

Doktori (PhD) értekezés

Tari Tamás

2012

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Hadtudományi Doktori Iskola

Tari Tamás:

**A magyar rendőrség tevékenysége a schengeni térséghez
történő csatlakozás terén 2004-2010 között**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Ritecz György PhD

.....

Budapest, 2012.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	5
1. A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE.....	9
1.1 Schengeni megállapodás	9
1.2 Schengeni Végrehajtási Egyezmény	10
1.3 Egységes Európai Okmány	15
1.4 Maastrichti Szerződés	15
1.5 Amszterdami Szerződés	17
1.6 Tamperei Program.....	19
1.7 Nizzai és Prümi Szerződések	23
1.8 A Hágai program.....	26
1.9 A Schengeni határ-ellenőrzési Kódex	30
1.10 A Stockholmi Program.....	31
1.11 Összegzés, következtetések.....	33
2. INTEGRÁLT HATÁRBIZTONSÁGI MODELL MINT A SCHENGENI BIZTONSÁGI RENDSZER RÉSZE.....	35
2.1 A biztonság fogalma.....	36
2.2 A schengeni térség mint biztonsági rendszer	39
2.3 Integrált határbiztonsági modell (Integrált határmenedzsment)	42
2.4 Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együtműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség.....	53
2.5 A mélységi ellenőrzések rendszere, végrehajtásuk tapasztalatai Magyarországon	57
2.6 A Schengeni Infomációs Rendszer.....	64
2.7 Összegzés, következtetések.....	74
3. A SCHENGENI ELLENŐRZÉS	76
3.1 Schengeni kérdőív	78
3.2 Helyszíni ellenőrzések.....	78
3.3 A Schengen Alap támogatás.....	95
3.4 Összegzés, következtetések.....	106
4. A HATÁRŐRSÉG ÉS A RENDŐRSÉG INTEGRÁCIÓJA	109
4.1 Történeti előzmények.....	109
4.2 Az integráció szükségessége	110
4.3 Az integráció előkészítése	111
4.4 Az integráció végrehajtása	114
4.5 Az integrált Rendőrség új, jóváhagyott szervezeti modellje különös tekintettel a határrendészeti feladatok végrehajtására	117
4.6 Az integrációs feladatok megvalósulása	120
4.7 Az integráció lezárása	124
4.8 Összegzés, következtetések.....	126

5.	A CSATLAKOZÁSSAL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGELLENES CSELEKMÉNYEK ADATAINAK TÜKRÉBEN	129
5.1	Határforgalmi adatok.....	132
5.2	Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények adatai.....	133
5.3	Visszairányítási adatok.....	137
5.4	SIS találatok adatai.....	139
5.5	Mélyléségi ellenőrzés során felfedett illegális migráció adatai.....	139
5.6	Összegzés, következtetések.....	141
6.	A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE.....	144
6.1	Összegzett következtetések.....	144
6.2	Új tudományos eredmények.....	145
6.3	A tudományos eredmények gyakorlati hasznosíthatósága, ajánlások.....	146
6.4	Javaslat a kutatás további folytatására.....	148
	BEFEJEZÉS.....	149
	FELHASZNÁLT IRODALOM.....	151
	Publikációk, tudományos munkák.....	151
	Hazai törvények, határozatok, rendeletek, utasítások.....	159
	Európai Unió jogszabályok.....	163
	PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....	167

BEVEZETÉS

Magyarországon a rendszerváltás óta eltelt több mint két évtizedben végbement politikai, társadalmi, gazdasági változások, valamint a nemzetközi együttműködésekkel adódó kötelezettségek, illetve az újabb kihívások jelentősen átalakították a hazánkkal és azon belül a rendvédelmi szervekkel - különösen a Rendőrséggel - szembeni elvárásokat. Ilyen kiemelten fontos, történelmi jelentőségű volt hazánk Európai Unióba történő felvétele, és ezzel szorosan összefüggően - a tagság feltételeként előírt - a schengeni vívmányok megvalósítása. Hazánk egy olyan térség részévé vált, amely rengeteg lehetőséget biztosít, azonban ennek ára van: meg kell felelnünk azoknak az elvárásoknak, amelyeket vállaltunk a teljes jogú schengeni tagság elérése érdekében. Ebben az egyik legnagyobb szerepe a Rendőrségnek van, amely a Határőrség integrációját követően kibővült feladatköréből adódóan már nem csak Magyarország biztonságáért felel, hanem a schengeni térség több mint 400 millió polgárának nyugalalmát kell - részben neki - szavatolnia.

TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA, A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKLÁSA

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások megkezdésekor vállalta, hogy átveszi a schengeni acquis-t. A Csatlakozási Okmányok kétlépcsős hatályba lépési mechanizmust írtak elő. Az I. kategóriás schengeni aquis-t már az EU csatlakozás dátumától alkalmazni kell. Ilyenek például a külső határookra vonatkozó előírások, bizonyos vízumrendészeti szabályok. A II. kategóriás schengeni normák csak a teljes jogú taggá válás időpontjától alkalmazhatóak, amelyek feltételezik a belső határokon az ellenőrzések megszűnését. A schengeni normákat át kell venni a nemzeti jogba, vagy azokat közvetlenül kell alkalmazni.

A teljes jogú schengeni tagságra való felkészüléssel kapcsolatos feladatokkal kapcsolatban megfogalmazódott, hogy Magyarország, illetve a magyar Rendőrség képes-e megfelelni az elvárásoknak és alkalmazni a schengeni normákat. Amennyiben megfelelnek a szigorú követelményeknek, akkor ahhoz milyen jellegű feladatokat kellett végrehajtani? A csatlakozást követően - a tapasztalatok figyelembevételével - a feladatok teljesültek, vagy továbbiak jelentkeztek Magyarország és a Rendőrség előtt?

A témaválasztás időszerűségét indokolta a kutatás megkezdésekor (2006), hogy a teljes jogú schengeni csatlakozás finisében jártunk, de még jelentős feladatok álltak a hazai szervek - különösen a Rendőrség - előtt. Ilyen - az értekezés szempontjából - megkerülhetetlen történés volt a Rendőrség és a Határőrség integrációja. Aktualitását nem veszítette el a teljes jogú schengeni csatlakozást követően sem, hiszen fel kell készülnünk az újabb schengeni ellenőrzésekre, valamint Románia és Bulgária (különösen Románia) várható teljes jogú csatlakozásának magyar vonatkozású feladataira.

A téma kutatását indokolják továbbá azok a(z) - egyre erőteljesebben kinyilatkozott - vélemények, és ellenvélemények, hogy a tömeges illegális migráció okozta problémákat csak a schengeni belső határokon visszaállított határellenőrzéssel lehet orvosolni.

KUTATÁSI CÉLKÉNT TŰZTEM KI:

Az értekezés témájához szorosan kapcsolódóan összehasonlító elemzés keretében az Európai Unió szerződések, programok tartalmának áttekintésén, elemzésén keresztül töreksem a schengeni rendszer kialakulásának, fejlődésének és változásainak bemutatására.

Elemzem és kiemelem a biztonság szélesebb körű (komplex) értelmezésében megfogalmazott új típusú veszélyeztetéseket, kockázatokat és feltárom azok schengeni rendszerhez való viszonyát. Ennek keretében vizsgálom az illegális migráció elleni küzdelem érdekében létrehozott Integrált Határbiztonsági Modell kapcsolódását a schengeni biztonsági rendszerhez.

Magyarország Rendőrségének a teljes jogú schengeni tagság elérésének érdekében végrehajtott feladatain keresztül bemutatom Magyarország schengeni ellenőrzésekre történő felkészülését és teljes jogú schengeni csatlakozás folyamatát.

Speciális célként tűztem ki a Határőrség és a Rendőrség integrációjának vázlatos bemutatását. Elemzem és értékelem a teljes jogú schengeni csatlakozást és a Határőrség-Rendőrség integrációját követő időszakot az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények tükrében.

ÉRTEKEZÉSEM KIINDULÓ HIPOTÉZISEI

- 1) Megítélésem szerint az Európai Unió és a schengeni térség a kihívások változásaiból, és az Unió fejlődéséből adódóan állandó változáson megy keresztül a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósulása érdekében. A schengeni rendszerből adódó intézkedések megvalósulása pedig jelentősen hozzájárulhat az Európai Unió biztonságához.
- 2) Az Európai Unió vonatkozásában, annak lényegét szimbolizáló szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség nem valósulhat meg a komplex biztonság elérésére való törekvés nélkül, amelynek egyik fő záloga a schengeni rendszer. Megítélésem szerint az integrált határigazgatási modell, illetve annak részeként a mélyégi ellenőrzések rendszere megfelelő választ tudnak adni a belső határokon történő határellenőrzések megszüntetése miatt keletkezett új kockázati tényezőkre, kiemelten az illegális migráció veszélyére.
- 3) Megítélésem szerint a Rendőrség schengeni ellenőrzésekre történő felkészülése, az ellenőrzések során nyújtott teljesítménye jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország értékelése megfelelő volt és ezzel elhárult az akadály a teljes jogú schengeni tagság előtt.
- 4) Véleményem szerint a Határőrség és Rendőrség integrációja a felkészülésre rendelkezésre álló rövid idő ellenére sikeresen került végrehajtásra. Az integráció elé kitűzött célok megvalósultak, az integrált Rendőrség megfelelt azoknak az elvárásoknak, amelyek az új szervezettel kapcsolatban megfogalmazódtak. Megítélésem szerint a teljes jogú schengeni csatlakozást, illetve az integrációt követően a határrendészeti szakterület súlypontjának áthelyezése a nyugati határszakaszról a keletre nem okozott jelentős feszültséget.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kutatási célként kitűzött elérése érdekében az alábbi kutatási módszereket alkalmaztam.

A doktori képzési ciklus folyamán az egyéni tanulmányi és kutatási program összeállításánál, a tantárgyak, az előadók kiválasztásánál arra törekedtem, hogy azok összhangban legyenek és támogassák tudományos célkitűzéseimet.

Folyamatosan figyelemmel kísértem, tanulmányoztam és feldolgoztam az értekezésem témájával kapcsolatos Európai Unió és magyar joganyagot, a kapcsolódó kutatások eredményeit, publikációkat. Analitikus módszerrel rendszereztem az összegyűjtött joganyagot és szintetizáltam az ismereteket. Az adatok elemzése során a kvalitatív adatelemzés módszerét alkalmaztam.

Történeti összehasonlító megközelítésben foglalkoztam az értekezésem témájával összefüggő Európai Unió és magyar joganyagokkal, szerződésekkel, programokkal dokumentumelemzést végeztem és interpretáltam a témámhoz kapcsolódó anyagokat.

Az értekezésem elkészítéséhez szükséges kutatómunkám során az indukció és a dedukció módszerét is alkalmaztam.

Konzultációt folytattam a témában jártas, szűkebb szakterületet képviselő - schengeni csatlakozás előkészítésében, végrehajtásában részt vevő - szakemberekkel.

A fejezetekben a feltárt ismeretek szintetizálásával fogalmaztam meg részkövetkeztéseimet.

Részeredményeimet publikációkban tettem közzé.

Kutatásomat, a vonatkozó szakirodalom gyűjtését és jogszabályok figyelését 2011. január 5-ével¹ zártam le.

¹ Az OZIRISZ adatbázis határrendészeti szakrendszere zárásának dátuma

1. A SCHENGENI TÉRSÉG KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE

1.1 SCHENGENI MEGÁLLAPODÁS

1957. március 25-én Belgium, Hollandia, Luxemburg, NSZK, Franciaország és Olaszország az ún. Római Szerződéssel létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergiái Közösséget. Az alapítók megfogalmazták az integráció alapjait, a közös piac létrehozásának szándékát és alapelveit. A szerződés tartalmazta a közös piac alapját biztosító „négy szabadság” a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának célul tűzését.

Hasonló együttműködés jegyében jött létre korábban 1954. március 22-én az Északi Tanács (megalakult 1952-ben², tagjai: Dánia, Izland, Svédország, Norvégia, Finnország) tagállamai által létrehozott egységes északi munkaerőpiac és az északi útlevél-unió, valamint a Belgium, Luxemburg és Hollandia által 1958-ban létrehozott Benelux gazdasági unió³, amely alapján a skandináv országokhoz hasonlóan 1960-ban⁴ felszámolták a közös államhatárokon áthaladó határforgalom ellenőrzését.

A személyek szabad mozgásának megvalósítása érdekében azonban hosszú időn keresztül nem sikerült egységes álláspontot kialakítani az akkori Európai Közösségen belül. Voltak azonban kezdeményezések: az Európai Tanács 1984 júniusában a fontainebleau-i csúcstalálkozón az ún. Fontainebleau-i Nyilatkozatban többek között megfogalmazta az utas- és áruforgalom határellenőrzésének és vámellenőrzésének eltörlését a belső határokon.⁵

A Saarbrückeni egyezményben 1984. július 13-án a Németországi Szövetségi Köztársaság és Franciaország megállapodott abban, hogy közös határukon fokozatosan

² Balla Gabriella: Finnország gazdaságának kihívásai és integrációs törekvései a XX.- században. Szakdolgozat Budapesti Gazdasági Főiskola 2006. –p.18.http://elib.kkf.hu/edip/D_12064.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

³ Berta Krisztina: Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság 2008. február -p.19.

⁴ Encyclopedia Britannica online: Benelux Economic Union <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/60657/Benelux-Economic-Union> 2010. 12.16-ai letöltés

⁵ Fejes-Sallai-Soós-Vájlók: Schengene hangolva Európai Műhelytanulmányok 113. szám 2007. -p.4.

felszámolják az ellenőrzést.⁶ A két állam által kötött bilaterális megállapodáshoz való csatlakozási szándékukat még ugyanebben az évben jelezték a Benelux államok.

Az öt állam képviselője 1985. június 14-én Luxemburgban, Schengen városában aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást.

„A schengeni együttműködés lényege:

- a személyek szabad áramlását biztosítja a belső térségen belül;
- a belső térség biztonságának garantálására új biztonsági filozófiát alakított ki.”⁷

A Schengeni Megállapodás⁸ (a továbbiakban: Megállapodás) elvi szinten rögzítette a közös határokon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetése érdekében bevezetendő rövid⁹, illetve hosszú távú¹⁰ célkitűzéseket és intézkedéseket. Kiemelni célszerű, hogy a Megállapodás kedvezményezettjei nem csupán az aláíró államok, hanem valamennyi akkori közösségi tagállam állampolgárai.

1.2 Schengeni Végrehajtási Egyezmény¹¹

Amíg az 1985-ben aláírt Megállapodás csak a célokat fogalmazta meg, elméleti kereteket jelölt meg, addig a kereteket tartalommal kitöltő részletes szabályokat, a Megállapodás megvalósításának feladatait a Schengeni Végrehajtási Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) foglalta össze.¹² Az Egyezményt ugyancsak Schengenben 1990. június 19-én írta alá az öt alapító tagállam, valamint Spanyolország és Portugália, és amely 1995-ben lépett hatályba.

Az Egyezmény (Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió, a Német Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőr-

⁶ <http://schengen.magyarorszag.hu/tortenet.html> 2010. 02. 02-ai letöltés

⁷ Berta Krisztina: Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság 2008. február -p.19.

⁸ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922\(01\):HU:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922(01):HU:PDF) 2010. 12. 16-ai letöltés

⁹ Schengeni Megállapodás I. Cím Forrás: ua.

¹⁰ Schengeni Megállapodás II. Cím Forrás: ua.

¹¹ http://www.euvoanal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf 2010. 12.16-ai letöltés

¹² Tari Tamás: Schengen és Magyarország, Magyar Rendészet VI. évfolyam 2006/2. Budapest -p.30.

zések fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról) kibontotta és megfogalmazta a Megállapodásban szereplő célkitűzések megvalósítása érdekében bevezetendő intézkedéseket, a végrehajtás szabályait.

A schengeni övezet folyamatosan bővült, újabb tagállamok is csatlakoztak a térséghez, így jelenleg a schengeni határok 22 EU tagországot (minden régi tagállamot, kivéve az Egyesült Királyságot és Írországot, valamint a schengeni joganyag teljes körű alkalmazását 2007. december 21-ével megkezdő Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia), valamint Izlandot, Norvégiát és Svájcot érintik, amelyek szintén részt vesznek a schengeni együttműködésben.

A schengeni együttműködés tagállamai (2010. december 31-én)¹³:

Állam	Terület (km ²)	Népesség ¹⁴	Csatlakozás dátuma	Teljes jogú tagság kezdete
Ausztria	83.871	8.375.290	1995. április 28.	1997. december 1.
Belgium	30.528	10.839.905	1985. június 14.	1995. március 26.
Cseh Köztársaság	78.866	10.506.813	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Dánia	43.094	5.534.738	1996. december 19.	2001. március 25.
Észtország	45.226	1.340.127	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Finnország	338.145	5.351.427	1996. december 19.	2001. március 25.
Franciaország	674.843	64.716.310	1985. június 14.	1995. március 26.
Németország	357.050	81.802.257	1985. június 14.	1995. március 26.
Görögország	131.990	11.305.118	1992. november 6.	2000. március 26.
Magyarország	93.030	10.014.324	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Izland ¹⁶	103.000	317.630	1996. december 19.	2001. március 25.
Olaszország	301.318	60.340.328	1990. november 27.	1997. október 26.
Lettország	64.589	2.248.374	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Litvánia	65.303	3.329.039	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Luxemburg	2.586	502.066	1985. június 14.	1995. március 26.

¹³ Szerkesztette: Tari Tamás

Málta	316	412.970	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Hollandia	41.526	16.574.989	1985. június 14.	1995. március 26.
Norvégia ¹⁶	385.155	4.858.199	1996. december 19.	2001. március 25.
Lengyelország	312.683	38.167.329	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Portugália	92.391	10.637.713	1992. június 25.	1995. március 26.
Szlovákia	49.037	5.424.925	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Szlovénia	20.273	2.046.976	2004. május 1.	2007. december 21. ¹⁵
Spanyolország	506.030	45.989.016	1992. június 25.	1995. március 26.
Svédország	449.964	9.340.682	1996. december 19.	2001. március 25.
Svájc ¹⁶	41.285	7.785.806	2004. október 26.	2008. december 12. ¹⁷

A teljes jogú schengeni tagságra váró országok (2010. december 31.)¹⁸:

Állam	Terület (km ²)	Népesség ¹⁴	Csatlakozás dátuma	Teljes jogú tagság várható kezdete
Bulgária	110.912	7.563.710	2007. január 1.	nincs végleges időpont
Ciprus	9.251	803.147	2004. május 1.	nincs végleges időpont
Liechtenstein	160	35.894	2008. február 28.	2011. december
Románia	238.391	21.462.186	2007. január 1.	nincs végleges időpont

A schengeni együttműködésben résztvevő államok összterülete 4.312.099 négyzetkilométer (amely a tagjelölt államok¹⁹ területével 8,31%-al 4.670.813 négyzetkilométerre nő) a népességük 417.762.351 fő (amely a tagjelölt államok népességével 4,14%-al 447.627.288 főre emelkedik), amely adatok szemléltetik azt, hogy a tagállamok hatóságainak milyen hatalmas létszámú (az Amerikai Egyesült Államok lakosságának 1,4-szerese) schengeni állampolgár biztonságát kell szavatolniuk szinte egész Európa területén a schengeni feladatok végrehajtásával.

¹⁴ 2010. január 1-ei adatok. Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁵ Repülőterek és tengeri kikötők vonatkozásában 2008. március 30.

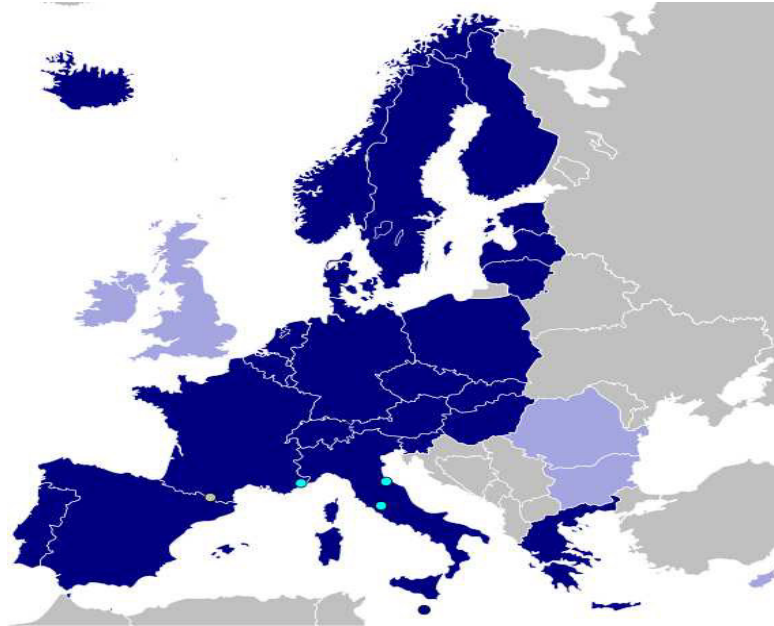
¹⁶ Döntési jog nélkül vesznek részt a schengeni együttműködésben.

¹⁷ Repülőterek vonatkozásában 2009. március 30.

¹⁸ Szerkesztette: Tari Tamás

¹⁹ A 2010. évre vonatkozóan.

A schengeni övezet²⁰:



- A schengeni övezet
- További aláírók, amelyek még nem teljes jogú tagok ([Bulgária](#), [Ciprus](#), [Románia](#))
- Csak a schengeni rendszer egyes vonatkozásaiban együttműködő államok²¹ ([Egyesült Királyság](#), [Írország](#))

Schengeni Végrehajtási Egyezmény felépítése

Az Egyezmény megismeréséhez elengedhetetlennek tartom az abban meghatározott feladatok rövid összefoglalását annak érdekében, hogy megismerjük, hogy a Schengeni Megállapodásban megfogalmazott célok elérését hogyan bontották tovább a végrehajtás részletesebb szabályaira. Az Egyezmény ennek megfelelően terjedelmében és tartalmában bővebb, mint a Megállapodás: 7 címből áll, ezen belül 142 cikkből. Az Egyezmény cikkei alapján annak célja a szabad mozgás biztosításán túl az arra való (elsősorban rendészeti) törekvés, hogy a tagállamok közös (belső) hatá-

²⁰ Szerkesztette: Tari Tamás Kép forrása: A schengeni övezet tudasbazis.sulinet.hu az Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.5 Hungary (Nevezd meg! - Ne add el! - Így add tovább! 2.5 Magyarország) alapján 2010. 12. 16-ai letöltés

²¹ Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben, a kábítószeres elleni küzdelemben, valamint a SIS-ben. 2004/926/EK <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0365:HU:NOT> 2010. 12. 16-ai letöltés

rain történő határellenőrzések megszüntetése miatt ne következzen be (illetve minimalizálja azt) negatív változás az Unió és a tagállamok biztonságában.

A fontosabb alapfogalmak és meghatározások rögzítését követően a Megállapodás a személyek mozgásával kapcsolatos intézkedéseket pontosítja le. A belső határok átlépésének szabályozása mellett - amelyek az ellenőrzések megszüntetésével akadálymentesek - megerősíti a külső határok ellenőrzését, meghatározza, milyen feltételek mellett léphető át. Leírja a határforgalom ellenőrzés és a határőrizet főbb elveit. A schengeni térségen belül a külföldiek tartózkodásának és mozgásának egységes szabályozása érdekében meghatározza a vízumok és tartózkodási engedélyek fajtáit és kiadásuk rendjét, illetve a menedékjog iránti kérelmekkel kapcsolatos feladatokat.

A belső határokon megszüntetett ellenőrzések miatt bekövetkező biztonsági deficit minimalizálása érdekében az Egyezmény a „Rendészet és biztonság” című cikkében a bűncselekmények felderítése és megelőzése céljából meghatározza a tagállamok rendészeti, vámügyi, bírói és ügyészi, valamint közigazgatási hatóságai számára az együttműködés kereteit. Értekezésem szempontjából ezek közül legfontosabbnak a rendészeti szervek közötti együttműködést szabályozó cikkeket tartom pl. 39. (rendőri együttműködés és információcsere), 40. (határon átnyúló figyelés), 41. határon átnyúló üldözés), 44. (határmenti együttműködés), 45. (külföldieknek szállást nyújtó létesítmények) 46. (információcsere) 47. (összekötő tisztviselők).

Mélyrehatóan foglalkozik az Egyezmény a Schengeni Információs Rendszerrel, amelyet értekezésemben részletesen is ismertetek²².

Az Egyezmény továbbá a schengeni vívmányok megvalósítása érdekében külön cikkeken határoz meg feladatokat az alábbiakkal kapcsolatban: szállítás és az áruk mozgása; személyes adatok védelme, illetve az egyezmény megvalósítását segítő a végrehajtó bizottság tevékenységével.

Az Egyezmény meghatározásai közül a dolgozat szempontjából fontosnak tartom a következő definíciók ismertetését²³:

²² Lásd: 2.6. alfejezet

- „belső határok: a Szerződő Felek közös szárazföldi határai, belső légi járatok célját szolgáló repülőterei és olyan tengeri kikötői, amelyek kizárólag a Szerződő Felek területén belüli többi kikötővel való rendszeres közzeszekötés céljára szolgálnak anélkül, hogy az e területen kívüli egyéb kikötőkben kiköténének”;
- „külső határok: a Szerződő Felek szárazföldi és tengeri határai, valamint repülőterei és tengeri kikötői, amennyiben ezek nem belső határok”;
- „harmadik állam: olyan állam, amely nem Szerződő Fél”;
- „külföldi: olyan személy, aki az európai közösségek egyik tagállamának sem állampolgára”.

1.3 EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNY²⁴

A személyek szabad mozgása megvalósulásának igénye nemcsak az Egyezményt aláíró, illetve ahhoz csatlakozó államok viszonylatában jelent meg. A schengeni térség kialakulásának és fejlődésének ismertetésénél szükségesnek tartom megemlíteni az 1986-ban Luxemburgban és Hágában aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépő Egységes Európai Okmányt (EEO), amely az alapszerződések (az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés) addigi legjelentősebb módosítását jelentette, amely lehetővé tette a belső piac megteremtéséhez szükséges módosításokat. Az Okmányban is fő célként fogalmazódott meg: „A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben e szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.”²⁵.

1.4 MAASTRICHTI SZERZŐDÉS²⁶

Az európai integráció következő lépéseként megfogalmazódott a gazdasági és a politikai unióra való áttérés lehetőségének vizsgálata. A kormányközi konferenciák célja az Európai Unióról szóló szerződés kidolgozása volt. Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződést 1992. február 7-én a hollandiai Maastricht városában írták alá. Az

²³ Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1. cikk Forrás:

http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> 2010. 12. 16-ai letöltés

²⁵ Egységes Európai Okmány 13. cikk Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> 2010. 12. 16-ai letöltés

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> 2010. 12. 16-ai letöltés

ún. Maastrichti Szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba és annak révén speciális három pilléres szerkezet jelent meg.

A három pillér:

- I. az Európai Közösségek (European Communities)
 - az Európai Gazdasági Közösség;
 - az Európai Szén- és Acél Közösség;
 - az Európai Atomenergia Közösség.
- II. a közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy);
- III. a bel- és igazságügyi együttműködés (Justice and Home Affairs).

Az első pillér az ún. közösségi „kötelező” joganyag, a második és harmadik pillér működése kormányközi együttműködésen alapult.

A bel- és igazságügyi együttműködés célja az Európai Közösség hatásköreinek sérelme nélküli elérése az Európai Unió célkitűzéseinek - különösen a személyek szabad mozgása terén -, ezért a következő területeket tekinti közös érdekű ügynek²⁷:

- menekültpolitika;
- tagállamok külső határainak ellenőrzése;
- bevándorlási politika és harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos kérdések;
- kábítószer elleni küzdelem;
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;
- igazságügyi együttműködés büntetőügyekben;
- vámügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb formái ellen, illetve azok megelőzése céljából.

Fontosnak tartották kiemelni, hogy a fent említett területek nem érintik a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.

²⁷ Fejes-Sallai-Soós-Vájlók: Schengentre hangolva Európai Műhelytanulmányok 113. szám 2007. -p. 7.

Az Egyezményben megfogalmazott előírásokkal összehasonlítva megfigyelhető, hogy az abban foglaltak, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés által közös érdekű ügyként definiált célok között átfedés van a külső határok őrizetének, a harmadik ország állampolgára schengeni térségen belüli mozgásának, a rendészeti szervek együttműködésének és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelem kérdéseiben. Ezeknek a területeknek mindkét dokumentumban történő kihangsúlyozása is megerősíti a schengeni térség az Európai Közösség biztonságában - mondhatni a közösségi értékrend érvényesítésének megvalósításában - elfoglalt helyét és szerepét.

1.5 AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS

A Maastrichti Szerződést követően számos kritika fogalmazódott meg az Európai Közösségből Európai Unióvá fejlődő szervezet működésével kapcsolatban. Többek között lelassult a kormányközi együttműködésen alapuló, harmadik pilléreként megfogalmazott bel- és igazságügyi együttműködés fejlődése. További nehézséget jelentett - a közép- és kelet-európai országok várható csatlakozásából adódóan - az intézményrendszer átalakítása.

Fentiekre is tekintettel 1997 júliusában, Amszterdamban aláírták az Európai Unió alapszerződéseit módosító új szerződést, az ún. Amszterdami Szerződést²⁸, amely 1999. május 1-jén lépett hatályba.

Az Amszterdami Szerződés számos előrelépést hozott, amelyekből a schengeni joganyaggal kapcsolatos részeket emelem ki. Legfontosabb áttörést azzal okozta, hogy egy jegyzőkönyvvel²⁹ (jegyzőkönyv a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről) integrálta a teljes schengeni joganyagot az uniós jogba. 1. cikk: „...a schengeni megállapodás aláíróiként felhatalmazást kapnak arra, hogy egymás között megerősített együttműködést hozzanak létre az e jegyzőkönyv mellékletében felsorolt megállapodások és az azokhoz kapcsolódó rendelkezések hatálya alá eső területeken (a továbbiakban schengeni vívmányok).”

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> 2010. 12. 16-ai letöltés

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> -p.86-95. 2010. 12. 16-ai letöltés

A jegyzőkönyv 8. cikke az új tagállamok számára az uniós tagság feltételül szabta (kötelezővé tette) a schengeni vívmányok megvalósítását: „az új tagállamoknak az Európai Unióba történő felvételére vonatkozó tárgyalások során a schengeni vívmányokat és az intézmények által az ezek hatálya alá tartozó területen hozott további intézkedéseket olyan vívmányoknak kell tekinteni, amelyeket a tagjelölt országoknak teljes egészében el kell fogadniuk.”. Tehát Magyarország is csak akkor válhatott az Európai Unió tagjává, amennyiben az ún. Schengeni követelményeknek is meg tud felelni.

A jegyzőkönyv melléklete alapján a schengeni vívmányok (acquis):

- a Schengeni Megállapodás;
- a Schengeni Végrehajtási Egyezmény;
- a tagállamoknak a Megállapodáshoz, illetve Egyezményhez való csatlakozásról szóló jegyzőkönyvek és megállapodások, a kapcsolódó záróokmányokkal és nyilatkozatokkal;
- a Végrehajtó Bizottság által elfogadott határozatok és nyilatkozatok, valamint a Végrehajtó Bizottság által döntéshozatali jogkörrel felruházott szerveknek az Egyezmény végrehajtására elfogadott intézkedései.

Megjegyzést érdemel, hogy az Amszterdami Szerződés hatályba lépése óta a Tanács több olyan normát alkotott, amelyek fokozatosan kiváltják az Egyezmény cikkeit és a Végrehajtó Bizottság határozatait, ezt a folyamatot az Egyezmény kiüresedésének nevezik. Például a külső határellenőrzésére vonatkozó részt, egy közösségi rendelet, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.)³⁰ váltotta ki.

A schengeni vívmányokat részletesen meghatározta, illetve mellékletében konkrétan fel is sorolta a Tanács 1999/435/EK számú határozata.³¹ A schengeni joganyag két kategóriába sorolható az I. kategóriába tartozó joganyagot az Európai Unióhoz való

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:HU:HTML> 2010. 12. 16-ai letöltés

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:01:31999D0435:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

csatlakozás dátumától³² kell alkalmazni, míg a II. kategóriába tartozókat csak a teljes jogú schengeni tagság elérését követően³³. A kategóriákat a 2003. évi, a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 3. cikkének (1) és (2) bekezdése rögzíti.³⁴

Az Amszterdami Szerződés a kormányközi együttműködésen alapuló III. pillér (EU szerződés VI. címe) elnevezését is megváltoztatta, az új kifejezés: „Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés”. A változtatás abból is következett (leegyszerűsítve), hogy az ún. schengeni témakör (határrendészet, vízumügyek) átkerült az Európai Unió I. pillére alá, és ezzel közösségi szintűvé, „kötelezővé” vált.

A szerződés alapján az Európai Unió alapvető célként tűzte ki: „az Unió fenntartása és fejlesztése a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térségként, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”.³⁵

A személyek szabad mozgását a Tanácsnak a szerződés hatálybalépését (1999. május 1.) követő öt éven belül (ez a határidő - szigorúan - egyedül az illegális migráció elleni szabályok megalkotására vonatkozik) biztosítania kellett, ennek értelmében ki kellett dolgoznia³⁶ a személyek szabad mozgásának biztosítását célzó intézkedéseket.

1.6 TAMPEREI PROGRAM

Az Amszterdami Szerződésben célkitűzésként meghatározott „Szabadság, biztonság és jog térségének” elgondolását az 1999. október 15-16-án a finnországi Tampere

³² Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően csatlakozók vonatkozásában.

³³ Lásd: a schengeni együttműködés tagállamai és a teljes jogú schengeni tagságra váró országok című táblázatok 4. és 5. oszlopát.

³⁴ http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/pdf/hu015_1236.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> 5. pont, 4. bekezdés 2010. 12. 16-ai letöltés

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> 73 i.cikk a) pont 2010. 12. 16-ai letöltés

városában tartott a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó rendkívüli Európai Tanács ülésén bontották ki. Az Amszterdami Szerződésben meghatározott öt évre (1999. május 1- 2004. április 30.) vonatkozóan pontosították és rögzítették a célok elérése érdekében végrehajtandó feladatok ütemezését. Az időszakra vonatkozóan a közös menekültügyi és migrációs politika kialakítását, az európai jogi térség létrehozását, az uniós szintű bűnözés elleni küzdelem megvalósítását és a bel- és igazságügyi kérdések a külpolitikába történő bevonását fogalmazták meg fő célként³⁷.

A rendkívüli ülésen a migráció helyes kezelése érdekében kiemelt fontosságú területként jelölték meg³⁸ azt, hogy a migrációt a maga komplexitásában szükséges kezelni, ennek keretében (a politika, az emberi jogok és a gazdasági fejlesztés terén is) együtt kell működni a kibocsátó és tranzit országokkal (ez megjelenik az Integrált Határbiztonsági Modellben is).

Megfogalmazódott az Európai Unió területén legálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációjának szükségessége.

A célok elérése érdekében szükséges a tagállamok legális migrációra vonatkozó szabályozásának összehangolása, illetve a kibocsátó és tranzit országokkal együttműködve információs kampányok fejlesztése a legális bevándorlás lehetőségeiről, valamint az emberkereskedelem megelőzése céljából.

Tovább kívánták fejleszteni a tagállamok vízumokkal és hamis okmányokkal kapcsolatos közös politikáját, beleértve a harmadik országok területén működő konzulátusok közötti együttműködést is.

Hatékony fellépést fogalmaztak meg az embercsempészás, illetve valamennyi, az illegális migránsok helyzetét kihasználó kizsákmányoló tevékenység ellen, beleértve a súlyos büntetések alkalmazását az elkövetőkkel, résztvevőkkel szemben.

³⁷ Presidency Conclusions Tampere European Council 15 and 16 October 1999 A,B,C,D http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm 2010. 12. 16-ai letöltés

³⁸ Tamperétől Hágáig, Belügyi együttműködés az Európai Unióban. 2004. Belügyminisztérium -p. 31.

A tagállamok határőrizeti szervei kötött szorosabb együttműködést és technikai segítségnyújtást tartottak szükségesnek kialakítani, amelybe indokoltak tartották bevonni a csatlakozni kívánó államok szerveit is.

Az Amszterdami Szerződés alapján a csatlakozni kívánó államoknak teljes egészében meg kell valósítaniuk a schengeni acquis-ban foglalt elvárásokat, valamint a leendő külső határokat ellenőrző államoknak hatékony határrendészetet kell kialakítaniuk speciálisan kiképzett, hivatásos állomány alkalmazásával.

Szükséges intézkedésként fogalmazták meg azt, hogy a tagállamoknak hatékony segítséget kell nyújtaniuk a kibocsátó és a tranzit országok számára az önkéntes hazatérés elősegítésére és az embercsempészség elleni megfelelő fellépés érdekében.

Kiemelt feladatként fogalmazták meg a visszafogadási egyezmények létrehozását az Európai Közösség és a harmadik országok között, továbbá felmerült az ún. belső (a Közösségen belüli) visszafogadási szabályok bevezetésének kérdése.

A migráció maga komplexitásában történő kezelése magában foglalja azt, hogy a legális és illegális migrációval csak egységesen és komplex megközelítésben indokolt (és szükséges) foglalkozni, azaz a legális migrációs politika csak akkor lehet sikeres és hiteles, amennyiben az egy hatékony illegális migráció elleni küzdelemmel párosul. Másként fogalmazva, nem vezet megfelelő eredményre, ha csak az illegális migráció elleni (elsősorban rendészeti) lépések születnek meg, de az arra jogosultak, vagy rászorultak (menekültek) nem kapják meg a legális lehetőséget a migrálásra. Ennek tükrében ismertettek néhány irányelvet a legális migráció elősegítése, illetve az illegális migráció visszaszorítása érdekében a Tamperei Program keretében elfogadott jogi aktusokból.

Legális migráció elősegítése:

- a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv;
- a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv;

- a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK irányelv;
- a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelv.

Illegális migráció visszaszorítása:

- a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló 2003/110/EK irányelv;
- a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK irányelv;
- a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló 2004/82/EK irányelv.

A csúcson hozott döntésnek megfelelően 2002. február 28-án állították fel az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egységét (Eurojust)³⁹, amely a nyomozati és büntetőeljárások hatékonyságának növelése érdekében az illetékes igazságügyi hatóságok közötti együttműködés javításával, illetve a Schengeni Információs Rendszer használatával kapcsolódik a schengeni rendszerhez⁴⁰ és segíti a tagállamok hatóságainak munkáját a több tagállamot érintő súlyos, illetve a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekményeknél.

A tamperei csúcs megállapította, hogy a „szabadság, biztonság és jog térsége” megteremtése horderejét tekintve a Belső Piac és a közös pénz létrejöttéhez hasonlítható.⁴¹ A csúcson megfogalmazott következtetések, megállapítások az ún. Tamperei mérföldkövek a későbbiekben viszonyítási és végső hivatkozási alapot jelentettek a

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32002D0187:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

⁴⁰ A Tanács 2005/211/BI határozata (2005. február 24.) néhány új funkciónak – többek között a terrorizmus elleni küzdelemnek – a Schengeni Információs Rendszerbe történő bevezetéséről 101B. cikk

⁴¹ Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőse” c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás -p. 5.

bel- és igazságügyi együttműködés közösségi joganyaggá váló és a III. pillér területein megvalósuló fejlődéshez. A programban megfogalmazott célkitűzések és a migráció kezelése érdekében megjelölt területek szorosan összefüggenek a schengeni térség céljaival.

1.7 NIZZAI ÉS PRÜMI SZERZŐDÉSEK

A Schengeni térség kialakulásához és fejlődéséhez közvetlenül nem kapcsolódó, annak fő irányát nem befolyásoló, de azt mindenképpen kiegészítő jogi szabályozásnak tartom a Nizzai és Prümi szerződéseket. A szerződések rövid ismertetésénél kitérek azokra a kapcsolódási pontokra, amelyek valamilyen szinten befolyásolják a Schengeni térség működését, a tagállamok együttműködését a bel- és igazságügyi együttműködés területén.

A Nizzai Szerződés

A tamperei csúcsot követő Európai Tanács ülések (2000 Nizza, 2002 Sevilla, 2005 Thesszaloniki) tovább erősítették a politikai területen folytatott együttműködést. Ezek közül kiemelkedik a hazánkat is érintő, az Európai Unió bővítésével kapcsolatban összehívott Nizzai csúcs.

A Nizzai Szerződés⁴² rendelkezései kifejezetten - a tagállamok számának növelésével összefüggésben - az intézményrendszer és a döntéshozatal átalakítását célozták meg. Dolgozatom témájához kapcsolódóan kiemelem a rendelkezések közül a szabadság, a biztonság és a jog térsége megvalósulásához szorosan hozzátartozó, az uniós polgárok alapvető jogait tartalmazó Alapvető Jogok Chartájának⁴³ kihirdetését⁴⁴, az Eurojust egység felállításának⁴⁵ intézményesítését az Európai Unió Szerződésében és a megerősített együttműködés átfogó szabályozását.

⁴² http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/6.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

⁴³ Az EU Parlament által csak 2007. november 29-én jóváhagyott Charta szövege: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0573&language=HU#BKMD-36> 2010. 12. 16-ai letöltés

⁴⁴ A Charta kidolgozásának igénye az 1999. június 3-4-i kölni csúcson merült fel.

⁴⁵ Lásd: 2.6. alfejezet

A szerződés módosította az Európai Unióról szóló szerződés 43. cikkét és meghatározta a megerősített együttműködés feltételeit⁴⁶.

Ennek megfelelően az együttműködés:

1. az Unió és a Közösség célkitűzéseinek előremozdítását, illetve érdekeinek védelmét és szolgálatát, valamint integrációjuk folyamatának erősítését célozza;
2. tiszteletben tartja az említett szerződéseket és az Unió egységes intézményi keretét;
3. tiszteletben tartja a közösségi vívmányokat és az említett szerződések egyéb rendelkezései szerint elfogadott intézkedéseket;
4. az Unió, illetve a Közösség hatásköreinek keretén belül marad, és nem érinti azokat a területeket, amelyek a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartoznak;
5. nem befolyásolja hátrányosan a belső piacot, illetve a Közösség gazdasági és társadalmi kohézióját;
6. nem jelent megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben és nem torzítja a tagállamok közötti versenyt;
7. legalább nyolc állam vesz benne részt;
8. tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt;
9. nem érinti a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv rendelkezéseit;
10. valamennyi tagállam számára nyitva áll.

A megerősített együttműködés feltételeinek részletes ismertetését azért tartottam indokoltnak, mert annak alapján keletkezett több további nemzetközi szerződés, például a schengeni rendszerhez kapcsolódó Prümi Szerződés. A megerősített együttműködés fontosságát abban érzem, hogy a közösségi szinten nehézkesen megvalósuló jogalkotási folyamattól eltérően - az előírt feltételeknek való megfelelés esetén - jelentősen meggyorsítja egy több tagállam által fontosnak ítélt területre vonatkozó közös új intézményrendszer létrehozását. A schengeni vívmányoknak az Európai Unió jogi hierarchiájában elfoglalt helyét mutatja, hogy azokat nem érintheti a megerősített együttműködés intézménye.

⁴⁶ Nizzai Szerződés 11. pont

A Prümi Szerződés⁴⁷

2005. május 27-én a németországi Prüm városában hét Uniós tagállam (Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Spanyolország) - nem élve a Nizzai Szerződésben meghatározott megerősített együttműködés lehetőségével - kormányközi alapon, tagállamok közötti nemzetközi szerződést kötött a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében. A célok (a terrorizmus elleni harc kivételével) szerepelnek a Megállapodás rövid távú célkitűzései között, azonban kiegészítik, illetve pontosítják azokat a feladatokat, amelyekkel a Szerződésben részt vevő felek fokozni tudják a határokon átnyúló együttműködésüket. A Szerződés 30. Cikke (az általános polgári jogi felelősségi szabályokról) konkrétan hivatkozik is az Egyezményre. Pontosan a szerződő felek tisztviselőinek egy másik tagállam területén folytatott tevékenység során okozott károkért való felelősségről és a kártérítés szabályairól szóló 43. cikke.

A prümi megállapodás fő területei:

- DNS profilok, ujjnyomat és egyéb adatok (~hoz bűncselekmények megelőzése és üldözése, valamint a közrendet és közbiztonságot határon átnyúló dimenziójú, jelentős rendezvényeken (sportesemények, EU tanács ülései) fenyegető veszélyek elhárítása érdekében hozzáférés biztosítása és átadása);
- a terrorcselekmények megelőzését célzó intézkedések;
- intézkedések az illegális migráció ellen;
- az együttműködés egyéb formái;
- másik Szerződő Fél területén tevékenykedő rendőrtisztviselőkre vonatkozó általános rendelkezések;
- az adatvédelem általános rendelkezései.

A Szerződés alapelvei között szerepelt, hogy annak hatálybalépését követően legfeljebb három éven belül kezdeményezik, hogy a Szerződés rendelkezései az Európai Unió jogi keretei kerüljenek. Ennek megfelelően készült el a Tanácsi határozati javaslat a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló együttműködés megerősítéséről (prümi határozat). A javaslat alapján 2007. június 7-én fogadta el az Európai Parlament a Belga Királyság, a Németországi Szö-

⁴⁷ http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700112.TV 2010. 12. 16-ai letöltés

vetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött Szerződést (Prümi Szerződés). Magyarországon a szerződés 2007. december 1-jén hatályba lépett, a 2007. évi CXII. törvény hirdette ki.

Az egyezmény lehetővé teszi a tagállamok hatóságai számára, hogy nemzetközi bűncselekmények (határon átnyúló bűnözés), terrorizmus és az illegális migráció elleni küzdelem érdekében hozzáférjenek egymás speciális adatokat (DNS, ujjlenyomat) nyilvántartó rendszereihez, így a SIS rendszer használatával párhuzamosan hatékonyabb együttműködést érjenek el.

1.8 A HÁGAI PROGRAM⁴⁸

A Tamperei Program 2004-ben véget ért. A kitűzött célokat nem sikerült maradéktalanul megvalósítani⁴⁹, azonban a bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unió egyik kiemelten kezelt politikájává vált. Eredményként értékelhető⁵⁰:

- a közös európai menekült- és bevándorlási politika alapjai lefektetésre kerültek;
- lépések történtek a határok és a vízumpolitika integrált irányítási rendszerének a kialakítására⁵¹;
- lépések történtek a határon átnyúló rendőrségi együttműködés előremozdítására;
- az igazságügyi együttműködés terén jelentős haladást sikerült elérni a nemzeti bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésében.

Az Európai Unió előtt álló újabb kihívások hatékony kezelése érdekében a holland elnökség szükségesnek tartotta, hogy - az eddig elért eredmények felhasználásával -

⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

⁴⁹ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások COM(2004) 401 végleges - p.6

⁵⁰ Tamperétől Hágáig, Belügyi együttműködés az Európai Unióban. 2004. Belügyminisztérium - p.6.

⁵¹ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások COM(2004) 401 végleges – 2.3. pont

meghatározásra kerüljenek a következő időszak céljai és feladatai. Ennek alapján 2004. november 5-én elfogadták a Hágai Programot⁵². A Program célja „az Unió és tagállamai közös képességeinek javítása az alapvető jogok, a minimális eljárásjogi biztosítékok és a jogérvényesítési lehetőség terén, védelem biztosítása a rászoruló személyek számára a menekültekről szóló genfi egyezményvel és más nemzetközi szerződésekkel összhangban, a migrációs hullámok szabályozása és az Unió külső határainak ellenőrzése terén, valamint a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni küzdelem és a terrorizmus fenyegetésének kiküszöbölése, az Europolban és az Eurojustban rejlő lehetőségek kiaknázása, a bírósági határozatok és tanúsítványok mind a polgári, mind a büntetőjogban történő közös elismerésének továbbvitele, továbbá a határon átnyúló vonatkozásokkal bíró polgári és családi ügyek peres eljárásaiban felmerülő jogi és bírósági akadályok megszüntetése érdekében.”⁵³

A Hágai Program a szabadság, biztonság és jog térsége összetevőiként az alábbiakat fogalmazta meg:

1. A szabadság erősítése
 - 1.1. Uniós polgárság
 - 1.2. Menekültügyi, migrációs és határpolitika
 - 1.3. Közös Európai Menekültügyi Rendszer
 - 1.4. A legális migráció és az illegális foglalkoztatás elleni küzdelem
 - 1.5. Harmadik országok állampolgárainak beilleszkedése
 - 1.6. A menekültügy és a migráció külső dimenziója
 - 1.6.1. Kapcsolatok (együttműködés) harmadik országokkal
 - 1.6.2. Partnerség a származási országokkal és régiókkal
 - 1.6.3. Partnerség a tranzitországokkal és -régiókkal
 - 1.7. Migrációs hullámok (folyamatok) kezelése
 - 1.7.1. Határellenőrzés és küzdelem az illegális bevándorlás ellen
 - 1.7.2. Biometria és információs rendszerek
 - 1.7.3. Vízumpolitika

⁵² Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban

⁵³ Hágai Program -p.1. Forrás:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

2. A biztonság megerősítése
 - 2.1. Az információcsere javítása
 - 2.2. Terrorizmus (hatékony megakadályozása és az ellene való hatékony küzdelem)
 - 2.3. Rendőrségi (rendészeti szervek közötti) együttműködés
 - 2.4. Határokon átnyúló hatású, az Európai Unióban fellépő válságok (katasztrófák) kezelése
 - 2.5. Operatív együttműködés
 - 2.6. Bűnmegelőzés
 - 2.7. Szervezett bűnözés és korrupció (elleni küzdelem)
 - 2.8. Európai drogstratégia

3. A jog érvényesülésének elősegítése
 - 3.1. Az Európai Bíróság
 - 3.2. Bizalomépítés és kölcsönös bizalom (polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködések vonatkozásában)
 - 3.3. Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben
 - 3.3.1. Kölcsönös elismerés (büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok)
 - 3.3.2. Jogszabályok közelítése
 - 3.3.3. Az Eurojust
 - 3.4. Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben
 - 3.4.1. A határokon átnyúló polgári jogi eljárások megkönnyítése
 - 3.4.2. A bírósági határozatok kölcsönös elismerése
 - 3.4.3. Az együttműködés megerősítése
 - 3.4.4. Az uniós jogszabályok koherenciájának biztosítása és e jogszabályok minőségének javítása
 - 3.4.5. Nemzetközi jogrend

A fentiek alapján az Európai Közösségek Bizottsága 2005. május 10-én „A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre Partnerség Európának a szabadság, a biz-

tonság és jog területén való megújulásáért” című közleményében kiválasztott tíz prioritást, amelyekre a kollektív erőfeszítéseknek különösen kell irányulniuk⁵⁴:

- 1) Alapvető jogok és uniós polgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása;
- 2) A terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása;
- 3) Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával összhangban;
- 4) A bevándorlás kezelése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása;
- 5) Beilleszkedés: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása;
- 6) Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért;
- 7) Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése;
- 8) Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása;
- 9) Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságügyi térség biztosítása mindenki számára;
- 10) A felelősség megosztása és szolidaritás.

A közlemény melléklete tartalmazta a Program öt évére szólóan meghozandó fő intézkedéseket és azok határidejét, amelyeken belül az intézkedéseket a Tanács és az Európai Parlament elé kell terjeszteni.

A megfogalmazott prioritások közül dolgozatom témájához szorosan kapcsolódnak és ezért kiemelem a 6) és a 10) pontokat. A 6) pontban felismerve a biztonságosabb - hatékonyabban működtethető - Európai Unió egyik fő biztosítékát, megfogalmazódik az Integrált Határmenedzsment (IBM) kialakításának szükségessége. A 10) pont jelentősége abban foglalható össze, hogy míg a korábbi elv szerint a tagállamok saját költségből kötelesek finanszírozni a külső határainak költségét felülíródott azáltal, hogy a külső határral nem (vagy csak minimális mértékben) rendelkező tagállamok belátták, hogy saját biztonságuk érdekében részesedést kell vállalniuk ezekből a költségekből. Ezt a törekvést támasztotta alá a Schengen Alap támogatás eredményei.

⁵⁴ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu 2010. 12. 16-ai letöltés

Ennek az elvnek az alapján hozták létre a későbbiekben az ún. Szolidaritási alapokat is.

1.9 A SCHENGENI HATÁR-ELLENŐRZÉSI KÓDEX

A Schengeni térség tagállamaiban a schengeni vívmányok alkalmazásával a közösségi határellenőrzés megvalósítása érdekében több kezdeményezés indult, amelyek közül néhányat röviden kiemelek a fejlődés folyamatosságának érzékeltetése érdekében.

A Tamperei Program⁵⁵ megvalósulásának (1999-2004) ideje alatt az Amszterdami Szerződésnek megfelelően megkezdődött azoknak a dokumentumoknak a kidolgozása, amelyek alapján a leendő külső határokat ellenőrző tagállamok hatékonyabb határrendészeti tevékenységet tudnak kialakítani. A Tanács a 2001. május 28-ai ülésén meghatározta a schengeni értékelő munkacsoportnak⁵⁶, hogy - főként a határellenőrzés területén - azonosítsák azokat a legjobb gyakorlatokat⁵⁷, amelyek alapján ajánlásokat fogalmazhatnak meg a tagállamok (és a csatlakozni kívánó országok) számára. A munkacsoport ennek alapján kidolgozta a szükséges katalógusokat (ajánlások és legjobb gyakorlatok jegyzéke) a külső határok ellenőrzése, kiutasítás és visszafogadás, rendészeti szervek közötti együttműködés, SIS, SIRENE és vízum kiadás témaköreiben⁵⁸. A katalógusok fő célja a segítségnyújtás a schengeni vívmányok helyes alkalmazásához a jogilag nem kötelező erejű, konkrét - technikai, technológiai - ajánlások és a legjobb gyakorlatok bemutatásával. Kiemelem, hogy a külső határok ellenőrzésére vonatkozó katalógusban jelenik meg először az integrált határbiztonsági modell (integrated border security model)⁵⁹. A katalógusok felülvizsgálatának és aktualizálásának szükségességét a schengeni értékelő munkacsoport 2008. július 17-ei

⁵⁵ Lásd: 1.6. alfejezet

⁵⁶ A schengeni értékelő munkacsoport megbízatása (8881/01 – SCH-EVAL 17, COMIX 371)

⁵⁷ A schengeni vívmányok optimális alkalmazásának tekintendő munkamódszerek és intézkedésmin-ták.

⁵⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices February 2002,
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION EU Schengen Catalogue SCHENGEN INFORMATION SYSTEM, SIRENE: Recommendations and Best Practices December 2002,
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION EU Schengen Catalogue POLICE CO-OPERATION Recommendations and Best Practices June 2003
COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION EU Schengen Catalogue ISSUING OF VISA: Recommendations and Best Practices March 2003

⁵⁹ A témakört részletesen bemutatom a 2.3. alfejezetben.

ülésén fogalmazta meg, a 2002. évi megjelenésük óta bekövetkezett jogalkotási, szervezeti és műszaki változások miatt.

Ugyancsak 2002-ben az összehangolt határellenőrzés kialakítása érdekében a Sevillai csúcson született meg az „Egységes Európai Határőrség” gondolata, amely azonban a gyakorlatban - egy a nemzetek feletti szerv kialakításával szemben a tagállamokban felmerülő ellenérzés miatt - nem valósult meg⁶⁰. Azonban az Európai Unió (Schengen térség) tagállamai tudatában voltak (vagy inkább belátták) annak, hogy hatékony közösségi határőrizetet csak a nemzeti határőrizeti szervek tevékenységének összehangolásával lehet elérni ezért 2004-ben döntés született egy a nemzeti határőrizeti szervek gyakorlati együttműködéséért felelős Európai Ügynökség felállításáról⁶¹.

Az egységesebb határellenőrzés érdekében 2005-ben került kiadásra az ún. Schengeni Közös Kézikönyv⁶² amely a tagállamok határellenőrzésének gyakorlati végrehajtását szabályozza (beutazás feltételei, határellenőrzések). A kézikönyv tovább fejlesztését követően a szabályozást a Schengeni Határellenőrzési Kódex⁶³ és a Határőrök Gyakorlati Kézikönyvének⁶⁴ ajánlásai tartalmazzák.

Megjegyzendő, hogy a Schengeni Határellenőrzési Kódex tovább pontosította és magába foglalta a Schengeni Végrehajtási Egyezmény külső határok átlépésére vonatkozó előírásait.

1.10 A STOCKHOLMI PROGRAM⁶⁵

⁶⁰ Mondhatni az integráció nem haladhat egy területen sokkal előrébb, mint a közösség más területein.

⁶¹ Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség FRONTEX, amely részletes bemutatását a 2.4. alfejezetben teszem meg.

⁶² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION Brussels, 25 February 2005 6297/05 FRONT 18 COMIX 107 Common Manual

⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határellenőrzési kódex) létrehozásáról.

⁶⁴ A Bizottság 2006. november 6-i ajánlása a Határőröknek szóló közös gyakorlati kézikönyv (schengeni kézikönyv) létrehozásáról, a személyek határellenőrzésekor a tagállamok illetékes hatóságai általi alkalmazására (C (2006) 5186 final).

⁶⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:HU:HTML> 2010. 12. 16-ai letöltés

A Tamperei és a Hágai Programok eredményeit figyelembe véve a Stockholmi Program az Európa előtt álló kihívások átfogó kezelése érdekében célkitűzésként fogalmazta meg a szakpolitikai területek koherenciájának javítását, valamint a partnerországokkal folytatott együttműködések fokozását a 2010-2014-es időszakra.

A korábbi - a tagállamok rendészeti jellegű együttműködését, illetve a közös problémák rendészeti megoldását hangsúlyozó - programoktól eltérően a Stockholmi Program a polgárok érdekeinek és szükségleteinek középpontba helyezése - az alapvető szabadságok és integritás tiszteletben tartásával és egyidejűleg Európa biztonságának garantálásával - érdekében a következő politikai prioritásokat határozták meg⁶⁶:

- 1) A polgárság és az alapvető jogok előremozdítása;
- 2) A jog és jogérvényesülés Európája;
- 3) Védelmet nyújtó Európa;
- 4) Beutazás Európába és a globalizáció;
- 5) A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben;
- 6) Európa szerepe a globalizált világban – a külső dimenzió.

A Program és a Schengeni térség kapcsolódási pontjai az alábbiakban foglalhatók össze.

A Program prioritásként fogalmazza meg a schengeni térség bővítésének szükségességét, ahol biztosított az alapvető jogok és szabadságok védelme. A jövőben is kulcsfontosságúnak tartják a schengeni térség értékelését, amelyben nagyobb szerepet szánnak a FRONTEX-nek. A SIS II működésbe lépése érdekében felszólították a bizottságot, hogy az ütemtervek betartásával valósítsák meg (végre) a rendszer üzembe állását.

A Program a hiteles európai igazságügyi és bűnüldözési kultúra megvalósulása érdekében kiemelt szerepet szán a képzésnek. Így például uniós képzési rendszerek és csereprogramok kialakítását, elektronikus távoktatási programok, közös képzési anyagok kidolgozását irányozza elő, illetve szorgalmazza, hogy a nemzeti tanterveknek a részét képezzék az uniós és nemzetközi együttműködések. Az integrált határel-

⁶⁶ Stockholmi Program 4-5. oldal Forrás: ua.

lenőrzésre való felkészítésben a határőrök képzésében központi szerepet szánnak a FRONTEX-nek⁶⁷.

A Schengeni vívmányokhoz való kapcsolódás szempontjából lényegesnek tartom a Program politika célkitűzései közül a „Védelmet nyújtó Európa” célkitűzést ugyanis az ebben meghatározottak véleményem szerint szorosan kapcsolódnak a schengeni térség céljaihoz, pl. az eredményesebb európai bűnüldözési együttműködés kialakítása. Ugyancsak közvetlenül érintik az 5. célkitűzésben „A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben” megfogalmazott témakörök, pl. illegális bevándorlás elleni küzdelmet szolgáló hatékony szakpolitikák, valamint az „Európa szerepe a globalizált világban - a külső dimenzió” célkitűzésben meghatározottak, pl. külső határok integrált igazgatása.

1.11 ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Az európai integráció megvalósulásában jelentős szerepe van a személyek szabad mozgása biztosításának és a belső térség biztonsága garantálásának. Ennek a két feltételnek az elérésében megítélésem szerint kiemelt jelentősége van a schengeni térség kialakításának és a schengeni vívmányok hatékony alkalmazásának. A Schengeni Megállapodás célkitűzéseinek eléréseért szükséges szabályozást folyamatosan alakították ki az Európai Unióban, első lépésként a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megfogalmazta azokat az irányokat és előírásokat, amelyek elengedhetetlenek a schengeni térség kialakulásáért. A Maastrichti szerződés létrehozta a „három pilléren” alapuló Európai Uniót, és amelynek harmadik pillérében - bel- és igazságügyi együttműködés - megfogalmazott célok egy része átfedést mutat a Schengeni Végrehajtási Egyezmény előírásaival. Megállapítható tehát, hogy melyek azok a területek, amelyek a közösségi célok teljesítésében kiemelt prioritást élveznek.

A schengeni joganyaggal kapcsolatban az egyik legfontosabb előrelépésnek értékelem azt, hogy az Amszterdami Szerződés integrálta a schengeni vívmányokat az uniós jogba, ezzel az új tagállamok számára kötelező érvényűvé tette azok megvalósítá-

⁶⁷ Kiss Lajos: A FRONTEX mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi program megjelenését követően Pécsi Határőr Közlemények Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról Pécs 2010. –p.355-366.

sát. Tehát így Magyarország és a magyar Rendőrség számára is kötelező ezek alkalmazása.

A közös célok elérése érdekében az Európai Tanács programjai ötéves periódusokban pontosították és határozták meg a szükséges feladatok ütemezését. A programok lezárását követően sor került azok értékelésére. Az eredmények és a kudarcok ismeretében fogalmazódtak meg a következő időszak prioritásai, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a schengeni vívmányok fejlődésére.

Véleményem szerint az Európai Unió legfőbb célja politikai, gazdasági és társadalmi egységének megőrzése, amelyre közvetlenül (bűncselekményekkel okozott kár, illegális munkavállalók stb.) és közvetve (állampolgárok biztonságérzete, közbiztonság állapota) is hatással van a térség biztonsága, amelynek egyik legfőbb záloga a schengeni rendszer.

Az Európai Unióra - egyre inkább - nehezedő illegális migrációs nyomás miatt megítélesem szerint a FRONTEX szervezetének - amely jelenleg csak bizonyos szegmenseit koordinálja - egyre nagyobb szerepe lesz a komplex Integrált Határbiztonsági Modellből adódó feladatok közösségi szintű összehangolásában.

Megállapítható, hogy a kihívásoknak való megfelelés érdekében szükséges és elengedhetetlen az Európai Unió és ebből következően a schengeni térség folyamatos fejlődése és változása, amely együtt jár az Unió elsődleges jogforrásainak és másodlagos szabályozásainak bővülésével. Egyfajta permanens, szerves fejlődés mutatható ki az ún. schengen rendszer vonatkozásában és az azt szabályozó normákban is. Ez indokolttá teszi a téma jövőbeni további elemzését, kutatását.

2. INTEGRÁLT HATÁRBIZTONSÁGI MODELL MINT A SCHENGENI BIZTONSÁGI RENDSZER RÉSZE

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2004. évi Kormányhatározat⁶⁸ az Országgyűlés által elfogadott⁶⁹ - hazánk biztonság- és védelempolitikájára vonatkozó - alapelvekre épül, amelynek megfelelően a Magyar Köztársaság „a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb - gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi - dimenzióit is”. A megjelenő új típusú fenyegetések és kihívások (bővülő biztonsági kockázatok), mint például az illegális migráció, a szervezett bűnözés, kibertérben ténylegesen jelentkező vagy potenciális fenyegetések, a terrorizmus új típusú szemléletet követelnek meg az állam biztonságáért felelős szerveitől.

Magyarország biztonságát két alapvető pillérré építi: egyfelől nemzeti önerejére, másfelől az euroatlanti integrációra és a nemzetközi együttműködésre.⁷⁰

A schengeni vívmányok, mint biztonsági rendszer⁷¹ értelmezéséhez elengedhetetlen a biztonság fogalmának megértése, tisztázása. A definíció meghatározásával, részletes kibontásával már számos szakértő foglalkozott hazánkban is, például Ádám Antal, Deák Péter, Gazdag Ferenc, Nógrádi György, Tóth Péter, Teke András. A téma rész-

⁶⁸ A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2004. (IV.15.) Korm. határozat (a disszertáció anyaggyűjtésének lezárulta után született a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat, amely viszont érdemileg nem befolyásolja a dolgozat tartalmát)

⁶⁹ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII.29.) OGY határozat

⁷⁰ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII.29.) OGY határozat 6. pont

⁷¹ Dolgozatomban egyetértve Teke András definíciójával a biztonsági rendszer fogalmán az alábbi értem: „A biztonsági rendszer az a rendszerismérvekkkel rendelkező, funkcionálisan biztonság igények kielégítésére tudatosan kialakított, vagy a meglévő elemek, valamely elv alapján történő rendszerbe szervezésével létrehozott szervezési, intézményi, társulási, tevékenységi, forrásbiztosítási, leírható és körülhatárolható, szabályozott, ideiglenes vagy tartós formáció, amelyben a teljes folyamatvolumen tekintve a biztonsághoz kötődően, a vezetési/irányítási/koordinálási és megvalósítói/kivitelezői/végrehajtói, valamint támogatói/biztosítói/katalizátor al/részrendszerek/elemek egy-egy egységként, komplex, összehangolt, leírható funkcionális együtteseként működnek.” Forrás: Teke András még nem publikált, címmel nem rendelkező kézírata

letes kifejtése, értelmezése összetettségénél fogva több értekezés terjedelmét is meghaladná, ezért dolgozatomban csak egy rövid meghatározást és kitekintést fogok tenni.

2.1 A BIZTONSÁG FOGALMA

A biztonság fogalma egyidős az emberiséggel, azonban politikai fogalomként való használata csak a XX. században jelent meg, kiváltképpen a II. világháborút követően, a hidegháború idejében, főként katonai, hadügyi értelemben használták. A középpontjában annak katonai tartalma volt, és az országra, illetve szövetségeseire vonatkozott. Elméleti alapjait a hadtudomány, a nemzetközi jog, a nemzetközi tanulmányok képezték.⁷² A XX. század végén és a XXI. század elején történtek (bipoláris világrend összeomlása, hagyományos katonai fenyegetettség csökkenése, NATO, Európai Unió bővítése, illetve a nemzetközi terrorizmus megjelenése stb.) azonban hatással voltak a társadalmak biztonságfelfogására, a fogalmat szélesebben kezdték értelmezni, „a globalizáció eredményeképpen a biztonság is globálissá változott”⁷³.

A Hadtudományi Lexikon⁷⁴ megfogalmazása szerint: A Magyar Köztársaság biztonsága komplex fogalom, olyan reális képességeken nyugvó helyzet és állapot, amely magában foglalja: az ország lakosságának, területének, állami érdekeinek, nemzeti értékeinek megóvását és védelmét minden olyan külső és belső potenciális veszélytől, fenyegetéstől, amely az emberi és nemzeti (nemzetiségi, etnikai, vallási) létet, az egyén boldogulását, a progresszív irányú fejlődést hátráltatja és akadályozza.

A biztonság szélesebb körű értelmezésében már nemcsak a katonai fenyegetések, és a nemzetközi konfliktusok jelentenek veszélyeztetést az államoknak, hanem kiterjesztették ezeket az állami szint alatti veszélyeztetésekre, a nem katonai veszélyforrásokra, mint például a terrorizmus, a határokon átívelő szervezett bűnözés. A fenyegetések megjelenhetnek a politikai, gazdasági, társadalmi, de akár a környezeti szektor-

⁷² Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. szám, Pécs 2006.-p. 35.

⁷³ Remek Éva: Biztonságunk a globalizáció árnyékában, Európai Tükör 2009/3. Budapest 2009.-p. 81.

⁷⁴ Hadtudományi lexikon, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest 1995. -p.144.

ban is. Klaus Naumann tábornok, a NATO Katonai Bizottságának volt elnöke szerint is új kockázatok merülhetnek fel⁷⁵:

- a különböző (etnikai, vallási, területi) konfliktusokra visszavezethető migráció;
- a vízkészlet szűkössé válása;
- a katonai eszközöket alkalmazó szervezett bűnözés;
- az informatikai technológia felhasználása a pénzügyi, telekommunikációs és energiaszállítási infrastruktúrák megbénításában.

Az Európai Unió biztonsága tekintetében - amely szorosan kapcsolódik dolgozatom témájához - egyetértek azzal a megállapítással és fontosnak tartom kiemelni, hogy további veszélyt jelentenek azok a folyamatok, amelyek megakadályozhatják, hátráltathatják az európai integráció folyamatát.⁷⁶ Jól fogalmazta meg ezt Deák Péter, aki szerint⁷⁷: „az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának szubsztanciája az alapvetően és széles értelemben vett gazdasági integráció stabilitásának garantálása, tehát az ezt érintő válságjelenségek kezelése, visszaszorítása.”

Az Európai Tanács által 2003. december 12-én elfogadott Európai Biztonsági Stratégiában⁷⁸ is a biztonság átfogó értelmezését fogadták el és az abban megfogalmazott, a globális biztonság számára fenyegető legfőbb veszélyek a következők:

- terrorizmus;
- a tömegpusztító fegyverek elterjedése;
- a megoldatlan regionális konfliktusok;
- a csődbe jutott, illetve az összeomlás szélén álló államok
- és a szervezett bűnözés.

Kiemelték, hogy a veszélyeket nem lehet elsősorban vagy kizárólag katonai módszerekkel megoldani. „A szabadság, igazságosság és biztonság megvalósulása az EU

⁷⁵ A XV. Nemzetközi NATO szemináriumon (Bécs, 1998) elhangzott beszéde alapján - NATO-WEU hírlevél 96. szám, Budapest, 1998. július 1.

⁷⁶ Barry Buzan – Ole Weaver – Jaap de Wilde: A biztonsági elemzés új keretei (Komáromy Rudolf), Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok (sorozatszerkesztő: Tóth Péter) Zrínyi kiadó, Budapest 2006.-p. 77.

⁷⁷ Deák Péter: Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának mai dilemmái, Európai Tükör 2007/7-8. Budapest 2007.-p.92.

⁷⁸ P6_TA(2005)0133, Az európai biztonsági stratégia, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov\(2005\)0133_/p6_ta-prov\(2005\)0133_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2005)0133_/p6_ta-prov(2005)0133_hu.pdf) 2010. 12. 7-ei letöltés

lényegét, értelmét szimbolizálja, ezért a hozzájuk fűződő érdek megvalósulása prioritást élvez.”⁷⁹

A Hágai Program⁸⁰ kiegészítette a fenti veszélyeket olyan határon átnyúló problémákkal, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészség. A biztonság tekintetében a program fontosnak tartotta a belső és külső dimenziók összehangolását, az egységes szemlélet kialakítását és a közös képességek javítását.

Az egységes szemléletet és a közösségi érdekek megjelenését érzékelteti Teke András meghatározása: „a biztonság olyan kollektív termék, amely az egyéni érdekeket is számításba vevő nemzeti biztonsági rendszerek összességére építve, közösségi érdekekből eredő, a nemzeti érdek felett álló prioritásokat érvényesítő, kölcsönös bizalmat feltételező, koordinált politikai, gazdasági, diplomáciai, jogi, katonai, rendészeti-rendvédelmi és lakossági (civil) tevékenység.”⁸¹ Véleménye szerint, mivel a biztonsági kihívások komplexen jelennek meg, így az ellenük való fellépésnek is komplexnek kell lennie, ezért meghatározta a komplex biztonság fogalmát:

„A komplex biztonságot az „ember-technika-környezet”, vagy „intézmény-működés-környezet” egy rendszerként történő megközelítésével határolhatjuk körül. A komplex biztonság tehát mindazokat a kockázatokat fel kívánja deríteni, figyelembe kívánja venni és az ismeretszintből adódó lehetőségeinek felhasználásával meghatározni (számszerűsíteni), amelyek a komplex rendszer összetevőinek bármelyikéből származhatnak”.⁸²

Elfogadom azt az álláspontot, amely szerint a komplex biztonság fő összetevői⁸³:

- politikai biztonság;
- gazdasági biztonság;
- természeti-környezeti biztonság;
- közbiztonság;

⁷⁹ Ritecz György PhD: A Magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs 2004. -p.19.

⁸⁰ Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése az Európai Unióban, I. Bevezetés 4. bekezdés http://web.b-m.hu/id/docs/pdf/hagai_prog.pdf 2008. 06. 22-ei letöltés

⁸¹ Teke András: Határrendészeti Igazgatás I. fejezet: A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.-p.11.

⁸² Teke András: Határrendészeti Igazgatás I. fejezet: A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.-p.15.

⁸³ Teke András: Határrendészeti Igazgatás I. fejezet: A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.-p.15-16.

- védelmi biztonság;
- a fenntartható fejlődés feltételeinek biztonsága.

Szükségesnek tartom azonban kiegészíteni azokat a modern kor egyik legnagyobb kihívására⁸⁴ adott válaszként a kibernetikai biztonsággal.

Véleményem szerint politikai, gazdasági, valamint közbiztonsági téren is az egyik legnagyobb kihívást okozza, és egyre növekvő problémaként jelentkezik az Európai Unióban a migráció és a menekültügy kezelése. Az Unión belüli - kívánatosnak tartott - szabad vándorlás is felvet bizonyos problémákat (fekete-munkaerő, prostitúció, utazó bűnözők), azonban az igazi nehézséget az Unióban a harmadik országokból érkező illegális migráció jelent.⁸⁵ A hazájukat elhagyó illegális migránsok az Európai Unió külső határain - általában erre a tevékenységre szakosodott „profí” embercsempészek segítségével - törvénytelenül jutnak át. Az embercsempészet kapcsolódhat és részben összefonódik a nemzetközi bűnözéssel, fegyver-, veszélyes anyag- és kábítószer csempészéssel, prostitúcióval, modern rabszolgasággal. A legális és illegális migráció további veszélye lehet a különböző betegségek, járványok átjutása a határokon, valamint igen súlyos társadalmi következmény lehet a célországokban az idegengyűlölet feléléde.⁸⁶

2.2 A SCHENGENI TÉRSÉG MINT BIZTONSÁGI RENDSZER

Tekintettel arra, hogy a komplex biztonság több fő összetevőjét (politikai, gazdasági, közbiztonsági) különösen érinti az európai biztonsági rendszer kiemelkedően fontos területe a külső határok biztonsága, ezért annak megítélésem szerint kiemelt részterülete a schengeni eszmerendszerhez kötődő biztonsági rendszer.

A Megállapodás és az Egyezmény lehetővé tette egy olyan térség létrehozását, ahol a tagállamok területén a személyek szabadon mozoghatnak, a belső határokon megszünt az ellenőrzés. Az ellenőrzés hiányából azonban biztonsági vákuum (biztonsági

⁸⁴ Barack Obama: „one of the most serious economic and national security threats our nation faces.” <http://www.dhs.gov/files/cybersecurity.shtm> 2010. 12. 11. letöltés

⁸⁵ Elege van az EU-nak az illegális bevándorlókból, http://hvg.hu/print/20080514_eu_illegalis_migracio.aspx 2008. 05. 14-ei letöltés

⁸⁶ Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. szám, Pécs 2006.-p. 37.

deficit) keletkezett. Ennek megelőzése, illetve minimálisra korlátozása érdekében vezették be az ún. kiegyenlítő/kompenzációs intézkedéseket.

Az Egyezmény és annak alapján később megszülető számos kiegészítő joganyag (Schengen Aquis) által szabályozott területek azonban már nemcsak a belső határokon való szabad átlépésre és a külső határokon végrehajtott határellenőrzésekre vonatkoznak, hanem a korábban említett komplex biztonság más területeit is érintik.⁸⁷ „A schengeni eszme és intézményi-tevékenységi rendszer átértelmezi a hagyományos külső és belső biztonságot, az állami szuverenitás önkéntes korlátozási hozzájárulásával párhuzamosan a kollektív biztonság, a „szabadságjogok” érvényesítését, a globalizált folyamatokba illeszkedő európai értékek közvetítését kínálja fel.”⁸⁸

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy véleményem szerint a schengeni térség intézményrendszere mint biztonsági rendszer (és így tagjaként Magyarország is) így túlmutat Tálás Péter által megfogalmazott problémán⁸⁹, miszerint „az európaizáló kelet-közép-európai társadalmak biztonságfelfogása továbbra is szűk és korlátozott...nehezen tudatosul bennük, hogy az illegális migrációval nem csupán határai-
kon vehetik fel a harcot, de oly módon is, hogy a migráció okainak felszámolásához külföldön nyújtanak segítséget”.

Teke András a távolságtartást tartja a leghatásosabb eszköznek és módszernek az illegális migráció, a terrorizmus, a bűnözés ellen, amely érdekében integrált biztonsági rendszerek kialakítása szükséges.⁹⁰ A schengeni rendszer megfelel ennek a kihívásnak, hiszen reagálva a komplex biztonságot veszélyeztető fenyegetésekre a „biztonság exportjának” szemléletét is a magáévá tette.

⁸⁷ Varga János A schengeni eszme uniós biztonsági rendszerré válásának kiteljesedése és távlatai című tanulmány -p.2.
<http://www.rendesznet.hu/documents/ASchengenieszmeuniosbiztonsagirendszerrevalasanakkiterjedeseestavlatai.doc> 2010. 12. 9-ei letöltés

⁸⁸ Teke András: Az integrált rendvédelmi működés stratégiai összefüggései. Határrendészeti Tanulmányok Budapest 2007/2. szám -p. 23.

⁸⁹ Tálás Péter: Az „új Európa” viszonya az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához és az európai biztonság- és védelempolitikához. Európai Tükör Budapest 2007/3. -p.119.

⁹⁰ Teke András: Az integrált rendvédelmi működés stratégiai összefüggései. Határrendészeti Tanulmányok Budapest 2007/2. szám -p.26.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a schengeni vívmányok biztonsági rendszerként való értelmezése - a biztonság átfogó értelmezéséből adódóan - indokolt, és így a schengeni biztonsági rendszer az európai biztonsági rendszer része.

A rendszer általános és csak keretfogalomként kezelhető megközelítése alapján⁹¹ indokoltnak tartom schengeni térség rendszerként történő értelmezését, melyben a közös ismérv a belső határokon megszüntetett határellenőrzések miatt megnövekvő biztonsági kockázat kezelése, elemei pedig az egymással együttműködő, egymást kiegészítő végrehajtó szervek és szervezeti egységek. Mivel a schengeni rendszert elsősorban a biztonsági igények kielégítése céljából hozták létre, ezért annak biztonsági rendszerként való megfogalmazása megalapozott.

A biztonság érdekében a schengeni biztonsági rendszer komplexen, egységes egészként az elemeinek összehangolt működésével hajtja végre feladatait, vezetési és irányítási alrendszerének tekinthető az Európai Unió Tanácsa és különböző munkacsoportjai pl. a schengeni értékelő munkacsoport, koordinálásában pedig egyre nagyobb szerepet kell betöltenie a FRONTEX-nek. A rendszer a feladatai végrehajtása során levont tapasztalatok alapján folyamatosan szabályozza működését és biztosítja működési feltételeit, a rendszer egyfajta szerves fejlődést mutat.

A rendszer megvalósítói a schengeni tagországok az ún. schengeni témakörben hatáskörrel felruházott hatóságai, melyek önállóan, de a többi szervvel szoros együttműködésben és összehangoltan⁹² - tevékenységeik kölcsönösen hatnak egymásra - valósítják meg feladataikat, mint a rendszer alrendszerei, illetve elemei.

A Schengeni Információs Rendszer, mint alrendszer felel a schengeni biztonsági rendszer működésének „információval” támogatásáért, a rendszeren belül egy önálló alrendszert képez, de inkább hálózatnak tekinthető, mely a Schengeni rendszer szinte minden eleméhez, alrendszeréhez kapcsolódik és a rendszer hatékony működtetése érdekében képes információt „felvenni” és „eljuttatni” ezekhez.

⁹¹ A rendszer közös ismérv alapján összetartozó, egymással meghatározott kapcsolatban álló elemek jól körülhatárolt együttese. Forrás: Dr. Kormos János: TEMPUS-QAS S_JEP-12435-97 projekt Folyamatszervezés Debreceni Egyetem Természettudományi Kar Matematikai és Informatikai Intézet Debrecen 2000. -p.3

⁹² A gyakorlatban ezen még van mit javítani.

Végső következtetésként levonható, hogy az Európai Unió biztonsági rendszere - a kockázatok szélesebb⁹³ körét kezelő - jóval nagyobb kategória⁹⁴, mint a schengeni biztonsági rendszer, amelynek fő funkciója az illegális migráció és a külső határokhoz kapcsolódó veszélyek kezelése.

A schengeni térség, mint biztonsági rendszer egyik aspektusból történő bemutatása érdekében részletesen ismertetem annak alrendszereként az integrált határbiztonsági modellt, amely a különböző moduljaival (szűrőivel) képes a kockázatok felismerésére, kiszűrésére, a felismert kockázatok, veszélyek megelőzésére, elhárítására, illetve a már bekövetkezett veszélyhelyzetek felszámolására a biztonságos állapot helyreállítására.

2.3 INTEGRÁLT HATÁRBIZTONSÁGI MODELL (INTEGRÁLT HATÁRMENEDZSMENT)

Magyarország schengeni tagállamokhoz való csatlakozásával vállalta, hogy a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetése mellett, a külső határok tekintetében továbbra is hatékony határellenőrzést folytat a tagállamok belső biztonsága érdekében. Az integrált határigazgatás koncepciója a szolidaritás elve alapján biztosítja, hogy a tagállamok nemcsak a saját országuk számára végzik a határellenőrzést, hanem a többi schengeni állam számára is, amelyek ezért hozzájárulnak annak költségeihez. Egy általános ismertetés keretében bemutatom az integrált határbiztonsági modell rendszerét, főbb tartalmi elemeit, különös tekintettel a külső határok ellenőrzésére és kiegyenlítő intézkedések rendszerére.

A Magyar Rendészettudományi Társaság által összeállított Rendészettudományi szöveget⁹⁵ alapján az integrált határigazgatás fogalma: „A tagállamok illetékes hatóságai által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési, mindennapi igazgatási tevékenység, mely a meglévő eszközök, lehetőség felhasználásával a vonatkozó EU szabályok következetes, egységes alkalmazásával alapvetően a magas szintű, alapvetően határbiztonság megtartására, fenntartására irányul”. Azonban véleményem szerint pontosabb a meghatározás, ha Teke András által - A veszélyek kezelése

⁹³ Pl.: Politikai, gazdasági, jogi, szociális, stb.

⁹⁴ Terjedelmi korlátok miatt ennek kifejtésére nincs mód.

⁹⁵ Magyar Rendészettudományi Társaság: Rendészettudományi szöveget <http://www.rendeszet.hu/Rendtud.DOC> 2009. 04. 27-ei letöltés

és a határbiztonság című publikációjában⁹⁶ - javasolt munkadefiníciót kiegészítjük a gyakorlati végrehajtással, mivel az nem csak fejlesztési tevékenységet feltételez: „Az integrált határigazgatás a tagállam kompetens hatósága(i) által történő olyan egységes szemléleten alapuló fejlesztési tevékenység és annak eredményeit felhasználó gyakorlati végrehajtás, amely a meglévő emberi erőforrás, eszközök, és technológiai ismeretek, tudás felhasználásával, az EU szabályok egységes és következetes alkalmazásával, az irányítási és ellenőrzési feladatok realizálásával a magas szintű határbiztonság megteremtésére irányul.”

Az Európai Közösség a 2002 februárjában kiadott, ajánlásokat és legjobb gyakorlatokat tartalmazó Schengen Katalógusban⁹⁷, az integrált határbiztonsági modell (Integrált határmenedzsment (Integrated Border Management a továbbiakban: IBM)) meghatározásával egy teljesen új határellenőrzési politikát hozott létre. Korábban a határigazgatással összefüggő elgondolások, koncepciók fogalmi meghatározásai sem voltak egységesek az egyes schengeni tagállamokban és az EU dokumentumokban, azonban a bel- és igazságügyi területre vonatkozó programoknak, így a Hágai Programnak is kiemelt részét képezik.

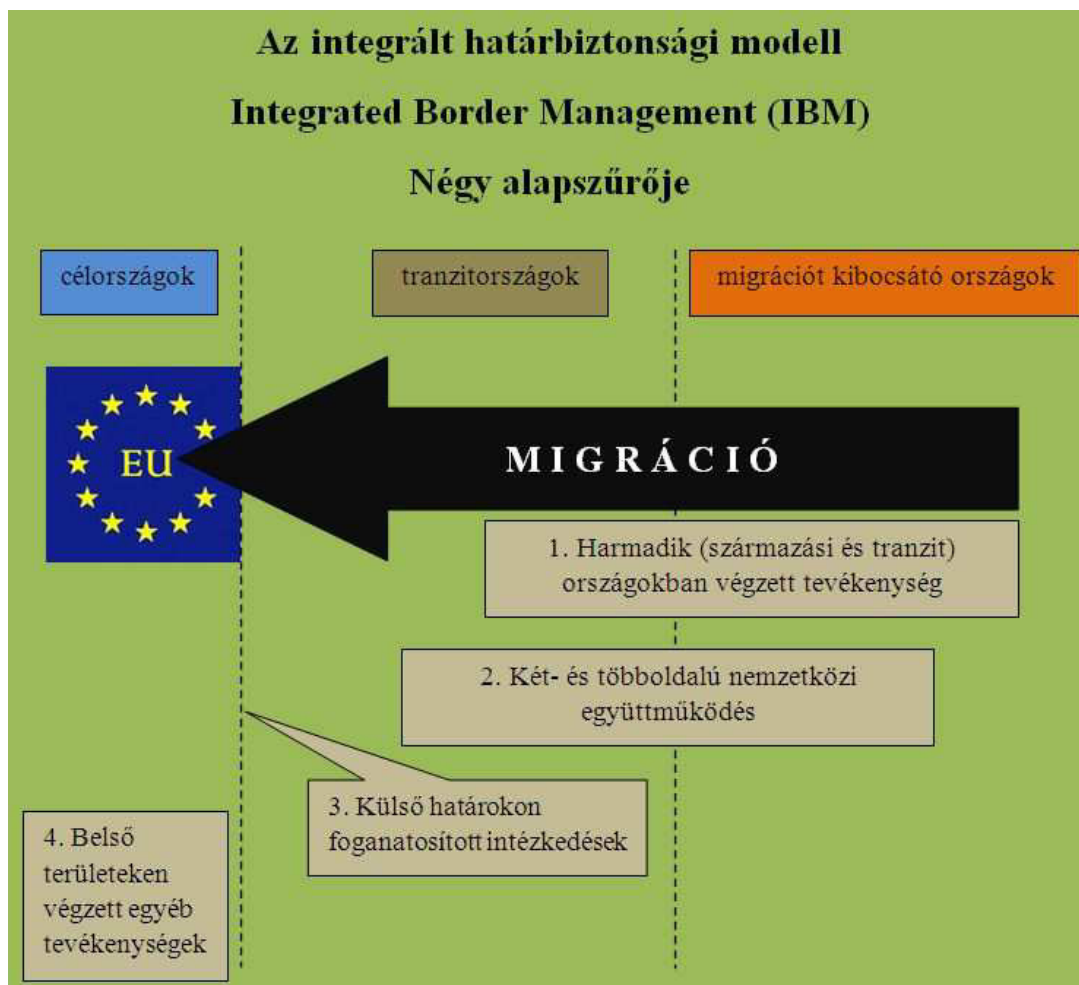
Az IBM a határellenőrzési tevékenység minden egyes aspektusát felölelő rendszer egységes elnevezése. Ez a rendszer alapvetően négy, egymásra épülő, egymást szorosán kiegészítő szint/szűrő kombinációja, melyek egységes, követelményszintű alkalmazása teszi lehetővé, hogy azonos elvek mentén értékelje minden tagállam a saját határellenőrzési politikáját. A négy alapszűrő⁹⁸:

- a harmadik (származási és tranzit) országokban végzett tevékenység;
- a két- és többoldalú, nemzetközi együttműködés;
- a külső határokon fogantatosított intézkedések;
- a belső területeken végzett egyéb tevékenységek.

⁹⁶ Dr. Teke András: A veszélyek kezelése és a határbiztonság. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs 2006. -p.72.

⁹⁷ Schengen Katalógus: A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa; Külső határok + Kiutasítás és visszafogadás 2002. 5018/1/02 REV 1 Bevezetőjének 6. pontja

⁹⁸ Schengen Katalógus: A schengeni megállapodás vívmányainak és élenjáró gyakorlatának helyes alkalmazását elősegítő ajánlások katalógusa; Külső határok + Kiutasítás és visszafogadás 2002. 5018/1/02 REV 1 Első rész A. pont bevezetésében megfogalmazott.



1. ábra⁹⁹

A katalógus kiadása óta eltelt változások (több új jogi eszköz és egyéb dokumentum hatályba lépése) miatt sor került annak felülvizsgálatára és a külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengen katalógus frissített változata 2009. március 19-én kiadásra került.¹⁰⁰

A frissített kiadásban a fent említett négy alapszűrő beépült az integrált határigazgatás következő dimenziókból álló fogalmába:

- a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex által meghatározott határellenőrzés (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet), amely magában foglalja a vonatkozó kockázatelemzést és bűnügyi hírszerzést is;
- a határokon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása valamennyi illetékes bűnüldöző hatósággal együttműködésben;

⁹⁹ Készítette: Tari Tamás

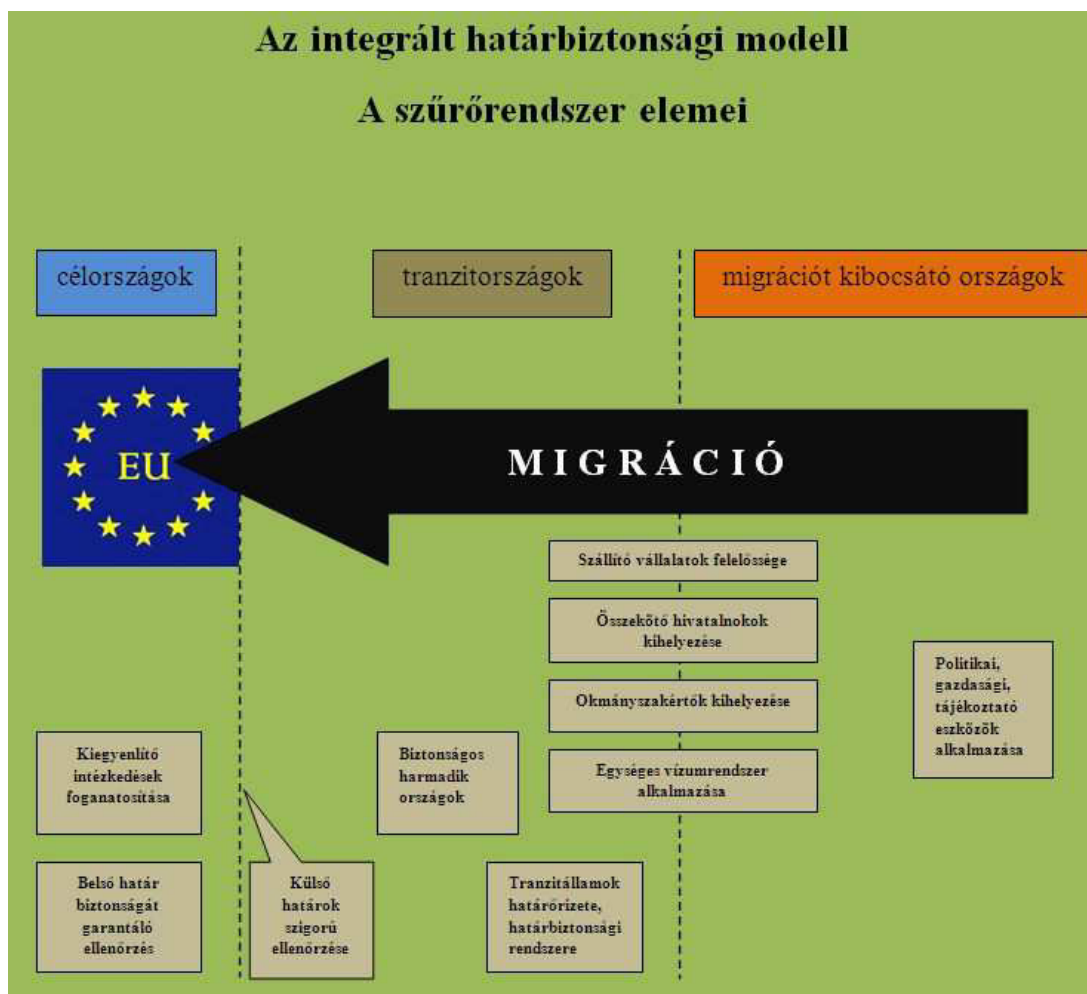
¹⁰⁰ A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata (7864/09) 2009. -p.8
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/09/st07/st07864.hu09.pdf> 2009. 06. 23-ai letöltés

- a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell:
 - o harmadik országban alkalmazott intézkedések;
 - o a szomszédos országokkal való együttműködés;
 - o a határellenőrzés;
 - o ellenőrzési intézkedések a szabad mozgás térségében, beleértve a kiutasítást is.
- a határigazgatásban közreműködő hatóságok közötti együttműködés, valamint nemzetközi együttműködés;
- a tagállamok és az intézmények, valamint a Közösség és az Unió egyéb szervei által végzett tevékenységek koordinációja és összehangolása.

A szűrőrendszer - Magyarországon először Ritecz György által kidolgozott¹⁰¹ - tovább bontott elemei:

- a) politikai, gazdasági, tájékoztató eszközök széleskörű alkalmazása a migráció kezelésében,
- b) egységes vízumrendszer alkalmazása és egységes gyakorlat érvényesítése,
- c) kihelyezett okmányszakértők (tanácsadók) alkalmazása a várható veszélyeztetettség helyszínén és a veszélyeztetés irányában,
- d) összekötő hivatalnokok kölcsönös kiküldetése, alkalmazása, az információcsere biztosítása,
- e) a szállító vállalatok illegális migrációhoz kötődő felelősségének következetes érvényesítése,
- f) a „tranzitállamok” határőrizeti és határbiztonsági rendszerének megfelelő szintre hozása, segítése a migrációs folyamatok kezelésében,
- g) az ún. biztonságos harmadik országok helyzetbehozása, határbiztonsági rendszerük kialakításában, hatékonyra tételében aktív közreműködés megvalósítása,
- h) a külső határok szigorú, egységes elvárások szerinti ellenőrzése,
- i) kiegészítő intézkedések tervszerű, az ország egész területére kiterjedő foganatosítása,
- j) a belső határ (térsége) biztonságát garantáló ellenőrzés.

¹⁰¹ Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre Doktori (PhD) értekezés ZMNE 2002. -p.43.



2. ábra¹⁰²

Az egyes tagállamok határellenőrzési rendszerének fel-, illetve kiépítettsége az IBM-ből levezetettek alapján történik. A külső határoknál a határforgalom ellenőrzése és a határőrizet a nemzeti határellenőrzési hatóságok hatáskörébe tartozik.¹⁰³

A határellenőrzési rendszer működését és hatékonyságát minden azzal összefüggésben feladatot végző szervezet biztosítja. Hazánkban a Határőrség és a Rendőrség integrációját - 2007. december 31. - követően a feladatokat alapvetően a Rendőrség látja el, de az illegális migráció elleni tevékenységben szorosan együttműködik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, a Vám- és Pénzügyőrséggel (2011. ja-

¹⁰² Készítette: Tari Tamás

¹⁰³ Hágai program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. 1.7.1. pont 4. bekezdés
Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF>
2010. 12. 16-ai letöltés

nuár 1-től a jogutód Nemzeti Adó- és Vámhivatallal¹⁰⁴ NAV), a nemzetbiztonsági szolgálatokkal és a külképviseletekkel, illetve a komplex mélységi ellenőrző rendszer keretében működtetett ún. migrációs hálózathoz (CheckNet) kapcsolódó feladatok végrehajtása során az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséggel, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatósággal is¹⁰⁵.

A rendszer működtetésében részt vevő Rendőrség alapvető feladata az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése alapján a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A 2008. január 1-jével hatályba lépett 2007. évi XC. törvény¹⁰⁶ módosította többek között a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdését, amelyben részletezi az államhatár rendjének védelmét: „az államhatár őrzése, a határforgalom ellenőrzése és az államhatár rendjének fenntartása”.

A Rendőrség alapvető feladatait tekintve elsősorban a Ritecz György által továbbított szűrőrendszer h), i) és j) pontjaiban foglalt feladatok végrehajtását végzi, de természetesen részt vesz a további pontok végrehajtásában is (különösen a c), d) és f) pontok tekintetében). A határrendészeti rendszer - hazánk területére vonatkozó - első lépcsőjét a külső határok mentén elhelyezkedő és tevékenykedő, a határellenőrzési feladatok végrehajtásáért felelős helyi szervek munkája jelenti. Ezek alapján a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területei közvetlenül lefedik a külső határszakaszok területét (kivétel a horvát-magyar határszakasz¹⁰⁷), így tevékenységük ezen a területen biztosítja a határellenőrzési feladatok végrehajtását.

A külső határok ellenőrzését végző helyi szervek feladatrendszere két alapvető ellenőrzési tevékenységet foglal magában. Az egyik része a határforgalom ellenőrzés, amely a határátkelőhelyen szolgálatot teljesítő rendőrök tevékenységét jelenti, ők hajtják végre a Magyarország területére belépni, illetve hazánk területét elhagyni kívánó személyek, járművek, tárgyak megfelelő szintű - a határrendészeti területre vonatkozó - ellenőrzését. Az ellenőrzés arra irányul, hogy az ellenőrzés alá vont

¹⁰⁴ a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény

¹⁰⁵ Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás. Az együttműködés feladatainak összehangolt végrehajtása már 2002-ben megkezdődött.

¹⁰⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

¹⁰⁷ Lásd: 4.5. alfejezet, Helyi szint bemutatása.

személyek (beleértve a birtokukban lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat) beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt. A személyek tekintetében a schengeni határellenőrzési rendszer különbséget tesz: az egyik kategória (preferált utas¹⁰⁸) alá tartoznak az uniós állampolgárok, illetve a velük megegyező jogosultsággal rendelkező nem uniós állampolgárok¹⁰⁹; a másik kategória az ún. harmadik ország állampolgára¹¹⁰. A kategóriáknak megfelelően beszélünk - a határellenőrzés tekintetében - minimum ellenőrzésről (amelyen mindenkinek át kell esni) és alapos (szigorúbb) ellenőrzésről¹¹¹.

A minimum ellenőrzések¹¹² arra irányulnak, hogy az ellenőrzött személy - az utiokmánya segítségével - azonosításra kerüljön, melynek keretében kontrollálni kell azt, hogy az illető jogosult-e belépni a tagállam és ezzel a schengeni térség területére, illetve, hogy jelent-e biztonsági kockázatot az országra, illetve a schengeni közösségre.

Az alapos ellenőrzés¹¹³ (a minimum ellenőrzés tartalmán túl) alapos gyanúok esetén valósul meg, melynek során az érintett személy szigorúbb kontroll alá esik. Amelynek célja, hogy a határellenőrzést végrehajtó a rendelkezésre álló eszközökkel és technikákkal (pl. az úti okmány és mellékleteinek, vezetői és forgalmi engedélynek technikai eszközökkel történő ellenőrzése) a gyanút megerősítse vagy elvesse.

A határellenőrzés másik meghatározó részét képezi a nemzetközi forgalom számára megnyitott határátkelőhelyek közötti határszakaszok, az úgynevezett zöldhatár biztonságát szolgáló rendszer (határőrizet), mely során gépjárművel, figyelést elősegítő technikával (pl. hőkép-érzékelő kamerák, lépésérzékelők használata), indokolt esetben szolgálati kutyákkal megerősíthető járőrök látnak el figyelő, mozgó, okmányel-

¹⁰⁸ Szabad mozgás közösségi jogával rendelkező személy.

¹⁰⁹ Uniós polgárok családtagjaik, akikre alkalmazható az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004L0038 számú európai parlamenti és tanácsi irányelv, illetve állampolgárságtól függetlenül harmadik ország olyan állampolgárai és családtagjaik, akik valamely megállapodás értelmében az uniós polgárokéval megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében.

¹¹⁰ Nem uniós polgár és nem élvez az uniós polgárokéval megegyező jogokat a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében.

¹¹¹ Hanuska Miklós: A határforgalom ellenőrzés tartalma a schengeni követelményeknek megfelelően, Hadtudományi Szemle, Budapest 2009/2. évfolyam 1. szám -p.45-47.

<http://hadtudomanyiszemle.zmne.hu/files/2009/1/hm.pdf> 2010. 02. 23-ai letöltés

¹¹² 8/2008. (OT.6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról 61-62. pont.

¹¹³ ua. 63-70. pont

lenőrző szolgálatot. Feladatuk a tiltott határátlépés felderítése, megakadályozása, a tiltott határátlépést elkövető személyek és segítők feltartóztatása, elfogása, a határrend betartatása.

A határellenőrzés szerves részét képezi a kockázatelemző, valamint a bűnügyi információgyűjtő tevékenység. Mind a határforgalom ellenőrzési, mind a határőrizeti feladatok hatékony végrehajtását támogatják ezek az intézkedések. A Határőrség és Rendőrség integrációját megelőzően a Határőrség területi és központi szinten is rendelkezett ilyen feladatot ellátó szervekkel, amelyek az integrációt követően megszűntek. Ezeknek a képességeknek az újbóli kialakítása indokolt, hiszen a megfelelő színvonalú határellenőrzéshez elengedhetetlen a jól működő kockázatelemzés, valamint a szükséges mennyiségű operatív információ és ezzel összefüggésben a bűnügyi információgyűjtő tevékenység.

A határellenőrzési feladatokat végrehajtó állomány munkáját - és természetesen más jellegű rendőri tevékenységét is - nagyban segíti az egyes átkelőhelyeken kiépített közös kapcsolattartási szolgálati helyek, melyek a szükséges információkkal megfelelő mértékben képesek ellátni a tevékenységét végző állományt.

Az információk biztosításán felül a közös kapcsolattartási szolgálati helyek szolgálatot ellátó állománya - nemzetközi megállapodás alapján, a hatályos belső jogszabályokkal összhangban - együttműködik¹¹⁴:

- a határforgalom ellenőrzését érintő információk kicserélésében, azok elemzésében, a határforgalom egyszerűsítésében, gyorsításában és összehangolásában;
- közvetlen információcserét folytatnak a határaikat átlépő bűncselekmények megelőzése, felderítése és megakadályozása érdekében;
- az illegális migráció és az azt kísérő jogellenes cselekmények elleni fellépés összehangolásában;

¹¹⁴ A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április hó 27. napján aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 360/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet 23. Cikk

- megkeresésre segítséget nyújtanak a Szerződő Felek között létrejött hatályos visszafogadási egyezmény végrehajtása során felmerült problémák megoldásához.

A fenti ellenőrzések ellenére a határokon illegálisan mégis átjutó személyek és segítők (embercsempészek) elfogása érdekében a kirendeltségek fontos feladata az illetékességi területükön (a határszakasztól számított 5-20 km) végrehajtott járőrszolgálat, mobil ellenőrző pontok kialakítása, valamint idegenrendészeti ellenőrzések végrehajtása a forgalmas útvonalak, áthaladási csomópontok, parkolók, pihenőhelyek, üzemanyagtöltő állomások környékén. Feladatuk lehet figyelés, előjelzés, de konkrét intézkedések végrehajtása is, mint igazoltatás, gépjármű- és utas ellenőrzés, körözési ellenőrzés, stb. Tevékenységük végrehajtásába, eredményességének biztosításába bevonhatóak a határmenti rendőrkapitányságok közrendvédelmi, közbiztonsági állománya, illetve a megyei rendőr-főkapitányságok bevetési szervei is. A feladataik végrehajtásában támaszkodnak a rendőrkapitányságok bűnügyi szerveinek operatív információira, amelyek egyben az elfogott elkövetőkkel szemben a büntető eljárási jogosítványukat is gyakorolják.

Magyarországnak - mint minden teljes jogú schengeni tagállamnak - kötelessége volt olyan kiegyenlítő intézkedéseket bevezetni, amelyekkel ellensúlyozni kívánják a belső határokon a határellenőrzés megszüntetéséből eredő biztonsági deficitet, továbbá biztosítani az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó egyéb bűncselekmények elleni hatékony fellépést.

A Ritecz féle szűrőrendszer i) pontjában szereplő kiegyenlítő (ún. kompenzációs) intézkedések formái¹¹⁵:

1. a harmonizált idegenrendészeti szabályok, eljárások (belépés, tartózkodás feltételei, szabályai, menedék iránti-, menekültkérelem elbírálás előírásai);
2. a rendőri-, határőrizeti együttműködés kérdései;
3. az összehangolt információs rendszerek, adatbázisok (SIS, VIS, FADO, EURODAC, stb)

¹¹⁵ Ritecz György: IBM (Integrált Border Menedzsment) Magyarországon című pályázata a BM rendészeti és bűnmegelőzési helyettes államtitkár tudományos pályázati felhívására (a belügyi ágazatban tevékenykedők számára) Budapest 2005. -p.35.

Az integrált Rendőrség szempontjából célszerűnek tartom a 2. pontból adódó feladatok ismertetését¹¹⁶:

- a. határon átnyúló megfigyelés,
- b. határon átlépő üldözés,
- c. ellenőrzött szállítás,
- d. fedett nyomozó alkalmazása,
- e. közös bünfelderítő csoport létrehozása,
- f. összekötő tiszt küldése,
- g. titkos információgyűjtés,
- h. jelentősebb rendezvények során közbiztonsági együttműködés,
- i. közúti közlekedés biztonságának biztosítása terén való együttműködés,
- j. képzés, továbbképzés, valamint bűnmegelőzés terén való együttműködés,
- k. tanúvédelem,
- l. Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek,
- m. közös határmenti járőrszolgálat.

A belső határokon történő határellenőrzés megszüntetése, egy a fenti felsorolásnak megfelelő rendszer kialakítását követeli meg, mivel a korábban említett kockázati tényezők fennmaradtak, sőt felerősödtek:

- illegális migráció további erősödése;
- menekültstátusz iránti kérelmet benyújtók esetében az illegális továbbutazás veszélye;
- bűnelkövetők ellenőrzés nélküli érkezése és távozása;
- határon átnyúló szervezett bűnözés erősödése;
- kábítószer, fegyver, lőszer, robbanó, sugárzó anyagok szabadabb áramlása;
- utazó, ingázó, portyázó bűnözés növekedése;
- illegális munkavállalás;
- színlelt házasságok, tanulmányi szerződések kötése;
- környezetkárosító veszélyforrások növekedése.¹¹⁷

¹¹⁶ Vájlok László: Határrendészeti igazgatás II. fejezet 3. alfejezet; Integrált határigazgatási rendszer működtetése, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008. -p.92.

¹¹⁷ Vájlok László: Határrendészeti igazgatás II. fejezet 3. alfejezet; Integrált határigazgatási rendszer működtetése, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.-p. 90.

Alapvető érdek - és egyben uniós kötelezettség is - a fenti veszélyekkel szembeni eredményes fellépés. A schengeni joganyag részletes iránymutatást nem ad arra nézve, hogy a belső határokon az illetékes hatóságok milyen ellenőrzéseket, milyen módon végezzenek. Az a néhány rendelkezés, amely a belső határokra vonatkozik, jobbra csak tiltásokat fogalmaz meg, hogy mit és hogyan nem szabad ellenőrizni. Ebből következően határforgalom-ellenőrzést és határőrizetet nem szabad a belső határokon végezni, és annak kompenzálására egy kellő mobilitással rendelkező, csoportokban dolgozó, mélységi ellenőrző rendszer került kialakításra.¹¹⁸

A belső határ közelében és az ország belső területén is a korábban említett kiegyenlítő intézkedésekben megfogalmazott tevékenységek mellett a Schengeni Végrehajtó Bizottság az illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról szóló határozatában¹¹⁹ szükségesnek tartja - nemzeti jogszabályok alapján - az országon belüli fő közlekedési útvonalakon a rendőri intézkedések intenzitásának fokozását, ennek alapján a rendőri szervek az együttműködő szervekkel kockázatelemzésen alapuló ellenőrzést végeznek az illegális migrációs útvonalakon. Ezek végrehajtásánál a közlekedési utak forgalmi sávjain kívüli területekre (pl. parkolóba) kisorolt járművek utasai között, az esetlegesen felmerülő gyanúok igazolása, vagy kizárása érdekében végeznek ellenőrzést. Az illetékes hatóságok ellenőrzéseinek szűrőpróbaszerűen kell megvalósulniuk és a jogszerű tartózkodás megállapítására kell irányulniuk.

További szükséges feladat a belső határok közelében, elsősorban a tömegközlekedési hálózatok állomásain, végállomásokon, kikötőkben - itt is kockázatelemzés alapján - az érkező személyek szűrőpróbaszerű ellenőrzése, előre tervezett idegenrendészeti akciók végrehajtása. Az ellenőrzések helyszíneinek távolsága az államhatártól az infrastruktúra függvényében eltérő, nem meghatározható. Az ellenőrzést végrehajtó állomány vonatkozásában fontos, hogy a szolgálatot teljesítő rendőrök között legyen olyan, aki rendelkezik megfelelő szakmai ismerettel az úti okmányok tekintetében. A hatékony végrehajtás feltétele a priorálást (különböző nyilvántartásokból való adatlekérdezést) elősegítő technikai feltételek folyamatos biztosítása az állomány számá-

¹¹⁸ A mélység ellenőrzések rendszerét a későbbiekben részletesebben kifejtem.

¹¹⁹ A végrehajtó bizottság 1998. október 27-i Határozata az illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról (SCH/Com-ex(98)37 def. 2) 9. pont

ra, mely gyors, pontos, korrekt lekérdezést tesz lehetővé a nemzetközi, nemzeti adatbázisokból az igazoltatott személyekkel kapcsolatban.

Žak Radim, a Nemzetközi Migrációs Politikai Fejlesztési Központ projektkoordinátora, a „Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében” című tudományos konferencián¹²⁰ külön kihangsúlyozta az integrált határigazgatási koncepció három oszlopának jelentőségét: szervezeten belüli, szervezetek közötti és nemzetközi együttműködés. A hármas tagozódás kibontásánál egyetértek Ritecz Györgynek az IBM felépítésére vonatkozó részletes értelmezésével¹²¹ miszerint a szervezeten belüli együttműködés (intra-service cooperation) egy adott minisztérium szervezetén belüli végrehajtó szervek együttműködésére (pl. Rendőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) vonatkoztatható. A szervezetek közötti együttműködés (inter-agency cooperation) a minisztériumok szervei közötti együttműködést jelenti¹²², a nemzetközi együttműködés¹²³ pedig a partnerországokkal való közös feladat megvalósulására vonatkozik.

2.4 AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAI KÜLSŐ HATÁRAIN VALÓ OPERATÍV EGYÜTTMŰKÖDÉSI IGAZGATÁSÉRT FELELŐS EURÓPAI ÜGYNÖKSÉG

Az integrál határbiztonsági modellnek jelenleg még csak részterületeit hangolja össze az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség, azonban fontos szerepe miatt szükségesnek tartom a szervezet ismertetését. 2005 októberében kezdte meg a munkáját az Európai Unió Tanácsának 2007/2004/EK rendeletével¹²⁴ létrehozott az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európa Ügynökség (a továbbiakban: FRONTEX). Fő céljaként fogalmazták meg a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés fokozottabb összehangolását a külső határok ellenőrzé-

¹²⁰ Žak Radim: Migrációs kihívások és potenciális veszélyek a Független Államok Közössége régiójában, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs 2006.-p. 157.

¹²¹ Ritecz György: IBM (Integrált Border Menedzsment) Magyarországon című pályázata a BM rendészeti és bűnmegelőzési helyettes államtitkár tudományos pályázati felhívására (a belügyi ágazatban tevékenykedők számára) Budapest 2005. -p.16-23.

¹²² Lásd: 2.5. alfejezet. Integrált Vezetési Központ

¹²³ Amelyek alapja lehet: helyi együttműködési megállapodás (adott határszakaszra vonatkozóan), szomszédos országok közötti kétoldalú megállapodás és multinacionális együttműködés.

¹²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:HU:PDF>
2010.10.11-ei letöltés

sére irányuló előírások és eljárások közös szabályainak hatékony végrehajtására. Ennek érdekében fő feladatai¹²⁵:

- a külső határok igazgatása terén a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés összehangolása;
- a tagállamok segítése a nemzeti határőrök képzésében, beleértve a közös képzési követelmények kialakítását;
- kockázatelemzés végzése;
- a külső határok ellenőrzését és határőrizetét érintő kutatási eredmények nyomon követése;
- a külső határokon fokozottabb technikai és gyakorlati segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése;
- a közös visszatérési műveletek megszervezéséhez szükséges támogatás biztosítása a tagállamok részére.

A FRONTEX jogi személyiséggel rendelkező önálló költségvetésű közösségi szerv, amelynek munkájában - mivel az a schengeni vívmányokon alapul - a schengeni tagállamok vesznek részt (nem csak a teljes jogú tagok így Bulgária, Románia és Ciprus is), illetve a schengeni vívmányok végrehajtásához csatlakozott nem Európai Unió államok (Norvégia, Izland, Svájc). Az Egyesült Királyság és Írország pedig csak az igazgatótanácsban képviseli magát. Az ügynökség feladatait az igazgatótanácsa döntései alapján hajtja végre, amelyben valamennyi tagállam részéről egy-egy képviselő vesz részt, az ügynökség képviseletében az ügyvezető igazgató jár el. A FRONTEX költségvetése az Európai Unió költségvetéséből származó közösségi támogatásból, a tagállamok hozzájárulásából, az ügynökség által nyújtott szolgáltatások díjából és a tagállamok önkéntes hozzájárulásából származik¹²⁶. A FRONTEX minden évben - az előző évre vonatkozó tevékenységéről - jelentést készít, amelyet nyilvánosságra kell hozniuk.

¹²⁵ Európai Unió Tanácsának 2007/2004/EK rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európa Ügynökség felállításáról 2. cikk (1) bekezdés

¹²⁶ ua. 29. cikk (1) bekezdés

A FRONTEX-szel való hivatalos kapcsolattartás érdekében minden tagállamban egy Nemzeti Kapcsolattartási Pont¹²⁷ (National Frontex Point of Contact, NFPoC) van kijelölve, amelynek a feladata a FRONTEX-től érkező információk továbbítása az adott ország illetékes hatóságaihoz.

A magyar Rendőrségnek a FRONTEX tevékenységével kapcsolatos feladatai¹²⁸:

- a FRONTEX Ügynökséggel történő kapcsolattartás alapvető elemeként működteti a FRONTEX Nemzeti Kapcsolattartási Pontot;
- szakmailag előkészíti a FRONTEX Ügynökség Igazgatótanácsi ülésein történő részvételt, elkészíti a tárgyalási anyagot, gondoskodik az Igazgatótanácsi ülés döntései végrehajtásának megszervezéséről;
- gondoskodik a FRONTEX munkacsoportokban és projektekben való részvételről, képviseltről;
- felelős a FRONTEX Ügynökséggel kapcsolatos háttér-információk biztosításáért, a FRONTEX Ügynökség tevékenységének folyamatos figyelemmel kíséréseért és időszakos jelentések, tájékoztatók kiadásáért, a határrendészeti szolgálati ág szervezeti elemeivel való együttműködésért;
- felelős a FRONTEX Ügynökség által szervezett műveleti együttműködési feladatok megtervezéséért, szervezéséért és végrehajtásának koordinálásért, Mintaprojektek (Pilot Projekt), egyéb képzési, speciális technikai, szakértői feladatok és a Fókuszpontok (Focal Point) tevékenységének támogatásáért;
- együttműködik a Fókuszpontokkal és a Közös Akciókkal (Joint Operation) kapcsolatos feladatok előkészítésében és végrehajtásában a Rendőrség szervezeti elemeivel;
- javaslatot tesz gyorsreagálású határvédelmi csapatok (RABIT) alkalmazására, előkészíti a magyar résztvevők felkészítésével, konkrét szakmai feladataik végrehajtásával összefüggő feladatokat.

A külső határokon felmerülő, hirtelen bekövetkezett, az érintett tagország kapacitását meghaladó migrációs nyomás kezelése érdekében - az Európai Unió tagországok

¹²⁷ Magyarországon az NFPoC feladatait az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Titkársági Osztálya látja el.

¹²⁸ A magyar Rendőrség Határrendészeti és Kompenzációs Osztályának Szervezeti és Működési Szabályzata alapján forrás: <http://www.police.hu/content/organization?contentid=1996671> 2010.10.06-ai letöltés

határrendészeti vezetőinek ötlete alapján - az Európai Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendeletével¹²⁹ felállította a Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatok (Rapid Border Intervention Teams, RABIT) intézményét. A RABIT erők alkalmazásáról – szigorúan csak a veszélyeztetett tagállam kérésére – a FRONTEX ügyvezető igazgatója dönt¹³⁰. A RABIT tagjai a tagállamok határigazgatási rendszerében dolgozó, megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező személyek. (Az Európai Parlament döntésének megfelelően a nemzetközi beavatkozó erők új meghatározása: Európai Határőr Csapatok¹³¹.)

Az európai határőrizeti rendszer

Az Európai Bizottság az integrált határőrizeti rendszer megvalósítása érdekében fontosnak tartja egy közös keret kialakítását és ezért javaslatot tett egy közös európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakítására¹³². Fő célként fogalmazták meg az illegális bevándorlók számának csökkentését, a határon átnyúló bűncselekmények visszaszorítását és az illegális migráció során bekövetkezett halálesetek számának csökkentését.

Az EUROSUR tevékenysége főként arra irányul, hogy egy közös technikai keretet alakítson ki, amelynek célja a modern, csúcstechnológiájú megfigyelési eszközök és érzékelők (műholdak, robotrepülőgépek) uniós szintű alkalmazása, a tagállamok közötti kapcsolattartás és az információcsere javítása. Az EUROSUR bevezetését három szakaszban tervezték megvalósítani. Az 1. szakaszban összekapcsolják a tagállami szinten már létező határőrizeti rendszereket, ennek érdekében biztonságos számítógépesített kommunikációs hálózatot kívánnak létrehozni. Továbbá megvizsgálják az egyes szomszédos harmadik országokkal való határőrizeti együttműködés fejlesztése érdekében számukra nyújtható pénzügyi és logisztikai támogatás lehetőségét.

¹²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030:0039:HU:PDF>
2010.10.11-ei letöltés

¹³⁰ Hortobágyi Dániel: A FRONTEX és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határelőjárás rendszer tükrében www.biztonsagpolitika.hu 2010. 06 24-ei letöltés-p. 9.

¹³¹ Az Európa Parlament és a Tanács 1168/2011/EU rendelete

¹³² A Bizottság 2008. február 13-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról” [COM(2008) 68 végleges Forrás: http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en_hu&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=464861:cs&page= 2010.12.06. letöltés

A 2. szakaszban a megfigyelési eszközök alkalmazásának hatékonyabbá tételét tűzték ki célul, amelynek érdekében fejlesztenék a megfigyelő eszközöket és érzékelőket (pl. műholdak, pilóta nélküli légitjárművek), és használatukkal megbízhatóbb információkhoz fognak jutni. Egy ún. központi hírszerzési kép kialakítása céljából tervezik a hírszerzési információknak és a megfigyelési eszközök által beszerzett információknak az összekapcsolását.

A 3. szakasz célja az Európai Unió tengerészetéhez kapcsolódóan a közös információ-megosztás háttérének megteremtése, ezért a tagállamok illetékességi területéhez tartozó tengeri területekre vonatkozó jelentési és ellenőrzési rendszereket egy közös hálózatba integrálnák. Ez az integrált hálózat kezdetben - az illegális migrációs nyomásra tekintettel - a Földközi-tengerre, az Atlanti-óceán déli részére és a Fekete tengerre vonatkozna, de a későbbiekben kiterjesztenék az Európai Unió valamennyi tengerészeti területére, és nem csak a határokkal kapcsolatos tevékenységekre terjedne ki, hanem a tengeri biztonságra, a tengeri környezet védelmére, a halászat ellenőrzésére és a bűnüldözésre.

Megállapítható tehát, hogy míg az EUROSUR tevékenysége az 1. és 2. szakaszban a külső tengeri és szárazföldi határookra egyaránt vonatkozna, a 3. szakasz már kizárólag csak a tengerészeti területekre koncentrálna.

Az EUROSUR megvalósulásával kiemelt szerepet fog játszani az Európai Unió közös integrált határellenőrzési rendszerének kialakításában és gyakorlati alkalmazásában.

2.5 A MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉSEK RENDSZERE, VÉGREHAJTÁSUK TAPASZTALATAI MAGYARORSZÁGON

Magyarország schengeni tagállamokhoz való csatlakozásakor megszűnt a belső határokon történő határellenőrzés. Az ellenőrzés megszüntetése miatt keletkező biztonsági deficit ellensúlyozása érdekében hazánknak kötelessége volt kiegyenlítő intézkedéseket bevezetni, és biztosítani az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó jogsértések elleni fellépést. Dolgozatom alfejezetében röviden bemutatom a kiegyenlítő intézkedések körébe tartozó mélységi ellenőrzések rendszerét, amely véleményem

szerint a Schengen Katalógusban megfogalmazott - a belső területeken végzett egyéb tevékenységekre vonatkozó - alapszűrő megvalósításából adódó feladatok legfontosabb intézkedések egyike.

A mélységi ellenőrzés lényege, hogy ne csak a külső határok átlépésekor, a határátlépés időpontjában valósuljon meg az illegális migráció és a hozzá kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni fellépésre irányuló rendészeti tevékenység. Hanem az ország teljes területén - tehát ne csak a határterületen - működjön egy olyan ellenőrzési rendszer, amely a külföldi személyek idegenrendészeti ellenőrzését biztosítja.

A Rendőrség szolgálati szabályzata¹³³ határozza meg a mélységi ellenőrzés fogalmát: „15.§ (1) A rendőr - önállóan vagy más hatóságokkal együttműködve - az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítése céljából, a határterületen kívül mélységi ellenőrzést végez.

(2) A mélységi ellenőrzés nem irányulhat a határforgalom ellenőrzésére.”

A komplex mélységi mobil ellenőrzés kialakításának igénye már korábban megfogalmazódott hazánkban. A feladatok végrehajtására a Határőrség 2001-2002. évben központi, illetve területi szinten létrehozta mélységi mobil egységeit, a bevetési szervekből. A Határőrség kezdeményezésére és irányításával létrehozásra került egy mélységi migrációs szűrő-ellenőrző rendszer¹³⁴, amelynek feladatai végrehajtásában további négy szerv vett részt. A Határőrség és a Rendőrség integrációját (2008.) követően a feladatokat alapvetően a Rendőrség látja el, de az illegális migráció elleni tevékenységben szorosan együttműködik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivattal (BÁH), a Vám- és Pénzügyőrséggel (VP) (2011. január 1-től a jogutód Nemzeti Adó- és Vámhivatallal NAV), információ-csere tekintetében a nemzetbiztonsági szolgálatokkal, illetve a komplex mélységi ellenőrző rendszer keretében működtetett CheckNet-hez kapcsolódó feladatok végrehajtása során az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséggel (OMMF). A szervek tevékenységének összehangolása és az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző

¹³³ 62/2007. (XII.23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról

¹³⁴ A rendszer elnevezésében nincs egységes terminológia, az abban együttműködő szervek szóhasználatára sem egységes pl. komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer, migrációs háló stb. Ávár-Balda-Boros-Hegedűs-Stelmach: Az integrált vezetési központ. Határőrség Tudományos Tanácsa Budapest 2006. -p.15-16.

rendszer kiépítése, működtetése érdekében az érintett szakminisztériumok vezetői kiadták a 2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítást. 2004-ben a komplex ellenőrző rendszer átalakult, a korábbi utasítás rendelkezéseinek felülvizsgálatát¹³⁵ követően kiadásra került a 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás. A végrehajtás tapasztalatai alapján - a résztvevő hatóságok javaslatára - 2010-ben új norma (az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás) került kiadásra, amely az ellenőrzésben részt vevő szervek körét kibővíti a Nemzeti Közlekedési Hatósággal (NKH).

Az utasítás pontosan meghatározza a komplex ellenőrzési rendszer feladatát¹³⁶: „a szolgálati és a hatósági tevékenység időben, térben és módszereiben történő összehangolásával, a rendelkezésre álló erők és eszközök gazdaságos felhasználásával, az információcsere felgyorsításával, a totális ellenőrzés mellőzésével, differenciált és szelektív módon, az ország egész területén biztosítsa a külföldiek jogszabályokban meghatározott hatósági ellenőrzésének végrehajtását, továbbá az illegális migráció, valamint az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények felfedését, illetve a szükséges hatósági eljárások lefolytatását.”.

Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértések (jogellenes cselekmények) a következők¹³⁷:

- tiltott határátlépés, illetve annak kísérlete;
- külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés;
- beutazási és tartózkodási tilalom megsértése;
- jogellenes tartózkodás elősegítése;
- embercsempészés;

¹³⁵ Fejes Zsuzsanna-Sallai János-Soós Edit-Tóth Judit-Vájlók László: Schengenre hangolva. Európai Műhelytanulmányok 113. szám 2007. -p.31.

¹³⁶ Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás 2. pont

¹³⁷ Az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás 2. pontja

- úti okmány, továbbá az országba beutazásra, az országon átutazásra vagy az országból kiutazásra jogosító más okirat tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás;
- a fentiekkel összefüggésben elkövetett személyi szabadság megsértése;
- emberkereskedelem;
- visszaélés okirattal.

A komplex ellenőrző rendszert kialakító hatóságok a rendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatos feladatokat kötelesek végrehajtani, illetve a 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasításban meghatározottak szerint együttműködni. A komplex ellenőrző rendszer folyamatos működtetésére, valamint az együttműködés megszervezésére és végrehajtására Integrált Vezetési Központot hoztak létre, amelynek központi szerve a Vezetői Tanács, operatív végrehajtó szerve pedig az Integrált Vezetési Csoport. A Vezetői Tanács vezetője az Országos Rendőr-főkapitányság rendészeti főigazgatója, tagjai¹³⁸:

- a BÁH általános főigazgató-helyettese;
- a VP országos parancsnokának szakmai helyettese (NAV Bűnügyi Főigazgatóság kijelölt vezetője);
- az OMMF elnökhelyettese;
- az NKH elnökhelyettese.

Az Integrált Vezetési Csoport irányítója az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály vezetője, tagjai¹³⁹:

- az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztályától 2 fő;
- az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályától 1 fő;
- az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztályától 1 fő;
- a VP Országos Parancsnokság Rendészeti Főosztályától (NAV Bűnügyi Főigazgatóság képviselője) 1 fő;
- a VP Országos Parancsnokság Bűnügyi Igazgatóságától (NAV Bűnügyi Főigazgatóság képviselője) 1 fő;

¹³⁸ Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás 7. pontja.

¹³⁹ Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás 13. pontja.

- a BÁH Idegenrendészeti Igazgatóságától 1 fő;
- az OMMF Munkaügyi Főosztályától 1 fő;
- az NKH Stratégiai és Módszertani Főigazgatóságtól 1 fő.

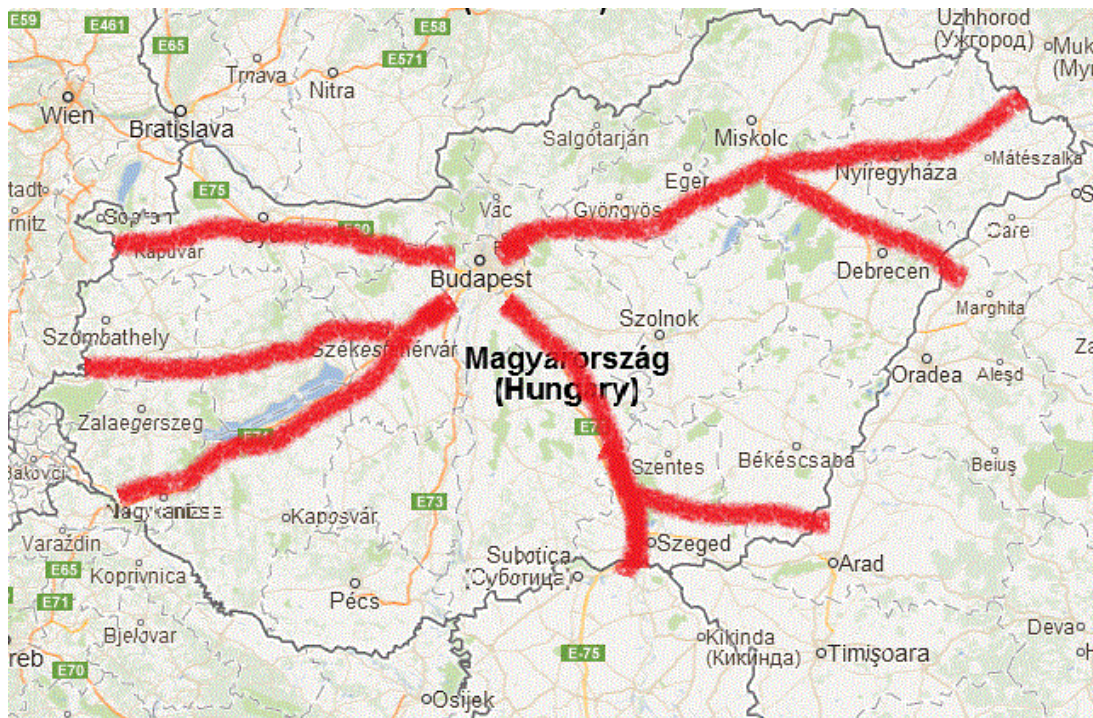
Azért tartottam fontosnak a felsorolások ilyen részletességű bemutatását, hogy rávilágítsak arra, hogy Magyarországon az illegális migráció ellen létrehozott komplex ellenőrző rendszer működtetésében - éppen a komplexitásából adódóan - egyre több szerv vesz részt, illetve hogy a szervezési és koordinációs feladatok végrehajtásában mekkora a szerepe a Rendőrségnek.

A Rendőrség mélyégi ellenőrzéseket végrehajtó szervei helyi szinten a rendőrkapitányságok Határrendészeti és Közbiztonsági Osztályai. Területi szinten a megyei rendőr-főkapitányságok Bevetési Osztályai, országos szinten pedig a BRFK Bevetési Főosztály, Mélyégi Ellenőrzési Osztálya. A jellemző migrációs irányokban fekvő megyék az ellenőrzési rendszer hatékony működése érdekében összehangolják működésüket. A rendőri szervek ellenőrzéseiket végrehajthatják önállóan vagy más együttműködőkkel (belső, külső, illetve nemzetközi) közösen.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján Magyarországon a fő (közúton történő utazásra vonatkoztatva) illegális migrációs irányok a következők:

- a szerb határszakasztól kiindulva az M5 autópályán Budapestig,
- az ukrán határszakasztól kiindulva az M3 autópályán Budapestig,
- a román határszakasztól kiindulva az M3 vagy M5 autópályán Budapestig,

majd az M7 autópályán a szlovén határszakaszra vagy az M1 autópályán és az 1-es főútvonalon Hegyeshalomig, illetve a 8-as főúton az osztrák határ irányába.



3. ábra¹⁴⁰

A mélységi ellenőrzések hatékony végrehajtása érdekében valamennyi megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területén felmérésre kerültek, és folyamatosan aktualizálják¹⁴¹:

- az államhatár irányába, illetve irányából vezető nagy forgalmú közutakon a gépjárművek kisorolására alkalmas helyeket;
- a folyókon átvezető hidakat, kompok forgalmának ellenőrzésére alkalmas helyeket;
- az autópályák, autóutak pihenőhelyeit;
- az államhatár irányába, illetve irányából közlekedő személyszállító vonatok, valamint a teher- és RO-LA szerelvények ellenőrzésére kijelölt helyeket, vonalakat;
- az illegális migráció áthaladási csomópontjait képező nagyobb városok vasútállomásait, a buszpályaudvarokat, a szállodákat, a panziókat, a magánszállásokat, a kempingeket, a turistaszállókat, az üdülőházakat;
- a külföldi állampolgárok engedély nélküli munkavállalására jellemző területeket;

¹⁴⁰ Fő illegális migrációs útvonalak Magyarországon. Készítette: Tari Tamás

¹⁴¹ Az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás 25. pontja.

- a külföldi állampolgárok engedély nélküli árusítására kiemelten alkalmas helyszíneket.

További szükséges feladat a belső határok közelében, elsősorban a tömegközlekedési hálózatok állomásain, végállomásokon, kikötőkben - itt is kockázatelemzés alapján - az érkező személyek szűrőpróbaszerű ellenőrzése, előre tervezett idegenrendészeti akciók végrehajtása. Az ellenőrzést végrehajtó állomány vonatkozásában fontos, hogy a szolgálatot teljesítő rendőrök között legyen olyan, aki rendelkezik megfelelő szakmai ismerettel az úti okmányok tekintetében. A hatékony végrehajtás feltétele a priorálást (különböző nyilvántartásokból való adatlekérdezést) elősegítő technikai feltételek folyamatos biztosítása az állomány számára, mely gyors, pontos, korrekt lekérdezést tesz lehetővé a nemzetközi, nemzeti adatbázisokból az igazoltatott személyekkel kapcsolatban.

A szakterületen tevékenykedő (végrehajtói feladatot, vagy szakirányítást végrehajtó) kollégáim véleménye alapján a mélységi ellenőrzések általános - negatív - tapasztalatai a következők.

Problémaként merült fel az, hogy a Bevetési Osztályok, illetve a Határrendészeti és Közbiztonsági Osztályok állománya túlnyomó részt közbiztonsági, közrendvédelmi járőrszolgálatot lát el.

Az ellenőrzés alá vont személyek körében rendkívül csekély számú a külföldi, különösen az ún. harmadik ország állampolgára, melynek oka véleményem szerint a kockázatelemző tevékenység hiányossága, illetve az ellenőrző állomány nem kellő mértékű „schengen tudatossága”.

Nincs kellő mennyiségű és minőségű bűnügyi információ az országon átvezető főbb migrációs útvonalokról, pihentető helyekről, embercsempészéssel gyanúsítható személyek köréről. A korábban a Határőrség Országos Parancsnokságán működő kockázatelemzéssel foglalkozó szerv, illetve a Határőrség központi és területi szerveinél működő bűnügyi szervek a Rendőrség és a Határőrség integrációját követően megszűntek, illetve jelentősen át lettek alakítva.

2.6 A SCHENGENI INFORMÁCIÓS RENDSZER

A schengeni rendszer működésében és működtetésében véleményem szerint egyik legfontosabb eszköz a tagállamok közti folyamatos (nemzeti adatszolgáltatásokon alapuló) információcsere, ezért volt szükséges kialakítani egy egységes nyilvántartást magába foglaló és azt kezelő rendszert, a „rendszer agyát”. Ezt a feladatot látja el a Schengeni Információs Rendszer (Schengen Information System - SIS). A SIS először még csak határellenőrzési feladatokat, vámügyi tevékenységeket segítő nyilvántartási rendszerként, adatbázisként jött létre. Ma már a kijelölt rendőri, határellenőrzési, idegenrendészeti, vízumkiadó, vám- és igazságügyi szervek, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságok, továbbá az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) számára biztosítja - szigorúan célhoz kötötten, hatáskörükhöz igazodóan - a személyekre, tárgyakra vagy gépjárművekre vonatkozóan bevitt figyelmeztető jelzésekhez való hozzáférést.¹⁴²

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (SVE)¹⁴³ IV. címe A Schengeni Információs Rendszer. Az 1. fejezet a SIS létrehozásával foglalkozik, a 2. fejezet a SIS működésével és használatával, a 3. fejezet a személyes adatok védelmével és az adatok biztonságával a SIS-ben, a 4. fejezet pedig a SIS költségeinek megosztásáról szól. A SVE megalkotása óta többször lett módosítva, így a SIS-t tartalmazó IV. cím is. A legjelentősebb módosításokat a terrorizmus elleni küzdelem céljából az Európai Tanács által kiadott 871/2004. EK számú rendelet¹⁴⁴ és a 2005/211/IB számú tanácsi határozat¹⁴⁵ tartalmazta. A módosítások a terrorizmus elleni küzdelem erősítését szolgálják: a tagállamok a terroristákkal és a terrorista gyanús személyekkel szemben is alkalmazhatnak figyelmeztető jelzéseket, az ő adataik is bekerülnek a SIS-be¹⁴⁶.

A Schengeni Információs Rendszer célja, hogy a rendszer útján szolgáltatott információk felhasználásával a Szerződő Felek területén fenntartsák a közrendet és a köz-

¹⁴² http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Konzuli_informaciok/Kulfoldiek_beutazasa/schengen/schengen_informacios_rendszer_sis.htm 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁴³ http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:162:0029:0031:EN:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0044:0048:EN:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁴⁶ Tamás Csaba Gergely Hit – No hit? Tények és adalékok a Schengeni Információs Rendszer második generációjának fejlesztéséhez Európai Tükör Budapest 2006/10.-p. 24.

biztonságot, ideértve a nemzetbiztonságot is, és ezeken a területeken alkalmazzák az egyezménynek a személyek mozgására vonatkozó rendelkezéseit. Az adatbázisban olyan személyek és tárgyak adatai találhatóak, akik és amelyek beutazási tilalom vagy körözés alatt állnak a tagállamokban. A schengeni külső határok átlépésekor a beutazókat az adatbázisban ellenőrzik, így kiszűrhetik az egész schengeni térségben beutazási korlátozás alatt álló személyeket, a belső ellenőrzések alkalmával, pedig a tagállamok által körözött személyeket és tárgyakat. A rendszerben szereplő adatok között szerepelnek azok a személyek, akikre figyelmeztető jelzést adott ki valamelyik tagállam, és a valamilyen ok miatt körözött tárgyak.

A Schengeni Információs Rendszer működésének bemutatása érdekében szükségesnek tartom azoknak az adatkategóriáknak ismertetését (a Schengeni Végrehajtási Egyezmény alapján), amelyek a nyilvántartásban szerepelhetnek:

95. cikk – olyan személyek, akiknek a letartóztatását kiadatás céljából kérik.

96. cikk – beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldiek.

97. cikk – az eltűnt személyek, vagy az olyan személyek, akiket saját védelmük vagy fenyegető veszély elhárítása érdekében átmenetileg rendőri védelem alá kell helyezni. Ez a rendelkezés különösen a kiskorúakra és azokra a személyekre vonatkozik, akiket az illetékes hatóság határozata alapján - akaratuk ellenére - zárt intézetben kell elhelyezni.

98. cikk – tanúk és azok a személyek, akiket az igazságügyi hatóságok előtti megjelenésre idéztek büntetőeljárás keretében, illetve akiknek büntetőítélet vagy szabadságvesztés-büntetés letöltése céljából megjelenésre felhívó idézést kell kézbesíteni.

99. cikk – a leplezett figyelés vagy célzott ellenőrzés céljából a rendszerbe bevitt személyek, járművek és konténerek.

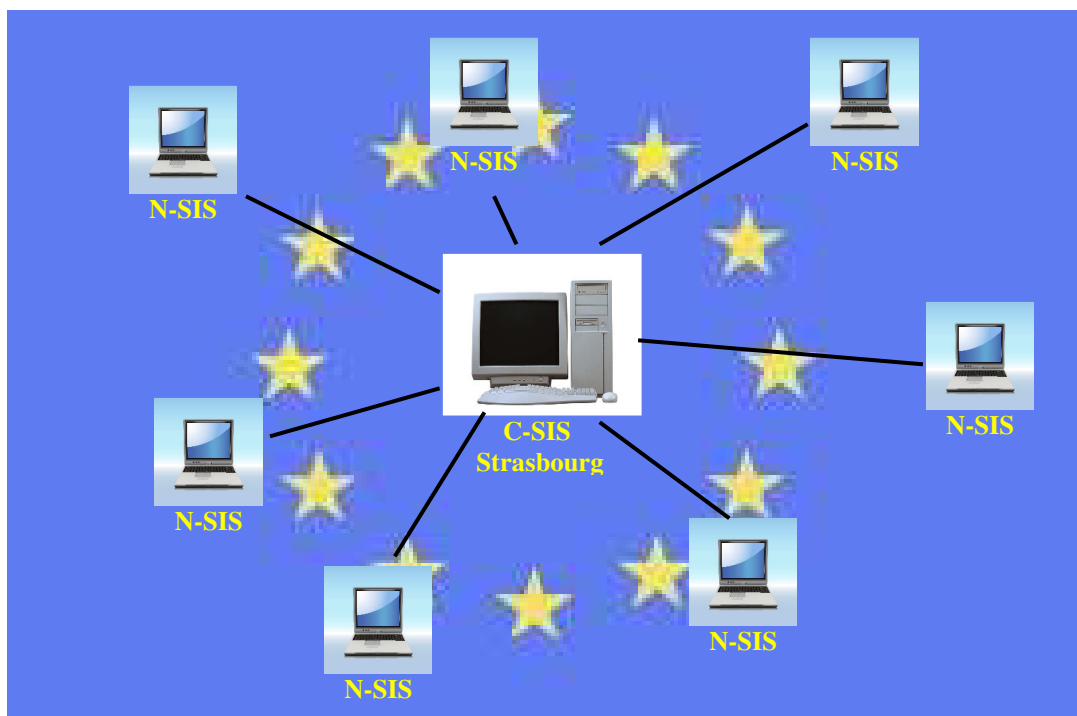
100. cikk – olyan tárgyak, amelyeket lefoglalás vagy büntetőeljárásban bizonyítékként való felhasználás céljából keresnek.

Egyéb információk - különösen az Európa Tanács 1981. január 28-án kelt, az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló egyezmény-

nyének 6. cikkének első mondatában felsorolt adatok¹⁴⁷: „a faji eredetre, a politikai véleményre, a vallásos vagy más meggyőződésre, valamint az egészségre, a szexuális életre vonatkozó személyes adatok” - nem engedélyezettek.

A rendszer technikai felépítése

A Schengeni Információs Rendszer a Strasbourgban üzemelő központi műszaki háttéregységből (C-SIS) és az azzal on-line összeköttetésben lévő minden tagállamnál kialakított és üzemeltetett nemzeti alrendszerből (N-SIS) áll. Az N-SIS-ek nemcsak a saját országok adatait tartalmazzák, hanem az összes tagállam N-SIS adatait is. A központi C-SIS feladata a nemzeti alrendszerek támogatása és azok összeköttetésének, kommunikációjának a biztosítása.¹⁴⁸



4. ábra¹⁴⁹

A tagállamok a nemzeti jogszabályokkal összefüggésben az erre kijelölt hatóságon keresztül (Supplementary Information Request at the National Entry /SIRENE/ „ki-

¹⁴⁷ Az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során, Strasbourgban, 1981. január 28. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1998. évi VI. törvény.

¹⁴⁸ Molnár Ágnes: A Schengeni együttműködés fejlődése Magyarország csatlakozása tükrében című szakdolgozata, Budapesti Gazdasági főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar Budapest 2008.-p.28.

¹⁴⁹ A Schengeni Információs Rendszer sematikus működési vázlata Készítette: Tari Tamás

egészítő információ kérése a nemzeti bevitel szintjén”, SIRENE iroda¹⁵⁰) cserélik ki a figyelmeztető jelzések beviteléhez szükséges információkat.

A SIRENE Iroda hatásköre, feladatai¹⁵¹:

- biztosítja a schengeni tagállamok közötti zavartalan információcserét;
- részt vesz a schengeni együttműködési feladatok kapcsán jelentkező koordinációs, képzési, jogalkotási és képviseleti tevékenységben;
- felel a nemzeti szervezetek (elsősorban a Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, igazságügyi szervek) számára történő kiegészítő információ-szolgáltatásért;
- nemzetközi szerződésből, illetve kötelezettségvállalás alapján együttműködik a külföldi társszervekkel;
- végzi a SIS és a külföldi társirodáktól származó információk nemzeti felhasználásának általános koordinációját;
- megteszi a szükséges intézkedéseket a SIS működtetéséhez kapcsolódóan beérkezett bejelentések és panaszok ügyében;
- intézkedik a kiadatás/átadás céljából történő őrizetbe vételről és az eljárás alá vont személy, bíróság elé állításának megszervezéséről, valamint részt vesz a kiadatás/átadás lebonyolításában;
- a SIRENE Ügyelet 24 órás szolgálat ellátásával biztosítja a folyamatos, közvetlen schengeni tagállami elérhetőséget, a schengeni együttműködés csatornáin keresztül érkező megkeresések előzményezését, munkaidőn kívül a megkeresések megválaszolását, munkaidőben gondoskodik az érintett tárgykörökben szükséges azonnali intézkedések megtételéről.

A SIS-be bevitt adatokhoz való hozzáférés joga és az adatok közvetlen lekérdezésének joga kizárólag azoknak a hatóságoknak van, amelyek az alábbiak végzésére rendelkeznek hatáskörrel:

- a. határellenőrzések;
- b. az országon belül végzett egyéb rendőrségi és vámellenőrzések, valamint ezeknek az ellenőrzéseknek a koordinálása;

¹⁵⁰ Magyarországon az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (NEBEK) szervezetébe tartozó önálló osztály jogállású szervezeti elem.

¹⁵¹ <http://www.police.hu/content/organization?contentid=1996686> 2010. 12. 16-ai letöltés

- c. a beléptetési tilalom alá eső személyek adatainál a vízumkiadások, tartózkodási engedély kiadások.

Kiemelem, hogy a különböző nemzetközi szervezetek közül az adatokhoz saját mandátumán belül és saját költségére jogosult hozzáférni az EUROPOL és EUROJUST. A rendszer adatvédelmi előírásainak megfelelően felhasználók ezeknél a szervezeteknél is csak a feladataik ellátásához szükséges adatokat kérdezhetik le.

Magyarországon a SIS alkalmazásának részleteit, annak technikai feltételeit, jogi hátterét 2007-től jogszabály¹⁵² írja elő/teremti meg, amely meghatározza azoknak a szerveknek a körét, amelyek a SIS-ben, illetve a későbbiekben bemutatott SIS I+-ban kezelt adatokhoz hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek:

- a büntetőügyben eljáró bíróság és ügyészség a figyelmeztető jelzések teljes körét érintően;
- a Rendőrség nyomozó hatósági, közbiztonságvédelmi, körözési, valamint határrendészeti feladatai ellátásához a figyelmeztető jelzések teljes körét érintően;
- a vámhatóság nyomozó hatósági feladatai ellátásához a figyelmeztető jelzések teljes körét érintően;
- az idegenrendészeti hatóság;
- a jármű forgalomba helyezésével kapcsolatos eljárásban a közlekedési igazgatási hatáskörben eljáró szerv, valamint a közúti közlekedési nyilvántartó szerv.

A Schengeni Információs Rendszer kialakításának és folyamatos fenntartásának anyagi vonzatával kapcsolatban hozzáteszem, hogy technikai támogatóegységének C-SIS felállításával és üzemeltetésével kapcsolatos költségeket a tagállamok közösen viselik, a nemzeti egységek és a C-SIS összeköttetését biztosító vezetékrendszer költségei is közösek. Nemzeti egységek felállításának és működtetésének költségeit minden tagállam maga viseli, azonban mint hazánk esetében az Európai Unió támogatja a tagjelölt államokban a SIS rendszer megvalósítását.

¹⁵² A Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény.

Adatvédelem a Schengeni Információs Rendszerben

Az adatok felhasználása célhoz kötött, azaz csak a megállapított célokra használhatják azokat fel. Minden más felhasználás - még a közigazgatási cél esetén is - rendeltetésellenesnek minősül. A közvetlen lekérdezések folyamatos működésének feltételeit biztosítani kell, ennek érdekében lehetőség van az adatok - szigorúan csak technikai célból történő - másolására (amelynek szabályait a Schengen Katalógus határozza meg), indokolt azonban, hogy tagállamonként lehetőség szerint csak egy nemzeti másolat legyen. A figyelmeztető jelzést kiadó tagállam felel az adatok pontosságáért, naprakészségéért, valamint a SIS-be történő adatbevitel jogszerűségéért. Az adatok módosításához, azok kiegészítéséhez, javításához vagy törléséhez csak a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam jogosult. Az adatok továbbítását minden esetben rögzítik a lekérdezések jogosultságának utólagos ellenőrzése céljából. A rögzítések csak erre a célra használhatóak fel és azokat legkorábban egy év, legkésőbb három év elteltével törölni kell. Az adatok N-SIS-ben történő feldolgozására (és a nemzeti másolattal kapcsolatos feladatok végrehajtására, mivel ezek is ugyanazzal az adatállománnyal rendelkeznek) csak olyan személyeket jelölhetnek ki, akik megfelelnek az előírt szintű biztonsági ellenőrzésnek¹⁵³.

A bevitt adatokat a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamnak a bevitelt követő három év elteltével felül kell vizsgálnia az adatok további tárolásának szükségességét. Leporzott figyelés vagy célzott ellenőrzés céljából felvitt figyelmeztető jelzések esetében ez az időtartam egy év. A személyek felkutatása céljából bevitt személyes adatokat csak azoknak a céloknak az eléréséhez szükséges ideig lehet tárolni, amelyekre tekintettel rendelkezésre bocsátották őket. A többi adatot legfeljebb 10 évig, a kiállított személyazonosító iratokkal és feljegyzett sorszámú bankjegyekkel kapcsolatos adatokat legfeljebb öt évig, a gépjárművekkkel, utánfutókkal és lakókocsikkal kapcsolatos adatokat legfeljebb három évig lehet tárolni. Az adatok a rendszerből történő programozott törléséről a C-SIS egy hónappal korábban automatikusan tájékoztatja a figyelmeztető jelzést kiadó tagállamot. A figyelmeztető jelzést kiadó a felülvizsgálati időtartamon belül a figyelmeztető jelzés fenntartása mellett dönthet, a meghosszabbításról értesíteni kell a C-SIS-t. A törölt adatokat egy évig még tárolják, ezt követően az adatokat megsemmisítik.

¹⁵³ Schengeni Végrehajtási Egyezmény 3. fejezet 118. cikk Forrás:
http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/4.pdf 2010. 12. 16-ai letöltés

A C-SIS ellenőrzésére létrehozta egy közös ellenőrző hatóságot, amely a nemzeti ellenőrzős hatóságok két-két képviselőjéből áll. Ennek fő feladata a SVE rendelkezései szabályszerű végrehajtásának ellenőrzése.

Fontosnak tartom kiemelni azt a lehetőséget, hogy a rendszerrel kapcsolatban mindenkinek jogában áll a személyére vonatkozó téves ténybeli adatokat kijavíttatni, illetve a személyére vonatkozó, jogszerűtlenül tárolt adatokat töröltetni. Azonban a SIS-be bevitt rájuk vonatkozó adatokat csak akkor ismerhetik meg, ha ezt kéri, és ezt a jogukat csak annak az országnak a jogszabályaival összhangban gyakorolhatják, ahol erre a jogra hivatkoznak. Ha a nemzeti jogszabályok úgy rendelkeznek a SIRENE hatóságok határoznak arról, hogy kell-e az információt közölni, ha azonban a figyelmeztető jelzést kiadó nem azonos velük, akkor csak abban az esetben közölhetnek információt, ha a figyelmeztető jelzést kiadó ismertette álláspontját. Megtagadják az információk közlését, ha ez figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos jogszerű feladatok végrehajtása vagy harmadik személyek jogainak védelme érdekében szükséges. Minden esetben meg kell tagadni a leplezett figyelés céljából történő figyelmeztető jelzéssel kapcsolatos információadást.

A tagországok felelnek a SIS nemzeti adatállománya használatának révén valamely személynek okozott kárért, ha az a tagállam, aki ellen az eljárást indították, nem azonos a figyelmeztető jelzést kiadóval, akkor ez utóbbi felszólításra köteles a kártérítésként kifizetett összeget megtéríteni.

A tagállamok kötelezettséget vállalnak a nemzeti N-SIS tekintetében az adatvédelem érdekében, hogy a berendezésekhez való hozzáférés folyamatos ellenőrzésével megakadályozzák, hogy jogosulatlan személyek hozzáférhessenek a személyes adatok feldolgozására használt adatfeldolgozó berendezésekhez. Továbbá az adathordozók ellenőrzésével megakadályozzák az adathordozók jogosulatlan leolvasását, másolását, módosítását vagy eltávolítását, a tárolás ellenőrzésével megakadályozzák az adatok jogosulatlan bevitelét, valamint a tárolt személyes adatokba való jogosulatlan betekintést és az adatok jogosulatlan módosítását vagy törlését.

Az adatvédelem tekintetében véleményem szerint a tagállamok legfontosabb feladata az, hogy a felhasználók folyamatos ellenőrzésével megakadályozzák, hogy a gépi

adatfeldolgozási rendszereket adatátviteli berendezés segítségével jogosulatlan személyek használják. Ennek érdekében biztosítani szükséges, hogy a rendszer használatára jogosult személy csak azokhoz az adatokhoz férjen hozzá, amelyekhez rendelkezik hozzáférési jogosultsággal. Az átvitel ellenőrzésével meg kell állapítani, hogy az adatátviteli berendezés alkalmazásával mely szervekhez lehet személyes adatokat továbbítani. Utólag is ellenőrizhetőnek és megállapíthatónak kell lennie, hogy milyen személyes adatokat vittek be a gépi adatfeldolgozó rendszerekbe, hogy ki és mikor végezte az adatok bevitelét. Az adatok továbbítása vagy az adathordozó szállítása során meg kell akadályozni a személyes adatok jogosulatlan leolvasását, másolását, módosítását vagy törlését.

A Schengeni Információs Rendszer második generációja (SIS II)

A kialakítása óta ugyan folyamatosan fejlesztették és többször módosították a SIS-t, azonban az üzemeltetés során felmerülő problémák (pl. hasonló nevű személyeknél az ártatlan utazótól tagadták meg a beléptetést stb.), a rendszer túlterheltsége, az informatikai fejlődés valamint a csatlakozni kívánó államok száma megkívánja egy újabb, nagyobb kapacitású, modernebb rendszer létrehozását a SIS II.-t. A második generációs rendszer kialakítását, mint stratégiai célt a Végrehajtó Bizottság SCH/Com-ex (97) 24) számú határozatában már megjelölte.

A SIS II. rendszerrel szemben elvárt követelmények¹⁵⁴:

- nagyobb teljesítőképesség a több tagország kiszolgálására;
- a rendszernek rugalmasnak, egységesnek, megbízhatónak, biztonságosnak kell lennie;
- naprakészség, a megnövekedett adatbázis lehetőségeinek hasznosítása;
- költséghatékonyság, gazdaságosság;
- a közösségi és a nemzeti erőforrások megosztása;
- a biometrikus adatok és más új információs adatok kezelésének képessége;
- új EU-s igazságügyi eljárások támogatása (pl. EAW, European Arrest Warrant európai elfogató parancs, kiadatási egyezmény).

Mivel a Schengeni Végrehajtási Egyezményt és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó joganyagot az Amszterdami Szerződés¹⁵⁵ a közösségi jog részévé (I. illetve a III.

¹⁵⁴ Papp Csaba – Solymosi Krisztina – Horváth László – Hullám István: A biztonság fokozása a Magyar Köztársaság schengeni külső határszakaszán Hadmérnök V. évfolyam 2. szám 2010.-p. 398.

pillérbe beépítette) tette ezért a Schengeni Információs Rendszer második generációjának kifejlesztéséről már közösségi szinten kellett dönteni. Ennek megfelelően kiadásra került két jogszabály a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről szóló 2001/886/IB számú tanácsi határozat¹⁵⁶, illetve ugyanerre a tárgyra vonatkozó 2424/2001/EK rendelet¹⁵⁷. A jogszabályok 2006. december 31-ig voltak hatályosak és a tervek szerint a csatlakozó országok már a SIS II rendszerhez csatlakoztak volna.

A kialakításhoz vezető út következő lépcsőfokát jelentette a 2005-ben benyújtott 3 bizottsági tervezet:

- a Tanács határozata (COM (2005) 230 végleges) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról¹⁵⁸;
- az Európai Parlament és a Tanács rendelete (COM (2005) 236 végleges) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról¹⁵⁹;
- az Európai Parlament és a Tanács rendelete (COM (2005) 237 végleges) a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről¹⁶⁰.

A tervezeteket az Európai Parlament 2006. október 25-én fogadta el, azonban az Európai Bizottság 2006 szeptemberében jelezte, hogy a SIS II működésének kezdete nem az eredeti határidőben (2007 októbere) kezdődik meg, hanem egy évvel később 2008 őszén. A késés okaként szerepelt az, hogy egy tenderen vesztes cég megtámadta a központi pályázat eredményét, a központi helyszín (Strasbourg) előzetes munká-

¹⁵⁵ Lásd: 1.5. alfejezet

¹⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001D0886:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001R2424:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁵⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0230:FIN:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0236:FIN:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0237:FIN:HU:PDF> 2010. 12. 16-ai letöltés

latai késnek¹⁶¹. Ez azt jelentette, hogy az Európai Unióba 2004-ben csatlakozott tagállamok teljes jogú schengeni tagsága is késni fog. Erre megoldást kellett találni.

SISone4all (SIS I+)

A 2007. évi őszi csatlakozás érdekében Portugália a Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. szeptember 21-22-ei ülésén ismertette, hogy olyan technikai megoldást dolgoztak ki, amely átmenetileg megoldásként lehetővé teszi az új tagállamok csatlakozását a SIS I rendszerhez. A SISone4all (SIS I+) rendszer lényegében a Portugál N.SIS másolata, amelyet felajánlottak az új tagállamoknak. Így a 9 csatlakozó államnak nem kellett saját nemzeti alrendszert kifejleszteniük, hanem a Portugál N.SIS alkalmazás felhasználásával - azt a nemzeti lekérdező és körözési rendszerekkel kiegészítve - tudtak a C.SIS központjához csatlakozni¹⁶².

A Bel- és Igazságügyi Tanács 2006. december 5-én elfogadta a SIS II-ről, a SIS I+-ról és a schengeni térség bővítéséről szóló következtetéseket¹⁶³. Mivel így részt tudtak venni a Schengeni Információs Rendszerben ezzel elhárult az akadály a 2004-ben csatlakozott államok (Ciprus kivételével) schengeni térséghez történő csatlakozása elől.

Fontos kiemelni, hogy a Tanács újból megerősítette, hogy a SIS II fejlesztése kiemelt prioritás. Ennek megfelelően a SIS II projektje tovább halad, fontos a 2008. év amikor a Tanács rendeletet (1104/2008/EK) és határozatot (2008/839/IB) hozott a Schengeni Információs Rendszerről (SIS I+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról amelyben részletesen meghatározásra kerültek a SIS II fejlesztésével kapcsolatos alapelvek és fő feladatok.

A SIS II üzembe helyezése folyamatos csúszásban van, az eredeti időpont 2007 volt, amelyet később 2009 szeptemberére, majd 2011 szeptemberére módosították¹⁶⁴. Felmerült a tagállamokban az, hogy amennyiben a SIS II fejlesztése nem az elvártaknak megfelelően alakul, akkor a fejlesztéssel párhuzamosan egy alternatív megoldást kell

¹⁶¹ Tamás Csaba Gergely SIS one4all. Mindenkinék? Áthidaló megoldás a schengeni térség bővítéséről Európai Tükör XII. évfolyam 1. szám Budapest 2007.-p.108.

¹⁶² Forrás: ORFK SIRENE iroda

¹⁶³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/06/st16/st16391-re01.hu06.pdf> 2010. 12. 16-ai letöltés

¹⁶⁴ A dolgozat összeállításakor a „remélt” időpont 2013 <http://hirek.prim.hu/cikk/2011/02/10/eulnokseg-felkai-2013-ra-mukodokepes-sis-ii-rendszert-remel> 2010. 12. 16-ai letöltés

találniuk. Felmerült a jelenlegi SIS I+ rendszer továbbfejlesztése SIS 1+RE néven, amely már tartalmazna biometrikus adatokat.¹⁶⁵

2.7 ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A schengeni rendszert elsősorban a biztonsági igények kielégítése céljából hozták létre, ebből következően mivel funkcionális meghatározottsága a biztonságra épül, így a rendszer ismérvek alapján biztonsági rendszerként való értelmezése megalapozott. Továbbá egyértelműen bizonyítható, hogy a schengeni biztonsági rendszer, amelynek fő funkciója az illegális migráció és a külső határokhoz kapcsolódó veszélyek kezelése az Európai Unió biztonsági rendszer egyik alrendszerének tekinthető.

A komplex biztonság elérésének egyik fontos eleme az integrált határbiztonsági modell. Magyarországon az IBM működik, a jogszabályi háttére kialakult, a működtető szervek együttműködése megvalósult. A Rendőrség aktívan részt vesz a modell elemeinek gyakorlati végrehajtásában pl. összekötő hivatalnokok, kihelyezett okmányszakértők alkalmazása, külső határok ellenőrzése, mélységi ellenőrzések végrehajtása. A magyar szakemberek - tapasztalataik és tudásuk megosztásával - szerepet vállalnak továbbá az integrált határbiztonsági modell kiépítésében az ún. harmadik országokban pl. Törökország, Ukrajna, Moldávia. Véleményem szerint az európai integráció fejlődésével párhuzamosan meg kell történnie az integrált határbiztonsági modell előrelépésének is. Ennek érdekében szükségesnek tartom nemzetközi szinten túllépni azon a(z) - helytelen - értelmezésen és gyakorlaton, miszerint az IBM csak a schengeni külső határok vonalában értelmezendő. Az integrált határellenőrzési modellt egységes egészként kell kezelni, amelynek koordinálásában remélhetőleg a FRONTEX egyre nagyobb szerephez fog jutni.

A mélységi ellenőrzések rendszere a - schengeni belső határokon megszüntetett ellenőrzések miatt kialakult biztonsági deficit csökkentése érdekében létrehozott - ki-egyenlítő intézkedések egyik fontos eleme lehet. Magyarországon a rendszer kialakításra került és a végrehajtásban részt vevő szervek folyamatosan, egymással együttműködve végzik feladataikat. Azonban a mélységi ellenőrzések hatékonyságát növelni szükséges, ezért a különböző rendőri szervek és az együttműködő szervek kö-

¹⁶⁵ <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20090608-meg-egy-eselyt-kapott-a-sis-ii.html> 2010. 12. 16-ai letöltés

zötti együttműködést még összehangoltabbá kell tenni, valamint a Rendőrségnél - az illegális migrációval kapcsolatban - a jelenleginél hatékonyabb kockázatelemző és bűnügyi információszerző tevékenységre van szükség.

Magyarország teljes jogú schengeni tagságra történő felkészülése során a Schengeni Információs Rendszer hazai alkalmazásának feltételeit kialakította (a szükséges jogszabályi háttérrel megteremtette, létrehozta a nemzeti alrendszert), a csatlakozást követően az arra jogosult hatóságok kötelező jelleggel és folyamatosan használják a rendszert. A Rendőrség szervezetében kialakított magyar SIRENE Iroda feladatait magas színvonalon látja el. A Schengeni Információs Rendszer megismerése alapján negatív következtetésként megállapítható, hogy bár a tagállamok tudatában vannak annak, hogy a jelenlegi rendszer már nem képes az megváltozott követelményeknek való teljes megfelelésre, ennek ellenére az új rendszer kialakítására - bár prioritását folyamatosan hangoztatják¹⁶⁶ - még mindig nem került sor.

¹⁶⁶ A Végrehajtó Bizottság már 1997-ben stratégiai célként fogalmazta meg.

3. A SCHENGENI ELLENŐRZÉS

Magyarország 2007. december 21-i hatállyal (a nemzetközi repülőtereink vonatkozásában 2008. március 30-án) a teljes jogú schengeni tagállamok közé tartozik. A hazánk és az egész Európai Unió számára is sikertörténetnek elkönnyvelt lépést megelőző eredményes felkészülést a csatlakozást követően sokan természetesnek veszik, azonban ez hatalmas munkaigényű és szerteágazó feladatok végrehajtását követelte Magyarországtól (a felkészülésben résztvevő szervektől pl. Határőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Vám- és Pénzügyőrség stb.) és közvetlenül a magyar Rendőrségtől is¹⁶⁷.

Korábban az Európai Unió tagállamai dönthettek arról, hogy tagjai kívánják-e lenni a Schengeni Egyezménynek vagy sem. Azonban az 1999-ben hatályba lépő Amszterdami Szerződés az Európai Unió jogi és intézményi keretei közé emelte a schengeni együttműködést, és ezzel az Unióhoz csatlakozó államoknak kötelező átvenni a schengeni aquis-t. Ezt Magyarország is vállalta a csatlakozási tárgyalások során.

Magyarország és a vele együtt 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok tekintetében a Csatlakozási Okmányok kétlépcsős hatályba lépési mechanizmust írtak elő. Az I. kategóriás schengeni aquis-t már az Európai Unió csatlakozás dátumától alkalmazni kell. Ilyenek például a külső határokra vonatkozó előírások, bizonyos vízumrendészeti szabályok. A II. kategóriás schengeni normák csak a teljes jogú taggá válás időpontjától alkalmazhatóak, amelyek feltételezik a belső határokon az ellenőrzések megszűnését.

A tagság eléréséhez az új Európai Unió tagállamnak kérnie kell a Tanácstól a helyszíni schengeni értékelés lefolytatását. Az ellenőrzések átfogják a határellenőrzés, az adatvédelem, a vízumkiadás, a rendőri együttműködés és a SIS területeit, felméri,

¹⁶⁷ A fejezet rendőrségre vonatkozó információinak és adatainak forrása: Horváth Géza r. alezredes úrral, az ORFK schengeni felkészülési koordinátorával 2008. első negyedévében megvalósult interjúk, illetve az általa a 26-70/12/2007. ált gyűjtőszám alszámaihoz készített tájékoztatók, gyorsjelentések.

hogy megfelelő-e a jogi környezet, a végrehajtók ismerik-e a schengeni előírásokat, képesek-e azokat alkalmazni, rendelkezésre áll-e a szükséges intézményi háttér és eszközpark.

A schengeni joganyagot értékelő és megvalósítását felügyelő Állandó Bizottság felállításáról a Végrehajtó Bizottság 1998-ban határozattal döntött¹⁶⁸, a jövőre tekintve ez adott megbízást a különböző, a Tanács által elfogadott értékelő programok alapján - szakértői csoportok által - megvalósuló ellenőrzéseknek¹⁶⁹. A Tanács a helyszíni ellenőrzést végző Schengeni Értékelő Bizottság jelentései alapján egyhangú határozattal dönt az érintett állam schengeni tagságáról. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy az ellenőrzések nem csak a tagjelölt országokat érintik, hanem a már tagok vonatkozásában is rendszeresen (ötévente, Magyarország vonatkozásában tervezetten 2012-ben) értékelésre kerül az adott tagország schengeni vívmányoknak való megfelelése. A csatlakozni kívánó országoknál a „megvalósítást” ellenőrzik, azaz, hogy teljesítették-e a schengeni vívmányok alkalmazásának összes feltételét, a már tagországoknál pedig azt, hogy a schengeni vívmányokat helyesen alkalmazzák-e. Az értékelések kérdőívekre adott válaszokon, helyszíni ellenőrzéseken és ezek kombinációján alapulhatnak.

Az értékelő bizottság a tagállamok (tagjelölt államok) szakembereiből áll, akik hazájukban is az adott területen látják el feladataikat és így rendelkeznek a megfelelő szakértelemmel és rutinnal. Magyarország felkészülésében is segítséget jelentett a korábban értékelő bizottsági feladatot ellátó magyar szakemberek tapasztalata.

Az új tagállamoknak a schengeni tagságra való felkészülését segítő, az Európai Unió a Csatlakozási Okmányban létre hozta a Schengen Alapot, amelynek célja a felkészülés utolsó szakaszának pénzügyi támogatása.

Az értékelésre vonatkozó kérdőív 2005. évben történő megválaszolásával kezdődött az ellenőrzési folyamat, majd 2006. év folyamán zajlottak az ún. helyszíni ellenőrzések, míg a SIS alkalmazására való felkészültség ellenőrzésére 2007-ben került sor.

¹⁶⁸ SCH/Com-ex (98) 26 def

¹⁶⁹ Például hazánkat érintően: 15275/04 SCH-EVAL 70 COMIX 718 és 7638/2/05 SCH-EVAL 20 COMIX 200

3.1 SCHENGENI KÉRDŐÍV

A kérdőíveket a Tanács hagyta jóvá és küldte meg a csatlakozni kívánó országok számára. A kérdőív az új tagállamokhoz a schengeni acquis alkalmazására történő felkészülésük értékelésére vonatkozóan intézett kérdéseket tartalmazta. Külön-külön kérdéscsoportok voltak megfogalmazva a külső határok ellenőrzésével (szétválasztva a repülőtereket, a szárazföldi illetve vízi határokat), a beutazással, a visszafogadással, a Schengeni Információs Rendszerrel, a vízumkiadással (konzuli együttműködéssel), az igazságügyi együttműködéssel, a lőfegyverek jogi szabályozásával, a rendőri együttműködéssel, a kábítószerrel és az adatvédelemmel kapcsolatban.

A kérdőív kérdései az ellenőrzési témákhoz kapcsolódóan az adott állam érintett hatóságainak felsorolására, szervezeti felépítésére vonatkoztak, továbbá az érintett hatóságok közötti együttműködésére, a szervek belső szabályozóira, a jogszabályok harmonizációjára, a területek jogi szabályozására, statisztikai adatokra, humán és tárgyi erőforrások meglétére, minőségére, infrastruktúra kiépítettségére, a Schengen acquisban előírtak tényleges lebonyolításának mikéntjére, valamint a képzések megvalósulására.

A kérdőív részletességét és szinte mindenre kiterjedő alaposságát jellemzi, hogy a fenti témakörökkel kapcsolatban összesen 144 kérdést fogalmaztak meg.

A rendőri együttműködés, a szárazföldi és légi határok, az adatvédelem, a vízumkiadás és a SIS területeire vonatkozóan az értékelő bizottság nem önmagában a kérdőívekre adott válaszok alapján hozza meg döntését, hanem az ellenőrzést komplex módon, helyszíni ellenőrzések végrehajtásával kombinálta.

3.2 HELYSZÍNI ELLENŐRZÉSEK¹⁷⁰

Rendőri együttműködés ellenőrzése

2006. február 15-18-a között került végrehajtásra Magyarország (és párhuzamosan az ún. Visegrádi Együttműködés további három államának) schengeni rendőrségi

¹⁷⁰ A helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos megállapítások és következtetések forrása a Schengeni Értékelő Bizottságnak az adott ellenőrzési területről készített jelentése a Schengeni Értékelő Munkacsoport számára. A dokumentumok minősítésére - illetve a terjedelmi korlátokra - tekintettel az abban foglaltak részletes ismertetésére nem kerül sor.

együttműködésének értékelése. Az értékelés a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 39. (rendőri együttműködés és információcsere), 40. (határon átnyúló figyelés), 41. határon átnyúló üldözés), 44. (határmenti együttműködés), 45. (külföldieknek szállást nyújtó létesítmények), 46. (információcsere), 47. (összekötő tisztviselők) cikkei tekintetében vizsgálta a felkészülést.

Az értékelő bizottság az alábbi helyszíneket/szerveket látogatta meg:

- Budapest, ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, Nemzeti Nyomozó Iroda, BM Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat;
- Győr, Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság;
- Hegyeshalom-Nickelsdorf Közös Kapcsolattartási Szolgálati hely;
- Salgótarján, Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság.

Az ellenőrzések helyszínein, az adott szerv vezetője prezentációt tartott a szervezetének schengeni felkészültségével kapcsolatban, ezt követően az ellenőrző bizottság tagjai a végrehajtó állomány felkészültségét ellenőrizték.

A szervek állományának felkészültségét, megfelelő szintű felkészítését ellenőrizték a következő témakörökben:

- bűnüldözés és a rendőrség szervezete;
- országos hatáskörű bűnüldözési struktúrák;
- a nemzetközi együttműködés struktúrái;
- képzés és fejlesztés;
- operatív együttműködés;
- kölcsönös segítségnyújtás;
- információcsere;
- határon átnyúló akciók;
- a határon átnyúló akciók további előírásai;
- összekötő tisztviselők;
- statisztikák (az Egyezmény 39., 40., 41. és 46. cikkeivel kapcsolatos adat-szolgáltatások).

Az ellenőrzés kiemelten foglalkozott a schengeni együttműködésben kiemelt szerepet játszó és a SIS rendszer nemzeti központjához tartozó rendőrségi szervekkel, így a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központtal (egységes nemzeti kapcsolattar-

tási szolgálati hely, Interpol, Europol, SIRENE nemzeti irodák), Bűnügyi Ellátó Igazgatósággal (határon átnyúló operatív és fedett tevékenység végrehajtása), Rendészeti Biztonság Szolgálat (Repülőtéri Biztonsági Szolgálat, Autópálya-rendőrség).

A bizottság tagjai az ellenőrzések során kifejezték megalégedettségüket Magyarországot érintett szervei rendőri együttműködés témájában tapasztalt felkészülésével, és az értékelésről szóló jelentésükben sem fogalmaztak meg olyan kommentárt, amely alapján az ellenőrzést meg kellett volna ismételni. Példaértékűnek értékelték az ORFK NEBEK létrehozását és működtetését, valamint azt, hogy ott mindhárom bűnüldöző szerv (Rendőrség, Határőrség, Vám- és pénzügyőrség) képviselve volt, illetve ott működik az Europol összekötő hivatala is.

Felhívták a figyelmet azonban a schengeni képzések folyamatos folytatásának szükségességére mind a végrehajtói, mind a parancsnoki állomány vonatkozásában, illetve a nyelvi hiányosságokra (a szomszédos országok nyelveinek prioritásával). A bűnüldöző szervek határon átnyúló együttműködése érdekében szorgalmazták az ide kapcsolódó szabályokra vonatkozó újabb bilaterális megállapodások megkötését, illetve pontosítását, valamint további Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek létrehozását.

Az adatvédelem ellenőrzése

Az adatvédelem schengeni értékelése 2006. március 5-től 7-ig zajlott le Magyarországon, ezen belül a helyszíni ellenőrzés lefolytatására 2006. március 6-án került sor az alábbi helyszíneken:

- Budapest, az adatvédelmi biztos¹⁷¹ irodájában;
- Budapest, Rendőrségi Igazgatási Központ épületében.

A rendőri együttműködés ellenőrzéséhez hasonlóan mindkét helyszínen prezentációk megtartásával került sor az adott szerv tájékoztatójára, majd ezt követően az értékelő bizottság tagjai részéről felmerülő kérdések megvitatására került sor.

¹⁷¹ A Magyar Országgyűlés Adatvédelmi Biztosa.

Az ellenőrzés által érintett területek:

- az adatvédelem jogi alapja és szervezeti környezete;
- adatalanyok és panaszkezelés;
- felügyeleti szerep (ellenőrzés);
- technikai biztonsági követelmények;
- az adatvédelem és vízumkiadás összefüggései;
- nemzetközi együttműködés (más adatvédelmi szervezetekkel való együttműködés);
- társadalmi tudatosítás (információs politika).

Az adatvédelmi biztosnál az ellenőrök részletes tájékoztatást kaptak az adatvédelmi biztos intézmény létrehozásáról, hivatalának függetlenségéről. Ismertették számukra a magyarországi adatvédelemre vonatkozó jogi szabályozás rendszerét, az adatvédelmi biztos ellenőrzési hatáskörét, az adatvédelmi ellenőrzésekre vonatkozó kezdeményezési és végrehajtási szabályozást.

A Rendőrségi Igazgatási Központban tett látogatás során az ORFK Jogi Főosztály és az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ SIRENE Iroda képviselői tartottak előadást a magyar bűnüldöző szervek adatvédelemmel összefüggő tevékenységéről, az adatvédelem elveinek megvalósulásáról a rendőri munka során. Bemutatták az értékelő bizottság tagjai számára a SIRENE Irodát, annak ügyviteli rendszerét és az ORFK NEBEK, illetve SIRENE Iroda elhelyezési körletét, amelyek az előírásoknak megfelelő magas szintű (fizikai) biztonsági követelmények alapján lettek kialakítva és felszerelve. Tájékoztatást adtak számukra az ott feladatot ellátó személyi állományra vonatkozó biztonsági követelményekről.

Az ellenőrzés alá vont szervezeteknek sikerült megfelelően bemutatniuk Magyarországnak a teljes jogú schengeni tagságához szükséges adatvédelmi felkészültségét. Az értékelő bizottság tagjai által megfogalmazottak szerint a magyar adatvédelmi rendelkezések megfelelnek a schengeni jogyagnak. A rendőri együttműködés ellenőrzéséhez hasonlóan itt sem tartották szükségesnek kiegészítő látogatás végrehajtását. Az általuk megfogalmazott ajánlások elsősorban nem a Rendőrségre, hanem az adatvédelmi biztosra vonatkoztak (SIS-hez kapcsolódó adatbiztonsági felkészülés

figyelemmel kísérése, külképviseletek vízumkiadással kapcsolatos adatvédelmi ellenőrzése).

Szárazföldi határok ellenőrzése

A szárazföldi határokat értékelő bizottság 2006. május 19. és 27. között az alábbi helyszíneken hajtotta végre ellenőrzését (Schengen külső határos igazgatóságok):

- Nagykanizsai Határőr Igazgatóság, Letenye Határrendészeti Kirendeltség - 2006. május 19. és 20.
- Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság, Kelebiai és Szegedi Határrendészeti Kirendeltség - 2006. május 22. és 23.
- Orosházi Határőr Igazgatóság, Nagylaki és Biharkeresztesi Határrendészeti Kirendeltség - 2006. május 23. és 24.
- Nyírbátori Határőr Igazgatóság, Csengeri, Beregsurányi és Záhonyi Határrendészeti Kirendeltség - 2006. május 25. és 26.

A bizottság a kérdőívre adott válaszokból, illetve a helyszíni vezetői prezentációkból tájékoztatást kapott Magyarország határbiztonságával kapcsolatos általános információkról. Így megismerhették az ahhoz kapcsolódó stratégiát (jogszabályok, általános stratégia, integrált határigazgatás megvalósulása, illegális migráció elleni szűrőrendszer, kockázatelemzés, nemzetközi együttműködés), szervezeti (funkcionális) szerkezetet (szervezeti felépítés, országos, regionális és helyi szervek, nemzeti együttműködések, különleges szolgálatok), működési hatékonyságot (humán-, technikai-, műszaki feltételek). Továbbá bemutatták számukra a hazai kockázatelemzés, hírszerzés és információcsere rendszerét (kockázatelemző szervek a különböző szinteken), nyomozást és idegenrendészetet (jogi háttér, szervezet), az állománnyal és az oktatással kapcsolatos adatokat (kiválasztás, különböző képzési szintek, speciális képzések), illetve a beutazással, a kiutasítással, az illegális bevándorlással, a fuvarozók felelősségével kapcsolatos szabályozást.

Ezt követően megvizsgálták az adott helyszínre vonatkozó specialitásokat (infrastruktúra, felszereltség, ellenőrzések, eljárások, állomány, képzés, visszautasítások, menekült kérelmek feldolgozása, vízumok kiadása stb.). A korábban ismertetett ellenőrzésekhez hasonlóan az értékelés a vezetői bemutatókat követően a végrehajtói

állomány személyes ellenőrzésével (konkrét kérdések a schengeni vívmány ismeretével kapcsolatosan) folytatódott. A szárazföldi határok értékelésének kiemelt szerepét mutatja, hogy a korábban bemutatott ellenőrzésekhez képest nagyságrendekkel hosszabb ideig tartott.

Az értékelő bizottság megállapításai alapján a magyar Határőrség hatékonyan hajtotta végre a határellenőrzéssel kapcsolatos feladatait, jól ismerik a kockázatokat, veszélyeket. A váratlan helyzetekre erőteljesen, gyorsan és hatékonyan reagáltak¹⁷². A technikai eszközök (öreg gépjárművek magas üzemanyagigénye, stabil hőkamerák működésének problémái) állapotát kevésbé kielégítőnek értékelték. A határellenőrzési feladatokkal kapcsolatos jogi szabályozást jónak, a határbiztonságra vonatkozó országos stratégiát átfogónak értékelték, elismerően nyilatkoztak mélységi migrációs szűrő-ellenőrző rendszerről. A személyes interjúkra hivatkozva a Határőrség állományát jól képzettnek és oktatottnak értékelték, akik ismerik feladataikat és tudatában vannak feladataik jelentőségével. A negatív megállapításaik (pl. nincs kielégítő gyakorlati együttműködés a szomszéd államok hatóságaival, a határellenőrzéseket nem végzik teljes mértéken a schengeni követelményeknek megfelelően pl. horvát állampolgárok beléptetésekor minimum ellenőrzési eljárás keretében az ellenőrzést csak egy fő hajtotta végre) kiküszöbölésére elégnak tartották az ajánlásaik betartását, itt sem tartották szükségesnek az értékelő eljárás megismétlését.

Légi határok ellenőrzése

A szakértői munkacsoportok által a légi határok ellenőrzésére 2006. június 22. és 24. között került sor, az értékelő bizottság két helyszínre látogatott el: Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér és Debreceni Nemzetközi Repülőtér.

A Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér az ellenőrzést megelőző években célirányosan folytatta a felkészülését az értékelésre. A repülőtér fejlesztési tervei, prognózisai alapján felmérték a működési feltételeket, modellezték a schengeni csatlakozást követő földi kiszolgálási és utas-kezelési folyamatokat, kidolgozták a célszerű eljárás-

¹⁷² A bizottság által szimulált szituációkra kellett az állománynak tevékenykednie.

si rendet. Az 1-es terminál 2005-ös felújításakor a Budapest Airport figyelembe vette a közlegő teljes jogú schengeni csatlakozást¹⁷³.

Az értékelő bizottság megtekintette a repülőtéren a schengeni és nem-schengeni járatok fizikai elkülönítésére irányuló projekteket, elfogadta és jónak ítélte meg a repülőtéren bevezetésre kerülő schengeni követelményeknek megfelelő határellenőrzési technológiát.

A Debreceni Nemzetközi Repülőtéren 2004-ben létesült légi átkelőhely, ahol a határellenőrzési feladatokat a Nyírábrányi Határrendészeti Kirendeltség állománya látta el. A folyamatosan növekvő járatforgalom miatt, az értékelés időszakában is folyt a repülőtér átépítése és bővítése, a készülő új terminált az értékelő csoport megtekintette és azt a véleményt fogalmazta meg, hogy az meg fog felelni a Schengeni Határellenőrzési Kódexben megfogalmazott legjobb gyakorlatoknak és ajánlásoknak.

A bizottság összefoglaló véleménye szerint Magyarország határellenőrzési stratégiája teljes mértékben eleget tesz az integrált határellenőrzés schengeni alapelveinek. A határőrizeti munka megfelelő szintű ellátásához szükséges erőforrások rendelkezésre álltak. A határellenőrzési feladatok során használt épületek és infrastruktúra nagyjából kielégítő volt. Megállapításuk szerint a határrendészeti állomány szakmai színvonala és feladataihoz való hozzáállása kiváló, azonban felhívták a figyelmet az állomány nyelvi képzésének hiányosságaira, valamint az okmányszakértők rendszeres szakmai továbbképzésének szükségességére.

A bizottság által megfogalmazott ajánlások, pl. a kockázatelemzés eredményeit tartalmazó heti és havi jelentéseket, valamint az esettanulmányokat következetesen el kell juttatni a helyi szinteken dolgozó határőrökhöz. Ennél az értékelésnél sem voltak olyan súlyú problémák, hogy az értékelést meg kelljen ismételni.

A vízumkiadás értékelésével kapcsolatban - mivel az dolgozat témáját nem érinti - csak annyit kívánok ismertetni, hogy a vízumkiadás helyszíni értékelése Magyarország két külképviseletén, Kijevben 2006. június 2-án és Belgrádban 2006. szeptem-

¹⁷³ Budapest Airport Zrt. honlapja http://www.bud.hu/budapest_airport/media/hirek/2005/szeptember-1-jen-nyit-ferihegy-1-438.html 2009.01.28-ai letöltés

ber 18-án zajlott le, és az értékelő bizottság megállapításai alapján ezen a területen sem kellett újabb értékelést tartani.

Magyarország tekintetében nem volt szükség újabb látogatásra¹⁷⁴ az IB-Tanács 2006. december 4–5-én elfogadott következtetései alapján, valamint Magyarország által a schengeni értékelő munkacsoportnak nyújtott beszámolót megfelelőnek minősítették.¹⁷⁵

A SIS/SIRENE ellenőrzés és a Rendőrség arra való felkészülése

A 2007. év a csatlakozás előtti a SIS/SIRENE értékelésre és a SISone4all rendszer alkalmazásának ellenőrzésére való felkészülés jegyében telt. Az érintett minisztériumok felkészülése a teljes jogú schengeni tagságig hátralévő feladatokról szóló 2019/2007. (II.6.) Kormány határozat alapján folyt.

A Schengeni értékelésekre való felkészülések folyamatát, az értékelések végrehajtásának menetét, az apró részletekre kiterjedő ellenőrzési szempontokat a magyar Rendőrség SIS/SIRENE értékelésének részletes bemutatásával igyekszem prezentálni¹⁷⁶.

A SIS létrehozását és a működését az 1990-ben megszületett Schengeni Végrehajtási Egyezmény írta elő. A kialakítása óta folyamatosan fejlesztették a SIS-t, azonban a csatlakozó és csatlakozni kívánó államok száma megköveteli egy újabb, nagyobb kapacitású, modernebb rendszer létrehozását a SIS II-t. A második generációs rendszer 2007. évi bevezetése azonban több probléma miatt, többször átütemezésre került, így legkorábban 2009. első felében kezdhetne volna meg működését. Mivel

¹⁷⁴ A többi csatlakozni kívánó tagállam esetében 2007-ben kivétel nélkül meg kellett ismételni valamelyik (több) ellenőrzést: Cseh Köztársaság (légi határok, július), Észtország (adatvédelem, március; szárazföldi határok, május; légi határok, szeptember), Lengyelország (szárazföldi határok, május; légi határok, szeptember), Lettország (légi határok, szeptember), Litvánia (szárazföldi határok, május; légi határok, szeptember), Málta (rendőrségi együttműködés, május; vízumok, augusztus; légi és tengeri határok, szeptember), Szlovénia (légi határok, július), Szlovákia (adatvédelem, március; szárazföldi határok, június; légi határok, szeptember). Sajtóközlemény a Tanács 2827. üléséről Brüsszel 2007. november 8-9. Bel- és Igazságügy Az új tagállamok schengeni értékelésének áttekintése – A Tanács következtetései I. sz. melléklet

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/253&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> 2010.12.11-ei letöltés

¹⁷⁵ ua.

¹⁷⁶ Természetesen a teljes jogú Schengeni csatlakozásban, illetve a SIS csatlakozásban érintett más szerveknél is hasonló módon és mélységben történt a felkészülés, de a disszertáció témájára és terjedelmi korlátokra tekintettel itt most csak a Rendőrség ez irányú tevékenységét mutatom be.

azonban a 2004-ben uniós taggá vált államok következetesen a SIS II megvalósítására készültek, ezért annak késedelme miatt nem valósulhatott volna meg a csatlakozás. Az eredeti 2007. évi határidő betartása érdekében Portugália javaslatot tett, hogy az új tagállamok az akkori SIS adatbázishoz csatlakozzanak, felajánlva nemzeti rendszerszoftverének másolatát. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2006 decemberében jóváhagyta a javaslatot, az új tagok 2007. évi csatlakozása megvalósulhatott. A rendszer neve SISone4All (SIS I+) lett.¹⁷⁷

A Rendőrség felkészülése a SIS/SIRENE ellenőrzésre

A schengeni csatlakozással és az abból fakadó rendészeti és együttműködési feladatokkal foglalkozó európai uniós és nemzeti normákban meghatározottak végrehajtásához szükséges felkészülés, a korábban lezajlott átvilágítások (más országok átvilágításában részt vettek magyar tisztviselők is¹⁷⁸) során tett ajánlások és az abból származó feladatok végrehajtása, továbbá a SIS átvilágítás sikeres teljesítése érdekében 2007. április 20-án az országos főkapitány által jóváhagyott feladatterv került kiadásra. Az abban meghatározott feladatok célja az volt, hogy a Rendőrség a megjelölt határidőre olyan felkészült személyi állománnyal és felszereltségi szinttel rendelkezzen, amelynek megléte elengedhetetlen feltétele a teljes körű schengeni működésnek. A felkészülési feladatok végrehajtása érdekében projektszervezet került létrehozásra. Néhány feladat vonatkozásában a nemzetközi vagy hazai jogi háttér hiánya akadályozta a végrehajtást (pl. körözési szabályzat frissítése, szlovén-magyar Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely), több tekintetben pedig szervezeti átalakítások miatt kellett eltérni az eredetileg meghatározottaktól.

A magyarországi nemzeti IT megoldás központi eleme a Portugália által SISone4All projekt keretében felajánlott N.SIS klón alapján továbbfejlesztett Körözési Információs Rendszer. Az N.SIS rendszer adatbázisa (N.Copy) nemcsak a magyar jelzéseket tartalmazza, hanem az többi tagállam összes bevitt jelzéseit is, a SIS I+ megoldásnak megfelelően. A SISone4All megvalósítása érdekében a szükséges technikai eszközök beszerzése és az alkalmazásfejlesztéshez szükséges közbeszerzési eljárások lebonyolításra kerültek. Az érintett két rendszer - körözési-információs rendszer (HERMON)

¹⁷⁷ Lásd: 2.6. alfejezet

¹⁷⁸ Az értékelésekben részt vevő magyar tagok tapasztalatait felhasználtuk a felkészülésünk során.

és SIRENE ügyviteli rendszer (MONDOC) - a portugál megoldás érdekében történő továbbfejlesztése megtörtént. A Schengeni Információs Rendszer rendvédelmi szervek számára biztosított hozzáférése 2007. szeptember 1. óta „éles” üzemben működik, 2007. november elején állt rendszerbe a NEBEK (SIRENE iroda) új elektronikus ügykezelőrendszere.

Az állomány felkészítése

A rendőri állomány képzése 2003-ban kezdődött a schengeni rendszerre vonatkozó alapszintű képzéssel, ezt folytatni volt szükséges, teljes körű oktatást kellett biztosítani a rendszer alkalmazói, kiemelten a SIRENE iroda állománya számára. A szakmai felkészülés a Schengen Alapból finanszírozott képzésekre épült, elsősorban mentori típusú „train the trainers” módszerrel. Ennek keretében 2007. április-május hónapokban mintegy 400 fő részesült képzésben. A kijelölt állomány részére az alábbi általános és speciális, az adott állomány munkájához szorosan kapcsolódó elméleti és gyakorlati ismeretek kerültek átadásra:

- a schengeni rendszer működésének alapelvei, a vonatkozó közösségi joganyagok és dokumentumok,
- a Schengeni Végrehajtási Egyezmény tartalma, és a Rendőrség feladatai,
- a Schengeni Információs Rendszer (SIS) felépítése, működése,
- SIRENE együttműködés rendszere, működése feladatai,
- Magyarország schengeni felkészültségének helyzete, az eddigi eredmények, problémák, a teljes jogú csatlakozás legfontosabb állomásai,
- a Rendőrség aktuális feladatai, a schengeni felkészülés rendőri szempontból értékelt helyzete, követelményei,
- az Integrált Vezetési Központ működése, a mélységi ellenőrzések rendszere,
- a Rendőrség és a Határőrség közötti együttműködés,
- az Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR) kialakítása működése,
- a schengeni ellenőrzések tapasztalatai,
- speciális, adott állománycsoportra vonatkozó schengeni feladatok,
- okmány- és idegenrendészeti ismeretek.

A kiképzett személyek a megszerzett ismereteket (amelyekből az IRM Oktatási Főigazgatóság ILIAS programjának alkalmazásával vizsgáztak) a segédanyagok (CD, munkafüzet) felhasználásával június-július hónapban tovább oktatták az őket delegáló szervek személyi állományának. Az általuk tartott oktatás tartalmát, hatékonyságát az előzetesen leadott képzési menetrend alapján, a helyszínen is ellenőrizték a SIRENE Iroda és az ORFK Oktatási Igazgatóság munkatársai.

Az általános schengeni felkészítést szolgáló oktatáson kívül célirányos képzések folytak több speciális állománycsoportnak is (okmányszakértők, ügyeletesek, szolgálatparancsnokok). A szakmai felkészítés mellett a rendelkezésre álló támogatási keretösszeg terhére a Rendőrségnél idegen nyelvi képzésére is sor került.

A felkészülés támogatására, a felmerülő problémák tisztázása érdekében júliusban háromnapos oktatásban vettek részt a Rendőrség kijelölt schengeni felkészülési felelősei és a SIRENE Iroda teljes állománya. A közterületi állomány körében szétosztásra és oktatásra került a tartózkodási jogosultság ellenőrzése során hasznosítható ún. Schengen-korong és a SIS használatára vonatkozó ún. Schengen-kártya, az Intraneten pedig elektronikus úton is elérhetőek a szakanyagok.

A szeptemberi SIS értékelésre történő felkészülés részeként az országos rendőrfőkapitány 2007. augusztus 23-án a teljes állomány vonatkozásában további ismeretfrissítő oktatásokat és ellenőrzéseket rendelt el¹⁷⁹. Az elrendelt előellenőrzésekre 2007. szeptember 4-15. között került sor. Az ellenőrzések keretén belül több esetben tartottak oktatást és konzultációt is. A helyszínek kiválasztása az uniós értékelés során biztosan ellenőrzésre kerülő szerveken felül az ún. meglepetés látogatás lehetséges helyszínei közül történt. Az érintett szervek az ellenőrzés időpontjáról tájékoztatást kaptak annak érdekében, hogy lehetőség szerint minél nagyobb számban biztosítsák azoknak a jelenlétét az oktatásokon, akik a szeptember 15-25. közötti hivatalos ellenőrzés idejében is szolgálatban lesznek.

Az ellenőrzések 45 helyszínen történtek meg, és az alábbi területekre irányultak:

- a schengeni dokumentáció rendelkezésre állása nyomtatott és/vagy elektronikus formában;

¹⁷⁹ 26-70/12-30/2007. ált számú főkapitányi körlevél 5. pontja

- a schengeni együttműködésben érintett társszervek elérhetősége;
- az ügyeletek schengeni felkészültsége (lekérdezés, találatkezelés, a közterületi állomány segítése/utasítása) és informatikai ellátottsága;
- egy közterületi járőr és/vagy váltásparancsnok schengeni felkészültsége (ellenőrzési lehetőségek és kötelezettségek, Schengen korong alkalmazása, teendők schengeni találat esetén);
- az ellenőrzött szerv körözés felviteli gyakorlatának függvényében egy nyomozó vagy a körözési előadó schengeni felkészültsége (körözés elrendelés, körözés felvitel, lekérdezés).

Az előellenőrzés során megállapították, hogy az állomány schengeni felkészültsége az augusztusban elrendelt további képzéseknek megfelelően jelentősen javult, a feltárt hiányosságok pótlása (elméleti, technikai eszközök) még a hivatalos ellenőrzés előtt megtörtént.

A schengeni kommunikációval kapcsolatban az ORFK honlapján kialakításra került egy, a schengeni csatlakozással kapcsolatos információkat tartalmazó menüpont, a belső kommunikáció érdekében pedig az Intranet belső hálózaton lett elhelyezve részletes schengeni dokumentáció. A lakosság tájékoztatása céljából a Belügyminisztériumtól 100.000 db prospektust kapott az ORFK, amelyek a kapitányságokra és őrsőkre lettek továbbítva a helyi lakosság részére való eljuttatás céljából. Az Adatvédelmi Biztos Irodájának kérésére¹⁸⁰ a Rendőrség közreműködött az állampolgárokat a Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatosan őket megillető jogokról és azok gyakorlásának módjáról tájékoztató kiadványok terjesztésében.

Véleményem szerint a fentiek alapján, tekintettel az oktatásokra, technikai fejlesztésekre¹⁸¹, saját ellenőrzésekre elmondható, hogy a Rendőrség készen állt a Schengeni Értékelő Bizottság ellenőrzésére.

¹⁸⁰ A 2006. március 5-6-ai adatvédelem értékelés bizottságának ajánlása alapján.

¹⁸¹ A szükséges informatikai (hardware és software) feltételek biztosításának köszönhetően a SIS 2007. szeptember 1-én megkezdte „éles” működését. Fejlesztéseket lásd a 3.3. alfejezet Rendőrségi fejlesztések részében.

A SIS ellenőrzések végrehajtása a Rendőrségnél

A korábban ismertetett felkészülési feladatok után 2007. szeptember 21-25. között került sor a SIS-szel kapcsolatos helyszíni ellenőrzésre. A helyszíni látogatás érintette a SIS keretében történő együttműködésben részt vevő valamennyi szervet, hatóságot, illetve tárcát. Az egyes helyszíneken tervezett előadások angol nyelvű prezentációi előzetesen szeptember 3-án megküldésre kerültek a brüsszeli Schengeni Értékelő Munkacsoport (SCHEVAL Munkacsoport), valamint a vezető szakértő részére.

Az értékelés során a Rendőrség részéről¹⁸² a SIRENE Iroda, a Budapesti Rendőr-főkapitányság, a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság és egy előre nem ismert (a Rendőrség által korábban felajánlott helyszínek közül az értékelő bizottság választotta ki) rendőrkapitányság ellenőrzésére került sor. A kijelölt vezetők általi prezentációkat követően került sor az állomány (vezetői és beosztotti) interjúvolására.

Az ellenőrzés által érintett területek:

- Schengeni Információs Rendszer;
- a SIRENE iroda;
- adatkezelés.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről szóló 2007. évi CV. törvény jelöli ki a SIS-t alkalmazó hatóságokat. Az N.SIS informatikai központjának (N.SIS Hivatal) feladatait a Kormány által kijelölt szerv a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) látja el, a nemzeti SIRENE Iroda feladatait a Rendőrség Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ egyik egysége¹⁸³ végzi. 2007. szeptember 21-én ennek a két szervnek az ellenőrzése zajlott le

A SIRENE Iroda ellenőrzésére annak elhelyezési körletében került sor. A résztvevők a SIRENE Iroda kijelölt állománya mellett a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ igazgatója, a nemzetközi bűnügyi együttműködésben érintett társosztályok vezetői, a KEK KH, az IRM Oktatási Főigazgatóság, az Információtechnológiai és

¹⁸² A Határőrség részéről: a Szegedi Határőr Kirendeltség, Röske Határátkelőhely, Határőrség Országos Parancsnoksága, Záhony Határátkelőhely, Budapesti Határőr Igazgatóság.

¹⁸³ Önálló osztály jogállású szervezeti elemként.

Műszaki Főosztály, az Elemző és Koordinációs Igazgatóság, valamint a körözési információs rendszer és a NEBEK ügykezelő rendszer Schengen orientált fejlesztésében közreműködő külső vállalkozók képviselői voltak jelen.

A szakmailag megfelelően előkészített prezentáció és az azt követő kérdések megválaszolása (főként az informatikai és bűnügyi adatkezelésre vonatkoztak) mellett sor került a SIRENE Iroda ügyletének és ügyintézői állományának ellenőrzésére. Az általános kérdéskörön (jogi háttér, hatáskör, nyelvtudás stb.) felül a biztonsági szempontok, a képzés, és az adatelhelyezés (jelzések elhelyezése, módosítása, törlése, a találat utáni teendők, az adatminőség, statisztika) témákat érintették. A feszített program miatt a képzésre vonatkozó dokumentáció elektronikus úton került átadásra.

Szeptember 22-én a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányságot értékelte az ellenőrző bizottság. A főkapitányságon a részükre megtartott prezentáció és az azt követő kérdések megválaszolása után a bizottság ellenőrzés alá vonta a Szegedi Rendőrkapitányságot. Itt a kapitányság közterületi állományának, illetve a megye és a város integrált ügyletének felkészültségét mérte fel több kisebb csoportra válva.

A rendőri szerveknél történő ellenőrzések során - a tesztelés céljából átadott nevek, vagy rendszámok lekérdeztetése mellett - jellemzően az alábbi kérdéseket tették fel a vezetői és a végrehajtó állományoknak:

- Hány fő jogosult (Ön jogosult-e) a Schengeni Információs Rendszerben történő lekérdezésre és/vagy jelzéshelyezésre?
- Hány fő részesült (Ön részesült-e) schengeni képzésben? Hány alkalommal? Milyen időtartamban?
- Történt-e már a kapitányság (az Ön) részéről jelzéshelyezés? Ha igen, milyen cikk szerint, mi volt ennek a menete?
- Hogy lehet bevinni a speciális karaktereket (transzliteráció)?
- Hol látható, ha fegyveres vagy erőszakos személy ellen irányul a jelzés?
- Honnan tudni, ha álnevekkel vagy személyazonossággal történő visszaéléssel van dolgunk?

- Hány schengeni lekérdezés történt? Volt-e már SIS találat? Ha igen, mennyi, milyen cikk alapján?
- Mi a teendő a járőr és/vagy ügyeletes részéről az egyes cikkek alapján elért találat esetén?
- Vannak-e formanyomtatványok a találat dokumentálására, a kapcsolódó információcserére?
- Milyen technikai eszközök biztosítják az ügyelet és a közterületi állomány közötti kapcsolattartást?
- Van-e a kapitányságnak a körözési rendszerben történő lekérdezést lehetővé tevő mobil eszköze? Ha igen, mire és hogyan használják?
- Milyen gyakorlat szerint történik a külföldi állampolgárok közterületi ellenőrzése?
- A bűnözés terén milyen változások várhatók az adott régióban a schengeni térségben történő szabad mozgás következményeként?

A schengeni képzés a tapasztalataik szerint kielégítő (a közterületi állomány ismeretanyagában hiányosságot nem találtak), pozitívan nyilatkoztak a bemutatott EDR rendszerről.

Szeptember 24-én délelőtt a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér ellenőrzése zajlott. A repülőtéren az érkezők ellenőrzését a Határőrség, a Repülőtéri Biztonsági Szolgálat, valamint a Vám- és Pénzügyőrség hajtotta végre. A Rendőrség részéről a Repülőtéri Biztonsági Szolgálat (RBSZ) parancsnoka adott tájékoztatást az RBSZ szervezeti felépítéséről, feladatköréről. A tájékoztatást követően a bizottság egy schengeni térségen kívülről érkező járatnál ellenőrizte a beléptetést végző állomány ellenőrzését.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság és a XIII. kerületi Rendőrkapitányság ellenőrzése során a végrehajtó állomány ellenőrzése módszerében és eredményében megegyezett a korábbiakkal.

2007. szeptember 25-én az ellenőrzések két helyszínen zajlottak, az ORFK által javasolt Győri Rendőrkapitányságon és a bizottság által meghatározott Bicskei Rendőrkapitányságon. Az ellenőrzés a közterületi és ügyeleti állomány mellett kiterjedt a

bűnügyi szakterület képviselőjére is. Az ellenőrzések eredménye a korábbiakhoz hasonlóan megfelelő volt.

Az értékelés tapasztalatai

A bizottság szakértőinek véleménye az volt, hogy¹⁸⁴: „Magyarországon hatékonyan működik a SIS, és teljesítménye az egész ország területén jó. A SIS valamennyi különböző felhasználói felületen keresztül rendelkezésre áll, a SIRENE Iroda pedig jól felkészült. Emellett a végfelhasználók többsége jól képzett és felkészült.

A budapesti adatközpont irányítását, szervezettségét és működését nagyon hatékonyan ítélték. Az eredményesen működő SIRENE munkafolyamat-kezelő rendszert az Interpol és az Europol üzeneteinek kezelésére készítik elő, ami megkönnyíti a különböző csatornák közötti információcserét. A SIRENE keretében történő adatminőség-ellenőrzés jónak tűnt. A munkafolyamat-kezelő alkalmazást egyszerűen használható eszköznek ítélték.

Megállapítást nyert ugyanakkor, hogy az ország különböző pontjain a végfelhasználók eltérő szintű ismeretekkel rendelkeznek. Ennél fogva újra fel kell mérni a képzési igényeket, és további képzést kell nyújtani, különös tekintettel az álnevekre, a különleges karakterekre, a gyenge keresésekre, és a SISone4ALL webes böngészőre. A magyar hatóságok jelezték, hogy már megkezdték valamennyi ajánlott javító intézkedés megvalósítását, és azt 2007. december 1-jéig befejezik.”

A Schengeni Értékelő Bizottság ajánlásában a Rendőrséggel kapcsolatban megfogalmazottak:

- A nemzeti rendszerek támogassák a fő rekordoktól az álnevekhez, illetve az onnan visszafelé történő navigációs funkciót.
- Javítani kell az álnevek különböző rendszerekben történő használatára irányuló képzéseket.
- Javítani kell a rendszer speciális karakterekkel történő használatára irányuló képzéseket.

¹⁸⁴ Sajtóközlemény a Tanács 2827. üléséről Brüsszel 2007. november 8-9. Bel- és Igazságügy Az új tagállamok schengeni értékelésének áttekintése – A Tanács következtetései I. sz. melléklet <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/253&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> 2010.12.11-ei letöltés

- A nevekre történő keresésnél kevésbé kötött gyakorlat bevezetése. Lehetővé kell tenni, hogy csak a családnévre történő keresésnél is megtalálható legyen a jelzés. Alkalmazni lehetne a töredékre történő keresést is.
- A SISone4all webes kliens lehetőségeire vonatkozó ismeretek bővítése és erre az alkalmazásra vonatkozó intenzív képzések.
- A felhasználók részesüljenek további oktatásban a fegyveres és/vagy erőszakos figyelmeztetésről.
- A fegyveres és/vagy erőszakos személyre/járműre vonatkozó figyelmeztetések esetén szám helyett kiemelt/színes szöveg jelenjen meg a képernyőn.

Az ellenőrzött rendőri szervek felkészültsége összességében megfelelő volt. Az ajánlásokban szereplő informatikai, technikai fejlesztések a teljes jogú schengeni tagság eléréséig megvalósultak.

A bizottság által javasolt oktatások érdekében az ORFK Schengeni Felkészülési Projekt vezetője által 2007. október 12-én kiadott intézkedési tervben ismeretfrissítő tréning került meghatározásra az érintett állomány számára.

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján további feladatként fogalmazódott meg, hogy a csatlakozáshoz szükséges eredmények megtartásához és az eredményes schengeni együttműködéshez szükséges a folyamatos monitoring tevékenység, hiszen a feladatok gyakorlati végrehajtása során felmerülhetnek majd olyan kérdések, amelyekkel nem találkoztak a csatlakozásra való felkészülés időszakában.

Fontos feladat az állomány idegen nyelvi ismeretének fejlesztése, hiszen a közterületi állomány nyelvismeretének általános szintje még mindig alacsony, ami megnehezíti a külföldiekkel történő kommunikációt, a szükséges ellenőrzés végrehajtását. Az informatikai és bűnügyi adatkezelési szakterületen jártas, tárgyalóképes angol nyelvismerettel rendelkező szakemberek száma is kevés. Emiatt - ezt az értékelő bizottság is elismerte - az ellenőrzési témakörökhöz kapcsolódó problémákat, félreértéseket fordítási nehézségek is okozhatták. Áthidaló megoldásként az állomány részéről megfogalmazott igény alapján, a külföldi állampolgárokkal történő kommunikáció segítésére a SIRENE Iroda és az ORFK Közrendvédelmi Főosztály kidolgozott egy

adatlapot, amely tartalmazza az ellenőrzött személy nyilatkoztatásához szükséges kérdéseket, illetve az egyes találatnak megfelelő közléseket. Az adatlapokat lefordították angol, német, francia, olasz, orosz, lengyel, román, cseh és szlovák nyelvre.

A bizottság által elkészített jelentés 2007. szeptember 25-26-án került a Tanács illetékes munkacsoportja, a Schengen Értékelő Munkacsoport elé tárgyalásra, a Magyarországról szóló jelentést különösebb vita nélkül elfogadták. Az Európai Unió Bel- és Igazságügyi Tanács 2007. november 08-án elfogadta az új tagállamok schengeni felkészüléséről szóló jelentést, amelyben megfogalmazták: Az érintett tagállamok összességében megmutatták, hogy kellően felkészültek a schengeni vívmányoknak mind a nem SIS-szel kapcsolatos rendelkezései, mind pedig a SIS-szel kapcsolatos rendelkezései eredményes alkalmazására. Ennek alapján adottak a 2003-as csatlakozási okmány 3. cikkének (2) bekezdésében említett – az ellenőrzések megszüntetését a szárazföldi és tengeri belső határokon 2007. december 21-től, a légi határokon pedig 2008. március 30-tól lehetővé tevő – határozat meghozatalának előfeltételei.¹⁸⁵

2007. november 13-án az Európai Parlament - a Coelho-jelentés elfogadásával - is megszavazta a kilenc új tagállam csatlakozását. 2007. december 6-án a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésén született meg a döntés az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott országok (kivéve Ciprust) teljes jogú schengeni csatlakozásáról.

A sikeres csatlakozásra (a schengeni vívmányok alkalmazására, különösen a külső határok ellenőrzésére) való felkészülést jelentősen megkönnyítette a Csatlakozási Szerződésben¹⁸⁶ a csatlakozni kívánó „új tagállamok” felzárkóztatására létrehozott Schengen Alap, ezért azt ebben a fejezetben tartom szükségesnek bemutatni.

3.3 A SCHENGEN ALAP TÁMOGATÁS

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény (Egyezmény), és az azt követően elfogadott rendelkezések olyan nagy jelentőségű korábban kormányközi, majd az Amszterdami

¹⁸⁵ Sajtóközlemény a Tanács 2827. üléséről Brüsszel 2007. november 8-9. Bel- és Igazságügy Az új tagállamok schengeni értékelésének áttekintése – A Tanács következtetései 6. pont <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/253&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en> 2010.10.12-ei letöltés.

¹⁸⁶ http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/pdf/hu015_1236.pdf. 2010.10.12-ei letöltés

Szerződés után a közösségi jogon alapuló együttműködési formát jelentenek, amelynek egyik fő célja a rendszerben részt vevő európai uniós tagállamok belső határain történő ellenőrzések megszüntetése. Különleges szabályokat rögzítettek az Egyezményben, különösen a külföldiek belépésére és tartózkodására, valamint az igazságügyi és rendőrségi együttműködésre vonatkozó közös szabályokra. A közös politika részeként - a tagállamok közötti szolidaritás jegyében - a csatlakozott országoknak, köztük Magyarországnak és azon belül a Rendőrségnek a teljes jogú schengeni tagságra való felkészülését az Európai Unió több forrásból is támogatta (pl. PHARE COP, Átmeneti Támogatások pénzügyi alap), amelyek közül a legjelentősebb pénzügyi támogatás a hároméves időtartamra kiterjedő (2004-2006.) Schengen Alap. A Schengen Alapot az Európai Unió a Csatlakozási Szerződés¹⁸⁷ 35. cikkével hozta létre a schengeni vívmányokkal és a külső határellenőrzéssel kapcsolatos fejlesztések végrehajtásának finanszírozására. Magyarország a Csatlakozási Okmányban szabályozottaknak megfelelően tervezte meg, és hajtotta végre a Schengen Alap felhasználásával fejlesztéseit. A kedvezményezett országok közül - a külső határszakasz méretéből és a feladatokból adódóan - Magyarországnak jutott a második legnagyobb forrás.¹⁸⁸ A források lekötésére a 2004. május 1. és 2006. december 31. közötti időszak állt rendelkezésre.

A Schengen Alap általi finanszírozások bontása¹⁸⁹:

Millió EUR	EE	LV	LT	HU	PL	SI	SK	Összesen
Összesen 2004–2006	77,01	79,7	151,6	165,7	313,87	119,8	53,58	961,45

Az Európai Unió nyújtotta támogatás mellett a kedvezményezett országok is hozzájárultak a fejlesztések megvalósulásához, így a magyar költségvetés 35,61 millió

¹⁸⁷ A 2003. évi, a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/pdf/hu015_1236.pdf 2010.12.16-ai letöltés

¹⁸⁸ Magyarország lekötötte a Schengeni Alap forrásait 2007. március 26. www.eurohitek.hu/modul.asp?name=cikk&file=article&sid=7633 2007.07.02-ai letöltés

¹⁸⁹ Európai Unió honlapja <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> 2007.07.02-ai letöltés

Euro összeggel (társ)finanszírozta a Schengen Alapból megvalósuló beruházásokat¹⁹⁰.

A források lekötése érdekében hazánk a felkészülést és a szükséges feladatok végrehajtását már 2003 tavaszán megkezdte. Ennek értelmében a magyar Kormány:

- elfogadta a Schengen Alap felhasználásához szükséges intézményi felkészülésről szóló 2303/2003. (XII. 9.) Kormányhatározatot,
- megalkotta a Schengen Alap felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjének kialakításáról szóló 179/2004. (V.26.) Kormányrendeletet, amely rendelet elfogadásával egyben felállították a Schengen Alap hazai intézményrendszerét is.

Az egyeztetések, az információáramlás, a döntések előkészítése és jóváhagyása érdekében a Belügyminisztérium (BM) vezetésével és az érintett tárcák és szervek részvételével hozták létre a Schengen Alap Tárcaközi Bizottságot¹⁹¹.

2004-re elkészült az első (hiszen ezt követték a források felhasználásából adódóan évente elkészített) úgynevezett Indikatív Program, amelynek elkészítése a Nemzeti Fejlesztési Hivatal, mint Felelős Hatóság (Responsible Authority) feladata volt. Az Indikatív Program rögzíti a Schengen Alap hazai intézményrendszerét, illetve a Schengen Alapból a három év alatt megvalósítani tervezett magyar fejlesztési célkitűzéseket, feladatokat és azok várható költségeit.¹⁹² A Schengen Alap felhasználása a Szakmai Közreműködő Szervezetek¹⁹³ segítségével történt.

Az Indikatív Programban meghatározott fejlesztések a Csatlakozási Okmányban meghatározott (35. cikkben rögzített) a Schengen Alap keretében támogatható intézkedések voltak:

¹⁹⁰ Comprehensive Report on the implementation of actions and the financial execution of the lump sum grant payments under the Schengen Facility with a statement justifying the expenditure (Article 35 of 2003 Act of Accession) Member State: Hungary -p.18.

¹⁹¹ A Schengen Alap felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjének kialakításáról szóló 179/2004. (V.26.) Korm. rendelet

¹⁹² A Schengen Alap http://www.nfu.hu/a_schengen_alap 2007.05.10-ei letöltés

¹⁹³ BM/IRM, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium. Forrás: NFU Intézményi háttér http://www.nfu.hu/intezmenyi_hatter 2007.05.10-ei letöltés

„(1)...A schengeni vívmányokban való részvétel előkészületei során felmerülő hiányosságok kiküszöbölése érdekében a Schengeni Támogatás keretében a következő intézkedések finanszírozhatók:

- beruházás a határátkelők és a kapcsolódó épületek infrastruktúrájának kiépítésébe, felújításába vagy modernizációjába;
- beruházás bármilyen, a működést szolgáló felszerelésbe, pl. laboratóriumi felszerelések, felderítő eszközök, Schengeni Információs Rendszer (SIS 2) hardver és szoftver, szállítóeszközök);
- határőrök képzése;
- logisztikai és működési költségek támogatására.”

Magyarországon az Indikatív Program tervei alapján a Schengen Alap felhasználása - a fentiekkel összhangban - négy fő célkitűzés köré csoportosítható¹⁹⁴:

1. Az Alap felhasználására - elsődleges prioritásként - az Európai Unió a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos fejlesztéseket jelölte meg. Ennek megfelelően fejlesztésre került számos szárazföldi, vízi, illetve légi határátkelőhely, konzulátus, határrendészeti kirendeltség, továbbfejlődött a határellenőrzés speciális technikai háttere, valamint folytatódott a rendészeti szervek szakembereinek képzése.
2. Az Alap felhasználásának további területe volt a mélységi ellenőrzés hatékonyságának növelése.
3. Mivel alapvető schengeni elvárás, hogy a rendészeti szervek ellenőrzési tevékenysége hatékonyabb legyen, ennek érdekében az adatszolgáltatási képesség növelése szintén az Alap felhasználására vonatkozó célkitűzések között szerepelt. Az egyes nyilvántartások harmonizációján kívül a schengeni elvárásoknak megfelelő adatcserét, valamint az egyszerűbb és gyorsabb idegenrendészeti ügyintézés lehetővé tevő fejlesztések történtek, illetve biometriai azonosítókkal ellátott utiokmányok ellenőrzésére alkalmas technikai háttér kialakítása is a fejlesztési feladatok között szerepelt.
4. Negyedik célkitűzésként az Alap forrásai a nemzetközi bűnügyi együttműködési képesség és kapacitás fokozását, szolgáló fejlesztéseket finanszíroztak,

¹⁹⁴http://irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files//downloads/Fooldal/Schengeni_terseg/Fejlesztések/a_schengen_alap_felhasznalasa.pdf 2007.07.02-ai letöltés -p.1.

amelyek támogatják a határon átnyúló bűnügyekhez kapcsolódó felderítő és nyomozati munkát, valamint az összekötő tiszti hálózat továbbfejlesztését.

A fejlesztések megindítása, megvalósítása csak azután következhetett be, amint a magyar Indikatív Programot az Európai Bizottság hivatalosan is jóváhagyta, ez 2004. december 13-án történt meg¹⁹⁵. A Program évenként felülvizsgálatra került, a felülvizsgálat eredményét is a Bizottság fogadta el. A végrehajtás megvalósulását évente (2005-ben és 2006-ban) monitoring látogatással ellenőrizte a Bizottság.

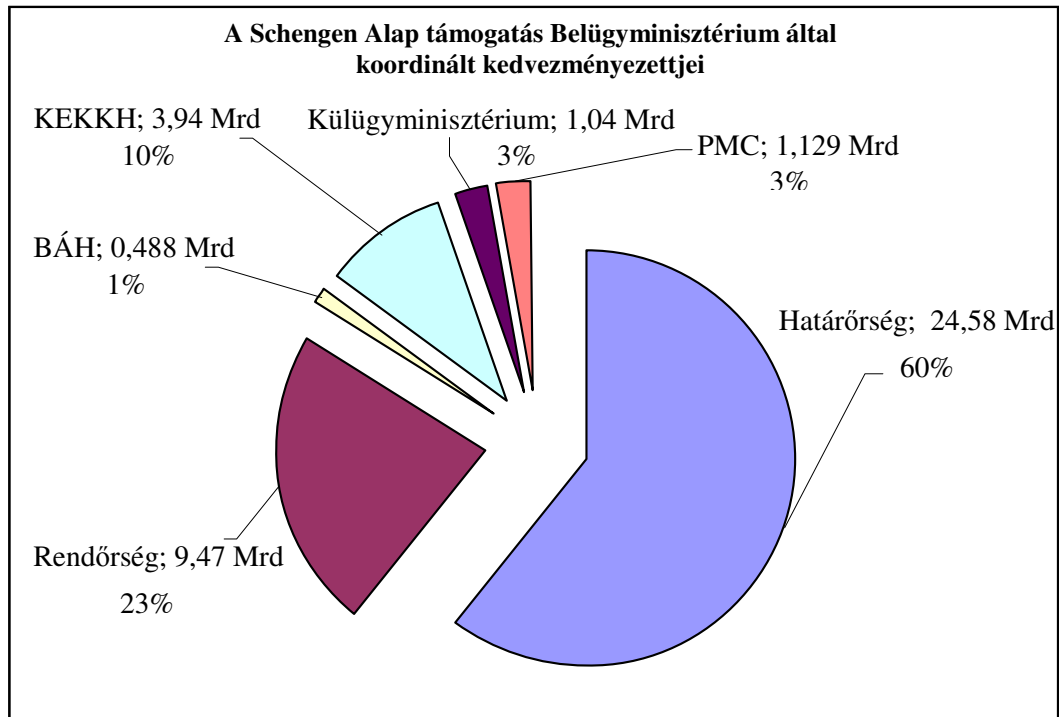
A Schengen Alapból finanszírozott informatikai és eszközfejlesztések, építések-beruházások, valamint képzések megvalósítása folyamatos volt, valamennyi feladat végrehajtása lezárult 2007 szeptemberére.

Magyarországon a Belügyminisztérium koordinálásában az alábbi szervezetek részesültek a támogatásból¹⁹⁶:

- Határőrség: bruttó 24,58 milliárd Ft,
- Rendőrség: bruttó 9,47 milliárd Ft,
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH): bruttó 488,56 millió Ft,
- Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH): bruttó 3,94 milliárd Ft,
- Külügyminisztérium (amely fejlesztéseit szintén az BM/IRM koordinálta): bruttó 1,04 milliárd Ft,
- menedzsment költség (Project Management Cost/PMC): bruttó 1,129 milliárd Ft, amely nem került felosztásra az intézmények között.

¹⁹⁵ Gyakorlatilag közel egy éves késéssel kezdődhetett meg a felhasználás a tervezetthez képest.

¹⁹⁶ http://irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files/downloads/Fooldal/Schengeni_terseg/Fejlesztések/a_schengen_alap_felhasznalasa.pdf 2007. 07.02-ai letöltés-p.1.



5. ábra¹⁹⁷

A továbbiakban kiemelem és részletesebben ismertetem a magyar Rendőrségén belül a Schengen Alap támogatásból megvalósult projekteket. A Schengen Alap támogatás felhasználásának fő célkitűzésekből adódóan a Rendőrség részéről a külső határokkal kapcsolatban a Repülőtéri Biztonsági Szolgálat volt a kedvezményezett, az adatszolgáltatási képesség növelésében a SIS I+ rendszer bevezetése, a mélységi ellenőrzés tekintetében a külső határ menti kapitányságok, a Rendőrségi Biztonsági Szolgálat (REBISZ), az Autópálya Rendőrség, a Dunai- és Tiszai Vízügyi Rendészeti Igazgatóság (BEI). Természetes tehát, hogy a Schengen Alap pénzügyi támogatás felhasználására irányuló tervező tevékenységben a Rendőrség munkatársai a kezdetektől részt vettek. A fejlesztések belső tartalmának kimunkálása, a kapcsolódó feladatok kialakítása - a korábban ismertetett célkitűzéseknek megfelelően - 2004. évben megtörtént. A rendőrségi elgondolások az egységes, ágazati szintű Indikatív Program részét képezik, melyet az Európai Unió illetékes bizottsága 2004. végén hagyott jóvá.

¹⁹⁷ Készítette: Tari Tamás, Forrás: ORFK GF

A BM - illetve az IRM - hatáskörében működő projektszervezetben a rendőrségi vezetők és munkatársak folyamatosan részt vettek. A konkrét – ORFK vezetői intézkedésben megfogalmazott – rendőrségi feladatok megvalósítása érdekében az ágazati projekt irányítás analógiájára jött létre az ORFK Schengen Projekt Szervezet. Feladata a schengeni felkészülés koordinációja (SIRENE Iroda), a Schengen Alap finanszírozásával megvalósuló fejlesztések felügyelete (ORFK GIF Európai Unió Integrációs és Minőségfejlesztési Osztály), a kapcsolódó, átfogó felkészülés és felkészítés irányítása.

A Rendőrségnél a Schengen Alap projektek keretében megvalósuló fejlesztések¹⁹⁸:

- Szerverek, rack szekrények, tároló egységek, valamint adatbázis-kezelő és egyéb dobozos szoftverek a SIS II Nemzeti Hivatal és a SIRENE Iroda hatósági tevékenységét támogató alkalmazások, továbbá a SIS II részére adatot szolgáltató nemzeti szakrendszerek kiszolgálásához.
- A SIS II részére adatot szolgáltató nemzeti szakrendszerek, valamint a Schengen Alap forrásból kifejlesztett egyéb alkalmazások futtatásához, mindennapi használatához szükséges munkaállomások, laptopok, nyomtatók.
- A mélységi ellenőrzést segítő kommunikációs eszközök (EDR rádiók, telefonközpont bővítések, hordozható telefonok, jelentéstárolók).
- Az elemző munkát elősegítő Analyst's Notebook modellező, és összefüggés ismertető szoftver beszerzése.
- A védett kommunikációs csatornák (IP Sec) biztosítása érdekében hálózati aktív eszközök beszerzése.
- Kriminálisztikai archiváló központ kialakítása a Rendőrség részére, melynek célja egy olyan informatikai rendszer létrehozása, amely a Rendőrség és Határőrség kezelésében lévő, nyilvántartások adatait teszi könnyebben használhatóvá a schengeni feladatok közös ellátásához szükséges értékelő elemző munkában.
- A SIS II Nemzeti Hivatal és a SIRENE Iroda hatósági tevékenységét támogató alkalmazások kifejlesztése.

¹⁹⁸ Comprehensive Report on the implementation of actions and the financial execution of the lump sum grant payments under the Schengen Facility with a statement justifying the expenditure (Article 35 of 2003 Act of Accession) Member State:Hungary

- A SIS II részére adatot szolgáltató nemzeti forrásrendszerek, Körozési Információs Rendszer, Határellenörző és Regisztrációs Rendszer továbbfejlesztése.
- Gépjárműbeszerzések: járör- és bünügyi személygépkocsik, terepjárók, valamint mikrobuszok, áruszállító kisbuszok, speciális járművek (kényszerutaztató autóbuszok, mikrobuszok, motorkerékpárok).
- Járörhajók beszerzése.
- Rendészettechnikai eszközök beszerzése (repülötéri biztonsági, tűzszerészeti eszközök, járörfelszerelések, személyvédelmi eszközök, röntgen és egyéb felderítő eszközök).
- Speciális személyi felszerelések beszerzése (speciális bevetési eszközök).
- Irodatechnikai eszközök beszerzése.
- Építési-beruházási projektek (speciális gépjármű vezetéstechnikai tanpálya kialakítása, oktatási feladatokkal összefüggő építési beruházás (Kutyavezető-Képző Iskola, Dunakeszi)).
- Oktatási, képzési projektek.

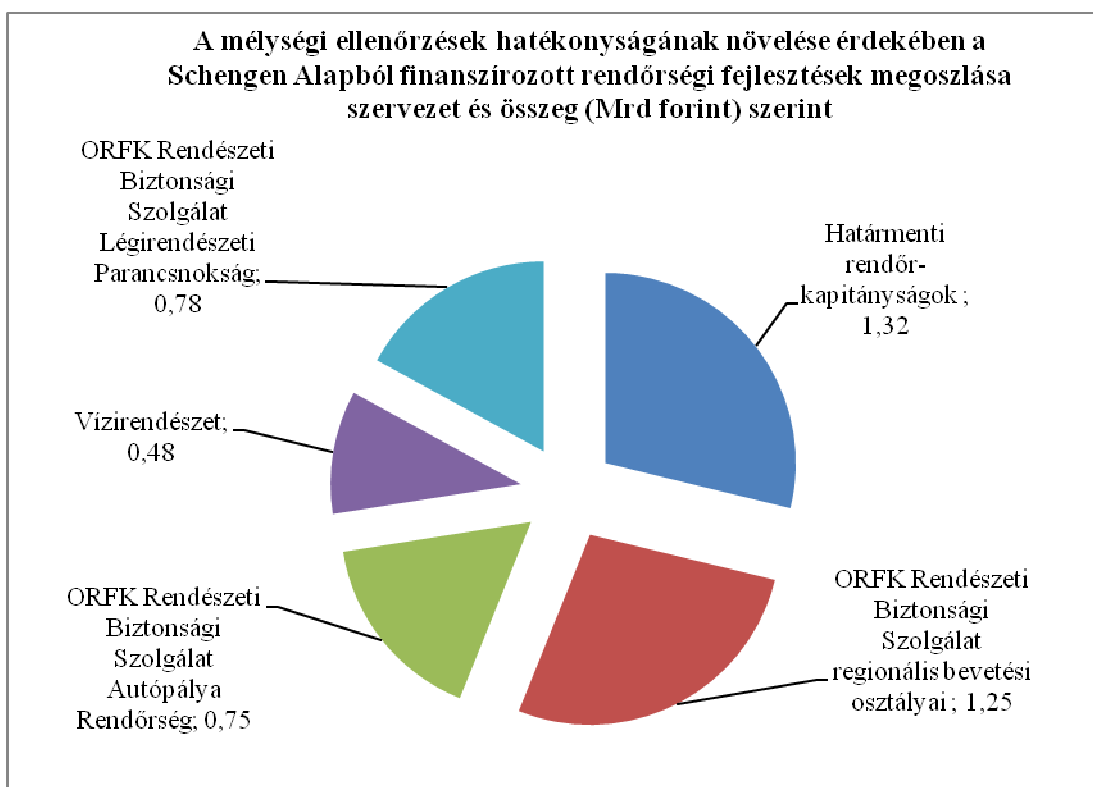
A Schengen Alap felhasználására vonatkozó pályázatok kimunkálása a rendörsegi felkészülés feltételeinek megteremtésére irányult, az egyes projektek műszaki tartalmának elkészítése a szakértői háttérnek köszönhetően a rendör-szakmai érdekek figyelembevételével folyt. Nehézséget okozott, hogy a beérkezett pályázatok egy része nem felelt meg a tartalmi, illetve formai szempontoknak, ezért érvénytelenek voltak. A rendelkezésre álló rövid idő miatt az eljárások megismétlésére nem volt lehetőség. A nyertes pályázókkal a szerződéskötések 2006. december 31-ig megtörténtek, a projektekben rögzített beszerzéseknek és szolgáltatásoknak 2007. szeptember 30-ig, a pénzügyi elszámolásoknak 2007. december 31-ig kellett megvalósulniuk. A Rendörség a Schengen Alap Támogatásból tervezetten 8,64 milliárd forint összegben részesedett¹⁹⁹.

Az eszközcsoportok közötti megosztásnál elsőbbséget élveztek az IT eszközfejlesztésre és a Schengeni Információs Rendszer bevezetésére irányuló támogatások, új

¹⁹⁹ Forrás: Az ORFK főkapitány-helyettesének 26-70/9/9/2007. ált. számú tájékoztatója az IRM Bel- és Igazságügyi Főosztály vezetőjének 2007. augusztus 15.

elemként került az indikatív programba a schengeni felkészítés oktatási bázisaira vonatkozó építés-beruházás.

A támogatások kedvezményezettjeinek körét szakmai elgondolások alapján állították össze. Példaként külön kiemelem a Schengen Alap támogatásból a mélységi ellenőrzések hatékonyságának növelése érdekében a Rendőrségnél megvalósult intézkedéseket, amelyek a Határőrséggel kötött megállapodást követően valósultak meg az Integrált Vezetési Központ által meghatározott szakmai elvek figyelembevételével²⁰⁰.



6. ábra²⁰¹

Az ábrán látható megoszlás szerint a Rendőrség a mélységi ellenőrzések hatékonyságának, illetve a Határőrséggel való együttműködés javítása érdekében szervezeti és technikai korszerűsítést hajtott végre a külső határok körzetében illetékességi területtel bíró rendőrkapitányságokon. Ugyancsak korszerűsítésre került sor a nemzetközi víziutak ellenőrzési feltételeiben. Az ORFK Rendészeti Biztonsági Szolgálat regionális feladatokat ellátó bevetési osztályainál megteremtették a feltételeit a Határőr-

²⁰⁰ Megállapodás a Határőrség és a Rendőrség integrált fejlesztésére, a mélységi ellenőrzés hatékonyságának növelése érdekében a Schengen Alapból finanszírozható feladatokra vonatkozóan, Budapest 2004. március

²⁰¹ Készítette: Tari Tamás, Forrás: ua.

séggel való együttműködésnek. Az autópályákon történő mélységi ellenőrzések hatékony végrehajtása érdekében, az autópályák építési ütemének megfelelően megvalósították a rendőri ellenőrzés feltételeit. Az illegális migráció elleni küzdelem egyik hatékony elemeként beszerzésre és integrálásra kerültek a légirendészet meglévő légi járműveire szerelhető hőkamerák, illetve éjszakai tevékenységet biztosító berendezések.

A megvalósuló technikai fejlesztések mellett, természetesen figyelmet fordítottak a schengeni felkészülést segítő, célirányos rendőrségi szakmai felkészítésekre, oktató-sokra, képzésekre. A Schengeni Alapból ez a támogatás 160 millió forintot jelentett, amelyből a szakmai felkészítésen kívül idegen nyelvi képzés is megvalósult.

A tematikák részletes kidolgozásánál a Rendőrség figyelembe vette az uniós ajánlásokat, az uniós szakértők észrevételeit. Alapkonceptió volt, hogy a legfontosabb - a schengeni feladatokat ellátó - beosztásokban dolgozó állomány felkészítése az elsődleges. A képzések után az azokban résztvevőknek a megszerzett ismereteik alapján a helyi szinteken fel kellett tudniuk készíteni a központi oktatásban nem részesülő állományt is. Ennek érdekében a tananyagot oktatási segédanyagként megkapták a résztvevők.

A felkészítéseken az alábbi általános és speciális témák kerültek oktatásra:

- Magyarország schengeni felkészülésének helyzete, az eddigi eredmények, problémák, a teljes jogú csatlakozás legfontosabb állomásai;
- a schengeni rendszer működésének alapelvei, a vonatkozó közösségi joganyagok és dokumentumok;
- a Rendőrség aktuális feladatai, a schengeni felkészülés rendőrségi szempontból értékelt helyzete, követelményei;
- a Schengeni Végrehajtási Egyezmény tartalma, és a Rendőrség feladatai;
- SIRENE együttműködés rendszere, működése, feladatai;
- a Schengeni Információs Rendszer (SIS) felépítése, működése;
- az Integrált Vezetési Központ működése, a mélységi ellenőrzések rendszere;
- a Rendőrség és a Határőrség közötti együttműködés;

- az Egységes Digitális Rádiórendszer (EDR) kialakítása, működése;
- a tagállamok schengeni ellenőrzésének tapasztalatai és konzekvenciái;
- speciális, a kijelölt állományra vonatkozó schengeni feladatok.

A nyelvképzés a Rendőrség személyi állományából összesen 280 főt érintett, első körben 180-an kezdték meg a tanfolyamot, akik 2007 februárjában vizsgával zárták az oktatást. A felkészítő nyelviskola a Katedra Budapest Nyelviskola, a képzés intenzív volt, napi öt-hat órában folyt. A nyelvvizsgák lebonyolítását az ELTE Idegennyelvi Továbbképző Központ hajtotta végre. Az alapos képzésnek köszönhetően a vizsgázók jóval az országos átlag felett, 88 százalékos eredménnyel teljesítették a különböző szintű nyelvvizsgákat.²⁰² Második ütemben 2007 februárjától újabb 100 fő kezdte meg a tanfolyamokat.

A Schengen Alap nagy segítséget nyújtott a Rendőrség számára a felkészülési feladatok végrehajtásában, hiszen többletforrást jelentett és tehermentesítette a költségvetést. A technikai fejlesztés a működési feltétek javulását eredményezte, a képzések pedig az uniós gyakorlat elsajátítását könnyítették meg. A kedvezményezett szervezetek 2007 augusztusáig rendszerbe állították a beszerzett technikai eszközöket.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, mint a Schengen Alap Tárcaközi Bizottság vezetésével megbízott szerv összegzésében megállapította, hogy 2007. december 31-ig - a minisztérium koordinálása alatt álló - leszerződött nettó 131 millió euró 99,47 %-ban teljesültek a szerződések,

- az eszköz-beszerzések maradéktalanul (100 %-ban),
- az építés-beruházási munkálatok 99,70 %-ban,
- az IT eszközök beszerzése és az informatikai alkalmazás-fejlesztések 99,33 %-ban,
- valamint a szakmai képzések 98 %-ban valósultak meg.

Magyarországon a Schengen Alapból megvalósuló fejlesztések az érintett szervezetknél 2007. szeptember 30-ig megvalósultak, az ezekkel kapcsolatos kifizetések 2007. december 31-én lezárultak. A záró beszámolót 2008. június 30-ig kellett elkészíteni,

²⁰²Vizsgáznak a rendőrök, határőrök, 2007. május 08.

<http://www.kormend.hu/index.php?ugras=hirolvaso&hirszama=14378> 2007.05.24-ei letöltés

amelyet 2008. augusztus 29-én küldtek meg az Európai Bizottság részére. A beszámoló alapján a Bizottság 2008 szeptemberében pénzügyi (dokumentum alapú) és 2009 februárjában szakmai (célszerűségi) szempontból megtartotta helyszíni vizsgálatait. A vizsgálatok alapján összeállított ellenőri jelentés tervezetét 2009. február 26-án küldték meg a magyar hatóságok részére. A jelentés alapján - elsősorban a mélyégi ellenőrzések céljából beszerzett eszközök vonatkozásában - Magyarországnak (akkori árfolyamon) több mint 4,8 milliárd forint visszafizetését határozták meg. A hivatalos jelentés kézhezvételét követően Magyarországnak lehetősége volt az abban megfogalmazott állítások vitatására, vagy elismerésére. A magyar fél álláspontja szerint a fejlesztéseket az Európai Unió szakértőinek bevonásával tervezték meg, a megvalósítás előtt pedig azokat egyeztették és jóváhagyatták az Európai Bizottsággal. Ez a tény és az, hogy a végrehajtást ellenőrző monitoring látogatások során sem merült fel szakmai kritika azt erősítik meg, hogy a kifogásolt intézkedések jelentős része indokolt volt és megfelelt a schengeni elvárásoknak. Magyarország hivatalos álláspontja alapján a Bizottság módosította döntését, azonban így is megközelítőleg 3,5 milliárd forint visszafizetésére kötelezték hazánkat.

A Schengen Alap támogatás véleményem szerint elérte célját, hiszen a közreműködő magyar hatóságok által az Alap forrásainak igénybevételel megvalósuló intézkedések jelentősen hozzájárultak hazánk teljes jogú schengeni tagállammá válásához.

3.4 ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A schengeni vívmányok az Amszterdami Szerződés hatályba lépésével a közösségi jog részévé váltak, és ezzel minden új tagállam számára kötelező érvényűek. A schengeni térség a bizalmon és a szolidaritáson alapul, hiszen a belső határokon a határellenőrzések megszüntetésének feltétele, hogy a tagállamok megbíznak abban, hogy valamennyi tagállam képes végrehajtani a belső biztonság érdekében hozott intézkedéseket, mint pl. rendőri együttműködés, külső határokon végzet szigorú ellenőrzések, illetve a tagországok tudatában vannak annak, hogy ezeket az intézkedéseket nem csak saját érdekükben, hanem a többi tagállam nevében hajtják végre. Ennek érdekében a tagállamok állandó bizottságot hoztak létre, amelynek feladata annak ellenőrzése, hogy a schengeni térséghez csatlakozni kívánó országok megfele-

nek-e a schengeni vívmányok alkalmazási feltételeinek, illetve, hogy a schengeni vívmányokat már alkalmazó tagállamok azokat helyesen alkalmazzák-e.

A schengeni ellenőrzések eredményeinek ismeretében - kiváltképpen abban, hogy egyedül Magyarország esetében nem volt szükséges az értékelés megismétlése - megállapítható, hogy az érintett magyar hatóságok (így a fejezetben a felkészülését részletesen ismertetett Rendőrség) tudatában voltak az értékelés jelentőségével és ennek szellemében hajtották végre felkészülésüket és álltak készen az ellenőrzések lefolytatására.

Az ellenőrzések lefolytatásának (az eredményüktől függetlenül) tapasztalatai közül fontosnak tartom felhívni a figyelmet két megállapításra: az egyik, hogy az ellenőrző bizottság tagjai jól felkészült, megfelelő gyakorlattal rendelkező képzett szakemberek. Erre tekintettel fogalmazzák meg kérdéseiket, majd a válaszok alapján értékelésüket. Ezért is nélkülözhetetlen a schengeni ismeretek, a schengeni vívmányokból adódó feladatok készség szintű elsajátítása, folyamatos gyakorlása, ugyanis a személyes interjúknál nem lesz lehetőség a „mellébeszélésre”, mert mivel hasonló szakterületen dolgozó „kollégákról” van szó, akik észreveszik, ha valaki nem kellően jártas az adott területen. A másik, hogy a bizottság az ellenőrzések során a vezetői prezentációkat követően - amely az ellenőrzés idejének csak kis részét teszi ki - a fő hangsúlyt a beosztotti állomány ellenőrzésére helyezi. Azért a végrehajtó állomány ismereteire kíváncsiak, mivel ők azok, akik nap, mint nap kerülhetnek olyan helyzetbe, amikor alkalmazniuk kell a schengeni ismereteiket, ők vannak a „frontvonalban”. Kiemelt feladatként fogalmazódik meg tehát a nyelvi képzések mellett a rendőri állomány schengeni vívmányokkal kapcsolatos folyamatosan (bizonyos időszakonként ismétlődő) szintentartó képzése, oktatása a magabiztos, ún. schengen tudatosság kialakítása érdekében. Ezt nem csak az értékelések miatt tartom fontosnak, hanem a mindennapi feladatok végrehajtásában is komoly szerepét látom.

Tekintettel arra, hogy schengen tagállamként Magyarország is újra ellenőrzések alá fog esni (a schengeni vívmányok helyes alkalmazásának értékelése), szükségesnek tartom a korábbi értékelések tapasztalatainak visszatérő ismertetését az érintett vezetői és beosztotti állomány számára, különös tekintettel az azóta történt fluktuációra. Ennek érdekében javaslom, hogy a korábbi ellenőrzések megállapításait tartalmazó

jelentéseket az illetékes vezetők (szakterületenként) újra és újra értékelésnek vessék alá és annak megfelelően - már évekkal az újabb ellenőrzések előtt - kezdjék meg felkészülésüket az ellenőrzésekre. A felkészülés során célszerűnek tartom abba bevonni a korábbi ellenőrzésben részt vevő kollégákat, és a más országok ellenőrzésében részt vevő kollégákat. Továbbá javaslom a más országokban tartott ellenőrzések időpontjainak ismeretében - az adott ország hatóságainak tájékoztatásával és engedélyével - az ellenőrzéseken megfigyelőként való részvételt.

Az ellenőrzésekhez kapcsolódóan külön alfejezetben ismertettem a Schengen Alap támogatást, tekintettel arra, hogy hazánk schengeni felkészülésének pénzügyi támogatásának jelentős részét biztosította. A Rendőrség tekintetében megállapítható, hogy Schengen Alap támogatásból megvalósuló fejlesztések és képzések hozzájárultak a teljes jogú schengeni csatlakozásból adódó feladatok megvalósulásához és emellett a schengeni ellenőrzéseken való eredményes megfeleléshez.

Megítélésem szerint a legfontosabb a szemlélet, gondolkodásmód megváltozása ahhoz, hogy ténylegesen a schengeni elvek szerint dolgozhassunk, ehhez viszont leginkább a képzéssel, továbbképzésekkel juthatunk közelebb, ezért - lehet, hogy némely esetben aránytalanul is - többet foglalkoztam a képzés kérdéseivel.

Fontosnak tartottam ezt abból a szempontból is, hogy a korábban említett újabb schengeni értékelések egyik meghatározó szempontja lesz a Schengen Alapból beszerzett eszközök ellenőrzése, amelyben nem csak azok meglétéről győződnek meg, hanem, hogy azok felhasználása - a Schengen Alap Indikatív Program és a szerződésekben meghatározottak alapján - megfelel a célkitűzéseknek és a kedvezményezett szervezetnél, a megjelölt felhasználási helyen valósul meg. Amennyiben az értékelő bizottság megállapításai alapján az eszközök nem a szerződésben megfogalmazottak szerint lettek felhasználva, akkor ebben az esetben az Európai Unió retorzióval élhet a jövőre vonatkozóan. Ezért elengedhetetlennek tartom a Rendőrség (és az integráció miatt a Határőrség) Schengen Alap forrásból beszerzett eszközeinek ismétlődő leltározását, valamint azok működőképességének folyamatos fenntartását.

4. A HATÁRŐRSÉG ÉS A RENDŐRSÉG INTEGRÁCIÓJA

4.1 TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

A teljes jogú schengeni csatlakozásra való felkészülésének finisével (2006-2007.) párhuzamosan zajlott le hazánkban a Határőrség és a Rendőrség integrációja, amelynek egyik fő indokául is a teljes jogú schengeni tagság elérését követően átalakuló határrendészeti feladatokat hozták fel a törvényalkotók. Dolgozatom témájából adódóan elengedhetetlennek és szükségesnek tartom az integráció külön fejezeten belüli vizsgálatát.

Magyarország Határőrsége a rendszerváltást követően - igazodva a kor elvárásaihoz - több alkalommal jelentős szervezeti átalakításon ment keresztül, miközben feladatrendszere, jogköre, hatásköre folyamatosan változott, bővült.²⁰³ Ilyen fontosabb változások voltak:

- a határőr kerületeket - regionális szervezetekként - a határőr igazgatóságok váltották fel;
- a Budapesti Határőr Igazgatóság megalakulása;
- a Határőrség 1997-től nyomozó hatósági jogkörrel felruházva bűnügyi tevékenységet is ellát;
- megszűnt a Határőrség személyi állományában a sorozott állomány;
- a határőr őrök összevonása határőrizeti kirendeltségekké, majd az Európai Unió csatlakozást követően 2004-ben a határőrizeti és a határforgalmi kirendeltségek is összevonásra kerültek határrendészeti kirendeltség elnevezéssel;
- a 2004. évi Alkotmánymódosítást²⁰⁴ követően 2005. január 1-től a Határőrség már nem tartozott a fegyveres szervek közé, hanem rendvédelmi szervként működött tovább.

²⁰³ Szabó József: A Rendőrség-Határőrség integrációja a teljes jogú schengeni tagság tükrében Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról 2007.-p. 83.

²⁰⁴ 2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

Mindeközben a Rendőrség is több fontos szervezeti átalakításon ment keresztül, amelyek közül kiemelem:

- a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, a Nemzeti Nyomozó Iroda, a Rendészeti Biztonsági Szolgálat létrehozása;
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal megalakításával, illetve az önkormányzatok rendszerében az okmányirodák kialakításával jelentős profiltisztítás valósult meg²⁰⁵, hiszen a korábban a Rendőrség igazgatásrendészeti hatáskörébe tartozó idegenrendészeti, közlekedésigazgatási és okmánykiadási feladatok kikerültek onnan.

Az integráció, illetve a Határőrség megszüntetésének gondolata, már a rendszerváltás óta foglalkoztatta a mindenkori politikai hatalmat.²⁰⁶ Mindez felerősödött hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásával, illetve a teljes jogú schengeni tagságra való felkészülés kapcsán.

4.2 AZ INTEGRÁCIÓ SZÜKSÉGESSÉGE

Az integrációt indokolta egyfelől az a megállapítás, miszerint Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követően a határrendészeti feladatok annyira átalakulnak, hogy azokat egy, a Rendőrségen belül kialakított szolgálati ág is el tudja látni. Másfelől pedig az, hogy párhuzamosságok, átfedések megszüntetésével egy eredményesebb működésű, ugyanakkor költségtakarékosabb, hatékonyabb gazdálkodású szervezet jön létre.

Mindezen politikai, szakmai és gazdasági elvárások pontosan megfogalmazódnak a Kormány T/2916. számú a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatának általános indoklásában:

„Az integráció következményképpen létrejövő új rendvédelmi szervnek meg kell felelnie a Rendőrséggel és a Határőrséggel szembeni uniós, schengeni és hazai elvárásoknak. A lehető legjobb szervezeti keretek között kell biztosítani a határőrizeti,

²⁰⁵ Dr. Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007.-p. 30.

²⁰⁶ Hautzinger Zoltán: Epilógus. A határellenőrzés deklarálása az Alkotmányban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007.-p.235.

határrendészeti tevékenységből átcsoportosítható kapacitások más rendvédelmi területen történő hasznosítását. Célként fogalmazódik meg a közrend, közbiztonság védelme érdekében való hatékonyabb fellépés, valamint az illegális migráció schengeni normáknak megfelelő kezelése. Az integrációval szembeni további elvárás az eredményesség és a hatékonyság növelése, a takarékoság és a költséghatékonyság növelése.”

4.3 AZ INTEGRÁCIÓ ELŐKÉSZÍTÉSE

A magyar Kormány az államháztartás - konvergencia követelményeknek is megfelelő - egyensúlyi helyzetének megalapozásához szükséges rövid és hosszabb távú intézkedések keretében, a közfeladat-ellátás hatékony szervezeti kereteinek kialakítása érdekében kiadott 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat 4. pontjában az alábbiakat rendelte el:

„4. Az érintett miniszterek készítsék elő a - minősített többségű elfogadásra irányuló - törvényjavaslatot az alábbiakra:

...f) a Határőrség Országos Parancsnoksága és a határőr igazgatóságok a schengeni rendszerhez történő teljes jogú csatlakozás időpontja utáni integrálása a rendőrség országos és területi szintű szerveibe.”

A határozat alapján az országos rendőrfőkapitány a 9/2006.(VII.05.) ORFK utasításával 2006. július 5-én projekt szervezetet hozott létre. A szervezet 2006. augusztus 25-re kidolgozott egy önálló koncepciót, amellyel egy időben a Rendőrség és a Határőrség integrációjára vonatkozóan az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka együttes előterjesztést nyújtott be az igazságügyi és rendészeti miniszternek.

Az előterjesztéseket az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium miniszteri kabinetertekezleten megvitatta, majd az igazságügyi és rendészeti miniszter jóváhagyásával 2006. szeptember 11-én döntés született előkészítő projekt szervezet megalakításáról. A kormányhatározatban meghatározott - az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot érintő - feladatok végrehajtására közös munkabizottság jött létre a Rendőrség, a Határőrség, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium főosztályai, a Bevándorlási

és Állampolgársági Hivatal és az érdekképviseleti szervek bevonásával. A kidolgozott javaslatok megvitatása 2006. október 3. és 2006. november 7. között hat alkalommal szakmai napok keretében valósult meg.²⁰⁷

A véglegesített előterjesztést (amely tartalmazta a rendőr-főkapitányságok regionalizálását is) az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium benyújtotta az Államreform Bizottságnak. A dokumentum tartalmazta az egységes szervezet működésének alapelveit, az új szervezet működésének várható előnyeit és kockázatait, valamint a megvalósítás személyi, tárgyi, anyagi és jogi feltételeit. Az Államreform Bizottság az előterjesztést 2006. december 21-i ülésén tárgyalta meg és fogadta el. Az Államreform Bizottság javaslataival kiegészített előterjesztés alapján - a parlamenti pártok közötti szakértői egyeztetésekkel párhuzamosan - a Kormány döntésének előkészítése érdekében az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium államtitkárának vezetésével 2007. január 26-án munkabizottság alakult, amelyben részt vettek az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium illetékes szakemberei, valamint a Rendőrség és a Határőrség vezetői állományából kijelölt képviselők.

Az előkészítés során a munkacsoport részére a következő elvek (célok) kerültek meghatározásra:

- az alapfeladat ellátását központi elemként kezelő vezetés és irányítás megvalósítását biztosítsa a strukturális átalakítás;
- a rendészet kerüljön egységes szakmai irányítás alá;
- az új szervezet garantálja a schengeni kötelezettségek és követelmények teljesítését;
- az intézményi reform egy komplex folyamatként legyen értelmezhető;
- az integráció a legkedvezőbb feltételeket biztosítsa valamennyi szolgálati ág számára a hatékony, költségtakarékos működéshez, együttműködéshez;
- a két szervezet ne perszónalunio módjára illeszkedjen egymáshoz.²⁰⁸

²⁰⁷ Dr. Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007.-p. 31.

²⁰⁸ Általános indoklás a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz. T/2616. számú törvényjavaslat 2007.

A munkacsoport a végleges - a regionalizációt nem tartalmazó - koncepciót 2007. április 13-án terjesztette fel az Államreform Bizottság részére. A bizottság elfogadta az integrációról szóló előterjesztést és tudomásul vette, hogy az új típusú Rendőrség várható létszáma 45 ezer fő.

Az eközben párhuzamosan folyó ötpárti egyeztetések eredményeként 2007. április 24-én a pártok nyilatkozatot tettek a Rendőrség és a Határőrség integrációjának támogatásáról²⁰⁹. A Rendőrség regionális átalakítását nem támogatták. A kinyilvánított támogatási szándék alapján a Kormány 2007. április 25-i ülésén elfogadta - reformértékű döntésként - az integráció végrehajtását biztosító törvényjavaslatokat:

- a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról (T/2915. számú törvényjavaslat);
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról (T/2916. számú törvényjavaslat);
- és az államhatárról rendelkező törvényről (T/2922. számú törvényjavaslat).²¹⁰

Az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága 2007. május 9-ei ülésén mindhárom törvényjavaslatot megvitatta és azokat egyhangúan általános vitára alkalmasnak találta.²¹¹ Az általános vitákat követően az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/2915. számú törvényjavaslatot és az államhatárról szóló T/2922. számú törvényjavaslatot a 2007. június 18-ai zárószavazáson²¹², illetve a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló T/2916. számú törvényjavaslatot a 2007. június 25-ei

²⁰⁹ A Parlamenti pártok közötti egyeztetésre és közös nyilatkozat meghozatalára azért volt szükség, mert az integráció végrehajtásának jogi hátterét biztosító törvények ún. kétharmados törvények voltak.

²¹⁰ A kormány 2007. április 25-ei ülését követő sajtótájékoztató http://www.kim.gov.hu/kormany/kormanyulesek/leirat/st_20070426.html 2010. 12. 7-ei letöltés

²¹¹ HRB 11/2007. számú Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2007. május 9-én, szerdán, 11 óra 03 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. http://www.parlament.hu/biz38/bizjvk38/HOB/0705091.htm#_Toc166902283 2010. 12. 7-ei letöltés

²¹² Az Országgyűlés 84. ülésnapjának (2007. 06. 18.) összefoglalója 213. felszólalás http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uls=84&p_felsz=213&p_felszig=213&p_aktus=83 2010.12. 7-ei letöltés

zárószavazáson²¹³ elfogadta. A törvények megalkotásával megteremtődtek az integráció megvalósításának jogi alapjai.

4.4 AZ INTEGRÁCIÓ VÉGREHAJTÁSA

A Határőrség és a Rendőrség integrációjának támogatásáról szóló ötpárti megállapodást, illetve az integráció végrehajtását biztosító törvényjavaslatok Kormány általi elfogadását követően már 2007 májusában megkezdődött az integráció gyakorlati megvalósítása. Országos vezetői értekezleten az igazságügyi és rendészeti miniszter kinevezte az integráció miniszteri biztosának a minisztérium államtitkárát (a munkabizottság vezetőjét) és ahol az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Rendészeti Igazgatási Főosztályának vezetője ismertette a két szervezet berendelt vezetői állománya számára az integrált szervezet struktúráját és meghatározta a további feladatokat. Az elhangzott feladatok végrehajtására az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka kiadták a 2007. május 8-án hatályba lépett együttes utasításukat²¹⁴.

Az együttes utasítás több munkacsoportból álló munkabizottságot hozott létre, amely vezetésével a Határőrség rendészeti főigazgatóját bízták meg. A munkacsoportok igazodtak a szakterületekhez így az alábbiakat hozták létre:

- közrendvédelmi;
- közlekedésrendészeti;
- igazgatásrendészeti és idegenrendészeti;
- bűnügyi;
- határrendészeti;
- gazdasági;
- humán;
- hivatali;
- ellenőrzési.

A munkacsoportok kialakításánál figyelembe vették azt a kritériumot, hogy a Rendőrség és a Határőrség részéről is egyaránt képviselve legyenek a területi és a helyi

²¹³ Az Országgyűlés 86. ülésnapjának (2007. 06. 25.) összefoglalója 211. felszólalás http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=86&p_felsz=211&p_felszig=211&p_aktus=57 2010. 12. 7-ei letöltés

²¹⁴ 1/2007. (OT.7.) ORFK-HÖR együttes utasítás

szervek, illetve a schengen belső határral és a schengen külső határral rendelkező szervek.

Az együttes utasítás a munkacsoportok közös feladataként határozta meg:

- a szakterületek tevékenységéhez alkalmazott és módosításra szoruló jogszabályok, szervezeti normák felmérését, amely alapján tegyenek javaslatot a szükséges módosításokra, különös tekintettel a hatásköri, illetékeségi, engedélyezési szabályokra;
- az egyes szervezeti elemek feladatrendszerének összeállítását;
- a szakterületeken meglévő együttműködési megállapodások helyzetének felmérését, amely alapján tegyenek javaslatot a szükséges módosításokra;
- a meglévő nemzetközi kapcsolatok helyzetének és az integrációból fakadó változások igényének felülvizsgálatát;
- a külső szervekkel, együttműködőkkel kialakítandó új kapcsolatok rendszerére vonatkozó javaslat kidolgozását;
- az integrált Rendőrség szervezési állománytáblájának kidolgozását;
- az integráció zökkenésmentes végrehajtása érdekében szükséges képzési és oktatási igények felmérését.²¹⁵

A munkabizottság a feladatokat az együttes utasításban, illetve az annak módosítására kiadott utasításban meghatározott határidőre végrehajtotta.²¹⁶

Az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az országos rendőrfőkapitány személyében 2007 júniusában történő változás után a korábban az Államreform Bizottság által jóváhagyott koncepció felülvizsgálatára került sor. A felülvizsgálat alapján az új vezetés kidolgozott egy az integrációt biztosító új rendőrségi szervezeti modellt, amelyet 2007. július 16-án felterjesztettek az igazságügyi és rendészeti miniszternek, aki azt még aznap jóvá is hagyta.²¹⁷

Az struktúra átdolgozása azért volt szükséges, mert a korábbi koncepció az integrált szervezet regionális átalakításán alapult, azonban mivel ezt az ötpárti egyeztetésen

²¹⁵ 1/2007. (OT 7.) ORFK-HŐR együttes utasítás 11-14.pont.

²¹⁶ 2/2007. (OT 12.) ORFK-HŐR együttes utasítás

²¹⁷ HRB 7/2008. számú Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának 2008. május 6-án, kedden, 10 óra kezdettel az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről <http://www.parlament.hu/biz38/bizjkw38/HOB/0805061.htm> 2010. 12. 7-ei letöltés

nem támogatták szükséges volt a szervezeti modell új alapokra helyezése. A meghatározott 45.000 fős maximális létszám figyelembevételével, más struktúrájú szervezet került kialakításra és új állománytábla készült.

Az integráció eredményeképpen létrejövő „új” Rendőrség szervezeti struktúrájának és feladatrendszerének főbb jellemzőit az alábbiakban határozták meg²¹⁸:

- a szervezeti struktúra a szakterületeken jelentkező feladat- és tevékenységi rendszerre épül;
- a Határőrség egyenrangú szolgálati ágként tagozódik be. A kialakított modell képes garantálni a rendszer folyamatosságát, a határrendészet és a migrációs szűrőmunka kiegyensúlyozott hatékonyságát, az uniós áttekinthetőséget és az együttműködési képességet;
- biztosítja a Rendőrség és a Határőrség irányítását végző minisztérium szervezetétől átadásra kerülő feladatrendszerek betagozódását;
- az irányítási-, felügyeleti-, vezetési-, bűnügyi- valamint humán- és gazdasági igazgatási rendszerek szervezeti és tevékenységi integrációja valósul meg;
- központi, területi és helyi szinten a szolgálati ágakat megjelenítő pozícionált szervezeti elemek egységes szakmai centrumként jelenítődnek meg;
- a szervezeti modell egyszerű, átlátható, az egyszemélyi felelősségre épül és flexibilis jellegű;
- a megtakarítások lehetőséget biztosítanak az intézményi korszerűsítésekre, mellyel megvalósítható az integráció tényleges szubsztanciája, a gazdaságos üzemméretű, hatékony szervezet kialakítása és fejlesztése.

²¹⁸ Általános indoklás a Rendőrséggől szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz. T/2616. számú törvényjavaslat 2007.

4.5 AZ INTEGRÁLT RENDŐRSÉG ÚJ, JÓVÁHAGYOTT SZERVEZETI MODELLJE KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HATÁRRENDÉSZETI FELADATOK VÉGREHAJTÁSÁRA²¹⁹

KÖZPONTI SZINT

A főkapitány-helyettesi rendszer (bűnügyi, rendészeti, gazdasági, Köztársasági Őrezred parancsnoka) a szakmai alaptevékenységek jelentőségét erősíti. A szolgálati ágak számára vezetés és irányítás tekintetében megvalósult a meghatározott egyszemélyi felelősségű vezetés.

Az országos rendőrfőkapitány feladatellátásának támogatására - közvetlen alárendeltségében - három szervezeti egység került kialakításra, a Hivatal, az Ellenőrzési Szolgálat és a Humánigazgatási Szolgálat.

A szolgálati ágak a szakmai helyettesek (bűnügyi és rendészeti főkapitány-helyettesek) alárendeltségében önálló szolgálati ágként tagozódtak be.

Az integrációval párhuzamosan létrejövő - regionális rendszerben működő - gazdasági ellátó igazgatóságok a gazdasági főkapitány helyettes közvetlen irányítása alá kerültek.

A határrendészeti szolgálati ág irányítására a Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztályának szervezetében kerül sor.

ORSZÁGOS HATÁSKÖRŰ TERÜLETI SZERVEK

A Rendészeti Biztonsági Szolgálat átalakul, profiltisztítást követően Készenléti Rendőrség néven alapvetően közrendvédelmi, csapaterős tevékenységet lát el.

Az önálló Autópálya Rendőrség megszűnt, a pályaszakaszok feladat- és hatáskörrel rendelkező alosztályai a területileg illetékes megyei rendőr-főkapitányság alárendeltségébe kerültek.

²¹⁹ Szabó József : A Rendőrség-Határőrség integrációja a teljes jogú schengeni tagság tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007.-p. 88-89.

A Ferihegy Nemzetközi Repülőtéren létrejött a repülőtéri rendészeti tevékenység egységes szakmai szervezete a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság.

TERÜLETI SZINT

Területi szinten leképeződött a központi szinten kialakított helyettesi rendszer, vezetés-irányítási struktúra, ezáltal biztosított a szervezeti összhang a szintek között.

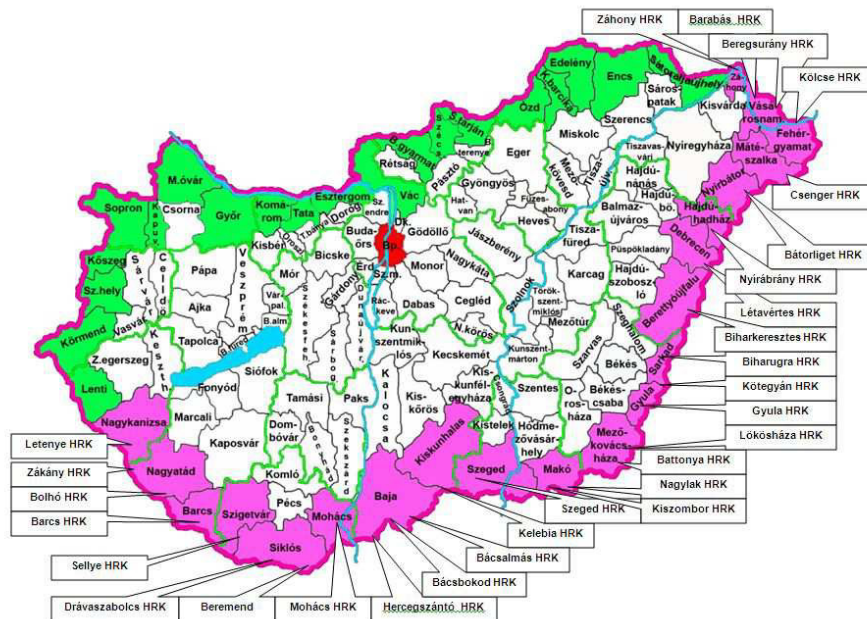
A határrendészeti ág integrációja területi szinten differenciáltan valósult meg, attól függően, hogy Schengen külső vagy belső határszakaszról van szó. Schengen külső határszakaszon a Rendészeti Igazgatóság struktúrájában heterogén egységként jelenik meg a Határrendészeti Szolgálat, amely közvetlenül irányítja a Határrendészeti Osztály és az Idegenrendészeti Osztály munkáját, illetve felügyeletet gyakorol a Határrendészeti Kirendeltségek felett.

Schengen belső határszakaszon osztály szintű (Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály) szervezetet alakítottak ki.

A mélységi ellenőrzésre (schengeni határellenőrzési rendszer kompenzációs követelményeiből adódóan), valamint a csapaterős feladatok ellátására létrejöttek a bevétési egységek.

A Gazdasági Ellátó Igazgatóságok megalakításával a Gazdasági Igazgatóságok átalakultak Gazdasági Szolgálatá.

HELYI SZINT



7. ábra²²⁰

Schengen külső határszakaszon a szervezeti és létszámviszonyai fenntartásával a határrendészeti kirendeltségek továbbra is megtartják szervezeti önállóságukat (a területileg illetékes megyei rendőr-főkapitányságok alárendeltségében, rendőrkapitányság szintű szervezetben), kivétel a horvát-magyar határszakasz, ahol a feladatok újragondolását követően 2009. október 1-vel megszűntek a határrendészeti kirendeltségek és feladataikat a területileg illetékes rendőrkapitányság alárendeltségében rendőrőrsökként látják el.

Schengen belső határszakaszon a határrendészeti kirendeltségek állománya integrálódott az adott határszakasszal érintett rendőrkapitányságokba és új szervezeti elemként létrejött a Határrendészeti és Közbiztonsági Osztály.

A kiemelt rendőrkapitányságokon létrehozásra kerültek a kapitányságvezető-helyettesi beosztások.

²²⁰ A Rendőrség helyi szerveinek elhelyezkedése az integrációt követően. Készítette: Tari Tamás

4.6 AZ INTEGRÁCIÓS FELADATOK MEGVALÓSULÁSA

A „még hatékonyabb munkaszervezés, feladatellátás érdekében” az új igazságügyi és rendészeti miniszter kinevezte az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium rendészeti szakállamtitkárát a határőrség-rendőrség integrációjáért felelős miniszteri biztosnak.²²¹

A jóváhagyott koncepcióból (45 ezer fős létszám, új szervezeti struktúra) adódó - az integrációt előkészítő - feladatok végrehajtására az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka kiadták közös utasításukat²²², amelyben egy új integrációs munkabizottságot hoztak létre nyolc szakmai munkacsoporttal:

- Közbiztonsági (közrendvédelmi, közlekedésrendészeti és igazgatásrendészeti) Munkacsoport;
- Bűnügyi Munkacsoport;
- Határrendészeti Munkacsoport;
- Repülőtéri Munkacsoport;
- Gazdasági Munkacsoport;
- Humán Munkacsoport;
- Hivatali Munkacsoport;
- Ellenőrzési Munkacsoport.

Az integráció munkabizottság elnöke által elkészített (a 2007. augusztus 1. és 2007. december 31. közötti, valamint a 2008. január 1. és 2008. március 31. közötti időszakra vonatkozó) ütemtervet az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka 2007. szeptember 5-én jóváhagyta és az együttes utasításként kiadásra került.²²³

Humánigazgatási feladatok

A munkabizottság az ütemterv alapján elkészítette az új szervezeti struktúrának megfelelő integrációs szervezeti háló-tervezetet. Majd a Rendőrség és a Határőrség központi, valamint területi szerveinek bevonásával elkészítette az ORFK központi szerveinek, a rendőr-főkapitányságoknak, a rendőr-főkapitányság jogállású területi szer-

²²¹ Piros lesz az új rendészeti államtitkár. MTI <http://index.hu/belfold/hirek/318912/> 2010.12. 07-ei letöltés

²²² 3/2007. (OT 14.) ORFK-HŐR együttes utasítás

²²³ 4/2007. (OT 20.) ORFK-HŐR együttes utasítás

vek állománytáblázatainak tervezetét. Az igazságügyi és rendészeti miniszter 2007. október 3-án hagyta jóvá az integrált Rendőrség 2008. január 1-től engedélyezett szervezeti állománytábláját és az engedélyezett státuszkeretét. Ennek alapján kezdődtek meg a személyes elbeszélgetések, amelyeket már a rendőri szervek új vezetői indítottak el. Fő cél volt az, hogy valamennyi határőr részére beosztást kívántak biztosítani. 2008. január 1-ével 9432 határőrségi munkavállaló került kinevezésre, további 431 fő munkajogi védelem alatt ált. 1333 olyan státusz volt, amely a meghatározott rendszeresített státuszon felül, a létszámfelettiként foglalkoztatott állomány státuszra helyezése érdekében „zárolva” lett²²⁴. A létszámtöbblettel rendelkező megyék: Győr-Moson-Sopron, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Vas, ennek oka, hogy a schengen belső határszakaszokon megszűnt az ellenőrzés és megszűntek az ehhez kapcsolódó munkakörök, ugyanakkor a szakszervezetekkel kötött megállapodás alapján, a volt határőr kollégák érdekében beosztást ajánlottak (más megyei rendőr-főkapitányságok státuszainak terhére) a lakóhelyük közelében lévő rendőri szervek állományában. Ugyanakkor a budapesti, illetve a határszakasszal nem rendelkező rendőr-főkapitányságokon létszámhiány volt tapasztalható.

A két szervezet munkajogi létszáma az integráció kezdetekor 47 022 fő volt, 2008. január 1-ével 43 002 fő volt, ami 1998 fővel kevesebb a jóváhagyott, rendszeresített létszámnál (45 000 fő). A 4000 fő (amelyből közel 3000 fő a Rendőrség állományába tartozott²²⁵) rendszerből való kikerülésének oka az volt, hogy azok a hivatásos határőrök, illetve rendőrök, akik rendelkeztek a nyugállományba helyezés feltételeivel nem fogadták el az átszervezések során a személyes beszélgetéseken számukra felajánlott beosztást és nyugállományba vonultak. A rendőri állomány 2007. évi nagyarányú fluktuációjának másik oka a Legfelsőbb Bíróság által - a szakközépiskolai tanulmányi idő szolgálati időbe történő beszámítása kapcsán - hozott jogerős ítélet²²⁶, amely alapján a megfelelő szolgálati idővel rendelkező állomány egy része kezdeményezte egészségügyi okokból történő nyugállományba helyezését. Köszönhető ez annak a ténynek, hogy a szolgálati nyugdíjba kerülés akkori szabályai alapján a szolgálati nyugdíja magasabb, vagy legalább akkora volt az állománynak, mint a nettó fizetése. Továbbá annak, hogy a két szerv integrációja által kiváltott bizonytalanság,

²²⁴ Két éves időtartamig (moratórium).

²²⁵ Forrás: ORFK Humánigazgatási Szolgálat.

²²⁶ Mfv. II.11.019/2006/6.szám 2007. április 18.

más, pl. távolabbi szolgálati hely okozta kellemetlenség miatt inkább a „biztosnak tűnő” nyugdíjat választották.

Kialakításra került az igazságügyi és rendészeti miniszter által 2007. július 16-án jóváhagyott, három szinten tagozódó új rendőrségi szervezeti struktúra.

A reprezentatív szakszervezetekkel az integrációs feladatok végrehajtása során a kezdetektől együttműködtek, velük folyamatos egyeztetések, megbeszélések zajlottak.

Jogszabály-alkotási feladatok

A működést szolgáló jogi háttér tisztázása érdekében a munkabizottság felülvizsgálta a Rendőrség tekintetében 287 a Határőrség tekintetében 226 jogszabályt, 576 különböző szintű rendőrségi belső normát, illetve 131 határőrségi belső normát. Áttekinzésre kerültek a korábbi együttműködési megállapodások.

A munkabizottság kidolgozta az ORFK új Szervezeti és Működési Szabályzatának tervezetét.

Az ORFK Jogi Főosztálya - a Rendőrség és a Határőrség érintett szakterületeivel együttműködésben - folyamatosan részt vett az integrációs célú jogalkotás szakmai előkészítésében.

Gazdasági feladatok

Az integrációs munkabizottság kidolgozta a regionálisan működő gazdasági ellátó igazgatóságok (egy központi, hat területi) szervezeti struktúráját, irányítási rendjét. Kijelölték az igazgatóságok székhelyeit.

A Határőrség vagyona átadásának előkészítése, és végrehajtása a vonatkozó jogszabályok „megszűnő költségvetési szerv vagyonátadására” szóló előírásoknak megfelelően történt. Első lépésként a határőrvagyon teljes körű leltározására került sor. A leltározás természetesen az átvevő rendőrségi szervezetek szakszemélyzetének bevonásával került végrehajtásra. Az átadásra került eszköz- és készletvagyon több mint 223 ezer tételből állt. Az átadott szolgálati gépjárművek jelzetcseréje 2008. június 22-ig megtörtént. Sor került továbbá 745 ingatlan átvételére, amelyből 135 darab

felépítményes volt. A funkciójukat elvesztő ingatlanok (46 db) átadásra kerültek a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nek.

Átadásra kerültek továbbá a Határőrség részéről a 2004-2007. éves periódusban a Schengen Alap Támogatásból (24,3 Mrd Ft fejlesztési támogatást kapott a Határőrség) beszerzett eszközök. Azonban az eszközök felhasználásánál továbbra is meg kell felelni az Schengen Alap Indikatív Programban meghatározott célkitűzéseknek, a szerződésekben megjelölt felhasználási helynek, kedvezményezett szervezetnek, ellenkező esetben az Európai Unió retorzióval élhet a jövőre vonatkozóan. Erre tekintettel a Schengen Alap Támogatásból beszerzett vagyonelemeket a megjelölt helyen és arra kell felhasználni, amely célra azt beszerezték, valamint azokat elkülönítetten kell kezelni és nyilvántartani.

A költségvetési beszámoló elkészítésével fejeződött be a Határőrség gazdálkodásának feladatrendszere.

Képzési (átképzési), továbbképzési feladatok

A munkabizottság kidolgozta azokat a képzési (átképzési), továbbképzési tematikákat, amelyekkel biztosítható az új, eltérő feladatokra rendelt végrehajtói állomány problémamentes, a szükséges ismeretekkel felvértezett munkakezdése.

A szükséges jogszabályi ismereteket biztosító oktatás és számonkérés egységes végrehajtása érdekében az országos rendőrfőkapitány és a Határőrség országos parancsnoka együttes utasítást adott ki.²²⁷

Az utasítás alapján a differenciált képzés és vizsgázás a személyi állomány valamennyi olyan tagja részére kötelező volt, aki a munkája során a Rendőrségi törvényt alkalmazni jogosult és köteles. A képzéshez (felkészülés és számonkérés) szükséges anyagok összeállítását, a központi, területi, helyi szintű képzés tematikájának, a vizsgáztatás rendjének kidolgozásáért, valamint az oktatók felkéréséért az Országos Rendőr-főkapitányság Oktatási Igazgatóság igazgatója és a Határőrség Országos Parancsnokság Kiképzési Osztály vezetője volt a felelős. Az elkészült - a felkészülést

²²⁷ 6/2007. (OT 24.) ORFK-HŐR együttes utasítás az integrált rendőri szervezet jogszabályi háttérét biztosító, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és annak végrehajtására kiadott jogszabályok oktatásának és vizsgáztatásának egységes végrehajtásáról

segítő - oktatási anyagot a Rendőrség belső informatikai rendszerén a személyi állomány számára elérhetővé tették.

A képzés két részből állt. Az első a mentori oktatás, amelyet a területi és helyi szervek állományából kijelölt mentorok (318 fő) részére hajtottak végre. Második lépésként az Országos Rendőr-főkapitányság és a Határőrség Országos Parancsnokság központi állományát a mentorokat oktató állomány, a területi és helyi szerveknél a végfelhasználói állományt az előzőleg kiképzett mentori állomány készítette fel és vizsgáztatta le.

4.7 AZ INTEGRÁCIÓ LEZÁRÁSA

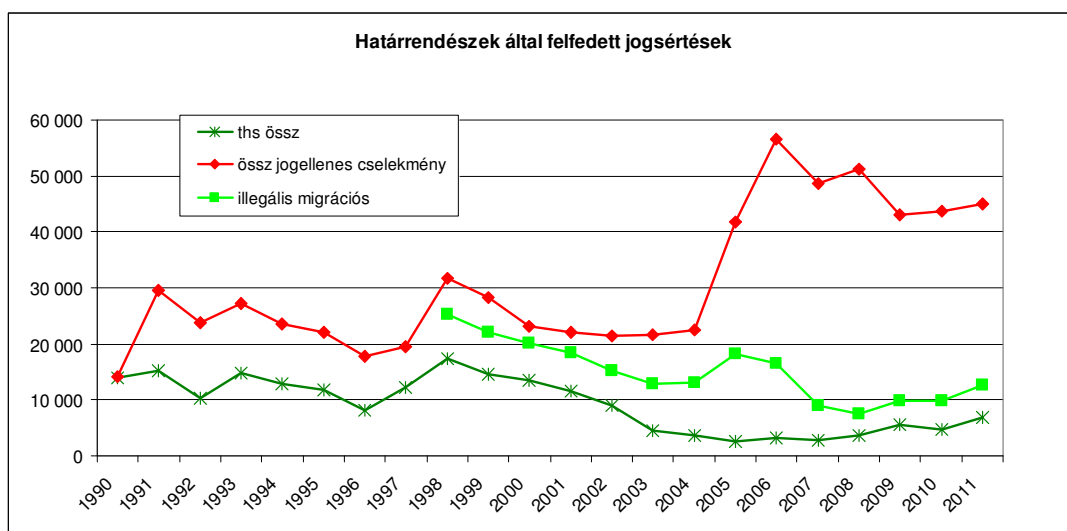
Az integráció megvalósulását követően - 2008. január 1. után - az integrált szervezet sikeres működése és a hatékonyság növelése érdekében az országos rendőrfőkapitány az utánkövetési feladatok elvégzésére (a működésben észlelt hibák feltárása, szükséges kontrolling feladatok ellátása stb.) főkapitányi biztost nevezett ki.

Az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága előtti 2008. május 6-ai, a Határőrség és a Rendőrség integrációjának végrehajtásáról szóló tájékoztatójában az országos rendőrfőkapitány idézte az állampolgári jogok kisebbségi biztosának megállapítását az integráció végrehajtásával kapcsolatban általa lefolytatott vizsgálat eredményéből: „Eljárásom során nem észleltem olyan körülményt, amely ombudsmani intézkedést tett volna indokolttá. Az integrációval kapcsolatban egyedi, konkrét panasz sem érkezett hivatalomhoz, ezért az eljárást megszüntetem.”²²⁸

Továbbá elmondta, hogy: „Összességében úgy ítélem meg, hogy az integrációt ebben az első nagy lépésében úgy hajtottuk végre, hogy az integráció irányába megfogalmazott célok teljesültek, a Rendőrség működőképessége biztosított az új feladatok, a kibővült feladatok vonatkozásában is, és azok az eredmények pedig, amelyek a bűnügyi felderítésben vagy az egyéb közterületi intézkedésben láthatók, azok pedig azt

²²⁸ HRB 7/2008. számú Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának 2008. május 6-án, kedden, 10 órai kezdettel az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről.

igazolják, hogy a működőképesség még javult is.”²²⁹ Ahogyan azt a lenti ábra mutatja.



8. ábra²³⁰

A valós trendek értékelése érdekében célszerűbbnek tartom nagyobb időszokban vizsgálni az adatokat. A táblázat adataiból látható, hogy a Határőrség a rendszerváltás utáni évtizedben évente 10-20 ezer tiltott határátlépést (az ábrán: ths) akadályozott meg. Az ezredforduló időszakától azonban jelentősen (három ezer alá) lecsökkent a tiltott határátlépők száma. Ennek oka a délszláv konfliktus megszűnése, illetve az Európai Unió, majd a teljes jogú Schengen csatlakozásra való felkészülés miatti létszám és technikai fejlesztéseknek, valamint ezek, illetve a képzések által is elért hatékonyság növekedés. A csatlakozás utáni enyhe emelkedés viszont azt mutatja, hogy a klasszikus Balkáni útvonal ismét aktivizálódott, illetve a már integrált Rendőrség egyre inkább kész és képes egyre több tiltott határátlépőt elfogni.

Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértések adatsora²³¹ is jól jelzi a 1998-2008 közötti csökkenést, melynek oka megegyezik a tiltott határsértéseknél megfogalmazottakkal, illetve a csatlakozás utáni időszak emelkedésének okai is megegyeznek. A 2005-2006. évi kiugrás - mely jelentősen nem befolyásolta a csökkenő trendet - a

²²⁹ HRB 7/2008. számú Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottságának 2008. május 6-án, kedden, 10 óra kezdettel az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről

²³⁰ Az ábra forrása: Ritecz György által az aktuális Határhelyzetképekből vett adatok alapján készített grafikon.

²³¹ Csak 1998 óta használjuk ezt a fogalmat a hazai statisztikai kimutatásokban.

román állampolgárok által elkövetett külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértések számának megduplázásából eredt, ami viszont hazánk Európai Unió csatlakozására vezethető vissza.

A határrendészek által felfedett összes jogellenes cselekmények (tehát nem csak az illegális migrációhoz kapcsolódóak) számának alakulása 2004-ig az előző két adatsor trendjét követi, vagyis évente 3-7 ezer „egyéb” jogsértést fedtek fel. 2004 és 2006 között viszont jelentős ugrás tapasztalható, amely abból következett, hogy a határőrök a saját illetékességi területükön és feladatkörükön belül (ekkor már a jogszabályi környezet is szélesebb feladatkört biztosított erre) egyre több, nem közvetlenül az illegális migrációhoz kapcsolódó, de az ez irányú munkájuk során felfedett jogsértések esetén is intézkedtek. Ennek oka vélhetően az volt, hogy készültek a teljes jogú schengeni tagságot és a már akkor ismert rendőrséggel való integrációt követően jelentősen módosuló feladataik végrehajtására. Ilyen tipikus cselekmény volt pl. a gépjárművel összefüggő szabálysértések. A 2007-es adatot jelentősen befolyásolta az integráció közelségéből adódóan az állomány elbizonytalanodása, valamint ugyancsak abból adódóan a jelentős fluktuáció. Az integráció megvalósulását követően a kezdeti bizonytalanság és a létszámhiány miatt ez a trend folytatódott. Azonban 2009-től már úgy tűnik az állomány megtalálta az új szervezetben a helyét és szerepét, ugyanis a felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértések számának alakulásához hasonlóan a felfedett összes jogsértések száma is emelkedésnek indult és azok száma és aránya beállt egy megfelelő szintre²³², mely a kiegyensúlyozottság irányába mutat.

4.8 ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A fejezetben ismertetett tények alapján megállapítható, hogy az integrációban érintett Határőrség és Rendőrség - mint jogalkalmazó és kormányzati döntéseket végrehajtó szervezet - a magyar Kormány által meghatározott feladatok fegyelmezetten és a meghatározott határidőre végrehajtotta. Megjegyzem, hogy a kutatásaim során nem találtam olyan dokumentumot, vagy akár utalást, amely a schengeni csatlakozás feltételeként szabta volna meg az integrációt.

²³² Az állomány megváltozott feladatkörét (közrendvédelmi feladatokat is ellátnak) mutatja, hogy a 2004-ig évi szinten felfedett 3-7 ezer „egyéb” jogsértés, amely a korábban említett okok miatt 2004-től kiemelkedően megemelkedett, a 2009-es évtől beállt évi szinten 30 ezres szintűre.

Megítélésem szerint az integráció végrehajtására meghatározott rövid időre és a szer-
teágazó és tekintélyes mennyiségű feladatokra (humánigazgatási, jogi, gazdasági és
képzési) tekintettel sikeresnek értékelhető. Természetesen az említett két tényező
miatt az integrációt követően a gyakorlati megvalósulás során merültek fel kisebb
hibák, problémák pl. egységes ruházat kérdésköre, képzési (átképzési) hiányosságok,
azonban ezek a szervezet működőképességét, feladatai végrehajtását nem veszélyez-
tették²³³. Tudatában voltak ennek az integrált szervezet vezetői is, ezért tartották
szükségessnek az utánkövetési feladatok végrehajtását.

Az integrált Rendőrség szervezeti modelljének megismerésével megállapítható, hogy
az megfelel a törvényalkotó által meghatározott kritériumoknak, amelyekből kieme-
lem az általam legfontosabbnak tartottat: „a Határőrség egyenrangú szolgálati ágként
tagozódik be”. Én itt nem csak a szigorúan szakmai elvárásokra („határrendészet és a
migrációs szűrőmunka” folyamatosságának garantálása) gondolok, hanem a vélemé-
nyem szerint legalább olyan fontos „humán” viszonylatra, hiszen a „politika” által a
végrehajtói állományra erőltetett integrációt követő kezdeti bizalmatlanságot követő-
en - személyes tapasztalataim alapján is - természetesen kialakult kollegialitásra,
bajtársiasságra.

Az integrációt megelőzően a Határőrség rendelkezett speciálisan az embercsempé-
széssel, az illegális migráció köré szerveződött bűnözéssel foglalkozó bűnügyi egy-
ségekkel, ezek a képességek megszűntek, mivel az integrációval ezek a szervezeti
elemek megszüntetésre kerültek. A hatékony határbiztonsági rendszer azonban szük-
ségessé teszi ezeknek a szerveknek a létezését²³⁴. Az integráció kritikájaként kutatá-
saim alapján²³⁵ célszerűnek tartom és javaslatként fogalmazom meg - az integrációt
megelőzően eredményesen tevékenykedő - területi szintű „profiltisztán” csak az ille-
gális migrációhoz kapcsolódó bűnözéssel foglalkozó bűnügyi szervek létrehozását²³⁶,
valamint az Nemzeti Nyomozó Iroda szervezetébe tartozó - országos hatáskörrel bíró

²³³ Lásd: előző táblázat, illetve a következő fejezet megállapításait.

²³⁴ Talán nem véletlenül tartalmazza a Katalógus a határellenőrzés szerves részeként a bűnügyi infor-
mációszerzést. Lásd: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai
uniós schengeni katalógus változata (7864/09) 2009. -p.8.

²³⁵ Lásd: 2.5. alfejezet megállapításai.

²³⁶ Mint pl. a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságon, ahol az illegális migráció elleni küzde-
lemben felismerték ennek jelentőségét, és a Bűnügyi Igazgatóság alárendeltségében létrehozták a
Migrációs Ügyek Osztályát.

- Kiemelt Migrációs Ügyek Osztályának az ORFK Rendészeti Főigazgatóság, Határrendészeti Főosztály alá helyezését. Az ilyen jellegű bűnügyi szakterület és a határrendészeti szakterület közötti folyamatos és kölcsönös kapcsolattartás és információcsere pedig - véleményem szerint - jobb hatásfokkal valósulna meg a Kiemelt Migrációs Ügyek Osztályának a Határrendészeti Főosztály közvetlen alárendeltségében. Az integráció óta ez már többször felvetődött, azonban a gyakorlati megvalósulás nem történt meg.

Véleményem szerint az integráció humánigazgatási tapasztalatainak ismeretében megfogalmazható, hogy egy ilyen jelentős szervezeti változással járó átalakulást megfelelően elő kell készíteni humán területen is. Az állomány bizonytalan volt a jövőjével kapcsolatban, ez is vezetett a nagyarányú fluktuációhoz. A jövőre tekintettel az ilyen átszervezéseknél olyan intézkedéseket kell megtenni, hogy ez ne forduljon elő, az állománynak olyan körülményeket kell biztosítani, hogy azok eloszlássák a bizonytalanságot a jövőjükkel kapcsolatban. Fontosnak tartom ezt abban a tekintetben, hogy Románia teljes jogú schengeni tagságát követően, a magyar-román határszakasz belső határrá válása miatt újabb szervezeti változások fognak bekövetkezni. Az integráció tapasztalatainak levonásával szükségesnek tartom az ott szolgálatot teljesítő személyi állomány erre való felkészítését kellő időben megkezdeni, és a szervezeti változást jobban előkészíteni.

Az integráció gazdasági vetületével kapcsolatban megállapítható, hogy a Határőrség vagyona átadásának előkészítése, és végrehajtása a fesztes ütemterv ellenére sikeresen, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történt. Felhívom a figyelmet azonban Schengen Alap Támogatásból beszerzett eszközökkel kapcsolatos témakörre, mivel ezek az eszközök is átadásra kerültek. Az integrációt követően az eszközöket továbbra is csak azok beszerzésekor meghatározott célokra lehet felhasználni, és ott ahová azok eredetileg kerültek, ugyanis az időszakos schengeni ellenőrzések során ezeket is értékelni fogják. Erre a továbbiakban is kiemelt figyelmet szükséges fordítani.

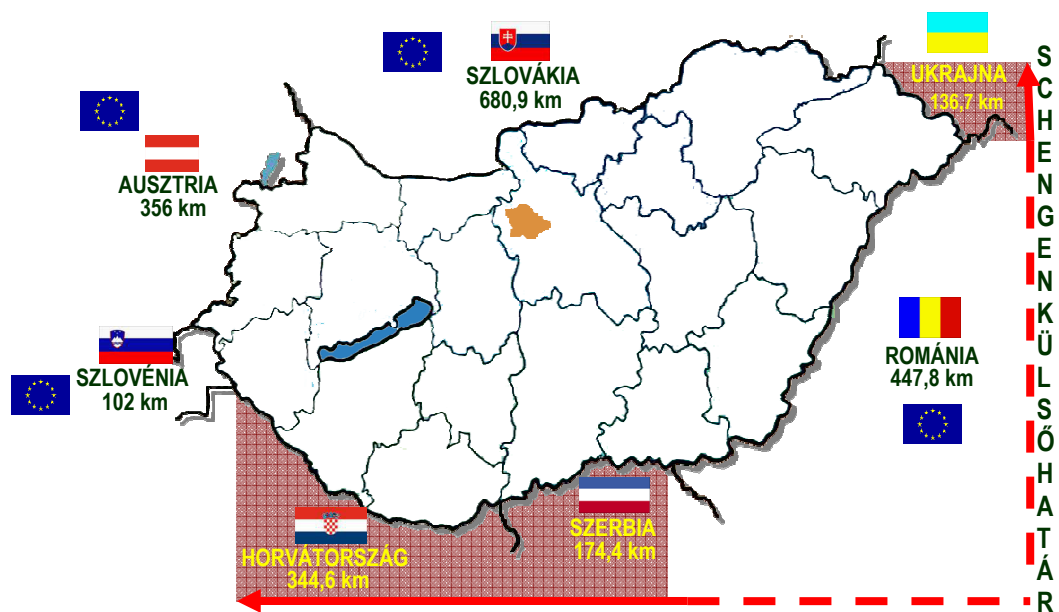
5. A CSATLAKOZÁSSAL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGELLENES CSELEKMÉNYEK ADATAINAK TÜKRÉBEN

A szárazföldi határok tekintetében 2007. december 21-én vált Magyarország teljes jogú schengeni taggá. A Schengeni Egyezmény és az azt követően elfogadott rendelkezések olyan együttműködési formát jelentenek, amelynek célja a szabad mozgás biztosítása a tagállamok belső határain történő ellenőrzések megszüntetésével. A csatlakozáskor a belső határokon zökkenőmentesen megtörtént a határellenőrzési rendszer megszüntetése. Álláspontom szerint ezt a változást közösen kell kezelni azzal a ténnyel, hogy a Határőrség és a Rendőrség integrációját követően a határrendészeti szolgálati ág feladatai és szervezeti elemei beilleszkedtek a rendőrségi feladatrendszerbe és struktúrába. A csatlakozást (és az integrációt)²³⁷ megelőző, illetve követő időszak (2004-2010.) változásait mutatom be a felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekményeken keresztül²³⁸.

Magyarország határai közül ún. Schengen belső határ hossza 1.138,9 km (Szlovénia 102 km, Ausztria 356 km, Szlovákia 680,9 km) ún. Schengen külső határ pedig 1.103,5 km (Horvátország 344,6 km, Szerbia 174,4 km, Románia 447,8 km, Ukrajna 136,7 km).

²³⁷ Ebben a fejezetben a teljes jogú Schengen csatlakozást és a Határőrség-Rendőrség integrációját röviden csatlakozásként jelölöm.

²³⁸ A fejezet adatainak forrása: ORFK (Határőrség): Magyarország határrendészeti helyzetképe 2004-2010. Számok: 2004: 522/2005, 2005:334/2006., 2006-2008: a szervezeti átalakulások miatt iktatószám nélkül, 2009: 2031-12/2009.ált., 2010:1780/2011. ált.



Schengen belső határ:
1 138,9 km

Schengen külső határ:
1 103,5 km

Összesen: 2242,4 km

9. ábra: Magyarország határai - Forrás: ORFK Határrendészeti Főosztály

A teljes jogú Schengeni csatlakozást követően a belső határok vonatkozásában a határellenőrzés megszűnt, azok bármely időpontban, bárhol átléphetők. A forgalmi akadályok lebontásra kerültek, a határellenőrzés csak ideiglenesen kerülhet visszaállításra. A kompenzációs intézkedéseknek még intenzívebbé kellett válniuk²³⁹, amelyek során az általános rendőri ellenőrzések mellett idegenrendészeti mélységi ellenőrzések kerülnek végrehajtásra²⁴⁰, illetve hatékony nemzetközi együttműködés valósul meg.

A külső határszakaszok közül sajátos helyzetben van a román-magyar határszakasz, hiszen Románia 2007. január 1-je óta Európai Unió tagállam és ezáltal az ún. Schengen térségnek is tagja, azonban még nem teljes jogú schengen tagállam. A határszakaszon a román határrendészeti szervvel közös, ún. „egymegállásos” határfor-

²³⁹ Lásd: 2.3. alfejezetben leírtak

²⁴⁰ Lásd: 2.5. alfejezetben leírtak

galom-ellenőrzési rendszer működik 2007 óta. A román állam hatóságaival összehangolt határőrizet valósult meg.

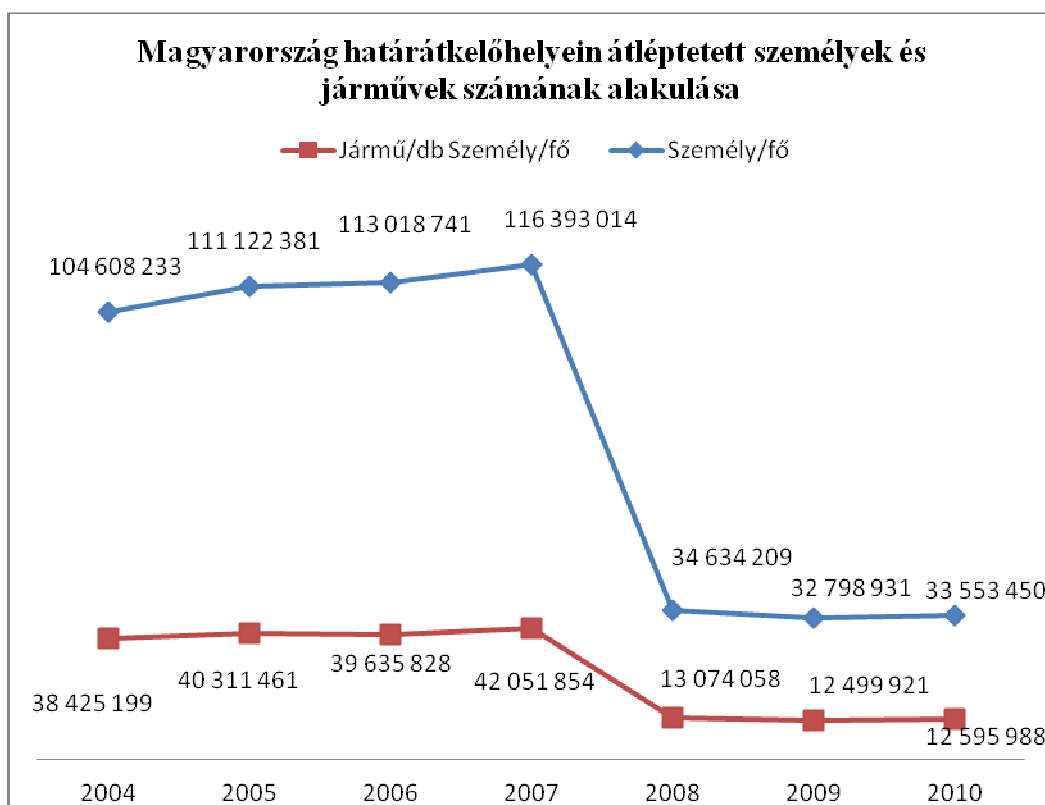
A horvát-magyar határszakasz külső határ, amelyen keresztül azonban a magyar és a horvát állampolgárok személyazonosító igazolvánnyal is átutazhatnak²⁴¹. A határregisztrációhoz a horvát állampolgárok Magyarország, Olaszország és Szlovénia vonatkozásában az igazolványuk mellé pótlapot kapnak, amelyet az illetékes határrendészeti szervek a horvát állampolgárok határátlépése esetén bélyegeznek.

Ukrajnával és Szerbiával közös magyar határszakaszok szintén külső határok. A két ország állampolgárai alaphelyzetben útlevéllel és vízummal utazhatnak, kivétel az ukrán viszonylatú kishatárforgalom, ahol az Ukrajna magyar-ukrán államhatártól számított 50 km mélységű területéhez közigazgatásilag tartozó települések lakosai kishatárforgalmi engedély birtokában is beutazhatnak Magyarországra.

²⁴¹ 96/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló, Budapesten, 2000. május 23-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről

5.1 HATÁRFORGALMI ADATOK

A belső határokon megszűnt ellenőrzés következtében a személyforgalomban és a járműforgalomban jelentős csökkenés volt tapasztalható a csatlakozást követő első évben az azt megelőző időszakhoz képest. A határátkelőhelyeken átlépő személyek és járművek számának változását mutatom be a következő ábrán.



10. ábra²⁴²

Az adatokból látható, hogy a csatlakozást követően a határátkelőhelyeken átléptetett személyek és járművek számának csökkenése (a korábbi évekhez képest majdnem a harmadára esett vissza), mely viszont nincs arányban a csatlakozás eredményeként a határátkelőhelyek számának (és a külső határszakaszok hosszának) csökkenésével (hiszen ezek gyakorlatilag megfelelődték). Ennek, illetve a 2009-2010-es években mutatkozó további csekély mértékű csökkenésnek véleményem szerint az az oka, hogy a 2007-ben kezdődő (világ)gazdasági válság még tart és ez hatással van a nemzetközi áru- és turistaforgalomra. Ez alapján arra lehet következtetni, hogy Románia

²⁴² Készítette: Tari Tamás

teljes jogú schengheni csatlakozásáig ezek az adatok jelentős mértékben nem fognak változni.

5.2 AZ ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓHOZ KAPCSOLÓDÓ JOGELLENES CSELEKMÉNYEK ADATAI

Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények a következők²⁴³:

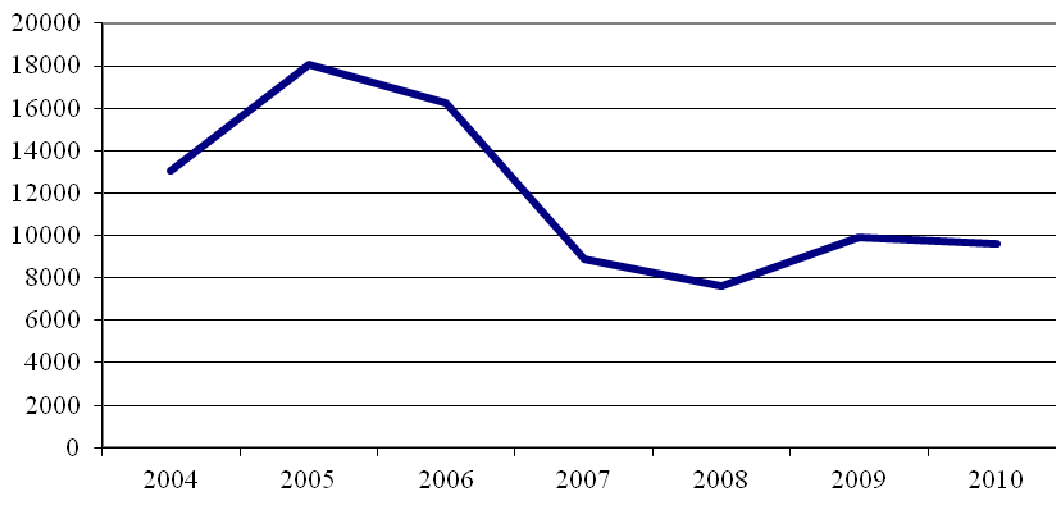
- tiltott határátlépés, illetve annak kísérlete;
- külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés;
- beutazási és tartózkodási tilalom megsértése;
- jogellenes tartózkodás elősegítése; embercsempészés;
- úti okmány, továbbá az országba beutazásra, az országon átutazásra vagy az országból kiutazásra jogosító más okirat tekintetében elkövetett közokirat-hamisítás;
- a fentiekkel összefüggésben elkövetett személyi szabadság megsértése;
- emberkereskedelem;
- visszaélés okirattal.

A felsorolt jogellenes cselekmények közül az értékelt időszakban emberkereskedelem nem került felfedésre.

Az Európai Unió csatlakozást követő években felfedett, az illegális migrációval kapcsolatos jogellenes cselekményei az alábbiak szerint alakultak.

²⁴³ A nemzetközi - CIREFI, FRONTEX – foga lomnak megfelelően, illetve a magyar jogban előírtakra tekintettel.

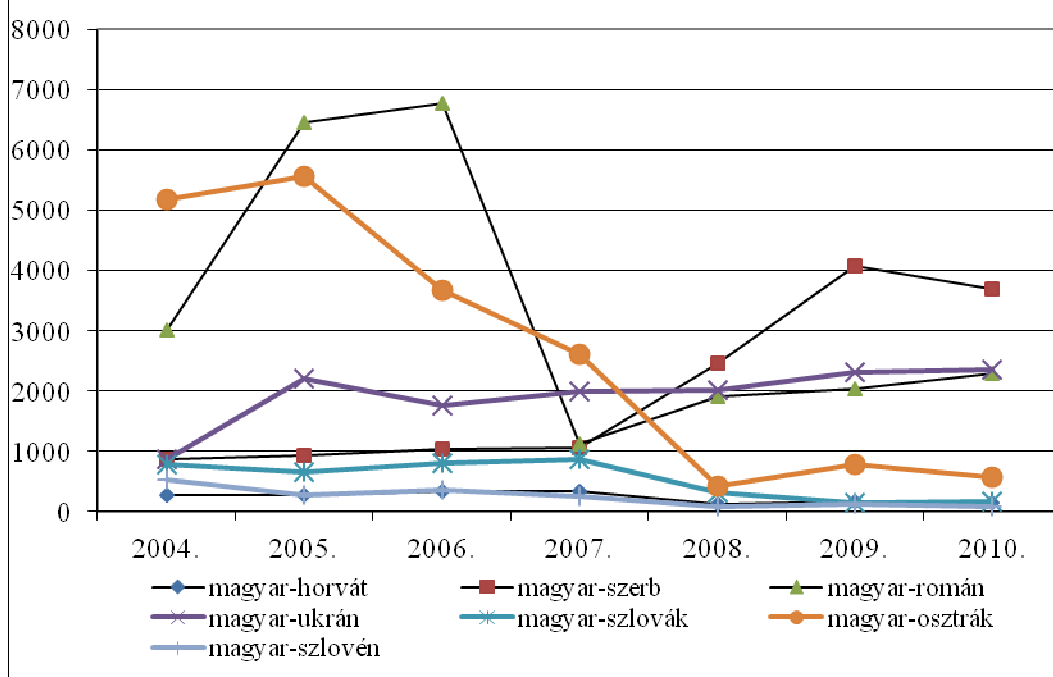
A Magyarországon felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények számának alakulása



11. ábra²⁴⁴

Az adatok alapján megállapítható, hogy a 2007-2008. évek csökkenését követően - amely okai véleményem szerint egyrészt a belső határokon megszüntetett határellenőrzés, másrészt az integráció első évéből adódóan az új szervezet kezdeti, átmeneti nehézségei voltak -, a 2009. évtől a felfedett cselekmények száma ismét emelkedett, amely a hatékonyabb feladatellátást feltételezi.

A felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények alakulása határszakaszonként



²⁴⁴ Készítette: Tari Tamás

A Magyarországon felfedett illegális migrációs cselekmények számának növekedése - a Schengen belső határokon tapasztalható folyamatos csökkenés mellett - azt bizonyítja, hogy a Schengen külső határokon növekszik az illegális migrációs nyomás. Jól látható ez a külső határokon felfedett cselekmények számának növekedésében. Kivétel ez alól az illegális migrációval kevésbé veszélyeztetettebb magyar-horvát határszakasz, ahol minimális az ilyen jellegű felfedések száma.

A felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó cselekmények arányában a határszakaszok közül a legnagyobb arányú mozgás a magyar-szerb határszakaszon jelentkezik, amelynek egyik oka az, hogy a szerb és koszovói állampolgárok egyre növekvő számban kísérik meg Magyarországra felé - jellemzően a zöldhatáron - az illegális határátlépést. A másik még jelentősebb ok az, hogy a magyar-szerb határszakasz a Nyugat-balkáni illegális migrációs útvonal egyik kiemelt tranzitútvonalára esik, és így a Törökországon keresztül Görögországba érkező, egyesek szerint több mint százezer illegális migráns hosszabb-rövidebb tartózkodást követően (kihasználva a görög hatóságok illegális migrációval szembeni határozatlan fellépését) továbbindul Nyugat-Európa irányába a Macedónia-Szerbia-Magyarország útvonalon.

A második legnagyobb tömegű illegális migráció az ukrán határszakaszon mutatkozik, az adatok alapján megállapítható, hogy ebben a viszonylatban a csatlakozás - a trend számai alapján - nem okozott változást, ugyanis az Unió csatlakozás óta folyamatos az emelkedés. Erre a határszakaszra is a befelé elkövetett tiltott határátlépések a jellemzők.

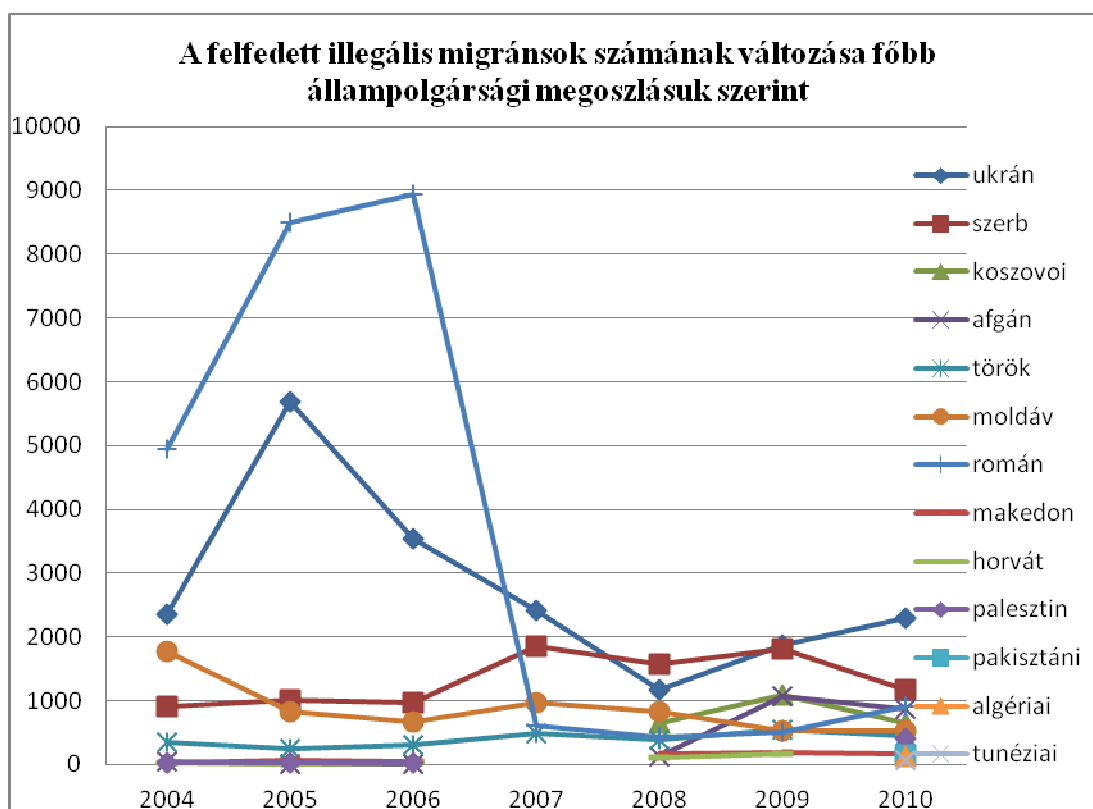
A magyar-román határszakasz arányaiban tekintve a harmadik²⁴⁶, itt jellemző volt a 2007-ben bekövetkező radikális csökkenés (a hatodára csökkent a felfedett cselekmények száma), amelynek oka az, hogy Románia 2007. január 1-től az Európai Unió tagja, így az állampolgáraik nem kényszerülnek jogellenes cselekmények elkövetésére a beutazáshoz, illetve tartózkodáshoz. Az ez után jelentkező emelkedést a moldáv és török állampolgárok részéről jelentkező migrációs nyomás fokozódása és a román

²⁴⁵ Készítette: Tari Tamás

²⁴⁶ A csatlakozást megelőzően a legaktívabb határszakasz.

állampolgárok által elkövetett közokirat-hamisítások számának növekedése okozza. A felfedett közokirat hamisítások (a román állampolgárok által elkövetett) aránya az útiokmányokra elkövetett hamisításokról (az uniós tagságukból adódóan²⁴⁷) áttolódott az uniós országok gépjármű forgalmi engedélyeiben²⁴⁸ felfedett hamisításokra.

A belső határokon bekövetkezett csökkenés oka a határellenőrzés megszüntetése, ugyanis a határokon megszűntek azok az ellenőrzési tevékenységek és szervezeti elemek, amelyek a határellenőrzést végrehajtották. A lecsökkentett létszámmal végrehajtott mélységi migrációs ellenőrzések - a schengeni határellenőrzési kódexnek megfelelően - csak kockázatelemzés alapján, szűrőpróbaszerűen kerülnek végrehajtásra, nincs lehetőség a korábbi ellenőrzési tevékenység végrehajtására, a rendőri jelenlét biztosítására a határon. Amennyiben a mélységi ellenőrzések nem kellően hatékonyak, akkor a már bejutott illegális migránsok elől elhárulnak az akadályok és folytathatják útjukat a szomszédos tagállam területére.



²⁴⁷ Tekintettel arra, hogy a román állampolgárok is Európai Uniói polgárok, ezért nem kell számukra az Európai Unión belüli utazáshoz útlevél, illetve a tartózkodásuk idejének dokumentálása is megszűnt.

²⁴⁸ Az ingázó munkavállalók által használt, illetve a Nyugat-Európában vásárolt gépjárművek vonatkozásában.

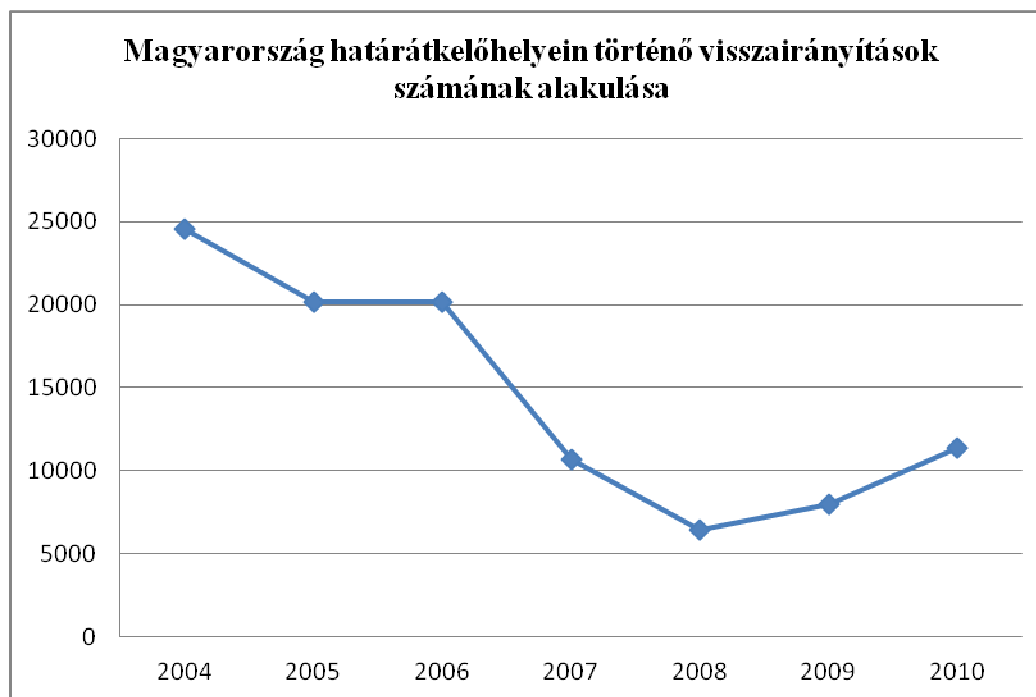
A felfedett illegális migránsok állampolgársági megoszlása alapján megállapítható, hogy a felfedett ukrán és román állampolgárságú illegális migránsok számában bekövetkezett csökkenést leszámítva a felfedett illegális migránsok száma 2006 óta emelkedést mutat, amelyet minimálisan befolyásolt a csatlakozás. Szembetűnő, hogy Románia Európai Unió csatlakozását követően a román állampolgárok domináns szerepe lecsökkent. Az ukránok vonatkozásában 2008-tól bekövetkező újabb emelkedés oka véleményem szerint Ukrajnában zajló belpolitikai válság, valamint az egyre romló gazdasági helyzet. Az adatok alátámasztják az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények változásának elemzésekor a magyar-szerb határszakasszal kapcsolatban megállapítottakat, hiszen ezen a határszakaszon nőtt az ilyen esetek száma, azonban a szerb állampolgárságú felfedett illegális migránsok száma csökkenést mutat, egyre növekvő számban jelennek meg azonban az afrikai és ázsiai országokból származó illegális migránsok, akik a korábban említett Nyugat-balkáni illegális migrációs útvonalon érkeznek hazánkba.

A felfedett illegális migrációs adatok elemzéséből arra lehet következtetni, hogy a csatlakozásnak nem voltak direkt módon jelentkező hatásai az adatokra, mely pozitív egy ilyen horderejű változás vonatkozásában.

Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények felfedésének alakulásán túl az alábbi adatsorok érzékeltetik leginkább a teljes jogú schengeni tagság és az integráció hatását, ezért vizsgálom azokat.

5.3 VISSZAIRÁNYÍTÁSI ADATOK

²⁴⁹ Készítette: Tari Tamás



14. ábra²⁵⁰

A határátkelőhelyeken történő visszairányítások száma a belső határokon megszűnt ellenőrzés következtében (Magyarország Európai Unió csatlakozását követő folyamatos csökkenést folytatva) a 2007. évhez képest 46 %-al tovább csökkent a 2008. évben. A korábban bemutatott felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma alakulásához hasonlóan, az első évet követően a visszautasítások száma folyamatosan nőtt, 2010-ben már elérte a teljes magyar határszakaszra vonatkozó 2007. évi értéket, amely napi átlagban 29 visszairányítás foganatosítását jelent. Amely alátámasztja azt a korábbi megállapítást, hogy a Schengen külső határszakaszokon egyre nagyobb az illegális migrációs nyomás. Várhatóan a visszairányítások száma folyamatosan emelkedni fog Románia teljes jogú schengeni csatlakozásáig, amikor a magyar-román határátkelőhelyek megszüntetése miatt újabb csökkenés várható.

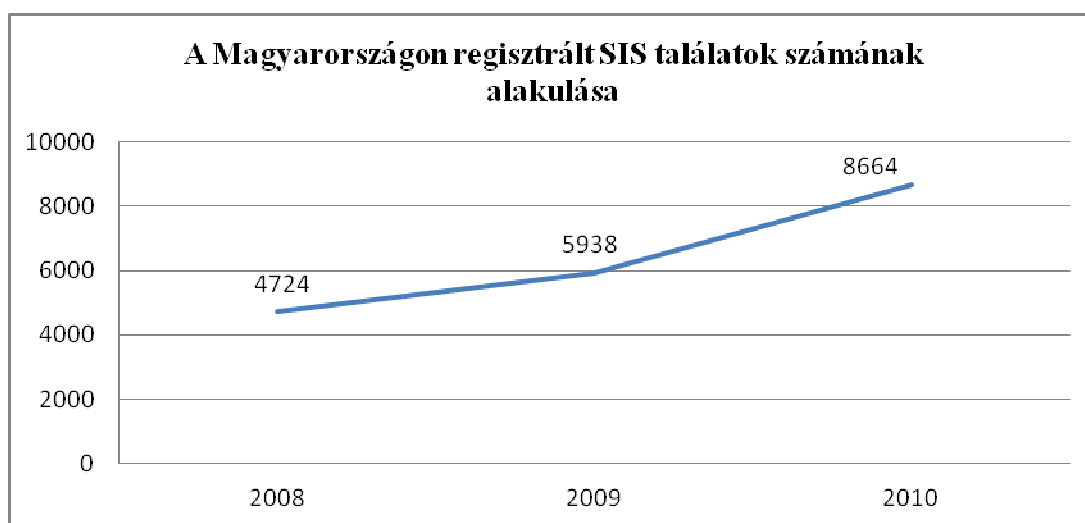
A visszairányítások oka elsősorban különböző jogellenes cselekmények elkövetése miatt elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom fennállása, illetve a hazánkba történő beutazás törvényben meghatározott feltételeinek hiánya (érvényes vízum, vagy érvényes úti okmány). A visszairányított személyek állampolgársági kategóriája alapján a

²⁵⁰ Készítette: Tari Tamás

vizsgált időszakban a legnagyobb arányú az ukrán állampolgárok visszairányítása, őket követik a szerb és a horvát állampolgárok.

5.4 SIS TALÁLATOK ADATAI

Az illegális migráció és a határokon átnyúló bűncselekmények elleni küzdelem fontos támogatója a Schengeni Információs Rendszer. A következő ábrán a SIS-ben, a magyar hatóságok által regisztrált találatok számának alakulását mutatom be a teljes jogú schengeni csatlakozást követő három év vonatkozásában, ugyanis azt megelőzően nem volt lehetséges a rendszer használata.



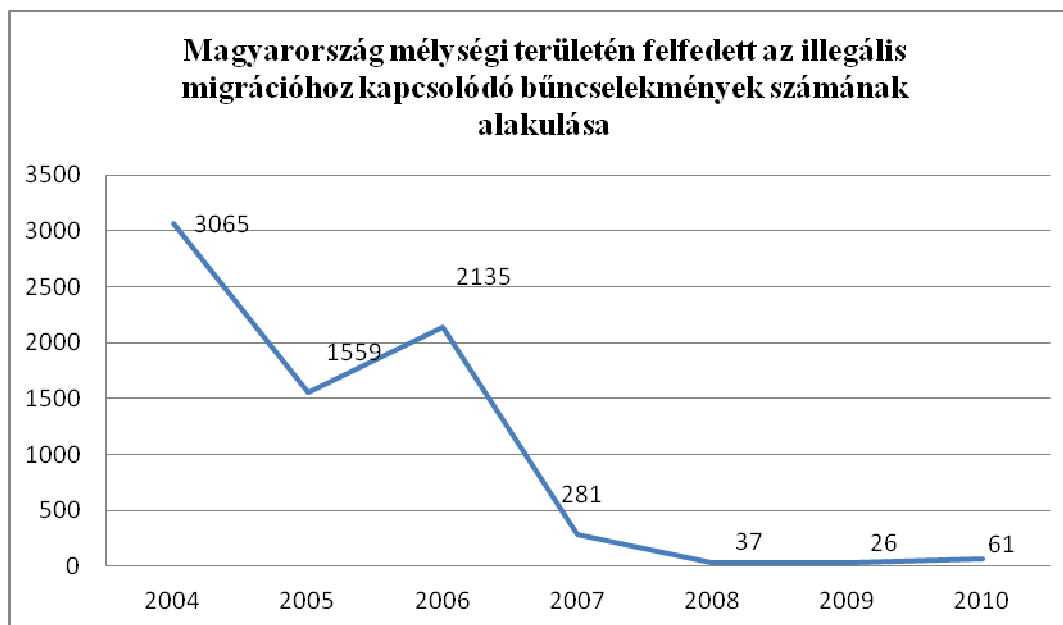
15. ábra²⁵¹

Az adatok azt bizonyítják (a találatok száma két év alatt majdnem a duplájára nőtt), hogy a végrehajtói állomány egyre aktívabban és hatékonyabban használja az információs rendszert, amely eredményeképpen a 2010. évben napi átlagban már 24 találatot regisztráltak. A találatok kategóriánkénti megoszlása, eloszlása alapján a legnagyobb arányú (a visszairányításokhoz hasonlóan) a SVE 96. cikk (beutazási és tartózkodási tilalom felfedése) alapján eljárás alá vont személyek száma, ezt követi a 98. cikk (terhelteként/tanúként körözött személyek felfedése) és a 99. cikk (leplezett figyelések). Megjegyzést érdemel azonban az a tény, hogy a csatlakozást megelőzően csak a Határőrség is éves szinten 2-3000 (2004:1668; 2005:2355; 2006:3034; 2007:1990) körözött személyt és tárgyat fedett fel a hazai körözési rendszer alapján.

5.5 MÉLYSÉGI ELLENŐRZÉS SORÁN FELFEDETT ILLEGÁLIS MIGRÁCIÓ ADATAI

²⁵¹ Készítette: Tari Tamás

A csatlakozás utáni tapasztalatok bemutatásánál fontosnak tartom a felfedett illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények számának alakulásánál a mélyégi ellenőrzések során feltárt jogsértések számának bemutatását is.



16. ábra²⁵²

A mélyégi ellenőrzések során feltárt illegális migrációhoz kapcsolódó jogsértések számának az Európai Unió és a teljes jogú schengeni csatlakozás közötti folyamatos csökkenés talán annak is köszönhető, hogy a külső határokon a határellenőrzésnek már „Schengen” szintűnek kellett lennie 2004-től, és az állomány ezen követelmények szerinti technológiát egyre jobban be tudta gyakorolni, valamint az uniós támogatásból végrehajtott fejlesztések²⁵³ eredményeként is egyre kevesebben juthattak át a külső határos ellenőrzési „szűrőn” a mélységbe.

A teljes jogú csatlakozás utáni alacsony adatok (a csatlakozást követő három évben összesen nem éri el a 2007. évi értéket) - kutatásaim lapján - arra vezethető vissza, hogy a Határőrség és Rendőrség integrációját követően a schengeni belső határok térségében a közrendvédelem, a közbiztonság és közlekedésbiztonság fenntartása prioritást élvezett az illegális migrációs tevékenység ellenében. A korábban mélyégi ellenőrzést végző állomány létszáma lecsökkent, az új szervezeti egységek - amelyek megkapták ezt a feladatot - létszáma a töredéke volt a korábbiaknak. Az integrációt

²⁵² Készítette: Tari Tamás

²⁵³ Lásd a Schengen Alapról szóló alfejezetet.

követően 2-3 év kellett, hogy újra kialakuljon, kiépüljön egy megfelelően működő mélységi ellenőrző rendszer.

Ezzel együtt is - amennyiben megfelelő hangsúlyt kap a mélységi ellenőrzés - remélhetőleg a mélységi felfedések száma a jövőben nem fogja elérni a korábbi több ezres nagyságrendet köszönhetően a külső határon végrehajtásra kerülő szigorú határellenőrzés hatékony működésének, de még inkább a teljes IBM rendszer eredményes funkcionálásának.

5.6 ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásaim alapján levonható az a következtetés, hogy a schengeni csatlakozást követő első év eredményeinek visszaesése nem csak a teljes jogú schengeni tagságból adódik (belső határokon a határátkelőhelyek, ellenőrzések megszüntetése), hanem a csatlakozással párhuzamosan megvalósuló Határőrség és a Rendőrség integrációja következtében létrehozott új szervezet „gyermekbetegsége”. Az első évet követő javulás azt bizonyítja, hogy a Rendőrség a kezdeti bizonytalanság után képes a határrendészeti feladatok megfelelő szintű végrehajtására, amelyben meghatározó szerepe van a korábbi határőr állomány beilleszkedésének. Az elkövetkező években mindent meg kell tenni azért, hogy a határrendész állomány biztosnak érezze a jövőjét a Rendőrségen.

Megítélésem szerint Magyarországnak (de az egész Európai Uniónak is) a jövőben egyre nagyobb kihívást fog okozni az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények elleni küzdelem. A növekvő kockázat ismeretében, azért, hogy az illegális migráció növekedése ne történhessen meg, szükséges az integrált határbiztonsági modell használatának erősítése, mind Magyarország, mind az Európai Unió tekintetében. Ebből a célból szükségesnek tartom továbbá az integrált határbiztonsági modell Európai Unió szintű továbbfejlesztését.

A mélységi ellenőrzések hatékonyságának növelése érdekében a különböző rendőri szervek és az együttműködő szervek között még összehangoltabbá kell tenni a feladatvégrehajtást. Ezt a problémát a Rendőrség felismerte, ezért tervezik a területi

szervek mélységi ellenőrzéseinek központilag történő összehangolását (a Határőrségnél korábban már jól működtetett ilyen feladatot ellátó szervhez hasonlóan).

Nagyobb hangsúlyt szükséges helyezni a idegenrendészeti célú ellenőrzésekre, az ellenőrzés alá vont személyek, járművek körében növelni szükséges a harmadik országból származók számát, ezeknek a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzéseknek szűrőpróbaszerűen kell megvalósulniuk és a jogszerű tartózkodás megállapítására kell irányulniuk. Kiemelt szerep hárul ebben a mélységi ellenőrzéseket végrehajtó állomány közvetlen parancsnokaira, akik az állományuk eligazítása, beszámoltatása során ezeket fő prioritásként kell, hogy meghatározzák.

Növelni kell a rendőrségi állomány okmányismereti felkészültségét, az elektronikus okmánynyilvántartó rendszerek (iFADO, NEKOR) szélesebb körű alkalmazását. Ennek elérése érdekében az ORFK Oktatási és Képzési Főosztály által szervezett határrendészeti szakmai továbbképzéseken továbbra is szükségesnek tartom az okmányismereti oktatásokat, de célszerű a képzésbe bevont állomány körének szélesítése (ne csak külső határos szervek állományából kerüljenek beiskolázásra).

A jelenleginél nagyobb számú és szélesebb körű bűnügyi információkra van szükség a határellenőrzési és mélységi ellenőrzési feladatok hatékonyabb végrehajtásához, ehhez elengedhetetlen a szükséges mennyiségű operatív információ és ezzel összefüggésben a titkos információgyűjtő tevékenység fokozása. Az integráció kritikájaként már megfogalmazódott, hogy a (hosszabb távon) külső határszakasszal rendelkező megyékben célszerű kialakítani egy tipikusan a határon átnyúló bűncselekményeket felderítő és vizsgáló szervezeti elemet.

Továbbá kiemelkedően fontosnak tartom - a mélységi ellenőrzések statisztikai adatainak ismeretében - a teljes közterületi állomány mélységi ellenőrzések végrehajtásával kapcsolatos ismereteinek folyamatos karbantartását, frissítését.

Az informatikai rendszerek (HERR, HERMON és SISone4all) stabil működését, folyamatosságát biztosítani kell, a rendszerleállások számát minimálisra kell csökkenteni. A prioritások, lekérdezések időtartamának csökkentése érdekében lehetőség

szerint növelni szükséges az adatátvitel sávszélességét a mindenkori szakmai igényeknek megfelelően biztosítani.

Véleményem szerint Bulgária és Románia teljes jogú schengeni csatlakozásával, a jelenleg klasszikus Nyugat-balkáni illegális migrációs útvonal várhatóan el fog tolni. A Görögországban lévő - több százezres nagyságrendű - illegális migráns egy része valószínűsíthetően a Görögország-Bulgária-Románia-Magyarország útvonalat fogja választani, mivel ezen az útvonalon nem kell újabb határellenőrzéstől tartaniuk. Ezt kezelni kell majd, ezért az érintett illegális migrációs útvonalakon növelni kell a mélyégi ellenőrzések számát. A Rendőrségnek kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy - az integráció tapasztalatait figyelembe véve - a román határszakasznál ne kerüljenek teljesen leépítésre a határrendészeti feladatokat ellátó szervek, és így nem kell majd újra kialakítani a mélyégi területeken ellenőrzést végrehajtó szerveket.

Összegzésképpen a statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma az Európai Unió csatlakozást követően csökkent, ez annak köszönhető, hogy a teljes jogú schengeni tagságra történő eredményes felkészülésnek köszönhetően a külső határokon megvalósuló határ-ellenőrzések hatékonyabbá váltak. A 2008 utáni adatok alapján megállapítható, hogy a Határőrség és Rendőrség integrációja jól sikerült, az integrált Rendőrség képes a schengeni követelményeknek megfelelő határrendészeti feladatok ellátására.

6. A KUTATÓMUNKA ÖSSZEGZÉSE

6.1 ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Kutatásaim alapján megállapítottam, hogy a schengeni térség kialakításának és a schengeni vívmányok alkalmazásának kiemelt szerepe van az európai integráció megvalósulásában és a térség biztonságának garantálásában. Ezt alátámasztja az az általam a schengeni joganyaggal kapcsolatban az egyik legfontosabb előrelépésnek értékelt tény, hogy az Amszterdami Szerződés integrálta a schengeni vívmányokat az uniós jogba és ezzel az új tagállamok számára (így Magyarország számára is) kötelezővé tette azok megvalósítását. Úgy ítélem meg, hogy az Európai Uniót érő - főként biztonsági - kihívások miatt folyamatosan szükséges az Unió és a schengeni térség fejlődése, különös tekintettel (erre kiemelt hangsúlyt helyeztem) a hatékony közösségi határőrizettel kapcsolatos szabályozás innovációjára.

Az Európai Unió jövőjének szempontjából kiemelt jelentősége van a komplexen értelmezett biztonság elérésére való törekvésnek. Megállapítottam, hogy a schengeni vívmányok biztonsági rendszerként való értelmezése - a biztonság átfogó értelmezéséből adódóan - indokolt, hiszen a schengeni vívmányok alapján bevezetett intézkedések nélkül nem valósulhat meg az Unió belső biztonsága, kiemelten az új típusú kockázatok közül az illegális migrációra. Kutatásom alapján, az illegális migráció elleni küzdelem legfontosabb elemének tartom az integrált határbiztonsági modellt, amely megfelelő választ tud adni a belső határokon történő határellenőrzések megszüntetése miatt keletkezett biztonsági deficitre. Véleményem szerint az Európai Unió integrációjának fejlődésével párhuzamosan meg kell történnie az integrált határbiztonsági modell további modernizációjának, amelyben a FRONTEX kiemelkedő szerepet kell, hogy vállaljon. Magyar viszonylatban megállapítható, hogy az integrált határbiztonsági modell Magyarországon működik, amelyben meghatározó szerepe van a Rendőrségnek. Az integrált határbiztonsági modell részterülete a mélységi ellenőrzések megvalósulása, hazánk területén ez a rendszer kialakításra került, azonban a kutatásaim alapján megállapítottam, hogy szükséges azt újjászervezni és a végrehajtás feltételeit biztosítani, amely érdekében megfogalmaztam észrevételeimet és

javaslataimat. A Schengeni Információs Rendszerrel kapcsolatban megállapítottam, hogy Magyarországon a rendszer bevezetését követően az arra jogosult hatóságok használják a rendszert, a magyar SIRENE iroda magas színvonalon látja el feladatát.

A schengeni ellenőrzésekkel kapcsolatban megállapítottam, hogy az abban érintett magyar hatóságok (kutatásom során a Rendőrségre helyeztem a hangsúlyt) az ellenőrzésekre való felkészülésük, illetve az ellenőrzés lefolytatása során olyan teljesítményt nyújtottak, amely az értékelések ismeretében példaértékű a Magyarországgal egyidejűleg csatlakozott tíz tagállam viszonylatában. A felkészülésben meghatározó segítséget jelentettek a Schengen Alap támogatásból megvalósuló fejlesztések és képzések. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján megfogalmaztam javaslataimat Magyarország időszakos ellenőrzéseivel (a schengeni vívmányok helyes alkalmazásának értékelése) kapcsolatban.

A Határőrség és a Rendőrség integrációjával kapcsolatban megállapítottam, hogy a két szervezet a számukra meghatározott feladatokat fegyelmezetten és határidőre végrehajtotta. Kutatásaim alapján az integrációt a felkészülésre rendelkezésre álló rövid idő ellenére sikeresnek értékelem. Megállapítottam továbbá, hogy az integrált Rendőrség megfelel a törvényalkotó által meghatározott kritériumoknak, valamint képes a schengeni követelményeknek megfelelő határrendészeti feladatok ellátására.

6.2 ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

Doktori értekezésem elkészítése során elvégzett tudományos kutatómunkám alapján új tudományos eredményként kívánom feltüntetni a következőket:

- 1) Az 1. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy az európai integráció megvalósulásának - biztonsági - szempontjából a schengeni térség kialakításának kiemelt szerepe van. A schengeni vívmányok folyamatos fejlődésen mennek keresztül annak érdekében, hogy megfeleljenek az Európai Unió biztonságát veszélyeztető kihívásoknak, illetve az Európai Unió változásainak.
- 2) A 2. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy a teljes jogú schengeni tagság eléréséből adódóan Magyarországon bevezetett integrált határbiztonsági modell - a kutatásom eredményei alapján - megfelelő választ tud adni az illegális migráció veszélyére. Azonban - a statisztikai adatok ismeretében - a

mélyégi ellenőrzési rendszer ebben kisebb szerepet tölt be, mint amit a kutatás kezdetén feltételeztem.

- 3) A 3. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy Magyarország teljes jogú schengeni tagságához szükséges eredményes schengeni értékelésben jelentős szerepe volt a Rendőrség tevékenységének. A Rendőrség az ellenőrzés jelentőségének tudatában és szellemében hajtotta végre felkészülését és az ellenőrzések során bebizonyította, hogy képes a schengeni vívmányok alkalmazására.
- 4) A 4. hipotézis vonatkozásában bizonyítottam, hogy a Határőrség és Rendőrség integrációja a végrehajtásra meghatározott rövid határidő, illetve a szükséges feladatok mennyisége ellenére sikeresen valósult meg. A kezdeti nehézségeket követően (amelyek a szervezet működőképességét, feladatai végrehajtását nem veszélyeztették) az integrált Rendőrség képes a számára - a schengeni követelményeknek megfelelő határrendészeti tevékenységekkel kibővült - meghatározott feladatok ellátására.
- 5) Elemeztem és feltártam a Határőrség és a Rendőrség integrációját, megállapítottam, hogy annak ellenére, hogy két jelentős súlyú szervezetről volt szó, amelyeknek feladatai is rendkívül széleskörűek, és a felkészülésre is rövid idő állt rendelkezésre, illetve a schengeni csatlakozásra való felkészüléssel párhuzamosan történt, az integráció végrehajtása sikeresen megtörtént.

6.3 A TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK

A kutatásom során feltárt és a doktori értekezésemben megfogalmazott tudományos eredmények gyakorlati hasznosítására az alábbi területeken látok lehetőséget.

- 1) Az értekezésem tudományos eredményei közvetlenül hasznosíthatók a szakirányú speciális képzéseknél, illetve a különböző szintű rendvédelmi oktatási intézményekben. Kiemelt képzési területnek tartom az érintett végrehajtói állomány „schengeni ismeretének” megfelelő szinten tartását, illetve a fluktuációból adódóan az új kollégák schengeni joganyaggal kapcsolatos oktatását.

- 2) Az integrált határbiztonsági modell ismertetését követően megfogalmazott javaslataim felhasználhatók az integrált határbiztonsági modell hazai és nemzetközi előrelépése érdekében megvalósuló fejlesztések tervezésében és megvalósításában. Amelyek így hozzájárulnak az illegális migráció elleni küzdelem hatásfokának javításához.
- 3) Tekintettel Magyarország újabb schengeni ellenőrzéseire (a schengeni vívmányok helyes alkalmazásának értékelése) az azokra történő felkészülés érdekében tudományos eredményeim felhasználhatók az érintett vezetői és beosztotti állomány képzésében, amelyeknek a javaslataim alapján nem csak kampányszerűen (az ellenőrzéseket megelőzően) kell megvalósulnia, hanem bizonyos időszakonként (félévente, évente ismétlődő továbbképzéseken) visszatérően.
- 4) A Schengen Alap Támogatásból beszerzett eszközökkel kapcsolatban megfogalmazott megállapításaim, javaslataim - a rendeltetésnek megfelelő helyen és módon történő felhasználás folyamatos biztosításával kapcsolatban - felhasználhatók Magyarország újabb schengeni értékelései során a Schengen Alapból megvalósult fejlesztések ellenőrzésére történő felkészülési feladatok során.
- 5) A Határőrség és a Rendőrség integrációjának humánigazgatási tapasztalatainak ismeretében megállapítottam, hogy egy ilyen jelentős szervezeti változással járó átalakítást megfelelően elő kell készíteni humán területen is. A jövőben megvalósuló nagyobb átszervezéseknél ezek a megállapításaim felhasználhatók a személyi állomány kellő időben megkezdett felkészítésénél. Románia teljes jogú schengeni csatlakozását követően a Rendőrségnek kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy - az integráció tapasztalatait figyelembe véve - a román határszakasznál ne kerüljenek teljesen leépítésre a határrendészeti feladatokat ellátó szervek, és így nem kell majd újra kialakítani a mélyégi területeken ellenőrzést végrehajtó szerveket.

6.4 JAVASLAT A KUTATÁS TOVÁBBI FOLYTATÁSÁRA

Doktori értekezésem elkészítésékor felmerült bennem több olyan kérdés, amelyek a jövőben aktuálissá válnak, és ezért további kutatásokat igényelnek.

- 1) Az Európai Uniónak és a schengeni térségnek meg kell felelnie az újabb kihívásoknak, ezért az Unió elsődleges jogforrásai és másodlagos szabályozói folyamatosan bővülnek, ez indokoltá teszi a téma további elemzését, kutatását. Kiemelten indokoltnak tartom a schengeni vívmányokhoz való kapcsolódása okán a Stockholmi Program lezárását (2014) követően az abban megfogalmazott célkitűzések megvalósulásának értékelését.
- 2) Az integrált határbiztonsági modell továbbfejlődése érdekében szükségesnek tartom továbblépni azon az értelmezésen és gyakorlaton, amely szerint az IBM csak schengeni külső határokig terjed (az ún. piros vonalig), amelyhez elengedhetetlen a jelenlegi hazai és nemzetközi gyakorlat (szemlélet) felülvizsgálata, kutatása.
- 3) A Magyarországon kialakított és működtetett mélységi ellenőrzések rendszerének hatékonysága növelése érdekében tovább kell vizsgálni azokat a lehetőségeket, amelyekkel a különböző rendőri szervek és az együttműködő más szervek közötti együttműködést javítani lehet, illetve - az illegális migrációval kapcsolatban - ki kell dolgozni a jelenleginél hatékonyabb kockázatelemző és bűnügyi információszerző rendszert.
- 4) Románia teljes jogú schengeni csatlakozása kapcsán, indokoltnak tartom a magyar-román határszakasz belső határrá válása miatt a Rendőrségnél bekövetkező szervezeti változások humánigazgatási és szakmai hatásainak kutatását.

BEFEJEZÉS

Az 1957-ben a Római Szerződés létrehozásával annak megalkotói megfogalmazták az integráció alapjait. A szerződésbe célul tűzték ki a közös piac alapját biztosító „négy szabadság” a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának megvalósítását. A Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény lehetővé tette egy olyan térség létrehozását, ahol a tagállamok területén a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabadon mozoghatnak, a belső határokon megszűnik az ellenőrzés.

A szabadságok biztosítása érdekében hozott lépések azonban nem járhattak a biztonság érvényesülésének sérelmével ezért kiemelten fontos terület maradt a külső határok biztonságának fenntartása, illetve a belső határokon megszűnő ellenőrzések miatti biztonsági vákuum (biztonsági deficit) megelőzése, illetve minimálisra korlátozása. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény és annak alapján később megszülető számos kiegészítő joganyag (Schengen Aquis) által szabályozott területek annak érdekében keletkeztek, hogy biztosítsák a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térségének megvalósulását.

Megítélésem szerint - amelyet alátámasztanak kutatásom adatai - a Rendőrség meghatározó szerepet játszott Magyarország eredményes schengeni csatlakozásában. A felkészülésben és - a teljes jogú csatlakozást követően - a schengeni vívmányok gyakorlati alkalmazásában mutatott teljesítményét értékelve megállapítható, hogy az integrált Rendőrség képes a schengeni követelményeknek megfelelő rendészeti feladatok ellátására.

Kutatásom eredményei alapján a határellenőrzések schengeni belső határokon történő visszaállításával kapcsolatos vitákban azt az álláspontot képviselem, hogy egy hatékonyan működő integrált határbiztonsági modell kezelni tudja az illegális migrációt, ezért nem látom indokoltnak és szükségesnek a határellenőrzések visszaállítását.

Bízom abban, hogy az értekezésemben sikerült olyan kutatási eredményeket bemutatni és olyan ajánlásokat megfogalmazni, amelyek hozzájárulnak hazánkban a schengeni vívmányok hatékony végrehajtásához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

PUBLIKÁCIÓK, TUDOMÁNYOS MUNKÁK

Ádám Antal: A biztonság az értékek között. JURA A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja 11. évfolyam 1. szám Pécs 2005. - p. 33-42

Ávár-Balda-Boros-Hegedűs-Stelmach: Az integrált vezetési központ. Határőrség Tudományos Tanácsa Budapest 2006.

Bajtai Csaba-Gubicza József-Kónya József: Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái. Határrendészeti tanulmányok 2009/1. Különszám, Budapest 2009. -p.1-54

Balla Gabriella: Finnország gazdaságának kihívásai és integrációs törekvései a XX.-században. Szakdolgozat Budapesti Gazdasági Főiskola Budapest 2006.

Barry Buzan – Ole Weaver – Jaap de Wilde: A biztonsági elemzés új keretei (Komáromy Rudolf), Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok (sorozatszerkesztő: Tóth Péter) Zrínyi kiadó, Budapest 2006.

Berta Krisztina: Hová vezet a schengeni út? Nemzet és biztonság 2008/2. Budapest 2008. -p.19-26

Bognár Károly: A biztonság és a biztonságpolitika tartalmának bővülése. Hadtudomány XVI. évfolyam 4. szám Budapest 2006. Forrás: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/4/2006_4_11.html 2010.12.10-ei letöltés

Cserép Attila: Az integrált biztonság koncepciója. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005.-p.191-198

Deák Péter: Egy elmozduló, többpillérű világrend új erőszakformái. Európai Tükör XIII. évfolyam 11. szám Budapest 2008. -p.92-104

Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. szám, Pécs 2006. -p.35-40

Dienes-Oehm Egon: Merre tovább Európa? Gondolatok az unió jövőjéről. Európai Tükör XIII. évfolyam 4. szám Budapest 2008.-p.3-24

Dr. Kondorosi Ferenc államtitkár beszámolója az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága előtt 2006. október 18-án az Európai Unió Bel- és igazságügyi Tanácsa 2006. október 5-6-I ülésének napirendjén szerepelt egyes kérdésekről, illetve egyéb ügyekről Forrás: <http://www.parlament.hu/biz38/bizjkv38/EIB/0610181.htm> 2010.10.06-ai letöltés

Dr. Kormos János: TEMPUS-QAS S_JEP-12435-97 projekt, Folyamatszervezés Debreceni Egyetem Természettudományi Kar Matematikai és Informatikai Intézet Debrecen 2000. Forrás: www.inf.u-szeged.hu/oktatas/Tempus/folyamat.doc 2010.12.10-ei letöltés

Dr. Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007.-p.29-36

Elege van az EU-nak az illegális bevándorlókból HVG Kiadó Zrt. 2008.Forrás: http://hvg.hu/vilag/20080514_eu_illegalis_migracio 2008.05.16-ai letöltés

Encyclopedia Britannica online <http://www.britannica.com/> 2010.20.10-ei letöltés

Farkasné Zádeczky Ibolya: A biztonságot veszélyeztető globális kihívások. Hadtudomány XVI. évfolyam 3. szám Budapest 2006. Forrás: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/3/2006_3_4.html 2010.10.21-ei letöltés

Fejes-Sallai-Soós-Vájlók: Schengenre hangolva Európai Műhelytanulmányok 113. szám Budapest 2007.

Gazdag Ferenc: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről III. Nemzet és Biztonság 2008/9. Budapest 2008. -p.3-18

Gazdag Ferenc-Molnár Dóra: Döntéshozatal az Európai Unió második pillérében. Európai Tükör XIV. évfolyam 2. szám Budapest 2009. -p.87-96

Gazdag Ferenc-Tálas Péter: A biztonság fogalmának határaitól. Nemzet és Biztonság 2008/1. Budapest 2008. -p.3-9

Gazdag Ferenc-Tálas Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. Nemzet és Biztonság 2008/4. Budapest 2008. -p.3-12

Gazdag Ferenc-Tálas Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II. Nemzet és Biztonság 2008/6. Budapest 2008. -p.3-16

Görbe Attiláné Zán Krisztina: A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei. Doktori (PhD) Értekezés, ZMNE 2010.

Grónás József-Sallai János: Kishatárforgalom története és jövője az EU-ban. Hadtudomány XV. évfolyam 2. szám Budapest 2005. Forrás: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/2/2005_2_11.html 2010.12.05-ei letöltés

Gyulavári Tamás-Gellérné Lukács Éva: A legális és illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. Európai Tükör X. évfolyam 4. szám Budapest 2005. -p.47-75

Hadtudományi lexikon, Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest 1995.

Hanuska Miklós: A határforgalom ellenőrzés tartalma a schengeni követelményeknek megfelelően, Hadtudományi Szemle, 2. évfolyam 1. szám Budapest 2009. Forrás: <http://hadtudomanyiszemle.uni-nke.hu/?q=hu/2009/2-%C3%A9vfolyam-1->

[sz%C3%A1m/nemzetbiztons%C3%A1g-%C3%A9s-rendv%C3%A9delem/hat%C3%A1rforgalom-ellen%C5%91rz%C3%A9s-tartalma-schengeni-k%C3%B6zlemények-2010-08-11-ei-letöltés](#)

Hargita Árpád: A schengeni határnyitás. „EU-karácsony” határtalan örömmel és némi ürömmel. Európai Tükör XIII. évfolyam 2. szám Budapest 2008. -p.132-144

Hautzinger Zoltán: Epilógus. A határellenőrzés deklarálása az Alkotmányban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007. -p.235-238

Hortobágyi Dániel: A FRONTEX és együttműködő partnereinek bemutatása a schengeni határellenőrzési rendszer tükrében www.biztonsagpolitika.hu 2010. június 24.

Jozef Balga: Schengeni határellenőrzési kódex alkalmazásával járó elvárások és veszélyek. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Tanulmányok a „Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében” című tudományos konferenciáról Pécs 2006. - p.133-138

Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési iránya. Európai Tükör XIV. évfolyam 6. szám Budapest 2009. -p.78-87

Karoliny Eszter-Mohay Ágoston: Az illegális migráció Európai Unió szabályozása <http://ittvagyunk.eu/htmls/cikkek.html?articleID=34> 2010. 10. 11-ei letöltés

Kendernay János: Az Európai Unió terrorizmusellenes politikája. Európai Tükör XIII. évfolyam 2. szám Budapest 2008. -p.73-80

Kiss Lajos: A FRONTEX mid-level képzésének lehetséges helye és szerepe a határrendészeti képzésben a Stockholmi program megjelenését követően Pécsi Határőr Közlemények Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról Pécs 2010. - p.231-360

Kobolka István: Schengen határai biztonságpolitika - kiemelten migrációs - szempontból nézve. Tér és Társadalom 14. évfolyam 2-3. Budapest 2000.

Kovács Endre Miklós: A megújított lisszaboni stratégia az Európai Unió globális kihívásainak tükrében. Európai Tükör XIV. évfolyam 2. szám Budapest 2009. -p.20-39

Kovács Gábor: A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „schengen” után. Magyar Rendészet 2008. (1-2.) Budapest 2008. -p.131-145

Kovács Gábor: A határvadász századok rendvédelmi alkalmazásának új lehetőségei a határőrség és a rendőrség integrációját követően. Határrendészeti Tanulmányok IV. évfolyam Budapest 2007. -p.59-79

Lehmann Kristóf: A lisszaboni stratégia megvalósítása az új tagállamokban és Magyarországon. Európai Tükör XIII. évfolyam 1. szám Budapest 2008. -p.121-131

Magyar helyesírási szótár A Magyar Tudományos Akadémia szabályai szerint ISBN 978 963 05 76307 Akadémiai Kiadó Zrt. Budapest 2007.

Magyar Rendészettudományi Társaság: Rendészettudományi szószedet <http://www.rendeszettudomany.hu/Rendtud.DOC> 2010.10.21-ei letöltés

Matus János: A biztonság és a védelem problémái a változó nemzetközi rendszerben. Hadtudomány XV. évfolyam 4. szám Budapest 2005. Forrás: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2005/4/2005_4_24.html 2008.06.05-ei letöltés

Molnár Ágnes: A Schengeni együttműködés fejlődése Magyarország csatlakozása tükrében című szakdolgozata, Budapesti Gazdasági főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar Budapest 2008.

Németh József: Integrált határigazgatás schengen után. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. Pécs 2009. -p.309-314

Oana Lungescu: The New Europe: Fortress Europe, BBC WORD SERVICE
<http://www.bbc.co.uk/worldservice/theneweuropa/wk22.htm> 2010.12.09-ei letöltés

Papp Csaba – Solymosi Krisztina – Horváth László – Hullám István: A biztonság fokozása a Magyar Köztársaság schengeni külső határszakaszán Hadmérnök V. évfolyam 2. szám 2010. -p.391-403

Peter Hobbing Dr.: Integrated Border Management at the EU Level, Centre for European Policy Studies Working Document No.227/August 2005
<http://www.ceps.be> 2010.12.09-ei letöltés

Petővári Bence: Európa Erőd - Az Európai Unió migrációs politikájának biztonsági dimenziói. Európai Tükör 2010/3. Budapest 2010. -p.26-39

Remek Éva: Biztonságunk a globalizáció árnyékában, Európai Tükör XIV. évfolyam 11. szám Budapest 2009. -p.81-90

Remek Éva: Gondolatok a Lisszaboni Szerződésről. Előtérben a biztonságpolitika. Európai Tükör XIV. évfolyam 3. szám Budapest 2009. -p.63-72

Remek Éva: Rend vagy káosz? Széljegyzetek a globalizáció és az Európai Unió kapcsolatához – egy fogalom csapdája, Európai Tükör XIII. évfolyam 6. szám Budapest 2008. -p.92-101

Ritecz György PhD: A Magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs 2004. -p.19-26

Ritecz György: Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre, Doktori (PhD) Értekezés, ZMNE 2002.

Ritecz György: IBM (Integrált Border Menedzsment) Magyarországon című pályázata a BM rendészeti és bűnmegelőzési helyettes államtitkár tudományos pályázati felhívására (a belügyi ágazatban tevékenyekedők számára) Budapest 2005.

Sallai János: A schengeni integráció folyamata és jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. Pécs 2005. -p.77-84

Sallai János: Németország határ menti rendőri együttműködésének tapasztalatai. Hadtudomány XIV. évfolyam 1. szám Budapest 2004. Forrás: <http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/1/10sallai/Chapter1.htm>
2010.12.10-ei letöltés

Sallai János-Kobolka István: A bel-, és igazságügyi együttműködés jövője: a Stockholmi Program. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal) 6. évfolyam 2. szám Budapest 2010. -p.46-50

Sallai János-Kobolka István: A schengeni határnyitás elsődleges tapasztalatai. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal) 4. évfolyam 2. szám Budapest 2008. -p.29-36

Szabó József: A Rendőrség-Határőrség integrációja a teljes jogú schengeni tagság tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. Tanulmányok a „Határőrség és Rendőrség – Az integrált rendvédelem” című tudományos konferenciáról Pécs 2007. -p.83-94

Szalóki Katalin: Schengeni tagság – Szigorúan ellenőrzött határok. Európai Tükör XII. évfolyam 12. szám Budapest 2007. -p.91-96

Sztankovics Gábor hőr. őrnagy: Transznacionális kihívások az illegális migrációt illetően a határőrség szemszögéből. Felderítő Szemle VII. évfolyam különszám Budapest 2008. -p.59-62

Tájok Péter: Az illegális migráció kezelésében rejlő lehetőségek hazánk schengeni csatlakozását követően, mint a komplex biztonság kiemelt szegmensei. Határrendészeti Tanulmányok 2007/3. szám Budapest -p.4-19

Tálas Péter: Az „új Európa” viszonya az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához és az európai biztonság- és védelempolitikához. Európai Tükör 2007/3. Budapest 2007. -p.114-127

Tamás Csaba Gergely Hit – No hit? Tények és adalékok a Schengeni Információs Rendszer második generációjának kifejlesztéséhez Európai Tükör 2006/10. Budapest 2006. -p.22-40

Tamás Csaba Gergely SIS one4all. Mindenkinek? Áthidaló megoldás a schengeni térség bővítéséről Európai Tükör 2007/ 1. Budapest 2007. -p.107-113

Tamás Csaba Gergely: Rendhagyó áttörés az uniós rendőrségi együttműködésben? Európai Tükör 2008/4. Budapest 2008. -p.89-109

Tamperétől Hágáig, Belügyi együttműködés az Európai Unióban. Belügyminisztérium Budapest 2004.

Tar Gábor: Az Európai Rendőrakadémia szerepe az európai uniós rendőrképzésben Belügyi Szemle, 53. évfolyam 7-8. szám Budapest 2005. -p.122-124

Tari Tamás: A Schengeni Információs Rendszer Magyar Rendészet VI. évfolyam 3. szám Budapest 2006.-p.189-194

Tari Tamás: Schengen és Magyarország. Magyar Rendészet VI. évfolyam 2. szám Budapest 2006.-p.29-38

Tari Tamás: Rendőri együttműködés az Európai Unióban Magyar Rendészet VII. évfolyam 3-4. szám Budapest 2007.-p. 87-92

Tari Tamás: Integrált határbiztonsági modell (Integrált határmenedzsment) Magyar Rendészet IX. évfolyam 3-4. szám Budapest 2009.-p.86-93

Teke András: A veszélyek kezelése és a határbiztonság. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs 2006. -p.65-90

Teke András: Az integrált rendvédelmi működés stratégiai összefüggései. Határrendészeti Tanulmányok 2007/2. szám Budapest 2007. -p.4-32

Teke András: Határrendészeti Igazgatás I. fejezet: A biztonság, a határbiztonsági, határrendészeti rendszer, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.

Tóth Árpádné Dr. Masika Edit: Első értékelés a szabadság, biztonság jog európai térségének az európai alkotmányozás során körvonalazódó reformjáról, „Európai Unió Határrendőrsége” c. A/0013/2003.sz. OKTK kutatás

Vájlók László: Határrendészeti igazgatás II. fejezet 3. alfejezet; Integrált határigazgatási rendszer működtetése, Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Budapest 2008.

Varga János: A schengeni eszme uniós biztonsági rendszerre válásának kiteljesedése és távlatai című tanulmány Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja Forrás: <http://www.rendeszet.hu/documents/ASchengenieszmeuniosbiztonsagirendszerrevalasanakkiterjedeseestavlatai.doc> 2010.12.10-ei letöltés

Žak Radim: Migrációs kihívások és potenciális veszélyek a Független Államok Közössége régiójában, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. Pécs 2006. -p.155-158

HAZAI TÖRVÉNYEK, HATÁROZATOK, RENDELETEK, UTASÍTÁSOK

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a Határőrségről

1999. évi LXXV. törvény a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló

2000. évi CXV. törvény a Délkelet-Európai Együtműködési Kezdeményezés (SECI) keretében létrejött, az országhatárokat átlépő bűnözés megelőzésében és leküzdésében való együttműködésről szóló, Bukarestben, 1999. május 26-án aláírt

Megállapodás kihirdetéséről és az Európai Unió bűnüldözési információs rendszere és a Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete keretében megvalósuló együttműködésről és információcseréről szóló 1999. évi LIV. törvény, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény módosításáról

2002. évi LIV. törvény a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről

2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2006. évi CVIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között a bűnüldöző szervek határokon átnyúló együttműködéséről szóló, Brdóban, 2006. október 25-én aláírt Megállapodás kihirdetéséről

2006. évi CXXV. törvény az Európai Közösség és annak tagállamai, másrésről a Svájci Államszövetség közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló 1999. június 21-ei megállapodás, valamint az ahhoz csatolt, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása következtében a megállapodásban szerződő félként való részvételéről szóló jegyzőkönyv kihirdetéséről

2006. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló, Pozsonyban, 2006. október 2-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

2006. évi XXXVII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatandó együttműködésről szóló, Heiligenbrunnban, 2004. június 6-án aláírt Szerződés kihirdetéséről

2007. évi CV. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény keretében történő együttműködésről és információcseréről

2007. évi CXII. törvény a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött Szerződés (Prümi Szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról

2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról

2009. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határokat átlépő bűnözés megelőzése és leküzdése érdekében folytatott együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2009. évi LXVI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a határokat átlépő bűnözés elleni harcban történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2009. évi XXXIV. törvény a Magyar Köztársaság és a Szerb Köztársaság között a bűnüldöző szervezetek a határokat átlépő bűnözés megelőzésében és a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködéséről szóló Megállapodás kihirdetéséről

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

96/2000. (VI. 22.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vízumkötelezettség kölcsönös megszüntetéséről szóló, Budapesten, 2000. május 23-án aláírt Megállapodás kihirdetéséről

146/2000. (VIII. 23.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának Kormánya között a kábítószeres illegális forgalma, a szervezett bűnözés, a nemzetközi terrorizmus és az illegális migráció elleni harcban történő együttműködésről szóló, Londonban, 2000. február 9-én aláírt Egyetértési Nyilatkozat kihirdetéséről

179/2004. (V.26.) Korm. rendeletet a Schengen Alap felhasználásának pénzügyi tervezési, lebonyolítási és ellenőrzési rendjének kialakításáról

360/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április hó 27. napján aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló

62/2007. (XII.23.) IRM rendelet a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról

2303/2003. (XII. 9.) Korm. határozat a Schengen Alap felhasználásához szükséges intézményi felkészülésről szóló,

2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat az államháztartás – konvergencia követelményeknek is megfelelő – egyensúlyi helyzetének megalapozásához szükséges rövid és

hosszabb távú intézkedések keretében, a közfeladat-ellátás hatékony szervezeti kereteinek kialakítása érdekében

2019/2007. (II.6.) Korm. határozat a teljes jogú schengeni tagságig hátralévő feladatokról

94/1998. (XII.29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről

2/2002. (BK 10.) BM-PM-SzCsM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények komplex mélyszégi ellenőrzésének kialakításáról és működtetéséről

20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására

8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló

8/2010. (II.19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról

9/2006. (VII.05.) ORFK utasítás a Rendőrség szervezeti reformjának, illetve a Rendőrség és a Határőrség integrációjának végrehajtására létrehozott projektszervezet működtetéséről

8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról

21/2008. (OT 11.) ORFK utasítás az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására

1/2007. (OT.7.) ORFK-HŐR együttes utasítás az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban meghatározott egyes feladatok végrehajtására

2/2007. (OT 12.) ORFK-HŐR együttes utasítás az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban meghatározott egyes feladatok végrehajtására kiadott 1/2007. (OT 7.) ORFK – HŐR OPK együttes utasítás módosítására

3/2007. (OT 14.) ORFK-HŐR együttes utasítás az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről

szóló 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozatban meghatározott egyes feladatok végrehajtására

4/2007. (OT 20.) ORFK-HŐR együttes utasítás Rendőrség és a Határőrség integrációjának végrehajtásáról szóló ÜTEMTERV kiadására

6/2007. (OT 24.) ORFK-HŐR együttes utasítás az integrált rendőri szervezet jogszabályi hátterét biztosító, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény és annak végrehajtására kiadott jogszabályok oktatásának és vizsgáztatásának egységes végrehajtásáról

7/2007. (OT 25.) ORFK-HŐR OPK együttes utasítás a Rendőrség és a Határőrség integrációjának végrehajtására kötött együttműködési megállapodás közzétételéről

Valamennyi hivatkozott jogszabály esetében Forrás: CD Jogtár

EURÓPAI UNIÓS JOGSZABÁLYOK

MEGÁLLAPODÁS a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről

Egységes Európai Okmány (1987. július 1.)

EGYEZMÉNY a Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött SCHENGENI MEGÁLLAPODÁS VÉGREHAJTÁSÁRÓL

SZERZŐDÉS az Európai Unióról (92/C 191/01) (1993. november 1.)

EGYEZMÉNY az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról (HL C 316., 1995.11.27.)

A végrehajtó bizottság 1998. október 27-i Határozata az illegális bevándorlás elleni intézkedések elfogadásáról (SCH/Com-ex(98)37

A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a Schengent értékelő és végrehajtását felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról (SCH/ Com-ex (98) 26 def
AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (1999. május 1.)

A TANÁCS (1999/435/EK) határozata az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának megállapítása céljából a schengeni vívmányok meghatározásáról (1999. május 20.)

A Tanács (2000/365/EK) határozata Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának a schengeni vívmányok egyes rendelkezéseinek alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről (2000. május 29.)

A TANÁCS (2000/820/IB) határozata az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) létrehozásáról (2000. december 22.)

A TANÁCS (2005/681/IB) határozata az Európai Rendőrakadémia (CEPOL) létrehozásáról és a 2000/820/IB határozat hatályon kívül helyezéséről (2005. szeptember 20.)

A TANÁCS (2002/187/IB) határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról

Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices; Frontiers + Removal and Readmission - 5018/1/02 Brussels, 08/02/2002

Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices - Schengen Information System, SIRENE - 15785/02, Brussels, 18/12/2002

Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices: Issuing of visa - 6183/03, Brussels, 07/02/2003

Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices: part on Police Co-operation - 9788/03, Brussels 09/06/2003

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról (2006. március 15.)

A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány

Az Európai Tanács 1999. október 16-17-ei ülésén elfogadott: „Tamperei program: a szabadság, a biztonság és a jog uniója felé”

NIZZAI SZERZŐDÉS az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (2001/C 80/01)

A TANÁCS (2001/886/IB) számú határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről (2001. december 6.)

A TANÁCS (22424/2001/EK) számú rendelete a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) kifejlesztéséről (2001. december 6.)

A Tanács 407/2002/EK rendelete a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló "Eurodac" létrehozásáról szóló 2725/2000/EK rendelet végrehajtására vonatkozó egyes szabályok megállapításáról (2002. február 28.)

Az Európai Tanács 2004. október 27-én elfogadott 13993/04-es számú program: „Hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban”

A TANÁCS (2007/2004/EK) számú rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról (2004. október 26.)

Az Európai Tanács által kiadott 871/2004. EK számú rendelet és a 2005/211/IB számú tanácsi határozat a Schengeni Információs Rendszer a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó új funkcióinak bevezetéséről

Az Európai Parlament 2004/2167 (INI) számú állásfoglalása az európai biztonsági stratégiáról

A Tanács (COM (2005) 230) számú határozata a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (COM (2005) 236) számú rendelete (COM (2005) 236 végleges) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létesítéséről, működtetéséről és felhasználásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (COM (2005) 237) számú rendelete a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről

Az Európai Közösségek Bizottságának COM (2005) 0184 közleménye: A Hágai Program: Tíz prioritás a következő öt évre Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért

Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról, HL L 105, 2006. 04. 13.

A Bizottság 2006. november 6-i ajánlása a Határőröknek szóló közös gyakorlati kézikönyv (schengeni kézikönyv) létrehozásáról, a személyek határellenőrzésekor a tagállamok illetékes hatóságai általi alkalmazásra (C (2006) 5186 final)

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 863/2007/EK rendelete a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről, valamint a 2007/2004/EK tanácsi rendeletnek ezen eljárás tekintetében történő módosításáról és a kiküldött határőrök feladatai és hatáskörei szabályozásáról (2007. július 11.)

Az Európai Parlament 2007. november 29-i határozata az Európai Unió alapjogi chartájának jóváhagyásáról (2007/2218(ACI))

Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról szóló Bizottsági közlemény COM (2008) 68

Az Európai Tanács 2009. március 19-én elfogadott 7864/09-es EU Schengen katalógusa: Külső határellenőrzés, Kiutasítás és visszafogadás Ajánlások és legjobb gyakorlatok

Az Európai Tanács 2009. augusztus 10-én elfogadott 12099/1/09-es EU Schengen katalógusa: A vízumok kiadása Ajánlások és legjobb gyakorlatok

Az Európai Tanács 2009. december 8-án elfogadott 17024/1/09-es számú program: „Stockholmi Program: A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa”

Forrás: <http://www.europarl.europa.eu>
<http://www.complex.hu>
<http://eur-lex.europa.eu>
CD Jogtár

PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

Schengen és Magyarország Magyar Rendészet 2006/2. Budapest 2006.-p.29-38

A Schengeni Információs Rendszer Magyar Rendészet 2006/3. Budapest 2006.-p.189-194

Rendőri együttműködés az Európai Unióban Magyar Rendészet 2007/3-4. Budapest 2007.-p. 87-92

Az Uniós rendőri együttműködés keretei Szakmai Szemle (a Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa) 2007/3. Budapest-p.147-153

Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér csatlakozása a schengeni rendszerhez www.biztonsagpolitika.hu 2009. február 8.

Integrált határbiztonsági modell (Integrált határmenedzsment) Magyar Rendészet 2009/3-4. Budapest 2009.-p.86-93

In-depth control system and experience gained from its functioning in Hungary www.biztonsagpolitika.hu 2010. december 27.

A Schengeni felkészülés utolsó évének rendőrségi feladatai és a Schengeni Értékelő Bizottság ellenőrzésének rendőrséget is érintő szempontjai Hadtudományi Szemle 5. évfolyam 1. szám Budapest 2012.-p.321-329

Öt éve zárultak le a Schengen Alap támogatásból megvalósuló intézkedések, fejlesztések www.biztonsagpolitika.hu 2012.

Nemzetközi együttműködési formák, kiemelt figyelemmel a határon áthatoló szervezett bűnözés elleni harcra és az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekményekre Magyar Rendészet 2012/2. Budapest 2012.

