

A RENDŐRSÉG – HATÁRŐRSÉG INTEGRÁCIÓJA A TELJES JOGÚ SCHENGENI TAGSÁG TÜKRÉBEN

A Magyar Köztársaság Határőrsége Európában majdhogynem egyedülálló szervezet, mivel a határőrizetet és a határforgalom-ellenőrzést Európa legtöbb államában a rendőrség vagy a csendőrség látja el, Magyarországon azonban egy teljesen önálló szervezetről van szó.

A Rendőrség és a Határőrség integrációja a rendszerváltáskor kezdődő folyamat végkifejletének tekinthető. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után felmerült, hogy már nincs szükség önálló Határőrségre, ezért előkészítették a Rendőrség és a Határőrség összevonásának tervezetét. Az ötlet korántsem új: először a kilencvenes évek elején készültek tervek az integrációra, később az Orbán Viktor vezette kabinet is dolgozott hasonló javaslaton.

Napjainkig a Határőrség jelentős szervezeti átalakításon ment keresztül, melyben célként az európai uniós és a teljes jogú schengeni tagságunkra történő felkészülés is megjelent. A sorállományt hivatásos határrendészek, a határőr kerületeket határőr igazgatóságok váltották fel. A korábbi határőr őrsők összevonásából határőrizeti kirendeltségek, majd hazánk Európai Unió csatlakozását követően, 2004-ben a határőrizeti és határforgalmi kirendeltségek is összevonásra kerültek határrendészeti kirendeltség elnevezéssel. Ez idő alatt a Határőrség feladatrendszere, jogköre, hatásköre folyamatosan bővült. A 2005. évi Alkotmánymódosítás következtében a Határőrség kettős jogállása megszűnt, mára „csak” rendvédelmi szervként funkcionál.

A teljes jogú schengeni tagságra történő felkészülés egy hosszú folyamat eredménye, akciótervben foglaltak szerint lépcsőről-lépésre történt, mely jelentős európai uniós források, támogatások felhasználásával valósult meg a személyi állomány képzésén keresztül a technikai fejlesztésig. A Kormány ez irányú döntésének, a két szervezet integrációjának oka elsősorban az, hogy a schengeni térség bővítésével több, mint ezer kilométernyi határszakaszon szűnik meg a határellenőrzés (belső határ), ezért a mostani rendszert nem célszerű fenntartani.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkára szerint az új struktúra hatékonyabban működhet majd, hiszen megszűnnek a párhuzamosságok, és egységessé teszik a bünyildöző, közrendvédelmi, határőrizeti, illetve idegenrendészeti hatásköröket, emellett egyszerűbbé és átláthatóbbá válik a szervezet. Nem takarékosági megfontolások indokolják az integrációt, és az idejéhez képest egyetlen fillérrel sem csökken jövőre a rendvédelemnek szánt költségvetési támogatás, a felszabaduló forrásokat kizárólag fejlesztésekre fordítják.

„A Határőrség és a Rendőrség kapcsolata soha sem nélkülözte az egyre mélyebb partnerségi együttműködést. 2000. évtől jelentős előkészítő munkálatok folytak a két szervezet összevonása érdekében. Az előkészítés konkrét lépéseinek tekinthető az egységes egyenruha bevezetése, a szervezetek belső szolgáltatásainak (egészségügyi, gépjárműjavítás) összehangolása, valamint az egységes rendészeti szakképzési rendszer bevezetése. A fentiekre is alapozottan elkerülhetetlen lépés a politikai konszenzus megteremtésével a két rendvédelmi szerv integrációja.

A 2007. április 24-én megtartott ötpárti, szakértői egyeztetésen a jelenlévők az integráció támogatása mellett kinyilvánították a további egyeztetésekre való készségüket, mely megteremtette a szükséges egyetértő törvényhozói akaratot. A 2008. január 1-i Rendőrség-Határőrség integráció érdekében, annak tükrében 2007. június 25.-én az Országgyűlés által módosításra került az Alkotmány, a Rendőrségről szóló törvény, illetve megalkotásra került az Államhatárról szóló törvény.

A Rendőrség és a Határőrség szervezeti átalakítása méretét és jellegét tekintve a rendészet történetében egyedülálló. Úgy kell megvalósítanunk, hogy az ne veszélyeztesse az alapfeladatok eredményes és hatékony ellátását, fenntartsa a szervek iránti társadalmi bizalmat, egyúttal perspektívát nyújtson a személyi állománynak is. A rendészeti szervek korszerűsítése új minőséget hoz létre, új szervezeti kultúra megteremtését jelenti, ahol a szakmai hagyományoknak a társadalom által támasztott új elvárásokra adott válaszaival együtt kell érvényre jutniuk. Minőségileg más, hatékony és intenzív folyamatokra van szükség, mivel önmagában a szervezeti átalakulás nem vezet megoldásra, tényleges, a működést is megváltoztató reform szükséges. Törvényes, szakszerű és optimálisan szabályozott tevékenységi rendszerben erősíteni kell a szolgáltató jelleget, az ügyfélkapcsolatokat, a problémamegoldást, növelni kell a hatékonyságot, gyorsítani a reakciót és a korábbiaktól eltérő módon meghatározott eredményességet.”⁶⁴

A schengeni együttműködés célja a személyek szabad mozgásának biztosítása az Európai Unió területén. Ennek megvalósítását szolgálják azok az eszközök, amelyek a schengeni rendszer jogi és intézményi háttérét alkotják. Ennek két fő eleme a külső határok ellenőrzése és a belső határokon a határellenőrzés lebontása. A csatlakozással a magyar határszakasz jelentős része az EU külső határává vált. Ahhoz, hogy a schengeni együttműködés keretében az EU tagállamai rábizzák a magyar hatóságokra a schengeni térségbe belépő személyek ellenőrzését, be kell bizonyítani, hogy Magyarország képes a megfelelő szintű ellenőrzés elvégzésére. Ennek érdekében nagyon jelentős fejlesztési program folyik Magyarországon, ami jogi, intézményi, és infrastrukturális fejlesztéseket is magában foglal. Ezek célja, hogy egyrészt a határátkelőhelyeken biztosítsák a gyors és zökkenőmentes átkelés mellett a megfelelő ellenőrzést, másrészt pedig a zöldhatárokon megakadályozzák az illegális határátlépést.

A felkészülés másik része a belső határokon, a határátkelőhelyeken történő ellenőrzés megszüntetése érdekében folyik. A schengeni csatlakozásra akkor kerülhet sor, ha Magyarország felkészült minden követelmény teljesítésére nem csak a jogalkotás, hanem a végrehajtás szintjén is, és ezt a schengeni értékelő bizottság jelentése nyomán az Európai Unió Tanácsa is elfogadja.

A schengeni térséghez való csatlakozás egyik kulcskérdése az információs rendszer kiépítése. A SIS rendszer bővítés alatt áll, mivel a rendelkezésre álló számítástechnikai

⁶⁴ Ld. IRM tájékoztató 2007. május – RVE honlap

kapacitás már nem képes több új rendszert befogadni. Ma már nemcsak egyszerű adatátvitelre van szükség, hanem fényképeket, ujjlenyomatokat vagy bármilyen más típusú adatokat is továbbítani kell. A tagállamokban a SIS-II rendszer fejlesztése és tesztelése folyamatban van. Ezt követően lehet arról szó, hogy az új tagállamok, így Magyarország is bekapcsolódhasson a SIS-II rendszerbe.

2006. évben a határőrizeti rendszerünk az ún. SCHEVAL értékelési program során kiváló eredményt kapott. A portugál SIS I+ javaslat⁶⁵ bevezetésével 2008. január 1-jétől várható Magyarország teljes jogú schengeni tagsága a szárazföldi határok tekintetében, illetve 2008. március végére a légi határok vonatkozásában. 2008. január 1-jétől a határőrizeti rendszer fontos elemévé válik a kompenzációs intézkedések keretében megvalósítandó mélységi ellenőrzés, mely egyben az ideiglenes határőrizeti rendszer visszaállítási képességének alapját is jelenti. Magyarország uniós (schengeni) csatlakozásával az uniós országokkal közös határszakaszokon fizikailag eltűnnek a hivatalos átkelőhelyek, az akadályt jelentő építmények, megállás nélkül át lehet hajtani az országúton. Azonban egyetlen ország sem teheti meg, hogy teljes mértékben kinyitja a kapuit, és nem kontrollálja – vagy meg sem próbálja ellenőrizni –, hogy mi történik a határain belül. Németországban például jól látható az ellenőrzési tevékenység: a határrendészek, a vámosok, a rendőrök közösen – a forgalom akadályozása nélkül – szűrőpróbaszerűen megvizsgálják azokat a személyeket, akik szerintük potenciális illegális migránsok, csempészek, stb. Ugyanakkor minden schengeni államnak képesnek kell lennie arra, hogy időszakosan bármikor visszaállíthassa a kontrollt az ország határain, biztonsági okból valamennyi határszakaszát le tudja zárni.⁶⁶

A fentiek mellett továbbra is tényként kell kezelnünk, hogy Közép-Európa – és így benne hazánk is – speciális földrajzi helyzete különösen érzékenyen befolyásolhatja az illegális migrációval és a szervezett bűnözéssel, mint például a drog- és emberkereskedelemmel kapcsolatos tendenciákat. Nem felejthetjük el, hogy határainkon olyan nagy népességgel rendelkező kibocsátó országok vannak, mint például Ukrajna, Szerbia és Montenegró. Természetesen nem lehet megfelelni az illegális migráció, a menekülthullám közel- és távol-keleti kibocsátó országairól sem. E migrációs útvonal nagy része Közép-Európán keresztül vezet, ezért a továbbiakban is jelentős terhet ró az itt tevékenykedő rendvédelmi szervekre.

Az EU belügyminisztereinek 2005. július 28-i találkozásán nagyon világosan megfogalmazódott, hogy a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell biztosítaniuk, hogy a személyek szabad mozgása az EU-ban ne kedvezzen a bűnözés és a bűnözők szabad mozgásának. A schengeni csatlakozást követően a csatlakozott közép-európai államokban a belső határokon a határellenőrzést el fogják törölni. Ez a helyzet teszi a közép-európai államokat az EU biztonsági lépéseinek kulcsszereplőjévé.

Az EU és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált, különösen a 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokban és a 2004. március 11-én Madridban bekövetkezett terrortámadások tükrében. Európa polgárai joggal várják el az EU-tól, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett hatékonyabb, egységesebb szemlélet alapján közelítse meg az olyan határon átnyúló problémákat, valamint azok megelőzését, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem, az

⁶⁵ SISone4ALL informatikai rendszer, amely a SISII rendszer kiépitéséig és alkalmazásáig állna rendszerben

⁶⁶ Ez történt pl. a göteborgi, a nápolyi, koppenhágai EU-csúcs, a 2006-os németországi labdarúgó világbajnokság, a finnországi atlétikai világbajnokság alkalmával, Ausztria pedig előre bejelentette, hogy 2008 nyarán a labdarúgó európbajnokság idejére visszaállítja a határforgalom-ellenőrzést.

árucsempészet, a szervezett bűnözés és a terrorizmus. Az Európai Tanács megítélése szerint az Unió egészén belül a szabadságot, a jog érvényesülését, a külső határok ellenőrzését, a belső biztonságot, és a terrorizmus megelőzését egymástól nem elválasztható feladatnak kell tekinteni. Mindezen célok megvalósításához a büntildözési hatóságok és a rendvédelmi szervek összehangolt fellépésére van szükség.

A terrorizmus elleni harc feladatait nagyon világosan és érthetően fogalmazta meg Franco Frattini az Európai Bizottság egyik alelnöke, akinek szakterülete többek között a biztonság kérdése az Európai Unióban: *„Harcolnunk kell a terrorizmus ellen. A terrorizmus nem ismer határokat. Együtt kell működnünk, és stratégiai hozzáállást kell kifejlesztenünk. Mindaddig csak a biztonság fogyasztói voltunk, mostantól azonban biztonság előállítóivá kell válnunk. A biztonsághoz való jog minden más jog alapvető feltétele. A demokratikus társadalom részét képező jogokhoz hozzátartozik az élethez való jog és a jog, hogy terrortámadástól való félelem nélkül menjünk dolgozni reggelente.”*⁶⁷

Ennél találóbban nehéz lenne megfogalmazni azt a társadalmi elvárást, mely egyrészt kívánja a mozgást, a szabad helyváltást, azaz a szabadságot, ugyanakkor követeli a biztonsághoz való megkérdőjelezhetetlen jogunkat. Ahogy a Hágai Program is kimondja a schengeni csatlakozás után is az egyik legfontosabb követelmény a biztonság garantálása az Unióban élő polgárok számára.

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 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. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SchVe) értelmében „a belső határ bárhol átléphető anélkül, hogy a személyforgalom ellenőrzése megtörténne”.⁶⁸ A SchVE hatályba lépését követően ez a tagállamok belső határain be is következett. A korábbi határátkelőhelyeket az útlevélkezelők elhagyták, amelyek ma már egy „szellemtelep” benyomását keltik. 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 határokat, hanem a határforgalom-ellenőrzést számolták fel. Az eddigi tapasztalatok szerint a belső határok mentén a drog- és embercsempészes továbbra is jelen van, ezért a tagállamok a belső határok mentén is fenntartották (több esetben megerősítették) határrendészeti tevékenységüket.

A schengeni tagországok tapasztalatai is azt mutatják, hogy a külső határokon bevezetett „szigorú” ellenőrzések csak önmagukban nem képesek teljesen kiszűrni az államhatáron átszivárgó migránsokat. Fő feladatunk lesz megakadályozni olyan személyek tagállamok területére jutását, akik az Unió számára nem kívánatosak. Az osztrák belügyminisztérium hivatalos szaklapjában 2003. novemberében megjelent cikk alapján kimutatható, hogy a jelenlegi EU és EU-Schengen államokban is milyen jelentős szerepe van a mélységi és a belső határ menti belső ellenőrzési rendszernek. Az adatokból láthatjuk, hogy a mélységben és az országból való kiutazáskor több csempészet kerül felfedésre, mint

⁶⁷ Franco Frattini EU Bizottság alelnöke (olasz belügyminiszter): EU belügyminiszterek 2005. július 28.-i találkozója

⁶⁸ Schengeni Végrehajtási Egyezmény I. fejezet 2. cikkely 1. pont

a belépés megkísérlésekor. A vizsgálat során még megállapíthatjuk, hogy az országba lépéskor, vagyis a külső határon az illegális migrációs cselekmények kevesebb, mint hatodát sikerül felfedni. Közel kétharmada a mélyégi területeken és több mint egynegyede a belső határok térségében a kilépéskor kerül elfogásra.⁶⁹

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. Ezen intézkedések részét kell, hogy képezze – mely hivatalosan még nincs bent a kompenzációs intézkedésekre kötelezettek körében – a lakosság és ezen belül a Polgárőrséggel kialakított korrekt, mindkét fél érdekét szolgáló együttműködés. Ugyanis a lakoságnak érdeke, hogy lakóhelye, megszerzett értékei biztonságban legyenek, családja biztonságos környezetben éljen, és erre hajlandó szabadidőt áldozni teljesen önkéntes alapon. A rendvédelmi szerv pedig a bűnüldöző tevékenységéhez egy helyismerettel rendelkező és járőrtársként is alkalmazható partnert tudhat maga mellett. Ezért az együttműködésre kötelezett hivatásos szervezeteken túl (Vám-és Pénzügyőrség, Honvédség, Katasztrófavédelem) az önkormányzatokkal, a lakossággal bővíteni és erősíteni kell a kapcsolattartást, az együttműködést. A belső határok határőrizetével kapcsolatos schengeni kritériumokat figyelembe véve, amely szerint a külső határokon, illetve a mélyégi ellenőrzések alkalmával kell kiszűrni a jogsértéseket, egyértelművé válik, hogy a Rendőrség majdani határrendészeti feladatrendszere az új elvárások szerint kerül kialakításra. Nemcsak a határforgalom-ellenőrzés szűnik meg a belső határokon, hanem az államhatár közvetlen közelében működő ellenőrzési rendszer sem tartható fenn. Ezt kell felváltania az úgynevezett migrációs hálóban működő mélyégi ellenőrzésnek, amelynek a belső határokon alaptevékenységgé kell válnia. Ezt az új ellenőrzési tevékenységet tagoltan, a belső határokig kell folytatni, azonban ez nem lehet totális ellenőrzés. Ki kell alakítani egy célirányos, kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési rendszert, amely az állampolgárok minimális „zaklatása” mellett biztosítja az illegális migránsok hatékony kiszűrését. A lakosság biztonságérzete fokozható, ha törekszünk arra, hogy a rendvédelmi szervek állománya jelen legyen a határterületen, és ellenőrzéseket hajtson végre a migrációs csomópontokban, a főútvonalakon. A schengeni csatlakozást követően a két szomszédos schengen-tagállam a közös határon egy új, úgynevezett schengeni típusú együttműködési egyezmény alapján fogja ellátni a közös feladatokat.

A schengeni tagországok mindennapjaiban is előfordulhatnak olyan váratlan események, amelyek a közrendet, közbiztonságot hosszabb-rövidebb ideig veszélyeztetik. Ilyenek lehetnek a globális kihívásokból fakadó egyre fenyegetőbb terrorizmus, terrorista cselekmények, tömegpusztító fegyverek elterjedése, kézi fegyverek illetéktelen kezekbe 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. A SchVE ezen lehetőséget az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Ha a közrend, vagy a nemzetbiztonság úgy kívánja, bármelyik Szerződő Fél a többi Szerződő Féllel történt egyeztetés után úgy dönthet, hogy a belső határain határozott időtartamra a helyzetnek megfelelő és az adott ország határőrizeti szervei által végzett ellenőrzést foganatosít. Ha a közrend vagy a nemzetbiztonság azonnali intézkedéseket tesz

⁶⁹ Forrás: Osztrák Szövetségi Köztársaság Belügyminisztériuma hivatalos lapja. 18-19. o.

szükségessé, az érintett Szerződő Fél megteszi a szükséges intézkedéseket, és azokról a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a többi szerződő felet.”⁷⁰

A biztonság fenntartását tehát garantálni kell a határellenőrzésben részt vevő szervezeteknek, hiszen az Unió lakosait aggasztja az illegális bevándorlás és a bűnözés beáramlása a tagállamokba. Fontos a Rendőrség azon feladatainak megtalálása is, amely a személyek mozgásszabadságának garantálása mellett hatékonyan fellép az illegális migráció és a bűnözés szabad áramlása ellen. E témához szorosan kapcsolódik az illegális migrációhoz kapcsolódó, a migránsok kiszolgáltatottságára épülő, kizsákmányolás jellegű bűncselekményekkel szembeni fellépés. A társadalom, a lakosság eredményes fellépést kíván a rendvédelmi szervektől az illegális migráció, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben.

A fenti komplex feladatrendszer ellátáshoz, a saját és az EU-s közbiztonság megvalósításához lássuk az integrált Rendőrség szervezetének felépítést, feladatrendszerét:

Központi szint

- Az országos rendőrfőkapitány közvetlen alárendeltségében három szervezeti egység működik: az Ellenőrzési Szolgálat, a Hivatal és a Humánigazgatási Szolgálat.
- A főkapitány-helyettesi rendszer (bűnügyi, rendészeti, gazdasági, Köztársasági Őrezred parancsnoka) a szakmai alaptevékenységek jelentőségét kívánja erősíteni.
- A bűnügyi és a rendészeti főkapitány-helyettesek alárendeltségében a szolgálati ágak önálló főosztályként tagozódnak be.
- A gazdasági főkapitány-helyettes közvetlenül irányítja az új elemként létrejövő – regionális rendszerben működő – gazdasági ellátó igazgatóságokat.
- A határrendészeti szolgálati ág irányítására a Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztályának szervezetében kerül sor.

Az ORFK országos hatáskörű területi szervei

- A Rendészeti Biztonsági Szolgálat átalakul, profiltisztítást követően Készletési Rendőrség néven alapvetően közrendvédelmi, csapaterős tevékenységet lát el.
- Az Autópálya Rendőrség átalakul, a pályaszakaszok feladat- és hatáskörrel rendelkező alosztályai a területileg illetékes megyei rendőr-főkapitányságok alárendeltségébe kerülnek.
- Az új minőség jegyében létrejön a Ferihegy Nemzetközi Repülőtéren a repülőtéri rendészeti tevékenység egységes szakmai szervezete, a Repülőtéri Biztonsági Igazgatóság.

Területi (megyei) szint

- Leképeződik az ORFK-n kialakított vezetés-irányítási struktúra, ezáltal biztosítottá válik a hierarchikus felépítésből szükségszerűen adódó szervezeti összhang a különböző szintek között.
- Schengen külső és belső határszakaszon differenciáltan valósul meg a határrendészeti szolgálati ág integrációja a rendőrségi szervezetbe.

⁷⁰ Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2. cikk 2. bekezdés

- Schengen külső határszakaszon a Rendészeti Igazgatóságon heterogén egységként jelenik meg a struktúrában a Határrendészeti Szolgálat, mely közvetlenül irányítja a Határrendészeti Osztály és az Idegenrendészeti Osztály munkáját, illetve felügyeletet gyakorol a Határrendészeti Kirendeltségek felett.
- Schengen belső határszakaszon osztály szintű irányítási rendszer valósul meg.
- A schengeni határellenőrzési rendszer kompenzációs követelményeiből adódóan a mélyégi ellenőrzésre, valamint a csapaterős feladatok végrehajtására létrejönnek a bevetési egységek.
- Gazdasági Ellátó Igazgatóságok alakulnak.
- A Budapesti Rendőr-főkapitányság struktúrája, annak speciális jellege miatt eltér a többi megyei rendőr-főkapitányságtól. A gazdasági ellátása megőrzi önállóságát, de területi gazdasági ellátó igazgatósággá alakul. A jelenleg meglévő igazgatói szinteket a vezetés-irányítás egységének megteremtése érdekében indokolt megszüntetni.

Helyi szint

- A közrend és közbiztonság fenntartásának alapját képező százötvenegy városi (kerületi) és a három vízrendészeti rendőrkapitányság tevékenységét az integráció, valamint a terület és központi szervek átalakulása során felszabaduló erőforrások átcsoportosításával kerül fejlesztésre.
- A jelenlegi harmincegy kiemelt rendőrkapitányságon kapitányságvezető-helyettesi beosztás létrehozásával erősítjük e nagy létszámú rendőri egységek vezetés-irányítási rendszerét.
- A rendőrkapitányságok mellett a schengeni külső határszakaszon a jelenlegi szervezeti és létszámviszonyai fenntartásával a harminchárom határrendészeti kirendeltség továbbra is megtartja szervezeti önállóságát.
- A schengeni belső határszakaszon a határrendészeti kirendeltségek állománya integrálódik a határszakasszal rendelkező rendőrkapitányságokba és új szervezeti elemként létrejön a Határrendészeti- és Közbiztonsági Osztály.

Az integráció végrehajtásának irányítását és felügyeletét miniszteri biztosként dr. Piros Attila rendészeti szakállamtitkár látja el. Az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka a végrehajtásra és ütemezésére együttes utasításban rendelkezett.⁷¹

Megállapítható, hogy a Határőrség határrendészeti szolgálati ágként fog megjelenni az új Rendőrség szervezetében. A rendőrség és a határőrség összevonása után a két szervezet jelenleg 48 ezer fős létszámát három-négyezerrel csökkentenék 44-45 ezer főre, mely csökkenést a fluktuáció fedné (FUV, nyugdíjazás, önkéntes pályaelhagyás). Remélhetően – felelős politikusok nyilatkozatai alapján – nem okoz további kényszerlétszámcsökkenést a meglévő beosztásban lévők méltatlan pozícióba helyezése vagy a munkavállalás ellehetetlenítése a munkabajárás távolságával – IRM államtitkári nyilatkozat alapján ez távolság kb. negyven kilométer.

⁷¹ IRM tájékoztató 2007. 07.16 – Rendőrség honlap

A schengeni csatlakozás után feleslegessé váló határőrségi ingatlanok eladásából a kormány néhány milliárdos bevételt vár. Melyek ezek az objektumok? A belső határos határátkelőhelyek azon épületeit, melyek gátolják a forgalmat, vélhetően lebontják (pl. épületek, járdaszigetek, fülkék, fedett ellenőrző helyek). A nyugat-európai államok azonban óva intenek minket attól, hogy teljes megsemmisítésre ítéljük ezen objektumokat, hisz a határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállításakor súlyos pénzügyi nehézségeket okozhat a logisztikai biztosítás. Azaz meg kell valósítani ezen épületek állami vagy a magánszféra általi hasznosítását az állagmegóvást szolgálva, a szolgálati irodák, a technika telepítésének lehetőségével. Így elfogadható megoldás lenne a már amortizálódott, illetve a forgalmat gátló épületek lebontása – ezek szükség esetén mobil fülkével, schengen-buszokkal helyettesíthetők –, illetve a többi épület fenti módon történő hasznosítása. A jelenlegi határrendészeti kirendeltségek jelentős része rendkívül jó állapotú, magas technikai színvonalú, korszerű berendezésekkel rendelkezik. Ilyen a jelenlegi rendőrségnél csak kevés van, így érdemes lenne ezeket a diszlokáció figyelembevételével a határrendészeti szolgálati ágak, illetve e mellett más rendőrségi szolgálati ágaknak fenntartani, azokat szolgálati célból hasznosítani. Az Igazgatóságok objektumai. Értékesítésük, esetleg gazdasági ellátó központokká, kiképző központokká, rendészeti-bevetési központokká alakításuk, illetve egyéb rendőrségi feladatokhoz lennének hasznosíthatók.

A személyi állomány magas színvonalon képzett, általában nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkezik az idegenrendészet, a határrendészet, az útlevelelendészet területén, de a büntető- és a szabálysértési jog alkalmazása is mindennapos. A schengen térség belső határait jellemző megfigyelés járőrszolgálati tevékenység magas művelői a jelenlegi járőr állomány. Így pl. gyakorta megfigyelés alapján kell szelektálni, differenciálni, majd ellenőrizni a gyanús személyeket. Az ismertetett rendőrségi feladatrendszerből hiányolandó a jelenlegi határrendészeti kirendeltségek útlevelelendési állományának kiemelése a mélyégi, kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések alkalmazásakor, hisz az ő útlevelelendés (okmány) ismeretük, a kapcsolódó eljárások, kapcsolódó technikai eszközök hatékony alkalmazása, a dokumentációk alapján történő eseti szakvéleményük elengedhetetlen a migrációs háló működtetésekor. Azaz miért alkalmaznánk őket más területeken?

A Schengen Alapból fejlesztett Határőrség jelentős előnyre tett szert a jelenlegi Rendőrséggel szemben. A fejlesztés kiemelt területei: védőfelszerelések csapaterő alkalmazásához, korszerű szolgálati, csapatszállító gépjárművek, európai színvonalú informatikai rendszer, számítógép-park, stabil-mobil hőkamerák, az állomány nyelvismeretének fejlesztése, úti okmány dokumentációk hatalmas példatára, okmány és egyéb feladatok ellátásához magas színvonalú technikai eszközök, berendezések. Fontos még megemlíteni a több éven át tartó schengen képzést is, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megismerését, a Schengeni Határellenőrzési Kódex, a Gyakorlati Kézikönyv elsajátítását is. Fenti fejlesztések elosztása, széttagolása gyengítené a határrendészeti szolgálati ágat, inkább az összevonással felszabaduló forrásokat lenne célszerűbb a más, jelenleg is rendőrségi szolgálati ágak korszerűsítésére fordítani.

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a Határőrség Országos Parancsnokságon 2007. április 04-én az alábbiakat mondta:

„Maradjanak Önök mindig határőrök! A Rendőrségen belül legyen meg a határőr identitásuk, egyenruhájuk, ünnepeik, hagyományaik! Egy év múlva visszajövök Önökhöz, határőrökhöz, maradjanak ilyenek...!”

Magyarország, mint „külső védelmi bástya” képes-e megállni a helyét, az igazán csak a teljes jogú schengeni taggá válás után derül ki, és az eredmények, következtetések majd a gyakorlati alkalmazás során szűrhetők le. Nagy felelősség a Rendőrség - Határőrség integrációja, hisz ha nem felel meg a többoldalú követelményrendszernek a felvázolt struktúra működőképessége, eredményessége, akkor ezt már „visszacsinálni” szinte lehetetlen, csak lyukakat lehet foltoztatni, vagy előlről kezdeni mindent.

Határmenti együttműködés, határon túli magyarság az EU-s csatlakozás után és a teljes körű schengeni csatlakozás előtt

A határmenti együttműködések célja, hogy helyi, határon átnyúló jellegű fejlesztési tevékenységeket támogasson a határmenti térség helyi szereplőinek bevonásával. A távlati cél a helyi és regionális szervezetek azon képességének javítása, hogy a határmenti régióban közös projekteket fejlesszenek ki és valósítsanak meg. A határmenti együttműködések generáló alapok céljai általában, hogy:

- a határmenti térségekben helyi és regionális szereplők között fenntartható együttműködési hálózatok alakuljanak ki;
- a helyi szervezetek a határmenti térségek projektjeinek kifejlesztéséhez és megvalósításához szükséges képességeket és kapacitásokat megszerezzék;
- közös projekteket valósítsanak meg a történelmileg és kulturálisan különböző, vagy éppen rendkívül szervesen összetartozó térségek együttműködésével.

Az INTERREG programot 1989-ben kezdeményezte az Európai Bizottság azzal a céllal, hogy ösztönözze a régiók együttműködését az Unió belső határai mentén. A fő gondolat az volt, hogy közösen dolgozzanak ki megoldásokat a határok által kettészelt, de földrajzilag egységes területek problémáira. Ezzel keretet biztosítottak egy határokat átívelő, kölcsönös kapcsolat- és intézményrendszer kialakításához, amely bizonyos mértékben képes volt enyhíteni a periférikus területek hátrányosságait. Ezzel megalapozták az egységes belső piac és a határok nélküli Európa további fejlődését. A program későbbi szakaszaiban pedig különös figyelmet fordítottak a Közösséggel határos, európai országok határmenti területei és az Unió hasonló adottságú régiói közötti együttműködésre.

A kezdeményezés egyik célja az volt, hogy csökkentsék az EU külső és belső határai mentén fekvő területek viszonylagos fejletlenségét. A lemaradás oka a nemzeti és az uniós gazdaságtól való viszonylagos elszigeteltségből adódott. A másik cél, hogy ezzel egyidejűleg felkészítsék a külső határmenti területeket arra a speciális szerepre, amelyet az egyesített uniós piac periferiájában töltenek be. Ugyanekkor kezdték meg a Közösség külső határai mentén fekvő nem tagállamokkal való együttműködés módjának kidolgozását is.

További célok: A határon átnyúló gazdasági és szociális kapcsolatok fejlesztése, országok feletti, transznacionális együttműködés az európai térség területi integrációjának elősegítésére, a regionális fejlesztés és kohézió stratégiájának és eszközeinek fejlesztése Európa teljes területét felölelő együttműködésen keresztül.

Támogatott területek: Helyi gazdaságfejlesztési kapcsolatok, város és vidékfejlesztés, emberi erőforrás fejlesztés, környezetvédelem, energia, közlekedés, információs-, jogi- és közigazgatásügyi együttműködés, transznacionális fejlesztési stratégiák közös kidolgozása.

Kiemelt jelentőségű a határmenti együttműködés, hisz teljes jogú schengen tagságunknak bizony nemcsak haszonélvezői, hanem kárvallottjai is lesznek. Vegyünk néhány véleményt a különböző határszakaszokról: Hegyeshalomban nem örülnek a várható változásoknak. Vincze Zoltán polgármester szerint ők már az EU-csatlakozásnak is kárvallottjai. Az utóbbi húsz év alatt megduplázódott a település lélekszáma, határőrök, vámosok, speditőrök, pénzváltók és utazási irodák költöztek ide. Többségük munkahelye már az uniós belépéssel megszűnt, a schengeni változások pedig teljesen átalakítják Hegyeshalom jellegét. Eddig még csak megállt a forgalom a faluban, ezután viszont átszáguldanak rajta az utazók. A hegyeshalmi képviselőtestület állást is foglalt amellett, hogy ne bontsák le a határátkelőt, kis létszámmal ugyan, de működjön egy ellenőrző pont, amely szükség esetén – ha a bűnüldözés vagy a migráció megakadályozása érdekében szükséges – aktivizálódhat. A polgármester tudja, hogy elképzelésük Hegyeshalmon kívül nem arat osztatlan sikert, de szerinte hosszú távon is szükség lesz az efféle ellenőrző pontokra.

Nem várható nagy változás a határhoz közeli települések életében. Ritgasser János, a szerb határ szomszédságában fekvő Hercegszántó polgármestere nem a schengeni rendszertől, hanem attól vár néhány új munkahelyet a településen, hogy várhatóan még az idén megindul a teherforgalom a határállomáson. Sajnálja azonban, hogy csak a hét és fél tonnánál könnyebb teherkocsik járhatnak át - ha nem volna korlátozás, talán több expedíciós cég vagy vendéglátóhely létesülhetne a nagy munkanélküliséggel küzdő településen. „Az ukrán határ mentén lévő szabolcsi települések lakói kiterjedt üzleti, családi és baráti kapcsolatot tartanak fenn a határ túloldalán élő kárpátaljai magyarsággal, és féltik, hogy a schengeni szigorítások miatt ezek a kötelékek meglazulnak” véli Lőrincz Gusztáv, a magyar-ukrán határon fekvő Tiszabecs polgármestere. Mint mondja, „a falu lakossága ruhaneműt, élelmiszert, cigarettát és üzemanyagot a két kilométerre lévő kárpátaljai Tiszaújlakon vagy a kissé távolabbi beregszászi, illetve nagyszőlősi piacon vásárol, mert ott ezeket a cikkeket sokkal olcsóbban lehet megkapni.” A polgármester szerint szinte szorosabb a kapcsolatuk az ukrainai Tiszaújlakkal, mint saját térségi központjukkal, a tőlük huszonnyolc kilométerre lévő Fehérgyarmattal. A két ország között (munkavállalási engedéllyel) az ingázók elsősorban a mezőgazdaságban és az építőiparban dolgoznak, sőt több magyar feldolgozóüzem már át is települt Ukrajnába. A schengeni szigorítások miatt a kárpátaljai magyarok attól tartanak, hogy az utóbbi pár évben megélnékült gazdasági fejlődés megtorpanhat.

Az EU határain kívül élő magyar kisebbségek számára egyre könnyebbé válik a kapcsolattartás az anyaországgal. Azon szomszédos országok polgárai, akik EU-csatlakozásunkkor vízummentességet élveztek az EU-ban, Magyarországra is vízummentesen utazhatnak be. Ebbe a kategóriába tartozik a csatlakozási tárgyalásokat folytató Horvátország. Velünk egy időben csatlakozott az EU-hoz Szlovákia és Szlovénia is. Ezek az országok Magyarországhoz hasonlóan a schengeni térség részévé válhatnak. Így az ezekben az országokban élő magyar nemzetiségűek nemhogy nincsenek elzárva az anyaországtól, hanem a schengeni vívmányok adta lehetőségekkel élve szabadon, ellenőrzés nélkül jöhetnek az anyaországba. Igaz ez a 2007. január 1-jén csatlakozott Romániára is, amely – amint teljesíti a schengeni övezetbe való belépés követelményeit – élvezheti a Schengen nyújtotta előnyöket.

Ukrajna, valamint Szerbia és Montenegró állampolgárai azonban a közös vízümpolitika értelmében vízumkötelesek az EU-ba történő beutazáskor. Ehhez igazodva az említett két országgal kétoldalú vízumegyezményeket kötöttünk. A 2003. november 1-jén hatályba lépett magyar-ukrán, magyar-szerb és montenegrói egyezmények értelmében a kárpátaljai és a vajdasági magyaroknak is vízumot kell kiváltaniuk. A rövidebb vagy hosszabb ideig az unió és így a schengeni térségen kívül maradó szomszéd országokban élő magyarság számára sem jelent azonban a schengeni határ vasfüggöny jellegű választóvonalat, ugyanis a tervek szerint az ötven kilométeres sávon belül élhetnek a kishatárforgalom adta lehetőségekkel a térségben élők, ez a kárpátaljai magyarság kilencven százaléka, a vajdasági magyarság kétharmada. A kishatárforgalmi igazolvánnyal többször beutazhatnak Magyarországra a határokon túlról, ennek az okmánynak a díja harmincöt euró lenne.

A Szerbiából és Ukrajnából érkezőknek vízumot kell váltaniuk. A vízum díja harmincöt euró lesz, ehhez jön még a kötelező biztosítás, amely napi átlag egy-két eurót lehet. Az összeg visszafizetésére nincs lehetőség. Az Európai Unió és Ukrajna közötti vízumegyezménynek köszönhetően az ukrán állampolgárok egy részének azonban nem kell megfizetnie a beutazási engedély árát, ebbe a körbe tartoznak egyebek mellett a fuvarozók, a nyugdíjasok, az iskolai csoportok és az újságírók.

A jelenlegi előírások alapján a horvát állampolgárok a schengeni csatlakozás után nem léphetnek be Magyarországra sem személyi igazolvánnyal, csak útlevelel.

A konzulok vizsgálni fogják a vízumdíj csökkentését egyedi, méltányossági alapon. Egy magyar igazolvánnyal rendelkezőnek jó esélye lehet a többszöri beutazást lehetővé tévő vízum megszerzésére.

Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy bár Magyarország már az Unión belül, és a környező országok még jó ideig az Unión kívül maradnak, és vízumkötelezettség alá esnek, ez a határon túli magyarokat lehetetlen helyzetbe hozza. Jelenleg a Kormány megoldásként bevezette a nemzeti vízumot, mely három hónapnál hosszabb tartózkodást tesz lehetővé azok számára, akik a magyar nyelv gyakorlása, a kulturális, nemzeti identitás megőrzése, az állami felsőfokú oktatáson kívüli tanulmányok folytatása, illetve családi kapcsolataik ápolása céljából kívánnak Magyarországon tartózkodni. Ez a vízum lehetővé teszi az engedély birtokosainak a továbbutazást a schengeni térség többi országába is. A nemzeti vízum azonban magában rejti annak kockázatát, hogy olyan személyek is megkapják, akiknek célja az Unió valamely tagállamába való továbbutazás, ott illegális munkavállalás, letelepedés vagy bűncselekmény elkövetése. Ez azt jelenti, hogy ennek megakadályozására ellenőrzéseket kell végezni a belső határokon.

Irodalom:

1. IRM tájékoztató 2007. május – RVE honlap
2. Franco Frattini EU Bizottság alelnöke (olasz belügyminiszter): EU belügyminiszterek 2005. július 28.-ai találkozója
3. Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2. cikkely 1. pont
4. Osztrák Szövetségi Köztársaság belügyminisztériuma hivatalos lapja p. 18-19.
5. Schengeni Végrehajtási Egyezmény 2. cikk 2. bekezdés
6. IRM tájékoztató 2007. július 16 – Rendőrség honlap

