

EURÓPAI FÜZETEK 23.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI
TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



Dr. Tóth Judit
Átjárható határok az
Európai Unióban

Személyek szabad áramlása

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati
Stratégiai Elemző Központ és a
Külgymisztérium közös kiadványa

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörccsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Bulyovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Lektor: Kendernay János

Kézirat lezárva: 2003. március 20.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Fényképek: Audiovisual Library European Commission: Csorba Gábor

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2003.



Kedves Olvasó!

Az utóbbi időben sokan fogalmazták meg a kérdést: vajon az Európai Unióhoz való csatlakozásunk nem gyengíti-e, nem csorbitja-e szuverenitásunkat? Nos, egyik kiváló jogtudósunk, Vékás Lajos professzor állapította meg nemrégiben, hogy az Európai Unió egyelőre csupán részterületeken és közvetett eszközökkel vonja el a tagállamoktól a jogalkotási hatáskört, csak óvatosan és fokozatosan kerülnek át jogosítványok a tagállamok jogalkotó szerveitől az unióhoz. Egy-egy európai jogszabály megalkotását a tagállamok közötti többéves egyeztetés előzi meg. Ezért azután – paradox módon – akár azt is állíthatjuk, hogy teljes jogú EU-tagságunk elnyerése után „szuverénebbek” leszünk, mint jelenleg. Magyarország társulási megállapodása ugyanis azt eredményezi, hogy a normák már kötelezőek ránk nézve, ám a véleményünket még nem érvényesíthetjük azok megalkotásánál.

Az mindenképpen szuverenitásunk kiterjedését jelenti, hogy egy, a hazánknál jóval nagyobb területen tudunk majd mindenféle korlátozás nélkül utazni, munkát vállalni, üzletet alapítani, és nemcsak az unió tagál-

lamaiban, hanem az Európai Gazdasági Térség országaiban is. (EGT-nek nevezik azt a területet, amelynek az uniós országokon kívül tagja még Norvégia, Izland és Liechtenstein.)

Az igazság kedvéért azonban azt is rögtön le kell szögezni, hogy természetesen az unióban nagyon is komolyan veszik a tartózkodás, a mozgás szabadságára vonatkozó szabályokat. Így például ha valaki három hónapnál hosszabb időt kíván eltölteni egy másik tagállamban, akkor tartózkodási engedélyt kell kérnie. Saját magának kell önfenntartása feltételeit biztosítania. Nem fordulhat elő, hogy az Európai Unió egyik tagállamának polgára a Közösség egy másik országában menedékkéért folyamodjon.

Hozzá kell majd szoknunk ahhoz is, hogy a Közösség tagállamaiban igen sok jogcímen, nagyon sokféle engedéllyel élnek más országokból származó emberek. Akárhogyan is nézzük, abban bizonyosak lehetünk, hogy nagyon sokszínű világ vár majd ránk abban a közösségben, amelyet Európai Uniónak nevezünk. Megfelelő folytatása lesz ez a jövő nem kevésbé sokszínű történelmünknek.



I. Az átalakuló állami szuverenitás

Az állami szuverenitás körébe tartozik az államhatár őrizete, a forgalom ellenőrzése, a beutazás szabályozása, ezen belül az ország területére való belépés, a tartózkodással kapcsolatosan annak mérlegelése, vajon az utast beengedik, visszafordítják, vagy éppen eltávolítják-e az országból. Az állami ellenőrzési és mérlegelési jogkör az utasokon kívül az áruforgalomra és a járművekre is kiterjed. *Alkotmányunk* minden magyar állampolgárnak *alanyi jogként* biztosítja azt, hogy bármikor hazatérhet, az országba tehát korlátozás nélkül beléphet, és itt szabadon tartózkodhat, kiutasítása pedig tilos (69.§). Az emberi jogok jelentős fejlődése ellenére, az állam saját honosain kívül senkinek sincsen joga arra, hogy egy idegen állam területére belépjen, és ott tartózkodjon. Például az ENSZ-ben elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (1966) sem kérdőjelezi meg az államoknak azt a jogát, hogy maguk határozzák meg, kit és milyen feltételekkel engednek be területükre, és csupán annak van joga „e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására”, illetve a szabad kiutazásra, aki „törvényesen tartózkodik egy állam területén” (12. cikk). Így ma is az államok szuverenitásának birtokában

megalkotott *jogszabályok*, illetve az általuk megkötött *nemzetközi egyezmények* biztosíthatják, hogy nem saját állampolgáruk a területükre belépési és tartózkodási jogot nyerjen. Csupán a jogi védelemre szorulóknak érdekében (kínzás áldozatai, menedéket kérelmezők, egyedülálló kiskorúak) alkottak a határon való belépésre és a területen tartózkodásra vonatkozó kivételeket az emberi jogi dokumentumokban. Egyebekben az állami szuverenitás alapján szabályozzák és döntenek a hatóságok a külföldiek visszafordításáról, kiutasításáról, kitoloncolásáról és kiadatásáról, tiszteletben tartva az alkotmányosság és az emberi jogok követelményeit. Ilyen például az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény* (1950), miszerint tilos a külföldiek csoportos kiutasítása, valamint az idegenek mozgásszabadságát csak törvényben lehet korlátozni, amennyiben az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonság, a közrend fenntartása, a bűnmegelőzés, a közegészség vagy a közérkölcsök védelme, illetőleg mások jogainak megővése érdekében szükséges.

Az elmúlt évtizedben a magyar állampolgárok már megszokták, hogy fokozatosan bővült azoknak az országoknak a köre,



amelyekbe előzetes engedély, azaz vízum nélkül is beutazhatnak, és ott 30–90 napig tartózkodhatnak. Ez a kétoldalú nemzetközi szerződéseken alapuló lehetőség azonban egyáltalán nem jelenti a belépéshez és a tartózkodáshoz való alanyi jogot, inkább csak a forgalom egyszerűsítését, az ellenőrzés és a belépés gyorsítását, az előzetes engedély beszerzésétől eltekintést. Ám bármilyen rövid időre is utazunk, ha nem a látogatás, a turizmus a cél, hanem például a jövedelemszerzés, ma is vízumot kell szereznünk, kivéve az ilyen célból kiadott okmánnyal rendelkezőket (például közlekedési dolgozók szolgálati útlevele, diplomaták). A határon mindannyiunkat ellenőriznek, hiszen a kétoldalú nemzetközi szerződések a belépéshez és az ottani tartózkodáshoz szükséges egyéb feltételek teljesítése alól nem mentesítettek minket.

Mindezek fényében kell értékelnünk, hogy az Európai Unióban a közösségi jog az uniós polgárok számára megteremtette a nemzetállamok által kialakított határellenőrzésre és a mérlegelésen alapuló beléptetésre, tartózkodásra vonatkozó új rendszert: ez nagyon szűkre szabja a hatósági mérlegelés kereteit, és joggá – ha nem is korlátozhatatlan joggá – teszi a belépést és a tartózkodást egy idegen állam területén, az unió tagállamain belül. Több évtizedig tartott, amíg – a polgárok jólétének, a gazdaság kiegyensúlyozott

fejlődésének és a versenyképesség erősítése érdekében – a közös cselekvés, kísérletezés eljutott ezen a téren a közösségi jogalkotási hatáskör és a közösségi normák megteremtéséig. Ezért kivételezettnek tekintheti magát mindenki, aki a közösségi szabályok



értelmében jogot nyer egy másik – a bővítést követően legalább két tucatnyi – állam területére való belépésre, tartózkodásra. Ezt sem az emberi jogok általános fejlődésével, sem kétoldalú nemzetközi egyezmények keretében nem lehetne megvalósítani, csakis egy olyan sajátos szervezeti és jogi rendszerben, mint az unió. Ugyanakkor, az állami szuverenitás kereteit közösen kihasználva létrejönnek azok az egységes közösség-



gi szabályok, amelyek az unió tagállamain kívüli állampolgárok határátlépésére, ellenőrzésükre és tartózkodásukra alkalmazandók.

E közösségi jogalkotási hatáskörök gyakorlása sem lehet azonban öncélú. Egyfelől csak olyan intézkedésekre terjedhet ki, amelyeket a tagállamok önmagukban nem tudnának hatékonyan érvényre juttatni (szubsidiaritás).

„Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubsidiaritás alapelvének megfelelően, csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység terjedelme vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvaló-

síthatók.” (Az Európai Közösség Alapító Szerződése, 5. cikk)

Másfelől a most készülõ szabályozáskor tekintetbe kell venni a *tagállamok eltérõ érdekeit, adottságait*, amelyek megkövetelik, hogy számos, a személyek mozgásával, a határok ellenőrzésével kapcsolatos rész-kérdésben minden tag egyetértésével szülessenek a döntések, illetőleg olyan jogi formákat válasszanak, amelyek rugalmasságot, mozgásteret biztosítanak a konkrét alkalmazás formáját illetően.

Éppen azért, mert meglehetősen kényes, a szuverenitás részét képező ügyekről van szó, fontos, hogy valamennyi tagállam megtalálja a közösen elfogadható kompromisszumot, és részt vegyen az *egyhangú döntések* előkészítésében, a rugalmasságot is igénylő, határellenőrzésre vonatkozó közösségi döntések, normák megalkotásában.



II. Az átjárhatóságról

Éppen az Európai Unió bővítésével egyidejűleg alakul ki az a szabálytömeg, amely a címben szereplő átjárhatóságot és az attól alig elválasztható intézményeket foglalja magában. Az egyik tagállamból a másikba ájtítás, a határokon való egyszerű, akadálytalan átlézés és a másik tagállam területén tartózkodás lehetősége kiterjed:

- a közösségi jog hatálya alá tartozó emberekre;
- az áruszállítókra, szolgáltatásokat nyújtókra;
- a tagállam bizonyos hatóságainak képviselőire, tisztviselőire, munkatársaira, hatáskörük gyakorlása érdekében, a hatósági együttműködés biztosítására.

Szorosan kapcsolódik a fentiekhez, noha azokról nem itt fogunk szólni:

- az uniós állampolgárok munkavállalási, vállalkozási (letelepedési) joga, amely a csatlakozási szerződés értelmében néhány tagállamban (Ausztriában, Németországban) a magyar állampolgárok tekintetében, a csatlakozást követő legfeljebb hétéves átmeneti időszak végéig, – az adott tagállam saját, mainál nem szigorúbb szabályozása szerinti – *korlátozásoknak vethető alá*, és természetesen fordítva: Magyarország is a hazai szabályokat alkalmazhatja az onnan érkező polgárokkal szemben;



- a diplomák, szakképzettségek elismerése, hiszen ez a szabad munkavállalás, szellemi szabadfoglalkozás, önfoglalkoztatás előfeltétele;
- a szociális biztonságot szavatoló intézmények összehangolása, mivel az emberek, a munkavállalók, a nyugdíjasok egyben a társadalombiztosítás, a szociális támogatások ügyfelei is;
- az unión belüli nyitott határokat ellensúlyozó rendészeti, bünyügyi, igazságszolgáltatási együttműködés intézményei és részletei.



III. Az uniós állampolgárság

Noha már az integrációs szervezet megalapításakor, majd az *Egységes Európai Okmány* elfogadásakor (1986) célul tűzték ki az egységes piac létrehozását, ennek megvalósítása igen nehézkes volt. Az Európai Unió megalapításával (1992) érkezett el az idő egy



olyan jogintézmény megteremtésére, amely jogot ad az unión belül a szabad utazásra, tartózkodásra. Ez az uniós állampolgárokat illeti meg. 1993-tól az unió bármely tagállamának állampolgára, majd 1994-től az Európai Gazdasági Térség (EU, Norvégia, Izland, Liechtenstein) állampolgárai is szabadon utazhatnak az unió területén. E jog azonban nem kizárólag a belső piac, azaz egy belső határok nélküli térség megvalósítását, ezen belül pedig a személyek szabad mozgását hivatott biztosítani, hanem a szabadság, a biztonság és a jog térségének fokozatos megteremtését is, miként azt az 1999. május 1-jén életbe lépett *Amsterdami Szerződés* megfogalmazta.

„Az unió minden polgárának joga van arra, hogy a tagállamok területén szabadon mozogjon, és ott tartózkodjon, a jelen szerződésben meghatározott korlátozások és feltételek, valamint az azok végrehajtására hozott rendelkezések fenntartásával.” (Az EK Alapító Szerződése, 18. cikk (1) bekezdés)

E jog persze nem volt előzmény nélküli. Ugyanis a munkavállalók, majd később a diákok, a nyugdíjasok és az önmagukat eltartók (vállalkozók, más forrásból jövedelemmel és betegségbiztosítással rendelkezők), továbbá családtagjaik nyertek jogot a kilencvenes évekre a tagállamok közötti szabad belépésre, és ott három hónapnál nem hosszabb tartózkodásra, előzetes engedélyek, formák nélkül, ha nem jelentettek szociális terhet az érintett ország számára.

A jogok kiterjesztése az uniós állampolgárokra, nagy jelentőségű volt, ám egyben azt is jelentette, hogy az unió lakosságából mintegy 13 millió, ott élő, de tagállami állampolgársággal nem rendelkező embert kizártak e szabad utazási és mozgási lehetőségéből.

A tagállamok kormányait képviselő *Tanács* fogad el rendelkezéseket az uniós állampol-



gárságból fakadó jogok gyakorlásának megkönnyítésére, amennyiben a közösségi szintű cselekvés szükségessé válik. A rendelkezések meghozatalába az *Európai Parlamentet* is be kell vonni.

Mint az előbbiekből is kitűnik, az uniós polgárok tagállamok közötti mozgása és ottani tartózkodása nem teljesen korlátlan, hiszen a közösségi jog nem vonja el a különböző megszorítások alkalmazásának jogosultságát a tagállamok hatóságaitól, döntően a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy miatt

szükségessé váló intézkedések keretében. Ugyanakkor az unióban a magyar állampolgárok számára – a mai vízummentes belépést és turisztikai célú, rövid tartózkodást megengedő kétoldalú egyezményekhez, valamint a társulási szerződésben szereplő lehetőségekhez képest – sokkal szélesebb jogok nyílnak meg: az *uniós állampolgárság* előnyét fogják élvezni, mivel beutazásuk, tartózkodásuk, munkavállalásuk alapvetően nem a tagállamok belső szabályaitól, hatóságaitól függeni, hanem a közösségi jogtól.



IV. A schengeni „laboratórium”

Az EK-tagállamok egy része a nyolcvanas években felgyorsította a személyek szabad mozgásának gyakorlati megvalósítását, amelynek kivitelezése „laboratóriumi” körülmények között, a *Schengeni Megállapodás* és az alkalmazását szolgáló Egyezmény keretein belül, továbbá az együttműködő államok által létrehozott végrehajtó bizottság döntése alapján ment végbe.

1985. június 14-én, Schengenben (Luxemburg) kötötte meg Belgium, Luxemburg, Hollandia, Németország és Franciaország a közös határokon folyó ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló egyezményt. 1990. június 19-én ugyancsak ezen öt állam képviselői írták alá az egyezmény Végrehajtási Megállapodását. 1995. március 26-tól alkalmazható a megállapodásban foglalt rendszer, amelyhez csatlakozott még Spanyolország, Portugália, majd Olaszország, Ausztria, Görögország, Dánia, Finnország és Svédország. Izland és Norvégia pedig társulási egyezményt írt alá. Így alakult ki a 15 országra és egyes külső területeikre (a Kanári-szigetekre, Madeirára és az Azori-szigetekre) is

kiterjedő „Schengen-föld”. Mint kitűnik, Írország és az Egyesült Királyság távol maradt az együttműködéstől, elsősorban szigetország jellegükre hivatkozva.

A Schengeni Megállapodás és Egyezmény célja az EK-tagállamok közötti, *közös határokon* (belső határ) *az ellenőrzés megszüntetése* – amely azonban szükség esetén visszaállítható, amint erre több példa is akadt nemzetközi rendezvények alkalmával –, míg a többi határokon (*külső határ*) *az őrizet megerősítése*.

Az áruforgalomban is célul tűzték ki a belső határon a szállítók mozgásának megkönnyítését, így:

- a vámkezelés elvégzésére az ország területén is sor kerülhet, nemcsak a külső határon;
- a vámeljárást keretében minden olyan követelményt megvizsgálhatnak, amely később a forgalmat akadályozhatná (például állat-egészségügyi feltételek);
- mellőzik a növény-egészségügyi bizonyítványok ellenőrzését, kivéve a kártevők behurcolásának veszélye esetén;
- a veszélyes áruk szállítására vonatkozó nemzetközi szabályokat egységesen és összehangoltan alkalmazzák;



- az utasforgalomban a szállított áruk belső határon való ellenőrzését minimalizálják, majd megszüntetik.

A külső határok átlépésének főbb követelményei:

- csak a kijelölt határátkelőn lehet átlépni, és csak nyitva tartási idő alatt;
- szankcionálni kell az ezt megszegő, vagy az engedély nélküli átlépést;
- akkor engedélyezhető a külföldi rövid beutazása (legfeljebb három hónapra), ha van érvényes okmánya, érvényes vízuma, szükség esetén bemutatja a tervezett tartózkodás célját és feltételeit igazoló okmányokat, elegendő pénzeszközzel rendelkezik a tervezett tartózkodáshoz és hazatéréséhez, továbbá nem áll beléptetési tilalom hatálya alatt (tiltólistán nem szerepel a neve), és nem veszélyezteti a közrendet, a nemzetbiztonságot vagy valamely szerződő fél nemzetközi kapcsolatait.

A *belső biztonság megőrzésének* elengedhetetlen előfeltétele a következők közös meghatározása:

- Milyen módon kell hatékonyan ellátni a külső határokon és annak körzetében a *hatósági ellenőrzést* (például mozgó egységek működtetése az átkelőhelyek közötti szakaszokon)?

- Miként kell *elkülöníteni* a repülőtereken és a kikötőkben az ellenőrzés nélkül utazókat a térségen kívülről érkező utasoktól (hiszen őket és poggyászaikat ellenőrizni kívánják)?

- Mely országok polgárai nem utazhatnak be vízum nélkül, melyek igen (vízumpolitika), és milyen feltételekkel?

A középpontban a tervezett *egységes vízum* áll, amely lehetővé teszi az egész Schengen-földön a szabad utazást, összesen legfeljebb három hónapra. Vaskos kézikönyvben foglalták össze a vízumkiadó hatóságoknak, milyen okmányokba bevezetve, milyen díjért, milyen előzetes kérdések tisztázásával adhatnak ki vízumot. A felek azonban nem kívánták a hosszabb ideig területükön élő uniós polgárok vagy mások tartózkodási, munkavállalási jogát szabályozni. Így a három hónapnál hosszabb időre szóló vízum kiadása nem tartozott a közös szabályok körébe, bár a külföldi a kiadó célországon kívül, az oda- és visszautazásnál használhatta azt fel Schengen-földön, amennyiben az általános belépési feltételeknek eleget tett. Ami a vízum nélküli utazásra feljogosított külföldieket illeti, ők is legfeljebb három hónapig tartózkodhatnak és utazhatnak Schengen-földön, persze az általános belépési feltételek teljesítésével. Csak kivételes körülmények esetén lehet meghosszabbítani a három hónapot. A szabad utazást és tartózkodást három-hat



hónapig lehetővé teszik Schengen-földön azoknak a külföldieknek is, akik valamely szerződő fél országában ideiglenes tartózkodási engedélyt kaptak, ha a továbbiakban is megfelelnek az általános belépési feltételeknek. Ha a külföldiek a belépés, tartózkodás feltételeinek nem tesznek eleget, haladéktalanul kötelesek távozni, ellenkező esetben őrizetbe vehetők, majd sor kerül kiutasításukra, kitoloncolásukra származási országukba, illetve abba, amely őket köteles befogadni, elsősorban a kétoldalú nemzetközi egyezmények (tolonccegyezmény) alapján.

- Miként kell kezelni a *menedéket kérő* idegeneket, a menekültügyi kérelmek elbírálásában mely ország hatósága az illetékes, beleértve visszavételüket is, ha a kérelmezők jogellenesen belépnek a másik szerződő fél területére?
- Miként kell a *be nem léptethető külföldieket* az őket szállító vállalat (például légitársaság) felelősségére, költségére eltávolítani, esetenként szankcionálva a szállító gondatlanságát?
- Közös, *on-line adatbázis* létrehozása (Schengeni Információs Rendszer), és ahhoz nemzeti alrendszerek felállítása a körözöttek, az eltűnt személyek, a nemkívánatos

külföldiek és az ellopott tárgyak (például gépjárművek, okmányok) azonosítására, kiszűrésére, megfelelő adatvédelmi, adatkezelési rendelkezésekkel (például a rendszerbe jogtalanul felvett adatok révén okozott kár megtérítéséért az érintett személy a bírósághoz fordulhat).

- A rendőrségi, a határőrizeti és a közigazgatási szervek közötti *intézményesített együttműködés*, különösen a lőfegyverekre vonatkozó szabályozás összehangolására, a bűnözés és a kábítószeres jogellenes forgalom ellen (például bűnelkövetők, szökevények forró nyomon üldözése egymás területén, meghatározott feltételek teljesítésével, jogsegély nyújtásával, kiadatás révén).

A tennivalók egy részét *rövid távon*, míg például a belső határokon az ellenőrzés felszámolását *hosszabb távon* megvalósítandónak minősítették. A kormányközi együttműködés az EK polgárainak a Schengen-földön belüli akadálymentes utazását, a belső határokon az ellenőrzés megszüntetését úgy kívánta tehát elősegíteni, hogy egyidejűleg csökkenti az ily módon megnövekedett biztonsági kockázatokat, mégpedig közös, szigorú rendészeti, bűnüldözési intézkedések révén.



V. Közös érdekű kérdésből közösségi hatáskör

A schengeni rendszer kiépítésével párhuzamosan a belső piacot 1993. január 1-jére kellett volna létrehozni. Az EK-tagállamok számos nyilatkozata ellenére, és annak dacára, hogy a letelepedéshez, a munkához és a lakhatáshoz való jogot maradéktalanul elismerték, a határok szabad átlépésének általános joga még nem valósult meg. A belső határokat földön, tengeren és levegőben átlépő személyek poggyászának ellenőrzését megszüntették, a személyazonosság ellenőrzésének korábbi gyakorlatát azonban – az egyes tagállamok saját bevándorlási politikájával összhangban – a belső határok többségénél fenntartották.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés (1992) közös érdekű kérdéssé tette – egyebek mellett – azokat a szabályokat, amelyek arról rendelkeznek, miként léphetik át a tagállamok külső határait az emberek, hogyan ellenőrzik az átlépést, milyenek a nem uniós polgárok beutazásának és tartózkodásának, családegyesítésének, munkavállalásának feltételei, és milyen módon lépnek fel az illegális bevándorlás, tartózkodás, munkavállalás ellen. Ehhez a kormányközi, *bel- és igazságügyi együttműködés* (ezt nevezik az unió harmadik pillérének)

keretében fogadtak el intézkedéseket a Bel- és Igazságügyi Miniszterek Tanácsában, egyhangúlag. Az unióban a harmadik pillér létrejöttét az indokolta, hogy a személyek szabad mozgását nem korlátozó belső határokon – a fizikai és a technikai akadályok megszüntetésével párhuzamosan – a rendészeti és az igazságszolgáltatási szervek szorosabb együttműködésére volt szükség, a jogszabályokat is közelíteni kellett, nehogy a belső határok lebontásával a bűnözők, a fegyverek, a kábítószeres és az unió területére bejutó illegális külföldiek szabad mozgását is megkönnyítsék. A döntések (közös álláspont, közös intézkedés, állásfoglalás, ajánlás, vélemény, következtetés) erejét nem jogi jellegük, hanem legfeljebb a gondos előkészítés és a konszenzus biztosította. A legfontosabb közös érdekű kérdésekben a kötelező erejű szabályozást az *államközi egyezmények* jelentették, amelyeket mindegyik tagállamnak alkotmányos rendje szerint kellett megerősítenie. Az együttműködés dokumentumainak kidolgozásában, a tagállamok kormányzati szervei közötti koordinációban többféle szervezet vett részt (K4-es Bizottság, munkacsoportok, esetenként a Bizottság). Gyakran rótták fel azt, hogy ez a kor-



mányközi együttműködési forma zárt ajtók mögött, a nyilvánosság kirekesztésével és bírósági kontroll nélkül valósul meg. Tény, hogy az Európai Parlament és az Európai Bíróság csak szűk körben kapott betekintési és állásfoglalási jogot ezen a téren. Egyetlen kivétel volt, nevezetesen a vízümpolitika meghatározása. A Tanács határozta meg azoknak az országoknak a körét, amelyek állampolgárainak vízumra volt szükségük a belépéshez az EU területére, mégpedig a Bizottság javaslata alapján, és az Európai Parlamenttel konzultálva.

Az Amszterdami Szerződés (1997) két szempontból is fordulatot hozott. Egyrészt *hatáskört biztosított* az unió szervei számára, hogy a személyek szabad mozgását elősegítő szabályokat, valamint annak ellensúlyozását is biztosító intézkedéseket (így a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, a vízümpolitikára, a bűnmegelőzésre stb.) megalkossák, zömüket 2004. május 1-jéig. Ezzel a korábban közös érdekű bel- és igazságügyi kérdések is átalakultak, hiszen csak a büntetőügyekben való rendőrségi és az igazságszolgáltatási kormányközi



együttműködés maradt fenn, ám szorosabb módon és új intézmények (Európai Rendőrségi Hivatal, Európai Igazságügyi Hálózat, Eurojust) bevonásával. Azóta ezt a kormányközi együttműködési területet tekintik az unió harmadik pillérének.

Másrészt – azért, hogy az unió gyorsabban váljon a szabadság, a biztonság és a jog térségévé – a Schengeni Megállapodást és Egyezményt, valamint az érvényesítésüket elősegítő, a végrehajtó bizottság által elfogadott rendelkezéseket, határozatokat (együttesen: schengeni vívmányok/schengeni *acquis*) az Európai Unió keretébe helyezte. Ez lényegében a *határellenőrzés közösségiesítését* (a belső határellenőrzés felszámolását, a külső határokon az ellenőrzés egységesítését) jelentette. Előírták persze, hogy e vívmányok csak akkor és annyiban alkalmazhatók, amennyiben összhangban állnak az unió és a Közösség jogával. A végrehajtó bizottság helyére a Tanács lépett, amely egyhangú határozattal, – átfésülve a vívmányok hatalmas tömegét – meghatározta azok „beilleszthetőségét”, azaz közösségi jogalapját. Az Európai Bíróság bizonyos hatásköröket kapott a vívmányokkal kapcsolatosan, kivéve azokat a határozatokat, intézkedéseket, amelyek a közrend fenntartására és a

belső biztonság megőrzésére vonatkoznak, mert ezekben az adott ország szuverenitása érvényesül.

Némileg bonyolítja a helyzetet, hogy

- Dánia megőrizhette kivételezett státusát a schengeni vívmányokkal kapcsolatosan, így esetenként eldöntheti, csatlakozik-e a most közösségivé váló szabályokhoz, normákhoz, azokat magára nézve alkalmazza-e;
- Izland és Norvégia nem EU-tagállam, de „társultak a schengeni vívmányok végrehajtására”, amelyek eljárási, pénzügyi módozatairól megállapodásban rendelkeznek;
- Írország és az Egyesült Királyság nem vált a Schengeni Megállapodás és Egyezmény részesévé, és nem fogadta el a schengeni *acquis*-t, ám bármikor kérheti, hogy a vívmányok alkalmazásában részt vehessen.

A Tanács 1999. május 20-án hozott döntésével meghatározta (1999/435 EK határozat és melléklete), hogy a schengeni vívmányok különböző elemei – tárgyuk alapján – a *közösségi jogba*, illetőleg a *rendőrségi és bűnügyi együttműködés* keretébe épülnek-e bele.



VI. A szabadság és korlátai

Az egységes piac kiépítése során a dolgozók szabad mozgására összpontosítottak, de a társadalmi és emberi összefüggések igényelték a szabad utazás, tartózkodás jogának kiterjesztését az állampolgárok valamennyi csoportjára: az eltartottakra, a diákokra és azokra, akik gazdaságilag már nem aktívak. Így a tagállamok közötti utazás, valamint bármelyik területén való tartózkodás szabadsága formaságok nélkül kiterjed

- az Európai Gazdasági Térség államának polgárait (EU, Norvégia, Lichtenstein, Izland);
- valamint családtagjaikra, függetlenül attól, hogy milyen a jogállásuk vagy éppen miért kívánnak belépni, tartózkodni a másik tagállam területén.

Az *Alapvető Jogok Chartája* – amelyet 2000 decemberében fogadtak el – tartalmazza, hogy e jog kiterjeszhető a *nem uniós állampolgárokra is* (őket következetesen harmadik állam polgárainak nevezik). Elsősorban a menekültként elismertek, harmadik államnak huzamosan az unió valamely tagállamában jogszerűen élő polgárai, továbbá tartózkodási engedéllyel ellátott családtagjaik, valamint a közösségi vízummal rendelkezők kerülnek e körbe. Éppen napjainkban folyik a velük szemben alkalmazott korlátozások fokozatos feloldása. Érdemes persze nemcsak azt megtudni,

milyen részkérdésekben születnek az egységesítést jelentő közösségi normák, hanem azt is, milyenek az egyes tagállamok belső szabályai. Ugyanis a harmadik állam polgárainak jogállását (huzamos tartózkodás feltételei, állampolgárság elnyerése, munkavállalás, idegenrendészeti eljárás) jelentős részben még a tagállamok maguk szabják meg.

Az Alapvető Jogok Chartája – noha most még nem rendelkezik jogilag kötelező erővel – összefoglalja azokat a közös jogi eredményeket, amelyeket a tagállamok szabályozása és joggyakorlata az emberi jogok terén elért. A témához kapcsolódó jogok a következők: *„Minden uniós polgár szabadon kereshet munkát, szabadon választhatja meg munkáját, gyakorolhatja vállalkozás-étesítési és szolgáltatói tevékenységét bármely tagállamban.”* (15. cikk 2. bek.). *„Minden uniós polgárnak joga van szabadon mozogni és tartózkodni a tagállamok területén. A mozgás és tartózkodás szabadsága kiterjeszhető az Európai Közösség Alapító Szerződésével összhangban harmadik államnak a tagállam területén jogszerűen tartózkodó polgáira.”* (45. cikk)



Mit jelent pontosabban az, hogy az uniós polgár és családtagjai szabadon mozoghatnak a tagállamok között és az unió egész területén?

- A belső határokon úgy léphetnek át, hogy ott *nincs sem útlevel-, sem vámellenőrzés*, sőt nincsen kijelölt határátkelőhely sem. Nincs szükségük vízumra sem. Ugyanakkor az átlépéskor és a másik ország területén tartózkodáskor mindenkinek rendelkeznie kell személyazonosításra alkalmas okmánnyal, mert a tagállam hatóságai az ország területén szűrőpróbaszerűen igazolathatnak mindenkit, köztük az uniós polgárt, családtagjait is.
- Három hónapig *külön engedély nélkül a másik tagállam területén tartózkodhatnak*. Ehhez akkor kapcsolódhat lakcím-bejelentési kötelezettség, ha az adott tagállamban az mindenkire kiterjed (esetleg bizonyos időtartamot követően).
- Három hónapot követően *tartózkodási engedélyt kell váltani*, érvényes útlevel vagy személyi igazolvány bemutatásával, valamint a szükséges feltételek igazolásával. (A tartózkodási engedély érvényessége egy-öt évre korlátozható, de ahogy kiadása, úgy meghosszabbítása is szinte automatikus, akár uniós polgárról, akár annak harmadik állambeli családtagjáról van szó.) Az engedély kiadását csak kivételesen, a személyes körülmények vizsgálata alapján tagadhatja

meg a hatóság. Ilyen indokok, amelyeket kötelező szűkíteni értelemezni:

- › a közrend védelme;
- › a közbiztonság védelme;
- › a közegészség megővése.



Az első kettő fogalmát a közösségi jog nem határozza meg, de a kialakult jogértelmezés szerint a társadalom és értékrendje számára alapvető, *konkrét fenyegetésnek* kell lennie, amellyel szemben az adott ország saját állampolgárával szemben is fellép. Önmagában bűncselekmény elkövetése például nem elegendő indok, hiszen a cselekmény súlya, jellege igen eltérő lehet. A Tanács 64/221



EGK irányelve értelmében közegészségügyi szempontból a tartózkodási engedély kiadásának megtagadása csak az irányelv függelékében meghatározott betegségeken alapulhat, de ebben az esetben is csak akkor, ha ez a betegség az első tartózkodási engedély kérelmezése előtt már fennállt. Ilyen a tbc, a szifilisz, a drogfüggőség, az elmeállapot kóros elváltozása, az ENSZ Egészségügyi Világszervezete ajánlása szerint karanténzást igénylő betegségek, valamint más fertőző betegségek, amelyekkel szemben az adott tagállam védelmi intézkedéseket vezet be a lakosság megóvására. Ez utóbbi tehát tagállami szabályozás kérdése. Ide kapcsolódik, hogy az AIDS/HIV-pozitív személyek a közösségi szabályok alapján nincsenek a szabad utazás, mozgás jogából kizárva.

A másik tagállam területén tartózkodás célja igen sokféle lehet, például munkakeresés, munkavállalás, vállalkozási tevékenység (letelepedési szabadság), szolgáltatásnyújtás, ingázás a lakóhely és a munkahely között, vagy tanulmányok folytatása. A tanulási célt a kurzust szervező oktatási intézmény igazolásával (felvétel, beiratkozás) lehet igazolni.

A tartózkodás általános feltétele, hogy az uniós polgár és családja (házastárs, eltartott leszármazó, eltartott felmenő) *ne szoruljon* az adott tagállamban szociális, közpénzekből fedezett *támogatásra*. Ezt a saját



létfenntartásához szükséges anyagi eszköz meglétével kell bizonyítania (jövedelme magasabb – személyes körülményeit figyelembe véve – az adott tagállamban jogilag rögzített, a szociális támogatásra jogosító szintnél, illetve ennek hiányában a minimális nyugdíjnál), továbbá egészségbiztosítással kell rendelkeznie. Kivételek ezek alól, ha az illető közösségi munkavállalóvá vált, hiszen ő különböző állami, biztosítási, szociális támogatásokból is fedezheti, kiegészítheti megélhetését. A másik tagállamban élő uniós polgárt és családtagját egyébként minden olyan jog megilleti, amely beillesz-



kedéséhez szükséges, valamint munkavállalói mivoltához kapcsolódik (például családi pótlék, bérlakás, oktatás).

Ki a közösségi munkavállaló, akit megillet a szabad mozgás joga? E körbe tartozik a szezonális, vagy határ menti munkát végző – akár részfoglalkozású – személy éppúgy, mint a szabadfoglalkozású, vagy éppen munkaviszony keretében foglalkoztatott, ha tényleges és valódi gazdasági tevékenységet végez

ellenérték fejében, függetlenül attól, hogy az önmagában elegendő-e létfenntartásához, vagy csak más forrásokkal kiegészítve.

Annak, hogy akkor is a másik tagállam területén tartózkodjon, ha alkalmazása, vállalkozása megszűnt, feltétele bizonyos idejű ottani munkavégzés, tartózkodás, illetőleg ellátásra jogosultság megszerzése, valamint a megélhetéshez szükséges más források megléte az általános szabályok szerint.



VII. Átjárható külső határok

Az uniós határok átjárhatók annak a külföldinek (harmadik állam polgára), aki megfelel a belépési és tartózkodási feltételeknek. Noha nem szabad megfeledkezni arról, hogy a külföldieknek nincs alanyi joguk valamely tagál-



lam területére beutazni a külső határon át, a vízum nagy esélyt ad erre. Az elmúlt évszázadban fokozatosan tört utat magának az általános vízumkötelezettség, és csupán az elmúlt néhány évtizedben terjedt el, hogy a magánszemélyeknek vízum nélküli belépést és rövid idejű tartózkodást biztosítsanak. Az unióban is két csoportot képeztek:

- a országok egy részének polgárai *csak vízum birtokában* léphetik át a külső határokat, továbbá a tagállamok belső határát is (tranzit);
- az országok egy másik részének polgárai *vízummentességet* élveznek, és legfeljebb három hónapig tartózkodhatnak az EU területén. A mentesség kiterjeszthető még:
 - › azokra a menekültként elismert személyekre és hontalanokra, akik vízummentességet élvező országban élnek, ha az utazási okmányt (menekült útlevel, hontalanok útlevele) részükre az az ország állította ki;
 - › a nemzetközi jog által mentességet élvezőkre (diplomáták, szolgálati útlevelel rendelkezők, tengeri flotta, repülő és hajó személyzete, mentést végzők, néhány humanitárius nemzetközi civil szervezet munkatársai);
 - › a vízummentességi listán szereplő országban élő, szervezett iskolai kiránduláson részt vevő diákokra, akik egyébként állampolgárságuk szerint vízumkötelezettek lennének.

A besorolásról a Tanács minősített többséggel dönt az Európai Parlamenttel való konzultációt követően, és az utóbbi országok polgáraival kapcsolatosan a vízum bevezetésé-



sét is az EK Hivatalos Lapjában (Official Journal) kell közzétenni. A vízummentesség nem szükségképpen vonatkozik azokra a külföldiekre, akik fizetett tevékenységet végeznek tartózkodásuk során.

A három hónapnál nem hosszabb idejű tartózkodásra, illetve az átutazásra jogosító vízum *formáját is meghatározták*. A Tanács 1683/95 EK rendelete szerint egy puszta szemmel is ellenőrizhető, biztonságos *vízummatricát* vezettek be, azonos adattartalommal. Például mindenképpen szerepeltetni kell az érvényesség idejét, a felhasználhatóság kezdő és záró napját, a belépések számát, a tartózkodás hosszát és a vízum típusát. A vízummatricán angol és francia nyelven szerepelnek a feliratok, ám harmadikként az unió bármely hivatalos nyelvén is feltüntethetők. A hamisítások és a visszaélések megelőzésére országonként egy testületet jelöltek ki, amely felelős a matricák gyártásáért és a biztonsági jelek titokban tartásáért.

A szabadság és biztonság térségévé válás együtt halad a *bűnözés feltartóztatásával* és az *illegális migráció* – így az okmányok nélküli belépés, az embercsempészet vagy éppen a feketemunkások – *elleni fellépéssel*. Ez az erőfeszítés a határok átjárhatóságát csupán a beutazási és tartózkodási feltételeknek megfelelő külföldiek számára akarja biztosítani. Kötelesek tehát az államok

megfelelő *megelőző intézkedéseket* tenni a vízumkiadás előtt, a határellenőrzéskor (például ezt segíti a nemkívánatos külföldiek listájának ellenőrzése), az országon belüli ellenőrzés révén és a szankcionálás terén.

Például a Tanács 2002/90 EK irányelve felhívja a tagállamokat, hogy 2004 decemberéig megfelelő visszatartó erővel rendelkező szankciókat fogadjanak el, amelyek minden olyan személyt megbüntetnek, aki elkövetőként, felbujtóként, bűnsegédként

- szándékosan segítséget nyújt olyan külföldi belépéséhez, átutazásához, aki nem tesz eleget a beutazásra és tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseknek;
- anyagi előnyért a tartózkodási szabályokat megszegő külföldinek szándékosan segítséget nyújt. A büntetés nem alkalmazható azokra az esetekre, amikor a cselekményeket humanitárius segítségnyújtás céljából követik el.

A közösségi jog – figyelemmel a tagállamok mindegyike által vállalt emberi jogi egyezményekben szereplő rendelkezésekre – biztosítja a külső határok átjárhatóságát azoknak a külföldieknek, *akik védelemre szorulnak*. Miközben a már ismertetett közösségi normák tiltják és szankcionálják a hamis okmányokkal, embercsempészet révén, a



vízum nélkül beutazók vagy éppen a nemkívánatos külföldiek listáján szereplők belépését és további tartózkodását, a menedéket kérelmezőkkel, a kínzás és az embertelen bánásmód potenciális áldozataival, a halálbüntetéssel fenyegetettekkel kivételt tesznek. Ennek keretében:

- lehetővé teszik beutazásukat, ideiglenes tartózkodásukat, azaz mellőzik a védelemre szorulókat eltávolítását (visszafordítás a határról, kiutasítás), legalább az eljárás jogerős befejezéséig;
- legalizálják tartózkodásukat, ha jogszerűen nem távolíthatók el területükről;
- nem alkalmazzák velük szemben az illegális külföldiekre vonatkozó szankciókat és szabadságkorlátozást, ide nem értve a személyazonosságuk, egészségügyi szűrésük idejére nélkülözhetetlen korlátozásokat.

Az unióban a külső határok átlépése, ellenőrzése terén nem enyészik el a tagállamok mérlegelési lehetősége, hogy mely külföldieket engedik be, mikor és milyen mértékben tesznek kivételt. Erre felhatalmazást adnak egy-

részt nemzetközi egyezmények – például a Genfi Egyezmény a menedéket kérőkkel kapcsolatosan –, másrészt maga a közösségi jog. Például az Európai Közösséget alapító szerződés módosítása, amelyben megfogalmazódott, hogy az unió váljon a szabadság, a biztonság és a jog egységes térségévé.

A vízumokra, a menekültügyre, a bevándorlásra és a személyek szabad mozgására vonatkozó politikák keretében hozott, a Tanács által elfogadandó intézkedések „nem sérthetik a tagállamoknak a közrend fenntartására és a belső biztonság védelmére vonatkozó kötelezettségeinek teljesítését” (64. cikk (1) bek.). Az arányosság, a szubsidiaritás és általában a funkcionális megközelítés is ezt a kitévőt erősíti. Ha a tagállami lépések nem lennének elegendőek, mert egy vagy több országba hirtelen nagy számban beáramlanak egy harmadik állam polgárai (például tömeges menekülés), úgy a Tanács legfeljebb hat hónapra ideiglenes intézkedéseket vezethet be a szükséghelyzetbe került tagállamok érdekében.



VIII. Az átjárhatóság további bővítése

Sem az uniós állampolgársággal, sem az Amszterdami Szerződés nyomán nem születtek meg egy csapásra a szabad belépésre, a másik államban tartózkodásra vonatkozó részletes szabályok. 2004. május 1-jéig kell elfogadni azokat a *másodlagos szabályokat*, amelyek – a korábbi normák tartalmát megőrizve – minden bizonnyal újabb jogokat biztosítanak immár a magyar állampolgároknak, illetve az ide érkező, a közösségi jog hatálya alá tartozó személyeknek.

A harmadik állam polgára részére valamely tagállamban kiadott tartózkodási engedély is lehetővé teszi az unión belül a szabad utazást, a belső határok ellenőrzésének felszámolásával. Ennek előfeltétele, hogy a *hat hónapnál hosszabb időre szóló tartózkodási engedélyek* valamennyi tagállamban alapvetően *egységesek legyenek*. Nem tartoznak ebbe a körbe tehát egyrészt a *vízumok*, a védelmet kérő külföldieknek az eljárás idejére kiadott, *tartózkodásra is jogosító okmányok*; másrészt az uniós, illetőleg az Európai Gazdasági Térség-beli polgárok családtagjainak kiadott *tartózkodási engedélyek*, ha egyik tagállamból a másikba költöznek, ott dolgoznak stb., azaz gyakorolják a szabad mozgás jogát; valamint nem érinti a vízum nélkül beutazó külföldieket, akik szabadon

mozoghatnak legfeljebb három hónapig. A Tanács 1030/2002 EK rendelete szerint *az okmány egységes formája* (matrica vagy önálló dokumentum, szabad szemmel is látható biztonsági jegyek) *és adatainak tartalma* a hamisíthatóság ellen véd. Az okmány a külföldi személyi adatainak igazolására is alkalmas, feltéve, hogy friss adatokat tartalmaz. A fényképpel ellátandó engedélyben fel kell tüntetni például a külföldi jogállását, hogy jogosult-e munkát vállalni, az érvényesség idejét, ha pedig uniós, illetőleg EGT-polgár családtagjáról van szó (aki tehát nem él a szabad mozgás lehetőségével, hanem abban a tagállamban marad, ahová valószínűleg családdegyesítéssel került, netán születésétől fogva él), akkor az engedély fejlécén jelezni kell a „családtag” kitétel. A visszaélés megelőzésére országonként egy testületet jelöltek ki, amely felelős a matricák gyártásért és egyes biztonsági jelek titokban tartásáért.

Mint azt több helyen is jeleztük, éppen az unió bővítésével párhuzamosan készül a bevándorlásra, a személyek mozgására, a családdegyesítésre vonatkozó közösségi szabályozás. Az irányelvtervezetek szövege esetleg módosul, de az alapelvek, a célkitűzések változása nem várható. Magyarország



csatlakozására készülve tehát célszerű röviden megismerni, milyen jogbővítésre számíthatunk.

- Uniós polgárok és családtagjaik szabad tartózkodása a másik tagállam területén *meghosszabbodik*, mert csak hat hónap után kellene tartózkodási engedélyt szerezniük. A Tanács és az Európai Parlament 2001-ben készített irányelvtervezete értelmében ez a jog – a családtag fogalmának kitégítésével – *kiterjedne az élettársra*. Továbbá nem vesztene el a másik tagállamban tartózkodásra, szabad mozgásra való jogát a házasság megszűnésével, amennyiben a létfenntartásához szükséges anyagi eszközei elegendők, azaz nem jelent szociális terhet a fogadó ország számára. Hasonlóan, ha a házasság legalább öt évig fennáll, és abból legalább egy évet a fogadó államban töltöttek, vagy a külföldi házastárs kapja meg a szülői felügyeleti jogot a közös gyermek felett, illetőleg a személyes, nehéz körülmények más okból indokolják a jog fenntartását.
- Az unióban a munkaerő-piaci igények és a versenyképesség követelménye egyaránt szükségessé teszik, hogy a harmadik állam polgárait egységesebb eljárásban és jogállás szerint bírálják el, ha munkavállalási célból vagy önfoglalkoztatóként érkeznek. A Tanács 2001-ben kidolgozott irányelvtervezete szerint a külföldi (hontalanokat is ide értve) szezonmunkások, a határ men-

ti munkások, a kiküldetésben dolgozók, a gyakoronokok, a nyelvtanulásra és háztartási munkára kiutazó fiatalok (au pairs), az alkalmazottként és önfoglalkoztatóként gazdasági tevékenységet végzők, sőt még a kétoldalú egyezmények keretében munkát vállalók is *egyetlen eljárás keretében* szereznek meg az előbb említett, egységes formátumú tartózkodási és a munkavállalási engedélyt. A főszabályként három évig érvényes és további három évre meghosszabbítható engedély fontos előfeltétele a gazdasági igény és hasznosság tesztje, kivéve a közösségi jog, nemzetközi egyezmény vagy a nemzeti jog alapján kedvezményezett csoportokat. Ennek birtokában az adott ország munkaerőpiacán szabadon mozoghat, váltogathatja munkahelyét, és munkanélkülivé válva lehetősége van újabb munkát, megbízást keresni, miközben munkanélküli ellátást és más szociális támogatást kap. Az engedély a munkavégzés országába belépésre, a tagállamok közötti átutazásra (tranzit) jogosít, vízum nélkül, valamint lehetővé teszi a tartózkodást. Az engedély visszavonásának feltételei igen szűk körűek.

- A hosszú ideje az unió *valamely tagállamában* élő külföldiek jogállását is egységesen kívánják szabályozni. Talán éppen azért, mert ők kimaradtak az uniós állampolgárság jótéteményeiből, és miként az Alapvető Jogok Chartája is szorgalmazza, közelíteni kell az uniós állampolgárok jogaihoz a har-



madik ország állampolgárainak jogi helyzetét. Ez egyrészt elősegíti társadalmi, gazdasági beilleszkedésüket, másrészt ez az út vezet az állampolgárság elnyeréséhez. Az *önálló jogállás* biztosítása összefügg egyébként a határok nélküli munkaerőpiacon megvalósuló szabad mozgással és a családok zavartalan együttélésével. A letelepedés olyan harmadik állam polgárára terjed ki, aki öt éve jogszerűen, stabil megélhetési források és betegbiztosítás birtokában tartózkodik az unió tagállamában, beleértve a menekülteket és a hontalanokat is, valamint e személyek házastársát és élettársát. Az ötéves folyamatos tartózkodást a fél éves

távollét sem szakítja meg, míg a tanulási célból érkezettek által az adott tagállamban tartózkodás idejének csak a fele számítható be, kivéve a doktori képzésben részt vevőket. A jogállást tanúsító egységes formájú, tíz évig érvényes és automatikusan megújítandó tartózkodási engedély (matrica vagy önálló okmány) magában foglalja a tagállam területén tartózkodást (védelem a kiutasítással, eltávolítással szemben, igen súlyos közrendi, bünyügyi okokat kivéve), a szabad munkavállalást, vállalkozást, önfoglalkoztatóvá válást, a szociális és oktatási jogokat, továbbá három hónapig a szabad tartózkodást a másik tagállam területén, amennyiben ehhez



saját létfenntartási forrásai elegendők, betegségbiztosítása van, illetőleg valamilyen gazdasági tevékenységet végez, netán tanulmányokat folytat. Ha három hónapnál tovább kíván ott tartózkodni, ehhez tartózkodási engedélyt kell beszereznie a fogadó



államban, az előbb említett körülmények bizonyításával, ha közegészségügyi kizáró okok sem állnak fenn. A tagállamok közötti mozgás joga a családtagokra is kiterjed azzal, hogy három hónap után nekik is tartózkodási engedélyt kell kérniük, a családfő engedélyére és a megélhetés biztosítására hivatkozva. Mindaddig, amíg a fogadó államban nem tölt el folyamatosan öt évet, a huzamos engedélyt kiadó tagállam felelős a külföldiért és családtagjaiért (visszafogadási kötelezettség), ám öt év elteltével a fogadó államban válik jogosulttá a huzamos tartózkodással járó jogállásra. Ebben az esetben okmányát kicserélik, az előzőt visszavonják, az újat kiadják.

- A fejlett országokban – a vendégmunkások mellett – a *családegyesítés keretében bevándorló külföldiek* alkotják a migránsok legnagyobb csoportját. Évtizedek óta civilek és nemzetközi szervezetek sürgetik a család-egyesítés egységes, rendezett, a szociális, a munkaerő-piaci és a demográfiai következményekkel számoló, valamint az emberi jogokat tiszteletben tartó szabályozását. A Tanács 1999–2003 között többször átdolgozott irányelvtervezete sokféle szempontnak szeretne eleget tenni. Könnyen elképzelhető, hogy ez a szabályozásnak csak az első lépcsője lesz. A családtagjai beutazását és letelepedését (családegyesítés) az a harmadik állam polgára – a menekülteket és a honatlanokat is ide értve – kérheti, akinek családtagjai (házastársa, élettársa, közös vagy a házas/élettárs kiskorú gyermeke, illetőleg eltartásra szoruló nagykorú gyermeke, menekült esetében még más hozzátartozója) harmadik állam polgárai, maga legalább egy évig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és legfeljebb két éve él az unió tagállamában, továbbá esélye van a huzamos tartózkodási jogállás megszerzésére. Ha a család lakhatása és jövedelme az adott régióban élők átlagának megfelel, s nem szorul szociális támogatásra, akkor a család-egyesítési kérelmet csak szűk körben lehet megtagadni, vagy az engedélyt visszavonni. A család-egyesítési engedély a külföldit belé-



pésre jogosítja az erre tekintettel kiadott vízummal, továbbá kiállítják a tartózkodási engedélyt, a családfővel azonos időre.

Ha a családfő huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezik, a családtag legalább egy-éves, meghosszabbítandó tartózkodási engedélyt kap, ameddig saját jogán nem szerez huzamos engedélyt, letelepedett jogállást (ötéves tartózkodás, illetőleg a családi kapcsolat megszűnésével a személyes körülményeiben beállott nehézségekre tekintettel). A tartózkodási engedélyek már részletezett

típusa alapján a család jogosult az unió területén mozogni, tartózkodni.

Tanulságképpen megfogalmazhatjuk, hogy az unióban – a közösségi szabályozás előrehaladása mellett is – igen sokféle jogállású, különböző engedélyekkel rendelkező ember él, utazik és lakik majd a bővítés után is. Ezt nemcsak a hatóságoknak kell megtanulniuk, hanem a közszolgáltatást nyújtó intézményekben dolgozóknak, a munkáltatóknak vagy éppen a vállalkozóknak is.



IX. Átjárható és ellenőrzött magyar határok

Az Amszterdami Szerződés aláírásakor (1997) arról is döntöttek, hogy a bővítés után az új tagállamoknak a közösségi jog részeként kell alkalmazniuk a *schengeni vívmányokat*. Mivel a jelölt országok csatlakozásának eleve feltétele volt a közösségi jogi vívmányok alkalmazásának képessége, az előbb említett követelmény elsősorban azt akarta kizárni, hogy a jelölt államok valamilyen kivételezett bánásmódot igényeljenek (a már tag dánok, írek vagy britek példájára hivatkozva).

Csatlakozásunkat követően még fennmarad az az általános követelmény, hogy *csak érvényes útlevelel utazhatunk* az unió területén. Csak később kerül sor általánosan a modern, kártya alakú személyi igazolvánnyal való utazásra. Ám már útlevelel is sokkal kényelmesebben utazhatunk. Az *ellenőrzés egyszerűsödik* (közúton, a repülőtéren például külön folyosón, sávon, az EU-polgároknak fenntartott kapuknál), vámellenőrzés, határregisztráció nélkül léphetjük át a belső határokat. Csak az utasok személyazonosságát fogják vizsgálni.

Magyarországon – hasonlóan a korábbi bővítéseknél alkalmazott módszerhez – a csatlakozás után azonnal nem kerülhet sor a

schengeni normák bizonyos elemeinek bevezetésére. Ennek feltétele, hogy a *schengeni értékelő bizottság* a helyszínen ellenőrizi jogi, intézményi és technikai felkészültségüket, majd az erről készített jelentése alapján javasolja a bevezetést a Tanácsnak. A Tanács egyhangú döntését követően, azaz csak a *második lépcsőben, előreláthatóan 2007-től szűnhet meg teljesen* az ellenőrzés a belső, magyar határokon (osztrák, szlovén, szlovák határon). Ekkorra várható másfelől,





hogy a *Schengeni Információs Rendszer* képes lesz megbirkózni a bővítésből fakadó feladatokkal és az új adatigényekkel (például ujjnyomatok, képek tárolása).

A többi tagállamhoz hasonlóan Magyarországnak is *akciótervet* kellett készítenie arról, miként, milyen ütemezésben kívánja megteremteni a schengeni normák alkalmazhatóságát (jogszabályok módosítása, intézmények fejlesztése). A tervet 2002 nyarán adta át a kormány a Bizottságnak. Folyamatosan halad például:

- a majdani belső határokon a *kapcsolattartási szolgálati helyek* létrehozása az osztrák, a szlovák és a szlovén féllel;
- a külső határokon a hőkamerás felderítőrendszerek, járőrhajók, rendészeti felszerelések, bevetési központok, a *bűnüldözést segítő eszközök* rendszerbe állítása;
- az ország területén az úgynevezett *mélyégi ellenőrzés* jogi és intézményi feltételeinek megteremtése (például az érintett tárcák vezetőinek együttes utasítása – az illegális migráció elleni fellépés részeként – a rendőrség, a határőrség, a munkaügyi ellenőrzés összehangolásáról, a ma 11 500 fős határőrség létszáma a csatlakozásig eléri a 14 ezret);
- a szükséges *informatikai fejlesztés* a nyilvántartási rendszereket illetően (például a vízumkiadáshoz, vagy az adatszolgáltatáshoz a Schengeni Információs Rendszernek);

- a tagállamok hatóságaival az *együttműködést biztosító szervek*, kapcsolattartók kijelölése, létesítése (például a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, összekötő rendőrtiszt kihelyezése az Európai Rendőrségi Hivatalba);
- a bűnüldöző szervek (rendőrség, vámőrség) számára a *jogalap megteremtése*, beleértve az ellenőrzött szállítmányok követését, másik ország tisztviselőinek fogadását és magyar hatósági munkatársak kiküldését, fedett nyomozók alkalmazását, a nemzetközi körözést, a titkos információgyűjtést.

Az Országgyűlés 2002. december 3-án fogadta el a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvényt (2002. évi LIV. törvény), elsősorban az uniós csatlakozással kapcsolatos jogharmonizációs céllal. Ez – egyebek mellett – lehetővé teszi súlyos bűncselekmények (például emberölés, emberkereskedelem, fegyvercsempészet, pénzmosás, pénzhamisítás, rablás, szerzői joghoz kapcsolódó jogok megsértése, vámbűncselekmények) gyanúja esetén, hogy az EU-tagállamok hatóságai, csatlakozásunkat követően átlépjék a határt (határon átnyúló megfigyelés).

A kormány a csatlakozási tárgyalásokon vállalta, hogy a vízumpolitika terén is megte-



remti az összhangot a közösségi rendszerrel. Ennek nyomán 1999-től több ország állampolgáraival szemben vezettünk be vízumkötelezettséget (például Belorusz Köztársaság, Bosznia-Hercegovina, Moldávia, Orosz Föderáció, Kuba, Macedónia), míg más országok (például Brazília, Hongkong, Andorra, Bolívia, Guatemala) állampolgárait megállapodás keretében mentesítettük a vízum beszerzésének kötelezettsége alól. További alkalmazkodást jelent a mai szabályozás szerinti *kis-határforgalom* megszüntetése (például a kiadott okmányok biztonságának hiánya, a beutazás céljának és feltételeinek ellenőrizhetlensége miatt a belső határok nélküli tér-ségben), illetve átalakítása, amennyiben kidolgozzák az unióban annak közös rendjét.

A csatlakozási tárgyalásokon Magyarország nem kért átmeneti mentességet, és mivel a felkészülés is ütemesen haladt, 2001 novemberében lezárhattuk a témát érintő fejezetet.

A csatlakozás után a belső határokon zajló ellenőrzés megszüntetésével teljesebbé válik az a folyamat, amelynek eredményeképp a velünk szomszédos hét állam határán *kétféle rendszer* jön létre. A *belső határokon* (oszt-rák, szlovák, szlovén) fokozatosan megszűnik az ellenőrzés, míg az unió *külső határává* váló ukrán, román, horvát és szerb szakaszon a magyar hatóságokra hárul a felelősség: aki azon bejut, attól kezdve korlátozott nélkül mozoghat Schengen-földön.

Az államhatárok tehát nemcsak földrajzilag lesznek különbözőek a kibővített unióban és Schengen-földön, hanem jogi szempontból is. Egyesek úgy fogalmazzák, hogy a határ forgalma átalakul: az eddigi *fizikai akadályok* (átkelőhelyek, sorompók) nem maradnak meg, mert azokat felváltja, vagy kiegészíti egy kifinomultabb *jogi rend*, és néha *láthatatlan intézményrendszer* (szűrőpróbaszerű ellenőrzés, mozgó egységek, információ adatbázisok közti áramlása, műholdas megfigyelés). A változás másik eleme, hogy a magyar határőr vagy más eljáró hatóság az unió többi tagállama érdekében és helyett is mérlegel, intézkedik, a közösen és kölcsönösen gyakorolt szuverenitás alapján, ahogy ezt tömören összegzi határőrizeti törvényünk: „A határőrizet az Európai Unió közrendjét, közbiztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekményeknek a külső határon, továbbá a határterületen történő megelőzésére, felderítésére és megszakítására is irányul.” (1.§ (2) bekezdés)

Mivel Magyarország négy határszakaszon is külső határrá válik, nagy nyomás nehezedik rá az illegális migráció és a szervezett bűnözés feltartóztatásában. A bővítéshez nyújtandó *uniós támogatások* magukban foglalják a hozzájárulást a schengeni követelmények teljesítésével kapcsolatos kiadásokhoz. A Koppenhágában, 2002 decemberében megtartott záró csatlakozási tár-



gyaláson megállapított pénzügyi támogatási keret 2004–2006-ra a következőképpen alakul:

Ország	millió euró
Ciprus	0
Csehország	0
Észtország	69
Lengyelország	280
Lettország	136
Litvánia	71
Magyarország	148
Málta	0
Szlovénia	107
Szlovákia	48
Összes	858

Ez nem jelent kevesebbet, mint azt, hogy a bővítéshez e célból nyújtott támogatás

17 százalékát Magyarország kapja. Ez az összeg a számítások szerint kiadásaink hozzávetőlegesen 70 százalékát fedezni fogja.

A közösségi jogi vívmányok átvételét szolgáló nemzeti program 1998 óta, fejezetekre osztva veszi sorra, milyen lépéseken keresztül hajtja végre Magyarország a jogharmónizációt és párhuzamosan az intézmények fejlesztését. Ennek részeként nemcsak a határőrségre, hanem az idegenrendészetre vonatkozó szabályokat, hatósági rendszert is átalakítottuk, több lépcsőben. A kifejezetten az uniós állampolgárokra, illetőleg az Európai Gazdasági Térség polgáira, családtagjaira vonatkozó, a szabad mozgást biztosító szabályokat azonban csak a csatlakozáskor léptetjük életbe.



X. Kapcsolat a határon túliakkal

A környező hét államban élő magyarok jogállása a csatlakozást követően – a belső és külső határokra vonatkozó előírások eltérése miatt – meglehetősen bonyolult lesz. A határon túli magyarok *három csoportba* lesznek oszthatók:

- egy részük *uniós polgárként* élvezni fogja a mozgás szabadságát (Ausztriában, Szlovákiában, Szlovéniában élő magyarok);
- mások *vízum nélkül* továbbra is könnyen látogathatnak Magyarországra, utazhatnak be és tölthetnek itt legfeljebb három hónapot (Horvátországban, Romániában élő magyarok), különösen akkor, ha Horvátország és Románia –jelölt országgént– folyamatosan fáradozni fog a migrációs, határellenőrzési szabályainak és intézményeinek javításán a közösségi normák szerint;
- *vízumkötelezetté* válnak a Szerbiában és az Ukrajnában élő magyarok, feltehetőleg már 2003 végétől. Ennek ellensúlyozására szolgál a külképviseleti hálózat fejlesztése, az átkelőhelyek modernizálása és kapacitásuk kibővítése, valamint a vízumkiadási eljárásban a lehetséges könnyítések rendje (például hosszabb érvényességű, többszöri beutazásra szóló, megfizethető díjú vízumok).

A közösségi vívmányok átvétele *szigorítást* igényel. A schengeni előírás (Schenge-

ni Végrehajtási Egyezmény 20. cikkének 1. bekezdése) alkalmazása következtében a vízummentesség alapján beutazó külföldi tartózkodását – 6 hónapon belül – 90 napra kell korlátozni. A magyar nemzetiségűek vonatkozásában is megszűnik az a – jelenleg általános gyakorlatként ismert – lehetőség, hogy 30, illetve 90 naponkénti ki- és visszautazással gyakorlatilag folyamatosan, tartózkodási engedély nélkül éljenek az országban. Az új vízumszabályozás szigorát enyhíti a schengeni normákban foglalt – a magyar nemzetiségűekre is alkalmazható – lehetőség, amelynek értelmében a „C” típusú vízum többszöri beutazásra is kiadható, érvényességi ideje egy év. Ez esetben a vízum hathavonként, kétszer, legfeljebb 90 napos tartózkodási lehetőséget biztosít. A törvény lehetővé teszi, hogy a kormány rendeletben meghatározza azokat az okokat, amelyek alapján a vízum egy évet meghaladó, de legfeljebb öt év érvényességi idővel is kiadható.

A vízummentes utazást biztosító, ma érvényben lévő egyezményeink az előbbiekre szerinti időkorlátot nem tartalmazzák, szemben a tagállamoknak a Schengeni Végrehajtási Egyezmény hatálybalépését követően kötött hasonló tárgyú szerződéseivel. A kor-



látozó rendelkezést be kellett építeni a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001.évi XXXIX. törvénybe. Így nem szükséges módosítani megkötött egyezményeinket, mivel mindazon kérdésekben, amelyekről nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik, a törvény előírásait kell alkalmazni. A szigorú norma alkalmazására csak a csatlakozás időpontjától kerül sor.

Nem alap nélkül bízunk abban, hogy a harmadik államnak az unió területén jogszé-
rűen tartózkodó polgárait kiterjesztendő szabad mozgás joga kedvező lesz a határon túli magyarok számára is. E téren a most

formálódó közösségi szabályok – elsősorban irányelvek – szinte mindenütt kiemelik, hogy kedvezőbb elbírálásra van mód, például kétoldalú nemzetközi egyezmények alapján, esetenként pedig a tagállamok belső rendelkezései alapján. Nincs tehát szó a minden tekintetben egységes, kizárólagos és megszorító szabályok bevezetéséről Magyarország uniós csatlakozásával. Éppen ellenkezőleg. A most már 25 tagúra növekvő unió csak akkor válhat valóban a szabadság, a biztonság és a jog térségévé, ha mindegyik tagállam közös és nemzeti érdekei egyaránt érvényesülhetnek.



XI. További információforrások

Kovács Péter: A schengeni kérdés, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.

Virányi Gergely (szerk.):
Határellenőrzés az Európai Unióban,
Hans Seidel Alapítvány,
Budapest, 2000.

Fazekas Judit (szerk.):
Az európai integráció alapszerződésai 2.
A Római, a Maastrichti, az
Amszterdami és a Nizzai Szerződések
hatályos és összehasonlító szövege,
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó-Kerszöv,
Budapest, 2002.

A Schengeni Egyezmény és a Végrehajtási
Megállapodás szövege CD-ROM-on, a Books
Foundation of Education kiadásában, 2001.
booksfound@mail.datanet.hu

Igazságügyi Minisztérium
(a Schengeni Egyezmény magyar szövege itt
is olvasható)
<http://www.im.hu>

Belügyminisztérium
<http://www.b-m.hu>

Határőr Magazin
uj sag@hor.b-m.hu

**A „Személyek szabad áramlása”
témakörben eddig megjelent
Európai Füzetek:**

Dr. Gellérné dr. Lukács Éva
A munkavállalás feltételei
az Európai Unióban

Rövidesen meg fognak változni határaink. Néhány esztendővel ezelőtt ez a kijelentés botrányosnak számított volna. Ma természetes dolgot fejez ki: az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal részesévé válunk az úgynevezett schengeni rendszernek. Bennünket persze nyilvánvalóan az érdekel leginkább, hogy mi is lesz majd a határon túli magyarokkal. Nos, a már az unióban lévő Ausztriában, valamint a velünk együtt belépő Szlovákiában és Szlovéniában élőknek nem lesz semmiféle gondja. A Romániában és Horvátországban élő magyarok abban a kedvező helyzetben vannak, hogy e két ország az unióba tart. Ők minden további nélkül eltölthetnek három hónapot vízum nélkül Magyarországon. Nem ez a helyzet Ukrajnában és Szerbiában élő nemzetársainkkal. Ők valószínűleg vízumkötelezettek lesznek 2003 végétől.



Dr. Tóth Judit
főtanácsos
Belügyminisztérium