

## **ÚTON AZ EURÓPAI HATÁRRENDŐRSÉG MEGALKALÍTÁSA FELÉ**

### **EGYÜTTMŰKÖDÉSI KÖZPONTOK AZ EURÓPAI HATÁRELLENŐRZÉSI SZERVEK ÉS AZ EURÓPAI HATÁRVÉDELMI ÜGYNÖKSÉG KÖZÖTT**

Európa külső határainak védelme egyre fontosabbá vált az utóbbi időben. Egy régi határelőrzési filozófia szerint „az ország belső biztonsága a saját határainál kezdődik”. Ez az alapelv különösen fontos a kibővített európai közösségre nézve, mivel a belső határelőrzést az új EU tagállamokban is el fogják törölni a közeljövőben. Így a személyek és áruk szabad, azaz ellenőrzés nélküli, áramlása Európa nagy részében a mindennapi élet részévé válik. Mi több, valószínűleg a következő változásokra lehet számítani:

1. Több mint valószínű, hogy az Európába irányuló ellenőrizetlen migrációs mozgás, amelyet főleg az Ázsiában és Afrikában tapasztalható gyors népességnövekedés okoz, és amely az említett kontinenseken a szegénységnek és a rossz életkörülményeknek is tulajdonítható, folytatódni, vagy inkább nőni.
2. Az európai országokat továbbra is a „gazdagság szigeteinek” tekintik, amely a szomszédos országoknál nagyobb mértékben fogja továbbra is vonzani a transznacionális szervezett bűnözést.
3. A belső határelőrzés megszüntetése egységes földrajzi bűnözési eloszlást fog eredményezni az Északi Sarktól Sziáciáig, és nagyon rövid időn belül elterjed a Fekete-tengertől a közép-atlanti térségig. A közbiztonság fenntartása érdekében számos különböző struktúrájú és szerkezetű közigazgatási szerv működik ezen a területen. Ez a különbözőség a kompetenciák átfedéséhez vezet, és kommunikációs problémákat okoz. Ezen kívül a bűnmegelőzés különböző politikai stratégiáit és szabályozását is eredményezi. A szervezett bűnszervezetek, amelyek nemzetközi és kontinensek közötti szinteken működnek, ezeket a körülményeket a saját előnyükre használják ki.
4. A nemzetközi – és így határokon átnyúló – terrorizmus növekszik és hatékony, célzott védelmi intézkedéseket tesz szükségessé, amelyek hatékony belépési ellenőrzést is tartalmaznak.

Az Európai Unió összes országát többé-kevésbé egyformán érinti ez a fajta bűnözés, mivel a polgárok különösen érzékenyek a belső biztonságra. Ily módon hatalmas fontosságot tulajdonítanak az Európai Unió külső határainak védelmére.

Egyes nézetek szerint a határokon átnyúló bűnözés ellen a leghatékonyabban úgy lehet harcolni, hogy a kompetens hatóságok közötti határokon átnyúló együttműködést elősegítik. Ezzel szemben az EU országai 2000-ben úgy határoztak, hogy megvizsgálják

egy Európai Határrendőrség felállításának lehetőségeit. A sevillai Európai Tanács 2002 júniusában bemutatta „Az Európai Unió tagállamai külső határaitra vonatkozó igazgatási terv” dokumentumot, amelyben úgy nevezett ad hoc központok felállítására tettek javaslatot. Minden ilyen központ erősítené a tagállamok közötti együttműködést a külső határellenőrzés egy meghatározott területén (pl. légi határok, szárazföldi határok, tengeri határok, képzés és továbbképzés stb.). Az új tagállamokat (amelyek akkor tagjelöltek voltak) be szándékozták vonni a központok által végzett munkába olyan hamar, ahogy arra lehetőség adódott.

Az Európai Bizottság benyújtott egy dokumentumot 2003 novemberében „Javaslat tanácsi szabályozásra, amely felállítana egy európai ügynökséget a tagállamok külső határain operatív együttműködés igazgatására” címmel, amelyet a Bel- és Igazságügyi Tanács 2004 októberében fogadta el azt követően, hogy komoly viták folytak a Tanácsban és az Európai Parlamentben. 2005. április 14-én a Bel- és Igazságügyi Tanács arról hozott döntést, hogy Varsó lesz a Külső Határokkal foglalkozó Európai Ügynökség székhelye. Az Ügynökség hivatalosan 2005. május 1-jén látott munkához.

A tagállamok határrendészeti szervei által átvett különböző ad hoc központok, amelyek a külső határokkal foglalkozó Európai Ügynökség tulajdonképpeni elődei, értékes munkát végeztek közös erőfeszítéssel, hogy küzdjenek az illegális bevándorlás ellen egészen napjainkig.

A központok munkáját európai szinten koordinálták 2005. április végéig, és azt a nemzeti határellenőrző szervek vezetőiből álló, ún. „Külső Határellenőrök Közös Egysége” értékelte. Ezt a munkát most a külső határokkal foglalkozó Európai Ügynökség végzi.

Most lássuk, hogy az egyes központok hogyan működtek mostanáig, és most hogyan működnek.

**A Kockázatelemző Központ** Helsinkiben, Finnországban (RAC) olyan projektből jött létre, amelyet a finn határrendőrség indított azért, hogy egy közös kockázatelemző modellt (CIRAM) alakítson ki. A központ 2003 tavaszán látott munkához. 2005. április végére a RAC öt időszakos kockázatelemzést és több speciális kockázatelemzést (pl. az új EU külső határokról, a Kínából kiinduló illegális migráció jelenségéről) készített el. A RAC által végzett munka eredményei megteremtik a szárazföldi, légi és tengeri határok operatív központjai által végzendő munka alapját. A RAC 2005. április végén megszűnt. A finn Határrendőrség azonban folytatni fogja a munkát addig, amíg azt a külső határokkal foglalkozó Európai Ügynökség át nem veszi tőle.

**A Határőrök Képzésének Ad hoc Központja** (ACT) Traiskirchenben, Ausztriában egy osztrák-svéd projektből alakult ki, amelynek célja az volt, hogy egy közös tantervet (CCC) fejlesszen ki az európai határrendész szervezetek számára. Az ACT ellenőrzi a CCC átmenését a tagállamokba, illetve ez a központ kidolgozott egy tananyagot az okmányhamisítás felfedésének elősegítése érdekében is.

**A Felfedési Technológia Központja** (DTC) Nagy-Britanniában a felfedési technológia kutatásával, beszerzésével és ellátásával foglalkozik.

**A Légi Határok Központja** (ABC) Rómában, Olaszországban a fontosabb európai repülőterek között működtetendő információs hálózatot állított fel annak érdekében,

hogy elősegítse az információk kicserélését, így megerősítve az EU légi határai ellenőrzését. Az ABC emellett egyes nemzetközi repülőtereken adatkimutatásokat is készít adott jelenségekre vonatkozóan, hogy a légi határokat érintő illegális migrációra vonatkozó információhoz jusson.

**A Tengeri Határok Központjai (SBC)** 2004 tavaszán Madridban, Spanyolországban és Pireuszban, Görögországban alakultak meg. A központ a tagállamok bevonásával közös műveleteket kezdeményez és koordinál az EU külső határai mentén; a Földközi-tengerre téve a hangsúlyt mint az illegális bevándorlás központi területére.

Most vizsgáljuk meg a **Szárazföldi Határok Központját**, amely 2002 szeptemberében kezdett működni. Az állandó – osztrák, finn és lengyel – szakértőkből álló központ munkájába a tagállamok a „Szakértők Európai Csoportján” keresztül kapcsolódhatnak be. A Központ szorosan együttműködik más központokkal is, főleg a RAC-vel és az ACT-vel. A Szakértők Európai Csoportja eddig tíz gyűlést tartott. A Központ munkája a RAC kockázatelemző bázisára és nemzeti elemzésekre fókuszál, valamint a tagállamok bevonásával közös műveleteket kezdeményez és koordinál a schengeni és az EU külső határai mentén. Mostanáig 25 közös műveletet hajtottak végre a Központ keretén belül, kettőt közülük Magyarországon.

Az állomány cseréjére vonatkozó intézkedésekre az úgy nevezett központi hivatalokban (FPO) kerül sor, amelyek az EU vagy a schengeni külső határok központi helyein lévő határátkelőhelyeken találhatóak. A Közös Egység elhatározta 2004. márciusban, hogy tizennyolc ilyen FPO-t állít fel, amelyek közül három található Magyarországon (Záhony/Ukrajna, Szeged/Röszke/Szerbia és Nagylak/Románia). A közös műveletekben részt vevő vagy FPO-n szolgálatot teljesítő, más tagállamokból származó vendég tisztek tanácsokkal látják el és segítik a helyi határellenőrző szervezetek munkájuk végzésében. Mindkét tevékenység (közös műveletek és az FPO-kon az állomány cseréje) hozzáadott értéke a következőképpen írható le:

- A különböző tagállamok határrendészeti szervei megkapják a lehetőséget arra, hogy megismerjék egymást, és bizalmat építsenek ki.
- Az EU/Schengen területére belépő személyek átfogó kikérdezésével fel lehet mérni a vendég tisztek speciális intézkedéskultúráját (know how), nyelvi készségét és országismeretét.
- A know-how összegyűjtése a hamisított okmányokra, vízumokra, csempész útvonalakra stb. vonatkozóan.
- Más tagállamok adataihoz való hozzáférés.
- A hozott intézkedések átláthatóságának köszönhetően a munkavégzés jobb minősége, és az állomány nagyobb motivációja.
- Az ellenőrzési standardok harmonizálása.
- A határellenőrző szervek munkájának értékelése.
- Az egyes műveleteket végrehajtó állomány bevonásának kedvezőbb lehetőségei.

A Szárazföldi Határok Központja által végzett munkát az EU ARGO programjából is finanszírozzák, hasonlóan a fentebb említett központok többsége által végzett munkához.

A Szárazföldi Határok Központja az Európai Határvédelmi Ügynökség felállítását követően mindaddig működni fog, amíg nem lesz döntés arról, hogy a most létező központok hogyan integrálhatók az Ügynökségbe

Az Ügynökség struktúrája várhatóan az alábbiak szerint fog kinézni. Egy részről ott van maga az Ügynökség, amely varsói központtal olyan feladatok ellátására szakosodik, mint

- a tagállamok közötti műveleti együttműködés koordinációja,
- az időszakos kockázatelemzések készítése,
- az európai határrendész erők képzésének és továbbképzésének összehangolása,
- a tagállamok számára segítség nyújtása olyan helyzetekben, amikor nagyobb technikai vagy műveleti támogatásra van szükség,
- a felfedési technológia fejlesztésének (terjesztésének) biztosítása a külső határok ellenőrzéséhez, és
- a közös toloncolási intézkedések koordinálása.

2005. május 25-én első közös ülésén Varsóban az Ügynökség Igazgatási Testülete megválasztotta az Ügynökség igazgatójává a finn Ilkka Laitinen határőr ezredest, az Igazgatási Testület elnökéül a Holland Királyi Könnyűlovasságtól Beuving tábornokot és alelnökéül Béndek Józsefet a magyar Határőrség országos parancsnokát.

Az Ügynökség speciális műveleti erőket állíthat fel, az Igazgatási Testülete pedig a releváns döntések meghozataláért felelős. Véleményünk szerint a speciális erők számát a minimumon kell tartani, hogy elkerülhető legyen az Ügynökség felaprózódása.

Az Ügynökség sikere nagyrészt az állománya képességeitől és elkötelezettségétől, továbbá a szükséges támogatások folyósításától függ. Az Ügynökség munkáját kezdetben kevesen végzik, ezért a tagállamoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy biztosítsák az Ügynökség alkalmazottai számának gyors növekedését.

Az Ügynökség által végzett munka első értékelése 2007-ben várható, mikor többek között arra vonatkozóan is döntést kell hozni, hogy az Ügynökséget megbízzák-e további feladatokkal, pl. vizsgálati hatalommal.

Az Ügynökség összegyűjti az európai határrendészeti szervek legsikeresebb műveleti együttműködéseit de nem akarja átvenni a nemzeti határellenőrzéseket, illetve nem akarja megszabadítani a tagállamokat azon kötelezettségüktől sem, hogy a külső határaikat ellenőrizzék.

Az Ügynökség az EUROPOL mellett a második nemzetközi rendvédelmi szerv lesz.

Befejezésül lássunk pár gondolatot a magyar Határőrséget hamarosan érintendő, a kibővített Európai Unió belső határellenőrzésének megszüntetéséről.

Az Európai Határvédelmi Ügynökség felállítása és a páneurópai szintű együttműködés ellenére a fentebb már említett alapkoncepció, a nemzetközi bűnözés hatékony megelőzése nemcsak a külső, hanem a belső határokon átnyúló bűnügyi együttműködéssel valósítható meg. Jól tudjuk, hogy a várhatóan 2007 tavaszán megszüntetendő belső határellenőrzés hatalmas kihívások elé állítja az érintett határellenőrző szerveket.

Németország és nyugati szomszédai között a belső ellenőrzést 1995-ben törölték el. Ezt követően Németország megerősítette kapcsolatait ezekkel a szomszédos országokkal, hogy így kompenzálja a határellenőrzés megszűnését, és továbbra is eredményesen küzdjön a határokon átnyúló bűnözés ellen.

Ezek közül az „ellentételezési intézkedések” közül néhány a következőket tartalmazza:

- A szomszédos országokkal közös központok felállítása és kiterjesztése (kétoldalú, háromoldalú) a határok mentén, beleértve nem csak a határrendész szervezeteket, hanem más rendvédelmi szerveket is (mint a Szövetségi Länder rendőrségét).
- A szomszédos országokkal az együttműködés más formáinak megteremtése, pl. közös nyomozócsoportok, közös járőrözés, stb.
- A szomszédos országokkal kétoldalú egyezmények megkötése, azok folyamatos erősítése, mint pl. az új német-holland egyezmény a rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködésről, amelyet az érintett miniszterek írtak alá március elején. Az Egyezmény megerősíti az igazságszolgáltatási segítséget bűnügyekben azáltal, hogy a jövőben nagyon leegyszerűsítik a kommunikációt a rendvédelmi és az igazságszolgáltatás szervei között. A szomszédos országban forró nyom követése 150 kilométeres mélységig lehetséges, és komoly büntett esetében semmilyen korlátozással sem kell szembenézni. A közeljövőben, a másik országban a rendőrtisztek segítséget nyújthatnak egyenruhájukat és szolgálati fegyverüket viselve.
- A Szövetségi Határrendőrségről szóló törvény (Bundesgrenzschutzgesetz) módosításai, amelyek lehetővé teszik a Szövetségi Határrendőrség számára, hogy
  - a határ 30 kilométer sugarú körében személyeket ellenőrizzen (úgy nevezett véletlenszerű ellenőrzéseket tartsanak határterületen), hogy így megakadályozzák az illegális belépéseket, illetve a határhoz kötődő bűnelkövetéseket.
  - úgy nevezett „szituáción alapuló interjúkat” folytasson le. Ez azt jelenti, hogy a Szövetségi Határrendőrség ellenőrizhet személyeket Németországon belül a vasútállomásokon és vonatokon, valamint nemzetközi forgalmat lebonyolító repülőtereken különösebb ok nélkül, azért, hogy az illegális belépést és bevándorlást megakadályozza, amennyiben bizonyított, hogy ezeket az utakat illegális belépés céljából használják.

Mindezek az intézkedések ahhoz vezettek, hogy biztosították – a belső határellenőrzés megszüntetése ellenére – a határon átnyúló bűnözéssel szembeni hatósági fellépés hatékonyságát az uniós szomszédos országokkal közös határok mentén. A Szövetségi Határrendőrségnek ezáltal nincs szüksége kisebb állományra manapság a belső határokon, mint volt, amikor szisztematikus határellenőrzést folytatott.

Magyarországnak kitűnő híre van Európában a határellenőrzés tekintetében eddig, például, mint a Nemzetközi Határőr Konferencia megrendezője és az európai határőr szervek központjaiban az együttműködés vonatkozásában. Meg vagyok győződve arról, hogy a magyar Határőrség jó úton halad és képes lesz az előtte álló feladatokkal megbirkózni.