

KNUT PAUL

## **A NÉMET SZÖVETSÉGI RENDŐRSÉG EGYÜTTMŰKÖDÉSE A SZOMSZÉDOS ORSZÁGOK RENDŐR HATÓSÁGÁVAL – SCHENGENI TAPASZTALATOK**

### **1. Bevezetés**

Hogy a témát megközelíthessük, és helyesen értékelhessük, először a Szövetségi Rendőrség 2005 január 7-ig tartó történelmi fejlődésének néhány irányvonalát mutatom be, ezt követően pedig a Német Szövetségi Köztársaság Szövetségi Rendőrségének valamint a szövetségi tartományok rendőrségeinek viszonyára és a schengeni folyamatok kezdeteinek felvázolására térek át. Mindeközben rávilágítok néhány téves feltételezésről, és az ezekkel összefüggő, ezek okozta rossz fejlődési irányról, amelyeket a német belbiztonság fenntartásában viselt felelősségünk, az Európai Unió tagállamai és a schengeni országok között betöltött szerepünk folytán időközben korrigáltak, illetőleg a lehető legrövidebb időn belül korrigálni fognak.

E főbb megállapítások legfőbb oka, hogy a Magyar Köztársaság Határőrségének jelenleg történő átalakításához valamelyest hozzájáruljak. Természetesen nem áll jogomban, hogy bármiféle tanácsokat osztogassak, de kísérletet teszek arra, hogy a német fejlődés, kiváltképpen pedig a Német Szövetségi Köztársaság és a schengeni folyamatok példái alapján rávilágítsak néhány összefüggésre, és megmagyarázzam, annak okát, hogy az Európába irányuló, valamint az Európán keresztüli illegális bevándorlás leküzdése mind összeurópai, mind pedig nemzetállami szintű fellépést igényel. Ehhez pedig ütöképes rendőrségi szervezetekre van szükség, amelyek mind személyi és pénzügyi, mind pedig logisztikai értelemben képesek lesznek e feladat betöltésére. A szervezeti kérdések e tekintetben teljes mértékben a nemzeti kormányok és parlamentek hatáskörébe tartoznak. Ennek ellenére megpróbálom világossá tenni, hogy az egymástól eltérő nemzetállami koncepciók ellenére közös felelősséget viselünk ebben a kérdésben.

### **2. A szövetségi rendőrség történeti fejlődése**

A Szövetségi Rendőrség és a tartományok rendőrségeinek fejlődését lényegében a II. világháborút követő német történelem és a négy győztes hatalom megszállói státusza határozta meg. A hitleri diktatúra tapasztalatainak fényében a fenti államok törekedtek, hogy megelőzzék az erős központi rendőri hatalom kialakulását. Eredetileg a határokon átnyúló forgalom ellenőrzése és a határok biztosítása is a Szövetségesek kezében volt.

Az 1949. április 14-én született rendőrségi levél értelmében a katonai kormányzók engedélyezték a szövetségi rendőrségi hivatalok és egy Államvédelmi Hivatal felállítását, amelyek közül az előbbiek a határokon átlépő forgalom ellenőrzését szolgálta, az utóbbi azonban nem rendelkezett rendőrségi jogosítványokkal. Később ebből vezették le a rendőrség és az államvédelem elválasztásának tilalmát. A Szövetségesek Magas Küldöttségének memoranduma a fentiek mellett azt a követelést is tartalmazta, hogy a

szövetségi határok védelmének feladata a „nyugati és a szovjet zónák határainak” ellenőrzésére hangsúlyozódik. A nyugati szövetségesek e követelése ezáltal meghatározó szerepet játszott a Szövetségi Határőrség felépítése, felszerelése, ki- és továbbképzése, fegyverzete és elhelyezkedése szempontjából.

Az 1949-ben született Szövetségi Alkotmány a rendőri hatalmat a tartományoknak adta át. 1951. február 15-én fogadták el a Szövetségi Határőrségről szóló 1. törvényt. Ezt követően a Szövetségi Határőrséget, mit a Szövetség különös hatáskörű nyomozati szervét 1951-ben állították fel. Kezdeti ereje ekkor ezernyolcász főt tett ki, ezt a létszámot azonban az 1953. június 17-én bekövetkező népfelkelést követően húszezer főre duzzasztották fel. A szövetségi határőrségi csoportok a belnémet határ és a cseh határ biztosítását vették át.

1953. augusztusában a Német Szövetségi Országgyűlés javaslatára a Német Útlevelellenőrzési Szolgálat hivatalnokait is a Szövetségi Határőrség szervezetébe olvasztották. A 396 hivatalnokból 390 lépett be a határőrségbe. A Német Útlevelellenőrzési Szolgálatot a Szövetségi Belügyminisztérium állította fel 1951. szeptember 19-én, a brit zóna akkori útlevelellenőrzési szerve már néhány nappal később, 1951. szeptember 24-én betagozódott a Szövetségi Határőrségbe.

1972. augusztus 18-án született meg a Szövetségi Határőrség feladatainak újrászabályozásáról szóló törvény. Ezzel a jogszabállyal, valamint a Szövetségi Határőrség 1976-os személyügyi törvényével egy félkatonai rendészeti szervből valódi rendőri szervvé alakult át.

1975-ben a Független Bajor Köztársasággal a bajor határőrség megszervezése érdekében közigazgatási egyezményt kötöttek.

1985-ben aláírták az 1. Schengeni Egyezményt. Az egyezmény által generált folyamatok eredményeképpen a „régii” nyugati határ védelmi személyzetét 1991-re kétszáz főre csökkentették.

1990. október 3-án bekövetkezett a német újraegyesítés, így az egykori Német Demokratikus Köztársaság területén is sor került a határőrség megszervezésére, amely a keleti országgrészben olyan többletfeladatokat is átvett, mint a vasúti- és a légi biztonság fenntartása.

1992. április 1-jén az egész államterületen a Szövetségi Határőrség feladatkörébe került az országhatárok védelme mellett a vasúti- és légi biztonság fenntartása, ekkor került sor a légi biztonság első átfogó reformjára. Mind a keleti, mind pedig a nyugati határt megerősítették. A nyugati határvédelmi személyzetét kétezer főre emelték fel.

1992-ben Észak-Rajna-Vesztfália szövetségi tartomány beperelte a Szövetséget a fenti hatáskörmegosztás miatt. 1998-ban azonban a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybírósága elutasította a fenti keresetet, ugyanakkor megtiltotta a Szövetségi Határőrség hatáskörének további kibővítését.

A második Schengeni Egyezmény 1995. március 26-án lépett hatályba, minek következtében Németország schengeni értelemben külső határrá vált. Az elkövetkező években hatezer fő felelt a Csehországgal, valamint Lengyelországgal érintkező határok védelméért. 1998 és 2002 között sor került a Szövetségi Határőrség második átfogó reformjára.

Az Európai Unió 2004. május 1-jén bekövetkező kelet kibővítésével megszűnt a vámellenőrzés Lengyelország és Csehország felé, így a Szövetségi Határőrségre egyedüli felelősséget hárult e határoknál.

2005. július 1-jén a Szövetségi Határőrséget Szövetségi Rendőrséggé nevezték át. A hatáskörváltások számláit szinte kizárólag a határvédelemi feladatok irányába orientált rendőri szerv viselte.

Előreláthatóan 2008. január 1-jén sor kerül az EU tíz új tagállamának Schengeni Egyezményhez való csatlakozására. A Szövetségi Határőrség számára ez jelenti majd a harmadik átfogó jellegi reformot, melynek eredményeképpen kétezer rendőrt helyeznek majd át a jelenlegi, Cseh- és Lengyelországgal érintkező schengeni határoktól a „régii” nyugati határokhoz, vagy belföldre. Hogy ezt érthetőbbé tegyem: ez a határ 1991 óta belső (tartományi) határnak számít, de a jövőben nagyobb személyzete lesz, mint a teljes határellenőrzés idején.

### 3. A szövetségi tartományok rendőrségeinek együttműködése

A Szövetségi Rendőrség és a szövetségi tartományok rendőrségei együttműködésének alapjai:

- a Szövetségi Alkotmány, amely kimondja, hogy a rendőrségi feladatok tartományi hatáskörbe tartoznak, a Szövetségi Rendőrség pedig a Szövetség különös hatáskörű nyomozati szerve;
- a belbiztonság 1974-ben született programja és ennek 1994-es módosítása;
- a tartományok 16 rendőrségi törvénye valamint a Szövetségi Rendőrségi Törvény;
- a tartományok és a vám-és pénzügyőrség 15 együttműködési megállapodása;
- a Bajorország tartományon keresztül határvédelem végrehajtásáról szóló egyezmény valamint a Hamburg és Bréma városokkal kötött vízvédelmi megállapodások;
- végül az a kb. 800 munkacsoport, amely a legkülönbözőbb síkokon bekövetkező együttműködést koordinálja.

Az együttműködés formáiként az elmúlt években többek között a következő megoldások születtek:

- a tartományi rendőrségek támogatására szolgáló egységek, amelyeket pl. a heiligendammi G8-as csúcstalálkozó vagy különböző demonstrációk alkalmával vetettek be;
- közös nyomozócsoportok a csempészet, a gépjármű-csempészet, a kábítószerrel összefüggő bűnözés és az illegális bevándorlás (embercsempészet) ellen;
- közös szövetségi- tartományi- vám- és határvédelmi bevetési egységek Lengyelországgal és Csehországgal;
- a 2006. májusában felállított Közös Elemzőközpont az Illegális Bevándorlás Ellen (GAZIM).

Az együttműködés a következő eredményeket hozta:

- a lakosság szubjektív biztonságérzete megerősödött;
- a jó és hatékony együttműködést siker koronázta: csempészbándákat, valamint a határokon átvélő kereskedelemmel foglalkozó szervezett bűnözői csoportok határokon lebuktatása, amely sikerek a tartományok statisztikáiban is változásokat eredményeztek. A csempészzel összefüggő büntetőeljárások több mint 50%-ét a

tartományok folytatják le. Az ún. OK eljárásokat<sup>127</sup> szinte kizárólag a tartományok vagy a Szövetségi Bűnüldözési Hivatal folytatják le;

- Ennek ellenére folyamatos a hatásköri vita a Szövetség és a tartományok között. A tartományok magaratása mindenek előtt a növekvő terrorveszély elhárítására irányuló fellépésnek vet gátat, mert a tartományokon átívelő bűnözés elleni küzdelemben a Szövetség a tartományoknál szélesebb hatáskörrel rendelkezik.
- A tartományok megtagadják a Szövetségi Rendőrség hatásköreinek kibővítését a lengyel- és cseh határ ellenőrzésének megszűnését követően, amely az illegális bevándorlás és az azzal összefüggő bűnözés elleni hatékony fellépést szolgálná.

#### **4. Milyen kihívásokkal szembesülnek az EU tagállamai, valamint ezek határvédelmi szervei az új tagállamoknak a Schengeni Egyezményhez történő csatlakozását követően?**

A Szövetségi Rendőrség szempontjából a határvédelem fogalmának újra definiálása vált szükségessé. A régi fogalom-meghatározás alapján a határvédelem magába foglalta

- a határokon átívelő forgalom kontrollját;
- a határok ellenőrzését;
- a határvidékeken folytatott körözést;
- a határokat fenyegető veszélyek elhárítását.

A fenti elemek az új fogalom-meghatározás érdekében a következőkkel kell kiegészítenünk:

- a bevándorlási hullámok figyelemmel kísérésével;
- a határok menti valamint a belső államterületet érintő illegális bevándorlás elleni harccal.

A Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex alapján a külső határokkal rendelkező tagállamok mintegy biztosítékszerepet játszanak, minek következtében az egyezmény eseti- valamint teljes ellenőrzést tesz számukra lehetővé. Az ehhez szükséges személyzeti-és logisztikai feltételeknek rendelkezésre kell állniuk. Mindez a tagállamok együttműködését igényli, amelyre az Európai Határvédelmi Ügynökség, a Frontex, valamint egy közös Európai Határőrség felállítása szükséges. Az Európai Unió és tagállamai mind anyagi- mind pedig személyi támogatást nyújtanak a fenti közös feladatok ellátására.

Az Európai Unióra nehezedő migrációs nyomás növekszik. 2004 folyamán több mint 420.000 engedély nélküli bevándorlót és visszatartott személyt regisztráltak az Európai Unió államaiban. Ez a létszám majdnem eléri Luxemburg teljes lakosságát. 2004-ben 290.500 fő kért az európai országokban menedéket, ebből Németországot 50.000 menekült kereste meg. 2004-ben kb. 560.000 személyt utasítottak vissza az EU-tagállamok külső határainál. Ezáltal az Európára nehezedő migrációs nyomás immáron 1.000.000 létszámra tehető, e fenti a növekedés azonban az utóbbi években nemhogy csökkent volna, hanem

<sup>127</sup> OK mint Organisierte Kriminalität (szervezett bűnözés). Az OK eljárás azoknak a büntetőeljárásoknak az elnevezésére szolgál, amelyek tárgya szervezett bűnözés körében elkövetett bűncselekmény.

inkább tovább erősödött. Eközben az EU új tagállamai maguk is az illegális bevándorlás célpontjaivá váltak.

Az illegális bevándorlást vizsgáló fenti statisztikák két dologra hívják fel a figyelmet: Egyrészt az utóbbi években visszaesést érzékelhetünk az illegális bevándorlók számában, ugyanis nehezebb őket elkapni. Ez a folyamat pedig a tíz új tagállam csatlakozását követően sem állat meg. Másrészt e személyek felkutatása egyre inkább a belső határok irányába tolódott el, 2005-ben pl. az esetek 80%-át a belső határok menti ellenőrzések tették ki. Lengyelország, Csehország és Svájc belépése a Schengeni Egyezménybe az új belső határok mentén további illegális bevándorlók felfedezéséhez fog vezetni, ezek azonban már nem utasíthatók vissza, és az sem lesz elvárható, hogy a határvédelmi szervek e személyeket őrizetbe vegyék. Az Európai Unión belüli migráció is nagyobb jelentőségre tesz majd szert. Ahhoz pedig, hogy ezt a jelenséget a jövőben is kordába tudjuk tartani, komoly és közös erőfeszítésekre lesz szükség.

## **5. A szakszervezeti képviselet szükségessége német, valamint összeurópai szempontból**

A Szövetségi Rendőrség Szakszervezete, mint szakszervezeti érdekképviselet, amely a Szövetségi Határőrség / Szövetségi Rendőrség felállítása óta létezik, a Szövetségi Rendőrség továbbfejlesztésében aktívan részt vett, s ezáltal pedig meghatározott szerepet játszott a fenti folyamatokban. A Szövetségi Rendőrség Szakszervezete jelentékenyen közrehatott a Szövetségi Határőrség / Szövetségi Rendőrség foglalkoztatásának társadalmi értelemben vett továbbfejlesztésében, és támogatta a reformfolyamatoknak a foglalkoztatási szerződésbe történő átültetését.

A Szövetségi Rendőrség Szakszervezete összeurópai szinten már több mint három évtizede működik, és jelentősen hozzájárult az európai biztonság és az európai határvédelem területén jelentkező összeurópai fejlődéshez.

## **6. Végkövetkeztetések és kitekintés**

A határok védelme a megváltozott feltételek és a határellenőrzésnek az új határok felé történő eltolódása ellenére az Európába irányuló és Európán keresztüli folyamatos (töretlen) illegális bevándorlás miatt továbbra is aktuális problémát jelent majd.

A határvédelem feladatait fel kell venni a nemzeti rendőrségi munka belső elemei közé. A határ védelme és az illegális migráció elleni küzdelem összeurópai megoldást kíván, e téren egyetlen ország sem zárhatja ki a saját felelősségét. Az anyagi terheket a Közösségre kell áthárítani.