson, a peronon, vagy a vonaton menet közben végezhető el. Ez utóbbinak a feltétele, hogy az adott vasúttársaság megfelelő infrastruktúrával rendelkezzen, illetve biztosított legyen, hogy a vonat a teljes ellenőrzés ideje alatt nem áll meg, új utasokat nem vesz fel, és arról nem tudnak az utasok – ellenőrzés nélkül – leszállni. A vasúti határforgalom-ellenőrzés magában foglalja a következők ellenőrzését: a vonat személyzete; külföldre utazó utasok; külföldről érkező azon utasok, akiket korábban nem ellenőriztek; valamint magának a szerelvénynek a külső-belső kutatását.

Harmadik országból érkező gyorsvonatok utasainak a határon történő ellenőrzése több helyen is végrehajtható, attól függően, hogy az ellenőrzés technológiailag hol kivitelezhető egyszerűen, ugyanakkor biztonságosan. Ennek megfelelően ez történhet:

- azokon a harmadik országbeli állomásokon, ahol az utasok felszállnak (az utolsó megállóhely külföldön, mielőtt a vonat átlépi az államhatárt);
- azokon – a schengeni államok területén fekvő – állomásokon, ahol az utasok leszállnak (az első állomáson, amikor a vonat külföldről érkezik és megáll, miután már átlépte az államhatárt);
- a vonaton, a schengeni államok területén fekvő állomások között, menet közben végzik el, feltéve, hogy az utasok az előző állomáson/állomásokon nem hagyják el a vonatot (miután a vonat átlépte az államhatárt, és nem áll meg addig, amíg az ellenőrzést be nem fejezték).

Amennyiben a harmadik országból érkező, a tagállamok területén több helyen megálló vonatokon a vasúti fuvarozó az útvonal hátralévő részén kizárólag a schengeni államok területén történő utazás céljából szállít utasokat, az ilyen utasok beléptetési ellenőrzését a vonaton menet közben vagy az érkezési állomáson kell elvégezni, kivéve, ha ellenőrzésüket már elvégezték azon az állomáson, ahol az utasok felszálltak. Ilyen esetben azokat az utasokat, akik a vonatot kizárólag az útvonal hátralévő, a schengeni államok területén történő utazásra kívánják igénybe venni, a vonat indulása előtt egyértelműen tájékoztatni kell, hogy őket menet közben vagy az érkezési állomáson beléptetési ellenőrzésnek vetik alá. Ellenkező irányú utazáskor a vonaton tartózkodó utasok kiléptetési ellenőrzését hasonló szabályok szerint kell elvégezni.

A határőr a megbúvársra alkalmas rejtekhelyeket átvizsgálhatja annak megállapítására, hogy azokban nem találhatók-e határforgalom-ellenőrzés alá tartozó személyek vagy tárgyak. A határőrök a vonatot mindig alaposan átkutatják, ha robbanóanyagok vagy kábítószeresek rejtegetésének gyanúja merül fel.⁵⁵

⁵⁴ Grónás József–Sallai János: A kishatárforgalom története és jövője az EU-ban. http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2005/2/2005_2_11.html.

⁵⁵ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU-csatlakozás hatása a magyar határőrizetre. [doktori (PhD) értekezés]. Budapest, ZMNE 2003.

A nemzetközi repülőtereken ki kell alakítani a megfelelő infrastruktúrát a schengeni területen belüli járatok és a schengeni területen kívüli járatok elválasztására, valamint annak megakadályozására, hogy a személyek és/vagy okmányok e két terület között jogosulatlanul mozogjanak, azaz ne lehessen tárgyakat, okmányokat átcsempészni az egyik folyosóról a másikra. Ennek megfelelően teljesen el kell szeparálni egymástól a schengeni belső és a schengeni külső járatokhoz vezető útvonalakat. Ennek egyik módja a fallal történő elválasztás, de ebben az esetben is biztosítani kell, hogy a fal a mennyezetig érjen, vagy a folyosó teteje le legyen zárva egy ráccsal.

Schengeni belső járat minden olyan járat, amely schengeni területen száll fel, és schengeni területen száll le, például a Párizs–Brüsszel-járat. Schengeni külső járat pedig az, ahol az egyik állomás harmadik ország területén van, például a Peking–Bécs-járat.

A határforgalom-ellenőrzést rendszerint a repülőtéren belüli, engedélyezett határátkelőhelyen végzik el. A belső biztonsággal vagy az illegális bevándorlással kapcsolatos kockázat esetén azonban a határforgalom-ellenőrzés a repülőgépen vagy a beszállókapunál is elvégezhető. A tranzitterületre belépő személyeket ellenőrizni kell; a tranzitterületen általában nem végeznek ellenőrzést, kivéve, ha az illegális bevándorlással vagy a belső biztonsággal kapcsolatos kockázatok értékelése indokolja.

A harmadik országból érkező járat utasait, akik belső légi járaton utaznak tovább, a harmadik államból érkező járat érkezési repülőterén kell – beléptető – ellenőrzésnek alávetni. Belső légi járat utasait, akik harmadik államba induló járaton utaznak tovább (átutazó utasok), az utóbbi járat indulási repülőterén kiléptetési ellenőrzésnek kell alávetni. Például a Pekingből Bécsbe érkező és a Bécs–München csatlakozással rendelkező légi járat esetében a beléptetési ellenőrzést Bécsben, míg a Münchenből Bécsbe érkező és Pekingbe csatlakozással rendelkező légi járat esetében a kiléptetési ellenőrzést Bécsben végzik el.

A harmadik országokból érkező vagy oda induló olyan légi járatok esetében, amelyek átszálló utasokat nem szállítanak, és a schengeni államok repülőterein több alkalommal is leszállnak, miközben az utasok nem váltanak gépet, az alábbiak szerint kell eljárni.

A harmadik országból érkező vagy oda induló járatok utasait, akik a schengeni államok területén megelőzőleg vagy utólag nem szállnak át, az érkezési repülőtéren beléptetési ellenőrzésnek, az indulási repülőtéren pedig kiléptetési ellenőrzésnek kell alávetni. Például a Kijevből Párizsba érkező légi járat esetén a beléptetési ellenőrzést Párizsban, a Párizsból Kijevbe induló járat esetén a kiléptetési ellenőrzést szintén Párizsban végzik el.

Az olyan, harmadik államból érkező vagy oda induló légi járatok utasait, amelyek a schengeni államok területén több leszállást hajtanak végre, miközben az utasok nem váltanak gépet (átszálló utasok), és feltéve, hogy kizárólag a schengeni államok területén belüli utazásra a járatot az utasok nem vehetik igénybe, az érkezési repülőtéren beléptetési ellenőrzésnek, az indulási repülőtéren kiléptetési ellenőrzésnek kell alávetni. Például a Moszkva–Budapest–Bécs–Párizs-vonalon közlekedő légi járat esetében, amely Budapesten és Bécsben csak azért száll le, hogy róla utasok szálljanak le (az út hátralévő részére nem lehet felszállni), a Budapesten, Bécsben és Párizsban leszálló utasokat e városok repülőterein beléptetési ellenőrzés alá vonják. Ugyanez fordítva, ha a Párizs–Bécs–Budapest–Moszkva-járat Bécsben és Budapesten csak azért száll le, hogy arra utasok szálljanak fel (az út hátralévő részére nem lehet leszállni), a Párizsban, Bécsben és Budapesten felszálló utasokat kiléptetési ellenőrzés alá vonják.

Amennyiben egy légitársaság a harmadik államból érkező, a schengeni államok területén több leszállást végrehajtó járatok esetén az út hátralévő részére kizárólag a schengeni államok területén történő utazásra utasokat vehet fel, úgy az utasokat az indulási repülőtéren kiléptetési, az érkezési repülőtéren beléptetési ellenőrzésnek kell alávetni. Az előbb említettek szerint kell elvégezni azon utasok ellenőrzését, akik e közbülső leszállások alkalmával már a repülőgép fedélzetén tartózkodnak, és nem a schengeni államok területén szálltak fel. A fordított eljárás alkalmazandó azokra a légi járatokra, ahol a célország egy harmadik állam. Például a New York–Párizs–Frankfurt–Róma-útvonalon közlekedő légi járat esetében – amely a párizsi és a frankfurti leszállásnál lehetővé teszi utasok felszállását – a Párizsban, a Frankfurtban (ide értve a Párizsban felszálló utasokat is) és a Rómában (ide értve a Párizsban és a Frankfurtban felszálló utasokat is) leszálló utasokat beléptetési ellenőrzésnek vetik alá. A Hamburg–Brüsszel–Párizs–Kairó-útvonalon közlekedő légi járat esetében – amely a brüsszeli és a párizsi leszállásnál lehetővé teszi utasok leszállását – Hamburgban, Brüsszelben és Párizsban kiléptetési ellenőrzést végeznek.

Amennyiben egy légi jármű határátkelőhelynek nem minősülő leszállóhelyen kénytelen leszállni, úgy útját csak akkor folytathatja, ha a határellenőrzési feladatokat végrehajtó szerv és – amennyiben szükséges – a vámservek engedélyét megkapta.

Azt is biztosítani kell, hogy a személyeket azokon a repülőtereken is az általános szabályoknak megfelelően ellenőrizték, amelyek a vonatkozó nemzeti jog szerint nincsenek nemzetközi kereskedelmi vámúttá nyilvánítva (*kisrepülőterek*), de amelyeken harmadik országból érkező vagy oda induló járatok tervezett útvonala keresztülhaladhat. A kisrepülőtereken nem szükséges megtenni a belső légi járatok és a nemzetközi járatok utasforgalmának fizikai szétválasztását biztosító megfelelő intézkedéseket. Továbbá, ha a forgalom nagysága nem igényli, a kisrepülőtéren nem kell folyamatosan határőröknek tartózkodniuk, ha a szükséges személyzet megfelelő időben biztosítható.

A *magánrepülőgépek* tekintetében valamely harmadik államból érkező magánrepülőgép kapitányának a felszállás előtt el kell juttatnia a rendeltetési tagállam vagy adott esetben az első beutazási tagállam határorségének egy általános nyilatkozatot, amely többek között tartalmazza a repülési tervet és az utasok személyazonosságára vonatkozó információkat. Amennyiben egy harmadik államból érkező és valamely schengeni államba tartó magánrepülőgép közbülső leszállást hajt végre más schengeni államok területén, a beutazási schengeni állam illetékes hatóságainak határforgalom-ellenőrzést kell végezniük, és az általános nyilatkozatot le kell bélyegezni a beléptető bélyegzővel. Amennyiben kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy egy járat harmadik állam területén való leszállás nélkül kizárólag a schengeni államok területéről érkezik-e vagy oda tart-e, az illetékes hatóságoknak személyellenőrzést kell végrehajtaniuk a repülőtereken és a kisrepülőtereken az általános szabályoknak megfelelően. A vitorlázó repülőgépek, a szuperkönnyű repülőgépek, a helikopterek, a kizárólag rövid távolság megtételére képes kisrepülőgépek és léghajók be- és kilépésére vonatkozó szabályokat a nemzeti jog, valamint – megfelelő esetben – kétoldalú megállapodás állapítja meg.

A vízi határellenőrzésre vonatkozó közösségi szabályozás alkalmazása – tekintettel arra, hogy hazánknak minimális nemzetközi vízi útja van – meglehetősen korlátozott. A schengeni követelményeket szem előtt tartva, az ellenőrzésre mindig a külső határon kerül sor. A Duna esetében ez Mohácsot jelenti, mint határkikötő állomást. Minden belépő és kilépő vízi jármű köteles kikötni Mohácson, és a teljes személyzet, illetve minden utas ellenőrzése itt történik meg⁵⁶.

V. Határrendészeti ellenőrzés az ország mélységében

A belső határon történő határellenőrzés megszüntetésével a következő fő veszélyforrásokkal számolhatunk:⁵⁷

- Megszűnik a személyforgalom és a járműforgalom mintegy kétharmadának ellenőrzése. A határforgalomban – a beutazási feltételek hiánya miatt – jelenleg az utasok negyedét irányítják vissza. A belső határszakaszon fedik fel a jogellenes cselekmények több mint egyharmadát.
- A szilárd külső határőrizet a legális beutazás feltételeinek való megfelelésre ösztönzi a migránsokat és az embercsempészeket.⁵⁸ A célszemélyeket hamis okmányokkal Magyarországon látják el, akik így utaznak tovább majd az ellenőrzés nélkülivé váló belső határon. Számolni kell a nemzeti vízum, valamint a kishatárforgalom migrációs hatásaival is.
- Az Európai Unió országaiba jelenleg négy, markánsan elkülöníthető migrációs csatornán folyik az illegális bevándorlás, amelyekből a Kárpát-medencén áthaladó kettő jelentős mértékben befolyásolhatja hazánk biztonságát. A határforgalom ellenőrzés megszűnésével várhatóan tovább erősödik a keletről és a Balkán felől a nyugat-európai országokba irányuló illegális migráció (4. ábra).
- A belső határon az illegális migránsok 80 százaléka embercsempészek segítségével – jellemzően határátkelőhelyeken –, hamis úti okmányok vagy tartózkodási engedélyek felhasználásával, illetve járművekben megbújva kíséri meg az illegális határátlépést. A közokirat-hamisítások kétharmadát a belső határon fedik fel. A zöldhatáron követik el a tiltott határátlépés és kíséréte sza-

⁵⁶ Verhóczy János–Stóberl Sándor: Határutak és határvizek. Budapest, Rendőrtiszt Főiskola, 2001. (Rendvédelmi füzetek, 2001/21.)

⁵⁷ Vas Gizella: A határellenőrzés és az illegális migráció elleni fellépés az Európai Unióban – Belügyi Szemle 2000/3. 74–86. old.

⁵⁸ Tóthné dr. Demus Mária: Kézikönyv az emberkereskedelemlről III. kötet: Rendvédelmi szervek (társszerzőként) I. fejezet 1.1. pont; II.–III. IV. fejezet: Kiadó: 2004. IOM (Nemzetközi Migrációs Szervezet Budapesti Képviselete, ISBN-92-9068-203-5)

bálysértések közel 70 százalékát. Nagyobb migrációs nyomás nehezedik az illegális migrációt ellenőrző mélységi hálóra és a belső határ térségére. A belső határon (jellemzően Ausztria irányából) tovább növekedhet azon harmadik országok állampolgárainak száma, akik az Unió országaiban megszegtek a tartózkodási, illetve a munkavállalási szabályokat, vagy más jogsértő cselekményeket követtek el, és az adott országból kiutasították őket.

- Számolni kell azzal, hogy az Unió más országának bűnözői a határelőőrzés megszűnésével részben Magyarországra helyezik át tevékenységüket. Szabadabban áramlik majd a kábítószer, a fegyver, a lőszer, a robbanó- és sugárzó anyag.
- A határrendi események (tűzátterjedés, határjelrongálás, áttévedés stb.) negyede is a belső határon következik be. A környezetkárosító veszélyforrások növekedése (pl.: illegális vadászat, szemét- és veszélyes hulladékok lerakása stb.) is fokozódhat.

Ezeknek a veszélyforrásoknak a felszínre kerülése érdekében alakították ki a schengeni tagállamok a már jól működő kiegyenlítő (vagy kompenzációs) intézkedések rendszerét. A Magyar Köztársaságnak – mint jelentős külső szárazföldi határokkal rendelkező tagállamnak – a csatlakozás előtt kötelessége volt kiegyenlítő intézkedéseket bevezetni.⁵⁹



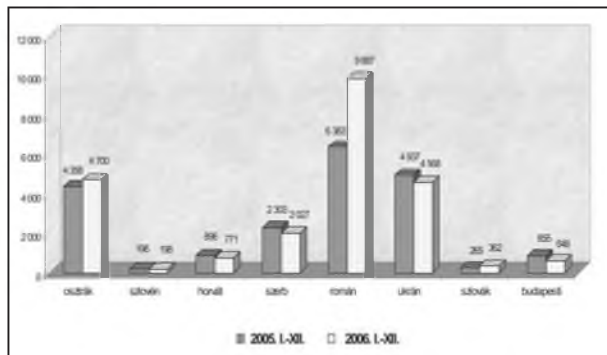
4. ábra. A hazánkat érintő illegális migráció irányai

Már 2001-ben megfogalmazódott egy komplex mélységi mobil ellenőrzés kialakításának igénye. E feladatok végrehajtására a határőrség 2001 végén központi, 2002 elején pedig területi szinten szervezete korszerűsítésével, a végrehajtó állomány létszámfejlesztésével létrehozta a komplex rendészeti tevékenységek ellátására alkalmas mélységi mobil egységeit, a bevetési szerveket, amelyek egyik fő feladata az ellenőrző tevékenység összehangolása volt. Az előtte álló elvárásoknak a határőrség leghatékonyabban egy migrációs háló létrehozásával és működtetésével tudott megfelelni. A határőrség a kiegyenlítő intézkedések egyik alapvető formájának tekintette a biztonsági intézkedésekért felelős rendészeti és munkaügyi szervek tevékenységének komplex összehangolását és az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer kiépítését, működtetését, melyet az érintett szakminisztériumok vezetői 2002-ben utasítás formájában rögzítettek.

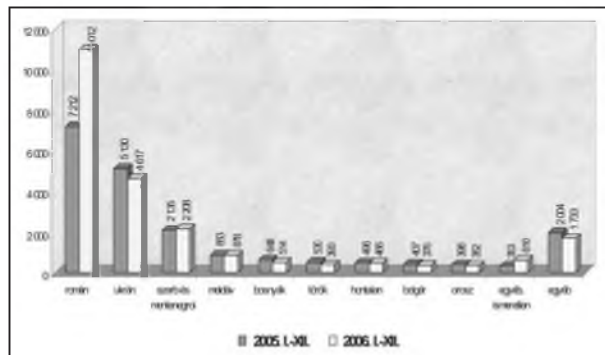
A migrációs szűrőháló a jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedését, a közrend és a közbiztonság javítását szolgálja. A komplex mélységi ellenőrző rendszer keretében működtetett migrációs háló öt országos hatáskörű szerv részére képez kiemelt feladatot. Ezek – a határőrségen kívül – a rendőrség, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala, a vám- és pénzügyőrség, továbbá az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség erre kijelölt szervezetei, amelyek önállóan vagy közösen az ország egész területén hajtanak végre ellenőrzéseket.⁶⁰

⁵⁹ Michael Werner: Értékelő jelentés a határforgalom-ellenőrzésről és a határőrizetről Magyarország jövőbeni európai uniós külső határain – HU 97/IB/JH01 Strengthening of Border Management, Furth im Wald 2000.

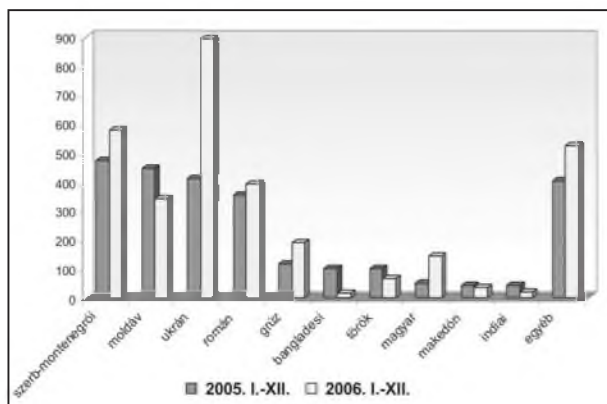
⁶⁰ Hardi Tamás: Az államhatár. Budapest, Kiadja: Rendőrtiszti Főiskola, 2003. Rendvédelmi füzetek, 2003/7.



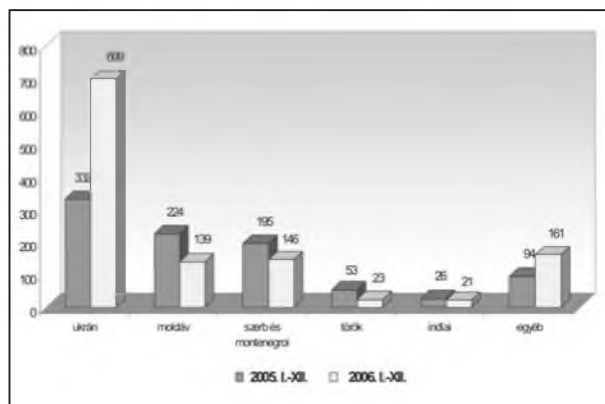
5. ábra. A visszairányítások alakulása az elmúlt években, viszonylatonként



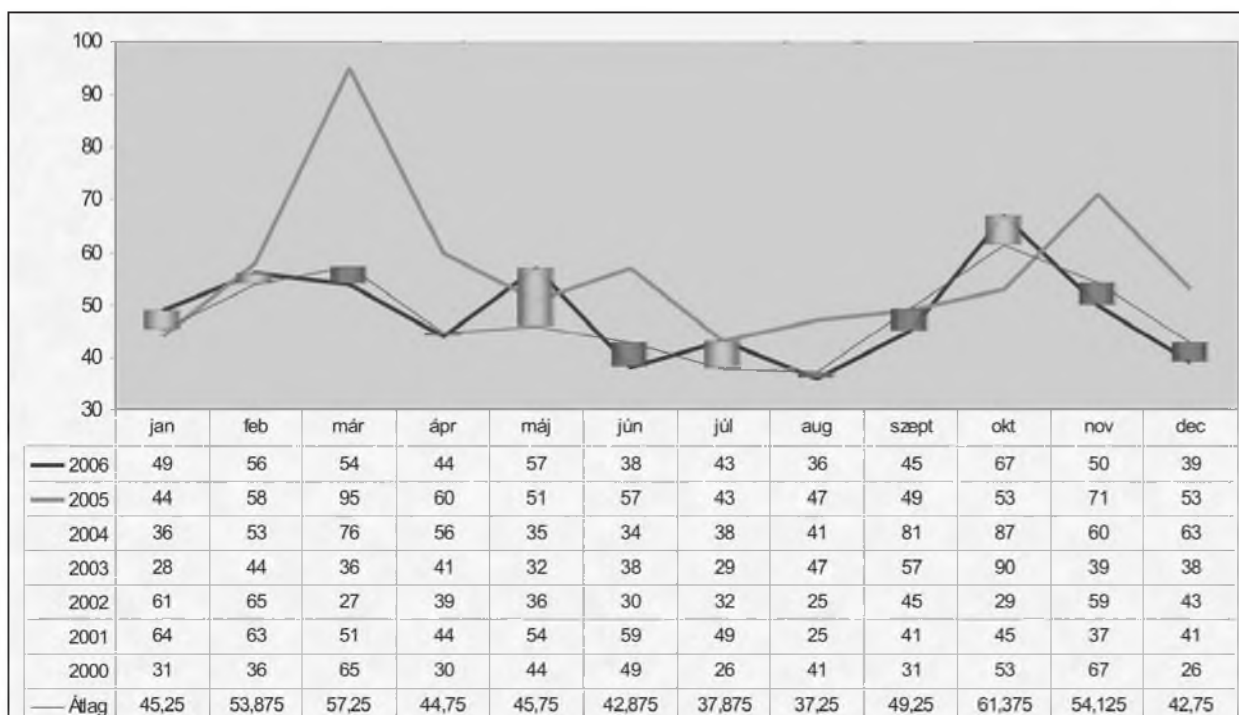
6. ábra. A visszairányítottak főbb állampolgársági kategóriái, 2005-2006



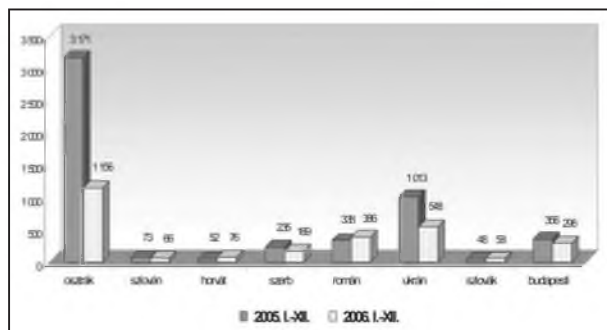
7. ábra. A tiltott határátlépést és kísérletét elkövetők állampolgársági kategóriái, 2005-2006



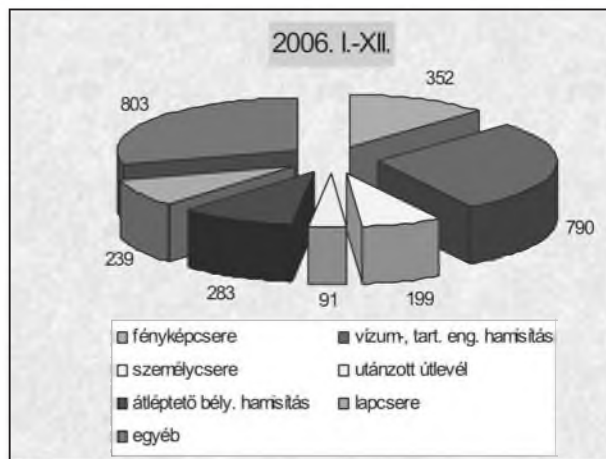
8. ábra. Az embercsempészes határviszonylatonkénti megoszlása, 2005-2006



9. ábra. Az embercsempészes tendenciamutatói, 2000-2006



10. ábra. Az úti okmányok tekintetében elkövetett közokirat-hamisítások tendenciájának alakulása, 2000-2006 között



11. ábra. Az úti okmányok tekintetében elkövetett közokirat-hamisítások elkövetési módszerei, 2006

VI. Okmányok, autók adatai és a SIS

A schengeni tagállamok egyik vívmánya az egységes körözési rendszer, a Schengeni Információs Rendszer (SIS) kialakítása és működtetése. Ez az adatbázis felfogható egyfajta kiegyenlítő intézkedésként is.⁶¹

A személyekre vonatkozóan a SIS-ben jelzéseket helyeznek el:

- arról, akivel szemben átadás céljából európai elfogatóparancsot vagy kiadatás céljából nemzetközi elfogatóparancsot bocsátottak ki;
- arról, akit a rendőrségről szóló törvény szerinti eltűnt személynek kell tekinteni, és emiatt körözését rendelték el;
- arról, akit a büntetőeljárásban terheltként vagy tanúként kívánnak idézni, de lakó- vagy tartózkodási helye ismeretlen, és emiatt körözését rendelték el;
- arról, aki szabadságvesztés büntetésének letöltését, vagy a vele szemben elrendelt kényszergyógykezelés végrehajtását nem kezdte meg, és emiatt körözését rendelték el, de az európai elfogatóparancs vagy a nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának törvényi feltételei nem állnak fenn;
- arról a harmadik állam polgáráról, aki beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt áll, kivéve, ha a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelésére a kiszabott, de meg nem fizetett helyszíni bírság vagy szabálysértési bírság végrehajtásának eredménytelensége miatt került sor;
- arról a személyről vagy gépjárműről, akivel avagy amellyel kapcsolatban az eljárás jellegének leplezésével (puhatolás) vagy a kilétét leplező fedett nyomozó igénybevételével a rendőrség vagy a vám- és pénzügyőrség információgyűjtést vagy adatellenőrzést végez.

Az Európai Unió tagországainak igazságügyi miniszterei Brüsszelben, 2007. november 9-én elfogadták azt az adatvédelmi kerethatározatot, amely a személyes adatok védelmének kötelező minimális szintjét határozza meg tagállamok közti rendőrségi vagy igazságügyi együttműködés jegyében történő adattovábbítás, illetve az EU rendőri vagy bevándorlásiügyi hatóságai felé történő adattovábbítás esetén. A kerethatározat tehát nem vonatkozik az államokon belüli adatkezelésre, illetve a nem uniós országokba történő adattovábbításra sem. Alberto Costa portugál igazságügyi miniszter, aki a soros EU-elnökséget ellátó Portugália nevében elnökölt a tanácskozáson, úgy értékelte a keret-megállapodást, hogy az „legalább a semminél több”. Az eredeti uniós elképzelésekhez képest lényegében csak azok az adatkezelési szabályok maradtak a kerethatározatban, amelyek mind a 27 tagállamban ma is érvényesülnek. Mint egy uniós diplomata mondta, ezzel a határozattal legalább megfogalmazták azt a kötelező minimumot az adatvédelem terén, ami alá semmiképpen nem szabad menni. A kerethatározat szerint az egyénnek főszabály szerint joga van tudnia, milyen adatot gyűjtenek róla. Az erről szó-

⁶¹ Westphal Volker: A Schengeni Szerződés a határrendészeti gyakorlatban – k. n. Swisttal, 1998. kézirat Westphal-Stoppa: Idegenjog a Rendőrség számára – Németország, 1997. www.abiew.obh.hu/abi/index.php?menu=1210 Zahlen und Fakten 2000 – SIREN Österreich – Wien, 2001

ló felvilágosítás azonban megtagadható, ha a válaszadás nyomozást vagy közbiztonságot veszélyeztetne. A dokumentum a személyes adatokhoz való hozzáférés bizonyos szabályain túl kimondja az érintett személy azon jogát, hogy igényelhesse a téves adatbejegyzés helyesbítését. Előírja, hogy a már nem használt adatot „egy idő után” meg kell semmisíteni, de arról nem szól, hogy milyen hosszú legyen ez az idő. A dokumentum szerint a bűrszínre, vallásra, politikai meggyőződésre vonatkozó adatot csak „a legszükségesebb mértékig” szabad használni, és akkor is „megfelelő jogi garanciák” mellett. Az a tény, hogy az EU-n kívüli országokba történő adattovábbításra nem vonatkozik a kerethatározat, azért fontos, mert így kivették a hatálya alól azt az adatkezelési gyakorlatot, amikor EU-tagországok légi utasok személyes adatait adják át az Egyesült Államoknak, a terrorfenyegetés elleni intézkedések részeként. A harmadik országokba irányuló adattovábbítást illetően az egyetlen kikötés az, hogy amennyiben egy EU-tagország egy másik EU-tagállamtól kapott adatot akar EU-n kívüli országnak továbbítani, akkor ehhez előbb beleegyezést kell kérnie az adat eredeti forrásának országától. A beleegyezés kérése mellőzhető azonban, ha „közvetlen veszélyt” kell elhárítani.

A tárgyak tekintetében a következő kategóriák jelennek meg:

- ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett, 50 cm³-t meghaladó hengerűrtartalmú gépjárművek, hajók és repülőgépek;
- ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett, 750 kg-t meghaladó önsúlyú utánfutók, továbbá lakókocsok, ipari berendezések, külső motorok és konténerek;
- ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett lőfegyverek;
- ellopott, jogellenesen használt vagy elveszett kitöltetlen hivatalos okmányok;
- ellopott, jogellenesen felhasznált, elveszett vagy érvénytelenített személyazonosító iratok, úgymint útlevelek, személyazonosító igazolványok, vezetői engedélyek, tartózkodási engedélyek és úti okmányok;
- ellopott, jogellenesen használt, elveszett vagy érvénytelenített járműforgalmi engedélyek és járműrendszámtáblák;
- bankjegyek (feljegyzett sorszámú bankjegyek);
- ellopott, jogellenesen használt, elveszett vagy érvénytelenített értékpapírok és fizetőeszközök, úgymint csekkek, hitelkártyák, kötvények és részvények.

Mit tesz a hatóság a SIS-ben elért találat esetén?⁶²

- A letartóztatandó személyeket át kell adni az ideiglenes letartóztatás elrendelésére illetékes hatóságnak a megkereső tagállamnak való átadás vagy kiadatás céljából.
- Azon harmadik országbeli állampolgárokat, akiknek a beléptetését megtagadták, minél hamarabb vissza kell irányítani oda, ahonnan jöttek, illetve származási országukba, amennyiben a körülmények ezt lehetővé teszik. E személyek a határőrök felügyelete alatt maradnak mindaddig, amíg el nem hagyják a schengeni állam területét.
- Felnőtt személyektől előzetes beleegyezésüket kell kérni, mielőtt tájékoztatnák azt a felet, aki eltűnésüket bejelentette.
- Különös figyelmet kell fordítani a kiskorúakra, valamint azon személyekre, akiket hatóság (bíró-ság, közigazgatási hatóság) döntése alapján védelem alá kell helyezni. További lépéseket csak az e hatóságokkal folytatott konzultációt követően lehet megtenni.⁶³

A leplezett figyeléskor felvett adatok például a következőkre terjednek ki: az ellenőrzés helye, ideje vagy indoka, az utazás útvonala és az úti cél, az illető személyt kísérő személyek, illetve a jármű, hajó vagy légi jármű utasai, a használt jármű, hajó, légi jármű vagy konténer.

⁶² Volker Westphal–Edgar Stoppa: Európai jog a határrendszet részére – oktatási modul a közép- és kelet-európai határőrök továbbképzéséhez – Lübeck 2000.

⁶³ Határellenőrzés az Európai Unióban, Tempus-projekt Institut Bildung Jep – 13165 – 98, Rendőrtiszt Főiskola és Hans Seidel Alapítvány Budapest, 2000.

A SIS hazai alkalmazására vonatkozó részletes szabályokat a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény, valamint annak végrehajtási rendeletei határozzák meg.

VII. Határon átnyúló rendészeti együttműködés

A veszélyek kiküszöbölése érdekében fokozott a rendőri együttműködés. Már a 2000-es évek elején egyetértésre jutottak a schengeni tagállamok rendészetért felelős miniszterei abban, hogy a térséget egy olyan egységes területnek kell tekinteni, ahol közösen, a rendelkezésre álló rendőri, rendészeti erők közötti együttműködés fokozásával kell fellépni a határokat nem ismerő bűnözéssel szemben. A tagállamok ezért, a Schengeni Egyezményben megfogalmazottakat figyelembe véve, két-, illetve többoldalú megállapodásokat, egyezményeket kötöttek a fokozott rendőri együttműködés területére vonatkozóan. Magyarországon immár három ilyen bilaterális megállapodás van hatályban: Szlovéniával, Ausztriával és Szlovákiával. Az abban megfogalmazott feladatok jelentős részének végrehajtására a teljes körű schengeni taggá válástól kerül sor.

Elsőnek – 2004. június 6-án, Heiligenbrunnban – Ausztriával írt alá ilyen szerződést Magyarország a két ország között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről. Ezt követte több mint két év elteltével a Szlovákiával 2006. október 2-án, Pozsonyban aláírt egyezmény a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről. Végül Szlovéniával 2006. október 25-én, Brdo-ban írták alá a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló megállapodást.

Mindhárom nemzetközi szerződés közel azonos tartalommal szabályozza a következőket:

- a határon átnyúló megfigyelések;
- a határon átlépő üldözések;
- az ellenőrzött szállítások;
- a fedett nyomozó alkalmazása;
- közös bűnfelderítő csoport létrehozása;
- az összekötő tisztviselő küldése;
- a titkos információgyűjtés;
- jelentősebb rendezvények során a közbiztonsági együttműködés;
- a közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén való együttműködés;
- a képzés, továbbképzés, valamint a bűnmegelőzés terén való együttműködés;
- a tanúvédelem (együttműködés a Védelmi Programban);
- a közös kapcsolattartási szolgálati helyeken történő együttműködés;
- a közös határ menti járőrszolgálat.

A közös kapcsolattartási szolgálati helyeken (kontaktpontokon) az együttműködés a magyar-osztrák viszonylatban már 2003-óta megvalósult. A Hegyeshalom–Nickelsdorf közúti határátkelőhelyen kialakított irodában a két ország határrendészeti szervei végzik a hatáskörükbe tartozó ügyekben a megengedett szintű információcserét. 2006. február 1-jétől a rendőrség is delegált tisztviselőt az irodába. Szlovákiával is megnyílt az első ilyen kapcsolattartási szolgálati pont Rajkán, majd a balassagyarmati határátkelőhely szlovák oldalán, szlovák területen, míg a másik Sátoraljaújhelyen, magyar területen. A rajkai kapcsolattartási szolgálati helyen a határőrség tisztviselői mellett a rendőrség képviselője is jelen van, míg a másik két helyre csak a határőrség delegált szakembert. Szlovéniával a rendőri együttműködési központ kissé eltérne. Ebben a viszonylatban a kétoldalú kapcsolattartás helyett háromoldalú (sőt a szlovén fél elképzelései alapján négyoldalú) együttműködési központ kialakítása körvonalazódik. A magyar és a szlovén fél mellett együttműködési részvételi szándékát jelentette be Ausztria is, aminek – tekintettel a mindhárom ország között meglévő bilaterális egyezményekre – nincs akadálya. Szlovénia Horvátországot is be szeretné vonni. Ennek akadálya a magyar-horvát viszonylatban a korszerű bűnügyi együttműködési szerződés hiánya. A következő jelentős előrelépés egy Romániával kötendő ilyen megállapodás aláírása lesz. Addig is a magyar-román határon, Ártánd–Bors közúti határátkelőhely magyar oldalán már 2005-óta működik közös kapcsolattartási szolgálati hely, de itt is csak a határőrség által delegált tisztviselők dolgoznak magyar részről.

A határ mentén élőknek látható együttműködési forma a *közös határ menti járőrszolgálat*. Ennek során a hazai rendészeti szervek képviselői a szomszéd ország rendészeti szervének képviselővel közösen teljesítenek járőrszolgálatot a nemzetközi szerződésben meghatározott keretek között. A két ország hatóságai a közbiztonság és a közrend védelme, a bűncselekmények elleni fellépés és a határ felügyelete céljából látják el a közös határ menti járőrszolgálatot mindkét ország területén.

Ez a szolgálat mindhárom viszonylatban a határvonaltól számított 10-10 kilométeres mélységig tart, azonban míg az osztrák-magyar szakaszon szigorúan 10-10 kilométeres területsávot jelent, addig a szlovák és a szlovén határszakaszokon ez annyiban bővül ki, amennyire az érintett települések közigazgatási területe kiterjed. A gyakorlatban tehát, amíg Hegyeshalom településen nem minden utcában találkozunk olyan magyar járőrautóval, amelyben egy magyar és egy osztrák rendőr együtt lát el szolgálatot, addig például Letenye város teljes területén láthatunk magyar-szlovák vegyes járőrpárost.

A közös járőrszolgálatban a szomszéd ország hatóságának tagjai is jogosultak a személyek személyazonosságát megállapítani (igazoltatni őket), és amennyiben ki akarják vonni magukat az ellenőrzés alól, annak az illetékes országnak a nemzeti jogszabályai szerint feltartóztatni, amelynek területén az intézkedésre sor kerül.

VIII. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása a belső határokon

A tagállamoknak készen kell állniuk arra, hogy az ellenőrzések feltételeit biztosítsák a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának esetére. A tagállamok a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén legfeljebb 30 napra – illetve a komoly veszély várható időtartamára – visszaállíthatják a határellenőrzést. Ez a visszaállítás mind a határforgalom ellenőrzését, mind az átkelőhelyek közötti terület őrzését (határőrzését) jelenti.

A határellenőrzés visszaállítására több esetben is sor kerülhet, ilyen egy pápalátogatás lebonyolítása a tagállamban, jelentős politikai találkozó (például az amerikai vagy az orosz elnök látogatása), kiemelkedő sportrendezvény vagy jelentős gazdasági csúcstalálkozó megszervezése és megtartása. Fontos szabály, hogy a visszaállítás időtartama csak annak kiváltó okáig tarthat, alkalmazási köre és időtartama nem haladhatja meg a feltétlenül szükséges mértéket.

Amennyiben a visszaállításra sor kerül – és előre látható esemény miatt –, akkor arról a nyilvánosságot teljes mértékben tájékoztatni kell. Előfordulhat olyan esemény is – például egy, a határ mentén történt súlyos bűncselekmény –, amikor a határellenőrzés visszaállítását nem lehet előre tervezni, ilyenkor viszont a visszaállítást követően a lehető leghamarabb kell tájékoztatást adni. A lakosság informálása mellett minden tagállamnak kötelessége, hogy haladéktalanul értesítse a többi tagállamot a Tanács keretében, valamint a Bizottságot a tervezett visszaállítás okáról, annak alkalmazási köréről és helyéről, a megnyitandó átkelőhelyek nevéről, a visszaállítás tervezett időpontjáról és a többi tagállam által meghozandó intézkedésekről.

IX. A Schengen Alap felhasználása és a modernizáció

A határőrség közel tízéves fejlesztési folyamaton ment keresztül, amely érintette a technikai, a műszaki, a fegyverzeti, a beruházási és a ruházati területet. Mindez az Európai Unióhoz való csatlakozásunk felkészülése, jelen pillanatban pedig a schengeni övezethez való kapcsolódás érdekében történt.

Az uniós tagság feltételeinek teljesítéséhez szükséges eszközök beszerzésének egy részét a Phare-támogatás keretében működő COP-programok (1997–2003) forrásai biztosították közel 1,2 milliárd forint összegben. A schengeni övezethez való csatlakozás megvalósítása érdekében pedig a Magyar Köztársaság a Schengen Alapból több mint 42 milliárd forintos fejlesztési támogatást kapott, ezen belül a határőrség 24 milliárd forint felhasználási keretet.

Az elmúlt három évben a mélységi ellenőrzés hatékonysága és az adatszolgáltatási képesség növekedése érdekében, valamint a külső határok őrzete megerősítésének, továbbá a nemzetközi bűnügyi együttműködési képesség és kapacitás fokozása érdekében folytak fejlesztések.

A rendelkezésre álló technikai forrásokból járműfejlesztésekre a költségvetési támogatás 75 százalékát (2083,6 millió forintot), a Phare-keret 24,3 százalékát (6,05 millió eurót), a Schengen Alap 55,3 százalékát (18,9 millió eurót) használta fel a határőrség. A Schengen Alap határőrsé-

gi keretének 23,5 százalékát a mobilitási képesség növelésére fordították. 2007 júniusában került sor az eddigi legnagyobb technikaeszköz-átadásra, amellyel a határőrség járműfejlesztési koncepciója 886 darab, 5,8 milliárd forint értékű jármű beszerzésével teljesült, és ez a meglévő járműállomány több mint felét teszi ki. Az új járműkialakítások bevezetésével, közúti és terepjáró járó gépkocsik, kényszerutaztató mikrobusz, nagyteljesítményű motorkerékpár, fedett bevétési járművek üzemeltetésével és az operativitást segítő heterogén típusú bűnügyi járműpark kialakításával nagymértékben javultak az alapfeladatok ellátásának mobilitási feltételei. A Schengen Alapból megvalósuló integrált rendvédelmi technikai jellegű fejlesztések értéke közel 10,6 milliárd forint. Így – a teljesség igénye nélkül – 4000 lövedékálló mellény, 1024 éjjellátó, 90 kézi hőkamera és más oktatási, határforgalom-ellenőrzési, rendészet- és bűnügyi technikai eszköz mintegy 26 ezer darabos mennyiségben került beszerzésre. Az informatikai szakterület rendszerbe állította a Nemzeti Okmánynyilvántartó Rendszer (NEKOR) működtetéséhez, valamint a Schengeni Információs Rendszer II (SIS II) határőrségi szakirányának – Határellenőrzési és Regisztrációs Rendszer (HERR) – üzemeltetéséhez szükséges számítástechnikai eszközöket (mindösszesen 3,6 milliárd forint értékben). Az állomány egészségének védelme és munkafeltételeinek javítása érdekében tízféle ruházati cikk – egyebek között bakancs, esővédő és bevétési ruházat – beszerzése ugyancsak megtörtént (1,3 milliárd forint), mellyel megvalósult a határőrség teljes ruházati megújulása. A képzés területén igen nagy hangsúly került az idegen nyelvi képzésre (230 millió forint, 82 tanfolyam, 683 fő) és különböző szakmai tanfolyamokra, mint például okmányvizsgálói, rendészeti taktikai felkészítésre (11 millió forint, összesen 224 fő).

A külső határon lévő ingatlanfejlesztések tekintetében – melyekre 5,6 milliárd forint áll rendelkezésre – 16 beruházási eljárás van folyamatban a következő területeken: Hercegszántó, Bácsalmás, Mórahalom, Beregsurány, Bácsbokod, Szeged, Biharkeresztes, Csenger, Siklós határrendészeti kirendeltségek; a Pécsi Határőrzési Igazgatóságon a határvadász század elhelyezése; a nyírbátori, az orosházi és a kiskunhalasi igazgatóságokon az igazgatósági székhelyek rekonstrukciója; valamint a budapesti, mélyszégi migráció ellenőrzésében tevékenykedő erők elhelyezésére a Vörösmarty utcai objektum komplex felújítása és átalakítása; ugyanakkor többek között a záhonyi és a gyulai határrendészeti kirendeltségek rekonstrukciója már befejeződött.

A külső határ tekintetében sok változás nem lesz az átlépni szándékozó polgárok részére, hiszen a határőrség a külső határt már a schengeni normáknak megfelelően őrzi, és a határátkelőhelyeken már szigorú schengeni szabályok alapján ellenőrzi a határforgalmat.⁶⁴ A változás az lesz, hogy az országba nem Schengen-tagországbeli – vízumkötelezett – állampolgár csak érvényes schengeni vízum birtokában léphet be. A határőrség régóta készül erre a feladatra, az állományt erre megfelelően felkészítették.

X. Az adatkezelés és az adatvédelem

A Schengeni Információs Rendszer az együttműködő államok rendészeti szerveinek körözési, adatcserét biztosító hatalmas adatbázisa. Mint fentebb már szó volt róla, személyekre (belépést, tartózkodást tiltó, letartóztatást, elfogatóparancsot elrendelő döntések, eltűntek, bírósági eljárásban keresett, idézett, büntetés letöltésére vagy tanúskodásra behívott emberek), tárgyakra (leplezett megfigyelés, célzott ellenőrzés, bizonyítékként felhasználható tárgyakra, járművekre, okmányokra) vonatkozó adatokat foglal magában. Ezeket figyelmeztető jelzéseknek nevezik.

Az adatbázis felépítése kettős:

- Egyrészt tagállami nemzeti rendszerekből áll, így a tagállamok között rendkívül gyors kiegészítő információcserét is lehetővé tesz, amennyiben a rendszer találatot jelzett. Ezen együttműködés letéteményesei az ún. SIRENE-irodák, amelyek kizárólagos kapcsolattartó pontként működnek, és késedelem nélkül továbbítják az intézkedés foganatosításához szükséges összes kiegészítő információt. Az Országos Rendőr-főkapitányság SIRENE-irodája felel a bevitt és kezelt adatok jogszerűségéért, míg felette a felügyeletet nemzeti adatvédelmi hatóságként az adatvédelmi ombudsman látja el Magyarországon.

⁶⁴ Tóth József: Az európai ország- és államhatárok biztonságpolitikai hatásai. IN: A biztonságpolitika specifikus területei c. tudományos konferencián elhangzott előadások anyaga. Szakmai Tudományos Közlemények – a KBH Tudományos Kutatóhely és az MH Térképész Szolgálat kiadványa 2001. május 23.

- Másrészt a Strasbourgban székelő központi adatrendszerből áll. Ez egyfajta támogatóegység, amely folyamatos frissítéssel biztosítja ugyanazon adatállomány meglétét minden tagállam nemzeti SIS részében (N.SIS), hogy a lekérdezések eredménye mindenütt ugyanaz legyen. Annak ellenőrzését a tagállamok képviselőiből létrejött Közös Felügyelő Hatóság (JSA, Brüsszel) biztosítja, ide értve annak ellenőrzését, hogy az adatbázisban tárolt adatok tekintetében a polgárok jogainak gyakorlása megfelelő-e.
- A SIS a kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok, továbbá az Europol és az Eurojust számára biztosítja a hozzáférést – szigorúan célhoz kötötten, hatáskörükön belül – a személyekre, tárgyakra vagy gépjárművekre vonatkozóan bevitt figyelmeztető jelzésekhez. Minden tagállam kijelölte azt a szervet, amely technikai értelemben, adatfeldolgozóként biztosítja a SIS nemzeti részének működtetését. Ennek kialakításáért a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) felelős.

A hazai személyesadat-kezelési és adatvédelmi szabályokat figyelembe véve, például a magyar állampolgárok

- megismerhetik, hogy milyen adatokat tárolnak, kezelnek róluk a SIS-ben;
- ha a betekintés, tájékoztatás alapján kiderül, hogy az adat hibás, elavult, úgy kérhetik annak törlését, kijavítását;
- az adatvédelmi biztoshoz fordulhatnak panaszukkal, vagy
- bírósághoz fordulhatnak, hogy az kötelezze az adatkezelőt a hiba kijavítására, az adat törlésére vagy kártérítés megállapítására.

Amennyiben olyan adatról van szó, amelyet a rendszerben egy másik tagállam hatósága rögzített, úgy az adatkezeléssel kapcsolatos ellenőrzést a két érintett állam ellenőrző hatósága összehangolja.

A SIS új generációjának késedelmes kialakítása miatt Portugália felajánlotta nemzeti rendszerszoftverének másolatát, hogy lehetővé váljon a jelenlegi SIS kibővítése az új tagokkal. A kibővített rendszer neve SISone4All. A SIS II várhatóan csak 2009-re készül el, és számos újítást hoz majd. Így lehetőséget biztosít biometrikus adatok (arckép és ujjnyomat) tárolására a pontos személyazonosítás érdekében. Módot ad továbbá az egyes figyelmeztető jelzések összekapcsolására (pl. emberölés gyanúsítottja és általa használt gépjármű gyors azonosítása, megállapítása céljából). A SIS II központi rendszerének üzemeltetési igazgatását önálló igazgató hatóság végzi majd. A SIS II kapcsán általában lényeges, hogy a központi elem és az uniós adatátviteli hálózat költségét az EU általános költségvetése terhére finanszírozzák majd. A SIS II nemzeti rendszerének kialakítására pedig a Schengen Alap forrásait veszi igénybe Magyarország. Mivel a SIS mai rendszerének továbbfejlesztése kormányközi felajánlással indult meg, minden tagállamnak fedeznie kell a nemzeti informatikai fejlesztéseit és hozzá kell járulnia a központi rendszer és a hálózat működéséhez.

Az adatvédelem az átvilágításnak kiemelt, hangsúlyos fejezete. Már az első (próba-) évben százmillió nagyságrendű lekérdezésre és több ezres nagyságrendű, találaton alapuló ügyszámra kell számítani, nagy számban várható a felhasználói végpontokig lemenő olyan kommunikáció, amely adatvédelmi ellenőrzés alá esik. Adatbiztonsági követelmény, hogy a nemzeti végponttól a felhasználói végpontokig biztosítsák a hazai rejtjeleszközzel védett adattovábbítást. A SIRENE mint központ esetében ez a határőrizeti, vám- és rendőrségi végpontokat, a közös kapcsolati/együttműködési helyeket, valamint a mobil lekérdezőket és az adatvédelmi felügyelet végpontját jelenti. A fizikai, technikai és elektronikus adatbiztonság ellenőrzése a korábbi átvilágítások önálló fejezete volt. Létre kell hozni az adatvédelmi ellenőrzést lehetővé tevő adattovábbítási nyilvántartást, és ezen túlmenően a hozzáférési nyilvántartást, amely a felelősség megállapításához nélkülözhetetlen (Log file). A schengeni kommunikációs és konzultációs hálózat kialakítása és működtetése kapcsán felmerül a schengeni dokumentumok minősítésének kérdése. Általában a schengeni dokumentumok többsége, de az értékelő átvilágítások megállapításait rögzítő schengeni értékelési (SchEval) dokumentumok mindegyike „korlátozott hozzáférésű” jelzéssel van ellátva, amit a hazai titokvédelem jelenleg olyan minősítésként értékel és kezel, amely nem teszi lehetővé a hozzáférést azok széles köre számára, akik munkájához az így jelölt információ elengedhetetlenül szükséges. Ugyancsak gondoskodni kell arról, hogy a schengeni kézikönyvek alapján készülő magyar szabályzatok minősítése ne térjen el a kézikönyvektől (szabályzatok lefordítása és átadása, sokszorosítása a munkatársak részére).⁶⁵

Az adatvédelmi biztos tevékenysége az Unióban gyakori adatcserék jogszerűségének megítélésében nem új keletű. Ugyanis az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve alapján – amely a szemé-

⁶⁵ Németh Gyula: A rendőrség schengeni felkészítésének területei és fő feladatai a logisztikai biztosítás szempontjából http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/kutatas/logisztika/a_rendrsg_schengeni_felkzsztnek

lyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szól – egy munkacsoport jött létre, amelyben Magyarországot, független szervezetként, az adatvédelmi ombudsman képviseli. E tanácsadó szerv működésében már évek óta részt vesz a biztos. Ez pedig garancia lehet arra, hogy nem csökken a hazai adatvédelmi rendszer eddig meglehetősen magas színvonal a schengeni jogi vívmányok teljes körű alkalmazásával.

29. cikk

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport

(1) Ezennel létrejön a személyesadat-feldolgozás vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport, a továbbiakban: „munkacsoport”.

A munkacsoport tanácsadó jelleggel működik és függetlenül jár el.

(2) A munkacsoport az egyes tagállamok által kijelölt felügyeleti hatóság vagy hatóságok képviselőjéből, a közösségi intézmények és szervek számára létrehozott hatóság vagy hatóságok képviselőjéből, továbbá a Bizottság egy képviselőjéből áll.

A munkacsoport minden egyes tagját az az intézmény, hatóság vagy hatóságok jelöli vagy jelölik ki, amelyet, illetve amelyeket képvisel. Ha a tagállam több felügyelő hatóságot jelöl ki, ezek közös képviselőt állítanak. Ugyanez vonatkozik a közösségi intézmények és szervek számára létrehozott hatóságokra is.

(3) A munkacsoport határozatait a felügyelő hatóságok képviselőinek egyszerű többségével hozza.

(4) A munkacsoport megválasztja saját elnökét. Az elnök megbízatása két évre szól. A megbízatás megújítható.

(5) A munkacsoport titkársági feladatainak ellátásáról a Bizottság gondoskodik.

(6) A munkacsoport maga fogadja el eljárási szabályzatát.

(7) A munkacsoport azokat a kérdéseket vizsgálja meg, amelyeket elnöke akár saját kezdeményezésére, akár a felügyelő hatóságok egyik képviselőjének vagy a Bizottságnak a kérésére napirendre tűzött.

30. cikk

(1) A munkacsoport:

a) megvizsgál minden, az irányelv értelmében elfogadott nemzeti intézkedések alkalmazása körébe tartozó kérdést azok egységes alkalmazása érdekében;

b) véleményt nyilvánít a Bizottság felé a Közösség és a harmadik országok védelmének szintjéről;

c) tanácsot ad a Bizottságnak az ezen irányelv javasolt módosításaival, a személyes adatok feldolgozása tekintetében a természetes személyek jogainak és szabadságainak biztosítását célzó további vagy különleges intézkedésekkel, és az e jogokat és szabadságokat érintő, egyéb javasolt közösségi intézkedésekkel kapcsolatban;

d) véleményt nyilvánít a közösségi szinten kidolgozott etikai szabályzatokról.

(2) Amennyiben a munkacsoport megállapítja, hogy a Közösségben a személyes adatok feldolgozása tekintetében olyan eltérések tapasztalhatók a tagállamok jogszabályai és gyakorlata között, amelyek az azonos szintű védelmet valószínűleg befolyásolják, erről értesíti a Bizottságot.

(3) A munkacsoport saját kezdeményezésére ajánlásokat tehet bármely kérdésben, amely a személyes adatok közösségen belüli feldolgozása tekintetében a személyek védelmével kapcsolatos.

(4) A munkacsoport véleményeit és ajánlásait továbbítani kell a Bizottsághoz, valamint a 31. cikkben említett bizottsághoz.

(5) A Bizottság tájékoztatja a munkacsoportot az annak véleményei és ajánlásai hatására tett intézkedéseiről. A Bizottság e tájékoztatást jelentésbe foglalja, amelyet az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak is továbbít. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.

(6) A munkacsoport éves jelentést készít személyes adatok közösségen és harmadik országokon belüli feldolgozása tekintetében a természetes személyek védelmére vonatkozó helyzetről, amelyet továbbít a Bizottsághoz, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.

Eddig megjelent az Európai Műhelytanulmányok sorozatban

1. Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködéséhez és a Schengeni Egyezmény
2. Török Ádám: Ipar- és versenypolitika az Európai Unióban és Magyarországon
3. Bánfalvi István: Az európai integráció szociális és egészségügyi kérdései
4. Dr. Farkas György: EU-integrációnk vállalati szemmel
5. Varga Gyula: Agrárgazdaság és agrárpolitika – Kérdőjelek és teendők az EU-csatlakozás tükrében
6. Dr. Kiss J. László – Dr. Németh László – Meiszter Dávid: Biztonságpolitika és csatlakozásunk az Európai Unióhoz
7. Majoros Pál – Goldperger István–Galamb Vilmos: A versenyképesség gazdaságpolitikai kérdései – a külgazdasági teljesítmény, a hozzáadott érték és a szabadalmi rendszer oldaláról
8. Mohácsi Kálmán: Kereskedelempolitika, élelmiszer-kereskedelem, agrár-támogatáspolitikai
9. Dr. Ehrlich Éva – Dr. Csiba József – Fehér László – Dr. Jánosi Imre – Lovas József – Maizl Erik – Polgár László – Preislerné dr. Cserhalmi Dóra – Dr. Ritoók Pál: Infrastruktúra és szolgáltatásai I
10. Dr. Nádas Péter – Dr. Ruppert László – Tóth Károly – Dr. Verbóczy János – Dr. Zsirai István: Infrastruktúra és szolgáltatásai II
11. Dr. Chikán Attila – Doros Béla –Gelei Andrea – Dr. Kósa Zsuzsanna – Dr. Lengyel Márton – Némón Zoltán – Dr. Sallai Gyula – Dr. Schmideg Iván – Dr. Varga Miklós – Dr. Zsirai István: Infrastruktúra és szolgáltatásai III.
12. Tolnai Márton (összeállította), Csöndes Mária - Sperlágh Sándor (közreműködtek): Magyarország EU-csatlakozása és a kutatás-fejlesztés
13. Hilbert Attila – Bessenyei István: Felsőoktatás- és tudománypolitika az Európai Unióban és Ausztriában az EU-tagságot megelőzően
14. Dr. Kőrösi István – Szemlér Tamás – Dr. Mádi István – Éltes Andrea: Az EU országcsoportjainak fogadókészsége a közép- és kelet-európai országok csatlakozása esetén
15. Dr. Szilávik János – Dr. Valkó János: A környezeti szektor, mint az integrációs előnyök kihasználásának egyik lehetséges területe
16. Horváth Gyula – Illés Iván: Regionális fejlődés és politika – A gazdasági és a szociális kohézió erősítésének feladatai Magyarországon az Európai Unióhoz való csatlakozás időszakában
17. Artner Annamária – Éltes Andrea: Ország tanulmányok az EU-val kapcsolatban – Írország, Egyesült Királyság, Görögország, ibériai országok
18. Lukács György – Szafir György – Balogh István: A Balkán, a Közel-Kelet és a déli Mediterráneum – az EU és Magyarország szemszögéből
19. Csernenszky László – Széplakiné Kiss Bernadette: Az integráció előny-hátrány mérlege az ipar számára
20. ISM Agrárgazdasági Témacsoport: Mezőgazdaságunk és csatlakozásunk az Európai Unióhoz – külső szemmel
21. Barabás Emese – Kiss J. László – Sz. Kiss Csaba – Molnár Andrea – Póti László – Soós Edit – Dr. Szabó László – Szőnyi István – Vogel Sándor: Az Európai Unióról – kitekintéssel
22. Dr. Dávid Csaba: Tanulságos sikertörténet: Érdekérvényesítés a francia élelmiszergazdaságban
23. Dr. Mikódi György: Három tanulmány az Európai Unió kereskedelempolitikájáról
24. Benet Iván – Bokor Tamás – Novák Csaba – Somai Miklós – Törzsök Éva: Egyes EU-tagországok viszonyulása csatlakozásunkhoz – különös tekintettel az agráriumra (Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Nagy-Britannia)
25. Laky Teréz – Borbély Szilvia – Nacs Beáta – Frey Mária – Lakatos Judit – Nádas Magdolna – Simonyi Ágnes – Lindner Sándor – Plank Ferencné – Gere Ilona: Az atipikus foglalkoztatási formák
26. Kecskés László – Maczonkai Mihály – Szécsényi László: Jogharmonizációs kötelezettségeink és lehetőségeink
27. Dr. Farkas György: Kamarák és vállalati érdekképviselők szerepe a magyar EU-integrációban
28. Ludvig Zsuzsa: Az EU keleti kibővülésének forgatókönyvei Oroszország érdekei alapján
29. Dr. Sieber Edit: Magyarország csatlakozása az Európai Unió megreformált igazságügyi együttműködéséhez, a megváltozott külső feltételek között
30. Dr. Szergényi István: Európai energiapolitika – magyar energiapolitika
31. Ehrlich Éva (koordinátor) – Dr. Csiba József – Fehér László - Dr. Jánosi Imre – Dr. Kerkápoly End-

- re – Lovas József – Maizl Erik – Polgár László – Preislerné Dr. Cserhalmi Dóra – Dr. Ritoók Pál: Infrastruktúra: EU-csatlakozással kapcsolatos stratégiai kérdések I.
32. Dr. Ehrlich Éva (koordinátor) – Doros Béla – Dr. Kósa Zsuzsanna – Dr. Lengyel Márton – Dr. Nádas Péter – Dr. Ruppert László – Dr. Sallai Gyula – Dr. Schmideg Iván – Tóth Károly – Dr. Varga Miklós – Dr. Verbóczy János – Dr. Zsirai István: Infrastruktúra: EU-csatlakozással kapcsolatos stratégiai kérdések II.
 33. Tóth Árpádné dr. Masika Edit (szerk.): Magyarország csatlakozása az Európai Unió megreformált bel- és igazságügyi együttműködéséhez a megváltozott külső feltételek között – Belügyi együttműködés
 34. Dr. Bogenfürst Ferenc – Erdész Ferencné dr. – Fórián Zoltán – Dr. Guba Mária – Dr. Ráki Zoltán – Dr. Széles Gyula – Dr. Udovecz Gábor (témavezető) – Vissyné dr. Takács Mara: A főbb mezőgazdasági termékeink természetes versenyképessége nemzetközi összehasonlításban
 35. Erdész Ferencné dr. – Dr. Guba Mária – Dr. Ráki Zoltán – Szukics József – Dr. Udovecz Gábor (témavezető) – Dr. Varga Gyula – Vissyné dr. Takács Mara: Főbb mezőgazdasági termékeink gazdasági versenyképessége, előnyök, hátrányok
 36. Dr. Kartali János – Orbánné Dr. Nagy Mária – Dr. Szabó Márton – Dr. Udovecz Gábor (témavezető) – Dr. Varga Gyula: Élelmiszer-gazdasági termékeink várható versenyképessége a kibővült európai piacon
 37. Dr. Botos Katalin – Dr. Csillik Péter – Dr. Kakuk János – Dr. Kupa Mihály – Marján Attila – Várhegyi Éva: Államháztartás és pénzügyi szolgáltatások az Európai Unióban és Magyarországon
 38. Dr. Asztalos László György – Dr. Bárczay András – Rotyis József – Dr. Zavodnyik József: Pénzügyi és biztosítási szolgáltatások az Európai Unióban és Magyarországon
 39. Dr. Lengyel Márton: Az Európai Unióhoz való csatlakozásra készülő közép-európai országok turizmusa
 40. Erdősi Ferenc: A magyarországi közlekedési infrastruktúra regionális jellemzői változtatásának szükségessége az Európai Unió tagság elnyerésével
 41. Szívós Péter (ford.): :ESSPROS – European System of Integrated Social Protection Statistics – A szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere
 42. Sári József: Versenypolitika, versenyjog EU-csatlakozásunk előzményeinek és környezetének tükrében
 43. Tárkányi Ákos: Családpolitika az Európai Unió országaiban
 44. Egyed Mária – Gyulavári Tamás: Az Európai Közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig
 45. Gyulavári Tamás – Kardos Gábor: Szociális jogok az Európai Unióban – Az Európai Bíróság esetjoga és EU-dokumentumok I.
 46. Gyulavári Tamás – Kardos Gábor: Szociális jogok az Európai Unióban – Az Európai Bíróság esetjoga és EU-dokumentumok II.
 47. Gyulavári Tamás – Nyilas Mihály – Szikra Dorottya: A később csatlakozott EU-tagállamok tapasztalatai a szociális védelem tükrében
 48. Bajomi Iván – Balázs Éva – Ivanics Krisztina: Az EU-beli oktatásügyi jogi és gyakorlati nézőpontból (Az Európai Bíróság – Franciaország)
 49. Andréko Gábor – Boros Ferenc – Dévai Emese – Dóra Szilvia – Farkas György – Kővágó Ágnes – Szabó László – Szemerkenyi Réka: EU-csatlakozásunk – világösszefüggésekben és regionális nézőpontból
 50. Dr. Brávác Ottóné – Dr. Szócs Tibor – Dr. Kiss Norbert: A jogbiztonság néhány konkrét kérdése az EU jogalkotásában és jogalkalmazásában
 51. Dr. Román Zoltán: A kis- és középvállalatok az EU-csatlakozás tükrében
 52. Dr. Ehrlich Éva – Fleischer Tamás – Dr. Nádas Péter – Dr. Ruppert László – Tóth Károly – Dr. Zsirai István: Magyarország csatlakozása az EU-hoz: Tendenciák, fejlesztési és finanszírozási gondok az infrastruktúra néhány ágazatában I.
 53. Dr. Ehrlich Éva – Dr. Krupanics Sándor – Dr. Lengyel Márton – Dr. Sallai Gyula – Dr. Schmideg Iván – Dr. Varga Miklós: Magyarország csatlakozása az EU-hoz: Tendenciák, fejlesztési és finanszírozási gondok az infrastruktúra néhány ágazatában II.
 54. Dr. Ehrlich Éva – Dr. Kőrösi István: Az infrastruktúra és szolgáltatásai Németországban
 55. Dr. Varga Gyula: Agrárpolitikai teendőink az EU-csatlakozás tükrében

56. Dr. Kapronczai István: Az agrárinformációs rendszer fejlesztése az EU csatlakozás tükrében
57. Dr. Farkas György: A magyar EU-integráció és a csatlakozás közeledése: alkalmazkodási sajátosságok a vállalkozói szférában
58. Barta Györgyi – Fath János – Hajdú Zoltán – Horváth Gyula – Perger Éva – Ruttkay Éva – Szilágyi István: Bővítés és a nemzeti regionális politikák változása (A kohéziós és a 90-es évtizedben csatlakozott országok területfejlesztési rendszerei)
59. Fazekas Károly – Köllő János – Neumann László – Tóth András: Relokáció: a munkahelyek áttelepülése Nyugat-Európából Magyarországra
60. Boross Ferenc – Kovács Gabriella: Az EU bővülése visegrádi és londoni nézőpontból
61. Dr. Laky Teréz – Diós Pál – Frechet Tímea – Hárs Ágnes – Horváth László – Juhász Judit – Sík Endre – Tóth Judit: A munkaerő migrációja és az Európai Unió
62. Dr. Farkas György: A hazai nagyvállalatok EU-integrációs és csatlakozás-előkészületi helyzete, vélemények az integrációs folyamatról
63. Koncz János: Svájc: Kantonok, régiók, európai integráció
64. Jánsszky Ágnes – Meisel Sándor: Magyarország EU-csatlakozásának WTO-összefüggései; Antalóczy Katalin: Vám szabad területek és Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása
65. Csaba László – Kádár Béla – Práger László: Három tanulmány az EU-csatlakozás makrogazdasági és stratégiai összefüggéseiről
66. Pálfalvy József – Somai Miklós: A közlekedési ágazat, a közúti infrastruktúra finanszírozása Európában és hazánkban
Különszám: I. Kötet: Az európai unióközösségi vívmányai (acquis communautaire) átvételének nemzeti programja
Különszám: II. Kötet: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára
67. Popp József – Mészáros Sándor – Spitálszky Márta – Udovecz Gábor – Alvincz József – Szűcs István: A magyar mezőgazdaság helyzete, feladatai és esélyei az EU-bővítés tükrében
68. Sajtótükörben az Európai Unió és Magyarország EU-csatlakozása: (Válogatás a 2000 első felében megjelent hazai sajtócikkekből)
69. Boros Ferenc – Deák András – Galló Béla – Koncz János – Kóvágó Ágnes: Regionális kérdések az Európai integráció tükrében
- 70/I. Dr. Csiba Lajos – Lovas József – Németh Ágnes – Neuschl Gyula – Maizl Erika – Urbán Lajos – Preislerné Dr. Cserhalmi Dóra – Küller László – Dr. Ruppert László – Dr. Valkár István – Tóth Károly – Dr. Zsirai István: Infrastruktúra – Legújabb tapasztalatok és következtetések, teendők
- 70/II. Dr. Varga Miklós – Dr. Szívi László – Dr. Sallai Gyula – Dr. Schmideg Iván: Infrastruktúra – Legújabb tapasztalatok, következtetések, teendők
71. Dr. Pálfalvi József: A tartósan állami kézben maradó vagyon hatékony működtetésének tapasztalatai és feltételei a közlekedésben és a hírközlésben
72. Kezdetektől napjainkig: (Összefoglaló a Műhelytanulmányok eddig kiadott köteteiből angol nyelven)
73. Sajtótükörben az Európai Unió és Magyarország EU-csatlakozása: (Válogatás a 2000. július 1. és október 31. között megjelent hazai sajtócikkekből)
74. Horváth Zoltán – Tar Gábor: Útmutató a nemzetközi szervezetek világához (Fogalomgyűjtemény)
75. Fehérvári Pál – Német János – Damjanovich Imre – Molnár Sándor – Láng István: A környezetbiztonsági ellenőrző rendszerek infrastruktúrája
76. Fertő Imre – Mohácsi Kálmán – Elek Sándor – Nemes Gusztáv: Az agrárszektor versenyképességének feltételei – Az agrárpolitika és a vidékfejlesztés összefüggései
77. Sajtótükörben az Európai Unió és Magyarország EU-csatlakozása: (Válogatás a 2000. november 1. és 2001. január 31. között megjelent hazai sajtócikkekből)
78. Dávid Csaba: A francia mezőgazdaság és érdekképviselete
79. Sajtótükörben az Európai Unió és Magyarország EU-csatlakozása: (Válogatás a 2001. február 1. és június 30. között megjelent hazai sajtócikkekből)
80. Laky Teréz – Bareto Jozefa – Éder Géza – Hablicsek László – Hárs Ágnes – Lindnerné Eperjesi Erzsébet – Neumann László – Pósn György Tamás – Tóth Judit – Tóth Pál Péter – Vas Megyei Munkaügyi Központ munkatársai: A munkaerő szabad áramlása – Magyarországról nézve
81. Hamar Judit: A multinacionális vállalatok Magyarországon és az EU-hoz való csatlakozás várható hatásai; Lányi Kamilla: Európa a globalizálódó világban



82. Az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjas Hallgatók dolgozatai I-II.
I. kötet:
Halász Katalin: Kisebbségvédelem Európában. Az Európa Tanács szerepe a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében
Fischer Márta: Emberierőforrás-gazdálkodás uniós szinten (az Európai Unió foglalkoztatás- és oktatáspolitikája)
Túróczy Emese: Európa útja az információs társadalomba: az Európai Bizottság jogalkotása a távközlési rendszer liberalizációja területén
Baller Barbara: Magyarország határmenti regionális együttműködési formái
II. kötet:
Szabó Szilvia: Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió fiskális dimenziója
Bíró Helga: Vállalati koncentrációk ellenőrzése hazánkban és az Európai Unióban
Zsuga Zsófia: Hulladékgazdálkodás Magyarországon és az Európai Unióban
83. Sajtótükörben az Európai Unió és Magyarország EU-csatlakozása: (Válogatás a 2001. július 1. és december 31. között megjelent hazai sajtócikkekből)
84. Pitti Zoltán: A hazai gazdaság teljesítményének tulajdonosfüggő jellemzői (1996-2000) – Az offshore típusú vállalkozások a nemzetközi gyakorlatban és a hazai gazdasági környezetben
85. Ehrlich Éva – Somai Miklós – Szigetvári Tamás – dr. Lovas József – dr. Sztrányainé dr. Kohánka Csilla – dr. Bartolits István – dr. Sallai Gyula – dr. Schmideg István: Tanulmányok a közlekedés és az infokommunikáció témaköréből
86. BKÁE Európai Tanulmányi és Oktatási Központ: Kutatások az integrációérettség témaköréből
87. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége
88. Dorgai László: A vidékfejlesztés támogatásának elvei és gyakorlata az Európai Unióban; Az agrár- és vidékfejlesztés és a Nemzeti Fejlesztési Terv; Dorgai László – Kapronczai István – Kiss Judit – Udovecz Gábor – Varga Gyula: Az agrárgazdaság és vidék fejlesztésének főbb stratégiai kérdései az EU-csatlakozást megelőző időszakban (Tézisek)
89. Dr. Németh József – Dr. Deák Péter – Dr. Nagy Miklós – Erdős István – Balogh Béla: Az EU új feladata: konfliktus-megelőzés és válságkezelés
90. Ritecz György: Az európai (schengeni) határőrizeti követelményekre való felkészülés helyzete és a további feladatok Magyarországon; Sallai János: Az ukrán-magyar határ kriminál földrajza az 1990-es években és a magyar-magyar kapcsolattartás jövője a külső határ mentén
91. Gesztiné Ajtósi Judit – Csanády Dániel: Együttműködés a harmadik szektorral
92. Csáki György: Európa Amerikában – Amerika Európában: a transzatlanti kereskedelmi és tőkekapcsolatok jellemzői az új évezred kezdetén
93. EU-csatlakozás és versenyképesség: GKI-tanulmányok I.
94. EU-csatlakozás és versenyképesség: GKI-tanulmányok II
95. Dr. Mohay György – Dr. Heinemann Csilla – Dr. Gombos Katalin – Dr. Blutman László – Dr. Schiffner Imola: Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárása – a magyarországi bírósági rendszerrel szemben támasztott követelmények (konferencia összefoglaló)
95. Dr. Ribai Csilla: Az Európai Részvénytársaság (Societas Europaea)
96. Koncz János: Európai Unió: határbontástól a régióépítésig
97. Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében
98. Törzsök Erika – Ádám János – Böszörményi Jenő – Csizmadia Sándor – Jakab Attila – Réthi Sándor – Réti Tamás: Szülőföld Program
99. Magyarország a megújuló Unióban (a Külügyminisztérium, az EUKK és az Európai Közösségi Tanulmányok Magyarországi Társasága tanulmányíró pályázatának győztes pályamunkái)
100. Ehrlich Éva: Az infrastruktúra helyzete az Európai Unió hat tagországában
101. Nyikos László: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára
102. Szajbély Katalin: A faji diszkrimináció elleni küzdelem az Európai Unióban és az uniós szabályozás átültetése Nagy-Britanniában
103. Fodor Bea – Kiss Károly – Szabó Sándor – Szabó Zoltán: Támogatások, ökológiai célú pénzügyi ösztönzők

104. Hegedűs Miklós – Pichovszky Kristóf – Vanicsek Mária – Viszt Erzsébet (szerk.): Az integráció hatásai kiemelt gazdasági ágazatokban (ingatlanszektor, szállítás-logisztika, élelmiszeripar)
105. Angyal Zoltán: Az európai gazdasági és monetáris unió kialakulásának és működésének intézményi és jogi vonatkozású kérdései
106. Koncz János: Európai Unió: Térség-, terület- és régiófejlesztés – elvek, struktúrák és módszerek
107. Bogár László: Magyarország európai integrációjának történeti aspektusai
108. Erdős Tibor: Maastrichti követelmények, adóztatás, növekedési potenciál
109. Losoncz Miklós: EU-tagság és hosszú távú fejlesztésisúly-képzések Magyarországon
110. Konrád Márta – Vándor János: Az Európai Unió politikai rendszere, politikai folyamatai és politikái
111. Koncz János: Ausztria érdekérvényesítése az Európai Unióban – Magyarországról nézve (Eredmények – tendenciák – következtetések)
112. Hajós Réka Zita: Az ír csoda. Írország gazdasági fejlődése a függetlenné válástól napjainkig

Szerzők

FEJES ZSUZSA	egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
SALLAI JÁNOS	PhD, c. főiskolai tanár, Szegedi Tudományegyetem, Juhász Gyula Pedagógusképző Kar
SOÓS EDIT	PhD, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
TÓTH JUDIT	egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem
VÁJLOK LÁSZLÓ	határőr őrnagy