

A MAGYAR HATÁRŐRSÉG FELADATAI AZ EU HATÁRAINAK ELLENŐRZÉSÉBEN

Határellenőrzés az EU I. pillérében

Az Amszterdami Szerződés célként fogalmazta meg „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” fokozatos kialakítását, ami az egységes piackialakításával megvalósult négy szabadságjog: az áruk-, a tőke-, a szolgáltatások és a személyek mozgásának szabadsága alapjain teljesebben ki.

Az Amszterdami Szerződés az integráció egy fejlődési szakaszának összegzésén túl a bővítéssel kapcsolatos, a csatlakozásra jelentkező államok részére kötelezően teljesítendő követelményeket kiterjesztette. Többek között a schengeni együttműködés keretében létrehozott „harmadik pilléres” joganyag (1985, 1990) beemelésre került az uniós joganyagba (első pillér). További feladatként a Tanácsnak öt éven belül (2004. májusára) intézkedéseket kell meghozni a személyek szabad mozgásának biztosítására és ehhez kapcsolódóan a külső határok ellenőrzéséhez, a menekültügyhöz és a bevándorláshoz valamint a bűnözés megelőzéséhez, leküzdéséhez.¹ A Tanácsnak öt éven belül kell elfogadnia:

1. azokat az intézkedéseket, amelyek biztosítják, hogy a személyeket – függetlenül attól, hogy az uniós vagy harmadik országok állampolgárai – a belső határon ne ellenőrizzék;
2. a tagállamok külső határainak átlépésére vonatkozó, a személyellenőrzések végrehajtása során betartandó normákat és eljárásokat, valamint a maximum három hónapos tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó szabályokat;
3. azon intézkedéseket, amelyek rögzítik annak feltételeit, hogy a harmadik állam állampolgárai három hónapot meg nem haladó időtartam alatt szabadon mozogjanak a tagállamok területén.²

Természetesen a IV. cím - vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák - nem sértheti a tagállamoknak a közrend fenntartására és a belső biztonság védelmére vonatkozó kötelezettségeinek gyakorlását.

A harmadik állam állampolgárainak hirtelen beáramlása okozta vészhelyzet esetén a Tanács – a Bizottság javaslata alapján – minősített többséggel ideiglenes intézkedéseket hozhat az érintett tagállam vagy tagállamok javára, maximum hat hónap időtartamra.

Az államhatár elválaszt és/vagy összeköt

Az egységes szabályozás a határellenőrzéssel kapcsolatban nem csak szakmai kérdéseket vet fel, hanem jól szemlélteti az integráció folyamatát, lényegét is. Gondoljunk

¹ ASZ IV. cím 61. cikk

² ASZ IV. cím 62. cikk

csak arra, hogy a határok az egyes nemzetek szuverenitásának jelképei, fogalmilag az államhatár az államok területét, felségjogát a szomszédos államokétól elválasztó képzeletbeli függőleges síkok összefüggő sorozata a légtérben, a föld/víz felszínén és annak mélyében. Minden állam maga határozza meg az államhatár rendjével, őrzésével, védelmével kapcsolatos rendszabályokat. Az államhatárok sérthetlenségének tiszteletben tartását előírja – többek között – az ENSZ Alapokmánya, az EBÉÉ Záróokmánya, a Párizsi Charta is, s ez a népek békés egymás mellett élésének alapkövetelménye. Ugyanakkor a határok az „elválasztás” mellett az „összeköttetés” lehetőségét is magukban hordozzák, bár az elmúlt évszázadok folyamán inkább elválasztó, semmint összekötő szerepük érvényesült.

A jelen előadásban nincs módomból részletesebb értékelést adni mit jelentett az „elválasztó” jelleg határellenőrzés szempontjából, de a Határórség szervezeti kultúrája, módszertana, történelmi hagyományai, eredményességi mutatói kellő alapot és biztosítékot jelentenek az EU követelményeinek való megfeleléshez. Az együttgondolkodáshoz szükséges az alábbi három fogalomnak schengeni értelmezését rögzíteni:

- Határellenőrzés: a határokon zajló olyan ellenőrzés, amely, minden más októl függetlenül, egyedül a határátlépési szándékon alapul;
- Belső határok: a Szerződő Felek közös szárazföldi határai, valamint a belföldi forgalmat lebonyolító repülőterei és tengeri kikötői, amelyekbe olyan menetrendszerű átkelőhajók érkeznek, illetve ahonnan olyanok indulnak, amelyek célállomása vagy indulási állomása kizárólag a Szerződő Felek területén lévő kikötő, anélkül, hogy, e területeken kívüli kikötőkben kikötnének;
- Külső határok: a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint repülőterei és tengeri kikötői, ha azok nem belső határok;

A fentiek alapján tisztázható mit jelent számunkra az EU-hoz való csatlakozás viszonylat vonatkozásában. (Ha ironikusan közelítjük meg a kérdést mondhatjuk, hogy jelenleg is ellenőrizzük az EU külső határait, Ausztriával közös határszakaszunk és a Ferihegyi repülőtér vonatkozásában.)

Csatlakozási menetrend

Az EU bővítés bizonytalansága az időrendben és az országok számában problémát jelent több területen, különösen a határellenőrzéssel kapcsolatos követelményekre való felkészülésnél sokat segített volna a konkrét csatlakozási menetrend.

A határórségnél – speciális helyzetéből és feladatrendszeréből eredően – már 1991 elején elindult az a tudatosan irányított folyamat, melynek célja egyrészt a növekvő migráció hatékony kezelése, másrészt az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítése volt. Az elmúlt évtizedben kialakult a kor követelményeinek és az EU-os elvárásoknak megfelelő, új technikai eszközöket, rendészeti eljárásokat, tevékenységeket, módszereket befogadni, alkalmazni képes hivatásos állományú szervezet. Megteremtődtek a határórség tevékenységének alkotmányos, törvényes feltételei.

Az elmúlt évben egyre inkább tudatosodott, hogy a schengeni normáknak megfelelő határellenőrzés a csatlakozás egyik alapfeltétele és ennek hatására a szervezet jövőbeli működésével összefüggő fejlesztési elképzelések túljutottak a sokoldalú tervezés időszakán.

A kormány határozatban rögzítette az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben az egységes határellenőrzési rendszer megvalósításáról szóló koncepciót,³ a szükséges törvénymódosításokat már tárgyalja az országgyűlés. A Kormány azzal számol, hogy csatlakozásunkat követően biztosan belső határ lesz az Osztrák Köztársasággal közös határszakasz, biztosan külső határ lesz Ukrajnával, Romániával, Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal és a Horvát Köztársasággal közös határszakasz. A Szlovák Köztársasággal és a Szlovén Köztársasággal közös határszakaszok minősítése az EU döntésétől függően kerül véglegesítésre.

Az időrendnek nagy jelentősége van a szükséges humánerőforrások és az anyagi-technikai fejlesztések, átcsoportosítások szempontjából. Magyarország 2242,662 km hosszú államhatárából külső határ lehet 1886,462 km, de lehet 1103,537 km vagy 1784,498 km. Téves felfogás volt, hogy a csatlakozással megszüntetésre kerülő belső határellenőrzés erőforrásainak felhasználásával, átcsoportosításával megspórolható lesz a külső határellenőrzés schengeni követelményeknek megfelelő kiépítés költségeinek egy része, továbbá, hogy a csatlakozást követően lehetőség lesz „átmeneti idővel” ütemezni a feladatok végrehajtását.

Magyarországot értékelő jelentések

A schengeni acquis-nak az EU keretei közé történő beemeléséről szóló jegyzőkönyv félreérthetetlenül tartalmazza, hogy azt a tagjelölt országoknak teljes mértékben át kell venni. Ehhez iránymutatást kapunk -többek között- az EU éves, az ország csatlakozási felkészülésben tett előrehaladásáról szóló értékelő jelentéseiből. Már a jelentés felépítéséből, értékelési szempontjaiból, módszereiből is következtethetünk a hangsúlyos feladatokra, az európai értékrendre. Jelzés értékű a határellenőrzés vonatkozásában, hogy a 2000. évi Phare programban a 4. prioritásként szerepelt támogatása, ami nemcsak a terület megkülönböztetett fejlesztési igényét, hanem a közösségi érdek iránti figyelmet is mutatja.

Az 1999. évi jelentésben konkrét figyelmeztetés volt: „A szervezett bűnözés elleni fellépés kivételével a felzárkózás lassú volt a jogi és belügyi területen, s különösen a határrendészet és a menekültügy kérdéseiben.”

A 2000. évi jelentésben már javult a megítélésünk: „Magyarországon haladás volt tapasztalható a vízumpolitika, a határellenőrzés, a bevándorlás és menekültügy területén.” A jelentésben felsorolt tények és következtetések részletessége mellett megállapítható, hogy az EU helyesen értelmezi a Határőrség alkotmányos helyzetét, feladatait és azt nem kifogásolta Szükségesnek ítélik, és figyelemmel kísérik a létszámfejlesztést, számon kérik a képzés hasznosságát, fontosnak tartják az együttműködés hatékonyságát, gyakorlati érvényesítését. Megfogalmazták a modern, hatékony és professzionális szolgálat további kifejlesztésének igényét, "különösen számításba véve az alacsony fizetéseket."⁴

Az EU ajánlásainak megvalósítása a határőrség szerveinél a napi feladatok részét képezik, de látnunk kell azt is, hogy a létszámfejlesztés, a bérfelállítás, a technikák és technológiák gyors és hatékony alkalmazása, az együttműködés javítása komoly kihívást jelent a vezetési és végrehajtási szinteken.

³ 2013/2001. (I.17.) Korm. határozat

⁴ EU Bizottság 2000. évi jelentése

Határellenőrzés a biztonságért

A határellenőrzéssel kapcsolatos szabályozások az EU tagállamok állampolgárainak biztonságára ill. biztonságérzetére közvetlen és közvetett hatásaik miatt csak fokozatosan kerültek (kerülhettek) bevezetésre. Egységes követelményekre, normákra való törekvés egyre határozottabb, mert a belsőhatár ellenőrzésének megszüntetésével jelentkező biztonsági hátrányokat nagyrészt a külsőhatár ellenőrzésének erősítésével kívánták kompenzálni. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az államhatárokon ill. határsávokban nem lehet teljesen kiszűrni, megakadályozni a jogsértő személyek mozgását. Az államok nemzeti érdekeinek, szuverenitásának biztosítása érdekében a tagállamokban kiterjesztették a határellenőrzést végző szervek hatáskörét, növelték létszámukat, fejlesztették a bel- és igazságügyi szervek eszközrendszerét, nemzeti és nemzetközi együttműködését. (A Német Határőrség létszáma a belsőhatár ellenőrzésének megszüntetése óta megduplázódott.) Az ellenőrzések lehetőségét fenn kell tartani azokra az esetekre is, amikor a tagállamok nem kötelesek a személyek szabad mozgását biztosítani a belsőhatáron:

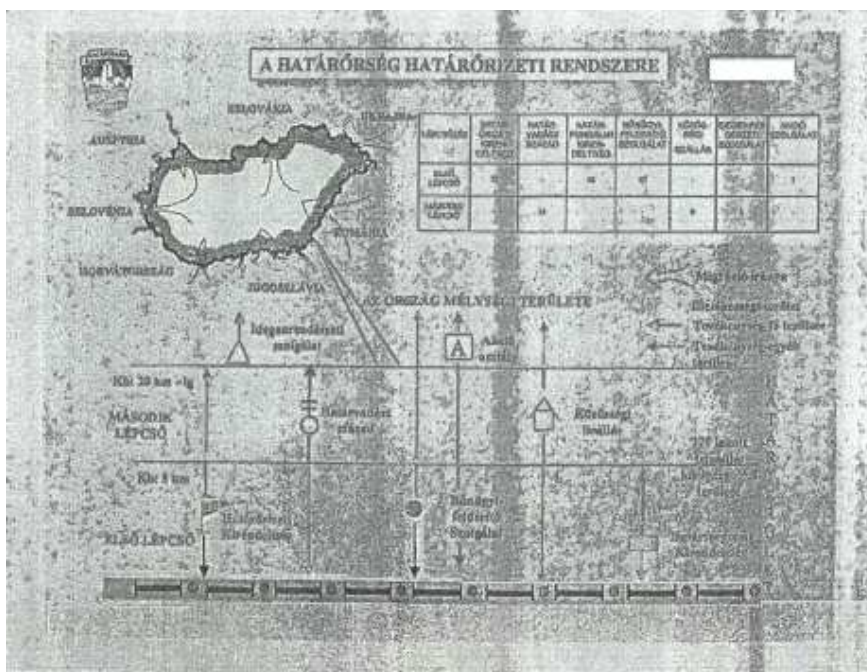
- a személy belépése vagy ott-tartózkodása a közrend, közbiztonság vagy a közegészségügy szabályait sérti,
- azon munkavállalókkal szemben, akik olyan foglalkozást akarnak végezni, amit állampolgársági alapon nem tölthetnek be;

Természetesen ezeket az ellenőrzéseket a belsőhatárnál már nem lehet végrehajtani, ezért is kellett új feladatokat telepíteni az ellenőrzésre jogosult hatóságokhoz és erősíteni minden szinten az együttműködést.

A magyar határellenőrzési rendszer

A jelenlegi rendszer eredményesen működik, képes befogadni az Európai Unió követelményeit, az új technikai eszközöket, ellenőrzési módszereket, eljárásokat. Az alábbi ábrán elvi vázlatát láthatjuk az ellenőrzési rendszer lényeges elemeinek:⁵

⁵ Forrás: Határőrség Országos Parancsnoksága



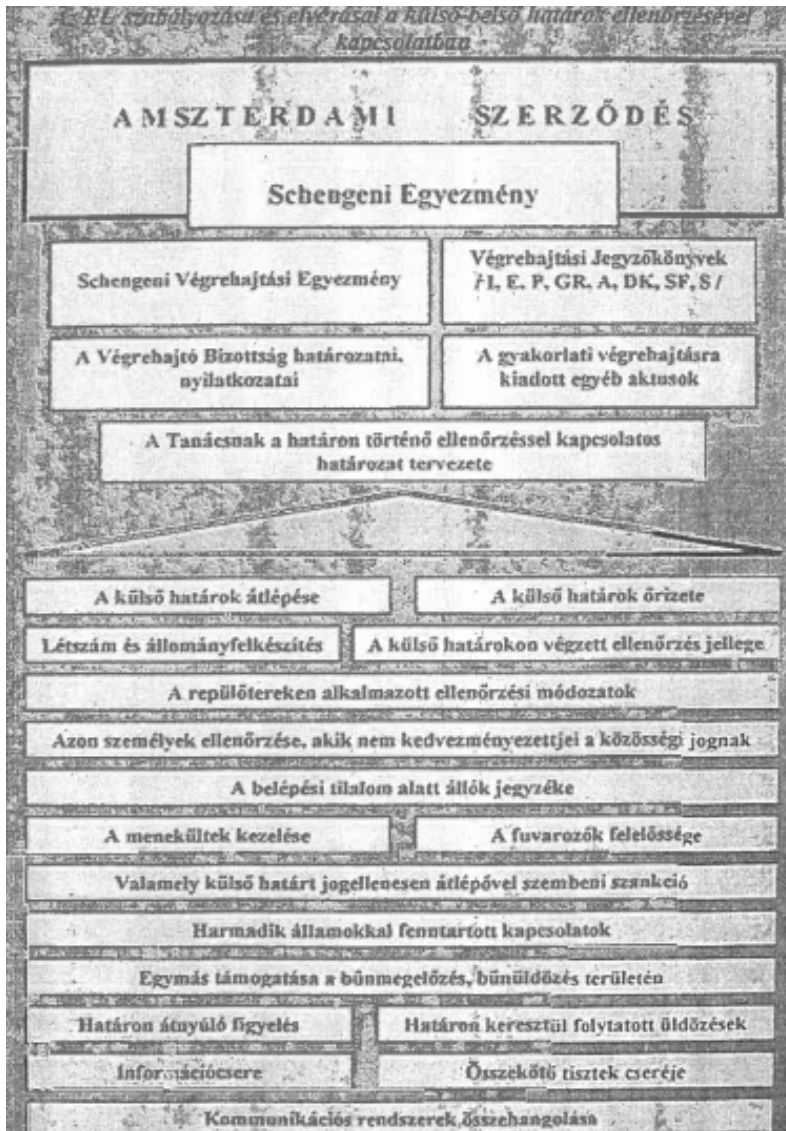
Jogszabályi alapok

A Határőrség jogállását és alapfeladatait az Alkotmány szabályozza, működését meghatározó jogszabályok kiszélesítették rendészeti jogkörét és csökkentették katonai védelmi feladatait. A következő táblázat az Európai Unió szabályozásának elemeit szemlélteti, és tartalmazza azokat a területeket amelyekre vonatkozóan egyeztetni kell a magyar szabályozást. Általánosságban megállapítható, hogy a magyarországi jogi szabályozás és gyakorlat hasonló az Európai Unió szabályozásához. A részletekre vonatkozóan a schengeni joganyag átvételét és annak gyakorlati megvalósítását a belügyminiszter utasításban rendelte el.⁶ A nemzetközi ügyekért felelős helyettes államtitkár köteles négyhavonta jelentést készíteni az Akciótervben meghatározott feladatok pontonkénti végrehajtásáról.

Az utasításban megtaláljuk azokat a jogalkotási és intézményfejlesztési feladatokat, amelyeket a táblázat tartalmaz. A feladatok végrehajtásának határideje biztosítja a csatlakozás tárgyalási ütemterveiben foglaltakat.

A felkészülés lényeges jellemzője, hogy működés közben, a szervezettel szemben támasztott követelményeknek megfelelően kell az új szabályozást, technika kezelést elsajátítani.

⁶ A belügyminiszter 17/2001. (BK 7.) utasítása



A schengeni rendszer magyarországi kiépítésének időszakai

Az EU-hoz való csatlakozás természetesen hatással van illetve lesz az ellenőrzési rendszerünkre, a következő ábra szerinti ütemezéssel:⁷

⁷ Forrás: Határőrség Országos Parancsnoksága

A határellenőrzési rendszer kiépítésének időszakai

I. Őtény		II. Őtény	
újszaki tagság	csatlakozás	a belső határon a határforgalom-ellenőrzés megszüntetése	határellenőrzési rendszer kiépítéséről teljes jogú tagság
a külső határokon a csatlakozáshoz szükséges schengeni minimális biztosítás	EU értékelése a belső határellenőrzés fenntartása mellett biztonságossá teszi a külső rendszert	<ul style="list-style-type: none"> > a külső határon fejlesztésének folytatása, schengeni viszonyokba; SIS alkalmazás; > új ellenőrzési módszer bevezetése a belső határokon az ország mélységében; kiegyenlítő intézkedések alkalmazása; EU biztonságának ill. a külső határt a kiegyenlítő intézkedésekkel együtt. 	
A belső határellenőrzési rendszer átalakításának előkészítése			

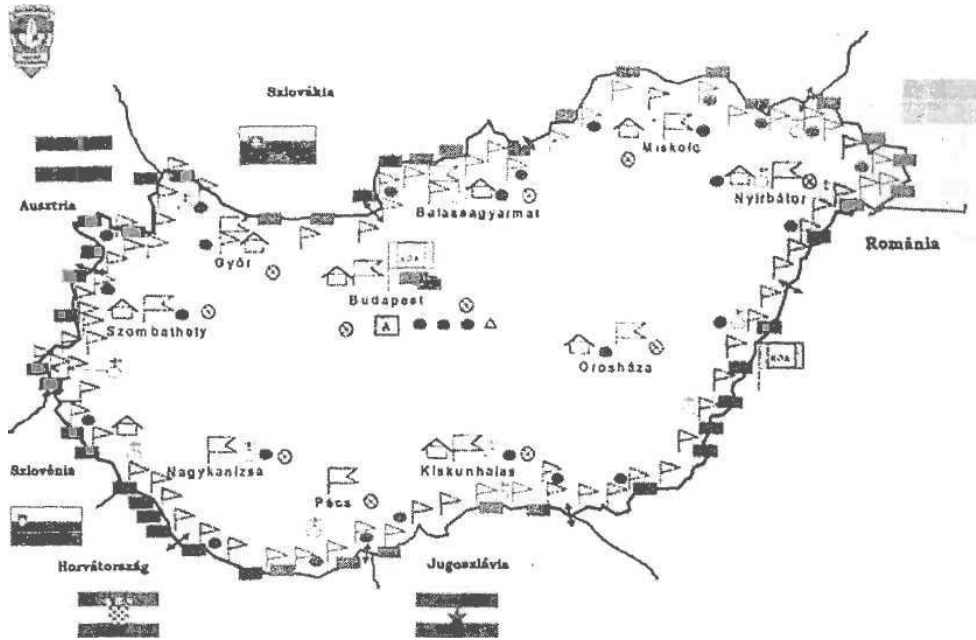
A jelenlegi határellenőrzési rendszer működése

Magyarország az Európai Unióba irányuló fő migrációs útvonalba helyezkedik el. Az ország viszonylag kis méretei gyors átjutást tesznek lehetővé az embercsempészek szervezésében mozgó migránsoknak. Ezért szükséges az ellenőrzés kiterjesztése az ország egész területére, a határtól a határig működtetni kell a „kettős szűrő” rendszert. Az ellenőrzési rendszer elvi ismertetése után a következő ábra a Határőrség diszlokációját mutatja be. Az első lépcsőben a határőrizeti és határforgalmi kirendeltségek felfedik a jogsértéseket, feltartoztatják az illegális migrációt.

A hatáskörbe utalt bűncselekmények felderítését, nyomozását a bűn-ügyfelderítő szolgálatok végzik, míg a határvadász századok a mélységi területek, csomópontok ellenőrzésével biztosítják az első lépcsőn átjutott személyek elfogását.

Az idegenrendész állomány végrehajtja a kitoloncolás feltételeinek megteremtését és lefolytatja hatáskörébe utalt eljárásokat.

A majdani külső határokon tervszerűen történik a járőr-, bűnügyi- és idegenrendész állomány létszámának növelése, a felderítő, informatikai és mobilitást biztosító eszközök jelentős mértékű fejlesztése. Várható, hogy a jelenlegi diszlokációhoz képest jelentős változtatások lesznek a belső határnál, de indokolt esetben a külső határnál is végre kell hajtani módosításokat. A tervezett létszám fejlesztés jelentősége nem csak nagyságrendjéből ered, mert a több mint háromezer fő hiányának pótlása nem egyszerűen személyzeti kérdés, hanem nagyon komoly felkészítési probléma, mely során a nemzetközileg elismert magyar határőr kultúrát kell átadni az iskolai oktatásban.



Következtetések

Az Amszterdami Szerződés a schengeni jogszabályokat a közösségi jogba emelte és minden belépni szándékozó államnak a határellenőrzésre vonatkozó szabályok teljesítésére felkészülnie kell. A követelményeknek való megfelelés belépési feltétel és közösségi érdek.

Az Európai Unió támogatja a határellenőrzés feltételrendszerének fejlesztését, folyamatosan figyelemmel kíséri a támogatások hasznosulását, ajánlásainak elfogadását. Szakértői szinten elfogadják a Határőrség jelenlegi jogállását, erősítik az egységes európai határellenőrzésbe integrálható, önállósággal rendelkező rendészeti szervezetté alakítását.

A külső és belső határszakaszok meghatározásához nem biztosítottak a pontos, csatlakozási körre vonatkozó előzetes információk, de a csatlakozási feltételek teljesítésének érdekében a határőrségre vonatkozó fejlesztési ütemterveket szükséges végrehajtani. A belső határellenőrzés megszüntetése nem fog egybe esni a csatlakozás idejével, arról a Tanács az ellenőrzési tapasztalatok alapján később dönt.

A határellenőrzések megszűnésével csökkenő biztonság ellensúlyozására kiemelten kell kezelni mindenszintű együttműködést, intenzíven fejleszteni szükséges a hivatalnoki állomány nemzetközi kommunikációs képességeit, meg kell teremteni a köztisztviselői kar anyagi biztonságát, a minőségi munkára alkalmas munkaerő számára vonzó életminőséget. A Magyar Határőrség rendelkezik a csatlakozáshoz szükséges szakmai kultúrával, a fejlesztési programok végrehajtásával képes lesz az Európai Unió követelményeit a határellenőrzésben érvényesíteni.