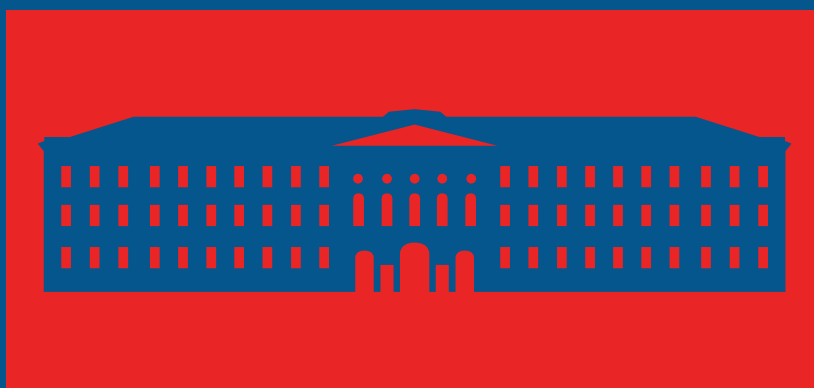


Varga János

Integrált határigazgatás



Dialóg Campus



Varga János

INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

A kézirat lezárva:
2016. november 30.

Szerző
Dr. habil. Varga János

Olvasószerkesztő
Sós Dóra

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

| | |
|--|----|
| BEVEZETÉS | 5 |
| 1. A SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉS ELVEI | 6 |
| 1.1. Alapfogalmak | 6 |
| 1.2. A schengeni eszme létrejötte és rendszerré fejlődése | 7 |
| 1.3. A határellenőrzés elvei | 8 |
| 1.3.1. A határforgalom-ellenőrzés elvei | 8 |
| 1.3.2. A határőrizet elvei | 11 |
| 2. AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS UNIÓS RENDSZERE | 13 |
| 2.1. Az integrált határigazgatás uniós rendszerének kialakulása | 13 |
| 2.2. A rendszer átfogó jellemzői | 13 |
| 2.3. Az európai integrált határigazgatás elemei | 14 |
| 2.4. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség | 17 |
| 3. AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS MAGYAR RENDSZERE | 21 |
| 3.1. A rendőrség határrendészeti feladatai | 21 |
| 3.2. A határrendészeti szolgálati ág szervezete | 23 |
| 3.3. A határellenőrzési rendszer felépítése és működése | 24 |
| 3.4. A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében | 28 |
| Összegzés | 29 |
| FELHASZNÁLT FORRÁSOK | 30 |
| MELLÉKLETEK | 31 |
| 1. melléklet: A határrendészeti szolgálati ág szervezete | 31 |
| 2. melléklet: A Határrendészeti Igazgatóság szervezete 2015-ben | 32 |
| 3. melléklet: Határellenőrzési rendszer a külső határon | 32 |
| 4. melléklet: A határellenőrzési rendszer a magyar-szerb határon 2015-től | 33 |
| 5. melléklet: A FRONTEX jelenleg érvényes logója (2016 óta) | 33 |

BEVEZETÉS

Ahhoz, hogy az Európai Unió a szabad mozgás térségévé válhasson, egyik alapfeltétel az volt, hogy a tagállamok hajlandóak voltak lemondani arról a szuverén jogukról, hogy más tagállamokkal közös (az unió szempontjából belső) államhatáraikon saját biztonsági érdekeiket érvényesítve ellenőrizzék a személyek, a járművek és a szállítmányok forgalmát. Ám úgy értékelték, hogy a határellenőrzés megszüntetése az uniós belső határokon olyan biztonsági veszteségeket jelent számukra, hogy pótlására kompenzációs (az elvesztett biztonságot kiegyenlítő) intézkedéseket kell tenniük. Ezek közül a legfontosabb az uniós külső határok egységes elveken nyugvó ellenőrzése volt. További intézkedéseket tettek az egységes vízumrendszer és vízumkiadási gyakorlat kialakítására. Okmánytanácsadókat vezényeltek a migrációt kibocsátó és a tranzitállamokba. Létrehozták a Schengeni Információs Rendszert. Kidolgozták a rendőri együttműködés új, hatékony formáit és módszereit.

Az illegális migráció, valamint az arra rátelepedő szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonysága érdekében az unió az átfogó biztonsági rendszer részének tekintett határellenőrzést egyre tökéletesíti. A politikai, jogi eszközökön túl fejleszti a határellenőrzés intézményeit. Az illegális migráció távoltartása érdekében külső határain túl is biztonságos övezetet akar látni, s a megvalósítása érdekében a szomszédságpolitika jegyében anyagi áldozatra is kész. Az unió határőrizeti ügynöksége egyre sikeresebb programokat hajt végre a külső határok térségében. Létrejött az Európai Határ- és Parti Őrség, s ezzel megkezdődött az egységes európai határőrizeti szervezet kialakításának folyamata.

Az integrált határigazgatás jelentősége abban mérhető, hogy ezeket a sokirányú erőfeszítéseket egyetlen harmonikus rendszerbe összefogja.

1. A SCHENGENI HATÁRELLENŐRZÉS ELVEI

1.1. Alapfogalmak

Az Európai Unió, az egyes tagországok államhatárainak fogalmi értelmezése, valamint az ezekkel kapcsolatos tevékenységek megnevezése nemcsak a köznapi szóhasználatban, hanem a rendészeti szaknyelvben is gyakran eltér egymástól. Ugyanarról a tevékenységről szólva gyakran hallunk különböző fogalmakat. Ez még az államhatár meghatározására is igaz, pedig az államhatár nemzetközi jogi kategória, s a Föld felszínén haladó vonalát nemzetközi szerződések határozzák meg. Néhányszor még választhatunk is az egy-egy téma kifejtéséhez legjobban illő fogalmi értelmezések között. A határigazgatásról általában beszélve bátran építkezhetünk arra, hogy az államhatár azon „képzeletbeli függőleges síkok összefüggő sorozata, melyek az adott ország területét a szomszédos államok területétől a föld felszínén, a légtérben és a föld mélyében egyaránt elválasztják, illetve össze is kötik.”¹

Az integrált határigazgatás tudományos igényű tanulmányozásához azonban nélkülözhetetlen néhány alapfogalom egységes értelmezése. A schengeni határellenőrzési kódexben és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségről szóló rendeletben meghatározottak közül fontos kiemelni a következőket:

Belső határok:

- a tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is;
- a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei;
- a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres kompjárat céljára szolgálnak.

Külső határok: a tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok.

Határátkelőhely: az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljából engedélyezett átkelőhely.

Határellenőrzés: a határon végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül.

Határforgalom-ellenőrzés: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.

Határőrizet: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében.

Határőr: olyan tisztviselő, aki a nemzeti joggal összhangban a határátkelőhelyen, az államhatáron vagy az államhatár közvetlen közelében teljesít szolgálatot, és aki a schengeni határellenőrzési kódexszel és a nemzeti joggal összhangban határellenőrzési feladatokat végez.²

Európai határ- és partvédelmi csapatok: a részt vevő tagállamokból származó határőrökből és más releváns szakemberekből – ideértve a tagállamok által az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséghez nemzeti szakértőként kirendelt határőröket és más releváns szakembereket – álló csapatok, ame-

1 Dr. unív. BEREGNYEI József szerk. (2008): *Rendészettudományi szöszedet*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest. 44.

2 Tehát a határőr fogalmába egyaránt beletartozik a lengyel és a litván határőr, a német és a magyar rendőr, a spanyol csendőr, az olasz parti őrség beosztottja, hisz nem a szervezeti hovatartozása, hanem a nemzeti jogban kapott felhatalmazás, a szolgálatteljesítés helye és az annak során végrehajtott határellenőrzési feladat a meghatározó.

lyeket közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók során, valamint a migrációkezelést támogató csapatok keretében vetnek be.

Migrációkezelést támogató csapat: szakértői csoport, amely a migrációs csomópontoknál technikai és műveleti megerősítést nyújt a tagállamoknak, és amely az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség és az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal által mozgósított tagállami szakértőkből, valamint az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, az Europol és más érintett uniós ügynökségek szakértőiből áll.

Migrációs csomópont (hotspot area): olyan terület, amelyen a fogadó tagállam, az Európai Bizottság, az érintett uniós ügynökségek és a részt vevő tagállamok együttműködnek a külső határokhoz érkező migránsok számának jelentős megnövekedésével járó, aránytalanul nagy – meglévő vagy potenciális – migrációs kihívás kezelése érdekében.

Visszaküldési művelet: az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által koordinált művelet, amely egy vagy több tagállam által felajánlott technikai és műveleti megerősítést foglal magában, és amelynek keretében visszatérésre kötelezett személyeket toloncolnak ki vagy ilyen személyek távoznak önkéntesen egy vagy több tagállamból;

Visszaküldési intervenció: az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség azon tevékenysége, amelynek keretében az európai visszaküldési intervenciók csapatok tagállamokban történő bevetése és a visszaküldési műveletek megszervezése révén fokozott technikai és műveleti segítséget nyújt a tagállamoknak.

Határokon átnyúló bűncselekmény: a külső határokon, azok mentén vagy azokhoz kapcsolódóan elkövetett minden, határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, súlyos bűncselekmény.

1.2. A schengeni eszme létrejötte és rendszerré fejlődése

A Római Szerződésben 1957-ben célként megfogalmazott négy alapvető szabadság közül a személyek szabad mozgása ügyében hosszú ideig nem történtek lényeges változások. A szerződő felek közötti gazdasági kapcsolatok megélénkülése és a növekvő határforgalom csupán 1984 júniusában készítette az Európai Tanácsot a Fontainebleau-i Nyilatkozatra, az első lépések megtervezésére. Amikor a következő hónapban az úttörő szerepre vállalkozó francia és német politikusok Saarbrückenben megállapodtak abban, hogy megkönnyítik polgáraik egymás országába való utazását, valószínűleg nem gondolták, milyen nagy hatása lesz ennek az egyszerű, a dolgok természetéből nyilvánvalóan adódó jószomszédi megnyilvánulásnak. Azonban az egység útjára lépett Európa politikai tudatában utólag már jelentős állomásként értékeljük. Inicialó hatása szinte azonnal jelentkezett, hisz a Benelux államok is csatlakoztak hozzájuk, és 1985-ben immár öten léptek egyezményre Schengenben, világhíressé téve ezt a luxemburgi kisvárost. Az azonnali intézkedések mai szemmel nem tűnnek jelentősnek, aminek az az oka, hogy a szabadság és a biztonság szempontjait egyszerre kellett érvényesíteni, s csak fokozatosan haladhattak előre. A probléma súlyát jól mutatja, hogy a Schengeni Végrehajtási Egyezmény megszületésére öt évet, hatálybalépésére újabb öt évet kellett várni. Azt tapasztaljuk, hogy az egyes részproblémák kezelése sem megy máról holnapra. Csupán a vízumegyezmények harmonizálása két évtized munkáját igényelte.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény lehetővé tette, hogy a szerződő felek a gyakorlatban is megkezdhesék a felkészülést a konkrét együttműködésre. Addig is a maastrichti szerződés 1992-ben az Európai Unió jelképes építményének harmadik pilléréként létrehozta a bel- és igazságügyi együttműködés intézményes formáit. A Schengeni Végrehajtási Egyezményen alapuló kormányközi együttműködés területei tovább bővültek, ugyanakkor a folyamat le is lassult. Ebben kétségkívül szerepet játszott az illegális migráció erősödése, de az eltérő kormányzati politikák és a feladatok bonyolultsága is. Ez a magyarázata, hogy az 1995-ben hatályba lépő egyezményhez csak lépcsőzetesen csatlakozott a többi tagállam. Az 1997-es amszterdami szerződés minőségi megújulást eredményezett azzal, hogy a schengeni joganyag egy részét beemelte a közösségi jogba, s ezzel megteremtette a „kö-

zösségi határellenőrzés” alapjait. A következő években az Európai Unió Tanácsa tamperei, sevillai, nizzai, thesszaloniki és laekeni ülései nyomán a politika, a jogi szabályozás tovább tökéletesedett, egyre kifinomultabbá vált. A schengeni intézményrendszer fejlesztése felgyorsult.

Az Integrált Határbiztonsági Modellt a Schengeni Megállapodás Végrehajtását Értékelő Munkacsoport 2002-ben tette közzé, s ez alkalommal azt is megállapította, hogy a schengeni vívmányok az EU keretei közé való integrálásuk óta olyan további fejlesztéseken és módosításokon estek át, amelyek evolúciós jelleget kölcsönöztek nekik. 2004-ben az Európai Tanács Hágában megfogalmazta a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés erősítésének programját, amelynek a határellenőrzés gyakorlati végrehajtása szempontjából nagy jelentőségű eredménye, hogy 2006-ban elkészült a schengeni határellenőrzési kódex. 2010-ben Stockholmban a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa programja vázolta fel az uniós határigazgatás új távlatait. Az Európai Unióba irányuló tömeges bevándorlás tapasztalatainak hatására 2016-ban a schengeni intézményrendszer egésze megújult.

1.3. A határellenőrzés elvei

1.3.1. A határforgalom-ellenőrzés elvei

A schengeni gondolatban fogant külső határellenőrzés biztonságot garantáló lelkének a harmadik országok állampolgárainak beutazási feltételeinek pontos megfogalmazását tekinthetjük:

„(1) A tagállamok területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző 180 napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgáira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

- a) aki olyan, érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnyal rendelkezik, amely megfelel a következő kritériumoknak:
 - i. érvényessége legalább három hónappal meghaladja a tagállamok területéről történő tervezett távozás időpontját. Sürgős és indokolt esetben azonban e kötelezettségtől el lehet tekinteni;
 - ii. a megelőző tíz éven belül bocsátották ki;
- b) érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges az 539/2001/EK tanácsi rendelet³ értelmében, kivéve, ha érvényes tartózkodási engedéllyel vagy érvényes, hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkeznek;
- c) igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba való visszatéréshez vagy egy olyan harmadik országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;
- d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;⁴
- e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő, ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.”⁵

A beutazás napját a tagállamok területén való tartózkodás első napjának, a kiutazás napját pedig a tagállamok területén való tartózkodás utolsó napjának kell tekinteni.

3 A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (HL L 81., 2001. 03. 21., 1.).

4 Schengen Information System: Schengeni Információs Rendszer.

5 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex). 6. cikk (1) bekezdés.

A schengeni határellenőrzési kódex a határátkelőhelyen végrehajtott külső határellenőrzés részeként a határforgalom ellenőrzését részletesen szabályozza. Ezt rendszerszemléletűen vizsgálva meghatározhatóak a rendszer hosszú távon is állandó, általánosítható elemei.

A határforgalom-ellenőrzés egységes elvek és nemzeti jogszabályok szerint történik. A schengeni egyezmények az államok közötti szerződések meghatározzák a határforgalom-ellenőrzés egységes elveit, de közvetlen jogkövetkezményük az egyes állampolgárra vagy a határőrre nincs. A nemzetközi szerződések nemzeti jogrendbe való beillesztése, a schengeni elveknek megfelelő nemzeti idegenrendészeti, határőrizeti törvény megalkotása teszi lehetővé a jogszerű intézkedést.

Az ellenőrzés során minden szerződő fél érdekét figyelembe kell venni. Az eltérő nemzeti szabályozások és a bonyolult problémahelyzetek miatt a határőrök jogalkalmazó készségének nagy a jelentősége. A határőrnek a nemzeti jogszabályokon túl jól kell ismernie az uniós jogrendszert, s tájékozottnak kell lennie néhány, az adott szolgálati helyen fontos utaskategóriát adó tagállam jogszabályában is. Emellett szükség van a SIRENE-irodák⁶ révén megvalósuló uniós egyeztetési lehetőségre is, amely során a problémás helyzetben érintett tagállam illetékes rendészeti szervével egyeztetve hozható meg a helyes döntés.

A határforgalom ellenőrzése során a közrend és a nemzetbiztonság szempontjait is érvényesíteni kell. A határforgalom-ellenőrzés céljának a tagállamok közrendjét és nemzetbiztonságát fenyegető veszélyek elhárítását, valamint a jogellenes bevándorlás elleni harcot kell tekintenünk. Ugyanakkor fenn kell tartani a térség nyitottságát a világ többi része felé, különösen a cserekapcsolatok intenzitását kulturális, tudományos és gazdasági téren. A harmadik országok állampolgárainak be- és kiutazásakor végrehajtott alapos ellenőrzés során elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az érintett személy, a járműve és a birtokában lévő tárgyak nem jelentenek-e veszélyt valamely tagállam közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira. A vizsgálat a Schengeni Információs Rendszerben és a nemzeti adatállományokban tárolt, személyekre és – amennyiben szükséges – tárgyakra vonatkozó adatoknak és figyelmeztető jelzéseknek, valamint a figyelmeztető jelzés esetén végrehajtható intézkedésnek a közvetlen lekérdezését foglalja magában. Fontos, hogy a határőr a végrehajtható intézkedés során a biztonsági és konspirációs szabályokat is betartsa. A határőr ezen túl minden határátléptetés során saját kockázatelemzést is végez, melynek során ennek az elvnek érvényesítésére kiemelt figyelmet szentel. Ez alapján fogalmazza meg és teszi fel kérdéseit az utazás céljára, az útitervekre, a munkaviszonyra, a szállásra, az anyagi fedezetre és más személyes adatokra vonatkozóan. Közegészségügyi veszély észlelése esetén az egészségügyi intézkedések végrehajtására jogosult hatóságokat mindig be kell vonni az eljárásba, különösen, ha a kockázatelemzés tárgya a beléptetés engedélyezése vagy megtagadása.

Minden határátlépésre jelentkező személy azonosságát meg kell állapítani. Minden személynek legalább egy ellenőrzésen kell átesnie, amely lehetővé teszi személyazonosságának megállapítását utazási okmányainak bemutatása alapján. A személyazonosításnak kettős célja van. Egyrészt annak megállapítása, hogy az úti okmány felmutatója azonos-e azzal a személlyel, aki részére azt kiállították. Másrészt, hogy meg lehessen különböztetni a közösségi jog kedvezményezettjeit és a többi személyt. A további, biztonsági kockázatok szerint végrehajtott szelektálás (megkülönböztetés, csoportosítás) teremti meg az alapot az eltérő tartalmú és mélységű, differenciált ellenőrzés végrehajtására.

Az ellenőrzés kiterjed a járművekre és a tárgyakra is. Különös figyelmet kell fordítani a járműlopás, az illegális autókereskedelem és az olyan más bűncselekmények, mint például a kábítószer-, lőszer-, és emberkereskedelem közötti kapcsolatra. Több lehetséges veszélyforrás közül éppen a schengeni térségben közlekedő külföldi turista autóbuszok ismétlődő katasztrófái hívták fel a figyelmet arra, hogy szükséges a járművek műszaki állapotának fokozott ellenőrzése. A körözött járművek azonosítása céljából a határátkelőhelyeken rendszám-tábla-leolvasó, értékelő rendszereket telepítenek. A tiltott

6 A SIRENE jelentése: „kiegészítő információ kérése a nemzeti bevitel szintjén” (Supplementary Information Request at the National Entry). A valamennyi schengeni államban létrehozott SIRENE-irodák legfőbb feladatára utal, amely a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos kiegészítő információk államok közötti cseréje.

anyagok, rejtkehelyek felfedését speciális technikai eszközök segítik. A határon átnyúló bűnözés felderítése érdekében külön hangsúlyt kell fektetni a gyanús tárgyak ellenőrzésére. Ehhez a határőröknek ismerniük kell a bűnözés kockázati indikátorait, profiljait és jellemző elkövetési módszereit.

Belépéskor a külföldieket alaposan kell ellenőrizni. A differenciálás oka az, hogy a schengeni gondolatmenet szerint a tagállamok köz- és nemzetbiztonságát elsősorban kívülről fenyegetik veszélyek. Az illegális migráció egyre inkább összefonódik a szervezett bűnözéssel és új megjelenési formákat ölt. Az uniós polgár államhatáron való gyors beléptetése mellett szól, hogy alapjogait minél teljesebb mértékben biztosítsuk, hazatérését segítsük. A határőrnek lehetőséget kell adni, hogy a határellenőrzés során idejét, a technikai eszközök alkalmazását a nagyobb biztonsági kockázatokat hordozó külföldiekre összpontosíthassa. A határellenőrzés gyorsítása céljából az utasokat, járműveket és szállítmányokat célszerű külön választani. Jól látható jelzésekkel ellátott külön sávot lehet biztosítani az EU, az EGT és Svájc állampolgárainak, harmadik országok lakosainak és a szomszédos országok állampolgárainak határátlépéséhez.

A kilépő külföldiek ellenőrzése bűnmegelőzési céllal történik. Az ellenőrzés tartalma mindig függ az általános körülményektől és a konkrét helyzettől. Általában kiterjed annak ellenőrzésére, hogy a külföldi betartotta-e a schengeni területen és az adott tagállamban a tartózkodásra vonatkozó rendelkezéseket. A határőrök keresik a bűncselekmények elkövetésére utaló gyanúokat. Végrehajtják a Schengeni Információs Rendszerben és a nemzeti körözési nyilvántartásokban tárolt, személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzések lekérdezését.

A belépő forgalom ellenőrzése elsőbbséget élvez. Ha az általános szabályok szerinti határellenőrzést azonnali intézkedést kiváltó, különleges és előre nem látható körülmények miatt nem lehet elvégezni, akkor meg kell állapítani a kiemelt fontosságú területeket. Elsősorban olyan esetekről van itt szó, amikor a határátkelőhelyen a csúcsforgalom vagy más rendkívüli körülmény miatt hosszú várakozások alakulnak ki. Ilyenkor a belépő forgalom ellenőrzésének a kilépő forgalom ellenőrzéséhez képest rendszerint kiemelt jelentősége van. Az unió számára a kívülről fenyegető veszélyek felismerése, megelőzése és elhárítása fontosabb, mint a kilépő utasok ellenőrzése.

A külső határokon azonos színvonalú az ellenőrzés. A közvélemény ehhez az elvhez mindig hozzákapcsolja a szigorú jelzőt, holott itt annak elkerüléséről van szó, hogy egyes határszakaszokon vagy csak határátkelőhelyeken a többihez képest alacsonyabb színvonalú, kevésbé hatékony ellenőrzés alakuljon ki. A szigorúság relatív fogalom. A szerződő felek szempontjából fontosabb az, hogy a külső határ minden szakaszán az általa is elfogadott elvek és normák szerint történik az ellenőrzés. Mára kialakult a „schengeni minőségbiztosítás” sajátos gyakorlata. A schengeni normák e téren is meghatározzák a minimum szabványokat és a módszertani dokumentumok ajánlásokat tesznek az élenjáró gyakorlatra. A csatlakozás előtt az érintett tagállamoknak el kell jutniuk a közösség által elvárt szintre. Automatizált határellenőrzési rendszerek jöttek létre. Megkezdődött a határőrök képzésének egységesítése.

Szoros együttműködés és információcsere szükséges. Az eddigi elveken túl a határon átlépő bűnözés és a hatékony ellenőrzés igénye egyre szorosabbra fűzi az együttműködés és információcsere szálait. A személyekre vonatkozó adatok cseréje esetén figyelembe veszik a Schengeni Végrehajtási Egyezmény adatvédelmi előírásait. Törekcszenek a közös adatbázisok létrehozására, a közös kockázatelemzésre, képzésre, a tevékenység teljes összehangolására.

A nemzetközi együttműködés új dimenziói tárulnak elénk. Az üldözés jogáról, közös információs rendszerekről, közös kapcsolattartási szolgálati helyekről, rendőri együttműködési központokról, fókuszponti irodákról beszélünk. Természetes igényként merül fel és hatékony közös tevékenységet eredményez a szolgálati rendszerek összehangolása és egyéb bizalmas információk határrendészeti, rendőri szervek közötti cseréje.

A határellenőrzéssel kapcsolatos kockázatelemzést és igazgatási tevékenységet szisztematikus információgyűjtésnek kell támogatnia. A határigazgatási rendszereknek alkalmasnak kell lenniük az információk gyűjtésére, elemzésére és az eredmények helyszíni hasznosítására.

A határforgalmi adatkezelés speciális. Az úti okmányok bélyegzése a legegyszerűbb és legcélszerűbb módszer ahhoz, hogy a külföldi a határátlépés jogszerűségét bizonyítsa, lehetővé váljon az egységes schengeni térségben való tartózkodás időtartamának követése, az újabb beutazások jogszerűségének elbírálása, a vízumszabályok érvényesítése... Ezek mellett segíti a határőrök kockázatelemzését, mely az egész határellenőrzés központi eleme.

Az úti okmányok bélyegzésével kapcsolatos szabályokat a biztonsági kockázatok alapján dolgozták ki. Ebben azt is rögzítették, hogy mely utas kategóriák esetén kell, illetve nem kell az úti okmányokat rendszeresen bélyegezni.

Fontos kiemelni, hogy a harmadik országok állampolgárainak úti okmányait mind a belépéskor, mind a kilépéskor rendszeresen bélyegezni kell. Amennyiben okmányaikban nem szerepel a beléptető bélyegző lenyomata, az illetékes nemzeti hatóságok vélelmezhetik, hogy az úti okmány birtokosa nem felel meg, vagy már nem felel meg az adott tagállamban való tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételeknek. Ugyanakkor a vélelem megdönthető, ha a harmadik ország állampolgára ezt olyan hitelt érdemlő módon – például utazási jegy vagy a tagállamok területén kívül való tartózkodásának bizonyítására alkalmas eszköz útján – bizonyítja, amelyből megállapítható, hogy teljesítette a rövid tartózkodás időtartamára vonatkozó feltételeket.

Nemcsak az adatkezelésben, hanem a határellenőrzés és az idegenrendészet egészében jelentős változást fog eredményezni az uniós határregisztrációs rendszer gyakorlati megvalósítása.

A határforgalom-ellenőrzés schengeni elveinek összefoglalásakor ki kell emelnünk, hogy azok a gyakorlatban az aktuális helyzetnek megfelelően, esetenként eltérő formában jelenhetnek meg. Sajátosságokat mutathatnak az egyes országokban, különbözhetnek a technikai fejlettségi szintektől függően. Összességük rendszert alkot. Az élénk táruló összkép megfelel a szelektív és differenciált határforgalom-ellenőrzési rendszer – a magyar szaknyelvben a társadalmi rendszerváltás után elfogadott – fogalmának. Lényege az utasok, járművek és szállítmányok biztonsági kockázatok szerinti csoportosítása és különválasztása, majd eltérő mélységű, differenciált ellenőrzése.

1.3.2. A határőrizet elvei

A határőrizetet is a schengeni határellenőrzési kódexszel és a határőrök gyakorlati kézikönyvével összhangban kell végezni. A tevékenység jellege azonban nem igényli azt, hogy uniós szinten részletesen legyen szabályozva, így az alapvetően a tagállami gyakorlat szerint történik. Az átfogó európai uniós határigazgatási modell kulcselemként foglalkozik a *helyzettudatossággal és a reagálási képességgel*,⁷ s a schengeni értékelő csoportok is figyelembe veszik, s a határőrizetet vizsgálatára alapján értékelik.

A helyzet tudatosság azt méri, hogy a határőrszervezetek a vizsgált időszakban mennyire képesek felderíteni a folyamatban lévő vagy már bekövetkezett illegális határátlépéseket és a csempésztevékenységeket. Az államhatárt járőrökkel és technikai eszközökkel folyamatosan, de a kockázatelemzés alapján aktívnak ítélt irányokban és terepszakaszokon összpontosítva megfigyelés alatt kell tartani. A megfigyelést elsősorban stabil és járművekre szerelt hőkamerák biztosítják, de helikopterek és repülőgépek (köztük pilóta nélküli felderítő repülőgépek) is támogatják. A keletkezett információkat elemezni, értékelni kell, biztosítani azt, hogy titkosított kommunikációs eszközökön gyorsan eljussanak a megfelelő szervezetekhez és személyekhez.

Az álló és mozgó járőröket azokban az irányokban kell összpontosítani, ahol várható a jogsértő személyek megjelenése. A mobil járőrök számára is biztosítani kell, hogy az ellenőrzéshez éppen szükséges adatbázisokhoz és úti okmány mintákhoz (beleértve a vízumokat, a határátléptető bélyegzőket, stb.) hozzáférjenek, illetve rendelkezzenek az úti okmányok ellenőrzéséhez szükséges alapvető eszközökkel. A járőrök a szolgálati feladatnak megfelelő eszközökkel ezen túl is megerősíthetők:

⁷ Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) 7864/09. 2. rész. 2. pont.

- személy- vagy terepjáró gépkocsival, motorkerékpárral, hőszánnal, motorcsónakkal, kutyával, lóval stb;
- éjjellátó készülékekkel és kézi hőkamerákkal;
- rögzített kamerákkal, infravörös és szenzoros riasztórendszerekkel.

A reagálási képesség azt méri, hogy a vizsgált időszakban a határőrszervezetek mennyire képesek az észlelt jogsértő személyek elfogására, az illegális tevékenységek kivizsgálására. Az ügyeleti szolgálatok vagy a taktikai megfigyelőközpontok képesek-e a jogsértő személyek tevékenységére vonatkozó információkra rugalmasan reagálni, illetve megjelenésük esetén készen állnak-e a járőrök azonnali kiküldésére, vagy a szolgálatban lévő járőrök átcsoportosítására.

2. AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS UNIÓS RENDSZERE

2.1. Az integrált határigazgatás uniós rendszerének kialakulása

Az integrált határigazgatás az Európai Unió tagállamaiból álló ellenőrző szerveknek, állományuknak, felszerelésüknek és technológiájuknak harmonizált alkalmazása a határok biztonsága érdekében.

Egymással összehangolt elemei rendszer alkotnak. Első változatát a Schengeni Megállapodás Végrehajtását Értékelő Munkacsoport 2002-ben alkotta meg, és az ún. első schengeni katalógusban tette közzé. Alkalmazása lehetőséget ad a nemzeti sajátosságok érvényre juttatására, ezért rövid idő alatt elterjedt a tagállamok körében. Fejlesztésében jelentős eredményeket ért el a magyar Határőrség, amely az általa évente megszervezett Nemzetközi Határrendészeti Konferenciákon is hozzájárult a tapasztalatok cseréjéhez.

A Bel- és Igazságügyi Tanács a 2006. december 4–5-én, Brüsszelben tartott 2768. ülésén pontosította azokat a dimenziókat, amelyek az integrált határigazgatás fogalomkörébe tartoznak, s ezeknek tartalmát a külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó, schengeni katalógus frissítéséért felelős szerkesztői csoport 2009-ben részletezte. Hangsúlyozta, hogy az átfogó európai határigazgatási modell fontos eszköze a tagállamok belső biztonságának garantálásához, s kulcsfontosságú az illegális bevándorlás, az ehhez kapcsolódó bűncselekmények és az egyéb, határon átnyúló bűncselekmények megelőzésében és felderítésében.

2.2. A rendszer átfogó jellemzői

A rendszer működése során érvényesülnie kell a szolidaritás elvének, mely szerint a külső határon végrehajtott határellenőrzés során azoknak a tagállamoknak a biztonsági érdekeit is érvényesíteni kell, akik a belső határaikon megszüntették a határellenőrzést.

Minden tagállamban egyetlen professzionális, nem katonai, de centralizált, átlátható szervezeti felépítésű hatóságnak kell hatáskörrel rendelkeznie a modell végrehajtásához, amely biztosítja a határellenőrzés egységes értelmezését és tervszerű végrehajtását. A hatóság parancsnoki vezetés alatt kell, hogy álljon, amely a központi, területi és helyi szinten egyaránt biztosítja a szervezeten belüli, a más nemzeti hatóságokkal és a nemzetközi szervezetekkel való szabályozott együttműködést. A határőri feladatokat kifejezetten ezek végrehajtására kiképzett személyeknek kell ellátnia.

A határigazgatás a közösségi jog alapján történik, amelyet a nemzeti jogszabályok az illegális migráció elleni küzdelemben érdekelt minden nemzeti feladatra és szervezetre vonatkozóan kiegészítenek, biztosítva ezzel a tevékenységek integrált végrehajtását. A tagállamok a nemzetközi együttműködés érdekében a szomszédos harmadik országokkal és a származási országokkal határmegállapodásokat, kihatárforgalmi megállapodásokat és visszafogadási egyezményeket kötnek. Az illegális határátlépést törvény alapján büntetik.

A tagállamok kidolgozzák saját nemzeti határigazgatási stratégiájukat, amely tartalmazza a kockázatok és fenyegetések értékelését, a szükséges erőforrásokat, a cselekvési és fejlesztési terveket.

A kockázatelemzést és a határigazgatást jól szervezett stratégiai, operatív és taktikai hírszerzésnek kell támogatnia. A megszerzett információk alapján folyamatos helyzetértékelést kell végezni és ez alapján a határigazgatási rendszert hozzá kell igazítani az aktuális körülményekhez. A helyzetben

beállt jelentős változás esetére a határigazgatásnak hatékony reagálási képességgel kell rendelkeznie. Biztosítani kell, hogy mindig elég erő álljon rendelkezésre, ezeket gyorsan át lehessen csoportosítani, tartalékokat kell képezni. Egy esetleges hirtelen, nagyméretű illegális bevándorlási hullám kezelésére terveket kell kidolgozni.

2.3. Az európai integrált határigazgatás elemei

Az integrált határigazgatás dimenziói és kulcselemei a következők:

- a) *A schengeni határellenőrzési kódex által meghatározott határellenőrzés* (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet), amely magában foglalja a vonatkozó kockázatelemzést és bünyügyi hírszerzést is. A határellenőrzés olyan multidiszciplináris bűnüldözési tevékenység, amelyet a schengeni határellenőrzési kódexszel összhangban kell végezni. Kulcsfontosságú eszköze az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem elleni küzdelemnek és a tagállamok belső biztonságát, közrendjét, közegészségügyi helyzetét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyek megelőzésének. A határőrök szolgálati tevékenységét a *Schengeni kézikönyv* is segíti.
- b) *A határokon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása* valamennyi illetékes bűnüldöző hatósággal együttműködésben. A határon átnyúló bűncselekmények leggyakrabban emberkereskedelemmel és -csempészettel, valamint áruk, kábítószer, fegyverek, hamisított és utánzott okmányok, lopott tárgyak, lopott járművek csempészetével és tiltott kereskedelmével kapcsolatosak. Az együttműködés formái között a leggyakoribb az információcsere, a közös adatbázisok létrehozása, a közös járőrszolgálat és akciók végrehajtása, közös nyomozócsoportok felállítása.
- c) *A négylépcsős belépés-ellenőrzési modell:*
 - Az első lépcsőhöz tartozó intézkedésekre a harmadik országokban kerül sor. Megjelenési formájuk lehet szaktanácsadás, képzés, összekötő tisztek cseréje. Egyre gyakoribb az okmányszakértők kiküldése konzulátusokra, az illegális migráció kiindulási helyeire, különösen nemzetközi repülőterekre és kikötőkbe.
 - A második lépcsőt a harmadik országokkal való együttműködés alkotja. Az ennek keretében végrehajtott intézkedések összhangban vannak a közös vízumpolitikával. A szomszédos harmadik országokkal való együttműködés kiemelt hangsúlyt kap, s tartalmazhatja a folyamatos kapcsolattartást, az információcsere, a határforgalom ellenőrzés összehangolását, a határrendsértések kivizsgálásának rendjét, a szükséghelyzetben (pl. súlyos balesetek, természeti csapások esetén) alkalmazott eljárásokat is.
 - A harmadik lépcsőt a külső határokon végrehajtott határellenőrzés jelenti, beleértve a kockázatelemzést is. Lényege az uniós külső határt a határátkelőhelyeken átlépő valamennyi személy szisztematikus ellenőrzése és a határátkelőhelyek közötti terepszakaszok hatékony őrzése. A határőrizetet műszaki és elektronikus berendezésekkel támogatott álló vagy mozgó járőröknek kell végrehajtaniuk. Felszereltségüknek meg kell felelnie a határhelyzetnek.
 - A negyedik lépcsőt a szabad mozgás térségében végrehajtott ellenőrzési intézkedések alkotják, beleértve a visszaküldéseket is. Ehhez az uniós joggal összhangban lévő, a tagállamok sajátos helyzetének megfelelő nemzeti jogszabályokat kell hozni. A tagállamoknak az egységes schengeni térségen belül is intenzív ellenőrzéseket, felügyeleti intézkedéseket kell tenniük az illegális migráció elleni küzdelem hatékonysága érdekében. Nemcsak az emberkereskedőket, az embercsempészeket, a szervezett bűnözőcsoportokat kell felderíteniük, hanem a külső határt illegálisan átlépő személyeket, valamint azokat is, akik szabályosan léptek be az unióba, de a tartózkodás szabályait megszegték, illetve a tartózkodási idejük már lejárt. Az illegális bevándorlókat nyilvántartásba kell venni, s ha további tartózkodásuk nem indokolható vissza kell küldeni őket a származási országukba (ha az intézkedés az alapjogokkal nem ellenkezik).

- d) *A határigazgatásban közreműködő hatóságok* (határőrség, vámhatóság, rendőrség, nemzetbiztonsági és más érintett hatóságok) *közötti együttműködés*, valamint a nemzetközi együttműködés. Az illegális migráció kezelésében érintett minden hatóság tevékenységét integrálni kell a nemzeti határigazgatási rendszerbe. Ez nemcsak a lehetőségek egyszeri összegzését jelenti, hisz a közös tevékenység során további szinergiák is keletkeznek, a hatósági jogkörök gyakorlása hatékonyabbá válik. Az együttműködés alapjait jogszabályokban és együttműködési megállapodásokban kell megteremteni, megvalósítását vezetési szintenként kell megszervezni és a végrehajtás szintjén is pontosan kell összehangolni. A nemzetközi együttműködés színterei között kiemelkedik a szomszédos tagállamok szoros együttműködése és közös tevékenysége a belső határok térségében. Az unió határőrizeti ügynökségének keretében megvalósuló együttműködés is kulcsfontosságú mind a nemzeti, mind az uniós határigazgatás integrálása szempontjából.
- e) *A tevékenységek koordinációja és összehangoltsága* a tagállamok és az intézmények, valamint a közösség és az unió egyéb szervei között.

Mind a tagállamok, mind az unió intézményrendszerében további olyan szervezetek találhatóak, amelyek tevékenysége összefügg az integrált határigazgatással. Ezek összhangjának megteremtése hozzáadott értékeket hoz létre. A közös tevékenységeket jól segíti a határőrizeti ügynökség szervezeteiben működő képzési egység aktív tevékenysége, amely a tanfolyami továbbképzéseken túl az alap-, a közép- és a felső szintű képzések fejlesztésére közös tanterveket is ajánl a tagállamoknak.

Az integrált határigazgatás megfelelő végrehajtásában kulcsfontosságú szerepe van a schengeni értékelési rendszernek. Az uniós intézmények és a tagállamok által delegált képviselőkből álló értékelő missziók során a schengeni tagállam vagy tagjelölt ország teljes határigazgatási rendszerét átfogóan értékelik.

Az ún. második schengeni katalógus kiemelte, hogy ezek a dimenziók és a schengeni államok általi alkalmazásuk közötti koherencia alapvető feltétele az integrált határigazgatási koncepció sikeres megvalósításának. Bemutatta és adaptálásra ajánlotta azokat a legjobb gyakorlatokat, amelyeket az egyes tagállamok már sikeresen alkalmaztak. A schengeni intézményrendszerben ezek az ajánlások normaszzerűen jelennek meg a tagállamok határellenőrzési kötelezettségeinek folyamatos teljesítését minősítő schengeni értékelési rendszerben.

Az integrált határigazgatás elveinek gyakorlati megvalósítását jelentős mértékben erősítette a 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelettel létrehozott Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (FRONTEX).

Működése során koordinálta a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést a külső határokon; támogatást nyújtott a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végzett; figyelemmel kísérte a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatási tevékenységet; segítette a tagállamokat a külső határokon felmerülő jelentős technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; biztosította a tagállamok számára a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletek során.

Támogató tevékenységével segítette az illegális migráció fő irányában létrehozott Fókuszponti Hivatalok állományának toborzását, felkészítését és szolgálatellátását. A szárazföldi, légi és tengeri határookra irányuló műveleteit külön egységek szervezték. A tagállamok kérésére sürgős helyzetekben szervezte az európai határőr csapatok bevetését. A rövid távú alkalmazásra is műveleti terveket dolgozott ki. Varsói székhelyén szituációs központot működtetett, amely a külső határellenőrzés helyzetét folyamatosan figyelemmel kísérte. Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR)⁸ működtetésében kulcsszerepet kapott, s a nemzeti és az uniós koordinációs központok felállításával mind a helyzetudatosság, mind a reagáló képesség uniós szintre emelkedett.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról (HL L 295., 2013.11.6.).

A FRONTEX szoros kapcsolatot tartott fenn a külső határok biztonságáért felelős többi közösségi és uniós partnerrel, közöttük az Európai Rendőrségi Hivatallal (EUROPOL), a vámügyi, a növény- és állategészségügyi szervezetekkel annak érdekében, hogy elősegítse a teljes koherencia megteremtését.

Fejlesztésének irányai elsősorban a jogosítványok kiterjesztésére, a határellenőrzéssel kapcsolatos kutatási-fejlesztési tevékenység szervezésére, finanszírozására összpontosult. Tudásközpontot hozott létre a dokumentumbiztonság terén.

A FRONTEX ugyan megnövelte a határok biztonságosságát azáltal, hogy a külső határok kezelésére vonatkozó közösségi intézkedések végrehajtásában megpróbálta biztosítani a tagállamok önálló tevékenységének koordinációját, azonban az Európai Unióba irányuló tömeges méretű migráció kezelésében már nem tudott hatékonyan részt venni, 2016-ban szükség volt az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozására.

Az Európai Határ- és Parti Őrség azzal a céllal jött létre, hogy biztosítsa a külső határokon az európai integrált határigazgatást a külső határok átlépésének hatékony felügyelete érdekében. A külső határokon jelentkező migrációs kihívások és potenciális jövőbeli fenyegetések kezelésével hozzájárul a határokon átnyúló dimenzióval rendelkező, súlyos bűncselekmények elleni fellépéshez, valamint az unión belüli magas szintű belső biztonsághoz. Mindezt az alapvető jogok teljes tiszteletben tartása mellett teszi, egyben megőrizve az unión belül a személyek szabad mozgását.

Az Európai Határ- és Parti Őrség felépítése eltér a megszokott szigorú szervezeti struktúráktól, hisz alkotóelemei:

- az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség;
- a tagállamok határigazgatásért felelős hatóságai, határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség alakítja ki az európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégiát az igazgatótanács által az ügyvezető igazgató javaslata alapján hozott határozattal. Ennek során indokolt esetben figyelembe veszi a tagállamok egyedi helyzetét, különösen földrajzi elhelyezkedésüket. A stratégiának minden tagállamban elő kell mozdítania és támogatnia kell az európai integrált határigazgatás végrehajtását.

Ismét megerősítést kap az, hogy a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságoknak – határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is – létre kell hozniuk az integrált határigazgatásra vonatkozó, saját nemzeti stratégiáikat.

A tagállamok határigazgatásért felelős hatóságainak sokszínűségét és ezzel együtt a szervezeti felépítésből adódó koordináció sajátosságait jól kifejezi az, hogy míg hazánkban, Ausztriában és Belgiumban a rendőrség; Bulgáriában és Romániában a határrendőrség, Hollandiában a királyi lovasrendőrség (csendőrség), Lengyelországban a határőrség egyedüli határigazgatásért felelős hatóságként működik, addig Olaszországban három ilyen találunk: az állami rendőrség, a parti őrség és a vámőrség. A schengeni tagállamok mindegyikét vizsgálva a sajátosságok még inkább szembetűnő sokaságát szemlélhetjük.

A sokszínűség érzékelése fontos a külső határok ellenőrzéséért való megosztott felelősség helyes értelmezéséhez. Ugyanis az Európai Határ- és Parti Őrség az ügynökség és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok – tengeri határőrizeti műveleteiknek és egyéb határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is – között megosztott felelősséggel valósítja meg az európai integrált határigazgatást. Továbbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása.

A tagállamok a külső határaik igazgatását – saját érdekükben és valamennyi tagállam közös érdekében – az uniós jognak teljes mértékben megfelelő, a technikai és műveleti stratégiával összhangban, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggel szorosan együttműködve biztosítják.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség a külső határok igazgatásához kapcsolódó uniós intézkedések alkalmazását intézkedések végrehajtásával és a visszaküldéssel kapcsolatos tagállami fellépések megerősítésével, értékelésével és koordinációjával támogatja.

Az európai integrált határigazgatás elveinek és gyakorlatának fejlődésében mérföldkőnek tekinthető, hogy az Európai Parlament és az Európa Tanács a kialakult drámai helyzetnek megfelelően aktualizálta a tevékenységi modellt, s újrafogalmazta lényegét is. Rögzítette, hogy az európai integrált határigazgatás a következő elemeket foglalja magában:

- a) határellenőrzés, beleértve
 - a jogszerű határátlépések elősegítésével és adott esetben a határokon átnyúló bűncselekményekkel, például a migránsok csempészésével, az emberkereskedelem és a terrorizmus megelőzésével és felderítésével kapcsolatos intézkedéseket;
 - a nemzetközi védelemre szoruló vagy azt kérelmezni szándékozó személyek továbbírányításával kapcsolatos intézkedéseket;
- b) a tengeren bajba jutott emberek felkutatására és mentésére irányuló, a 656/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel⁹ és a nemzetközi joggal összhangban indított és végrehajtott műveletek, a tengeri határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben;
- c) a belső biztonságot fenyegető kockázatok és a külső határok működését vagy biztonságát esetlegesen érintő fenyegetések elemzése;
- d) az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség által támogatott és koordinált tagállami együttműködés;
- e) ügynökségközi együttműködés a határellenőrzésért vagy a határoknál végzett egyéb feladatokért felelős nemzeti hatóságok között az egyes tagállamokban és az érintett uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek között. Ide értendő a rendszeres információcsere az erre szolgáló, meglévő eszközökön keresztül, például az EUROSUR használatával;
- f) együttműködés harmadik országokkal, különös figyelmet fordítva a szomszédos országokra és azon harmadik országokra, amelyek a kockázatelemzés szerint az illegális bevándorlás származási és/vagy tranzitországai;
- g) a schengeni térségben a határőrizethez kapcsolódó technikai és műveleti intézkedések, amelyek célja az illegális bevándorlás kezelése és a határokon átnyúló bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyságának javítása;
- h) azon harmadik országbeli állampolgárok visszaküldése, akikkel szemben valamely tagállam kiutasítási határozatot hozott;
- i) csúcstechnológias eszközök, többek között nagyléptékű információs rendszerek alkalmazása;
- j) a határigazgatásra vonatkozó uniós jog végrehajtását biztosító minőségellenőrzési mechanizmus, különösen a schengeni értékelési mechanizmus és az esetleges nemzeti mechanizmusok;
- k) szolidaritási mechanizmusok, különösen uniós finanszírozási eszközök.¹⁰

2.4. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség

A FRONTEX az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozásával nem szűnt meg, sőt a külső határok igazgatásának megerősítése éppen annak munkájára lett építve. A FRONTEX-et egy olyan ügynökséggé fejlesztették, amelynek megosztott felelőssége van a külső határok igazgatásában. Feladatköre kibővült, neve megváltozott Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségre, de a továbbiakban is gyakran

9 Az Európai Parlament és a Tanács 656/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrzetére vonatkozó szabályok megállapításáról (HL L 189., 2014. 06. 27., 93. o.).

10 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. 3–5. cikk.

hivatkoznak rá FRONTEX néven. Megtartotta jogi személyiségét, és teljes mértékben tovább folytatja tevékenységét és eljárásait.

Az integrált határigazgatásban betöltött helyét illetően az ügynökség az Európai Parlament és az Európai Tanács felé elszámolási kötelezettséggel tartozik.

Amennyiben az együttműködés összeegyeztethető az ügynökség feladataival, a tagállamok folytathatják a más tagállamokkal és/vagy harmadik országokkal fennálló, operatív szintű együttműködésüket. Ám tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely veszélyeztetheti az ügynökség működését vagy céljainak megvalósítását. A tagállamok jelentést tesznek az ügynökségnek a más tagállamokkal és/vagy harmadik országokkal a külső határoknál és a visszaküldés területén folytatott operatív együttműködésről. Az ügyvezető igazgató rendszeresen, de évente legalább egyszer tájékoztatja az igazgatótanácsot ezekről a kérdésekről.

Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség *kulcsfontosságú feladatai*:

- a) az integrált határigazgatás uniós szintű végrehajtására vonatkozó technikai és műveleti stratégia létrehozása;
- b) a határellenőrzés eredményes működésének felügyelete a külső határoknál;
- c) fokozott technikai és műveleti segítségnyújtás a tagállamoknak közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók révén;
- d) az intézkedések gyakorlati végrehajtásának biztosítása a külső határoknál jelentkező, sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben; technikai és műveleti segítségnyújtás a tengeren bajba jutott személyeket segítő kutatási és mentési műveletekkel összefüggésben;
- e) a visszaküldési műveletek és visszaküldési intervenciók szervezése, koordinálása és lefolytatása.

Az ügynökség *részletes feladatai* az európai integrált határigazgatás megújult eszköztárát mutatják be:

- a) a migrációs áramlatok nyomon követése és az integrált határigazgatás minden vonatkozását lefedő kockázatelemzés elvégzése;
- b) sebezhetőségi értékelés készítése, amely magában foglalja a fenyegetésekkel és kihívásokkal szembeni tagállami ellenálló képesség és felkészültség értékelését;
- c) a tagállamokba kiküldött összekötő tisztviselői révén a külső határigazgatás nyomon követése;
- d) a külső határokon fokozottabb technikai és műveleti segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítése közös műveletek koordinálása és szervezése révén az uniós és a nemzetközi joggal összhangban, figyelembe véve, hogy egyes helyzetek humanitárius vészhelyzeteket és tengerből való mentést is magukban foglalhatnak.
- e) azon tagállamok segítése gyorsreagálású határvédelmi intervenciók indításával, melyek a külső határokon fokozottabb technikai és műveleti segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülnek, és sokszor sajátos és aránytalan kihívásokkal kell szembenéznük – a segítségnyújtáskor szem előtt kell tartani, hogy egyes helyzetek humanitárius vészhelyzeteket és tengerből való mentést is magukban foglalhatnak, s minden esetben az uniós és a nemzetközi joggal összhangban kell eljárni;
- f) technikai és műveleti segítségnyújtás a tagállamoknak és harmadik országoknak a tengeri határőrizeti műveletek során előforduló helyzetekben a tengeren bajba jutott személyek felkutatására és mentésére irányuló műveletek támogatásaként;
- g) európai határ- és partvédelmi csapatok – többek között egy gyorsreagálású állomány – létrehozása és bevetése, amelyeket közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók során, valamint a migrációkezelést támogató csapatok keretében vetnek be;
- h) közös műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók a migrációkezelést támogató csapatok tevékenysége keretében, valamint a visszaküldési műveletekhez és visszaküldési intervenciókhoz használható műszaki eszközök állományának létrehozása;
- i) a migrációkezelést támogató csapatok keretében a migrációs csomópontoknál;

- európai határ- és partvédelmi csapatok és műszaki eszközök bevetése azzal a céllal, hogy az előszűrési, előzetes meghallgatási, azonosítási és ujjnyomatvételi tevékenység során segítséget nyújtsanak;
 - az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatallal (EASO) és a nemzeti hatóságokkal együttműködve a nemzetközi védelemre szoruló vagy azt kérelmezni szándékozó személyek továbbküldésére és kezdeti tájékoztatására szolgáló eljárás kidolgozása;
- j) az eszközökre vonatkozó műszaki szabványok kialakításának támogatása, különös tekintettel a taktikai szintű parancsnoklásra, az ellenőrzésre és a kommunikációra, valamint a műszaki felügyeletre az uniós és nemzeti szintű interoperabilitás biztosítása érdekében;
- k) a szükséges eszközök bevetése és a gyorsreagálású állomány határőreinek és más releváns szakembereknek a bevetése a külső határoknál a sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben szükségessé váló intézkedések gyakorlati végrehajtása érdekében;
- l) a tagállamok segítése fokozott technikai és műveleti segítségnyújtást igénylő helyzetekben a visszatérésre kötelezett személyek visszaküldésére irányuló kötelezettség végrehajtása érdekében, többek között visszaküldési műveletek koordinálása és szervezése révén;
- m) az érintett ügynökségek megbízatásainak keretein belül együttműködés az EUROPOL-lal és az EUROJUST-tal, valamint támogatás nyújtása a határokon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben a külső határokon fokozottabb technikai és műveleti segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok számára;
- n) a kitoloncolás végrehajtásának felügyeletét ellátó személyekből, kitoloncolást végrehajtó hatósági kísérőkből és visszaküldési szakértőkből álló állományok létrehozása;
- o) európai visszaküldési intervenciók csapatok létrehozása és visszaküldési intervenciók során történő bevetése;
- p) a nemzeti határőrök, más releváns szakemberek és a visszaküldési szakértők képzésével kapcsolatos segítségnyújtás a tagállamoknak, ideértve a közös képzési szabványok megállapítását;
- q) részvétel a külső határok ellenőrzése és őrzete szempontjából releváns kutatási és innovációs tevékenységek fejlesztésében és igazgatásában, ide értve a fejlett megfigyelési technológiák alkalmazását és az e rendelet hatálya alá tartozó ügyekkel kapcsolatos kísérleti projektek fejlesztését;
- r) az Európai Bizottsággal, az Európai Unió szerveivel, hivatalaival és ügynökségeivel, valamint az Európai Migrációs Hálózattal szorosan együttműködve, olyan információs rendszerek fejlesztése és működtetése, amelyek lehetővé teszik a gyors és megbízható információcserét a külső határok igazgatása területén jelentkező kockázatokkal, az illegális bevándorlással és a visszaküldéssel kapcsolatban;
- s) az EUROSUR kialakításához és működtetéséhez, valamint adott esetben – a rendszerek interoperabilitását is lehetővé tevő – közös információ-megosztási környezet kifejlesztéséhez szükséges támogatás biztosítása, különösen az EUROSUR keretének fejlesztése, naprakészen tartása és koordinálása révén;
- t) az Európai Halászati Ellenőrző Hivatallal és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökséggel a saját megbízatásuk keretein belül együttműködve szolgáltatások, információ, eszközök és képzés biztosítása, valamint többcélú műveletek koordinálása a nemzeti hatóságok parti őrségi feladatainak támogatása érdekében;
- u) a tagállamok és harmadik országok közötti technikai és műveleti együttműködésre irányuló segítségnyújtás.¹¹

A *sebezhetőségi értékelés* célja, hogy az ügynökség felmérje, hogy a tagállamok milyen mértékben képesek és készek szembenézni a felmerülő kihívásokkal, azonosítsa – különösen a sajátos és aránytalan kihívásokkal szembesülő tagállamok tekintetében – a külső határoknál jelentkező azonnali kö-

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete, 8. cikk.

vetkezményeket és a schengeni térség működését érintő további következményeket, valamint értékelje a tagállamok kapacitását a gyorsreagálású állományhoz való hozzájárulás tekintetében.

Az értékelés eredményeit az ügynökség továbbítja az érintett tagállamoknak, amelyek észrevételeket fűzhetnek az értékeléshez. Szükség esetén az ügyvezető igazgató az érintett tagállammal konzultálva ajánlást tesz, amelyben meghatározza, hogy az érintett tagállamnak milyen intézkedéseket kell hoznia, és meghatározza az intézkedések végrehajtásának határidejét. Felkéri az érintett tagállamokat a szükséges intézkedések megtételére. Ha a tagállam a határidőig nem hajtja végre az ajánlásban szereplő szükséges intézkedéseket, az ügyvezető igazgató az igazgatótanács elé terjeszti az ügyet, és értesíti az Európai Bizottságot. Az igazgatótanács az ügyvezető igazgató javaslatára határozatot hoz, amely szintén előírja, hogy az érintett tagállamnak milyen intézkedéseket kell hoznia, és megállapítja az intézkedések végrehajtásának határidejét. Az igazgatótanács határozata kötelező a tagállamra. Ha a tagállam a határozatban kitűzött határidőig nem hajtja végre az intézkedéseket, az igazgatótanács értesíti az Európai Tanácsot és az Európai Bizottságot, valamint további intézkedés megtételére kerülhet sor. A sebezhetőségi értékelés eredményeit rendszeresen és évente legalább egyszer továbbítani kell az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és az Európai Bizottságnak.

A schengeni térséget veszélyeztető kockázatok mérséklése érdekében a tanács határozatban írja elő, hogy az ügynökség hozzon meg egy vagy több intézkedést a következők közül:

- gyorsreagálású határvédelmi intervenció szervezése és koordinálása, valamint a gyorsreagálású állomány részét képező európai határ- és partvédelmi csapatok és szükség szerint további európai határ- és partvédelmi csapatok bevetése;
- a migrációkezelést támogató csapatok keretében európai határ- és partvédelmi csapatok bevetése a migrációs csomópontoknál;
- egy vagy több tagállam és harmadik ország külső határoknál végzett tevékenységeinek koordinálása, a szomszédos harmadik országokkal végzett közös műveleteket is ideértve;
- műszaki eszközök bevetése,
- visszaküldési intervenciók szervezése.¹²

Kivételes körülmények esetén, amikor a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését veszélyeztetik a külső határellenőrzés terén mutatkozó tartós és súlyos hiányosságok vagy a tanácsi határozat valamely tagállam általi be nem tartása, és amennyiben ezek a körülmények a belső határellenőrzés nélküli térségben vagy annak bizonyos részein komoly veszélyt jelentenek a közrendre vagy a belső biztonságra, *a tagállamok legfeljebb hat hónapos időtartamra visszaállíthatják a belső határokon történő határellenőrzést*. Ha a kivételes körülmények továbbra is fennállnak, ez az időszak legfeljebb három alkalommal további hat hónappal meghosszabbítható.¹³

12 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete, 19. cikk.

13 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (schengeni határellenőrzési kódex), 29. cikk (1) bekezdés.

3. AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS MAGYAR RENDSZERE

3.1. A rendőrség határrendészeti feladatai

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.¹⁴ A rendőrségről szóló törvény alapján

- a) ellátja a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a veszélyhelyzet és a váratlan támadás esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat, továbbá rendkívüli állapot idején és váratlan támadás esetén közreműködik az államhatárt fegyveresen vagy felfegyverkezve átlépő személyek kiszorításában, valamint elfogásában és lefegyverzésében;
- b) őrzi az államhatárt, megelőzi, felderíti, megszakítja az államhatár jogellenes átlépését, ellátja a hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat;
- c) ellenőrzi az államhatáron áthaladó személy- és járműforgalmat, a szállítmányokat – nem értve ide a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendeletben meghatározott vámellenőrzést –, végzi a határátléptetést, biztosítja a határátkelőhelyek rendjét, valamint végzi a közúti határátkelőhelyek üzemeltetését és a fenntartásukra és fejlesztésükre vonatkozó feladatok végrehajtását;
- d) irányítja a határeseemények kivizsgálásával megbízott magyar szervek tevékenységét, felügyeli az államhatár felmérésével, megjelölésével, a határjelek felújításával kapcsolatos munkák végzését;
- e) megteszi az államhatár rendjét közvetlenül veszélyeztető konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá elhárítja az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekményeket.¹⁵

A rendőrség sajátos feladatainak részeként az országos rendőrfőkapitány és a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója együttesen – az államhatár rendjének fenntartása érdekében – jóváhagyásra a miniszter elé terjeszti *a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére vonatkozó terveket*.¹⁶

Az államhatár közelében kialakult olyan fegyveres cselekmény esetén, amely közvetlenül veszélyezteteti az államhatár rendjét, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnek a határőrizettel kapcsolatos feladatai megelőzik a határforgalom-ellenőrzésével, valamint az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos szolgálati tevékenységét. Ennek alkalmazására kerülhet sor a rendőrrel vagy más személlyel szemben tanúsított, az államhatár, az átkelőhely rendjét, a más rendőrségi vagy a rendőrség által őrzött objektum, berendezés biztonságát közvetlenül sértő vagy veszélyeztető nyílt ellenszegülés, kényszerítés, támadás esetén is.

Az államhatár rendje ellen irányuló erőszakos cselekmény esetén intézkedni kell az érintett terület lezárása, az érintett terület vagy helyszín biztosítása, a veszélyeztetett személyek és javak mentése céljából.

*Tömeges méretű migráció esetén az általános jelentési kötelezettség teljesítését követően az intézkedési tervben foglaltakat kell végrehajtani.*¹⁷

14 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 46. § (1) bekezdés.

15 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 1.§.

16 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 6. § (4) bekezdés.

17 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról. 59.§.

A rendőri vezetőknek a veszélyhelyzetekkel kapcsolatban *tájékoztatási kötelezettségük* is van. A rendőrfőkapitány a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét, a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának vezetőjét, a területi önkormányzat közgyűlésének elnökét (főpolgármestert), a területi katasztrófavédelmi szerv vezetőjét, az Alkotmányvédelmi Hivatal területi szervének vezetőjét tájékoztatja; a rendőrkapitány vagy a határrendészeti kirendeltség vezetője pedig értesíti a települési önkormányzat polgármesterét:

- a lakosságot a szomszédos állam területéről fenyegető veszélyről;
- a tömegesen menekülő, illetve ideiglenes menedéket kérő személyek várható érkezéséről;
- az ország területére betört fegyveres csoportról, a lakosság védelme érdekében tett és javasolt intézkedésekről, a fegyveres csoport felszámolásáról;
- a határterületen az e törvény alapján bevezetett minden korlátozásról, ha annak előzetes bejelentésére a késedelem veszélye miatt nem volt lehetőség;
- a környezet szennyezéséről, illetve annak veszélyéről vagy a természeti értékek és területek károsításáról.¹⁸

„A határrendészet speciális szolgálati ág, sajátos rendészeti tevékenység, amely más szakterületektől különbözik sajátos feladattartalmával, szolgálati rendszerével, centrálisan működtetett, gyors beavatkozó és alkalmazkodóképességével, az állomány célirányos, speciális felkészültségével, idegenrendészeti kommunikációs és intézkedő képességével, speciális technikai eszközparkjával, hátterével, együttműködési kapcsolatrendszerével, valamint szakmai összetettségével szervesen kötődik a határbiztonságot érintő valamennyi szolgálati ághoz és e vonatkozásban koordináló szerepet is betölt.”¹⁹

Az Európai Unióba irányuló illegális migráció fő áramaiba eső Magyarország államhatárai a schengeni terminológia szerint három kategóriába sorolhatók:

- schengeni külső határral rendelkezik Ukrajna és Szerbia irányában;
- a Romániával és Horvátországgal közös határ schengeni külső, de uniós belső határnak számít;
- közös schengeni belső határ van Szlovéniával, Ausztriával és Szlovákiával.

A határrendészeti helyzet sajátosságai differenciálják a feladatok konkrét megjelenésének földrajzi helyét, a határrendészeti szervezetekhez való delegálását és a végrehajtó szolgálat jellemzőit is. A schengeni rendszerben a határrendészeti feladatok az államhatárhoz viszonyított területekre jellemző csoportokban jelenhetnek meg.

A külső határszakaszokon a feladat a határőrizet; a határforgalom ellenőrzés; a határrend fenntartása; a mélységi ellenőrzés; az idegenrendészeti feladatok; az együttműködés a szomszédos ország rendészeti szerveivel.

A mélységi területeken elvégzendő a mélységi ellenőrzés (komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszer) és a többi idegenrendészeti feladat.

A belső határszakaszokon feladat a mélységi ellenőrzés; a szomszédos ország rendészeti szervével közös járőrszolgálat; a határon átnyúló megfigyelés; a határon átnyúló üldözés; a határrend fenntartása; az idegenrendészeti feladatok; az együttműködés a szomszédos ország rendészeti szerveivel.

Az integrált határigazgatás modelljének magyarországi alkalmazása során a *határrendészeti stratégia* a következő horizontális szinteket határozza meg:

1. politikai, gazdasági és egyéb tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
2. egységes vízumrendszer alkalmazása;
3. összekötő tisztviselők alkalmazása;
4. kihelyezett okmányszakértők, okmánytanácsadók alkalmazása;
5. szállítóvállalatok felelőssége;

18 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 9. § (8) bekezdés.

19 Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012–2017). Országos Rendőr-főkapitányság. Budapest. Szám: 29000/28714-9/2011.Ált. 25.

6. az illegális migrációban érintett tranzitállamok határellenőrzési rendszere;
7. biztonságos harmadik országok;
8. külső határok ellenőrzése – szigorú határőrizet és egységes határforgalom-ellenőrzés, a kiutasítás és visszafogadás;
9. kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések rendszere az ország mélységében;
10. belső határon végzett rendészeti tevékenységek.

3.2. A határrendészeti szolgálati ág szervezete

A határrendészeti szolgálati ág központi szervezeti eleme az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóságának Határrendészeti Főosztálya. Feladata a megyei rendőr-főkapitányságok államhatárok őrzésével, a határforgalom ellenőrzésével, az államhatár rendjével, a határrend fenntartásával, valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság határellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységének országos szintű szakirányítása, szakmai felügyelete, a határrendészet országos rendszerének működtetése.

A Határrendészeti Főosztály szervezeti elemei: Határrendészeti és Kompenzációs Osztály; Idegenrendészeti Osztály; Határképviseleti Osztály; Dokumentációs Osztály. A Főosztály szorosan együttműködik a Készenléti Rendőrség alárendeltségében tevékenykedő Kiemelt Migrációs Ügyek osztályával.

A határrendészeti szolgálati ág területi szervezete különbözik attól függően, hogy a területi szerv rendelkezik-e határszakasszal, s ha igen, akkor az külső vagy belső határ-e.

A nyolc, külső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányság szervezetében határrendészeti szolgálat működik, amely a rendészeti igazgatónak közvetlenül alárendelt szervezeti elem, a határrendészeti szakterületen szakmai irányítói, felügyeleti jogkört gyakorol a megyei rendőr-főkapitányság illetékességi területén működő határrendészeti kirendeltségek (horvát viszonylatban a városi rendőrkapitányságok határrendészeti osztályai) tekintetében. A határrendészeti szakterületen vezetői döntéseket készít elő. Szorosan együttműködik a bűnügyi igazgatónak alárendelt Migrációs Osztállyal.

A hét, belső határszakasszal rendelkező megyei rendőr-főkapitányság szervezetében Közrendvédelmi és Határrendészeti Osztály működik. Az államhatár rendjének fenntartását, a szomszédos országok rendészeti szerveivel való közös járőrszolgálatot általában a Városi Rendőrkapitányságok Közrendvédelmi- és Határrendészeti Alosztályai végzik. Őrzött szálláshely csak Győrben található. Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely vagy Rendészeti Együttműködési Központ működik a szlovéniai Dolga Vason, Hegyeshalomban és Rajkán.

Az öt, sem belső, sem külső határszakasszal nem rendelkező megyei rendőr-főkapitányság szervezetében sem önálló határrendészeti szervezet, sem idegenrendészeti osztály nincs. A mélységi ellenőrzésekkel kapcsolatos koordinációs tevékenységet a Közrendvédelmi Osztály végzi.

A Repülőtéri Rendőr Igazgatóságon a Rendészeti Szolgálat részeként, szakirányító és felügyeleti szervként működik a Határ- és Idegenrendészeti Osztály. Az Őrzött Szállás és az Objektumbiztonsági Szolgálat egy szervezeti elemet képez.

A határrendészeti szolgálati ág helyi szervezetei:

- ukrán, román és szerb határviszonylatban a határrendészeti kirendeltségek;
- horvát határviszonylatban a városi rendőrkapitányságok;
- a Repülőtéri Rendőri Igazgatóságon a Közrendvédelmi- és Határellenőrzési Osztály.

A határrendészeti kirendeltség a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjének közvetlenül alárendelt helyi szerv, mely a feladatait jogszabályokban meghatározott illetékességi területén végzi. Alapvető feladata a hatáskörébe utalt rendészeti és a védelmi feladatok végrehajtása. Ennek keretében: őrzi az államhatárt; ellenőrzi a határforgalmat; végrehajtja a meghatározott idegenrendészeti feladatokat; közreműködik a külön törvényben meghatározott menekültügyi hatósági feladatok ellátásában; gon-

doskodik az államhatár rendjének fenntartásáról; ellenőrzi a bejelentési kötelezettség és a rendőrség szakhatósági hozzájárulása alapján végezhető tevékenységeket.²⁰

A kirendeltség élén a főosztályvezető-helyettes jogállású kirendeltség-vezető áll. Helyettesei a határrendészeti osztályvezető és a hatósági alosztályvezető. A határrendészeti osztályvezető irányítja a határrendészeti kiemelt főelőadókat és a szolgálati csoportvezetőket. A szolgálati csoportokon belüli szolgálati részlegekben tevékenykednek a főhatárrendészek, a határrendészek, a kutyavezetők és a szakértők. A hatósági osztályon kiemelt főelőadók és segédelőadók dolgoznak. A kirendeltség-vezető munkáját a hivatalvezető segíti. Irányítja a humánügyintéző, a segédelőadó, a gondnok és a takarítók munkáját. A kirendeltség pontos szervezete, létszáma, állományának feltöltöttsége konkrét feladataitól függ.

2015. szeptember 15-ei hatállyal a Készenléti Rendőrség szervezetében 2106 fős személyi állománnyal létrejött a Határrendészeti Igazgatóság, amely az államhatár védelmével, az államhatár rendjének fenntartásával kapcsolatos, elsősorban az Ideiglenes Biztonsági Határzár (IBH) megfigyelésével, megsértésének megelőzésével, felderítésével és megakadályozásával kapcsolatos feladatokat kapott.²¹ Ezek végrehajtását helikopteres, kutyás és lovas járőrök is támogatják.

3.3. A határellenőrzési rendszer felépítése és működése

A határőrség és a rendőrség integrációja 2008. január elsején történt. Az integrált rendőrség olyan határrendészeti rendszert épített fel, amely az uniós és a schengeni követelményeknek mindenben megfelelt. Hosszú ideig tartó, hatékony működése azért volt lehetséges, mert a rendszer elemei egymással összhangban voltak, a bekövetkezett változásokhoz, a határrendészeti operatív helyzethez rugalmasan alkalmazkodott. Megfelelt a határrendészeti elveknek²² és tükrözte azok fejlődését is.²³

A rendőrség határrendészeti rendszerének első lépcsőjét a schengeni külső határok mentén elhelyezkedő határrendészeti kirendeltségek (horvát határviszonylatban városi rendőrkapitányságok és a Repülőtéri Rendőri Igazgatóságon a Közrendvédelmi- és Határellenőrzési Osztály) alkották. A helyi szervek illetékességi területei közvetlenül lefedték a schengeni külső határok teljes hosszát és a nem schengeni forgalomra igénybe vett repülőterek határterületeit. A határrendészeti rendszerük első vonalát a határátkelőhelyek és az ott szolgálatot teljesítő rendőrök határforgalom-ellenőrzési tevékenysége jelentette, akik a határátlépésre jelentkező személyek, járművek, tárgyak ellenőrzését hajtották végre. Az ellenőrzési technológiára folyamatos hatást gyakoroltak a kor technikai és technológiai fejlődéséből adódó ellenőrzési mechanizmusok²⁴ és automatizált rendszerek²⁵ alkalmazásai is. Tevékenységüket – és a többi vonal tevékenységét is – a közös kapcsolattartási szolgálati helyek és rendőri együttműködési központok eredményesen támogatták.

Ugyancsak az első vonalban, a határátkelőhelyek közötti terepszakaszokon a határőrizeti tevékenységet szintén a kirendeltségek személyi állománya hajtotta végre. A gépjárművel, figyelmet elősegítő technikai eszközökkel, szolgálati kutyákkal megerősített járőrök láttak el figyelő, mozgó, okmányellenőrző szolgálatot. Feladatuk a tiltott határátlépés megelőzése, a határrend betartatása, az átkelőhelyről visszairányított és a tiltott határátlépéssel ismét megpróbálkozó személyek feltartóztatása volt.

20 A határrendészeti szolgálati ág szervezeti felépítését az 1. számú melléklet szemlélteti.

21 A Határrendészeti Igazgatóság szervezeti ábráját a 2. számú melléklet tartalmazza.

22 KOVÁCS Gábor (2001): A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. *Határőrségi Tanulmányok*, 6. sz. (különszám). 3–115.

23 KOVÁCS Gábor (2008): A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet*, 1–2. sz. 131–144.

24 BALLA József (2013): A biometria megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog szolgálatában. Belügyminisztérium, Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, *Rendvédelem – tudományos folyóirat*, II. évf. 4. sz. 4–20.; BALLA József (2013): Biometrikus adatok a személyazonosításban. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, Pécs. 287–294.

25 BALLA József (2013): Automatizált határellenőrzési rendszer, Belügyminisztérium Oktatási, Kiképzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, *Rendvédelem – tudományos folyóirat*, II. évf. 4. sz. 21–35.

Az itt szolgálatot teljesítő rendőrök tevékenysége az államhatár mentén koncentrált. E vonalban kapott fontos szerepet a mozgást érzékelő és előjelző eszközök telepítése és alkalmazása, mint például a lépésérzékelők, radarok, stabil és mobil hőképzékelő kamerák, az éjjellátó készülékek, távcsövek alkalmazása. A stabil és mobil hőképzékelő kamerák a külső határ teljes hosszát képesek voltak részmentesen ellenőrzés alatt tartani. A különböző járőr-, terepjáró-, közúti gépkocsik, motorkerékpárok biztosították a hatékony reagáláshoz szükséges mobilitást és gyorsaságot.

Az Európai Unió határőrizeti ügynöksége is elsősorban ebben a vonalban támogatta a magyar határrendészeti tevékenységet.

A kirendeltségek határrendészeti rendszerének második vonala az illetékességi terület mélységi területeire összpontosított, ahol elsősorban mozgó járőrözés történt a forgalmas útvonalak, áthaladási csomópontok, parkolók, pihenőhelyek, üzemanyag-töltő állomások környékén. Feladatuk a figyelés, az előrejelzés, az igazoltatás, a gépjármű- és utasellenőrzés, a körözési ellenőrzés volt. A második vonal működtetésébe, eredményességének biztosításába bevonták a határ menti rendőrkapitányságok közrendvédelmi, közbiztonsági állományát is, s jól hasznosultak a rendőrkapitányságok bűnügyi szerepeinek információi is.

Az illegális migráció növekedése,²⁶ az embercsempészek aktivitása miatt nagy jelentősége volt a határrendészeti szervek nyílt információgyűjtő tevékenységének, az ennek során megszerzett információk elemzésének, értékelésének, a határellenőrzési rendszer ennek megfelelő felépítésének és a helyzetben bekövetkezett változásokra való reagáló képességnek. Kialakult a határrendészeti és a bűnügyi szervek közötti szoros együttműködés, a rendelkezésükre álló releváns információk folyamatos áramoltatása, tevékenységük összehangolása.

Az ország mélységi területein, a határrendészet második lépcsőjében a megyei rendőr-főkapitányságok Mélységi Ellenőrzési és Közterületi Támogató Alosztályai, a rendőrkapitányságok járőrei és a Készenléti Rendőrség Mélységi Ellenőrzési Osztálya tervszerű mélységi ellenőrzéseket hajtottak végre. Tevékenységük során speciális ellenőrző gépjárműveket, a határátkelőhelyeken meglévő korszerű okmányellenőrző és informatikai eszközökkel is rendelkező ún. „Schengen buszokat” alkalmaztak – továbbfejlesztve a korábbi határőrségi csapaterő által alkalmazott módszereket és eljárásokat.²⁷

A biztonsági intézkedésekért felelős rendészeti és munkaügyi szervek az ország teljes területét átfogó komplex idegenrendészeti szűrő-ellenőrző rendszert működtettek. A migrációs szűrőháló célja az országba (és a schengeni térségbe) jogellenesen belépő és itt tartózkodó, illetve az illegálisan munkát vállaló külföldiek, valamint a tagállamok biztonságára veszélyt jelentő személyek felfedése és a szükséges intézkedések végrehajtása, a közrend és a közbiztonság javítása.

A schengeni belső határok térségében a szomszédos országok rendészeti szervei összehangolt tevékenységet folytattak. Közös járőrszolgálatot hajtottak végre, megvolt a lehetőség a gyors információcserére, a határon átnyúló megfigyelésre és az üldözésre, a közös kapcsolattartási szolgálati helyeken, illetve rendőri együttműködési központokban való együttműködésre. Szerbia kötelezettséget vállalt a harmadik országbeli illegális migránsok tolonccal történő visszavételére, ha bizonyítható a Szerbiából kifelé irányuló illegális határátlépés. Ez azzal járt együtt, hogy számottevően megnőtt a kiutasítások és kitoloncolások száma.

A normál időszakra kidolgozott magyar határrendészeti rendszer összességében úgy jellemezhető, hogy erőit és eszközeit a határrendészeti kirendeltségek illetékességi területén, több vonalas elrendezésben, a tiltott határátlépést megkísérlő személyek mozgásának fő irányában és idejében összpontosította. A határrendészeti kirendeltség illetékességi területén is érvényesültek a mélységi határőrizet elvei, de az erők, eszközök elhelyezése és alkalmazása megyei és az országos szinten is mélyen lépcsőzött volt.²⁸

26 A globális és az európai uniós trendeket lásd: RITECZ György (2016): A migráció trendjei és ami mögötte van. *Régió*, 24. évf. 2. sz. 109–139.

27 Kovács Gábor (2001): A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. Az NKE Könyvtárában fellelhető PhD-dolgozat. 117.

28 A külső határ határellenőrzési rendszerét a 3. számú melléklet ábrázolja.

2013-ban a határrendészeti helyzetben lényeges változások következtek be. A menekültügyi szabályozás változása, az illegális migrációt kibocsajtó országokban zajló háborús konfliktusok, gazdasági válságok következtében a tiltott határátlépési kísérletek száma ugrásszerűen megnövekedett.²⁹

A határrendészetben megkezdődött az ideiglenes tevékenységi formák és kötelek céltudatos alkalmazása.³⁰ Jellemző példái ennek az Ideiglenes Meghallgató Központoknak az idegenrendészeti tevékenység és a menekültügyi feladatok szervezett és hatékony végrehajtása céljából való létrehozása 2014-ben,³¹ valamint a Határrendészeti Operatív Törzs felállítása 2015-ben.³² Az eljárásrendeket – jelentős mértékben a személyi állomány kezdeményezőkézségének, a parancsnokok kreativitásának eredményeként – a tömeges méretű migrációkezelés újszerű követelményeihez igazították. A nemzetközi együttműködés intenzívebbé vált, a rendőrség „kezdeményezően lépett fel, és sikerült a kialakult helyzetnek megfelelő újabb együttműködési lehetőségeket feltárni és megvalósítani. Ezzel együtt képes volt más államok rendőrségei együttműködési igényeinek a befogadására és a velük való hatékony közös tevékenységre.”³³ A koszovói állampolgárok nagytömegű illegális migrációjának kezelése is sikeresnek ítéltető volt.

A tömeges méretű migráció kezelése már túlmutatott az egyes országos hatáskörű szervek önálló, de egymással szoros együttműködésben végrehajtott tevékenységén. Szükség volt a kormány határozott fellépésére, a politikai, jogi, gazdasági szabályozás megújítására.³⁴

A jogszabályváltozások részeként megtörtént a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet fogalmának meghatározása, törvénybe illesztése, amely a cselekvési lehetőségeket jelentős mértékben kiterjesztette. Megnyílt a lehetőség arra, hogy a határvonaltól a honi terület felé terjedő 60 méteres sávban sor kerüljön az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építésére, telepítésére és üzemeltetésére, illetve a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi, és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából való igénybevételére.

Új önálló büntetőjogi tényállásként megjelent a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása s a kiutasításra vonatkozó korrekció.³⁵ A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében kialakításra kerülhettek a tranzitónák, ahol az illegális migránsok benyújthatják menedékkérelmüket.

Az embercsempészés büntetési tételei szigorodtak.

A Magyar Honvédség feladatai kibővültek, s megeremődtek a törvényi feltételei a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén való alkalmazására, az őrzési és védelmi feladatok végrehajtására. A honvédség új jogosítványai alapján (pl. gépjárművek közúti megállítása, helyszínbiztosítás, területzárás végrehajtása, kényszerítő eszközök alkalmazása, illetve a személyi szabadságot korlátozó intézkedések megtétele) képessé vált a rendőrség határrendészeti tevékenységeinek szükséges mértékű támogatására.

A jogi környezetében bekövetkezett változások a határrendészeti rendszert is átalakították, különösen a műszaki technikai berendezéseket, a szervezeti felépítést, a tevékenység- és eljárásrendet illetően.

A kormány döntésének megfelelően elkészült a gyorslepipítésű drótkadály, majd megépült az IBH. Kidolgozásra került az őrzésével, védelmével összefüggő tevékenység, valamint a megsértésével

29 A részletekről bővebben: RITECZ György (2014): Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk. *Határrendészeti Tanulmányok*, 1. szám. 23–43.

30 VARGA János (1992): *Ideiglenes tevékenységi formák és kötelek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetősükre való felkészítés helyzete és feladatai*. PhD-értekezés, ZMKA Tudományos Könyvtár, Budapest.

31 Az első Idegenrendészeti Meghallgató Központot a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság a koszovói állampolgárok tömeges méretű migrációjának kezelése során hozta létre 2014-ben, a Bácsbokodi Határrendészeti Kirendeltségen azért, hogy tehermentesítse az akkor éppen szorult helyzetbe került Bácsalmás, valamint Kelebia Határrendészeti Kirendeltségeket.

32 Az országos rendőr-főkapitány az illegális migrációhoz kapcsolódó szolgálati feladatok eredményes végrehajtása, a rendőri szervek és az együttműködő hatóságok közötti koordináció, valamint a tevékenység mindenoldalú biztosítása érdekében 2015. május 15-én rendelte el a Határrendészeti Operatív Törzs működését.

33 VARGA János (2015): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, Migrációs Tagozat. 231–240.

34 VARGA János (2016): A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. sz. 94–108.

35 A határzárral összefüggő bűncselekményekről lásd bővebben: HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. AndAnn, Pécs. 111–114.

kapcsolatos bűncselekmények bekövetkezésekor végrehajtandó eljárás rendje. Az idegenrendészeti eljárás és a menekültügyi feladatok végrehajtásának rendje megváltozott, az Ideiglenes Meghallgató Központok átalakultak folyamatosan működő Idegenrendészeti Meghallgató Központokká. A határ menti települések biztonságának védelmére az együttműködő szervekkel összehangolt intézkedéseket tettek (pl. az illetékességi területen lévő tanyák visszatérő ellenőrzése; az állampolgárok biztonságérzetének növelése érdekében végzett bűnmegelőzési tevékenység; a bevándorlási útvonalakon elhelyezkedő tanyavilágban élőkkel történő kapcsolattartás; az embercsempészgyanús járművek lefoglalása és elszállítása a bűnjeltárolóba).

Megtörtént az országos hatáskörű szervekkel való együttműködés újraszabályozása, illetve a nemzetközi együttműködés fejlesztése a FRONTEX Fókusz Pontok (Focal Points), valamint a Rugalmas Műveleti Tevékenységek (Flexible Operational Activities) keretében, valamint a két- és többoldalú megállapodások alapján.

A követelményekhez igazították a határrendészeti tevékenység mindenoldalú biztosítását. A feladatkör sokszínűségét jellemzi az új a technikai eszközök rendszerbe állítása (pl. stabil hőkamerák telepítése, mobil hőkamerák, Schengen buszok), szállítóeszközök vásárlása és bérlése. Helikopterek és drónok alkalmazása a felderítés és a mobilitás javítására; az egészségügyi védelem erősítése (pl.: fűrdető konténer üzembe állítása; az ENSZ WHO szakértőjének előadása; illetve a személyi állomány ellátása védőeszközökkel, oltásokkal; az egészségügyi szakszolgálat megerősítése felcserékkel, folyamatos munkakapcsolat az egészségügyi intézményekkel, az országos mentőszolgálattal, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattal); az illegális migránsok ellátásával kapcsolatos feladatok végrehajtása.³⁶

A 2015. szeptember 15-én hatályba lépett, összehangolt intézkedések hatására csökkent a magyar–szerb államhatáron történő, befelé irányuló tiltott határátlépési kísérletek száma. Ebben az IBH-nak meghatározó szerepe volt. Nemcsak a terepen képezett akadályt, jogi védettsége is megfontolásra készítette az illegális határátlépőket, hisz már átlépése, megrongálása is bűncselekményt jelentett. További pozitív hatásként említhetjük, hogy a látens tiltott határátlépések gyakorlatilag megszűntek, mivel az IBH-on nyomtalanul nehéz átjutni. Az árucsempészet megszűnt. A szervezett árucsempészet más irányokba tevődött át.

A mozgást érzékelő és előrejelző eszközök telepítésének és alkalmazásának feltételei megváltoztak. Ezek között meg kell említeni, hogy az IBH ellenőrzését nem a lépésérzékelők alkalmazására kiképzett rendőrök végezték.

Az IBH fémkerítése akadályozta a stabil és mobil hőképzékelő kamerák „látását”, így elvesztettük azt az előnyt, hogy a készülő tiltott határátlépésekről már a szomszédos ország területén, az államhatár megközelítésének időszakában konkrét helyzeti adatokat szerezzünk. Ez is szerepet játszott abban, hogy az IBH mentén, a túloldali területek megfigyelésére fából építettek ideiglenes magasfigyelőket.

A határrendészeti rendszerben az erők és eszközök alkalmazása az IBH őrzésére, védelmére összpontosult. Az IBH melletti manőverúton végrehajtott járőrözés létszámigénye nagy volt, a mélységi területek ellenőrzésére már nem maradt elég erő. A terep sajátosságaiból adódóan egyes szakaszokon esős időben gépjárművel nem lehetett közlekedni, ezért a gépjárművel való járőrözés sem volt lehetséges. A határrendészeti rendszer elvesztette mély felépítését, egyvonalassá vált.

Ebben a helyzetben az országos rendőrfőkapitány 2016. július 5-étől a Bács-Kiskun és Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területére a közrend, a közbiztonság és az államhatár rendjének védelme érdekében elrendelte a „Biztonságos határ” elnevezésű határőrizeti művelet végrehajtását.

A művelet során az erők és eszközök alkalmazása három vonalban történt.

36 Az ellátási feladatot érzékelteti az, hogy 2015. augusztus hónapban egyedül a Szeged Határrendészeti Kirendeltségen 235 000 darab zsemle; 250 kilogramm kenyér, 1700 kilogramm felvágott; 1175 kilogramm vaj; 100 kilogramm sajt; 1800 darab konzerv; 299376 palack fél literes ásványvíz; szükséges mennyiségű bébiétel, tápszer; szükséges mennyiségű tej fogyott, összesen 127 432 000 Ft értékben költöttek erre.

Az első vonal a magyar–szerb államhatáron, az IBH vonalában (gyakorlatilag az IBH mellett létesített manőverúton) teljesített szolgálatot. Az egymással közvetlen összeköttetésben lévő rendőrökből és honvédekből álló vegyes járőrök szorosan együttműködve figyelési, biztosítási, terepszakaszk-őrzési feladatokat láttak el.

A második vonal – a terep adottságait figyelembe véve – az államhatártól számított 200 métertől 3000 méterig terjedő sávban lett létrehozva. Ebben a sávban már nem járőrök, hanem az illegális határátlépők valószínű mozgási irányába elhelyezett mobilcsoportok tevékenykedtek. Elfogták az első vonalon átjutott illegális migránsokat, ellátták az ezt követő szállítási, kíséresi, őrzési, valamint a csapatbiztonsági feladatokat. A harmadik vonal rendőri állománya az államhatártól számított 3000 métertől 8000 méterig terjedő területsávban tevékenykedett. A váratlanul bekövetkező helyzetek kezelésére csapatbiztonsági tartalékok voltak kijelölve.

A műveletet a Készenléti Rendőrség műveleti törzse irányította. A rendőri művelet fő célja a tiltott határátlépések megakadályozása volt. Tetténérés esetén, illetve ha más módon bizonyított volt az IBH tiltott módon való átlépése, az elkövetővel szemben büntetőeljárást kellett lefolytatni.

Ha a rendőr az államhatártól számított 8000 méteres sávon belül tiltott határátlépést elkövetett külföldit tartóztatott fel, figyelmeztette, és az IBH legközelebbi kapuján átkísérte, magyar területen a tranzitónához irányította, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merült fel.³⁷

A rendőri művelet a célját elérte. A megtett intézkedések eredményesnek bizonyultak, az illegális határátlépések száma jelentősen csökkent. Emellett jól demonstrálta a magyar határrendészeti rendszernek a helyzetben beállt változásokra való reagáló képességének hatékonyságát, valamint a határrendészeti elvek³⁸ következetes érvényesítésének szükségességét.³⁹

3.4. A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében

A nemzetközi együttműködés színterei között kiemelkedik a szomszédos tagállamok szoros együttműködése és közös tevékenysége a belső határok térségében, hisz a határrendészeti tevékenységek gyakorlati tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az államhatár rendjének fenntartására tett intézkedéseink egy része akkor eredményes, ha azokat a szomszédos ország(ok) határrendészeti, illetve más, hatósági jogosultságokkal rendelkező határellenőrző szerveivel egyetértésben, esetenként közösen és összehangoltan tesszük meg.

A Rendőrség Határrendészeti Szabályzata meghatározza a kirendeltség-vezető és a szomszéd ország határellenőrzésért felelős szerveinek helyi vezetői közötti együttműködés tartalmát, a nemzetközi egyezmények betartásának a kirendeltségre vonatkozó rendjét.⁴⁰

A nyugat-balkáni migrációs irányban a tömeges méretű illegális migráció kezelésében nagy jelentőségű az, hogy a szerb és a magyar határrendészeti szervek között szoros az együttműködés.

Magyarország és Szerbia között normális határ menti viszonyok vannak. A határképviselői rendszer alkalmas a határrendsértések megelőzésére, rendezésére. A határrendészeti szervek rendszeresen és szabályozottan együttműködnek. Kicserélik az államhatár rendszetével kapcsolatos információkat. A magyar határrendészek a hőkamerák által szerb területen észlelt illegális határsértőkről közvetlenül értesítik a szerb határrendőröket, akik így az elfogást még szerb területen végrehajthatják. Az elmúlt

37 2007. évi LXXXIX. törvény (1a) alapján: „A rendőr Magyarország területének a Közösségi Kódex 2. cikk 2. pontjának megfelelő külső határ szerinti határvonalától, illetve a határjeltől számított 8 km-es sávban belül feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és az (1) bekezdés szerinti létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel.”

38 Kovács Gábor (2015): A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XVI. sz. 221–231.

39 Lásd a 4. számú mellékletet: A határellenőrzési rendszer a magyar–szerb határon 2015-től.

40 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról, 29. pont.

években az együttműködés fejlődésében jelentős volt a közös járőrszolgálat és a közös kapcsolattartási szolgálati hely létrejötte.

Az illegális migráció kezelése során a nemzetközi együttműködés több dimenziója is megjelent. Német–osztrák–magyar vegyes járőrök ellenőrizték a Budapestről Ausztriába és Németországba tartó vonatok utasait. Magyar részről a járőrök tagjai a Készenléti Rendőrség állományaiba tartoztak, míg a jegypénztárak és a peronok környékét a vasúti körzeti megbízottak és a Győri Rendőrkapitányság járőrei ellenőrizték.

A rendőrség a közrend és a közbiztonság fenntartása, valamint bűncselekmények megelőzése érdekében az Európai Unió más tagállamának kijelölt, rendészeti feladatokat ellátó hatóságával írásbeli megállapodás alapján közös műveleteket folytathat az Európai Unió kötelező jogi aktusa alapján.⁴¹ Az unió határőrizeti ügynökségének keretében megvalósuló együttműködés is kulcsfontosságú mind a nemzeti, mind az uniós határigazgatás integrálása szempontjából. Az integrált határigazgatás elveinek megfelelően a FRONTEX 2015-ben két műveletet is szervezett és koordinált Magyarországon. Ezek szervezett megvalósulását az biztosította, hogy a FRONTEX a magyar rendőrséggel együttműködve operatív tervet dolgozott ki, melyet megküldött a részt vevő tagállamoknak. Az európai határőrcsapatoknak szóló utasítások szerint a műveletben részt vevő külföldi határőrök számára a magyar rendőrség adott utasításokat az operatív tervvel összhangban. Váltásokkal folyamatosan 35–45 fő teljesített szolgálatot a magyar–szerb államhatáron.

Összegzés

A helyzetértékelések szerint az illegális bevándorlás elleni küzdelem még hosszú távon is az egész Európai Unió egyik legfőbb gondja marad. Ez abból fakad, hogy Európa más földrészek lakóihoz, s különösen a háború és természeti katasztrófák sújtotta országokhoz képest vonzóan gazdag és biztonságos.

A schengeni rendszer mélyen beivódott az Európai Unió biztonsági rendszerébe és azzal kölcsönhatásban fejlődik. A hozzá kapcsolódó uniós szabályozás széles körű, de korántsem végleges. Folyamatos kölcsönhatásban van környezetével, s reakciói egyre határozottabbak, hatékonyabbak. Ez összhangban van azzal az elvi követelménnyel, hogy a schengeni eszme megvalósulásához szükséges, hogy folyamatosan megújuljon. Az integrált határigazgatás elősegíti, hogy a nemzeti és az uniós célok, feladatok, szervezetek és tevékenységek egymással összhangot alkossanak, rendszerként érvényesüljenek.

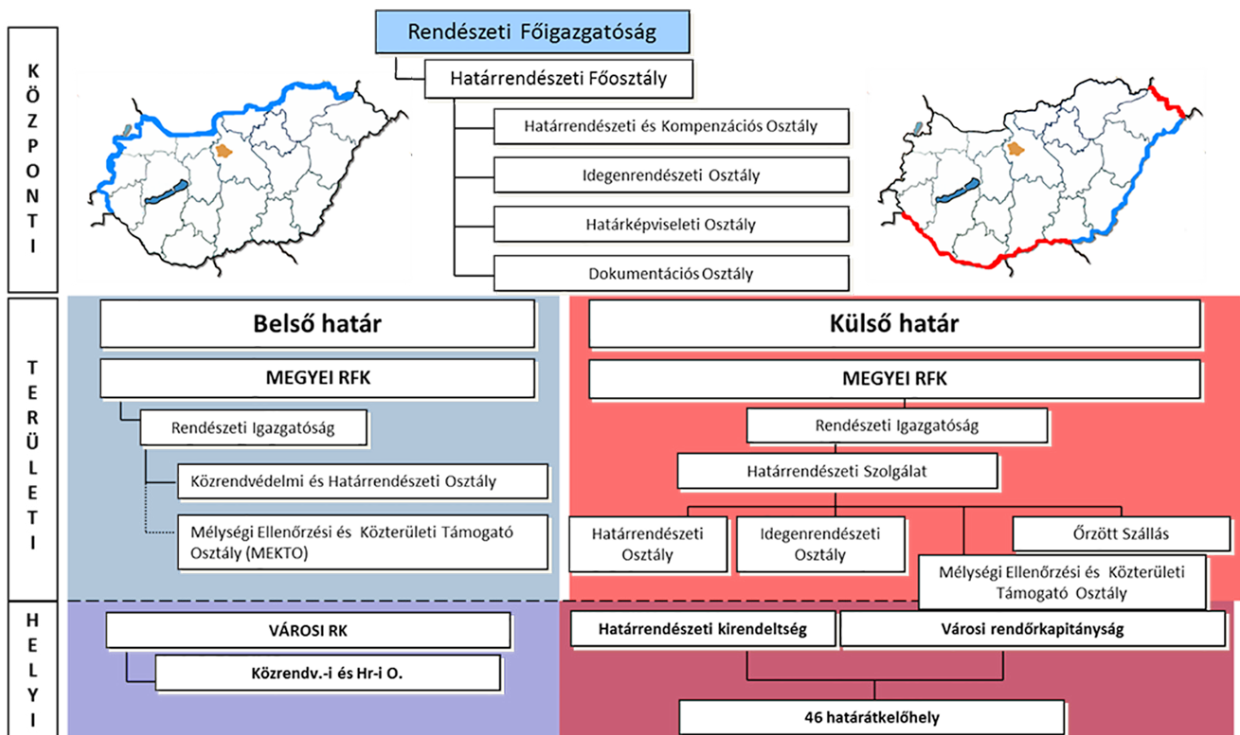
41 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 46/D. §.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.
2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.
- 2007/2004/EK tanácsi rendelet a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről. 3–5. cikk.
- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 59.§.
- 8/2008. (OT 6.) ORFK utasítás a Rendőrség Határrendészeti Szabályzatáról, 29. pont.
- 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet
- A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról.
- Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012–2017). Országos Rendőr-főkapitányság, Budapest. Szám: 29000/28714-9/2011. Ált. 25.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határellenőrzési kódex). 6. cikk (1) bekezdés, 29. cikk (1) bekezdés.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 656/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrzetére vonatkozó szabályok megállapításáról.
- Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) 7864/09. 2. rész. 2. pont.
- Az Európai Unió Tanácsa: A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata. Brüsszel, 2009. március 19. (28.05) 7864/09. 2. rész. 2. pont.
- BALLA József (2013): A biometria megjelenése a szabadság, a biztonság és a jog szolgálatában. *Rendvédelem – tudományos folyóirat*, II. évf. 4. sz. 4–20.
- BALLA József (2013): Automatizált határellenőrzési rendszer. *Rendvédelem – tudományos folyóirat*, II. évf. 4. sz. 21–35.
- BALLA József (2013): Biometrikus adatok a személyazonosításban. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 287–294.
- BEREGNYEI József szerk. (2008): *Rendészettudományi szöszedet*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest.
- HAUTZINGER Zoltán (2016): *Idegen a büntetőjogban*. AndAnn, Pécs. 111–114.
- KOVÁCS Gábor (2001): A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei. *Határőrségi Tanulmányok*, 6. sz. (különszám). 3–115.
- KOVÁCS Gábor (2001): *A határőrségi csapaterő határrendészeti alkalmazásának szükségessége, elvei, módszerei és lehetőségei*. Az NKE Könyvtárában fellelhető PhD-dolgozat.
- KOVÁCS Gábor (2008): A határrendészetben ható néhány általános elv fejlődése és változása „Schengen” után. *Magyar Rendészet*, 1–2. sz. 131–144.
- KOVÁCS Gábor (2015): A határrendészetben ható törvényszerűségek és elvek érvényesülése az illegális migráció elleni küzdelemben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XVI. sz. 221–231.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 46. § (1) bekezdés.
- RITECZ György (2014): Ami a számok mögött van, avagy amiről nem beszélünk. *Határrendészeti Tanulmányok*, 1. szám. 23–43.
- RITECZ György (2016): A migráció trendjei és ami mögötte van. *Régió*, 24. évf. 2. sz. 109–139.
- VARGA János (1992): *Ideiglenes tevékenységi formák és kötelek alkalmazásának jelentősége az államhatár őrzésében, a vezetősükre való felkészítés helyzete és feladatai*. PhD-értekezés, ZMKA Tudományos Könyvtár, Budapest.
- VARGA János (2015): A nemzetközi együttműködés lehetőségei az illegális migráció rendőrségi kezelésében. In HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, Migrációs Tagozat. 231–240.
- VARGA János (2016): A magyar határrendészeti rendszer működése a tömeges méretű migráció kezelése során. *Határrendészeti Tanulmányok*, 3. sz. 94–108.

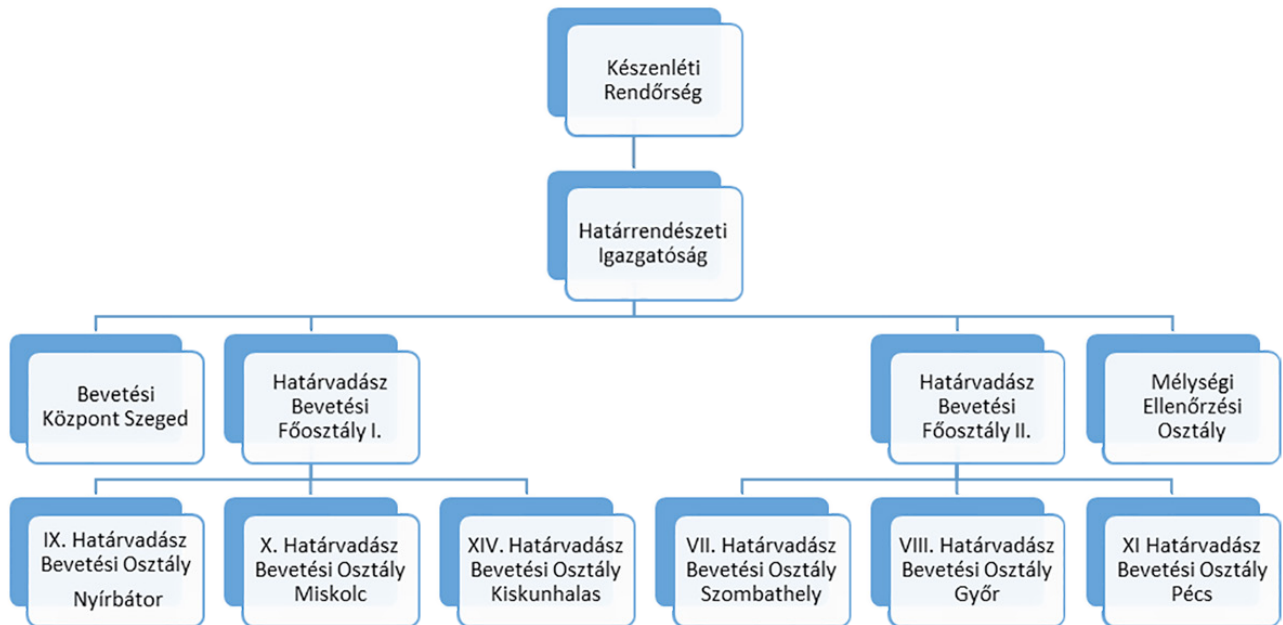
MELLÉKLETEK

1. melléklet: A határrendészeti szolgálati ág szervezete



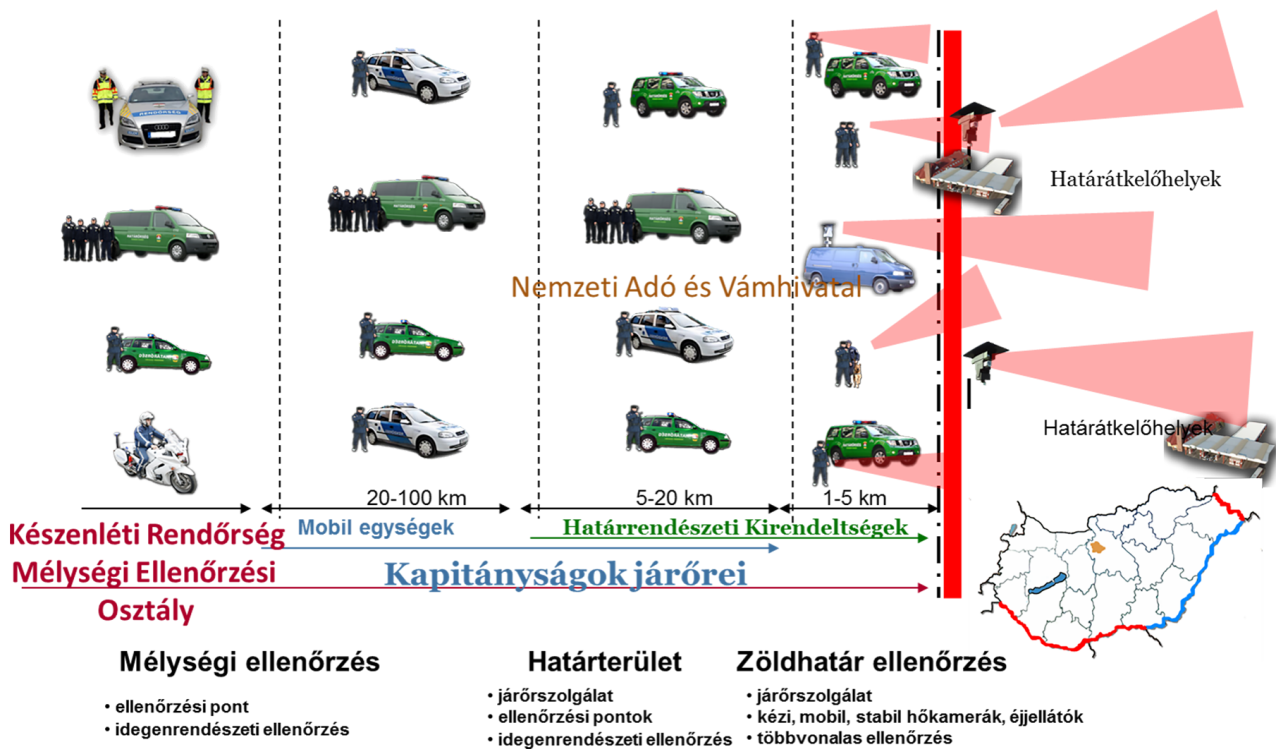
Forrás: ORFK Határrendészeti Főosztály

2. melléklet: A Határrendészeti Igazgatóság szervezete 2015-ben



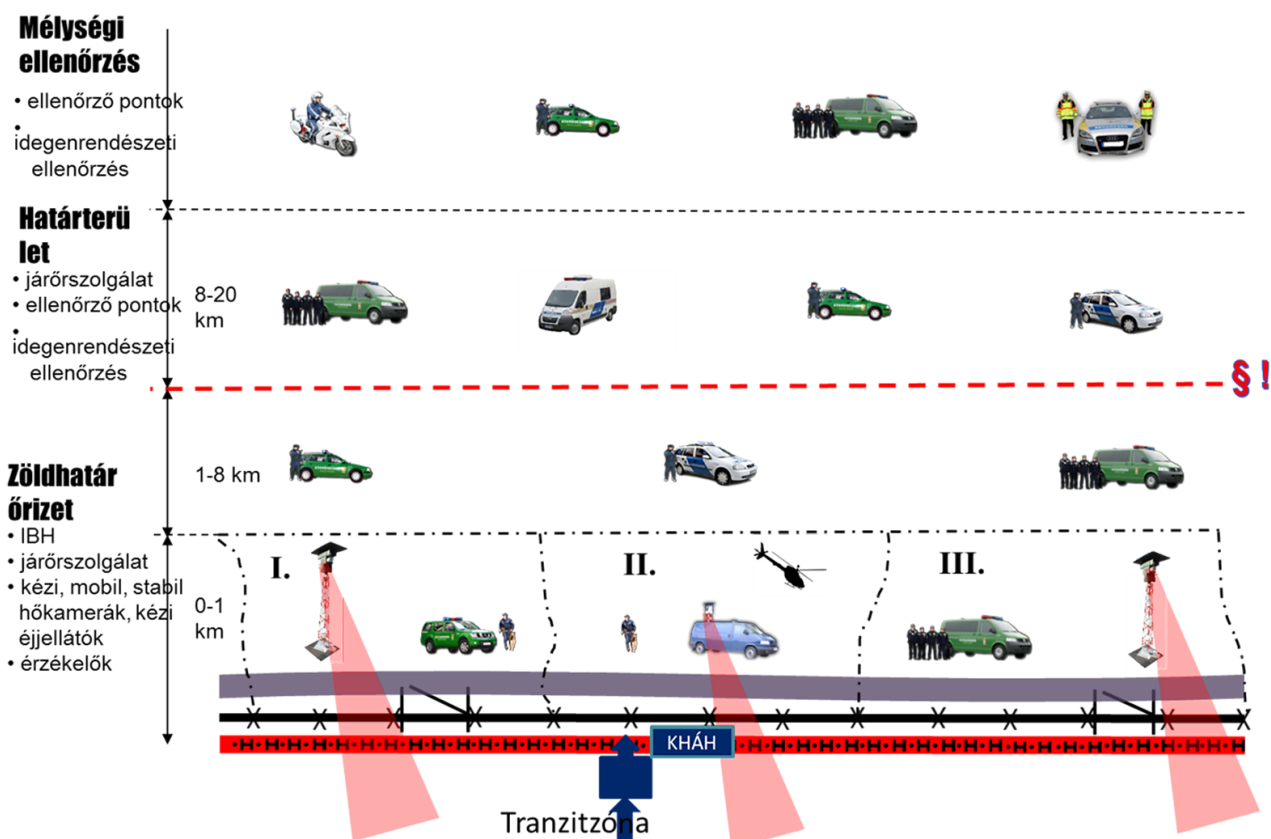
Forrás: Varga János szerkesztése

3. melléklet: Határellenőrzési rendszer a külső határon



Forrás: ORFK Határforgalmi Főosztály

4. melléklet: A határellenőrzési rendszer a magyar-szerb határon 2015-től



Forrás: Kui László szerkesztése

5. melléklet: A FRONTEX jelenleg érvényes logója (2016 óta)



Forrás: frontex.europa.eu

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
• Kiadói szerkesztő: Sós Dóra • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5877-35-3 (PDF)
ISBN 978-615-5877-36-0 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE