

INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS SCHENGEN UTÁN

Az Európai Unió a sikeres gazdasági integráció után célul tűzte ki a szabadság, biztonság és a jog térségének létrehozását, amelyet először a Schengeni Végrehajtási Egyezmény tagállamai között, majd az Amszterdami Szerződés óta gyakorlatilag az összes tagállamban megvalósítottak. Ennek egyik fő eleme a belső határokon a határforgalom-ellenőrzés felszámolása, a határok szabad átlépése. E folyamatba kapcsolódott be hazánk az EU-hoz való csatlakozásával és a schengeni vívmányok átvételével.

A Magyar Köztársaság Schengeni Végrehajtási Egyezményhez (SchVE) csatlakozása után nem csak saját határainak őrzetéért, hanem a teljes EU, (Schengenland) külső határainak őrzetéért, állampolgárainak élet- és vagyonbiztonságának szavatolásáért is felelős. Hazánk Schengenhez való csatlakozását egy hosszú felkészülési időszak előzte meg, melynek végén teljesítve a szigorú feltételeket a szárazföldi határok vonatkozásában 2007. december 21-én, míg a légi határok tekintetében 2008. március 31-én teljes jogú taggá vált. Írásomban a tagság előnyeit nem kiemelve, elsősorban a felelősségteljes határigazgatási rendszer működtetését a csatlakozás utáni határbiztonsági helyzetet és az integrált határigazgatási stratégia fejlesztésének főbb kérdéseit érintem.

Schengeni csatlakozás tapasztalatai

2008-as év

Az országos helyzetet vizsgálva az államhatárhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények csökkenést mutatnak. Az év határrendészeti helyzete 36.689 eset, amely az előző évhez viszonyítva (48.629 eset) 18%-os csökkenés tapasztalható. Továbbra is a befelé irányultság a meghatározó, elsősorban Magyarország (külső) keleti és déli határszakaszain. Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények: 7.567 eset, mely 15%-os csökkenést mutat (2007-ben 8948).

- Tiltott határátlépés és kísérlete: 3.634 felfedés (30%-os emelkedés),
- Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés: 1.883 eset (41%-os csökkenés),
- Közokirat-hamisítás: 1.278 eset (44%-os csökkenés),
- Beutazási és tartózkodási tilalom megsértése: 576 felfedés (272%-os emelkedés),
- Embercsempészés: 196 eset (63%-os csökkenés).

2009-es év

Határrendészeti szakterületen regisztrált intézkedések 2009. 1-5 hónap. Jogellenes cselekmények: 21.151 eset (2008-ban 14.304). Ez 48 %-os növekedést jelent. Az illegális

migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények: 3.896 eset (2008-ban 2.266) 72%-os növekedést mutat az előző év hasonló időszakához képest.

- Tiltott határátlépés és kísérlete: 2.273 felfedés (100%-os emelkedés),
- Külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés: 720 eset (130%-os emelkedés),
- Közokirat-hamisítás: 463 eset (23%-os csökkenés),
- Beutazási és tartózkodási tilalom megsértése: 331 felfedés (143%-os emelkedés),
- Embercsempészés: 109 eset (40%-os emelkedés).

Az előzőekben bemutatott adatok azt igazolják, hogy a SchVE-hez csatlakozást követő időszakban a követelményszintű határbiztonsági rendszer működtetése esetén is a hektikuság jellemzi a jogellenes cselekmények alakulását, illetve hazánk EU (SchVE) tagságával az illegális migráció cél és tranzit országává vált. A Rendőrség-Határőrség integrációját követően a Rendőrség a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet alapján működteti a határbiztonsági rendszerét, amely a nemzeti biztonsági rendszer szerves része és megfelel a Hágai Program elvárásainak. Külső határon a Schengen-standard technológia, az ország teljes területét lefedő illegális migrációs szűrőháló működtetése, valamint a belső határ biztonságát garantáló biztonságközpontú ellenőrzési tevékenység érvényesül.

Az integrált határbiztonsági modell négyoszlopa:

- Harmadik országokban végzett tevékenység,
- Nemzetközi határellenőrzési együttműködés,
- Külső határok szigorú őrzete,
- Belső határok és mélység ellenőrzése, felügyelete.

A szigorú és biztonságosnak mondott rendszer ellenére az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények számának vonatkozásában -mint a bűnözés minden területén- látencia is tapasztalható, mely más EU-s tagország rendvédelmi szerveinek tevékenységében, kommunikációjában is megjelenik. Két példát emelek ki, melyek jól érzékeltetik a jelenlegi helyzetet, illetve felhívják az EU és a nemzeti kormányok figyelmét az integrált határigazgatás, a határbiztonsági rendszer működtetésének fontosságára, annak fejlesztésére. Franciaországban, Calais várost környező erdőkben az illegális migránsok sátraktáborait a helyi hatóságok több alkalommal is megpróbálták felszámolni, azonban tartós sikert nem értek el. Az illegális táborok újra alakulnak, a benne lakók pedig várva a megfelelő alkalmat – a jobb megélhetés reményében – megpróbálnak átjutni az Egyesült Királyság területére.

A másik példa az osztrák helyzet. *„Szigorúbb ellenőrzést követelt Brüsszelben Werner Faymann osztrák kancellár az unió nagy részét átfogó „schengeni övezet” külső határain, mert szerinte az övezet másfél évvel ezelőtti kiterjesztése óta erősen megnövekedett Ausztriában a „bűnözőturizmus”. Faymann most Brüsszelben azt hangoztatta, hogy a „schengeni” külső határokon meg kell nézni, elég szigorú-e az ellenőrzés, és ahol „lyukat” találnak azt be kell foltozni. Szerinte a bűnözés növekedése legalábbis részben a „bűnözőturizmusra” vezethető vissza Ausztriában.”*³²⁶

³²⁶ <http://www.rve.hu/index.php?view=article>

„Belső átcsoportosítással igyekszik csökkenteni a betörések számát az osztrák rendőrség Bécsben, Alsó-Ausztriában és Burgenlandban. A belügyminisztérium adatai szerint a betörések mintegy ötven százalékát külföldiek követik el.”³²⁷

A francia és az osztrák példa érzékelteti a schengeni térségbe bejutott illegális migránsok és a bűnelkövetők mozgásának lehetőségeit, egyben figyelmeztetnek a határbiztonság, illetve a komplex biztonság működtetésében jelenlévő deficitre. Az Unió belső határain megszüntetett határellenőrzés nyomán kialakult „biztonsági deficit” kompenzálását szolgáló rendszer egyik eleme a mélységi ellenőrzés.

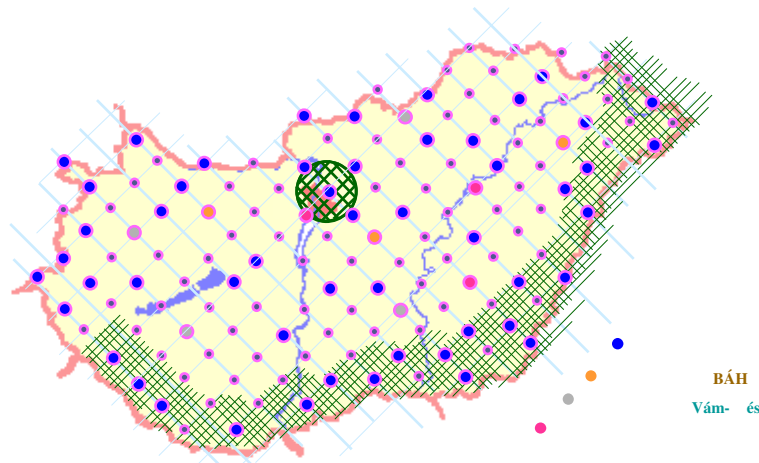
A Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról szóló 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás alapján történik a mélységi ellenőrzés, mely szerint annak végrehajtását súlyozni kell:

- az államhatár irányába, illetve irányából vezető nagy forgalmú közutakon, gépjárművek kisorolására alkalmas helyekre;
- a folyókon átvezető hidakra, kompok forgalmának ellenőrzésére;
- az autópályák, autóutak pihenőhelyeire;
- az államhatár irányába, illetve irányából közlekedő személyszállító vonatok, valamint a teher- és Ro-La szerelvények ellenőrzésére;
- az illegális migráció áthaladási csomópontjait képező nagyobb városok vasútállomásaira, buszpályaudvarokra, szállodákra, panziókra, magánszállásokra, kempingekre, turistaszállókra, üdülőházakra;
- a külföldi állampolgárok engedély nélküli munkavállalására jellemző területekre;
- a külföldi állampolgárok engedély nélküli árusítására kiemelten alkalmas helyszínekre.

Az együttműködéssel végrehajtott közbiztonsági ellenőrzések során az elmúlt években már bevált – korábban a volt Határőrség által irányított –, úgynevezett „Checknet” ellenőrzési rendszer hatékony működtetése jelentheti az egyik megoldási lehetőséget. A Magyarországon bevált ellenőrzési metodika exportálásával az EU eredményesebben szavatolhatná a komplex biztonságot.

³²⁷ mti

„Checknet” ellenőrzési rendszer elvi vázlata.



Forrás: ORFK Határrendészeti Főosztály

„A technikai fejlesztések mellett szükséges lenne a schengeni térségen belül végrehajtott közbiztonsági ellenőrzések jobb összehangolására is. Ennek gyakorlati megvalósítására a „CHECKNET” néven ismert mélységi (belső) ellenőrzési rendszer mintája szerint kerülhetne sor, biztosítva az európai fő migrációs irányok térben és időben történt összehangolt ellenőrzését az unió teljes területén. Ezt az összehangoló munkát a FRONTEX hatáskörébe lehetne utalni, biztosítva az információáramlás, a technikai támogatás egységes rendszerét is.”³²⁸

A FRONTEX elsősorban az EU külső határainak igazgatására koncentrált, azonban idővel elkerülhetetlenné válik a belső dimenziók erősítése is. Mindez annak ellenére is fontossá válik, hogy napjainkban még több tagország nem támogatná egy centralizált határigazgatási rendszer felállítását. Azonban a döntés sokig nem halogatható, hiszen a belső határok nélküli térségre bejutott illegális migránsok, vagy „utazó” bűnözők által generált biztonsági deficit jelen van. A kompenzációs, kiegyenlítő intézkedések érvényesítése nem kevés feladatot ad és anyagi terhet ró a tagállamokra. Az Unió területén jelentkező illegális migráció kezeléséért, a határbiztonság fenntartásáért a tagállamok nagyfokú „át nem ruházható” felelősséggel tartóznak. A schengeni térség országainak a komplex biztonság szavatolásában nagyobb szolidaritást kell mutatniuk és a külső határok biztonságának fenntartásában most már fontos szerepet betöltő „Külső Határok Alap”³²⁹-hoz hasonló finanszírozási rendszer megteremtése fontos eleme lehet a térség biztonságának garantálásában.

A közösségi jog és a nemzeti jog nem lehet akadálya az EU azon szándékának, hogy a jogkövető harmadik országok állampolgárai határátlépése gyors és egyszerű legyen.

³²⁸ Bajtai Csaba – Gubicza József – Kónya József: Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái. Budapest, 2008. 34. o.

³²⁹ 2007/2004/EK rendelet.

E szándékáról az Unió nem mond le, így a szakpolitikák és a hozzájuk rendelt finanszírozás, valamint a technológiák fejlesztése prioritást kap.

Az EU ennek érdekében meghatározta az integrált határigazgatás fejlesztésének stratégiáját, mely az alábbiakban foglalható össze:

A jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítése

Olyan vízum-, illetve nem vízum köteles harmadik országok állampolgárai tartoznak ebbe a kategóriába, akik „nem jelentenek” biztonsági kockázatot és önkéntes alapon előzetes ellenőrzési eljárást vállalva regisztrált utazói státust kapnak. A regisztrált utazók a külső határon való átlépéskor egy úgynevezett „automata kaput” használva egyszerűsített ellenőrzésen esnének keresztül, így az ellenőrzés költség hatékonyá válna, megtakarítva jelentős anyagi és humán erőforrást. A biometrikus azonosítókkal ellátott útiokmányok lehetővé teszik, hogy nem csak a regisztrált utazók, hanem az uniós polgárok is használják a külső határátlépés során az automatikus kapukat.

A harmadik országok állampolgárainak határátlépéseit rögzítő rendszer

A vízum-, és nem vízum köteles harmadik országok állampolgárainak be- és kilépési idejének, helyének automatikus rögzítése az engedélyezett tartózkodási idő megállapításának érdekében. A nemzeti hatóságoknak küldött automatikus figyelmeztetés lehetővé teszi az engedélyezett tartózkodás figyelemmel kísérését.

Az elektronikus utazási engedélyek (ESTA)

Az EU Bizottsága vizsgálja az elektronikus utazási engedélyek bevezetésének lehetőségét, melynek a lényege abban rejlik, hogy a vízum köteles harmadik országok állampolgárai utazásuk előtt elektronikus kérelmet nyújtanak be. A rendszer megvalósíthatóságát vizsgálják, hiszen így egyszerűsödne a beutazás ellenőrzése és a vízumeljárás lefolytatása.

Adatvédelem

Az előzőekben bemutatott rendszereknek, melyek a határigazgatási stratégia prioritását adják, minden tekintetben meg kell felelniük az EU adatvédelmi szabályainak.

A schengeni térség bővítésének várható hatásai

A schengeni térség várható 2011-es bővülését követően, Románia és Bulgária csatlakozásával megszűnik a magyar-román határszakasz ideiglenes külső határ jellege, az Unió belső határává válik. Az európai kontinenst átszelő migrációs irányok súlyozottsága változhat, részben átrendeződhetnek, mely napjaink illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények kapcsán is már érzékelhető. A Törökország és Moldávia irányából Románián keresztül vezető, továbbá a délről, elsősorban Szerbián átvezető migrációs

útvonalak válnak jelentőssé. Azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül a tagjelölt országok törekvéseit sem, amit a határellenőrzési rendszerük erősítése terén kifejtene.

Magyarország 2011-es soros EU-elnökségének prioritásai

Magyarország a spanyol-belga-magyar elnökségi trió tagjaként 2011-től tölti be az EU soros elnöki tisztségét. Nem kis feladat hárul az elnökségi trióra. Olyan időszakban látjuk el az elnökségi feladatokat, amikor is a Hágai Program lejár és a bel- és igazságügyi együttműködés új kereteit, prioritásait meghatározó Stockholmi Program hatályba lépésével megkezdődik a Cselekvési Tervben meghatározott feladatok végrehajtása.

Az elnökségi feladatok ellátása a kihívás és a felelősség mellet lehetőség is Magyarország számára. *„Az EU politikai irányítása a tizennyolc hónap csoportos elnökségi program és a 2011 első félévi magyar soros elnökségi program végrehajtásán keresztül valósul meg. A soros elnökség sikere az Unió politikai napirendjén szereplő kérdésekben kitűzött célok elérésében rejlik.”*³³⁰

Magyarország az elnökségi ciklus befejező tagjaként a földrajzi prioritások terén kiegyensúlyozó szerepet tölthet be, melynek során az alábbiakat lehet megjelölni:

- Nyugat-balkáni országok vonatkozásában a régió stabilitása,
- Globális kihívások elleni fellépés erősítése,
- Regionális együttműködés előmozdítása,
- A térség európai integrációs törekvéseinek támogatása,
- EU keleti határai mentén a biztonság, stabilitás növelése.

Összegzés

Írásomban -a teljesség igénye nélkül- a Schengen csatlakozás utáni határigazgatási rendszer működtetését, a csatlakozás utáni határbiztonsági helyzetet és az integrált határigazgatási stratégia fejlesztésének főbb kérdéseit kívántam érinteni. A felelősségteljes határigazgatási rendszer működtetése ellenére megállapítható, hogy hektikusság jellemzi a jogellenes cselekmények alakulását. Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények számának vonatkozásában nagyfokú látencia tapasztalható, mely más EU-s tagország rendvédelmi szerveinek tevékenységében, kommunikációjában is megjelenik. Az ismertetett példák figyelmeztetnek a határbiztonság, illetve a komplex biztonság működtetésében jelenlévő deficitre. Az Unió belső határain megszüntetett határellenőrzés nyomán kialakult „biztonsági deficit” kompenzálását szolgáló rendszer, valamint a külső határok ellenőrzése jelentik a határigazgatás fejlesztésének stratégiai prioritásait, mely Magyarország soros EU elnöksége idején már konkrét feladatként jelentkezik.

³³⁰ http://www.kum.hu/kum/hu/bal/eu/2011_eu_elnokseg/eloszo.htm?/kum2005/Templat (2009. 07. 31.)