

BIZTONSÁGI KÉRDÉSEK A SCHENGENI KERETEK ÉS AZ OROSZ-UKRÁN HÁBORÚ FÉNYÉBEN

1. Bevezetés

Az elmúlt két esztendőben átélt események okán túlzás nélkül állítható, hogy a rendészeti működésre is kiható rendkívüli időszakot élünk. Nem telt el fél évtized sem „*a második világháború óta tapasztalt legsúlyosabb menekültválság*”¹ óta, amikor megjelent egy, generációk óta nem tapasztalt globális fenyegetés, a koronavírus járvány, amely a schengeni övezet működésére is korábban nem látott és tapasztalt hatásokat gyakorolt. Mindezek jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy a 2022. január 1-jétől az Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó Franciaország a bel- és igazságügyi formációban olyan prioritásokat határozzon meg elérendő célként, amely szuverénebb Európát eredményezne „*a schengeni térség megerősítésével, az európai határok védelmével (...), a biztonság és a védelem területén cselekvőképesebb, erősebb Európa kiépítésével*”.²

A 2022. február 24-én Oroszország Ukrajna ellen indított „különleges katonai műveletével” kitért az orosz-ukrán háború. Ez a fegyveres konfliktus Magyarország számára kiemelten fontos geopolitikai befolyásoló tényező, hiszen hazánk jelentős humanitárius segítséget biztosít a fegyveres támadások alatt álló Ukrajna részére, valamint az onnan érkező és háború elől menekülő személyek számára.

Jelen tanulmány célja megvizsgálni, hogy a jelenlegi, Európát is jelentősen érintő körülmények (elsősorban az orosz-ukrán háború által felvetődő biztonsági tényezők) esetében a schengeni jogi keretrendszer és az ennek megfelelő betartását és végrehajtását ellenőrző mechanizmus esetében van-e, ha igen, milyen mértékű és jellegű biztonsági kockázatot jelentő hiányosság. A műben a magyar határokon kialakított eljárásrend, az ehhez (is) kapcsolódó schengeni jogi keretek vizsgálata szolgálnak alapvető indikátorokként.

2. A magyar-ukrán és magyar-román határ átlépéséhez kialakított eljárásrend az orosz-ukrán háború kitörését követően

2022. február 24-ét követően Magyarország határellenőrzési feladatainak ellátása az ukrán viszonylatban jelentős változáson ment keresztül. Ennek során a magyar rendőrség a külső schengeni határokon az átlépni szándékozó, harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzését és átléptetését, avagy belépésük megtagadását alapvetően a Schengeni Határellenőrzési

¹ Szuhai Ilona – Tóth Péter: A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről. Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 10. o.

² Recovery, Strength and a Sense of Belonging - Programme for the French Presidency of the Council of the European Union, 2022. 3. o.

Forrás: https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/qh4cg0qq/en_programme-pfue-v1-2.pdf (Letöltés ideje: 2022.04.11.)

Kódex³ (Schengen Borders Code, a továbbiakban: SBC) szerinti beutazási feltételek⁴ vizsgálata alapján, de az SBC 6. cikk (5) c.) pontjára tekintettel végzi. Ez kimondja, hogy: *„Valamely tagállam – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezheti az (...) egy vagy több feltételt nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok belépését saját területére.”*⁵

Magyarország a háború kitörését követően gyakorlatilag azonnal a fenti, uniós jog adta lehetőséggel élt és a humanitárius okokra való tekintettel azokat a személyeket is fennakadás nélkül beengedte az ország területére, akik nem az összes, vagy éppenséggel egyetlen, az SBC-ben meghatározott beutazási feltételt sem teljesítettek az átlépés során.

Morálisan és erkölcsileg vitathatatlan e jogi keretekben is megfogalmazott lehetőség alkalmazása, az ún. reaktív szabályozás⁶ kikapcsolása, de gondolni kell az ennek hatásaként megjelenő biztonsági kockázatok enyhítésére is. A 2022. március 6-tól hatályos eljárás rend szerint nem kötelesek ideiglenes menekült gyűjtőhelyre menni azok a személyek sem, akik úti okmány hiányában, vagy hiányos úti okmányokkal érkeznek a határra. Beléptetés után e személyeket a Rendőrség a határátkelőhelyen ellátja egy ún. ideiglenes tartózkodásra jogosító igazolással, amely 30 napon át jogszerű magyarországi tartózkodást biztosít.

A Rendőrség 2022. március 29-én tette közzé útmutatóját⁷ a jelenleg is hatályos, Ukrajna és Románia felől érkező, háború elől menekülő személyek határátlépésére vonatkozó eljárásáról. Ennek értelmében a biometrikus útlevéllal nem rendelkező és/vagy beutazási feltételeket nem teljesítő személyek esetében a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben⁸ foglaltak alapján egy ideiglenes tartózkodásra szolgáló igazolás (a továbbiakban: ITI adatlap) kerül kitöltésre a hatóságok által, mely tartalmazza a személyek érkezési idejét, személyes adatait, okmányszámot (amennyiben van okmány), arcfényképét és emellett a személyek ujjnyomata is rögzítésre kerül. Az ITI adatlappal az érintett személyeknek a megfelelő idegenrendészeti vagy menekültügyi eljárás lefolytatása érdekében a szálláshelye szerint illetékes Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Regionális Igazgatóságán kell megjelenniük.

3. Biztonsági kérdések a schengeni jogi keretek és a háborús helyzet viszonya fényében

A Schengeni Végrehajtási Egyezményben⁹ (a továbbiakban: SVE) megfogalmazott jogi keretek lefektetik, hogy milyen módon, milyen eszközökkel kell megvalósítani a valamennyi tagállam biztonsági érdekeit szolgálni képes, hatékony határellenőrzést. A határőrizet megvalósításával szemben támasztott követelményekre vonatkozóan a szabályok *„egy igen szigorú, a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelt, valamint kellő*

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.), 6. cikk

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.), 6. cikk, (5) bekezdés c.) pont

⁶ Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői. Belügyi Szemle 2020/9. 48. o.

⁷ „Útmutató az Ukrajnában zajló háború elől menekülőknél”, 2022.03.29. Forrás: <https://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarrendeszet/utmutato-az-ukrajnaban-zajlo-haboru-elol> (Letöltés ideje: 2022.04.11.)

⁸ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról 2007. évi II. törvény

⁹ A Schengeni Végrehajtási Egyezményt 1990. június 19-én írták alá a Schengeni Megállapodást aláíró országok, 1995-ben lépett hatályba.

*menyiségű és minőségű humánerőforrással rendelkező határőrizeti rendszer működtetését várják el.*¹⁰ A határellenőrzés magában foglalja mind a határforgalom-ellenőrzést a személyek megfelelő, határátkelőhelyen történő átléptetése érdekében, mind a jogellenes határátlépések megakadályozását és az átkelőhelyek között a határok őrizetét biztosító határőrizetet is.

A SVE jogi kereteit és a jelenlegi gyakorlatot vizsgálva szembevetendő, hogy a schengeni övezetet is érintő orosz-ukrán háború, vagy ehhez hasonló körülmények között felmerülő, átlagostól eltérő ellenőrzések biztosítására nincs igazán egységes útmutatás és szabályozási keretrendszer, következésképpen e hiátus biztonsági deficitet okozhat. Beszédes az SVE tartalmát illetően, hogy példának okáért a „háború”, „krízis”, „válság”, „konfliktus” szavak meg sem jelennek az egyezményben, de ugyanez elmondható a Schengeni Határellenőrzési Kódexről is.

A schengeni keretek átfogó jellegét vizsgálva, maradva a magyarországi gyakorlati protokollnál, adott egy schengeni tagállam, amely rendelkezik schengeni külső szárazföldi és légi határokkal, belső határokkal és emellett jelentős tranzitforgalmat bonyolít le évről évre (pl. nyugat-európai országokba ingázó szezonális munkások). A már említett belső határok ellenőrzésének hiánya önmagában biztonsági deficitet¹¹ feltételez, persze ezek kompenzálására alapvetően vannak eszközök (pl. közös vízümpolitika) de jelenleg emellett még szükséges a háború elől menekülők befogadása és határon átléptetése is a humanitárius segítségnyújtás révén. Magyarország viszont nem gyakorol ellenőrzési jogkört azon személyek mozgása, más országba történő tovább utazása felett, akik beutazási feltétel hiányában a háborús válság idején beléptek hazánkba és esetlegesen veszélyt is jelenthetnek akár a teljes schengeni térségre, ugyanis nincs jogi kötelelem ennek az ellenőrzésnek az elvégzésére. Hiszen onnantól, hogy e személyek beléptek a magyar határokon a schengeni övezetbe, szabadon mozoghatnak a térség tagállamainak területén. E személyek egy része semmilyen úti okmánnyal nem rendelkezik, az adatbázisokban nem szerepel, ennél fogva rendészeti aspektusból semmiképp sem titulálható fenyegetést nem jelentő személynek. E gondolatmenet fényében viszont ellentmondásosnak tartom az SVE azon részét, hogy „*a személyellenőrzés nemcsak az (...) irányadó egyéb feltételek ellenőrzésére, hanem a Szerződő Felek nemzetbiztonságát és a közrendjét fenyegető veszélyek felderítésére és megelőzésére irányuló ellenőrzésre is kiterjed.*”¹²

Vizsgálódó kérdésnek és figyelemreméltó jelenségnek tekinthető, hogy nem csak Ukrajna, hanem Románia felől is ugyanannak az eljárásrendnek a keretén belül biztosít Magyarország akadály- és problémamentes átutazást a feltételezhetően háború elől menekülő harmadik országbeli állampolgároknak (lásd előző fejezetben ismertetett eljárásrend). Ukrajna esetében való igaz, hogy olyan terület felől érkeznek, ahol ténylegesen üldöztetésnek lennének kitéve, esetükben – a magyar-ukrán határt átlépve – Magyarország az első biztonságos ország, ahol nem áll fenn az életüket vagy testi épségüket veszélyeztető fenyegetettség, azonban amennyiben Románia felől érkeznek, akkor de facto nem egyenesen háborús övezetből érkezők. Vita tárgya lehet az is továbbá, hogy e személyek

¹⁰ Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán. Magyar Rendészet 2014/3. 55–75. o.

¹¹ Rendészettudományi Szaklexikon. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 67. o.

¹² Egyezmény a Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról (Schengeni Végrehajtási Egyezmény), 6. cikk (2) a) pont.

döntő többsége ténylegesen Ukrajnában él-e, vagy csupán Ukrajnán keresztül, esetlegesen a háború elől történő menekülésre hivatkozva érkezik és lép be Magyarországra.

A Schengeni Információs Rendszer (a továbbiakban: SIS) Európa legnagyobb informatikai rendszere, amely a belső határok eltörléséből és a külső határok megszigorított ellenőrzéséből eredő biztonsági kockázatokat hivatott kezelni, elsősorban a hatékony adatmegosztás eszközével. Azonban a SIS-t szabályozó uniós rendeletekben¹³ (a továbbiakban: SIS rendeletek) sem található semmilyen utalás azon helyzetekre, amikor is a pl. humanitárius okokból az övezetbe beléptetett személyek biometrikus adatait fel kellene tölteni ebbe a rendszerbe. Következésképpen Magyarország, habár rögzíti a biometrikus útvételekkel nem rendelkezők és a beutazási feltételeket nem teljesítő személyek biometrikus adatait, azonban ezen adatok nem kerülnek feltöltésre elektronikus nyilvántartásba (így értelemszerűen a Schengeni Információs Rendszerbe sem) mely szintén biztonsági résként minősíthető.

Jóllehet a SIS rendeletek általános célként kiemelik, hogy rendszer célja a rajta keresztül szolgáltatott információk felhasználásával az uniós térségen belül a biztonság magas szintjének biztosítása¹⁴, mégis a 2022. február 24-ét követő időszak rendkívüli körülményei jogilag nem szabályozott kihívást jelentettek e rendszer tekintetében is.

4. A schengeni kötelezettségek végrehajtását ellenőrző mechanizmus viszonya a rendkívüli (háborús) helyzethez

A schengeni ellenőrzési és monitoring mechanizmus a schengeni vívmányok alkalmazásának ellenőrzése a vívmányokat egészben vagy részben alkalmazó tagállamok esetében, továbbá a schengeni feltételek teljesítésének ellenőrzése azokban a tagállamokban, ahol még nem született határozat a teljes vagy részleges alkalmazásáról.

A mechanizmus legfőbb alapja az ún. Scheval rendelet¹⁵, mely az értékelendő szegmenseket a külső határok igazgatása, a vízümpolitika, a Schengeni Információs Rendszer, az adatvédelem, a rendőrségi együttműködés, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés és a kábítószer elleni politika területén hozott kísérő intézkedéseknek a tagállamok általi alkalmazásában határozza meg. Az értékeléseket az Európai Bizottság koordinációja keretén belül előre kijelölt, megfelelő végzettségű tagállami szakértők végzik, együttműködve az Uniós ügynökségek (Pl. Frontex¹⁶) delegáltjaival.

A Scheval rendeletet alaposan megvizsgálva ismételtlen azzal szembesülhetünk, hogy bár a rendelet tartalmaz utalást arra, hogy a térségben a közrendre vagy a belső biztonságra komoly veszélyt jelentő tagállami gyakorlatot vagy hiányosságot fel kell tární,

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1861 rendelet a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről valamint az (EU) 2018/1862 rendelet a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról.

¹⁴ SIS rendeletek 1. cikke

¹⁵ A Tanács 1053/2013/EU rendelete (2013. október 7.) a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről

¹⁶ Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

azonban a fentebb taglaltak esetében azért nem nevezhetünk egy (előzőekben említett) biztonsági rést sem de jure hiányosságnak, mert nincs is szabályozva.

A probléma álláspontom szerint ismételt az alapvető schengeni szabályozási keretek tartalmára vezethető vissza. Hiszen ha szabályozás létezik arra, hogy pontosan mit, hogyan kell végrehajtani, akkor annak végrehajtásáról ellenőrzéssel lehet valóban megbizonyosodni.¹⁷ Ellenben a jelen esetet alapul véve, ha a kiindulási pontunkat az előző fejezetben megfogalmazott szabályozási hiányosságok képzik, akkor tulajdonképpen nincs is miről (ellenőrzéssel) megbizonyosodni, mert nincs mit ellenőrizni. Ez tehát önmagában nem róható fel a schengeni monitoringmechanizmus hiányosságának, azonban a „nagy egész”, azaz a schengen acquis már említett hiányosságainak létezését tovább erősítheti.

5. Záró gondolatok

A tanulmányban vizsgált kérdés megválaszolása során kijelenthető, hogy a háborús helyzet több, a schengeni acquisban felmerülő biztonságorientált hiányosságra rávilágít. Indokolt lehet a jövőben a rendszettudományok oldaláról is foglalkozni a schengeni övezet polgárainak életét és biztonságát közvetlenül vagy közvetetten fenyegető helyzetekből (jelen esetben az orosz-ukrán háború) adódó szabályozási hiányosságokkal és az ezekből fakadó biztonsági résekkel, azok rendészeti vetületeivel.

Kiemelendő, hogy „*az Európai Unió határai biztonságának növelése (...) elengedhetetlen annak érdekében, hogy a térségen belüli szabad mozgás jogát továbbra is élvezni lehessen*”.¹⁸ Ez hatványozottan igaz egy olyan háborús, erőszakkal átszótt helyzetre, melynek gócpontja Európában található, és amely minden uniós és schengeni tagállamra hatást gyakorol, Magyarországra pedig – szomszédos országgént – jelentősen.

¹⁷ Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus – Hadtudományi Szemle 2018/1. 291. o.

¹⁸ Hegyaljai Mátyás: Gondolatok az egységes Európai Határregisztrációs Rendszer felállításáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. Pécs, 2018. 8. o.