

A SCHENGENI EGYZEMÉNY FELBOMLÁSÁNAK HATÁRRENDÉSZETI ÉS GAZDASÁGI KÖVETKEZMÉNYEI

1. Bevezető gondolatok

2015 tavaszán korábbiakban nem tapasztalt mértékű irreguláris migráció¹ vette kezdetét az Európai Unióban. Egyrészt a Közel-keleten elhúzódó konfliktusok következtében másrészt az ehhez a hullámhoz kapcsolódó gazdasági migránsok miatt erőteljes kevert migrációs mozgás volt tapasztalható térségünkben. Az irreguláris migráció mértéke arra késztetett egyes uniós tagállamokat, hogy visszaállítsák a határellenőrzést ideiglenesen a belső határaikon, amire a Schengeni Megállapodás és a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló egyezmény alapján a jogi lehetőség is biztosítva van. E tanulmány célja, hogy bemutassa a Schengeni Megállapodás különleges helyzetben történő működését, vagyis az ideiglenes belső határellenőrzés visszaállításának lehetőségeit és az esetleges belső határellenőrzés visszaállításának hosszú távú következményeit.

2. Az Együttműködés legjellemzőbb eleme: a személyek szabad mozgása a térség országain belül

A személyek szabad mozgásának megvalósításához a legfontosabb feladat a Schengeni térség külső határain a határellenőrzés megerősítése és a belső határokon a szabad, határellenőrzés nélküli mozgás biztosítása. A Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezmény² 1. cikke alapján:

- belső határ: *„a Szerződő Felek közös szárazföldi határai, belső légi járatokat kiszolgáló repülőterei és olyan tengeri kikötői, amelyek kizárólag a Szerződő Felek területén belüli többi kikötő között közlekedő kompok rendszeres forgalmát szolgálják ki anélkül, hogy az e területeken kívüli egyéb kikötőkben kikötnének”*
- külső határ: *„a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint repülőterei és tengeri kikötői, amennyiben ezek nem belső határok.”*

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése értelmében: *„A belső határokat bármely ponton személyellenőrzés nélkül lehet átlépni.”* A 2. cikk (2) bekezdése alapján azonban a tagállamok közrendvédelmi vagy biztonsági okból visszaállíthatják a határellenőrzést: *„Közrendvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből azonban bármely Szerződő Fél – a többi Szerződő Féllel való konzultációt követően – határozhat úgy, hogy korlátozott időre a belső határokon a helyzetnek megfelelő nemzeti határellenőrzést végez. Ha közrendvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdekből azonnali*

¹ Irreguláris migráció során személyek úgy lépnek be egy ország területére, hogy nem rendelkeznek a belépéshez, illetve tartózkodáshoz szükséges feltételekkel.

² A Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról Szóló Egyezmény: Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:hu:HTML>, (Letöltés ideje: 2016.05.29.)

*cselekvésre van szükség, az érintett Szerződő Fél szükség szerint intézkedik, és erről a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a többi Szerződő Felet.”*³

A határellenőrzés visszaállítására vonatkozó előírásokat tartalmaz a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 23. cikke is: „a tagállamok a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén legfeljebb 30 napos időtartamra – illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot – visszaállíthatják az ellenőrzést a belső határaikon a 24. cikkben vagy – vészhelyzetben – a 25. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

Amennyiben a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély az (1) bekezdésben meghatározott időtartamon túl is fennáll, az adott tagállam az (1) bekezdésben említettekkel megegyező okok alapján, valamint bármilyen új elem figyelembevételével legfeljebb 30 napos, megújítható időtartamra meghosszabbíthatja a határellenőrzést a 26. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.”⁴

A Schengeni Végrehajtási Rendelet 24. cikke kimondja, hogy előrelátható események esetén történő belső határellenőrzés bevezetése előtt a tagállamnak értesítenie kell a többi Tagállamot a Tanács keretében és a Bizottságot. A határellenőrzés visszaállításáról a Bizottság véleményt nyilváníthat.

A Bizottság által nyilvánított „*véleményről a határellenőrzés visszaállítását tervező tagállam a többi tagállammal és a Bizottsággal konzultációt folytat, amelynek célja, hogy – amennyiben szükséges – megszervezzék a tagállamok közötti kölcsönös együttműködést, valamint hogy megvizsgálják, hogy az intézkedések arányban állnak-e a belső határokon történő ellenőrzés visszaállítására okot adó eseménnyel, és felmérjék a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélyeket.*”⁵ A konzultációra a tervezett határellenőrzés visszaállítását megelőzően legalább 15 nappal előbb kerül sor.

Előfordulhatnak olyan rendkívüli, a biztonságot fenyegető események is, amik a belső határellenőrzés azonnali visszaállítását követelik meg, a Schengeni Határellenőrzési Kódex 25. cikke⁶ értelmében a tagállamoknak erre is lehetősége van. Ebben az esetben a belső határellenőrzés visszaállítását tervező tagállamnak haladéktalanul értesítenie kell a többi tagállamot és a Bizottságot a határellenőrzés visszaállításáról, valamint a következő információkat kell a tagállamok rendelkezésére bocsátani, a 24. cikkel megegyező módon:

- „a) a határellenőrzés tervezett visszaállításának okai, részletesen kifejtve azokat az eseményeket, amelyek komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra;*
- b) a határellenőrzés tervezett visszaállításának alkalmazási köre, meghatározva a határellenőrzés tervezett visszaállításának helyét;*
- c) a megnyitott átkelőhelyek neve;*
- d) a határellenőrzés tervezett visszaállításának időpontja és időtartama;*
- e) adott esetben a többi tagállam által meghozandó intézkedések.”*

³ Uo.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R0562&from=HU>, (Letöltés ideje: 2016.05.29.)

⁵ Uo.

⁶ Uo.

A külső határokon végrehajtott határellenőrzés egyaránt érdekében áll a határellenőrzést végző tagállamnak és a többi uniós tagállamnak is, a határellenőrzés biztosításával az azt elvégző tagállam az Európai Unió „erődítményének” őrzője is egyben.

A határellenőrzés célja az irreguláris migráció megakadályozása, de legalábbis kontroll alá helyezése, valamint tekinthető számos egyéb az Unió biztonságát sértő rendellenes cselekmény megfiújtására szolgáló intézkedésnek is, így pl. az embercsempészet és emberkereskedelem megakadályozására is irányul, de a 2015. évi párizsi és a 2016. év eleji brüsszeli eseményeken okulva szolgálhatja a terrorista cselekmények megakadályozását is.

A külső határellenőrzés tulajdonképpen az Unió egyik elsődleges védelmi vonala az irreguláris migráció megelőzése érdekében, a belső határok átjárhatósága pedig az uniós polgárok szabadságjogának egyik leglátványosabb megnyilvánulása, ezért a belső határokon való határellenőrzés visszaállításának csak különleges körülményekhez szabad kapcsolódnia. A Schengeni egyezmény működése óta a belső határellenőrzés visszaállítására eddig csak rendkívüli esetekben került sor.

A lenti táblázatban került összefoglalásra a Schengeni belső határokon a határellenőrzés visszaállításának eddigi, 2006-tól a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 25. cikke szerinti fontosabb esetei⁷:

⁷Zámbó, Katalin: A Schengeni Egyezmény Jelene és Jövője. Meddig húzzuk még határok nélkül.....? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011. 297. o. és Member State's notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25. et seq. of the Schengen Borders Code: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf. (Letöltés ideje: 2016.06.12.)

	Év	Tagállam	Indok
	2009		
9.		Németország	NATO csúcstalálkozó
10.		Olaszország	G8-ak találkozója
	2010		
11.		Málta	XVI. Benedek pápa látogatása
	2011		
12.		Ausztria	Világ gazdasági találkozó
13.		Norvégia	Osloban és Utsyaban végrehajtott fegyveres támadás miatt
14.		Svédország	
	2012		
15.		Lengyelország	Foci Világbajnokság
	2014		
16.		Belgium	G7-ek csúcstalálkozója
17.		Észtország	USA elnököknek látogatása
	2015		
18.	9.13 – 9.22.	Németország	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beépítése miatt az osztrák-német határszakaszokon</i>
	9.23 – 10.12.		
	10.13-11.1		
	11.2-11.15		
19.	9.16-25.	Ausztria	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beépítése miatt az olasz, magyar, szlovén és szlovák határszakaszokon</i>
	9.26-10.15.		
	10.16-11.5.		
	11.5-11.15.		
20.	9.17-26.	Szlovénia	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beépítése miatt a magyar határszakaszokon</i>
	9.27-10.16		
21.	9.17 - 26.	Magyarország	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beadatlása miatt a szlovén határszakaszokon</i>
22.	2015. 11.12-2016.1.9	Svédország	<i>Migrációs személyek nagyarányú beadatlása</i>
23.	2015.11.14-2016.5.13	Németország	<i>Menedékkérelmék nagyarányú beadatlása miatt a német-osztrák határon</i>
24.	2015.11.18-2016.05.21.	Ausztria	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beadatlása miatt a Magyarországgal, Szlovéniával és Olaszországgal közös határszakaszokon</i>
25.	2015.11.26-2016.01.15.	Norvégia	<i>Vándorlás megállítás beadatlás miatt a norvég kompkikötőkben</i>
26.	2015.12.14-2016.05.26.	Franciaország	<i>Az országban kihirdetett szűkegállapot miatt</i>
	2016		
27.	1.4-3.3.	Dánia	<i>Vándorlás megállítás megállítás beadatlása miatt a Németországgal szomszédos határszakaszokon</i>
28.	1.10-6.7.	Svédország	<i>Menedékkérelmék folyamatos nagyarányú beadatlása miatt</i>
29.	1.15-6.11.	Norvégia	<i>Menedékkérelmék folyamatos nagyarányú beadatlása miatt</i>
30.	3.4-6.2.	Dánia	<i>Menedékkérelmék nagyszámú beadatlása miatt</i>
31.	5.27-7.26.	Franciaország	Foci EB és a Tour de France idejére
32.	5.12-11.12.	Németország	<i>A Tanács 2016. 5.12-i ajánlása alapján az Ausztriával közös határszakaszokon</i>
33.	5.16-11.12.	Ausztria	<i>A Tanács 2016. 5.12-i ajánlása alapján a Szlovéniával és Magyarországgal közös határszakaszokon</i>
34.	6.1-11.12.	Dánia	<i>A dán kompkikötőkben, ahol a Németországtól származó kompkikötők és a Németországgal közös határszakaszokon</i>
35.	6.8-11.11.	Svédország	<i>A Tanács 2016. 5.12-i ajánlása alapján a svéd kikötőkben, a nyugati rendőrségi körzetben és az Öresund hidon</i>

1. sz. tábla: A tagállamok értesítései a Bizottságnak a belső határszakaszokon történő határellenőrzés visszaállításáról

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti táblázat az általam kiemelt legfontosabb eseteket tartalmazza, de a menedékkérők, illetve irreguláris migránsok nagyarányú beáramlása miatt elrendelt határellenőrzések alkalmait maradéktalanul tartalmazza.⁸ A táblázat tanulmányozása után megállapítható, hogy míg 2015-öt megelőzően olyan esetekben került a határellenőrzés visszaállításra, amikor a közrend nagyobb fokú ellenőrzésére nemzetközi diplomáciai esemény miatt (előrelátható esemény) vagy valamilyen súlyos, az adott tagállam – és áttételesen valamennyi tagállam – belső rendjét fenyegető terror esemény miatt volt szükség.

2015 szeptemberétől a menedékkérők, illetve irreguláris migránsok tagállamokba történő nagyarányú beáramlása miatt került visszaállításra a határellenőrzés, olyan tagállamok esetében is, amik az irreguláris migránsok Európai Unióba vagy a Schengeni térségbe történő belépésük helyétől viszonylag nagyobb távolságban találhatók. Azért tudtak az irreguláris migránsok másod migrációs mozgások során ezekbe a tagállamokba eljutni, mert az Európai Unió, és jelen esetben a Schengeni térség külső határán a gyenge határellenőrzés miatt átjutottak és/vagy az ügyükben megindult menedékjogi eljárás végét meg sem várva továbbhaladtak tervezett céljuk felé.

2016. május 12-én az Európai Unió Tanácsa elfogadta a 2016/894-es számú végrehajtási határozatát *a schengeni térség általános működését veszélyeztető kivételes körülmények fennállása esetén végzendő ideiglenes belső határellenőrzésekről szóló ajánlás megállapításáról*, öt tagállam által (Ausztria, Németország, Dánia, Svédország és Norvégia)⁹ maximum hat hónap időtartamra a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának folytatásáról. A végrehajtási határozat meghozatalának napján a határellenőrzést Németország be is vezette, majd őt követte nem sokkal Ausztria és Svédország is, vagyis elsősorban azok az országok, ahol a 1. ábrán láthatóan a legnagyobb mértékben regisztráltak menedékkérelmet az Európai Unióban. A végrehajtási határozat megállapítja, hogy a határellenőrzés visszaállítása megfelelő mértékű válasz a beazonosított belső biztonságot fenyegető veszélyre és összhangban áll a Schengeni Határellenőrzési Kódexszel is.¹⁰ A határozatban szerepel, hogy a határellenőrzésnek hatályát és időbeli, valamint térbeli gyakoriságát tekintve csak olyan mértékűnek szabad lennie, ami összhangban áll az irreguláris migránsok beáramlása okozta fenyegetéssel.

Megemlíteném, hogy a határozat a belső határellenőrzés visszaállításának okaként elsősorban a Görögországban kialakult migrációs helyzetet – irreguláris migránsok nagyszámú megjelenését emeli ki, ám mindezt csak részben teszi felelőssé az ország „tehetetlenségét”,¹¹ a súlyos migrációs helyzetért ennél sokkal inkább okolható a kialakult helyzetért az ország földrajzi elhelyezkedése.

Bár, 2016-ban a Görögországban benyújtott menedékjogi kérelmek száma csökkent, amihez hozzájárult az EU Törökországgal kötött megállapodása is, illetve a határellenőrzés megerősítése érdekében Görögország is sokat tett a Frontex-el és a NATO-

⁸ 2016. június 12-i állapot szerint.

⁹ Ausztria a magyar-osztrák határon, Szlovénia az osztrák-szlovén határon, Németország a német-osztrák határon, Dániában, a Dániát Németországgal összekötő komp kikötőkben, és a dán-német határon, Svédország a svéd kikötőkben, a déli rendőr parancsnokságon és az Öresund hídon.

¹⁰ Council Implementing Decision 2016/894,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D0894&from=EN>, a hozzáférés ideje: 2016. 06. 12.

¹¹ „(2) *The Hellenic Republic is, mainly due to its geographical situation, particularly affected by these developments and has faced a dramatic increase in the number of migrants arriving on the Aegean islands.*” Council Implementing Decision 2016/894. uo.

val együttműködve, de továbbra is számítani lehet az irreguláris migránsok másodlagos mozgására, vagyis bizonyos belső határokon szükségszerű a határellenőrzés visszaállítása.

A „Visszatérés Schengenhez – Ütemterv”¹² elnevezésű dokumentumban a Bizottság 2016. március elején kilátásba helyezte: abban az esetben, ha a külső határok ellenőrzése 2016. május 12-e után is hiányosságokat mutat, akkor a belső határok ellenőrzésére egységes álláspontot dolgoz ki, ami tartalmazza azokat az elemeket is, amik szükségesek a Schengeni határellenőrzés normál működésének legkésőbb 2016 év végéig történő visszaállításához. A Bizottság tehát a belső határokon történő határellenőrzés gyakorlatát kivételes eljárásnak tekinti, aminek célja az egyes államokban uralkodó gyenge külső határellenőrzésből fakadó súlyos belső biztonsági hiányosságok kompenzálása, ami az egész belső határok nélküli térség biztonságát fenyegeti.

Az irreguláris migránsok másodlagos mozgásának megakadályozására az EU elhatározta, hogy létrehozza az Európai Parti- és Határőrséget,¹³ ami az EU külső határainak igazgatása és a belső határok nélküli schengeni térség védelme érdekében elfogadott fontos intézkedéscsomag.

3. A Schengeni belső határellenőrzés visszaállításának lehetséges következményei

Egy 2016 év elején Németországban, Franciaországban és Olaszországban elvégzett közvélemény-kutatás szerint az ottani népesség többsége a jelenlegi belső határokon meglévő határellenőrzések fenntartása mellett van.¹⁴ Jelenleg azonban kérdéses, hogy a belső határ-ellenőrzések visszaállítása, hogyan segítheti az irreguláris migráció megakadályozását és a tagállamok belső biztonságának megerősítését.

A Schengeni térség felbomlása számos vívmányt sodorna veszélybe, az egységes európai piac működése is hatékonyabb belső határ-ellenőrzés nélkül, és az egységes belső piac, illetve a működő Schengeni rendszer nélkül az Euro is veszélybe kerülne. Az egységes belső piac négy meghatározó tényezőjét érintené elsősorban hátrányosan a Schengeni egyezmény felbomlása:

1. szabad kereskedelem,
2. munkaerő szabad áramlása, itt elsősorban az ingázó munkavállalókat érintené hátrányosan,
3. rövidtávú túrizmus, a városlátogatások száma a határellenőrzések bevezetése miatt várhatóan csökkenne,
4. és a határellenőrzések jelenlegi Schengeni rendszeren belüli működése.

A működő Schengeni rendszernek további külpolitikai előnye, hogy a Schengeni térséghez való kereskedelmi hozzáférés biztosításának lehetősége kedvező alkupozíciót biztosít az Európai Uniónak harmadik féllel való tárgyalásaik során. Ezzel együtt a Schengeni rendszer összeomlása az Európai Unió sebezhetőségére is felhívna a figyelmet.¹⁵

¹² 'Back to Schengen – A Roadmap: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf, (Letöltés ideje: 2016.06.13.)

¹³ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_hu.htm, (Letöltés ideje: 2016. 06. 20.)

¹⁴ auf dem Brinke Dr., Anna, The Economic Costs of Non-Schengen – What the Number Tell Us, Bertelsmann Stiftung, 2016, <http://www.institutdelors.eu/media/costnonschengen-aufdembrinke-jdib-april16.pdf?pdf=ok>, a letöltés ideje 2016. június 20.

¹⁵ 'Back to Schengen – A Roadmap: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf, (Letöltés ideje: 2016.06.13.)

A belső-határellenőrzés visszaállítása az említett területeken a következő káros hatásokat okozná: A kereskedelem terén úgy jelentene nehézséget, hogy a határellenőrzés visszaállítása a belső határokon megdrágítaná a kereskedelmet, újabb költségként jelentkezne az árukon, illetve felesleges késedelmet is okozna az áruk szállításában. A határellenőrzés folyamata is humánerőforrást kötne le, a Bertelsmann Alapítvány szakértőinek becslése szerint, az EU24 tagállamára vetítve a felmerülő többletköltségek 47 és 143 milliárd Euro közötti összegre tehetőek éves szinten. Összevetésként a Bertelsmann Alapítvány kutatói szerint a Brexit következményeként felmerülő költségek 313 milliárd Eurózába kerülnek a brit adófizetőknek a 2030-ig terjedő időszakban.¹⁶ Hasonló számítást végeztek el Görögország Európai Unióból történő kilépése esetére is, becsléseik szerint ennek költsége a 2013-tól 2020-ig terjedő 7 éves időszakban 419 milliárd Euróval terhelné a görög költségvetést, viszonyításként hozzáteszik, hogy Görögország államadóssága 2014-ben 317 milliárd Euró volt.

Az Európai Bizottság becslése a felmerülő költségeket összesen 5 és 18 milliárd Euro közötti összegre teszi. Németországnak, ami az EU legnagyobb export-orientált gazdasága a Német Kereskedelmi és Iparkamara becslése alapján egy működő belső határ-ellenőrzési rendszer évi 10 milliárd Eurózába kerülne, vagyis minden német adófizetőnek évi 50 és 300 Euro közötti összegbe.

A belső kereskedelem költségesebbé tételén túl a belső határellenőrzések visszaállítása különösen megnehezítené a határokon ingázó munkavállalók munkavállalási lehetőségeit. 2014-ben mintegy 1,7 millió munkavállaló ingázott az EU-ban egyik schengeni tagállamból egy másikba, ennek alapján az ingázók oldalán keletkező költségek 5,2 milliárd Euróra rúgnának évente, figyelembe véve a határon való várakozási idő okozta termelés kiesést. Az Európai Bizottság által kiadott „Visszatérés Schengenhez – Ütemterv”¹⁷ nevet viselő dokumentumban a belső határ-ellenőrzés visszaállításának költségét a Bizottság 1,3 és 5,2 milliárd Euro közötti összegre tette. Szemléltetésként a France Stratégie kutatói a tetszőlegesen kiválasztott 2011-es esztendőre kiszámolták, hogy pl. a Schengeni belső határokon a határellenőrzés visszaállítása a francia munkavállalóknak évi 253 millió Eurózába kerülne.¹⁸

A belső határellenőrzés visszaállítása közvetve is súlyosan károsítaná az Európai Unió tagállamainak gazdaságait, szintén a France Stratégie kutatóinak becslése szerint a határellenőrzések 5-25 %-al csökkentenék a Schengen tagállamok közötti túrizmust, a Schengeni vízumok birtokában utazókat is beleértve.

Az Európai Bizottság számításai szerint a határellenőrzés visszaállítása 13 millió éjszakával csökkentené az éves vendégéjszakák számát, ami 1,2 milliárd Euro veszteséget jelentene az Európai Unió gazdaságainak, amennyiben a közös Schengeni vízumpolitika is átgondolásra kerülne, úgy a túrizmust sújtó költségek megsokszorozódhatnak akár 10 és 20 milliárd Euro közötti összeggel is.¹⁹

¹⁶ auf dem Brinke... i.m.

¹⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, a letöltés ideje: 2016. június 25. europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

¹⁸ auf dem Brinke... i.m.

¹⁹ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap, europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf, a letöltés ideje: 2016. június 25.

A túrizmusban keletkező esetleges károkat nehéz pontosan felmérni, mivel az erre vonatkozó adatok forrásai a háztartási költségvetési felvételekből készített becslések (HKF).²⁰ A magyar-osztrák határon érvényes határellenőrzés negatív hatásairól egyre gyakrabban hallunk a magyar sajtóban is.²¹

A belső határellenőrzés visszaállítása önmagában is jelentős költséggel járna, hiszen annak üzemeltetéséhez megfelelő számú szakemberre és technikai feltételekre is szükség van, ezeket a költségeket az Európai Bizottság évi 0,6 és 5,8 milliárd Euró²² közötti összegre teszi, nem is beszélve az ehhez kapcsolódó infrastruktúra üzemeltetéséről, ami szintén több milliárd Euró költséget jelentene.

A Schengeni belső határokra 1995-től 2011-ig 16 400 km-nyi belső határszakaszon került sor a határellenőrzés megszüntetésére, könnyen belátható, hogy egy ilyen hosszú határszakaszon a határellenőrzés visszaállítása és üzemeltetése évente jelentős kiadásokkal járna. Ezen túlmenően a Schengeni egyezmény felbomlásának erős negatív üzenetére is lenne a világ többi részének, hiszen azt jelezné, hogy a világ egyik legnagyobb politikai-gazdasági térsége kudarcot szenvedett az egyik legjellemzőbb vívmányának fenntartásában.²³ Különösen erős lenne ez a negatív üzenet a Brexit és a görög Euró válsággal közel azonos időpontban.

Összességében a Schengeni egyezmény felbomlása a teljes Európai Unió szintjén évi 63 milliárd Euró plusz költséget jelentene, ami jelentős versenyképesség veszteséget jelentene a világ többi részével szemben.

4. Záró gondolatok

A Schengeni egyezmény fenntartását támogatók listája is hosszú, egyrészt mellette áll számos multinacionális üzleti vállalkozás, így pl. az autógyártók, nagy szállítmányozási és logisztikai cégek, illetve az olyan kis, sérülékeny gazdaságokkal rendelkező országok, mint Magyarország, Belgium vagy Hollandia. A határokon keresztül ingázó munkavállalók is a Schengeni egyezmény felbomlásának károsultjai közé tartoznának. Hasonló hátrányt szenvedne el a túrizmus, mint iparág is, feltételezhetően ezek a csoportok, illetve érdekképviselőik is kiállnának a Schengeni egyezmény mellett.

A belső határellenőrzések visszaállításának ugyanakkor létezik egy olcsóbb alternatívája is, ami az egységes európai határ- és parti őrség felállítását jelentené, ennek az új ügynökségnek a költségei 2020-tól éves szinten 322 millió Euróra rúgnának, ami jelentős összeg, de feltételezhetően elmarad a tagállamok által végrehajtott egyedi határellenőrzések

²⁰ pl. lásd: <https://www.ksh.hu/docs/hun/modsz/modsz22.html> (Letöltés ideje 2016.07.04.)

²¹ http://index.hu/belfold/2016/07/03/egy_kilometeren_torlodnak_az_autok_az_osztrak_hataron/ (Letöltés ideje 2016.07.04.)

²² European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Back to Schengen – A Roadmap europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf (Letöltés ideje: 2016.06.25.)

²³ Ezt látszik alátámasztani az Eurobarométer 2015. őszi adatfelvételének arra kérdésre adott válasza is, hogy: „Mit gondol, mik a legpozitívabb eredményei az EU-nak?”. Erre a kérdésre a válaszadók 55%-a azt válaszolta, hogy a személyek, áruk és szolgáltatások szabad áramlása az EU-ban, míg 56%-a szerint a tagállamok közötti béke megvalósulása. Vagyis a válaszadók többsége a szabad mozgást és az egységes európai piacot tekinti az EU egyik legnagyobb vívmányának.

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>, (Letöltés ideje: 2016.06.25.)

költségétől és messze alulmúlja a Schengeni vívmányok megszűnésével járó plusz kiadásokat.

A külső határokon történő határellenőrzés megerősítése bár kétségtelenül kiadásokkal járna, de a költségek mintegy 200-szor kisebb kiadást jelentenének, mint a már megvalósított Schengeni vívmányok eltörlése. Az Európai Unió külső határainak ellenőrzésében fennálló hiányosságokat nem lehet a schengeni belső határokon történő határellenőrzés sporadikus visszaállításával orvosolni, a Schengeni belső határellenőrzések teljes visszaállítása pedig nehezen visszafordítható rombolást okozna az eddig elért közös európai vívmányok terén mind gazdasági, mind eszmei értelemben.

A külső határok ellenőrzése feletti minél nagyobb kontroll visszanyerésének módja lehet tehát az európai határ- és parti őrség felállítása, amire az Európai Bizottság 2015 decemberében javaslatot tett. 2016. június 22-én a tagállamok állandó képviselőiből álló Coreper megerősítette az Európai Parlammal egyeztetett rendelet szövegét az európai határ- és parti őrség létrehozásáról.²⁴ Ez a szervezet a tagállamok határőrizetért felelős szervezeteivel közösen a Frontex alapján, annál szélesebb hatáskörrel jön létre. A megalakuló új szervezet tevékenysége az egységes európai határigazgatás kidolgozását segíti elő, illetve a tagállamoknak nyújt segítséget annak megvalósításában.

Az Európai határ- és parti őrség megalakulását a Bizottság 2016 augusztusára tervezi, úgy, hogy az első határvédelem sérülékenységére vonatkozó tesztek eredményét 2016 szeptemberében kell elkészítenie az új szervezetnek és ha, a körülmények lehetővé teszik, akkor a belső határokon az ideiglenes határellenőrzés megszüntetésének határideje 2016 év végéig várható.

A Schengeni egyezmény és hozzá kapcsolódóan a személyek szabad mozgása, valamint az egységes belső piac olyan vívmányok, aminek fenntartása közös európai érdek és, aminek megszüntetése minden tagállam számára jelentős negatív következményekkel járna.

Az egységes külső határellenőrzés elősegítése az Európai Unió tagállamainak közös érdeke kell, hogy legyen, ennek kivitelezéséhez fontos lépés lehet az Európai határ- és parti őrség megalakulása, ahhoz azonban, hogy a határellenőrzés elősegítésének tényleg hatékony szerve legyen megfelelő jogszabályokkal kell rendelkeznie. A kellő jogszabályok biztosításának kidolgozása azonban hosszú távú feladat, ami a tagállamok ellenállásába fog ütközni.

²⁴ Council of the EU: European Border and Coast Guard: Council confirms agreement with Parliament, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/22-border-and-coast-guard/> (Letöltés ideje: 2016.06.25.)