

Berta Krisztina

Hová vezet a schengeni út?

Magyarország a környezetében lévő kelet-közép-európai országokkal (Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia), a balti államokkal (Lettország, Litvánia és Észtország), valamint a két szigetországgal (Málta, Ciprus) együtt 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjává vált, majd 2007. december 21-én – Ciprus kivételével ugyanezen tagállamokkal együtt – a schengeni együttműködés részese lett. A schengeni tagsággal fejeződött be valójában az Európai Unióba történő integrálódásunk, és vált (majdnem) teljessé uniós tagságunk. (Az eurózónához való csatlakozás még hátravan.)

Mit jelent a schengeni együttműködés?

A schengeni együttműködés előképe az 1954-ben, az Északi Tanács tagállamai (Dánia, Izland, Svédország, Norvégia és Finnország) által létrehozott egységes északi munkaerőpiac és az északi útlevélunió, valamint az ehhez hasonló, a Belgium, Luxemburg és Hollandia által 1958-ban létrehozott Benelux gazdasági unió. Mindkét integráció gondolatmenete azonos volt: biztosította a tagállamok polgárainak, hogy egymás területén dolgozhassanak, és ezt megkönnyítendő, a belső térségben felszámolták a határellenőrzést, azaz lehetővé tették a személyek szabad áramlását.

A folyamat következő lépcsőfoka a Franciaország, Németország és a Benelux-államok által 1958. június 14-én aláírt schengeni megállapodás, majd az 1990. június 19-én aláírt schengeni végrehajtási egyezmény. Ekkor jött létre a schengeni együttműködés, a schengeni övezet és a vonatkozó joganyag. Kiindulópontja az előzőekhez hasonló, de már egy jóval komplexebb együttműködést célzott, és azóta is minden tekintetben nagy léptekkel fejlődött.

A schengeni együttműködés lényege:

- a személyek szabad áramlását biztosítja a belső térségben belül;
- a belső térség biztonságának garantálására új biztonsági filozófiát alakított ki, amely többlépcsős szűrőrendszert foglal magába, így a vízumrendszert mint első szűrőt, a külső határok ellenőrzését, amely mára komplex, integrált határmenedzsmentté vált, és a belső térségben a rendőri/rendészeti együttműködés számára új dimenziókat nyitott.

A cél tehát a szabad mozgás biztosítása az egyre több – ma már 24 – tagállamot magában foglaló térségben, továbbá ennek „kompenzációja” egy új biztonsági filozófiával, amely az egybenített térség biztonságának garantálásához elengedhetetlen. Ezért szól úgy az amszterdami szerződéshez fűzött jegyzőkönyv, hogy a leendő új tagállamoknak kötelező a részesévé válniuk, szigorú szabályait betartaniuk, azaz nincs lehetőség a kimaradásra, az *opt outra*.

Ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy kinek az érdeke ez, akkor a válasz egyértelmű: az Európai Unió egészének, valamennyi tagállamának, legyen az régi vagy új, már részes vagy arra még csak törekvő állam.



Az **Északi Tanács** (*Nordic Council*) 1951. december 5-én alakult, alapító tagjai Dánia, Izland, Norvégia és Svédország. Finnország 1955-ben csatlakozott. Az autonóm területnek számító Feröer- és Aland-szigeteknek, valamint Grönlandnak saját képviselője van a dán, illetve a finn delegáción belül. A szervezet bármilyen kérdéssel foglalkozhat, amit a tagországok fontosnak tartanak, viszont csak ajánlásokat tehet a kormányok számára. Jelentős eredményeket értek el az ipari versenyképesség, a munkaerőpiac, a környezetvédelem, az egészségügy és az energia-egytműködés terén.

Hogyan lehetséges akkor, hogy az uniós tagság elválhat a schengeni tagságtól, hogyan lehetséges, hogy régi uniós tagállamok nem tagjai, ugyanakkor nem uniós tagállamok részesei a schengeni együttműködésnek?

Schengen a megerősített együttműködés egyik gyakorlati példája, noha létrejöttékor még jogilag nem létezett a megerősített együttműködés fogalma: azt 1997-ben az amszterdami szerződés (1997) hozta létre.

A schengeni megállapodás és annak végrehajtási egyezménye (hasonlóan az előfutáraihoz) klasszikus nemzetközi szerződésként jött létre az abban megállapo-

A Schengeni Információs Rendszer (*Schengen Information System – SIS*) a tagállamok által létrehozott, strasbourggi székhelyű, rendőri, vámügyi és igazságszolgáltatási szervek közötti információs rendszer, külső határellenőrzésük megerősítésére.

Központi eleme a szerződő államok biztonsági hatóságait összekötő informatikai hálózat, ahonnan a tagállamok rendőrségei és erre felhatalmazott hatóságai adatokat kaphatnak egyes személyekről, illetve ellopott vagy elvesztett tárgyakról, járművekről. A rendszer célja a közbiztonság, közrend és a nemzetközi személyforgalommal összefüggő biztonsági intézkedések segítése. A SIS működését egy nemzeti és helyi rendőri, vámügyi és igazságszolgáltatási szervek képviselőiből álló, 24 órás kölcsönös információs szolgálatot fenntartó hálózat, a Sirene is segíti.

dó, egyébként uniós tagállamok között. Több hullámban csatlakoztak a tagállamok, illetve nem uniós tagállamok speciális társulási formát alkalmazva, mivel a biztonsági szabályokra komoly igény volt. Az uniós megállapodási készség azonban csak 1992-ben jutott el odáig, hogy laza kormányközi formában létrehozta a bel- és igazságügyi együttműködést. Ezekben az években laboratóriumi kísérletként is felfogták ezt a típusú együttműködést.

Az amszterdami szerződés egy jegyzőkönyvvel integrálta a schengeni joganyagot az uniós jogba: „a schengeni megállapodások aláíróiként felhatalmazást kapnak arra, hogy egymás között megerősített együttműködést hozzanak létre az e jegyzőkönyv mellékletében felsorolt megállapodások és az azokhoz kapcsolódó rendelkezések hatálya alá eső területeken (a továbbiakban: schengeni vívmányok)”. A jegyzőkönyv 8. cikke kimondta, hogy a leendő uniós tagoknak nem hagy választási lehetőséget, olyannyira, hogy az uniós tagság feltételül szabta a schengeni követelmények mintegy kétharmadának teljesítését – csak a schengeni vízum kiadására vonatkozó vízumrendészeti és a Schengeni Információs Rendszerhez (SIS) való csatlakozást hagyva a teljes jogú schengeni tagságra megvalósítandó joganyagban. (A schengeni vívmányokat 1999-ben két kategóriába sorolták; az I. kategóriába tartozó joganyag átvétele az uniós csatlakozás feltételei közé tartozott. E kategóriákat a 2003. évi csatlakozási okmány 3. cikkének (1) és (2) bekezdése rögzíti.)

Egészen más volt a helyzet a megállapodást alá nem író régi tagállamok esetében. A jegyzőkönyv 4. cikke szerint a schengeni vívmányok rájuk nézve nem kötelezőek, s bármikor kérhetik, hogy e rendelkezések egy részének vagy egészének alkalmazásában részt vehessenek. Így Nagy-Britan-

nia és Észak-Írország valamint Írország élt a kimaradás lehetőségével, és speciális Dánia jogi helyzete is.

Így állt elő a 2007. december 21-i – egyszerűnek nem nevezhető – állapot, amikor hazánk is csatlakozott a schengeni övezethez:

- Schengen-tag EU-ország Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Svédország, Finnország, Ausztria, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Dánia és a most csatlakozott kilenc ország: Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia, Málta;
- a schengeni előírásokat nem alkalmazó EU-ország az Egyesült Királyság és Írország;
- még nem schengeni tag EU-ország Románia, Bulgária és Ciprus;
- schengeni tagnak minősülő nem EU-ország Izland, Norvégia és Svájc.

Ez a már így is kissé bonyolult kép még tovább árnyalható, mivel vannak a schengeni rendszerhez tartozó úgynevezett nem európai területek is, mint például az Azori-szigetek, Ceuta, Melilla, és léteznek olyan európai országok, amelyek nem tagjai a schengeni rendszernek, de velük szemben, illetve általában nem kerül sor határellenőrzés alkalmazására, mint például Monaco és Andorra.

A schengeni biztonsági filozófia elemei

Vízumkiadás: az Európai Gazdasági Térség (EGT) szabad mozgás jogát gyakorló állampolgára és a Tanács 2001/539/EK rendeletének vízummentes listáján szereplő országok állampolgára vízum és egyéb engedély nélkül léphet be, illetve tartózkodhat a tagállamok területén hat hónapon belül három hónap időtartamig. A rendelet vízumköteles listáján szereplő országok állampolgárai számára azonos

feltételek megléte esetén azonos formátumú schengeni vízumot adnak ki a tagállamok, azonos vízumeljárás díjért (ez jelenleg 60 euró, de azon országok esetében, amelyekkel az Európai Közösség bilaterális vízumkönnyítési megállapodás kötött – Oroszország, Ukrajna és a nyugat-balkáni országok – 35 euró).

Határellenőrzés: a belső határokon az ellenőrzés megszűnik, azaz a határ bárhol, bármikor, bárki által átléphető. Ennek kiegyenlítő intézkedése a mélységi ellenőrzés és a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása indokolt esetben, rövid időtartamra. A külső határon az átlépés kijelölt határátkelőhelyen, nyitva tartási időben történhet, differenciált (állampolgárság, schengeni belső vagy külső légi járat szerinti) személyforgalom-ellenőrzés mellett.

Informatikai rendszer a személy- és tárgykörözésre (SIS – ennek különböző fázisai a SIS I+, SISone4all és a fejlesztés alatt álló SIS II): a rendészeti hatóságok mind a külső határ átlépésekor történő személyellenőrzésnél, mind a konzuli tisztviselők a vízum elbírálása során ellenőrzést végeznek a SIS-ben annak megállapítására, hogy nem áll-e a személy beutazási és tartózkodási tilalom alatt. (Természetesen a rendszert számos más rendőri és igazságügyi célra is alkalmazzzák. Jelzik azt, akivel szemben európai elfogatóparancsot vagy nemzetközi elfogatóparancsot bocsátottak ki, eltűnt személynek nyilvánították, és emiatt körözését rendelték el stb.)

Az **Európai Gazdasági Térség (EGT)** az EU, az EFTA és más európai államok között 1994-től működő gazdasági tömörülés. A megállapodás értelmében az EGT nem EU-tag államai az egységes piac joganyagának jelentős részét átvették, azaz egy szélesebb európai térségre terjesztették ki. Az EFTA jelentősége Ausztria, Finnország és Svédország 1995-ös uniós csatlakozásával jelentősen csökkent.

A határon átnyúló rendőri/rendészeti együttműködés: a bűnözés megelőzését, felderítését az alábbi intézményekkel biztosítják: határon átnyúló megfigyelés, határon átlépő üldözés, ellenőrzött szállítások, fedett nyomozók alkalmazása, közös bűnfelderítő csoportok alkalmazása, összekötő tisztviselők küldése, titkos információgyűjtés, közbiztonsági együttműködés nagyobb rendezvényeken, tanúvédelem, közös kapcsolattartási pontok, közös határ menti járőrözés stb.

Hogyan fejlődött tovább a schengeni biztonsági rendszer?

Az amszterdami szerződés a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésére irányuló célkitűzésével és a schengeni joganyag beemelésével hatalmas lendületet adott a korábban bel- és igazságügyi együttműködésnek nevezett területnek, amely így dinamikusan fejlődött az elmúlt években. Ettől kezdve a schengeni joganyag összefonódik a bel- és igazságügyi együttműködés egészével.

A továbbfejlesztés a tamperei program alapján indult meg 1999-ben, amelynek öt éves időszakra szóló fő céljai az alábbiak voltak: közös menekültügyi és migrációs politika, európai jogi térség létrehozása, az unió egészére kiterjedő bűnüldözés, a bel- és igazságügyi kérdések bevonása a külpolitikába.

A 2004-ben elfogadott hágai program – a tamperei program szerves folytatásaként – az alábbi célokat tartalmazza:

- az úgynevezett szabadságzónában közös európai menekültügyi rendszer létrehozása, az illegális munkavállalás elleni küzdelem, a harmadik országok állampolgárai beilleszkedésének elősegítése, a menekültügyi és a migráció külső dimenzi-

óinak figyelembevétele, így partnerség a származási országokkal és régiókkal, tranzitországokkal, biometrikus azonosítók bevezetése, információs rendszerek stb.;

- a biztonság fogalomkörében az információcsere hatékonyabbá tétele, a rendészeti szervek közötti együttműködés továbbfejlesztése, a határon átnyúló katasztrófák, válságok elleni védelem, a bűnmegelőzés, a szervezett bűnözés, a korrupció elleni gyakorlati együttműködés fejlesztése stb.;

- a jog érvényesülése terén az együttműködés megerősítése, bírósági határozatok kölcsönös elismerése, jogszabályok közelítése, az uniós jogszabályok minőségének javítása stb.

A schengeni joganyagot a schengeni megállapodáson és a végrehajtási egyezményen kívül az egyezmény végrehajtását felügyelő Végrehajtó Bizottság alkotta meg. Az amszterdami szerződést követően e vívmányok – jogi természetűeknek és a vonatkozó tanácsi határozatoknak megfelelően – beépültek az 1. és a 3. pillér joganyagába, illetve egyes részek, mint a menedékjogi rendelkezések, a dublini egyezményrel már az amszterdami szerződés előtt hatályon kívül kerültek.

Valójában tehát a megállapodások joganyaga mára kiürült, mivel nagymérvű újraszabályozási folyamat zajlott le az elmúlt években: így a határellenőrzési szabályokat a schengeni határkódex rendelettel újította meg 2006-ban, 2005-ben egy rendelet létrehozta a Frontexet, a határőrügynökséget, 2006-ban elfogadták a vízuminformációs rendszerrel szóló rendeletet (*Visa Information System – VIS*) és a SIS II rendeletet, az évek óta előkészítés alatt álló új vízumkódexről szóló rendeletet a tervek szerint 2008-ban fogadják el stb.

A fejlődés e menetét meghatározóan befolyásolta a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli, majd a 2004. március 11-i madridi

terrortámadás. A terület célkitűzései természetesen összefonódnak a terrorizmus elleni küzdelem és védekezés igényével, az uralkodó trendeket egyértelműen ez határozza meg, így a biometrikus azonosítók bevezetését, az információcserre iránti felerősödött igényt, amely a hágai program egyik fő célja is lett – egyik fő követelményként a „hozzáférhetőség elvének” megfogalmazásával.

Közben haladt előre a 2004. május 1-jével az Európai Unióba lépett tagállamok csatlakozási folyamata. A Tanács által meghatározott menetrend szerint 2006-ban helyszíni ellenőrzésekkel állapították meg, hogy a tagjelöltek adatvédelmi, határellenőrzési (szárazföldi, légi, vízi), rendőri együttműködési, vízumrendészeti, valamint adatvédelmi szabályai és gyakorlata megfelel-e a követelményeknek. 2007. szeptember 1-jétől a schengeni vívmányoknak a schengeni információs rendszerre vonatkozó rendelkezéseit – és magát a nemzeti információs rendszert – alkalmazni kellett, majd ennek értékelése következett 2007 őszén. (Az eredeti tervekkel ellentétben az információs rendszer második fázisa nem készült el, ezért egy átmeneti technikai megoldást alkalmaztak, amely a SISone4all elnevezést viseli.)

A Tanács 2007. december 6-án hozott 2007/801/EK határozata szerint „az érintett tagállamok minden említett területen teljesítették a feltételeket”. Így a Tanács 2007. december 21-ét határozta meg azon időpontként, amikortól a kilenc tagállam teljes körűen alkalmazza a schengeni vívmányokat, és az e tagállamokkal közös határokon meg kell szüntetni a személyek ellenőrzését, azaz teljes jogú schengeni taggá váltak. A schengeni övezet ezzel 24 országra bővült.

Noha a schengeni joganyag uniós integrálása jelentős egységesülést hozott, a fragmentáltság az európai integrációból nem tűnt el, sőt annak új formái jöttek létre. Ezeket „rugalmas integráció” gyűjtőnéven

szokás említeni, amelybe beletartozik a „többsebességű Európa”, a „többszintű Európa”, az „à la carte” Európa, a „mag-Európa” megnevezéssel illetett differenciálás.

A lényeg, hogy az európai integrációnak számos olyan területe van, ahol láthatóan lassan halad előre a folyamat, és a sebességben, mélységben nincs a 24 tagállam között egyetértés, viszont vannak tagállamcsoportok, amelyek nem kívánnak a többiekre várni, és mélyebb együttműködési formákat hoznak létre. Ennek elismerése volt már az amszterdami szerződés megerősített együttműködésre vonatkozó, viszonylag részletes szabályozása.

Könnyű belátni, hogy különösen igaz ez az állítás a szuverenitás nagyon érzékeny területein, így a bel- és igazságügyben.

„Többsebességű Európa”, „többszintű Európa”, „à la carte” Európa, „mag-Európa”. Az európai integrációban 1957-ben nagyjából hasonló fejlettségű hat ország kezdte meg intézményes pályafutását. A későbbi csatlakozásokkal azonban egy sor kevésbé fejlett ország is taggá vált (Írország, Görögország, Spanyolország, Portugália). Az EU fejlettségi skálája a 2004-es kibővüléssel, majd Románia és Bulgária 2007-es csatlakozásával még tovább szélesedett, olyannyira, hogy a skálát vezető Luxemburg az Európai Unió GDP/fő átlagának kétszeresét, míg Bulgária az átlagnak alig egyharmadát tudhatja magáénak. Ha mindehhez hozzászámítjuk, hogy az egyes tagállamok különböző adottságaik folytán eltérő irányokban és eltérő ritmusban szeretnék látni az integráció fejlesztését, úgy érthetővé válik, hogy a különböző elnevezésű javaslatok ugyanarra a kérdéskörre vonatkoznak: Hogyan lehet megoldani, ha néhány tagállam egy adott területen gyorsabb fejlődést kíván elérni? Mi történjen ilyenkor azokkal az államokkal, amelyek vagy nem hajlanak, vagy nem képesek a gyorsabb és mélyebb integrációra? Homogén térségként fog-e a jövőben az EU fejlődni, vagy a központi magot alkotó országok körül egy lassúbb fejlődésű periféria jön létre? Az immár gyakorlatban is működő „megerősített együttműködés” az egyik válasz az eltérő képességek és szándékok problémájára.

Létrejötték olyan együttműködési formák, amelyek egyedi ügycsoportokban vagy tartósan, az uniós kereteket megkerülve is igyekeznek meghatározni az unió bel- és igazságügyi napirendjét, továbbá az unió keretén belül is viszonylag állandósult érdekcsoportok próbálják álláspontjuk egyeztetésével befolyásolni a trendeket és a hozzájuk kapcsolódó szabályozást.

E körben a legbefolyásosabb informális csoport a hat legnagyobb tagállam (az Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Spanyolország) belügyminisztereiből álló G6. 2003 óta rendszeresen egyeztetnek harmadik pilléres kérdésekben, és jelentősen befolyásolják a bel- és igazságügyi tanácson keresztül az uniós stratégiák és a jogalkotás alakulását. A jelenség kétarcú, a mélyebb együttműködésre irányul, előremutató, ugyanakkor az unió intézményrendszerét megkerülve érvényesíti a kívül kialakított akaratot.

Szemléletes példa a fentiekre a prümi szerződés létrejötte, amit eleinte Schengen III-nak is neveztek.

2005-ben hét tagállam (Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Spanyolország) nemzetközi szerződést kötöttek egymással a határokon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció leküzdése érdekében.

A szerződésről, amelyhez hazánk 2007-ben csatlakozott, a magyar kormány előterjesztése leszögezi – véleményem szerint helyesen –, hogy az „jelenleg a belső biztonság érdekében folytatott európai együttműködés legelőremutatóbb vívmányának tekinthető, amely összhangban van az Európai Unió 2009-ig szóló hágai programjával.”

A hágai program célkitűzése a hozzáférhetőség elvének (*principle of availability*) megvalósítása a bűnügyi együttműkö-

désben, amely vitán felül a terrorizmus elleni fenyegetés és a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépés záloga. Nem jelent mást, mint csupán azt a nagyon egyszerű igényt, hogy az unió egész területén belül a meglévő információt – szigorú adatvédelmi feltételek szerint – annak a bűnügyi tisztviselőnek a rendelkezésére kell bocsátani, akinek konkrét ügyben szüksége van rá. Látható volt, hogy uniós keretben nagyon lassú előrehaladással lehet számolni.

Az említett tagállamok a nemzetközi szerződés formájához fordultak, leszögezve, hogy az együttműködés minden tagállam számára nyitott, továbbá három éven belül megvizsgálják az uniós keretbe integrálás lehetőségét. Az erre vonatkozó politikai konszenzus 2007-ben meg is született, majdnem a teljes szerződést beemelték az uniós joganyagba – hasonlóan a schengeni vívmányokhoz.

A prümi szerződés gyakorlatorientált és praktikus, a meglévő együttműködési formákra épít, a célt a lehető legkisebb ráfordítással kívánja elérni. Az alábbi együttműködési formákban biztosít információcserét: DNS-profilok és ujjlenyomatadatok nyilvántartása és cseréje, gépjármű-nyilvántartási adatok, nagy rendezvényekkel kapcsolatos információcsere. Közös intézkedéseket tesz lehetővé a terrorcselekmények megakadályozására, illetve a határon átnyúló rendőrségi együttműködés egyes intézményeinek alkalmazására, mint például légi marsallok, okmánytanácsadók alkalmazása, közös járőrözés a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében és a bűncselekmények megelőzése céljából közös műveletek végzése.

Létrehozásának logikája, a mélyebb együttműködés pragmatikus megközelítéssel történő kikénszerűítése nagyon sok hasonlóságot mutat a schengeni egyez-

mény és a prümi szerződés között. Van azonban egy nagyon lényeges különbség, ami elgondolkodtató: egészen más történelmi és jogi környezetben választották ezt az utat mérvadó, részben alapító tagállamok. A prümi szerződés létrejöttkor már kiterjedt joganyagú, részben első pilléres bel- és igazságügyi együttműködés létezett, továbbfejlesztésére többéves programmal törekedett az unió egésze. Továbbá jogilag szabályozott lehetőség volt a megerősített együttműködésre, amelynek feltételeit minden bizonnyal könnyűszerrel tudták volna teljesíteni a szerződést létrehozó tagállamok (nevezetesen: nyolc tagállam részvétele, az Európai Unió és az Európai Közösség célkitűzéseinek előmozdítása, azon tagállamok hatásköreinek, jogainak és kötelezettségeinek tiszteletben tartása, amelyek nem vesznek részt az együttműködésben, a schengeni vívmányok uniós keretbe illesztéséről szóló jegyzőkönyv érintetlenül hagyása).

A jövő a lisszaboni szerződés tükrében

A lisszaboni szerződést 2007 decemberében aláírták, a tervek szerint – a tagállami ratifikációs folyamatot követően – 2009 elejétől léphet hatályba. Magyarország elsőként ratifikálta a szerződést 2007 decemberében.

A szerződés a továbbfejlesztett schengeni joganyagra nézve közvetlenül nem okoz jelentős változásokat, mivel döntő része (menekültügy, migráció, határellenőrzés, vízumszabályok) már most is az első pillérbe tartozik. A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikáknál a szerződés leszögezi, hogy a belső határok átlépésekor a személyek, állampolgárságuktól függetlenül, mentesülnek mindenfajta ellenőrzés

alól, a személyek ellenőrzésének, a határátlépések eredményes felügyeletének biztosítása a külső határszakaszon történik, a külső határok integrált határőrizeti rendszerét fokozatosan bevezetik.

Azonban – ahogy már említettük – a schengeni joganyag összefonódott a bel- és igazságügyi szabályozás egészével, így a szerződés jelentős változásai kihatnak a schengeni területek továbbfejlesztésére is, valamint komoly változások érintik a büntető igazságügyi és rendőri együttműködés szabályait.

A legfontosabb változások:

- a pilléres szerkezet megszűnik;
- a döntéshozatali mechanizmus az együttdöntési eljárásra alapul, mint rendes eljárásra, amely minősített többségi szavazás alá esik (bár ismer a szerződés kivételes eljárást is, amikor egyhangúságot kíván a döntéshez), amely az Európai Parlament szerepének növekedését jelenti;
- a jogforrási hierarchia változik, a harmadik pilléres speciális jogi aktusok (kerethatározatok) helyét irányelvek veszik át;
- az Európai Bíróság hatásköre a szabadság, biztonság és jog térségének egészére ki fog terjedni;
- az Európai Tanács korábbi stratégiai hatáskörét jogalkotási hatáskör egészíti ki;
- létrejön egy magas szintű belbiztonsági munkacsoport (COSI), amely nem jogalkotói tevékenységet fejt ki;
- az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerepe nő a szubszidiaritás vizsgálatával;
- „vészfék” záradék kerülhet alkalmazásra, valamint ennek ellentételezésére megerősített együttműködés megváltozott szabályokkal.

A Schengen-releváns joganyag szempontjából ez utóbbinak van nagy jelentősége, főleg a büntető igazságügyi és rendőri együttműködés tekintetében.

Az Európai Unió jogforrásainak típusai. Az EU másodlagos jogalkotása keretében három kötelező típusa van a jogforrásoknak: a rendelet, az irányelv és a határozat. A *rendelet* minden tagállamban kötelező és közvetlenül alkalmazandó, az *irányelv* csak az elérendő célok tekintetében kötelezi a tagállamokat, de a végrehajtás hogyanját a nemzeti hatóságokra bizza. A *határozat* meghatározott címzethez szóló, konkrét ügyekre vonatkozó jogi aktus, ami teljes egészében kötelező. Nem kötelező másodlagos jogforrás az *ajánlás* és a *vélemény*.

Néhány „jó, ha tudjuk” Schengen kapcsán

– A schengeni rendszerben nem a határok, csak a határok ellenőrzése szűnik meg, ami nem jelenti az ellenőrzés teljes megszüntetését. Az országon belül továbbra is számíthatunk eseti ellenőrzésre.

– A schengeni határok nem azonosak az Európai Unió határaitól, így a rendszeren kívüli öt EU-országba (Bulgáriába, Ciprusra, az Egyesült Királyságba, Írországra és Romániába), valamint a schengeni tagjelölt Svájcba történő be- és kiutazás esetén az ellenőrzés természetesen fennmarad.

– Bár a határátlépéskor nem kérik, úti okmánnyal (útlevéllel vagy személyi igazolvánnyal) továbbra is rendelkezniük kell utazáskor és külföldön. Ezek hiányában megbüntethetnek és kiutasíthatnak bennünket az adott országból. Ne hagyjuk otthon kiskorú gyermekeink útlevelét sem!

– A schengeni rendszerben a turistautakat is használhatjuk határátkelőként.

– Továbbra is fennmarad a vámellenőrzés ott, ahol bizonyos áruk birtoklására vonatkozóan eltérőek az előírások a két ország között. Ott például, ahol korlátozzák a bevihető alkohol mennyiségét, e korlátokat nem oldja fel a schengeni rendszer. Az Izlandra utazó magyarok számoljanak azzal, hogy bár útlevelüket nem kell bemutatniuk, de csomagjaikat igen.

– A schengeni övezet belső határainak két oldalán egészen eltérő előírások érvényesülhetnek. Hollandiában legális a marihuána árusítása, Németországban tiltott. Országonként továbbra is eltérő a gépjárművezetőknél megengedett véralkoholszint is. Németországban ugyan egy sör elfogyasztása után is vezethetünk az utakon (a megengedett határérték 0,5 mg/ml), de ugyanezt már nem tehetjük meg Lengyelországban (0,2 mg/ml), még kevésbé Csehországban vagy Magyarországon (0,0 mg/ml).

Ha valamely tanácsstag úgy ítéli meg, hogy az irányelvtervezete saját büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérheti annak a Tanács elé terjesztését, és a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. A Tanács négy hónapon belül megvitatja, s amennyiben konszenzust ér el, akkor visszautalja rendes eljárásban döntésre. Egyet nem értés esetén, ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván folytatni, akkor a felhatalmazást megadottnak kell tekinteni.

A rendőri együttműködésben tervezett intézkedésnél a különleges eljárás során hasonló lehetőség van kilenc tagállam számára.

A jövőre nézve tehát az a következtetés vonható le, hogy a schengeni filozófia a négy szabadság, különösen a személyek szabad mozgásának biztonsági alapjait adja, így az integráció szerves része. Továbbfejlődése folyamatos és törvényszerű, elsődlegesen a belső biztonság fenntartása miatt, mind a rohamosan fejlődő műszaki-technikai megoldások, mind a hatékony forrásfelhasználás követelménye okán.

Ez azonban belátható időn belül nem fog a szétfűszegszéggel, fragmentáltsággal szakítani, az ugyanis jelenleg a továbbfejlődés zálogának tűnik.

A lisszaboni szerződés egyben módosítja az Egyesült Királyságra és Írországra vonatkozó kimaradási szabályokat, bizonyos esetben felszólíthatja őket a részvételre (ha kimaradásuk a javaslat megvalósítását lehetetlenné tenné), illetve kimondja, hogy amennyiben az *opt out* mellett döntenek, az adott jogi aktuson alapuló minden további schengeni intézkedés alkalmazásából kimaradnak – ezzel mintegy elismerve a fragmentáltság blokkoló, technikailag is nehezen kezelhető természetét.

Még nem látni, hogy e megoldás negatív vetületeit képes-e az európai integráció hosszú távon elviselni. ■