

A HATÁRŐRSÉGI SZEREPVÁLLALÁS A SCHENGENI EGYEZMÉNY TÜKRÉBEN

Szabó József hőr. mk. alezredes

Az utóbbi évek során Magyarország külső biztonsági helyzetében meghatározó jelentőségű változás következett be, döntően az euroatlanti integráció tereén elért eredmények következtében. A NATO-tagság elérésével, valamint az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal az ország intézményesen is az euroatlanti térség demokratikus, fejlett és stabil országai közösségének tagjává vált. Mindezek szükségessé tették a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveinek újrafogalmazását.

A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának fő célja, hogy:

- szavatolja az ország függetlenségét, szuverén államiságát és területi épségét;
- megfelelő körülményeket teremtsen az Alkotmányban lefektetett elvek érvényre jutásához, elősegítse a jogállamiság érvényesülését, a demokratikus intézmények és a piacgazdaság zavartalan működését, hozzájáruljon az ország belső stabilitásához;
- előmozdítsa a Magyar Köztársaságban az állampolgári, az emberi, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok teljes érvényesülését;
- megfelelő feltételeket biztosítson a Magyar Köztársaság területén élők élet-, vagyon- és szociális biztonságának érvényesüléséhez, a nemzeti vagyon megőrzéséhez;
- hozzájáruljon az Észak-atlanti Szerződésben foglaltak megvalósulásához, szövetségesei biztonságához;

- elősegítse a nemzetközi béke fennmaradását, az euroatlanti térség, Európa és szűkebb régiója biztonságának, stabilitásának erősítését;
- hozzájáruljon a Magyar Köztársaság nemzetközi, gazdasági, politikai, kulturális és egyéb kapcsolatai, együttműködése feltételeinek biztosításához.

A fenti célokat a Magyar Köztársaság az Alkotmánnyal összhangban, a nemzetközi jog normáinak, különösen az Egyesült Nemzetek Szervezete Alapokmányában, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács dokumentumaiban és az Észak-atlanti Szerződésben megfogalmazott alapelveknek és kötelezettségvállalásoknak megfelelően, továbbá más vonatkozó nemzetközi dokumentumokban, a regionális és kétoldalú szerződésekben vállalt kötelezettségeit tiszteletben tartva kívánja elérni.

A Magyar Köztársaság államhatárának őrizetét, a határforgalom ellenőrzését – dolgozatom tematikája megközelítésében – az alábbiak szerint 4 csoportba osztottam:

1. Az 1990-es évek elejéig történő ellenőrzés

Az államhatár őrizete szelektivitás, differenciálás nélküli, „EGYSÉGES” elvek szerinti szigorú ellenőrzése a VÁM szervekkel közösen

2. Az 1990-es évek elejétől 2004. 05. 01. –ig terjedő időszak: Differenciált, szelektív ellenőrzés

Differenciált, szelektív ellenőrzés: a határforgalmi kirendeltségek olyan tevékenysége, amikor az államhatáron átlépésre jelentkező személy, jármű és szállítmány ellenőrzését a meghatározott irányban, időben, az utas- és járműkategóriák, információk, gyanúokok figyelembevételével, a legcélszerűbb ellenőr-

zési módszer, eszköz megválasztásával, különböző tartalommal és terjedelemmel hajtják végre.

Úgy tűnhet, hogy még ez is egy szigorított ellenőrzés volt, azonban már látható, hogy fennállt a veszélye a biztonság sérülésének, ugyanis azon utaskategóriák is, akik kedvezményezettként kerültek átléptetésre, követhettek, követhetnek el illegális cselekményeket. Ezért kiemelkedő jelentősége volt az útlevélező szakmai rátermettségének, annak, hogy az ellenőrzési szituációkban jól döntsön, megfelelően hajtsa végre a kockázatelemzést, mely alapján tulajdonképpen működtette a szelektivitást. Ezen ellenőrzési módszer legfontosabb eleme a gyanúok felismerése volt, hisz ezzel indított el egy részletesebb, mélyebbre ható ellenőrzést, a másodlagos ellenőrzést.

A Berlinben (1991) és Budapesten (1993) megrendezett konferencián az alábbi nézetekben állapodnak meg a résztvevő határrendészeti szervek képviselői:

- a határok összekötnek és nem elválasztanak, átjárhatóak és mégis biztonságosak;
- a jószándékú embereknek nagyvonalúság biztosítandó;
- a határforgalom-ellenőrzés a lehető legkevésbé tartsa fel az utasforgalmat, egyúttal akadályozza meg a jogellenes cselekmények elkövetését;
- az intézkedések egységes mérce szerint, a nemzeti törvények és a nemzetközi jog figyelembevételének garanciája mellett történjenek;
- a határforgalom nemzeti és nemzetközi hatásai megkövetelik az együttes cselekvést;
- más országokkal szemben garanciákat vállalunk;
- az utasok ki- vagy beutazásakor, a határon találkoznak először és utoljára határőrrel, s az ekkor szerzett benyomás az utasokban maradandó.

A határrendészeti szervek megállapodtak egy CHARTA (alapokmány) létrehozásában, azzal a szándékkal, hogy elfogadják a benne foglaltakhoz való igazodást:

- A határforgalom ellenőrzése az érvényes nemzetközi jogszabályok, a két-, illetve többoldalú államközi szerződések, valamint a nemzetközi jog figyelembevételével kerül végrehajtásra. (TÖRVÉNYESSÉG)
- A személyek ellenőrzése és az ellenőrzést követő intézkedések az arányosság elve alapján kerülnek végrehajtásra. Az ellenőrző személyek az intézkedések során figyelembe veszik a konkrét körülményeket.
- Állandó szakmai továbbképzések révén az ellenőrző állomány folyamatosan ismereteket szerez az érvényes rendelkezésekből, melyeket alkalmazni is képes.
- A határforgalom ellenőrzése és a zöldhatár őrzése egyformán fontos feladat a nemzetközileg tevékenykedő bűnözők és szervezetek megfékezése, a bűnözői szervezetek felderítése és a bűncselekményt elkövetők őrizetbe vétele érdekében ugyanúgy, mint a veszélyes áruk illegális szállításának megakadályozása.
- Az illegális migráció és az embercsempészet elleni küzdelem a határrendészeti szerveknek egyik legfontosabb feladata. A határrendészeti szervek folyamatosan tájékoztatják egymást az illegális migrációról, az embercsempészekről, azok módszereiről, az ellenük való közös fellépés érdekében.
- A személyek, járművek, szállítmányok határforgalom-ellenőrzése a biztonság és a forgalom folyamatosága érdekében, a határátkelőhelyen kialakult helyzetnek megfelelően a legcélszerűbb módszerekkel, eszközökkel és tartalommal, differenciáltan kerül végrehajtásra. (BIZTONSÁGOSSÁG)
- A határforgalom folyamatoságát és az indokolatlan várakozási idők kialakulásának megelőzését a határátkelőhelyeken megfelelő számú el-

ellenőrző személy beállításával és sáv működtetésével szükséges biztosítani. (SZELEKTÍV, DIFFERENCIÁLT ELLENŐRZÉS)

- Az általánostól eltérő (részletes) ellenőrzés a működő sávon kívül történik. (MÁSODLAGOS ELLENŐRZÉS)
- A nagy forgalom idején a szomszédos országok határrendészeti szervei együttes intézkedéseket tesznek a forgalom gyors lebonyolítása érdekében.
- Az ellenőrzést végző állomány az utasokkal szemben udvarias, korrekt és határozott magatartást tanúsít. (KULTÚRÁLT)
- A határellenőrzés folyamata az utasok számára egyértelmű legyen.
- A határrendészeti szervek megfelelő szinteken és jogi kereteiken belül intenzív információcserét bonyolítanak le. Rendszeresen, illetve szükség szerint soron kívül tájékoztatják egymást tevékenységükről, tapasztalataikról és eredményeikről, törekednek a kollegális együttműködésre.
- A határrendészeti szervek a határokon minden utasnak garantálják a humánus bánásmódot a nemzetközileg elfogadott jogi normák figyelembevételével.
- Ezalatt az is értendő, hogy szükség esetén a belső jogszabályok adta kereteken belül humanitárius okok miatt egyes személyek határátlépése a feltételek hiánya esetén is engedélyezhető. (MÉLTÁNYOSSÁG)
- A határrendészeti szervek törekednek az egy helyen történő közös határellenőrzés megteremtésére.
- A közös tevékenység erősíti a kölcsönös bizalmat, hatékonyabb szolgáltatást ellátását, hozzájárul a sikeres munkához, gyorsítja a határforgalom lebonyolítását és a jövőben elősegítheti az egyoldalú határforgalom-ellenőrzés bevezetését.

- A határrendészeti szervek munkájuk során támogatják egymást a feladatok felismerésében, szoros kapcsolatokat ápolnak a vezetői szinteken és megbízott képviselőik útján, emberi és bajtársi kapcsolatokat is gondoznak.
- Érvényesüljön a határok átjárhatósága anélkül, hogy a nemzetek biztonsága veszélyeztetve lenne.

A Siófokon 1995. május 2.-3-án megrendezett III. Nemzetközi Határrendészeti Konferencián résztvevő 20 ország küldöttei a Berlini (1991) és a Budapesti (1993) migrációs konferenciával összhangban megtárgyalták a határforgalom ellenőrzésének CHARTA-ját.

Ausztria, Bajorország, Bulgária, Horvátország, Németország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Svájc és Ukrajna küldöttségei egyetértettek a határok átjárhatóságának, biztonságának megkülönböztetett fontosságával, ezért -figyelemmel a nemzeti, illetve nemzetközi jog előírásaira- törekszenek a Charta-ban rögzített határforgalom-ellenőrzési elvek megvalósítására. Kanada, Franciaország, Olaszország, Svédország és Nagy-Britannia képviselői az illetékes szervekhez továbbítják a felhívást.

3. 2004. 05. 01.- től hazánkban a Schengeni Egyezmény életbe léptetése időszakáig

A „belső” határokról levonultak a VÁM szervek, további kedvezmények alkalmazása meghatározott utaskategóriák tekintetében. Felkészülés a schengeni határellenőrzéssel kapcsolatos feladatokra

Ezen időszaktól kezdve – mely napjainkban is még tart - valósult meg az utasok megalégedésére, a biztonság megtartása mellett az „egymegállásos”, kézből-kézbe történő ellenőrzés bevezetése a belső határok átkelőhelyein.

Az egymegállást az biztosítja, hogy nemzetközi egyezmény alapján a határforgalom-ellenőrző szervek közös szolgálati helyen – vagy a magyar, vagy a szomszédos állam területén, állandóan vagy váltva - látják el feladataikat, így az utasoknak az ellenőrzéshez csak egyszer kell megállniuk, ellentétben a korábbi kettő vagy több megállással – elindulással.

A kézből-kézbe történő ellenőrzés pedig azt jelenti, hogy amíg az átadott útiokmányt az egyik szerv ellenőrzi (a kiléptető állam tisztviselőjét illeti az előbbség), addig a másik állam képviselője átvizsgálja a gépjárművet, majd a kiléptető állam útlevélezője átadja az okmányt, a beléptetést végző személynek, aki a saját állama szerinti jogszabályok alapján végrehajtja az ellenőrzést, majd - ha probléma nincs - akkor ő adja vissza az utasnak.

Ezen ellenőrzési módszer több szempontból is biztonságos. Egyrészt kiemelten biztosítja az ellenőrzést végzők saját biztonságát (több rendvédelmi személy az ellenőrzési-szolgálati helyen), másrészt az átléptetés válik biztonságosabbá, ugyanis két különböző állam szakemberei, különböző típusú, mélységű jogi szabályozások, ellenőrzési módszerek, eltérő technikai eszközök összpontosulnak egy helyen, egy időben. Ezen különbözőségek, az eltérő tapasztalatok a helyben kifejtett megfelelő, hatékony együttműködéssel jelentős előnnyé válik a jogellenes cselekmények felfedése, megakadályozása tekintetében.

Természetesen ezen módszer alkalmazásával egy-egy állam ellenőrző szervétől kisebb igényű a létszámjelenlét, hisz az a szomszéd állam létszámával összeadódik.

További előnyt jelent, hogy ezen módszerrel a teherszállítmányok – főleg a vasúti szerelvények - átkutatását gyorsabban végre tudják hajtani.

4. A Schengeni Egyezmény életbe léptetésétől kezdődő időszak

Határellenőrzés a schengeni külső és belső határokon

A személyek szabad áramlásának biztosítása (mint az alapvető szabadságjogok egyike) az 1957. évi Római szerződések aláírása óta célként jelent meg az EU alapító tagállamainak politikusai előtt. Ebbe a folyamatba illeszkedik a német-francia saarbrückeni megállapodás, valamint az 1985. június 14-én a Moselfolyó (Luxemburg) partján aláírt Schengeni Egyezmény, melyet Németország és Franciaország, valamint a Benelux-államok kormány-és államfői írtak alá. Miután a szerződést az összes aláíró tagállam ratifikálta, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1993. szeptember 1.-én életbe lépett. A Schengeni Végrehajtó Bizottság azonban csak 1995. március 26-án léptette hatályba.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (továbbiakban: SchVE) szerepe az Amszterdami Szerződés (ASZ) aláírása óta felértékelődött, mivel a joganyag jelentős része az EU I. pillérébe (egyres részei a III. pillérébe) került. Az Amszterdami Szerződés aláírói célul tűzték ki a „szabadság, biztonság (A biztonság térsége olyan térség, ahol a tagállamok a rendőrségek igazságügyi és vámhatóságai intézkedéseket hajtanak végre a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus, az emberkereskedelem, az illegális kábítószer elleni küzdelem jegyében.), jog térség, megteremtését. Ezzel összhangban a Tanács és a Bizottság 1998. december 3-án elfogadta, és a bécsi EiT megerősítette a „Cselekvési terv a szabadság, a biztonság és a jog megteremtéséről” szóló dokumentumot, amely öt évet biztosított a harmadik pillér és a SchVE jelentős részének az I. pillérbe való integrációjának a végrehajtására. Az Amszterdami döntést követte az 1999. október 15-16-i tamperei Európai Tanács, amelyen feldolgozták az európai bel-és igazságügyi együttműködés kérdésköreit. Az ezt követő sevilla-i, nizza-i és thesszaloniki Európai Tanácsok tovább mélyítették az ezen a politikai területen folytatott együttműködést. Közülük is kiemelkedik az EU 10-es bővítésére ösz-

szezhívott Nizzai Csúcs. A szabadság, biztonság, jog térsége megteremtése érdekében kiemelkedő esemény volt az Alapjogi Charta elfogadása, és ünnepélyes deklaráció formájában a szerződésekhez csatolása. A Nizzai Szerződésnek a harmadik pillért (ekkor már csak a büntető ügyekben folytatott, rendőrségi, igazságügyi és vámügyi együttműködést foglalta magába) érintő reformjai a következő voltak: a bűnüldözésért felelős tagállami szervek munkájának koordinálására, a bűnügyi nyomozás megkönnyítésére létrehozott egység, az Eurojust ügynökség primér jogi beillesztése az EU szerződésbe, továbbá a megerősített együttműködés szabályainak rugalmasabbá tétele.

A következő állomás a Laeken-i csúcs, amelyre rányomta a bélyegét az USA-ban bekövetkezett szeptember 11-i terrorista merénylet. A Laeken-i csúcs jelentősége az Unió bővítésére történő felkészülése és a Konvent felállításáról szóló döntés, valamint megvonta a tamperei jogalkotási program „félidős” mérlegét is, és megállapította, hogy a tervezett célkitűzések nem teljesülnek maradéktalanul. Ez a nemzeti vívmányok elszánt védelmére, a hiányzó közös politikai akaratra és a szerződések alapvető hiányosságaira vezethető vissza. A Laeken-i Európai Tanács ugyanakkor megerősítette a Tampereben rögzített kötelezettséget, és határozott lépéseket tett az egyes területeken tapasztalt késések behozása érdekében.

A Schengeni integráció folyamatában lényeges változást hozott az EU keleti bővítése és az Európai Alkotmány megalkotása. Az új tagállamok EU-tagsága ugyanakkor nem jelent schengeni tagságot, ezért 2004. május elsejétől egy átmeneti időszakról beszélhetünk, amely sajátosan alakul a személyek szabad áramlása területén.

Az új tagállamok polgárai szabadon utazhatnak a kibővült Európai Unió területén, ugyanakkor a csatlakozási szerződés az átmeneti szabályozások sorát idézte elő, többek között egy hétéves tervet, a munkavállalók szabad lakóhelymegválasztásának jogát. A csatlakozó országok ezzel átvették a schengeni vívmányokat, amelyekből a rendelkezések jelentős része azonnal hatályossá vált

(2004. május 1.), és vannak, amelyeket csak később az EU-tanács egy megfelelő határozata után ratifikáltak.

A schengeni határok őrizete

Az SchVE a határőrizet terén a határátkelőhelyek közötti terepszakaszra, illetve a zárva tartott határátkelőkre fogalmaz meg előírásokat. A zöld (kék) határőrizet célja, „a határforgalomban részt vevők azon irányban történő befolyásolása, hogy a határátlépés legális módját válasszák a határátkelőhelyeken „, a továbbá a határon túlnyúló bűnözés felszámolása, illegális határátlépőkkel szemben idegenrendészeti (menekültügyi) eljárás kezdeményezése.

A „zöldhatár” őrizettel kapcsolatosan az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése a következőket rögzítette: „ az illetékes hatóságok mobil egységekkel felügyelik a határátkelőhelyek közti határszakaszokat, valamint a nyitva tartáson kívüli időben a határátkelőhelyeket is. Ezt az ellenőrzést úgy látják el, hogy semmi ne tegye vonzóvá a határátkelőhelyeken való ellenőrzés kikerülését. A felügyelet módját szükség esetén a Végrehajtó Bizottság határozza meg. „

A fentiekből is jól érzékelhető, hogy az SchVE a határőrizet tekintetében mind a külső, mind a belső határok őrizetét fontosnak tartja. A külső határok ellenőrzésében a fő cél az egységesítés és az a tény, hogy szem előtt kell tartani a többi tagállam biztonságát, amely esetenként szigorítást jelent. A végrehajtó szervek tekintetében és az őrzés módjára vonatkozólag nem ír elő kötelezettségeket, a határőrizet módjában általában a járőrözést említi, melyet fix vagy mozgó jelleggel hajtanak végre.

A tagállamok határellenőrzéssel megbízott szerveit SchVe, illetve a VB által jóváhagyott kézikönyv rögzíti. A kézikönyv előírásai szerint:

- „ A határok őrzése olyan rendvédelmi taktikai szempontok szerint történik az erőkifejtés előre nem látható gyakori változtatásával és a hely-

zethez igazodó személyi létszám alkalmazásával -, hogy az államhatár jogosulatlan átlépése állandó kockázattal járjon.”

- „A határok őrzésének végrehajtására mobil erők kerülnek alkalmazásra, amelyek feladataikat álló és mozgó járőrök formájában, alapvetően a felismert vagy feltételezett helyen látják el azzal a céllal, hogy elfogásokat hajtsanak végre. A határőrizet technikai, azok keretében elektronikai eszközök alkalmazásával is folyhat.”
- „Az eszközök megválasztásánál figyelembe kell venni az alkalmazás körülményeit. Különösen az államhatár jellegét, sajátosságait (szárazföldi, tengeri, folyami határ).”

Ugyanakkor a határellenőrzést végrehajtó szervek területi illetékességét és hatáskörét a nemzeti jogszabályok fogalmazzák meg. Ebből adódik, hogy a tagállamok határ-ellenőrzési rendszerei nem homogének, hanem sokszínűek. Így például Franciaországban, Németországban és Olaszországban döntően 10-20-30 kilométeres határzónában tevékenykednek a határellenőrzést végrehajtó szervek járőrei. A többi tagállam területén ezt az ország teljes mélységében is gyakorolhatják.

A tagállamok határőrizeti tapasztalatai azt igazolják, hogy a külső határok őrizetére jelentősebb figyelmet, erőt, eszközt kell fordítani, de ugyanakkor a belső határok mentén sem szabad a járőrök jelenlétét teljesen felszámolni.

Az SchVE első fejezet 2. cikkely 1. pontja értelmében „a belső határ bárhol átléphető anélkül, hogy a személyforgalom ellenőrzése megtörténne.” Az SchVE hatályba lépését követően ez a tagállamok belső határain be is következett. A korábbi határátkelőhelyeket az útlevélezékek elhagyták, és ma egy „szellemtelep” benyomását keltik. A gyakorlati hasznosításuk igen alacsony fokon valósult meg. Néhol a rendvédelmi szervek, vámszervek és a kamionosok veszik igénybe, de van, ahol benzinkutakká alakították át a korábban határátkelésre használt építményeket. A média tájékoztatásával ellentétben nem a határo-

kat, hanem a határforgalom-ellenőrzést számolták fel. Az eddigi tapasztalatok szerint a belső határok mentén a drog- és embercsempészás továbbra is jelen van, ezért a tagállamok a belső határok mentén is fenntartották (több esetben megerősítették) határrendészeti tevékenységüket.

A külső és belső határok őrizetére sajátos helyzet jellemző. Léteznek a teljes jogú schengeni tagállamok (Németország, Olaszország, Ausztria, Svédország, Benelux-államok, Finnország, Görögország, Spanyolország, Portugália, Franciaország), részben tag Dánia, EU-tag, de jelenleg még nem schengeni tag Nagy-Britannia, Írország, nem EU-tag, de schengeni tag Svájc, Norvégia, Ízland és a 2004. május elsejével csatlakozó EU-tagállamok sem schengeni tagállamok még. A csatlakozott államok külső határait már ugyanúgy kell őrizni, mintha teljes jogú schengeni tag lenne, de ugyanakkor a belső határaik mentén még nem számolhatják fel a határellenőrzést.

Az ASZ Schengeni jegyzőkönyve 8. cikke az új tagállamok számára EU-csatlakozásukkor kötelezővé teszi a Schengeni Acquis teljes körű, kivételek nélküli átvételét. Ez részét képezi a csatlakozási megállapodásnak. Az új tagállamoknak EU-csatlakozásuk után még várniuk kell egy ideig, amíg rácsatlakozhatnak a SIS II-re, majd engedélyt kapnak a határellenőrzésnek a régi tagállamokkal közös belső határaikon való leépítésére, de ennek megtörténtétől kezdődően az új tagállamok a schengeni együttműködés teljes körét alkalmazó tagállamokhoz tartoznak. Erre várhatóan 2007 év végén kerülhet sor.

A schengeni határforgalom-ellenőrzés

A schengeni terület külső határai csak a tagállamok által kijelölt határátelőhelyeken, az általuk meghatározott nyitvatartási időben léphetők át. Az engedély nélküli határátlépés a nemzeti jogszabályok szerinti büntetéssel sújtható. A beutazás engedélyezése az egész schengeni térségre vonatkozik, ezért a be-

utazási feltételeket úgy határozták meg, hogy lehetővé váljon minden tagállam érdekeinek érvényesítése.

A biztonsági kiegyenlítő intézkedésekről

A szeptember 11-i és a március 11-i merényletek az Európai Unióban is felerősítették a biztonság iránti igényt. A bel- és igazságügyi együttműködés folyamatában Amszterdam óta kiemelt szerepet kapott a belbiztonság, amely kapcsán minden tagállam nemcsak a külső határai mentén, hanem az ország mélységében és a belső határai mentén is fokozottan szem előtt tartja az állampolgárok biztonságát. Az a cél, hogy a belső határokon a schengeni államok a mozgás szabadságát biztosítsák. A külső határok szigorúbb őrzésével a kiegyenlítő intézkedések bevezetésével szeretnék biztosítani a mozgás szabadságát.

A kiegyenlítő intézkedések fő célja a határon átmenő bűnözés visszaszorítása, amelyet az alábbi szolgálati tevékenységek folyamatos elvégzése biztosít:

- közúti ellenőrzések végzése az ország egész területének közútjain,
- állóponos ellenőrzés helyett mozgó, mobil ellenőrzések az ország teljes mélységében,
- járőrtevékenységek fokozása,
- a határ közelében csendőr-rendőr közös járőrök vezénylése,
- célzott ellenőrzések
- előre megtervezett akció bevezetése, több hatóság részvételével (jelenleg havi 400 akciót vezetnek le),
- szomszédos országok rendvédelmi szerveivel koordinált ellenőrzés,
- tranzitútvonalak alaposabb ellenőrzése (kiemelten az olasz, német irány),
- specialisták alkalmazása (pl. a személyi állomány akciókra való felkészítésében).

Egyes szerzők szerint (nyugati szakértőkkel egyetértve) ide tartozik még:

- SIS működtetése és hozzátartozóan a határőrizeti szervek informatikai rendszerének hatékony üzemelése,
- egységes okmány- és vízumrendszer, mely korszerű védelmi rendszerrel van ellátva,
- egységes menekült-, menedékes eljárási rendszer,
- szállító vállalatokkal való szoros együttműködés és intenzív elszámoltatásuk,
- összekötőtiszti és okmányszakértői rendszer működtetése,
- közös kapcsolattartási szolgálati helyek üzemeltetése.

Természetesen a kiegyenlítő intézkedéseket más tagállamok is alkalmazzák, eltérő szervezeti formában. Németországban a BGS és a tartományi rendőrségek is hajtanak végre autópályák, főbb közlekedési útvonalak mentén határrendészeti tevékenységet, míg Hollandiában önálló mobil erők teszik ugyanezt. Franciaországban a rendvédelmi szervek mellett a vám szervek is hasonló szolgálati tevékenységet fejtenek ki a drog- és a cigaretta csempészás megakadályozása érdekében.

A komplex ellenőrző rendszer

20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására.

Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására - figyelemmel a közös határokon történő ellenőrzés fokozatos eltörléséről szóló, Schengenben, 1985. június 14-én aláírt megállapodás végrehajtásáról rendelkező, Schengenben, 1990. június 19-én aláírt egyezmény 6. Cikkének (3) és

(4) bekezdésére, valamint a Schengeni Végrehajtó Bizottság illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról szóló 1998. október 27-i határozatának 6. és 9. pontjára - kiadjuk a következő utasítást:

1. A jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve jogellenesen munkát vállaló külföldiek (a továbbiakban: illegális migráció), valamint az illegális migrációhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelése, illetve összehangolása, a közrend és közbiztonság javítása érdekében komplex ellenőrző rendszert kell kialakítani és működtetni.

2. A komplex ellenőrző rendszer feladata, hogy a szolgálati és a hatósági tevékenység időben, térben és módszereiben történő összehangolásával, a rendelkezésre álló erők és eszközök gazdaságos felhasználásával, az információcserére felgyorsításával, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az ország egész területén biztosítsa a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását, továbbá az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedését, illetve a szükséges hatósági eljárások lefolytatását.

3. A komplex ellenőrző rendszert a Határőrség, a Rendőrség, a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BM BÁH), a Vám- és Pénzügyőrség (a továbbiakban: VPOP), valamint az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OMMF) központi és területi szerveinek (a továbbiakban együtt: hatóságok), a jogszabályokban meghatározott hatáskörük és illetékességük keretei között kell kialakítani és a helyi szervek bevonásával kell működtetni.

4. A hatóságok a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos feladatokat kötelesek végrehajtani, illetve a jelen utasításban meghatározottak szerint együttműködni.

5. A hatóságok együttműködése terjedjen ki:

a) az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni közös fellépés stratégiájának kialakítására, a szervek közötti együttműködés kiemelt irányainak meghatározására, elveinek és gyakorlatainak kidolgozására, valamint a megvalósításukhoz szükséges jogi feltételrendszer megteremtésére, illetve fejlesztésére vonatkozó javaslatok kidolgozására,

b) az illegális migráció elleni küzdelemhez rendelkezésre álló hazai és nemzetközi pénzalapok felhasználásának összehangolására, közös technikai fejlesztésekre vonatkozó javaslatok kidolgozására, a közös képzési feladatok meghatározására,

c) az ország egész területére kiterjedő komplex ellenőrző rendszer kialakítására és működtetésére, az illegális migrációval kapcsolatos átfogó helyzetelemzések készítésére,

d) a külföldiek tartózkodására, munkavállalására vonatkozó szabályok, az úti okmányok, beutazásra és tartózkodásra jogosító engedélyek, tartózkodási engedélyek, munkavállalási engedélyek és vizsgálatuk, az illegális migránsok, illegális munkavállalók, embercsempészek és csempészek által alkalmazott módszerek és eszközök figyelembevételével a végrehajtó hivatásos és köztisztviselői állomány összehangolt vagy közös felkészítésére,

e) az illegális migrációval, embercsempészéssel és csempészéssel, a hatósági eljárások lefolytatásával kapcsolatos tapasztalatok, illetve információk kicserélésére,

- f) az illegális migrációval fertőzött területek, útvonalak, csomópontok, munkahelyek összehangolt vagy közös idegenrendészeti és munkaügyi, illetve közrendvédelmi/közbiztonsági ellenőrzésére,
- g) a hatóságok állományából szervezett közös idegenrendészeti és munkaügyi ellenőrző feladatok ellátására,
- h) hatóságok által megszervezett és végrehajtott közös idegenrendészeti és munkaügyi ellenőrző akciókra,
- i) a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működésével kapcsolatos, a feladatok összehangolásával megbízott szervezeti egységek, továbbá hivatásos állományúak (a továbbiakban: hivatásos), illetve köztisztviselők kijelölésére.

6. Az 5. pontban meghatározott együttműködési feladatok megszervezésére és végrehajtására, valamint a komplex ellenőrző rendszer folyamatos működtetésére Integrált Vezetési Központot kell létrehozni.

7. Az Integrált Vezetési Központ központi szerve a Vezetői Tanács, melynek vezetője a Határőrség rendészeti főigazgatója, tagjai:

- a) az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) közbiztonsági főigazgatója,
- b) a BM BÁH főigazgató-helyettese,
- c) a VPOP rendészeti főigazgatója,
- d) az OMMF elnöke.

8. A Vezetői Tanács feladatai:

- a) az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni küzdelem, valamint a komplex ellenőrző rendszer országos működtetésének központi irányítása,

- b) a hatóságok illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni közös fellépése stratégiájának kialakítása,
- c) hatóságok közötti együttműködés kiemelt irányainak meghatározása, elveinek és gyakorlatának kidolgozása, valamint a megvalósításukhoz szükséges jogi feltételrendszer megteremtésére, illetve fejlesztésére vonatkozó javaslatok kidolgozása,
- d) az illegális migráció elleni küzdelemhez rendelkezésre álló hazai és nemzetközi pénzalapok felhasználásának összehangolása, közös technikai fejlesztésekre vonatkozó javaslatok kidolgozása, a közös képzési feladatok meghatározása,
- e) az illegális migráció elleni küzdelemben résztvevő közös erők és eszközök kijelölése,
- f) országos vagy regionális méretű, közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági, és az illegális migrációhoz kapcsolódó bűnügyi ellenőrzések és akciók kezdeményezése,
- g) az illegális migrációval kapcsolatos átfogó helyzetelemzések készítése,
- h) az együttműködő szervek között felmerülő vitás kérdések rendezése,
- i) az Integrált Vezetési Központ előző évi tevékenységéről szóló összefoglaló jelentés előterjesztése - minden év január 30-áig - az érintett miniszterek elé.

9. A Vezetői Tanács a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatosan végrehajtott feladatok és tapasztalatok értékelése, valamint a további feladatok meghatározása érdekében szükség szerint, de legálább félévente ülést tart.

10. A Vezetői Tanács szintjén nem rendezhető ügyekben az érintett miniszterek együttesen döntenek.

11. A Vezetői Tanács ügyrendjét és részletes munkaprogramját maga alapítja meg.

12. Az Integrált Vezetési Központ operatív végrehajtó szerve az Integrált Vezetési Csoport, amelynek irányítója a Határőrség Bevetési Főosztályának a vezetője.

13. Az Integrált Vezetői Csoport tagjai:

- a) a Határőrség Bevetési Főosztályától 3 fő hivatásos,
- b) az ORFK Közbiztonsági Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályától 2 fő hivatásos,
- c) az ORFK Nemzeti Nyomozó Irodájától 1 fő hivatásos,
- d) a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtól 1 fő hivatásos,
- e) a VPOP-tól 1 fő hivatásos,
- f) a BM BÁH Idegenrendészeti Igazgatóságától 1 fő hivatásos vagy köztisztviselő,
- g) az OMMF Felügyeleti Főosztályától 1 fő köztisztviselő.

14. Az Integrált Vezetési Csoport feladatai:

- a) kidolgozza a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos konkrét feladatok központi és területi szintű összehangolásának rendjét, valamint a kapcsolattartás rendszerét,
- b) a Vezetői Tanács munkaprogramja alapján előkészíti és megszervezi a Vezetői Tanács üléseit, elkészíti az ülések programtervezetét, illetve a Vezetői Tanács döntéseinek meghozatalához szükséges egyéb tervezeteket, javaslatokat, jelentéseket, tájékoztatókat, elemzéseket,
- c) folyamatosan gyűjti, elemzi és értékeli az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények tendenciáira, a hatóságok idegenrendészeti, munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseinek

rendszerére, valamint a tapasztalatok alapján tervezett eseti jellegű és általános érvényű intézkedésekre vonatkozó információkat,

d) szervezi az illegális migráció ellenőrzésével, az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedésével és a hatósági eljárások lefolytatásával kapcsolatos tapasztalatok, ellenőrzési módszerek, információk átadását, illetve kicserélését, és javaslatot tesz a végrehajtó hivatásos, illetve köztisztviselői állomány felkészítésére, képzésére,

e) szervezi az országos vagy regionális szintű közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseket és akciókat, előzetesen tájékoztatja az ellenőrzésben vagy akcióban részt nem vevő együttműködő hatóságokat,

f) az elemzett és értékelt adatokról negyedévente, a további intézkedések megtételére vonatkozó javaslatokkal együtt, összefoglaló jelentést állít össze a Vezetői Tanács részére,

g) havonta egyezteteti és hetente pontosítja a közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzéseket és akciókat, összehangolja azok végrehajtását,

h) hetente - napi pontosítással - végzi az akciók keretein kívül eső, az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felderítésére irányuló szolgálati tevékenység összehangolását.

15. Az Integrált Vezetési Csoport működésének részletes szabályait ügynyrendben kell megállapítani, amelyet a Vezetői Tanács vezetője - a tagok egyetértésével - hagy jóvá.

16. A 3. pontban felsorolt szervek vezetői kötelesek kijelölni az Integrált Vezetési Csoport tagjait, továbbá kötelesek intézkedni arra, hogy az alárendeltségükbe tartozó területi szervek vezetői kijelöljék a komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működésével kapcsolatos konkrét feladatok összehangolásáért,

valamint az együttműködési feladatok végrehajtásáért felelős hivatásosokat, illetve köztisztviselőket (a továbbiakban együtt: összekötők) és a helyettesítésükkel megbízott személyeket.

17. Az összekötők az általuk képviselt szervek hatáskörére és illetékességi területére figyelemmel, illetve kiterjedően, az Integrált Vezetési Csoport irányításával hajtják végre feladataikat.

18. Az utasításban meghatározott komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos rendelkezések nem érintik a 3. pontban felsorolt hatóságok jogszabályban megállapított feladatait, hatáskörét, illetékességét, titok- és adatvédelmi szabályait.

19. A közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzés vagy akció során meg kell határozni a közös tevékenység irányításáért felelős hivatásost, illetve, köztisztviselőt, de a közös tevékenységet végrehajtó állomány kizárólag a rá vonatkozó jogszabályok szerint intézkedhet, és intézkedéséért, a rá vonatkozó jogszabályok alapján felel.

20. A hatóságok a közös tevékenységhez szükséges technikai eszközöket, berendezéseket összehangoltan, a közös tevékenység jellegére és a közös tevékenységben résztvevő hatóságok lehetőségeire figyelemmel a jogszabályban meghatározott feladataiknak megfelelően biztosítják.

21. A komplex ellenőrző rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos, valamint a közös idegenrendészeti és munkaügyi hatósági, illetve közbiztonsági ellenőrzések vagy akciók során felmerült költségeket a hatóságok maguk viselik, és azt egymásnak nem számolhatják fel.

22. Az utasításban meghatározott feladatok végrehajtásának részletes szabályait a hatóságok együttműködési megállapodásokban rögzítsék, illetve a már meglévő együttműködési megállapodásokat, az utasításban foglaltaknak megfelelően egészítsék ki.

23. Ez az utasítás a közzétételét követő 15. napon lép hatályba, egyidejűleg hatályát veszti az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélyszégi ellenőrzésének kialakításáról és működtetéséről szóló 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás.

Úgy gondolom, hogy kutatási témám - A biztonság fenntartásának garanciái és a határellenőrzés a Magyar Köztársaság belső határain.” - szorosan kapcsolódik a tantárgy címéhez - A robbanóanyagok bűnös célú, terrorista felhasználása, és az ellenük való védekezés, hiszen a schengeni csatlakozás után is az egyik legfontosabb követelmény a biztonság garantálása az unióban élő polgárok számára.

A schengeni csatlakozást követően is számolnunk kell az illegális migránsokkal, a kábítószer- illetve fegyvercsempészek vagy az embercsempészek bűnös tevékenységével.

Hazánk uniós országokkal közös határszakaszain fizikailag eltűnnek a hivatalos átkelőhelyek. A belső határokon az ellenőrzés megszűnésével is garantálni kell a biztonság fenntartását hazánkban, illetve az Európai Unió tagállamaiban, mivel az államhatárunk egy része a csatlakozást követően schengeni külső határ lesz.

Ezen garanciák teljesítésében a határőrségi szerepvállalás meghatározása kiemelkedően fontos feladat.

Lényeges elem a belső határok átjárhatóságának biztosítása. Ez, mint tudjuk, nem azt jelenti, hogy a határőrség levonul a belső határokról, hanem azt, hogy tevékenysége átalakul. Előtérbe kerülnek a közrend és a közbiztonság

fenntartásával kapcsolatos feladatok, de a határellenőrzés a mostani formájában háttérbe szorul, elsősorban a jogszerű tartózkodás ellenőrzésére és az idegenrendészeti szűrő ellenőrzésekre koncentrálódik.

A szabad mozgás megvalósításának kérdésköréből kiindulva - értelmezve a belső határok nélküli térségben, a határellenőrzés megszüntetéséből eredő alapvető kockázatot - világossá válik, hogy milyen nagy jelentőségű feladat Magyarország számára egy újfajta, átalakult határellenőrzés hatékonyságának megvalósítása az új helyzetben.

A schengeni tagországok tapasztalatai is azt mutatják, hogy a külső határon bevezetett szigorú ellenőrzések csak önmagukban nem képesek teljesen kiszűrni az államhatáron átszivárgó migránsokat. Az pedig, mint tudjuk, fő feladatunk lesz, hogy megakadályozzuk olyan személyeknek a tagállamok területére jutását, akik az unió számára nem kívánatosak.

A tagállamok, így közte hazánk további feladata olyan megoldások keresése, mely megfelelő garancia az illegálisan átjutott személyek felfedésére. Itt gondolok az ország területére kiterjedő kompenzációs intézkedések összehangolt alkalmazására.

Jelenleg a nyugati határon esetenként érzékelhető egy az eddigiektől eltérő, tehát visszafelé irányuló illegális migrációs mozgás, melyet azon ukrán, román, moldáv állampolgárok alkotnak, akik illegálisan jutottak ki nyugatra és most szeretnének visszatérni hazájukba, azonban érvényes okmányokkal nem rendelkeznek. Kutatásomban szeretnék kitérni erre az új helyzetre is, mely alátámasztja azt, hogy a határőrség mélységi ellenőrzésének többféle szituációban kell hatékonyan működnie.

A robbanóanyagok bűnös célú, terrorista felhasználása, és az ellenük való védekezés, valamint az általam választott kutatási téma további közös pontja a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása.

A schengeni tagországok mindennapjaiban is előfordulhatnak olyan váratlan események, amelyek a közrendet – közbiztonságot rövidebb - hosszabb ideig

veszélyeztethetik. Ilyenek lehetnek a globális kihívásokból fakadó egyre fenyegetőbb terrorizmus, terrorista cselekmények, tömegpusztító fegyverek elterjedése, ezen fegyverek illetéktelen kezekbe való kerülése, esetleg csempészete az államhatáron, de ilyen lehet egy súlyos rablótámadás, vagy egy rangos nemzetközi sportesemény megrendezése. Ezért fontos, hogy az államhatáron átnyúló, a közrendre és a közbiztonságra súlyos veszélyt jelentő események megakadályozása érdekében a határforgalom ellenőrzése ideiglenesen, meghatározott ideig visszaállítható legyen.

Tehát a biztonság fenntartását garantálni kell a határellenőrzésben részvevő szervezeteknek, hiszen az unió lakosait aggasztja az illegális bevándorlás és a bűnözés beáramlása a tagállamokba.

Ide vonatkozó kutatási céloom a szervezetünk azon feladatainak megtalálása is, mely a személyek mozgásszabadságának garantálása mellett hatékonyan fellép az illegális migráció és a bűnözés szabad áramlása ellen.

E témához szorosan kapcsolódik a határőrség fellépése az illegális migrációhoz kapcsolódó, kizsákmányolás jellegű bűncselekményekhez, melyek a migránsok kiszolgáltatottságát használják ki.

További kutatási célkitűzéseim e témában a belső határon a hatékony „háttérellenőrzés” kialakítása, végrehajtása a jogellenes cselekmények kiszűrésére. A személyek mozgásszabadságának garantálása mellett a biztonság szavatolása, e cél megvalósítása kompenzációs intézkedésekkel, és e téren jelentkező határőrségi feladatok az illegális migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harc.

Szűkebb kutatott témám a schengeni csatlakozást követő magyar-szlovén közös belső határon megvalósuló határellenőrzés. Ezen határvidéken jellemzően kis községek, kisebb városok találhatóak. Mik is azok az erősségek, melynek köszönhetően a lakosság biztonságérzete jónak mondható ezen a vidéken:

- Ezeken a településeken kisebb a lakosság lélekszáma, az emberek ismerik egymást, a megjelenő idegenek nagyobb feltűnést keltenek, a

szomszédok emberileg többnyire közelebb állnak egymáshoz, mint a nagyobb településeken.

- A lakosság hagyományos értékei jobban megmaradtak, ezen értékek sérüléseit (közbiztonság, erkölcsi szabályok romlása) kisebb veszélyeztetettségi szinten észreveszik, tiltakoznak és tesznek ellene.
- A lakosság nagy része vallásos és az ebből adódó értékeket hangsúlyozottan képviselik és a környezetükre is hatnak.
- A településeken működő rendvédelmi szervek, a felépítésükből adódóan a rendőrség kisebb, míg a határőrség nagyobb létszámmal részesei a mindennapi életnek, hiszen ott dolgoznak, családjukkal ott élnek.

A magyar-szlovén államhatáron az illegális migránsok döntő többsége Szlovénián keresztül Olaszországba kíván eljutni, melyre lehetőség kínálkozik, illetve lehetőséget látnak a két ország között létesült vasúti összeköttetésben.

A csatlakozásunkat követően is számolni kell ezen migrációs iránnyal, hiszen ez a nemzetközi vasútvonal része az európai vasúti hálózatnak, mely Kelet-Európát összeköti Olaszországgal, így a kelet-nyugat irányú illegális migrációnak lejutási útvonalat biztosít.

Ezt a témát megítélésem szerint azért is szükséges kutatni, mivel az illegális migráns a vasúti összeköttetés révén egy külső vagy harmadik államból - mint például Ukrajna vagy távolabb Oroszország - lejuthat a schengeni tagországok bármelyikébe.

A Magyar Határőrség fejlődése, fejlesztése hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását követően nem zárult le. Az integráció teljessé tétele a schengeni térséghez történő csatlakozásunk érdekében a határellenőrzés átalakítása terén új feladatok, kihívások jelentek meg. Ezek az új feladatok, kihívások természetesen a szervezeten keresztül a határőrség állományát is érintik. A határőrség jól felkészített, képzett, zömében a hivatása iránt jól elkötelezett állománnyal dolgozik. A határrendészeti tevékenységünk technikával való támogatottsága jó szintű.

Mióta tisztté avattak, azóta az osztrák illetve a szlovén határszakaszon teljesíték szolgálatot a végrehajtásban, vezetőként. Tapasztalatból mondhatom, hogy bármilyen fejlett a munkánkat segítő technika, csak akkor tölti be hatékonyan a funkcióját, ha azt tökéletesen felkészített személyek kezelik, és akik elsősorban elkötelezettek hivatásuk iránt. Mivel minden vezetőnek tudnia kell, hogy a jól végrehajtott feladatok mögött jól felkészült elkötelezett beosztottak állnak, ezért a kutatás szabadságát kihasználva, hozzám közel álló és a szívemnek kedves témában is célom kutatni, mely téma a határőrség végrehajtói állományának szerepe, munkavégzése, feladat változása a határellenőrzés átalakulását követően.

Célom elősegíteni, hogy a jelenlegi határellenőrzést a schengeni csatlakozás után felváltó belső vagy mélységi ellenőrzés a saját területén, illetve a saját területünkön garantálja az állampolgárok biztonságát.

Felhasznált irodalom:

1. Dr. Sallai János, Rendészeti Szakvizsga, Határőrségi Igazgatás Jegyzet
2. Dr. Balla Piroska, Rendészeti Szakvizsga, Közigazgatási és Integrált Rendészeti Vezetési Ismeretek, I. kötet Közigazgatási Ismeretek
3. Éber Sándor, Somogyi Hírlap