

Az európai határvédelem és a schengeni rendszer jövője

Vezetői összefoglaló

A ceutai migrációs válság és Giorgia Meloni olasz miniszterelnök reakciója ismételten rámutatott a schengeni rendszer egyik alapvető kihívására: a belső határellenőrzések fenntarthatósága közvetlenül függ a külső határok megfelelő ellenőrzésétől. A külső határokon jelentkező migrációs nyomás ezért nem kizárólag az érintett tagállamok, hanem a teljes schengeni térség biztonságát érintő kérdés.

Az uniós Migrációs és Menekültügyi Paktum a migráció kezelésének további központosítását eredményezi, miközben nem biztosít megfelelő választ az illegális belépés megelőzésének és a tényleges visszaküldések végrehajtásának problémájára. A schengeni rendszer hosszú távú fenntarthatóságához ezért mindenekelőtt a külső határvédelem megerősítésére, a visszaküldési politika hatékonyabbá tételére és a tagállamok érdemi migrációs és biztonságpolitikai döntési autonómiájának megőrzésére van szükség.

A ceutai válság és az olasz reakció

2026 júliusának végén újabb súlyos migrációs válsághelyzet alakult ki a Spanyolországhoz tartozó észak-afrikai exklávéban, Ceutában. A marokkói határ felől néhány nap alatt több tízezer ember próbált bejutni a mintegy 83 ezer lakosú városba. A kialakult helyzet gyorsan meghaladta a helyi migrációkezelési kapacitásokat, és rövid idő alatt európai jelentőségű politikai üggyé vált.

A válságra Giorgia Meloni olasz miniszterelnök különösen határozottan reagált. Meloni szerint a Ceutában kialakult helyzet azt mutatja, hogy az ellenőrizetlen illegális migráció közvetlen biztonsági kockázatot jelent az európai államok számára. Az olasz kormány ennek nyomán jelezte, hogy rendkívüli intézkedések alkalmazását is mérlegeli, beleértve a schengeni szabad mozgás Spanyolországgal szembeni ideiglenes korlátozását. Ezt követően Olaszország ténylegesen visszaállította az ideiglenes belső határellenőrzést a Spanyolországból érkező légi és tengeri forgalomban, elsősorban a harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzésére. Az intézkedés nem jelentette az olasz–spanyol határ lezárását, és az uniós polgárok szabad mozgását sem szüntette meg. A jogi és politikai értelmezés szempontjából lényeges különbséget tenni a „Schengen felfüggesztése” mint politikai kifejezés és a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítása mint jogi intézkedés között. A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex meghatározott feltételek mellett lehetővé teszi a belső határellenőrzés átmeneti visszaállítását, amennyiben valamely tagállam a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető súlyos veszély fennállását állapítja meg. Az intézkedésnek szükségesnek, arányosnak és időben korlátozottnak kell lennie.

A helyzetet tovább bonyolítja Ceuta sajátos jogállása. Az exklávé Spanyolország része, ugyanakkor a schengeni határellenőrzési rendszer szempontjából speciális státusszal rendelkezik. A Ceutába történő szabálytalan belépés ezért nem azonos automatikusan a schengeni térségbe történő belépéssel. A spanyol álláspont szerint az exklávéból a spanyol szárazföldre történő továbbutazás külön ellenőrzési rendszeren keresztül történik.

Az olasz kormány megközelítése ugyanakkor nem kizárólag a Ceutából történő közvetlen továbbutazásra irányult. Matteo Piantedosi olasz belügyminiszter a későbbi parlamenti meghallgatáson a másodlagos mozgások, az embercsempészet és az esetleges biztonsági kockázatok megelőzését hangsúlyozta.

A konfliktus ezért túlmutat a spanyol–olasz kétoldalú kapcsolatokon. A mögötte meghúzódó kérdés az, hogy milyen mértékben tekinthető egy tagállam külső határának védelme valamennyi schengeni tagállam közös biztonsági érdekének, és milyen eszközökkel reagálhatnak a többi tagállamok, ha a külső határ ellenőrzésének hatékonyságát elégtelennek ítélik.

Schengen működési logikája: a belső határellenőrzés megszüntetésének feltételei

A schengeni rendszer alapját a belső határellenőrzések megszüntetése és a külső határok közös szabályok szerinti ellenőrzése képezi. A rendszer logikája szerint a tagállamok az egymás közötti rendszeres személyellenőrzés megszüntetésével jelentős mértékben megosztják egymással a határbiztonsági kockázatokat is. Ennek feltétele, hogy a külső határokon egységes vagy legalábbis megfelelően összehangolt ellenőrzési standardok érvényesüljenek.

Schengen ezért nem a határok megszüntetését jelenti, hanem azok funkciójának áthelyezését. A belső határokon a rendszeres ellenőrzés helyét a rendőrségi együttműködés, az információcsere és a közös adatbázisok veszik át, míg a személyek belépésének fő ellenőrzési pontja a schengeni külső határ.

Ebből következik a rendszer egyik alapvető strukturális összefüggése: **a belső határellenőrzés megszüntetése csak akkor fenntartható, ha a tagállamok megfelelő bizalommal rendelkeznek egymás külső határvédelmi teljesítménye iránt.** Egy külső határvédelmi hiányosság ezért nem feltétlenül marad az érintett tagállam belső problémája; bizonyos esetekben tovagyűrűző biztonsági és migrációs hatásokat eredményezhet.

A schengeni térség jelenleg 29 országot foglal magában, és mintegy 450 millió ember szabad mozgását biztosítja. A rendszer működését az uniós jog mellett olyan közös informatikai és határbiztonsági rendszerek támogatják, mint a Schengeni Információs Rendszer (SIS), a Vízuminformációs Rendszer (VIS), az Eurodac, az Entry/Exit System (EES), illetve az ETIAS. A külső határok igazgatásában emellett egyre nagyobb szerepet tölt be az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, a Frontex.

A külső határok ellenőrzésének elsődleges végrehajtási felelőssége továbbra is a tagállamoké, miközben az Európai Unió közös szabályokat, infrastruktúrát és támogatási mechanizmusokat biztosít. A határvédelem tehát egyszerre nemzeti és európai kompetenciaterület, ami különösen a migrációs nyomás időszakában eredményez politikai feszültségeket.

A 2015 utáni időszak: a migráció és Schengen összekapcsolódása

A schengeni rendszer jelenlegi problémáinak jelentős része a 2015–2016-os migrációs válság tapasztalataira vezethető vissza. A tömeges migráció megmutatta, hogy a közös külső határvédelem, a menedékjogi felelősség és a belső szabad mozgás rendszere egymástól nem független szakpolitikai területek.

A migrációs nyomás elsődlegesen a külső határon fekvő tagállamokat érintette, miközben az érkezők jelentős része továbbutazott más tagállamokba. A helyzet rámutatott a Dublin-rendszer strukturális korlátaira is: az első belépéshez kapcsolódó felelősség elve különösen nagy terhet ró a külső határon fekvő tagállamokra, miközben a schengeni belső határok miatt a továbbutazás ellenőrzése korlátozott.

A következmény a tagállami érdekek részleges szétválása lett. A déli tagállamok elsősorban a felelősségmegosztás, az uniós finanszírozás és a szolidaritás erősítését szorgalmazták. Más tagállamok – különösen Közép-Európában – mindenekelőtt a külső határvédelem, a szabálytalan belépés megakadályozása és a visszaküldési mechanizmusok hatékonyságának növelését tekintették prioritásnak.

A belső határellenőrzések újbóli bevezetése ebben a kontextusban nem kizárólag migrációs, hanem bízalompolitikai kérdéssé is vált. Ha egy tagállam úgy ítéli meg, hogy a közös külső határvédelem nem biztosítja kellőképpen saját biztonságát, akkor a belső ellenőrzés visszaállítása jogilag rendelkezésre álló, politikailag pedig egyre inkább alkalmazható eszközzé válik.

A probléma ezzel az, hogy a belső ellenőrzés gyakori vagy tartós alkalmazása maga is gyengíti a schengeni rendszer egyik alapvető előnyét. Az ideiglenes kivétel így hosszabb távon strukturális problémává válhat: minél kevésbé bíznak a tagállamok egymás külső határvédelmében, annál erősebb lesz az ösztönzés saját belső határaik ellenőrzésére.

Az uniós határvédelem új modellje: központosítás határvédelem helyett

Az Európai Unió a Migrációs és Menekültügyi Paktummal kísérletet tett a 2015 után kialakult migrációs rendszer átfogó átalakítására. A Paktum 2026 júniusától alkalmazandó szabályai kiterjednek a külső határon történő szűrésre, a menedékjogi eljárásokra, az Eurodac rendszerére, a tagállamok közötti szolidaritási mechanizmusra és a visszatérésekre. A Bizottság ezt a külső határvédelem megerősítéseként értelmezi.

A Paktum azonban nem feltétlenül jelent előrelépést a tényleges határvédelem szempontjából. **Alapvető problémája, hogy az illegális migráció kezelésére elsősorban újabb közös szabályozással és uniós koordinációval válaszol, miközben a tagállamok saját migrációs politikai mozgásterét tovább szűkíti.** A rendszer jelentős energiát fordít arra, hogyan kell kezelni az Európába már eljutott migránsokat, miközben a döntő kérdés az lenne, hogyan lehet a jogalap nélküli belépést megelőzni.

A külső határon végzett regisztráció és szűrés önmagában nem azonos a határvédelemmel. A rendszer hitelessége végső soron azon múlik, hogy aki nem jogosult az Európai Unióban tartózkodni, azt ténylegesen vissza lehet-e küldeni. Ezen a téren azonban az európai migrációs politika továbbra is komoly végrehajtási problémákkal küzd.

Hasonló kérdéseket vet fel a Paktum kötelező szolidaritási mechanizmusa is. A migrációs nyomás alatt álló tagállamok támogatása legitim európai cél lehet, de vitatható, hogy ennek részeként milyen mértékben írható elő a tagállamok számára a migrációs terhek átvállalása. **A területre történő belépés és az ott-tartózkodás feltételeinek meghatározása a nemzeti szuverenitás alapvető eleme.** Egy tagállam migrációs politikájának érdemi alakítása ezért nem válhat pusztán uniós szintű kvóták és kötelezettségek függvényévé.

A valódi európai határvédelemnek más logikából kellene kiindulnia: a szabálytalan belépés megelőzéséből, a külső határ fizikai és technológiai védelméből, a gyors eljárásokból és mindenekelőtt a tényleges visszaküldésekből. Az uniós együttműködésnek ezt kellene támogatnia, miközben a tagállamoknak meg kell őrizniük azt a döntési képességet, hogy saját területükön milyen migrációs és biztonságpolitikai rendszert kívánnak fenntartani.

Határvédelem, mint a kontinens biztonságának kérdése

A schengeni rendszer miatt a külső határok védelme nem egyszerűen egyes tagállamok migrációs politikájának kérdése. **A külső határ funkcionálisan közös európai határ:** aki azon keresztül belép a schengeni térségbe, megfelelő jogcím esetén egy több százmilliós belső térséghez kap hozzáférést. Egy tagállam határvédelmi hiányossága ezért a többi tagállam biztonságát is érintheti.

A probléma túlmutat az illegális migráción. A szabálytalan migrációs útvonalak összekapcsolódhatnak embercsempészetrel és szervezett bűnözéssel, miközben az elmúlt években az is világossá vált, hogy a migráció **geopolitikai és hibrid nyomásgyakorlás eszközeként is felhasználható**. A belarusz–lengyel határválság például megmutatta, hogy egy harmadik ország tudatosan is előidézhet migrációs nyomást az EU külső határán.

Ezért a külső határ védelme nem pusztán a migráció adminisztratív kezeléséről szól. **Európa területi szuverenitásának, közbiztonságának és politikai cselekvőképességének egyik alapvető feltétele.** Egy állam vagy államközösség csak akkor tudja saját jogrendjét érvényesíteni, ha képes meghatározni, hogy ki léphet be a területére, milyen feltételekkel tartózkodhat ott, és mikor kell távoznia.

A patrióta megközelítésből ezért a határvédelem nem áll szemben az európai együttműködéssel. Éppen ellenkezőleg: **az erős külső határvédelem a schengeni rendszer fenntarthatóságának előfeltétele.** Az uniós együttműködésnek olyan közös kapacitásokat kell biztosítania, amelyek megerősítik a tagállamok határvédelmét, nem pedig olyan rendszert kell kialakítania, amely a tagállami döntési kompetenciákat fokozatosan felváltja.

A Ceuta körüli konfliktus ennek a dilemmának a gyakorlati megjelenése. Ha egy tagállam úgy ítéli meg, hogy egy másik tagállam külső határának védelme elégtelen, és ebből saját területén biztonsági kockázat keletkezik, előbb-utóbb felmerül a belső határellenőrzés visszaállítása. **Schengen védelmének ezért nem a belső határok ellenőrzését alkalmazó tagállamok korlátozása, hanem a külső határ tényleges megerősítése az elsődleges eszköze.**

A kontinens védelme és a schengeni szabad mozgás így nem egymással szemben álló célok. A kettő közötti kapcsolat éppen fordított: **a belső határok nyitottsága csak akkor tartható fenn, ha Európa képes megvédeni külső határait.**

Lehetséges forgatókönyvek

A schengeni rendszer jövője szempontjából három fő irány különíthető el.

Az első a **megerősített Schengen**, amelyben az EU a külső határvédelem további integrációjával próbálja helyreállítani a tagállamok közötti bizalmat. Ennek része lehet a Frontex kapacitásainak növelése, a közös informatikai rendszerek teljes körű alkalmazása, a külső határon végzett szűrés megerősítése, a menedékjogi eljárások gyorsítása és a visszaküldések hatékonyabb végrehajtása. Ebben a modellben a belső határok nyitottsága fennmarad, de ennek előfeltétele a külső határvédelem tényleges megerősítése.

A második forgatókönyv egy **rugalmasabb, részben nemzetállami Schengen**, amelyben a belső határellenőrzések ugyan kivételesek maradnak, de a tagállamok válsághelyzetekben könnyebben és hosszabb időre alkalmazhatják őket. Ez rövid távon nagyobb mozgásteret biztosíthat a nemzeti kormányoknak, ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy az ideiglenes intézkedések fokozatosan állandósulnak.

A harmadik, kedvezőtlenebb forgatókönyv a **schengeni rendszer fokozatos eróziója**. Ebben az esetben a tagállamok közötti bizalom tartósan csökken, és a belső határellenőrzések egyre inkább a migrációs és biztonságpolitika állandó eszközévé válnak. Schengen formálisan fennmaradhat, de a rendszer gyakorlati működése egyre inkább eltérne az eredeti koncepciótól.

A Ceuta körüli konfliktus ebben az összefüggésben nem elszigetelt migrációs incidensként értelmezendő. Sokkal inkább egy olyan strukturális problémára irányítja rá a figyelmet, amely a schengeni konstrukció létrejötte óta annak egyik alapvető feltétele: **a belső határok nélküli térség fenntarthatósága közvetlenül függ a külső határok ellenőrzésének hitelességétől**.

Az európai határvédelem következő szakaszának ezért várhatóan nem az lesz a központi kérdése, hogy szükség van-e Schengenre, hanem az, hogy milyen intézményi és tagállami garanciák mellett tartható fenn. Az EU számára a stratégiai kihívás kettős: egyrészt biztosítani kell a külső határok tényleges ellenőrzését és az illegális migráció kezelésének végrehajthatóságát, másrészt el kell kerülnie, hogy a tagállamok közötti bizalom hiánya tartós belső határellenőrzésekhez vezessen.

A schengeni rendszer hosszú távú stabilitása így végső soron azon múlik, hogy sikerül-e a közös külső határ fogalmát a jogi együttműködésen túlmenően **valós, végrehajtható és a tagállamok által kölcsönösen megbízhatónak tekintett határvédelmi rendszerré alakítani**.