

VI. évfolyam 1. szám

# HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2009/1. KÜLÖNSZÁM



BUDAPEST  
- 2009 -

**A RENDŐRSÉG TUDOMÁNYOS, TECHNOLÓGIAI ÉS INNOVÁCIÓS TANÁCS  
HATÁRRENDÉSZETI MUNKACSOPORT  
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA**

Felelős kiadó:

**SAMU ISTVÁN**  
**rendőr vezérőrnagy**  
**Rendőrség rendészeti főigazgatója**  
**Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanács**  
**Határrendészeti Munkacsoport elnöke**

Szerkesztő:

**GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA**  
**rendőr alezredes**  
**rendőrségi tanácsos**

**ISSN: 1786-2345**

Nyomdai munkák:

**Rendőrség Nyomda**

**Az Európai Unió határpolitikája,  
a határbiztonság és az integrált  
határigazgatás fejlődésének  
alternatívái**

**Írta: Dr. Bajtai Csaba r. ezredes  
Dr. Gubicza József r. alezredes  
Dr. Kónya József nyá. hőr. ezredes**

# Tartalomjegyzék

|   |               |
|---|---------------|
| <b>1. Az Európai Unió államhatárokkal összefüggő politikája</b>                                       | <b>5. o.</b>  |
| 1.1. A szakpolitika kialakulása és gyakorlata az Amszterdami Szerződésig                              | 6. o.         |
| 1.2. Az Amszterdami Szerződés – a bel- és igazságügyi együttműködés átalakításának új politikája      | 10. o.        |
| 1.3. Az államhatárok biztonságához fűződő jogi intézményrendszer kiépülésére vonatkozó politika       | 15. o.        |
| 1.4. Az államhatárok biztonságához fűződő szervezeti intézményrendszer kiépülésére vonatkozó politika | 21. o.        |
| <b>2. A határbiztonság új szakpolitikai célkitűzései</b>  | <b>36. o.</b> |
| 2.1 A szakpolitika új vonásai   | 36. o.        |
| 2.2 Integrált határigazgatás keretében alkalmazott jelenlegi eszközök                                 | 38. o.        |
| 2.3 Az integrált határigazgatási stratégia fejlesztésének főbb célkitűzései                           | 42. o.        |
| 2.4 A schengeni térség bővítésének várható hatásai  | 44. o.        |
| <b>3. Az integrált határigazgatás fejlesztési prioritásai</b>   | <b>47. o.</b> |
| 3.1 A jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítése   | 47. o.        |
| 3.2 A harmadik országok állampolgárainak határátlépéseit rögzítő rendszer létrehozása                 | 50. o.        |
| 3.3 Az elektronikus utazási engedélyek (ESTA) bevezetésének lehetőségei                               | 52. o.        |
| 3.4 Adatvédelmi kérdések  | 52. o.        |
| 3.5 Összefoglaló a fejlesztési koncepciókról  | 53. o.        |
| <b>Befejezés</b>  | <b>54. o.</b> |

Az Európai Unióhoz, majd a schengeni övezethez történt csatlakozás után új dimenziók nyíltak a Magyar Köztársaság államhatárokkal összefüggő politikája kialakításában. A nemzetközi környezetben kialakult új helyzet a határigazgatás működési céljában, feladatában és szervezetében is gyökeres változásokat eredményezett, amelyek együttesen felvetik a határpolitikával, a határbiztonsággal összefüggő elvek áttekintését, az integrált határigazgatás továbbfejlesztésének újbóli felülvizsgálatát.

A tanulmány az Európai Unió ismert szakpolitikáival összhangban kívánja felvázolni azt a helyzetet, amely az államhatárokkal összefüggő közösségi politika további meghatározásának alapjául szolgálhat, hozzásegítve a kompetens hatóságokat a Magyar Köztársaság 2011 első felében esedékes elnöksége idején várható feladataik kialakításához.

## **1. Az Európai Unió államhatárokkal összefüggő politikája**

Az EU megalakulása óta fontos szerepet szánt a közösség határainak biztonságával összefüggő politikája kialakításának.

Az unió szakpolitikái közül az államhatárokkal összefüggő politikákkal a „*Bel- és igazságügyi együttműködés - a szabadság, a biztonság és a jog térsége*” címmel jelzett szakmapolitikai nézetcsoporthoz tartozhatunk.

A bel- és igazságügyi együttműködésről eredetileg a Római Szerződés nem rendelkezett, ehhez szükséges jogi alapot nem tartalmazott. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés intézményesítette ezt a kormányközi szintű együttműködést, amely az Amszterdami Szerződés hatálybalépéséig az EU harmadik pillérét jelentette.

Az Amszterdami Szerződés óta a kormányközi jellegű harmadik pillér már szűkebben értelmezett, csak a büntetőügyekben megvalósult rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeit foglalja magában, mivel a Szerződés a bel- és igazságügyi kérdések nagy részét (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben) a közösségi intézmények hatáskörébe utalva átemelte az EU első pillérébe, az Európai Közösségekbe (EK).

Miután az Amszterdami Szerződés óta a bel- és igazságügyi kérdések így már két pillér között szétesztva, tagoltan jelennek meg, az e területre irányuló tevékenységek gyűjtőfogalmaként az Európai Unió - mint egyik alapvető célkitűzését - a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége kifejezést használja.

### **1.1. A SZAKPOLITIKA KIALAKULÁSA ÉS GYAKORLATA AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉSIG**

Az Európai Közösségek tagállamai közötti bel- és igazságügyi együttműködés az integráció egyéb területeivel összehasonlítva lassabban fejlődött, és az Európai Unió létrehozásáról szóló, 1993-ban életbe lépett Maastrichti Szerződésig nem tartozott az integrációs célkitűzések közé.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés határokat nem ismerő terjedése ellen az EK egyes tagállamai nemzeti keretek között nem találtak hatékony ellenszert, ezért a hetvenes évek közepén az EK bel- és igazságügyi miniszterei döntöttek a TREVI együttműködés<sup>1</sup> elindításáról. A bel- és igazságügyi téren létrejött kormányközi együttműködés lett az első szervezett, állandó forma, melyben a tagállamok számára több szinten lehetőség nyílt az egyeztetésre, az információ- és tapasztalatcserére, az együttműködés kialakítására.

Az 1987-ben életbe lépett Egységes Európai Okmány<sup>2</sup> célul tűzte ki 1993-ra az egységes belső piac megteremtését, mely olyan belső határok nélküli térséget feltételezett, ahol az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása biztosított. A később négy szabadságjogként ismert követelmény az unió egyik meghatározó alapelveként jelenleg is központi helyen áll.

Ezek közül a személyek szabad mozgását és a belső határokon az ellenőrzés felszámolását olyan kényes kérdésnek tekintették, amely a tagállamok számára komoly biztonsági kockázattal járt. A biztonsági kockázat növekedésének

---

<sup>1</sup> Az Európai Tanács 1975. decemberi római ülésén brit javaslat alapján megállapodtak abban, hogy „a közösségi belügyminisztereknek találkozniuk kell a hatáskörükbe tartozó ügyek, különösen a törvényesség és a közrend megvitatása céljából”. A később Trevi csoportként ismertté vált csoport első ülését 1976. június 29-én Luxemburgban tartották.

<sup>2</sup> Az 1986-ban aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépett okmánnyal elismerték az Európa Tanácsot, illetve létrehozták Európai Politikai Együttműködés-ként ismert eljárást.

ellensúlyozására a tagállamok a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzését szorgalmazták. Az Egységes Európai Okmány bevonta az együttműködés kereteibe a szervezett bűnözés és az illegális migráció elleni küzdelmet is. Már ekkor felmerült, hogy a személyek szabad mozgásának megteremtésével, a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetésével párhuzamosan erősíteni kell a külső határellenőrzést, valamint egységes menekült- és bevándorlási politikát kell kialakítani.

A feladatok végrehajtására a tagállamok munkacsoportokat alakítottak, melyek továbbra is az EK keretein kívül, kormányközi szinten működtek. Ilyen munkacsoport volt 1986-ban a bevándorlási ad hoc munkacsoport, 1989-ben a Kábítószer-ellenes Európai Bizottság (CELAD) és a vámhatóságok együttműködését elősegítő Kölcsönös Hatósági Segítség Csoport.

A '80-as évek végén a közép és kelet-európai szocialista rendszerek összeomlása, az átalakulás kibontakozása során felerősödött az illegális migráció és a szervezett bűnözés jelensége. Az EK tagállamainak azon törekvése, mely szerint a belső határokon az ellenőrzés felszámolásával biztosítják a személyek szabad mozgását tovább fokozta az állampolgárok biztonság iránti igényét és elvárásait a külső határok őrizetével kapcsolatban. A külső határokkal rendelkező országok jelentős erőfeszítéseket tettek a külső határaik megerősítésére, létrehozták és működtették a nemzeti határellenőrzési szervezeteiket.

Az 1993. november 1-jén életbe lépett Maastrichti Szerződés létrehozta a három pillérből álló Európai Uniót. Ezeket a pilléreket az unió olyan „tartó oszlopainak” tekintették, amelyre biztosan lehetett felépíteni a közösség intézményrendszerét és a belső együttműködését. Az addigi Európai Közösségeket magában foglaló *első pillér* mellett az integrációs keretben új elemként jelent meg a *második pillért* alkotó kül- és biztonságpolitika, valamint a *harmadik pillér*, azaz a bel- és igazságügyi együttműködés.

A Maastrichti Szerződés nem határozta meg a bel- és igazságügyi együttműködés fogalmát, azonban megjelölte azokat a területeket, melyeket a tagállamok az Európai Közösség (I. pillér) hatáskörén kívüli, de az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítása érdekében közös érdekkörükbe eső területeknek tekintettek.

Ide sorolható területnek számított a<sup>3</sup>:

- menekültügyi politika
- a tagállamok külső határai átlépésének ellenőrzése
- bevándorlási politika, harmadik országok állampolgáraival kapcsolatos politika
- kábítószer függőség elleni harc
- nemzetközi szintű csalások elleni küzdelem
- igazságügyi együttműködés polgári ügyekben
- igazságügyi együttműködés büntető ügyekben
- vámügyi együttműködés
- rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni harc területén

A szerződés gyakorlati megvalósítása során számos értelmezési és rendszerezési probléma merült fel. A bel- és igazságügyi együttműködés egyes területei megtalálhatók voltak mind az első, mind a harmadik pillér alatt. A tagállamok külső határainak átlépése, illetve a kábítószer elleni küzdelem például a harmadik pillérbe tartoztak, ugyanakkor azonban az első pillért alkotó EK-Szerződés is tartalmazott rendelkezéseket a vízumpolitika, valamint a kábítószer elleni harc terén. A különböző területek közötti határvonalak meghúzása jelentős vitákat eredményezett. További gondot okozott, hogy a tagállamok belső igazgatásában ezek a területek más-más tárcákhoz tartoztak, ezért nehezen lehetett kialakítani az egységes képviseletet a nemzetközi tanácskozásokon.

Ugyancsak problémát jelentett a közösségi intézmények szerepének kérdése. Annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködés bekerült az Európai Unió intézményi struktúrájába, nem alakultak ki az állandó képviseletet biztosító intézmények, ezért a Maastrichti Szerződés alapján létrejött közösségi intézmények szerepe erősen korlátozott maradt, és nem volt megfelelő befolyásuk a tagállamok döntéseire.

---

<sup>3</sup> A Maastrichti Szerződés VI. címének korábbi K1 cikke



A közösségi jogalkotást ellenőrző Európai Bíróság ellenőrzési jogköre ezen a területen minimális maradt. Az Európai Parlament, – melynek konzultációs jogkört biztosított a szerződés – csak utólag értesült a döntésekről, így semmilyen befolyása nem volt a folyamatra. Az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezési jogköre csupán hat területre terjedt ki, és megosztott volt a tagállamokkal. A büntetőügyi igazságügyi együttműködés, a rendőrségi együttműködés és a vámhatóságok közti együttműködés kapcsán csak a tagállamoknak volt kezdeményezési jogkörük. A Tanácsban minden döntés meghozatalához egyhangú szavazásra volt szükség, ami gyakran megbénította a döntéshozatalt.

A szakpolitika alakulásában döntő szerepet töltött be a szabad mozgás közösségi jogához kapcsolódó új európai intézményrendszer, az 1995-ben hatályba lépett „Schengeni Egyezmény”<sup>4</sup>. Az 1985-ben öt tagállam által aláírt, később fokozatosan több tagállam csatlakozásával kibővült, 1995-ben életbe lépett Egyezmény a részes államok közötti belső határellenőrzést szüntette meg. A határellenőrzés a külső határokra került át, ami közös vízum-, menekültügyi és határellenőrzési szabályok elfogadásával járt együtt. Az EU tagállamai közül egyedül a két szigetország, az Egyesült Királyság és Írország maradt ki az Egyezményből, míg ahhoz társult országgént csatlakozott Izland és Norvégia is. A Schengeni Egyezmény mentén a részes államok számos kiegészítő, végrehajtó jellegű intézkedést fogadtak el, amelyek az Egyezménnyel együtt egy átfogó joganyagot hoztak létre, amelyet schengeni acquis-nak neveznek.

A hiányosságok állandó kritikára ösztönözték az EU intézményeit, melynek eredményeként a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatára összehívott kormányközi konferenciát lezáró Amszterdami Szerződés jelentősen megreformálta a bel- és igazságügyi együttműködést.

---

<sup>4</sup> A luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én aláírt Megállapodás a résztvevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szolt. Hatályba lépett: 1995. március 26-án.

### **Összességében:**

- az európai integráció kezdeti folyamatában az államhatárokkal összefüggő politika folyamatosan alakult ki és épült be a közösség politikai-, jogi- és szervezeti intézmény rendszerébe.
- a határpolitika szoros összefüggésben van az Európai Unió alapelveivel, célkitűzéseivel és stratégiai céljaival. A politika érvényesítése a közösségi célok teljesítésében meghatározó szerepet tölt be.
- a határpolitika az Európai Unió részéről komplex megközelítést igényel. Hatóköre alapján más politikákkal történő összehangoltságot, szoros jogharmonizációt, hatékony közösségi jogi- és szervezeti intézményrendszert, koherens nemzeti partnerségi viszonyokat, kompetens nemzetközi képviselést igényel.
- szükségessé teszi a szakpolitikát megvalósító állandó közösségi szerv létrehozását és működtetését, amely a tagállamok számára szükséges intézkedések megtételéhez és operatív döntések meghozatalához megfelelő felhatalmazásokkal rendelkezik.

### **1.2. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS – A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÁTALAKÍTÁSÁNAK ÚJ POLITIKÁJA<sup>5</sup>**

Az Amszterdami Szerződés (ASZ) egyik legfontosabb, az integrációt elmélyítő célkitűzése az ún. „szabadság, biztonság és a jog térségének” létrehozása, amely a személyek szabad mozgásának biztosításán alapul, és ezen célkitűzés megvalósítása az első és harmadik pillér összehangolt intézkedései szerint történik. Az ASZ változtatásai három fő elemre épültek:

- a korábbi harmadik pilléres együttműködés bizonyos területeinek közösségi szintre emelése
- az EU harmadik pillérében maradó területeken folyó együttműködés hatékonyságának növelése;

---

<sup>5</sup> 1997. június 17. Az állam- és kormányfők elfogadják az Amszterdami Szerződés tervezetét.

- a Schengeni vívmányok beemelése az Unió keretei közé.

### **Bel- és igazságügyi kérdések az első pillérben**

Az EK Szerződésben külön címként létrejött a „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” területe. A változás óriási jelentőségű volt, hiszen ezzel a lépéssel a tagállamok szuverenitásuk újabb fontos elemeiről mondtak le a közösségi intézmények javára. A módosítás szerint közösségi hatáskörbe került:

- a vízumpolitika, külső határellenőrzés;
- a menekültügyi politika, a bevándorlási politika;
- a személyek szabad mozgásához kötődő egyéb politikák.

Ide tartozik az Európai Unió külső határainak ellenőrzése, valamint az igazságügyi együttműködés polgári ügyekben is. Ezeken a területeken tehát a közösségi intézmények, az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bíróság kulcsszerepet kaptak a közös uniós politika kialakításában, megvalósításában és ellenőrzésében.

### **A megmaradó harmadik pillér**

Az Amszterdami Szerződésben elfogadott módosítások után az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe “Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben”. Az e cím alatt felsorolt területeken továbbra is az Európai Unióról szóló szerződés harmadik pilléres együttműködésre vonatkozó rendelkezései az irányadók. A “maradék” harmadik pilléres együttműködés alá tartozik a rendőrségi, vám- és büntetőügyi együttműködés, a nemzetközi csalások elleni küzdelem, valamint a fajgyűlölet és idegengyűlölet elleni közös fellépés. A módosított harmadik pilléres együttműködés célja, hogy hozzájáruljon a „szabadság, biztonság és jog térségének” létrehozásához.

A változtatások következtében a harmadik pillérben hangsúlyosabb szerepet kap a bűnözés elleni küzdelem területén folytatott együttműködés: a szervezett bűnözés,

a terrorizmus, az ember- és gyermekkereskedelem, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a csalás, és a korrupció elleni küzdelem.

Kulcsfontosságú eszköz a rendőrségek közti együttműködés, melyet az Unió elsősorban az EUROPOL útján kíván megvalósítani. Az EUROPOL, azaz az Európai Rendőri Hivatal 1999. július 1-jén kezdte meg a működését.

### **Reformszerződés - a pilléres szerkezet megszűnése**

Az alkotmányos ún. Reformszerződés a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségét érintő politikákat megosztott hatáskörű politikaként határozza meg. Hatályba lépése esetén jelentős változásokat vezetne be e területen. A legfontosabb, hogy a pillérrendszer felszámolásával megszűnik a Maastrichti Szerződés által bevezetett és azóta leszűkített harmadik pillér, valamint átalakul az egyhangúságon alapuló döntéshozatal. A pillérrendszer felszámolásával megváltoznak a másodlagos jogi aktusok és az Európai Bíróság hatásköre is jobban kiterjed a jelenlegi harmadik pilléres bel-és igazságügyi kérdésekre.

A tagállamok a reformszerződés pontos szövegezését egy kormányközi konferencia keretében végzik el.

### **A Schengeni acquis beemelése a közösségi jogba**

Az Amszterdami Szerződés kiegészítő jegyzőkönyve rendelkezett a Schengeni Egyezmény alapján kialakított joganyag beemeléséről az Európai Unió jogi, intézményi keretébe. A schengeni joganyag (Schengeni Megállapodás és a Végrehajtási Egyezmény, illetve a schengeni vívmányok) uniós jogba történő integrációja nyomán a schengeni együttműködés vezető szerve, a Schengeni Végrehajtó Bizottság helyét az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága vette át. A Tanács egyik legfontosabb feladata magának a joganyagnak a meghatározása volt. Ezt a feladatot a Tanács 1999. május 20-án teljesítette, a schengeni joganyagot képező acquis-lista elfogadásával. Ezek a jogszabályok, kivéve a titkos minősítésűeket, megjelentek az EU hivatalos lapjában, az Official Journalban.

### *A schengeni együttműködés*

Az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás után 1990. január 15-én aláírták a Schengeni Végrehajtási Egyezményt. A két egyezmény 1995-ben lépett életbe, és a schengeni térségben felszámolta a belső határellenőrzést, áthelyezve azt a külső határokra, ahol meghatározott szabályok alapján történik a beutazás és a bevándorlás ellenőrzése. A személyek szabad mozgásának biztosítása érdekében a biztonsági kockázatok kiküszöbölésére közös szabályokat fogadtak el a vízumpolitika, a menekültügy és a külső határellenőrzés területén.

A biztonsági kockázat ellensúlyozására erősítették a rendőrségek, a vámhatóságok és az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést, valamint a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelmet. Mindezen célok megvalósításának elősegítésére létrehozták a Schengeni Információs Rendszert angolul Schengen Information System (SIS).

A Schengeni Egyezményhez a kilencvenes évek folyamán az Egyesült Királyság és Írország kivételével valamennyi EU-tagállam csatlakozott. Az egyezmény értelmében ahhoz csak EU-tagállamok csatlakozhatnak. Tekintettel arra, hogy az EU északi államai tagjai a Schengeni Egyezményhez hasonló tartalmú Északi Útlevel Uniónak, melynek tagja Norvégia és Izland is, a schengeni egyezmények aláírói társult tagságot ajánlottak fel az Északi Útlevel Unió azon tagjainak (Norvégiának és Izlandnak), melyek nem tagjai az EU-nak. Norvégia és Izland 1999. május 18-án csatlakozott a Schengeni Egyezményekhez.

### *A Schengeni Információs Rendszer (SIS)*

A schengeni mechanizmus központi eleme a Schengeni Információs Rendszer, a szerződő államok biztonsági hatóságait összekötő informatikai hálózat, ahonnan a tagállamok rendőrségei és erre felhatalmazott hatóságai adatokat kaphatnak egyes személyekről, illetve ellopott vagy elveszett tárgyakról, járművekről. A rendszer célja a közbiztonság, közrend és a nemzetközi személyforgalommal összefüggő biztonsági intézkedések elősegítése. A SIS működését egy nemzeti és helyi rendőri, vámügyi és igazságszolgáltatási szervek képviselőiből álló, 24 órás kölcsönös információs szolgálatot fenntartó hálózat, a SIRENE is segíti.

### *Magyar csatlakozás a schengeni övezethez*

2004. május 1-jével Magyarország az EU tagjává vált, de akkor még nem vált teljes jogú tagjává a schengeni térségnek. A schengeni övezethez való teljes körű csatlakozás dátuma 2007. december 21. volt, amelyet egyben a határellenőrzési rendszer gyökeres átalakulását is eredményezte.

Magyarország teljes jogú schengeni taggá válásával a magyar állampolgárok határellenőrzés nélkül, bármikor és bárhol – tehát nem csak a korábbi kijelölt határátkelőhelyeken – átléphetik a belső határokat, amennyiben más schengeni országokba utaznak be.

A schengeni övezet 2008. január 1-től 24 tagot foglal magába: – az Európai Unió 27 tagja közül 22 országot (Ausztriát, Belgiumot, Csehországot, Dániát, Észtországot, Finnországot, Franciaországot, Görögországot, Hollandiát, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Luxemburgot, Magyarországot, Máltát, Németországot, Olaszországot, Portugáliát, Spanyolországot, Szlovákiát, Szlovéniát és Svédországot), – valamint Norvégiát és Izlandot.

Nem változnak a beutazás szabályai, és továbbra is fennmaradt a határellenőrzés a schengeni övezeten kívüli öt EU-országba (Bulgáriába, Ciprusra, az Egyesült Királyságba, Írországra és Romániába), valamint a schengeni tagjelölt Svájcba történő be- és kiutazás esetén.

### **A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség elindítása**

A bel- és igazságügyek terén Amszterdam után az átfogó célkitűzés a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megteremtése volt, amely keretbe foglalta mind a közösségiesített, mind a harmadik pillérben maradó területekre vonatkozó feladatokat. A Tanács erről szóló cselekvési terve tartalommal töltötte meg e célkitűzést és a következő öt évre határidőkhöz kötött menetrendet, prioritási listát határozott meg a menekültügy, a bevándorlás, a vízümpolitika, a polgári, a rendőrségi és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén.

A bel- és igazságügyek prioritási területté válását, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége célkitűzésének súlyát igazolta, hogy az Európai Tanács 1999 őszi tamperei rendkívüli ülését teljes egészében e témakörnek szentelte. A tamperei csúcson határoztak az állam és kormányfők a Tamperei programként emlegetett intézkedéscsomagról, továbbá, hogy az Europol mintájára létrehoznak egy, a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti együttműködést, információcserét ösztönző egységet, az ún. Eurojustot, amelyet a Nizzai Szerződés intézményesített.

A 2003-ban hatályba lépett Nizzai Szerződés néhány rendelkezéssel kiegészítette a bel- és igazságügyi együttműködés területére tartozó politikákat, mind az első, mind a harmadik pillérben. Az első pillér területén a Nizzai Szerződés a döntéshozatali rendben hozott változást a minősített többség és az együttdöntési eljárás bizonyos mértékű kiterjesztésével, a harmadik pillérben a megerősített együttműködés feltételrendszerét alakította át.

### **1.3. AZ ÁLLAMHATÁROK BIZTONSÁGÁHOZ FÜZŐDŐ JOGI INTÉZMÉNYRENDSZER KIÉPÜLÉSÉRE VONATKOZÓ POLITIKA**

#### **A Hágai program**

Az EU állam- és kormányfőinek 2004 novemberében megtartott, a tamperei csúcshoz hasonló, a bel- és igazságügyekre koncentráló ülésén megszületett a következő több évre szóló intézkedéscsomag. A Hágai Program nevet viselő dokumentum öt évre (2005-2009) tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából.

A Hágai Program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a Tanács Cselekvési Tervet fogadott el, amely tartalmazza a prioritások végrehajtásához szükséges alábbi konkrét intézkedéseket:

- Közös Európai Menekültügyi Rendszer megteremtése 2010-ig. (2005-től létrejött az ún. Európai Menekültügyi Alap)
- Hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása

- A SIS II működésbe lépése
- A külső határellenőrzés integrált irányítási rendszerének létrehozása, Európai Határőrizeti Ügynökség felállítása, közösségi határellenőrzési alap létrehozása
- A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása
- Közös vízumirodák létrehozása
- A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem
- Európai Igazságügyi Térség megteremtése

A hágai programhoz csatolták később a 2005-2012-re vonatkozó Európai Kábítószer-stratégiát is.

A Tanács felkérésére a Bizottság a Tamperei program megvalósításának figyelemmel kíséréséhez hasonlóan a tagállamok által biztosított információk alapján éves jelentésben (scoreboard) foglalja össze a Hágai program megvalósítását.

Tekintettel arra, hogy a Hágai Program 2009-ben lejár, ennek lejárt utáni, 2010-től kezdődő időszakra megkezdték egy újabb program kidolgozását a hármas elnökségi rendszer lehetőségeit kihasználva. Az új program fő irányainak kijelöléséért egy olyan magas szintű munkacsoport a felelős, amelynek munkájában a következő tagállamok vesznek részt: Németország, Szlovénia, Portugália, Franciaország, Csehország, Svédország. A csoport – az Európai Parlamenttel együttműködve – 2008 őszére készíti el jelentését, amelyet a tagállamok 2009-ben vitatnak meg. A Hágát követő új, többéves bel- és igazságügyi program 2009-ben kerülne elfogadásra. Ezt Magyarország is támogatja, és mint a 2011-es csoportos EU-elnökség tagja jelezte, hogy aktív szerepet kíván vállalni a program előkészítésében.



## A Prümi Szerződés

A bel- és igazságügyi együttműködés területén kiemelkedően fontos szerepet tölt be a 2005-ben létrejött Prümi Szerződés<sup>6</sup>, amelynek egyes részeit 2007-ben beemelték a közösségi joganyagba. A Magyar Országgyűlés törvénnyel<sup>7</sup> felhatalmazást adott a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött Prümi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A Szerződés fontosabb szabályozási körei:

- **DNS-profilok, ujjnyomat- és egyéb adatok terén:** nemzeti DNS-adatbázisok létrehozása, DNS profilok automatizált keresése és összehasonlítása, egyezés esetén az adatok átadása és a szükséges kapcsolattartó pontok létrehozása, a sejtanyagok rögzítése és DNS profilok átadása. Ugyanezen elvek alapján történik a nemzeti automatizált ujjnyomat-azonosító rendszerekben és a gépjármű-nyilvántartó rendszerekben tárolt adatok kezelése és átadása is. A bűncselekmények megelőzése, a közrendet és a közbiztonságot határon átnyúló dimenziójú, jelentős rendezvényeken fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a Szerződő Felek megkeresésre vagy saját kezdeményezésük alapján, – az adatokat átadó Szerződő Fél nemzeti jogával összhangban – minden, a cél eléréséhez szükséges nem-személyes és személyes adatot is átadnak egymásnak.
- **A terrorcselekményeket megelőző intézkedések terén:** a kapcsolattartási pontokon – a nemzeti joggal összhangban – átadhatják azokat az adatokat és információkat, amelyek alanyai terrorcselekmények elkövetésével összefüggésbe hozhatóak. A Szerződés értelmében lehetősége van a Szerződő

---

<sup>6</sup> Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia és Ausztria 2005. május 27-én írta alá a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében szóló Szerződést, amely Prümi Szerződés néven vált ismertté.

<sup>7</sup> Lásd: 2007. évi CXII. törvény, amely 2008. január 14-én lépett hatályba.

Feleknek – meghatározott szabályok szerint – a náluk lajstromozott légi járműveken légimarsallok<sup>8</sup> alkalmazására is.

- **Az illegális migráció elleni intézkedések terén:** okmánytanácsadókat küldenek az illegális migrációt kibocsátó, vagy tranzitáló harmadik országokba, akik rendszeresen kicserélik az illegális migrációra vonatkozó információikat, tanácsokkal és a képzésben történő részvételükkel segítik a külképviseletek-, a fuvarozók-, illetve a fogadó ország határrendészetért felelős hatóságai és intézményei munkáját. Ugyancsak fontos terület a hazatelepítési (tolonc) ügyekben létrejött együttműködés, amely lehetővé teszi a szállítások összehangolt, gazdaságos végrehajtását.
- **Az együttműködés egyéb formái terén:** a Szerződő Felek kétoldalú megállapodásai alapján, egymás területein a rendőrök közös műveletekben vehetnek részt és járőrözést is folytathatnak. Sürgős esetekben lehetőség van a másik fél területén ideiglenes intézkedések megtételére, azonban ezeknek összhangban kell lenniük a területi felségjoggal rendelkező ország törvényeivel. Végrehajtásának elveit a Szerződés, részletes szabályait pedig kétoldalú egyezmények tartalmazzák. A Szerződő Felek számára új lehetőséget biztosít a tömegrendezvények, egyéb jelentősebb események, katasztrófák, súlyos balesetek esetén a hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtás keretében megvalósuló sokoldalú együttműködés kialakítására is. A schengeni egyezményekben rögzített elveknek megfelelően lehetőség nyílik megkeresés alapján személyekre-, tárgyakra és szolgáltatásokra vonatkozó adatok, illetve információk cseréjére, ha azok a nemzeti joggal összhangban állnak.
- **Az adatvédelem terén:** meghatározza az adatvédelem fontosabb fogalmait, az adatvédelem egyes szintjeit és az adatok felhasználásának célhoz kötöttségét, az illetékes hatóságok körét, az adatok felhasználásának és tárolásának követelményeit, az adatvédelem technikai-, szervezési-, és a feldolgozás adminisztratív normáit, az adatalanyokkal szembeni tájékoztatási és kártérítési kötelezettségeket.

---

<sup>8</sup> Légimarsallok: rendőrtisztviselők, vagy más megfelelően képzett, a légi jármű fedélzetén a biztonság fenntartásáért felelős állami tisztviselők.

## Vízum Információs Rendszer<sup>9</sup>

A biztonságot erősítőpolitikai politikai döntések sorában fontos szerepet tölt be a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét kezelő rendszer, a továbbiakban Vízuminformációs Rendszer (VIS), amely az engedéllyel rendelkező nemzeti hatóságok számára lehetővé teszi a vízumadatok bevitelét és frissítését, valamint az adatok elektronikus úton való megtekintését.

A harmadik országokból a schengeni övezetbe belépők vízumkérelmei adatbázisának célja, hogy azok, akiknek a vízumkérelmét egy tagállam már visszautasította, ne folyamodhassanak kérelemmel egy másik tagállamhoz.

A rendszer megnehezíti a visszaéléseket, és egyszerűbbé teszi a külső határoknál történő ellenőrzést is, mert azok, akiknek a vízumkérelmét egy tagállam már visszautasította, nem folyamodhatnak kérelemmel egy másik tagállamhoz.

A VIS-ben biometrikus adatokat (fénykép, ujjlenyomat), írásos információkat (mint név, cím, foglalkozás), a vízumkérelem benyújtásának helyét és idejét, valamint valamennyi olyan döntést tárolnak majd, amelyet az érintett tagállam a vízumkérelemmel kapcsolatban meghozott.

A szabályozás a tagállamok egyes hatóságainak és az Europol-nak is lehetőséget ad, hogy indokolt esetben, írásos kérelem alapján a VIS bizonyos adataihoz hozzáférjen, amennyiben ez segítséget nyújthat terrorista cselekmények megakadályozásában, illetve terrorista- vagy egyéb, súlyos bűntettek utáni nyomozásban. A VIS adatai egyes ilyen esetekben harmadik ország hatóságának vagy egyéb nemzetközi szervezetnek is kiadhatók, de ehhez az adatot rögzítő tagállam beleegyezése szükséges.

A VIS egy centralizált architektúrán alapul, amelynek három alrendszere épül ki:

- a központi információs rendszer (a neve: Központi Vízuminformációs Rendszer - CS-VIS),
- a tagállamok megfelelő illetékes nemzeti hatóságaival kapcsolatot biztosító tagállami interfész (a neve: Nemzeti Interfész - NI-VIS), valamint

---

<sup>9</sup> 2004/512/EK: A Tanács határozata (2004. június 8.) a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS)

- a Központi Vízuminformációs Rendszer és a Nemzeti Interfészek közötti kommunikációs infrastruktúra.

Ezt a három alrendszert az EU központilag fejleszti ki, azonban a nemzeti infrastruktúrákat a tagállamoknak kell adaptálni, illetve kifejleszteni. A központi rendszerek jelenleg tesztelés alatt vannak, a rendszer bevezetésére várhatóan 2009. I. félévben kerülhet sor, azonban teljes körű működtetésére csak 2012-ben kerülhet sor. A VIS rendszer alkalmazásának kötelezettsége beépült a Schengen Kódex rendelkezései közé és ez jelentős befolyással lehet a határforgalom-ellenőrzés technikai végrehajtására, a hátátkelőhelyeken kialakuló várakozásokra. Ezzel összefüggésben számos szakmai ajánlást, módosító javaslatot nyújtottak be, amelyek elfogadása esetén azok jelentősen befolyásolhatják a határellenőrzésben kialakult szakmai gyakorlatot.

### **Külső határok alap<sup>10</sup>**

Az Unió határellenőrzés támogatására vonatkozó legfontosabb döntése volt a feladatokat közvetlenül támogató pénzügyi alapok létrehozása és a külső határok őrzetében, a közösségi területek belső biztonságának fenntartásában résztvevő államok feladat arányos finanszírozási rendszerének létrehozása. A Magyar Köztársaság vonatkozó feladatait kormányrendelet<sup>11</sup> szabályozza.

---

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK Határozata (2007. május 23.) a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról

<sup>11</sup> 1102/2007. (XII. 23.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Külső Határok Alap Nemzeti Programjáról

#### **1.4. AZ ÁLLAMHATÁROK BIZTONSÁGÁHOZ FÜZŐDŐ SZERVEZETI INTÉZMÉNYRENDSZER KIÉPÜLÉSÉRE VONATKOZÓ POLITIKA**

Az Európai Unió határpolitikájában hosszú ideje van a külső határokon folyó határellenőrzést, illetve a tagállamok belső területen folyó közbiztonsági ellenőrzések egységes irányítását, koordinációját végrehajtó központi szerv létrehozásának gondolata.

##### **Az Európai Határőrség létrehozásának koncepciója**

Az Európai Unió tagállamai 2001-ben szembesültek azzal a problémával, hogy a bővítési folyamat eredményeként a külső határok ellenőrzési rendszerének működtetése az akkori tagállamok hatásköréből az újonnan csatlakozó államok hatáskörébe fog áthelyeződni.

Az unió valamennyi tagállama által támogatott schengeni bővítési folyamat egyebek között azzal is járt, hogy a közel 3000 km-es keleti határszakaszon és a mediterrán térségben (Málta, Ciprus) ki kellett építeni a külső határok ellenőrzésének új rendszerét. Ez a követelmény különös feladatot jelentett a volt szovjet blokkhoz tartozó országoknak (balti államok, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország), mert itt a határigazgatási szervek erőösszpontosítását és területi elhelyezkedését is meg kellett változtatni.

A korábbi tagállamok közül Ausztria, Németország és Olaszország határigazgatására is döntő hatást gyakorolt a bővítés, hiszen az előző szárazföldi külső határaik belső határokká válnak.

A bővítési folyamat előnyei mellett azonban egyre több szó esett arról a biztonsági deficitről, amelyet a nyitott belső határok jelentenek az illegális migráció, a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni nemzeti fellépés terén. Ez a felismerés vezetett oda, hogy néhány tagállam már korábban felvetette egy Európai Határrendőrség (Határőrség) létrehozásának szükségességét. Fő törekvésük az alkalmazott eszközök, az ellenőrzési technikák összehangolása, a közös teherviselés és a költségmegosztás unió keretében történő megvalósítása volt, amely a személyi és a technikai erőforrások jobb felhasználásával, a nemzeti

határőrségek egységes elveken történő felkészítésével a tagországok nagyobb biztonságát eredményezné.

Ezt a szándékot Olaszország vezetésével, Belgium, Franciaország, Németország és Spanyolország részvételével készült „megvalósíthatósági tanulmány” tartalmazta, amelyet „Európai Határrendőrség” címen 2001 októberében tettek közzé.

A tanulmány elkészítésének 80%-át az Európai Tanács az EU Odysseus Program keretében finanszírozta. Más tagállamok is felismerték a jobb együttműködés szükségességét, de elszórt gondolatnak tartották az Európai Határrendőrség létrehozását. Egy másik csoportja a tagállamoknak — Ausztria, Belgium, Finnország — 2001. novemberében egy műhelyvitát szervezett a „Rendőrség és a Határbiztonság” címmel, ahol felvetődött az EU szervezeti struktúrájába és vezetési rendszerébe illeszthető, a „Tagállamok Határőrségei” (Member States’ Border Guards) szervezet létrehozásának gondolata.

A 2001. decemberében Laekenben ülésező Európai Tanács nagy figyelmet fordított a külső határokon szükséges együttműködés kialakítására. A Tanács megbízta az Európai Bizottságot, hogy dolgozza ki azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a közös külső határok megbízható ellenőrzésére és vizsgálják meg olyan közös ellenőrzési technikák vagy közös szolgálatok létrehozásának lehetőségét, amelyek a külső határok ellenőrzése során alkalmazhatóak. Ez a dokumentum nem használta az „Európai Határrendőrség” vagy az „Európai Határőrség” kifejezéseket annak ellenére, hogy azokat számos nemzet kormánya már alkalmazta.

A Laeken-i felhatalmazás alapján 2002. május 7-én az Európai Bizottság bemutatta az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a jelentését, amely a „Tovább egy integrált külső-határigazgatás felé”<sup>12</sup> címet kapta. A jelentés alapját a külső határokon bekövetkezett változások, valamint az érintett államok, és a Tagállamok közötti együttműködés elemzése képezte és a jelentés javasolt egy fokozatos elmozdulást a közös külső-határigazgatás létrehozása felé.

---

<sup>12</sup> COM(2002) 233 final

A jelentés fő kérdései a következők voltak:

- állandósítani és törvényesíteni szükséges a külső határok ellenőrzésének közös követelményeit és színvonalát,
- létre kell hozni a „Külső Határok Közös Bevetési Egysége” nevű szervezetet és más együttműködési mechanizmusokat,
- létrehozni a közös teherviselési mechanizmust, és végül
- egy „Európai Határőr Hadtest” nevű szervezetet.

Az Európai Határőrség létrehozását a Bizottság egy hosszú távú célnak képzelte el, amelyet folyamatos támogatással és a gyakorlati alkalmazással összhangban lehetne megteremteni és fenntartani. A tagállamok találtak a jelentésben támogatható elképzeléseket, ellenben néhány tagállam ellenezte a Bizottság azon álláspontját, hogy az integrált határigazgatás el fog majd vezetni az „Európai Határőr Hadtest” létrehozásához.

2002. májusában Olaszország vezetésével elkészült egy megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség létrehozására, amely bemutatásra került a Miniszterek Római Konferenciáján, mégpedig a Spanyol Elnökség idején. A megvalósíthatósági tanulmányból nem derült ki tisztán, hogy kiért vagy ki ellen kell létrehozni az Európai Határrendőrséget.

A tanulmány széleskörű műveleti adatokat, szervezési értékeléseket és elvont érveket tartalmazott, azonban világosan kirajzolódtak erős centralizációs törekvései is. A tanácskozáson szorgalmazták a nemzeti határrendőrségek/határőrségek olyan komplex együttműködési hálózatának létrehozását, amelyek számos közös területen kapcsolódnak össze és speciális „központokat”, mint hálózati „csomópontokat” alkotnak, valamint speciális feladatú közös egységeket, közös kockázatelemzési és finanszírozási mechanizmusokat és egy közös felkészítési rendszert alkalmaznak.

A Tanács ennek következtében erős cselekvési kényszer alá került. A javaslat a Sevillai Európai Tanács elé került, ahol az illegális migráció, valamint a tengeri határok rendészetének problémái kerültek napirendre, és a külső határokon folytatott akciók megerősítését határozták el. Itt merült fel a fejlesztéseket

összehangoló koncepció-, vagyis „egy integrált és széleskörű határstratégia” kialakításának szükségessége is.

A kezdeményezések nyomán a Tanács előre egyeztetve 2002. júniusában elfogadott egy „Terv a tagállamok külső határainak igazgatására”<sup>13</sup> című okmányt, amely egyaránt tartalmazott analízist és javaslatot a Bizottság korábbi jelentéséből és az olasz vezetés által készült megvalósíthatósági tanulmányból (Pl.: a létrehozandó hálózatok struktúrája). A Tanács Akció Terve eltért a Bizottság jelentésétől, kisebb hangsúlyt helyezett a közös törvénykezésre és a finanszírozásra, azonban egy halvány utalást tett egy „későbbi elhatározás” alapján létrejövő „Európai Határőr Hadtest” létrehozására, amely támogatja, de nem helyettesítheti a nemzeti határőr erőket. Nyitva hagyta a kaput a „hadtest” végleges létrehozása előtt és széles körű javaslatot szolgáltatott:

- egy közös műveleti, egyeztetési és együttműködési rendszerre;
- közös és integrált kockázat-elemzési rendszerre;
- a nemzetközi műveletekben résztvevő személyekre és eszközökre, valamint egy
- közös törvény(előkészítő) törzsre és a
- a tagállamok közötti teherviselési rendszer kialakítására.

Ezek közül a legtöbb pontos határidőhöz is kötődik. Néhány nagy ívű elképzelés tisztán elvezet az Európai Határőrség létrehozásához. Ez különösen vonatkozik az 5 éven belül létrehozandó „Közös Egység”-re, amelyet a különösen érzékeny szárazföldi és tengeri határokon, a Tagállamok határőr tisztviselőivel együttesen tudnák alkalmazni, felruházva tagjait a személyek ellenőrzésének jogával is. Ezt a tevékenységet közösen végeznék az adott nemzet szolgálati személyeivel. Ez az Akció Terv megadja a választás jogát a tagállamoknak a gyakorlati kivitelezéséhez, ugyanakkor nem bízta rájuk a jövőbeni integrált határigazgatás modelljét.

---

<sup>13</sup> Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union (9834/1/02 FRONT 55 COMIX 392 REV 1)



A 2002. június 21-22 között tartott Sevilla-i Európai Tanács ülésén a terv sikert aratott. Ennek a tapasztalatai szintén megjelentek a közös rendőri erőt létrehozó döntések előkészítése során, amelynek hosszabb távon egyik elemét képezhetné a „Gyorsreagálású Határőr Erő”, vagy az „Integrált Határigazgatás”. A tervet az Európa Parlament 2002. decemberében fogadta el<sup>14</sup>.

Az Európai Tanács 2003. júniusában a thessaloniki tanácskozáson visszatért a javaslatra. Megvizsgálta a „Közös Egység” alkalmazására vonatkozó elképzelést és szükségesnek tartotta egy intézményi mechanizmus létrehozását, beleértve a lehetőségét annak, hogy kialakítsanak egy közös műveleti struktúrát és megteremtsék a műveleti együttműködést a külső határok igazgatására. Ezen a tanácskozáson nem használták az Európai Határőrség kifejezést.

### **A külső határokon tevékenykedő „Közös Egység” koncepciója**

Egyik bizottsági javaslat a külső határokon tevékenykedő Közös Egység létrehozására irányult. Ezt a javaslatot szerepeltették a Bizottság Akció Tervében és benyújtották a Sevillai Európai Tanács értekezletén, mint a tagállamok javaslatát egy külső határokon tevékenykedő Közös Egység ügyében.

A Dán Elnökség alatt folytatódott a Közös Egység létrehozása egy gyakorlati formátum, a SCIFA<sup>15</sup> vezetése mellett. Megvizsgálták a lehetséges műveleti formákat, az együttműködési lehetőséget és a tagállamok bevonásával készítettek egy sor tervet és kísérleti projektet, majd kipróbálták azokat. A Fejlesztési Beszámoló a Görög Elnökség idejére készült el, 17 projekt és több hálózati kapcsolattartási pont vett benne részt a nemzeti határigazgatási szervei részéről. Több közös akciót szerveztek (Ulysses: 2003 január és május, Triton, Orca, Rio III, IV), amelyek pozitív tapasztalatot adtak.

A közös kísérleti projektek közül kiemelkedő a Közös Integrált Kockázatelemzési Modell (Common Integrated Risk Analysis Model- CIRAM-), amelyet Finnország vezetésével készítettek elő és a Közös Bevetési Egység számára

---

14 Reprt on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament entitled 'Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union' (COM(2002) 233 – C5-0505/2002 – 2002/2212(INI)) Final A5-0449/2002

15 Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA)

szántak. Létrehoztak egy Kockázatelemzési Központot (Risk Analysis Centre), amely 2003. áprilisától kezdte meg a működését Helsinkiben – majd később más fejlesztésekkel összhangban Varsóban folytatta működését. Másik fontos projekt volt a Közös Határőr Felkészítő Alaptanfolyam (Common Core Curriculum for Border Guard Training) programjának kidolgozása Ausztria és Svédország vezetésével, amelynek megvalósítására Ausztria bemutatott erről a projektről egy jelentést a SCIFA számára.

### **Ideiglenes központok létrehozásának koncepciója**

Két fő központ létrehozására alakult ki elképzelés. Egyik a „Szászöldi Határok Központja”, amely a németországi Kehl városban települt volna négy fő feladattal:

- javítsa a határellenőrzés és az őrizet intenzitását,
- hozzon létre több hatékony és egységes határellenőrzési normát,
- határozza meg a többnemzetiségű csoportok alkalmazásának lehetőségét,
- dolgozzon ki javaslatokat egy gazdagabb és magasabb színvonalú határforgalom ellenőrzési- és határőrzési rendszerre.

A tervek szerint ez központ Németország vezetésével és 11 másik tagállam részvételével kívánta megszervezni a külső határokon végrehajtandó operációkat.

A másik központ a kutatási és jelző a technológia fejlesztésére jött volna létre, elsősorban a gépjárművekben rejtőzködő személyek felfedésére. Egy lehetséges fejlesztési irányként egy mozgó egység létrehozását célozta meg, amelyet a magas kockázatnak kitett határszakaszokon kívántak alkalmazni. A központ működtetését az Egyesült Királyság vezette volna, 9 tagállam vett volna benne részt.

A szárazföldi határok ellenőrzése kérdésében a SCIFA számos kérdésben szélesítette hatáskörét és létrehoztak egy közös kísérleti projektet, majd tovább fejlesztették a közös politikát az illegális migrációval összefüggő ügyekben, amelyet később a Tanács „alternatív intézményi megoldásnak” nevezett.

A Bizottság javaslatot tett a Bel- és Igazságügyi Tanács 2002. június 5-6 ülésén „egy hatékonyabb külső határigazgatás kialakítására”, amely a következőket tartalmazta:

- a külső határokon folyó műveleti együttműködést a határőr vezetők tanácskozása segítse elő, „a közös bevetési egység” (Practitioners’ Common Unit -PCU -) pedig ne legyen része a SCIFA -nak,
- a PCU kizárólag az operatív ügyek intézésében illetékes és a SCIFA-tól elkülönült szervezetnek tekinthető,
- a SCIFA tovább folytatja a lehetséges stratégiák vizsgálatát és kidolgozza az integrált határigazgatás fokozatos bevezetését,
- a PCU követi a SCIFA által kidolgozott elgondolást, elkészíti és megfelelő időben bemutatja a közös felkészítési programját, valamint vizsgálja a lehetőségét a határigazgatás terén egy közös műveleti eljárás bevezetésének.

### **Az Európai Határőrség lehetséges modelljeire vonatkozó elképzelések**

Az Európai Határellenőrzés lehetséges modelljének vizsgálata során egy sor különféle modellt elemeztek. A politika továbbra is hangsúlyozza, hogy meg kell növelni az EU külső határigazgatásának hatékonyságát és ez az igény elvezetett az előzőekben vázolt közös tevékenységek szükségességének kimondásához. Ebben a feladatban nemcsak az aktuális Tagállamok, de a Tagjelöltek és a jövőbeni csatlakozni kívánó tagállamok is részt vettek. A tevékenység-sor létrehozása több centralizált formában is megjelent (SCIFA, PCU), de decentralizált formában ma is jelen van a műveleti együttműködésben és a csatlakozó projekteknél. Ezek az akció-formák nem tudnak jelenleg egy koherens és tiszta EU határigazgatási modellé integrálódni. Az eltérő megközelítés három álláspont kialakulását eredményezte a Tanács- és a különböző tagállamok felfogásában.

### *Központosított modellek koncepciója*

A Bizottság főleg a központosított modelleket támogatta. A 2002-es állásfoglalásában nevesítette az Európai Határőr Hadtestet (European Corps of Border Guards), amelyet a tagállamok nemzeti szolgálatai is támogattak. Ez a fogalom később megjelent a Tanács Akció Tervében, amit azonosítottak a „gyors reagálású egység” szerepével. Az Európai Határőrséget, – mint egy egységet – a nemzeti határőrségek támogatására szánták és nem mint egy nemzetek feletti fogalmat értelmezték.

A vonatkozó Bizottsági álláspont megjelenése után a Thessaloniki Európa Tanács megerősítette az operatív együttműködés szükségességét és végső célként a közös külső határok igazgatására irányuló közös európai politika megalkotását nevezte meg, amelynek a megvalósítása során hozzák majd létre az Európai Határőrséget. Szintén itt javasolták, hogy hozzanak létre egy közösségi műveleti struktúrát, és a Közös Egységet pedig határolják el a stratégiai szintű SCIFA-tól. Ez jelentette az első lépést az „Európai Határőr Hadtest” megalakításának útján, azonban a Bizottságnak még további támogatást kellett nyújtani a tagállamok akcióképességének fokozására és a külső határok igazgatásának megerősítésére.

A központosított modellt Németország erősen támogatta. Korábbi elképzelésük szerint Brüsszelben létre kellett volna hozni egy nemzeti határőrségek felett álló törzset, amelyet igazgatási feladattal, fejlesztési és koordinációs munkával bíztak volna meg. A törzs, (vagy irányítási hatáskörrel rendelkező bizottság) rendelkezett volna egy parancsnoki és ellenőrzési központtal, amely a szükséges intézkedéseket tette volna meg a nemzeti határőrségek felé.

### *Műveleti együttműködés koncepciója*

Más tagországok a műveleti együttműködés pártján álltak és ezt a SCIFA keretében látták megvalósíthatónak. Ide sorolták a hatékonyabb bűnügyi-felderítést és a jogharmonizáció fejlesztésének feladatait is.

Egy másik, eltérő álláspontot képviselt a határellenőrzésben a finn kormány, amely fontosabbnak tartotta a bizalom erősítését külső a határok mentén elhelyezkedő szomszédos, nem EU országokkal. Hasonló álláspontot képviseltek

a kérdésben a lengyel határőrök, akik már korábban is közös szolgálatot láttak el a litván és az ukrán szomszédjaikkal.

### *Az ügynökségi modell koncepciója*

Az előzőekben vázolt modellek ellentmondásinak feloldását, a központosított és az együttműködési modellek előnyös oldalainak egyesítését később egy határügyekkel foglalkozó „ügynökség”<sup>16</sup> létrehozásával látták megoldhatónak. Létrehozásának folyamata szervesen illeszkedett az európai határpolitika megvalósításába, amely fontosabb előzményének:

- az integrált határigazgatást és a közös bevetési egység létrehozását célzó Európai Tanács és az Európai Parlament határozatait,<sup>17</sup>
- a létrehozásukat szolgáló Akció Tervet,<sup>18</sup>
- a gyakorlati együttműködésre és közös kísérleti projektek létrehozására vonatkozó döntéseket,<sup>19</sup>
- a Thessaloniki Európai<sup>20</sup> Tanács határügyekre és Közös Egységre vonatkozó meghatározásait (amelynek részletesebb bontását is megjelentették),<sup>21</sup>
- valamint az illegális migráció kezelésével összefüggő korábbi döntéseket<sup>22</sup> tekinthetjük.

A közösségi politika fő célja volt az EU külső határain egy olyan integrált határigazgatás létrehozása, amely egységes és magas színvonalú határellenőrzést és határőrizetet hajt végre, mert ezzel tekintik biztosítottnak a szabadság, a biztonság és az igazság területét.

Fő feladatának jelölték meg:

---

<sup>16</sup> European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders (a szerző fordításában: A Külső Határok Műveleti Együttműködését Irányító Európai Ügynökség)

<sup>17</sup> COM(2002) 233 final

<sup>18</sup> Doc. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398

<sup>19</sup> Doc. 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354

<sup>20</sup> COM(2003) 323 final

<sup>21</sup> Doc. 10059/03 FRONT 71 COMIX 355

<sup>22</sup> COM(2002) 564 final

- a Tagállamok közötti műveleti együttműködés koordinálását a külső határok ellenőrzése és őrzete területén,
- segítségnyújtást a tagállamoknak a nemzeti határőrségük felkészítéséhez, és európai színvonalú felkészítést biztosítani a nemzeti határőrségek oktatóinak,
- általános és a célnak megfelelő kockázat elemzés kivitelezését,
- követni a külső határok ellenőrzésével és őrzetével összefüggő fejlesztéseket és fontosabb kutatásokat,
- támogatások benyújtását, figyelemmel a tagállamok eltérő anyagi helyzetére és a külső határokon jelentkező műveleti és technikai támogatási igényükre,
- a Tagállamok közötti műveleti együttműködés koordinálását a Tagállamok területén illegálisan tartózkodókkal szemben.

Az ügynökség létrehozására egy előterjesztés készült az Európai Tanács számára, amelynek szakmai tartalma kiterjed a létrehozásával, a szervezetének kialakításával, az állományának feltöltésével, finanszírozásával és technikai ellátásával összefüggő kérdésekre is.

A Magyar Köztársaság Kormánya korábban kifejezte támogatását és együttműködési szándékát egy ilyen uniós szervezet létrehozására és működtetésére. A modell jobb fogadtatásra talált a hazai és a nemzetközi szakmai közvélemény előtt, mint az Európai Határőrségre kialakított javaslat, mivel a nemzetállamok hatáskörébe hagyta az államhatár őrzését és védelmét, ugyanakkor lehetővé tette a széles körű együttműködést és a közös műveleti tevékenység végrehajtását a külső határszakaszokkal rendelkező Tagállamok számára. Az ügynökség létrehozatalának és döntési mechanizmusának rendszere elvileg lehetővé tette a Tagállamok érdekeinek érvényesítését, támogatási rendszere pedig elérhetővé teszi az arányos teherviselés elvének megvalósulását.

## **Egy megvalósult szervezeti reform: a FRONTEX ügynökség**

Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatásának javítása céljából létrehozták az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséget (FRONTEX Ügynökség).<sup>23</sup> A FRONTEX célja, hogy javítsa az EU-tagállamok külső határainak integrált igazgatását azáltal, hogy elősegíti és hatékonyabbá teszi a hatályos, valamint a jövőbeni, a külső határok igazgatásához kapcsolódó közösségi intézkedések alkalmazását.

Az Ügynökség a következő feladatokat látja el:

- a külső határok igazgatása terén a tagállamok közötti operatív együttműködés összehangolását;
- a tagállamok segítségét a határellenőrzést végrehajtó állomány képzésében, beleértve a közös képzési követelmények kialakítását;
- kockázatelemzés végzését;
- a külső határok ellenőrzését és határőrizetét érintő kutatási eredmények nyomon követését;
- a külső határokon fokozottabb technikai és operatív segítségnyújtást szükségessé tevő körülményekkel szembesülő tagállamok segítségét;
- a közös visszatérési (tolonc) műveletek megszervezéséhez szükséges támogatás biztosítását a tagállamok részére.

## **Az Európai Határőr Hivatal**

Az intézményi fejlesztés egyik újabb elképzelése szerint az ügynökség működési kereteit meghaladó, központi határigazgatási szervet szükséges létrehozni. Ez a szervezet előrejelzi, hogy az Unió központosítási törekvései között továbbra is megtalálhatóak a határigazgatás centralizációját képviselő vélemények. E vélemények szerint az Uniónak integráltan kell kezelnie külső határszakaszait

---

<sup>23</sup> A Tanács 2007/2004/EK Rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról

ahhoz, hogy a legális bevándorlókat összehangoltan tudja fogadni, és hogy a bővítés után kb. 6 000 km hosszúságú szárazföldi, és kb. 85 000 km hosszú tengeri külső határszakaszt meg tudja védeni az illegális határátlépőktől. E terület egyik legfontosabb célkitűzése az Európai Határőr Hivatal (European Border Agency) létrehozása, mely megnyitja az utat az Európai Határőrség felállításá előtt. E megfelelő eszközökkel ellátott testület feladata pedig az lesz, hogy a határok ellenőrzésével és felügyeletével segítse a nemzeti hatóságok munkáját.<sup>24</sup>

### **Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) koncepciója<sup>25</sup>**

Az EU 2006-tól jelentős eredményeket ért el a déltengeri határok ellenőrzésének megerősítésében. A sikerek nyomán haladva tervezi az EU keleti, szárazföldi határain megvalósuló határőrizeti, – vagyis az átkelőhelyek közötti határszakaszok őrzésére vonatkozó – rendszer létrehozását.

Fő kihívásnak tekinti, hogy a nemzetállamok külső határos tevékenysége nincs összehangolva, sokszor párhuzamos tevékenységeket folytatnak, és eltérő kompetenciákkal rendelkeznek az illegális migráció kezelésében. Korlátozottak a műszaki-technikai eszközök alkalmazási lehetőségei, ezek hatékonyságának növelésére a nemzetállamok szintjén nem lát lehetőséget. Nem tartja hatékonyak a harmadik országokkal történő együttműködést a migránsok felderítése, elfogása, fogadása, ügyük további kezelése és visszafogadása szempontjából.

A kitűzött célok:

- Azon illegális bevándorlók számának csökkentése, akiknek sikerül észrevétlenül bejutniuk az EU területére, amelyet elsősorban a tagállamok hatóságai számára nyújtott gyors és megbízható információkkal kíván

---

<sup>24</sup> A bizottság közleménye a tanácshoz és az Európai - Parlamenthez - Közös jövőnk építése. A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013 / COM/2004/0101 végleges /

<sup>25</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és Régiók Bizottságának az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról COM(2008) 68 végleges



támogatni.

- Az egész EU belső biztonságának növelése a határokon átnyúló bűnözés visszaszorításával, amelyet a határőrizeti rendszer sajátos eszközeivel kíván megvalósítani.
- A keresési és mentési kapacitások javítása, amelyet az illegális migrációban résztvevő személyek életének és testi épségének védelmére szándékozik megvalósítani.

Fejlesztési szakaszok:

- 1) A nemzeti határőrizeti rendszerek korszerűsítése és bővítése, és a nemzeti infrastruktúrák egyetlen kommunikációs hálózattá való összekapcsolása.
- 2) Célirányos kutatások és fejlesztések a felderítési eszközök és érzékelők (pl. műholdak, UAV-ok – pilóta nélküli légi járművek stb.) teljesítményének javítása érdekében, valamint a megfigyelési eszközök közös alkalmazásának fejlesztése. Ennek eredményeként a hírszerzési információk és a megfigyelési eszközök által szolgáltatott információk összekapcsolásával közös hírszerzési képet lehetne kapni a határokon kívüli területekről.
- 3) Olyan információ megosztási rendszer létrehozása, amely a nemzeti határellenőrzési rendszerek, a műszaki-technikai felderítő eszközök, az európai és a nemzeti jelentési rendszerek és hírszerzési források által szolgáltatott információkat megfelelő struktúrában összegyűjtve és elemezve eljuttatja az érintett nemzeti hatóságok számára.

Az egyes fejlesztési szakaszokban szereplő ajánlások szerint létrejönne a külső határszakaszokkal rendelkező tagállamokban egy folyamatosan működő **egységes nemzeti koordinációs központ**, amely koordinálná a külső határok igazgatásában résztvevő nemzeti szervek tevékenységét, kapcsolatban lenne az EU és más államok hasonló rendeltetésű szerveivel. Az a szervezet a tagállamok **egységes**

**nemzeti határőrizeti rendszerének** központi szerve lenne, amelyben egyesíteni szándékoznak a határőrizetben részvevő valamennyi nemzeti szervet. Ez a rendszer hazánk számára nem jelent különösebb változást, azonban azokban a tagállamokban, ahol jelenleg több szervezet vesz részt a határőrizetben – csendőrség, hadsereg, parti őrség, rendőrség – ott ez az egységes szervezet fontos szerepet tölt majd be.

A műszaki-technikai fejlesztések terén a tagállamok hozzájuthatnak a határszakaszuk és azok előtti területek **műholdas és más eszközök** megfigyelési eredményeihez, majd azokat szabadon felhasználhatják határőrizeti rendszerük kialakítása során.

### **Következtetések:**

Az Európai Unió tagállamai a schengeni egyezmények eredményeként a belső határokon megszűnt határellenőrzés miatt létrejött biztonsági deficitet a külső határokon végrehajtható fokozott határellenőrzéssel tudják kompenzálni.

Tekintettel arra, hogy a bővítési folyamat eredményeként egyes tagállamok már nem rendelkeznek olyan külső határokkal, ahol biztonsági érdekeiket közvetlenül érvényesíthetnék, ezért olyan határellenőrzési intézményrendszer kialakításán munkálkodnak, amely lehetővé teszi az EU döntéshozó, koordináló és finanszírozási mechanizmusa felhasználásával érdekeik közvetett érvényesítését.

Ezek a törekvések a tagállamok többségének érdekeivel találkozva felgyorsították az integrált határigazgatási rendszer létrehozásának folyamatát, sőt az EU fejlesztési koncepciójában is megjelentették elkötelezettségüket egy ilyen intézmény létrehozására és fenntartására. Hosszú és ellentmondásos fejlődési út jelenlegi szakaszán már kirajzolódnak azok a szervezeti formák és döntéshozó mechanizmusok, amelyek elvezethetnek egy közös Európai Határőrség létrehozásához. Ma még számos tagállam fenntartással fogadja egy centralizált EU határigazgatási rendszer létrehozásának gondolatát. Sokkal inkább támogatott a tagállamok tematikus együttműködésén alapuló elképzelés, amelynek keretét egy ügynökség, vagy hivatal adná.

Mind emellett továbbra is szorgalmazzák a közös műveletek szervezését, a kockázatelemzés központok munkáját, közös felkészítési programok bevezetését és egy gyorsan bevethető Közös Egység megalakítását.

Az Európai Unió integrált határigazgatásra vonatkozó koncepciója magában foglalja az EU területére be- és kilépő személyek forgalmára alapozva az ellenőrzési mechanizmusoknak az eszközök alkalmazásával történő egyesítését. Ide tartoznak:

- a tagállamok harmadik országokban lévő külképviseleti szerveinél,
- a szomszédos harmadik országokkal történő együttműködésben a határokon, valamint
- az ország mélységében végrehajtott nem határellenőrzési céllal végrehajtott közbiztonsági ellenőrzések.

A Magyar Rendőrség számára kulcsfontosságú feladat lenne az ország méretéhez, történelmének és hagyományainak megfelelő szakértői szakterület kiválasztása és magas színvonalú művelése. Erre a tagállamok és a csatlakozásra váró államok vezető tisztviselőinek továbbképzésében történő részvételben, a szakelmélet tudományos igényű továbbfejlesztésében, az új technikai eszközök alkalmazási elméletének kialakításában, a csatlakozó államok határrendészeti szervezeteinek átalakítási-, modernizálási- és vezetéskorszerűsítési munkálataiban nyílna lehetőségünk. Kihhasználva a földrajzi elhelyezkedésünk nyújtotta előnyöket – a korábbi hagyományainkat követve – a térség határrendészeti-koordinációs és tájékoztatási központ szerepét is betölthetjük.

A következőkben közelebbről is megvizsgáljuk a fejlesztésekre vonatkozó stratégiai elképzeléseket.

## 2. A határbiztonság új szakpolitikai célkitűzései

### 2.1 A SZAKPOLITIKA ÚJ VONÁSAI

Az EU új külső határain megjelenő határforgalom a schengeni bővítési folyamat következtében szerkezetében és volumenében is lényegesen megváltozott. A belső határellenőrzés megszüntetése az európai integráció egyik legfontosabb eredménye. A korábbi külső határokon átlépő forgalom jelentős részét az új tagállamok polgárai generálták, schengeni teljes jogú tagságuk elnyerése után azonban ezek a határátlépések nem jelennek meg a statisztikákban. Vélhető, hogy a határforgalom az új külső határokon összességében jelentősen csökkenni fog, azonban egyes irányokban ez a csökkenés még nem mutatható ki. A becslések alapján az EU külső határait évente több mint 300 millió utazó lépi át, akik az EU, illetve harmadik országok állampolgárai. Továbbra is meghatározó, hogy Európa a világ egyik legfontosabb turistacélpontja és mivel a schengeni térség a turistákat vonzó látványosságokban egyik leggazdagabb területe, ezért elsősorban a más kontinensekről, illetve a schengeni térségen kívüli európai országokból érkező látogatók száma meghatározó a külső határokon. A külső határokon létrehozott szigorú ellenőrzési rendszer azonban nem lehet akadály a EU és tagállamai értékei terjesztésének. Mindemelllett a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében az EU-nak nyitottnak és elérhetőnek kell maradnia mások számára, hiszen a növekedés egyik záloga épen a harmadik országokkal folytatott sokoldalú gazdasági kapcsolatok fejlesztésében rejlik.

A belső határok nélküli térség 2007 végére 24-re növelte tagjai számát, működéséhez azonban megosztott felelősségre és a külső határigazgatás területén felmutatott nagyobb szolidaritásra van szükség. Jelentős előrelépés, hogy egységesítették a jogi keretet, a határellenőrzési követelmények egységesítése terén pedig a Schengeni határ-ellenőrzési kódex<sup>26</sup> 2006-ban hatályba lépett. A Magyar Köztársaság és a szomszédos országok kapcsolatában kiemelkedően fontos, hogy egyszerűsített szabályokat vezettek be a kishatárforgalom ellenőrzésére<sup>27</sup> amely a FRONTEX ügynökség létrehozásával operatív

---

<sup>26</sup> 562/2006/EK rendelet.

<sup>27</sup> 1931/2006/EK rendelet.

dimenzióval is kiegészült.<sup>28</sup> Hosszú előkészítés után megvalósult a tehermegosztás és a szolidaritás a Külső Határok Alap<sup>29</sup> létrehozásával, amely első ízben rendel e politikai területekhez jelentős pénzügyi forrásokat.

Ugyanakkor az Uniónak – és ezzel az uniós határ- és vízumpolitikának is – nyilvánvaló kihívást jelent a migrációs nyomás és az Unió területére jogtalanul belépő személyek határátlépésének megakadályozása. Az illegális migráció kezelésének alapvető kihívásait átfogó bevándorlás politika keretében kívánja megoldani, amelybe különösen beleértendő az EU harmadik országokkal kapcsolatos elkötelezettsége. A tagállamok továbbra is felelősek lesznek saját határaik ellenőrzéséért. A tagállamok erőfeszítéseit kiegészítő közös uniós politikát az új technológiák széles körű és arányos felhasználásával folyamatosan fejleszteni és erősíteni szándékozik, tekintettel az új fenyegetésekre, a migrációs nyomás eltolódásaira és az azonosított hiányosságokra.

Egyik fontos szemléletváltásnak tekinthető, hogy az unió azonos fontosságot fog tulajdonítani a társadalmi és a gazdasági dimenzióknak.

A külső határok átlépését egyszerűvé és gyorsá teszi azon harmadik országbeli állampolgárok számára, akik a közösségi és a nemzeti jog által meghatározott belépési feltételeket teljesítik. Elő fogja segíteni a határmenti régiókban élők és a családtagok közti személyes kapcsolatokat. A határigazgatásnak támogatnia és nem hátráltatni kell a szomszédos országok határmenti régióinak gazdasági növekedését. A fenti célból az EU nemrégiben vízumkönnyítési megállapodást kötött nyolc szomszédos országgal<sup>30</sup>, és többekkel párbeszédet folytat a vízumkötelezettség megszüntetése érdekében.

---

<sup>28</sup> 2007/2004/EK rendelet.

<sup>29</sup> 2007/574/EK határozata

<sup>30</sup> Oroszország, Ukrajna, Szerbia, Montenegró, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia és Moldova

## 2.2 INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁS KERETÉBEN ALKALMAZOTT JELENLEGI ESZKÖZÖK

Az integrált határigazgatás (IBM) koncepciója – a külső-, belső határok, valamint a be- és onnan kilépő személyek forgalmára alapozva – magában foglalja az ellenőrzési mechanizmusoknak az eszközök felhasználásával történő egyesítését.

Ide tartoznak a tagállamok

- harmadik országokban (a migrációt kibocsátó és a tranzit útvonalon elhelyezkedő országokban) lévő konzulátusain,
- a szomszédos harmadik országokkal történő együttműködésben a külső határokon, valamint
- a schengeni térségen belül hozott intézkedések.

Ebben a több lépcsőre tagolt ellenőrzésben rejlik az integrált határigazgatás lényege, amely tartalmában az illegális migrációt végrehajtó személyek folyamatos felderítését, hatósági észlelését és a jogsértőkkel szembeni eljárásokat foglalja magába.

Az ellenőrzés tartalmát azok az intézkedések képezik, amelyek azokra a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkoznak, akik a schengeni együttműködésben részt vevő tagállamokba, vagy az ezen együttműködéshez társult országokba utaznak.

### *A konzulátusokon folyó biztonsági ellenőrzések*

A közösség biztonságpolitikai elveinek megfelelően megalkotott közösségi jog előírásaiból következően bizonyos harmadik országokból származó utazókra vízumkötelezettség van érvényben<sup>31</sup>. A rendelet hatálya alá tartozók esetében a tagállamok harmadik országokban lévő konzulátusai a vízumkérelem benyújtásakor előzetes ellenőrzést végeznek azzal kapcsolatban, hogy az ilyen utazók teljesítik-e a belépés és a tartózkodás feltételeit. A kérelmeket általában a

---

<sup>31</sup> 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

beutazás céljaként megjelölt tagország konzulátusára kell benyújtani. Ha az utazó több schengeni országot kíván meglátogatni, a vízumot a fő úti cél szerinti ország nagykövetségén vagy konzulátusán kell kérelmeznie. Ha több schengeni országban szeretne utazni, de nincs fő úti célja, a vízumot az első belépés szerinti ország nagykövetségén vagy konzulátusán kell kérnie.

Az elbírálás annak az országnak a feladata, amelyik a kérelmet átvette, noha a beutazás során a személy esetleg más tagország területén is áthalad, vagy ott huzamosabb ideig tartózkodik. A tagállamok területére érvényes „schengeni vízum” tehát a térségben történő jogszerű tartózkodásra ad lehetőséget, ezért igen magas a vízum kiadását végző konzulátus felelőssége. Az ellenőrzést jelenleg a közösségi adatokat tartalmazó SIS rendszer, illetve a konzulátusokról elérhető nemzeti információs rendszerek segítségével hajtják végre, a tagállamok közötti nemzetbiztonsági együttműködésnek – a Hágai Programban megjelölt követelmények szerint – igen fontos szerepe van.

Távlatában a rövid távú tartózkodásra jogosító vízum beszerzésére kötelezett, harmadik országból származó állampolgárokat a Vízuminformációs Rendszer (VIS) segítségével ellenőrzik majd. Ez a rendszer legkorábban 2012-re válik teljes mértékben működőképessé, beleértve a konzulátusokon és határátkelőhelyeken történő kiépítést is. Az Európai Parlament és a Tanács 2007-ben politikai megállapodásra jutott a VIS jogalapjáról, amelyet várhatóan 2008-ban fogadnak el. A VIS legfőbb célja belépés esetén, hogy ellenőrizze a vízum valódiságát és tulajdonosának személyazonosságát. A VIS már indításától kezdve tartalmazza majd a biometrikus ismertetőjegyeket (arckép és ujjlenyomat). Az egységes vízumformátum kialakítására vonatkozó EU tanácsi rendelet – a Bizottság javaslata alapján<sup>32</sup> – megfelelő védettséget és biztonságot nyújt a hamisítások ellen, ugyanakkor lehetővé teszi a szükséges azonosító adatok egységes keretekbe történő foglalását és a kiadott vízumok egyedi azonosítását.

Az EU-ba repülőgépen utazók útleveledatait a rendeltetési hely szerinti tagállam kérésére a beszállás előtt vagy azzal kapcsolatban előzetes utasinformáció (API) formájában továbbítják annak érdekében, hogy a határellenőrzési szerveket

---

<sup>32</sup> Javaslat: A Tanács Rendelete a vízumok egységes formátumának meghatározásáról szóló 1683/95/EK rendelet módosításáról. COM(2008) 188 végleges.

figyelmeztessék a kockázatot jelentő utasokra<sup>33</sup>. Az API-adatok alapján nem akadályozható meg, hogy a személy megérkezzen a rendeltetési hely szerinti tagállam határátkelőhelyére.

#### *A külső határokon végrehajtott ellenőrzések*

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján<sup>34</sup> harmadik országok állampolgárain belépéskor „alapos ellenőrzést” végeznek, amely a személyazonítás és az úti okmányok vizsgálatán túl kiterjed tartózkodásuk okának és hosszának meghatározására, annak ellenőrzésére, hogy rendelkeznek-e elegendő megélhetési forrással, valamint egy Schengeni Információs Rendszerben és nemzeti adatbázisokban futtatott keresésre annak ellenőrzésére, hogy az adott egyén nem jelent-e fenyegetést a közrendre, a belső biztonságra, a közegészségre és a schengeni államok nemzetközi kapcsolataira. Következésképpen az ellenőrzések számos feltételt támasztanak, amelyeket a hatóságok az utazónak feltett kérdéseken keresztül ellenőriznek. A határellenőrzés során ezen felül minden esetben megvizsgálják az úti okmány érvényességét is. Az ellenőrzés mindig azonos módon zajlik, tekintet nélkül arra, hogy a személy vízumkötelezettség alá esik-e, vagy sem. Az ellenőrzést végrehajtók kötelesek manuálisan – a be- és kilépés idejét és helyét jelző – pecséttel ellátni a külső határt átlépő harmadik országbeli állampolgár úti okmányát. A konzulátusokon és a határokon egyaránt ellenőrzik a Schengeni Információs Rendszerben (SIS), hogy az adott személy belépését nem tiltja-e valamelyik tagállam. A SIS figyelmeztető jelzéseket ad azoknak a harmadik országból származó állampolgároknak az esetében, akik ellen beléptetési tilalom van érvényben a schengeni térségben, akik körözés alatt állnak, és akiket védelem alá kell helyezni. Minden harmadik országból származó, az EU-ba belépő állampolgárt, akár szüksége van vízumra, akár nem, szisztematikusan leellenőriznek a SIS-ben.

---

<sup>33</sup> A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségéről.

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról (HL L 105., 2006.4.13., 1. o.)



A VIS rendszer létrejöttével ez az ellenőrzés kiterjed a határátlépésre jelentkező személy és a felmutatott vízum azonosítására is. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex jelenleg nem tartalmazza ezt a kötelezettséget. A Bizottság olyan módosító javaslatot terjesztett be a Schengeni határ-ellenőrzési kódexhez<sup>35</sup>, amely minden belépésnél kötelezővé tenné a vízumtulajdonos személyazonosságának ellenőrzését a VIS rendszer segítségével. Az első három évben csak a vízum száma alapján, ezt követően azonban az azonosítók felhasználásával teljes körű ellenőrzést kell végrehajtani. A határellenőrzés szakértői azonban számos olyan módosító javaslatot dolgoztak ki, amely lehetővé tenné rendkívüli határforgalmi helyzet kialakulása esetén – a biztonsági kockázatok növekedése nélkül – az ellenőrzések egyszerűsítését. Ezt a lehetőséget egyesek a határátkelőhelyek vezetőinek hatáskörébe utalnák, mások azonban az egységes rend megbontásának tekintik. A rendszer működését várhatóan hosszabb beüzemelési időszak fogja megelőzni, amelynek során kialakíthatóak a rendszer alkalmazásának hatékony módszerei.

#### *A schengeni térségben végrehajtott ellenőrzések*

A schengeni térségben folytatott mélyeségi ellenőrzések céljára a bűnüldöző hatóságok hozzáférést kapnak a VIS-hez, amely lehetővé teszi számukra annak ellenőrzését, hogy az okmányokkal nem rendelkező személyek részére korábban állítottak-e ki vízumot.

A repülőgépen érkező személyek esetében az utas nyilvántartási adatok (amelyek lényegében a foglalási adatokkal egyeznek meg) felhasználására is van lehetőség<sup>36</sup>. Ezeket az információkat a beszállás előtt vagy az utazással kapcsolatban szintén továbbítják a bűnüldöző hatóságokhoz. A rendszer valamennyi tagállamra alkalmazható, mivel önmagában nem kapcsolódik a schengeni együttműködéshez. Az utas nyilvántartási adatok nem a határforgalom

---

<sup>35</sup> Javaslat: az Európai parlament és a Tanács rendelete [...] Az 562/2006/EK rendeletnek a vízuminformációs rendszer (VIS) Schengeni Határellenőrzési Kódex keretében való alkalmazása tekintetében történő módosításáról /\* COM/2008/0101 végleges - COD 2008/0041 \*/

<sup>36</sup> A Tanács Kerethatározata az utas nyilvántartási adatok (PNR) bűnüldözési célú felhasználásáról COM(2007) 654 végleges

ellenőrzés, hanem a terrorizmus és a szervezett bűnözés megelőzése céljából kerülnek továbbításra, vagyis a közbiztonsági ellenőrzéseket támogatja.

Ehhez a működő rendszerhez tartoznak még olyan intézményrendszerek is, amelyek a rendvédelmi szervek összehangolt tevékenységét támogatják (CheckNet), a szomszédos államok összehangolt tevékenységét biztosítják (Közös Kapcsolattartási Szolgálati Helyek), a határon átnyúló üldözést biztosító egyezmények, a szállító vállaltok felelősségét meghatározó jogszabályok és egyes migrációt kibocsátó/tranzitáló országokba küldött összekötő tisztek tevékenysége.

### **2.3 AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSI STRATÉGIA FEJLESZTÉSÉNEK FŐBB CÉLKITŰZÉSEI**

Az EU az integrált határigazgatás fejlesztése során további lépéseket kíván tenni azzal a céllal, hogy megvalósítsa a biztonság erősítésére és a harmadik országbeli állampolgárok utazásának egyszerűsítésére irányuló célkitűzéseket. A szigorításokkal összhangban olyan könnyítéseket kíván végrehajtani, amely a kockázati tényezők minimalizálása mellett elősegíti a határforgalom növekedését, biztonságát és gyorsaságát.

Az integrált határigazgatás felépítésének megfelelően az egyes területeken történő fejlesztések indoklását és célkitűzéseit a következőkben látja megvalósíthatónak:

- 1) A **konzulátusokon** hozott intézkedéseket tekintve és az EU területére történő utazás és belépés megkönnyítésének szempontjából a jelenlegi vízumpolitika kategorikusan meghatározza a követendő eljárásokat<sup>37</sup>, nem engedi meg a körülményeknek megfelelő könnyítéseket és a kérelmek differenciált elbírálását. Annak ellenére, hogy számos harmadik országgal vízumkönnyítési megállapodás jött létre, a közös vízumpolitika csak a között enged választani, hogy az adott harmadik ország állampolgárára vízumkötelezettséget ró vagy nem. Biztonsági szempontból nézve ellentmondásos, hogy a nem vízumköteles, harmadik országbeli állampolgárokat nem vetik alá szisztematikus ellenőrzésnek, mielőtt

---

<sup>37</sup> A Tanács vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítása a diplomáciai és konzuli képviseltek számára (2005/C 326/01)

megérkezne a határra, pedig személyükben esetleg potenciális veszélyforrások is lehetnek.

- 2) Ami a **külső határokon** lehetséges utazás egyszerűsítési eljárásokat illeti, a határforgalom-ellenőrzés érvényben lévő jogi kerete (Lásd: schengeni-kódex) egységes megközelítést alkalmaz, azaz a közösségi jog jelenleg nem teszi lehetővé az utazók bizonyos kategóriáira alkalmazott ellenőrzések egyszerűsítését. Ez alól csak a szomszédos országok határmenti területein – általános szabályként a határtól legfeljebb 30 km távolságra – élő harmadik országbeli állampolgárok kivételek. Őket a kishatárforgalmi rendelet értelmében egyszerűsített határforgalom-ellenőrzésnek vetik alá, és mentesítik a vízumkötelezettség alól. Teljesen indokolatlan a szigorú határellenőrzési eljárás a schengeni térségbe jogos indokkal gyakran utazó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben (pl. üzleti úton lévő személyek), akik minden alkalommal betartják a beutazásra és a tartózkodás időtartamára vonatkozó szabályokat. Mindez azokra a vízumköteles személyekre is vonatkozik, akik többszöri belépésre jogosító vízummal rendelkeznek. Valamennyi személy alapos ellenőrzésének előírásával a hatályos jogi keret megakadályozza a határellenőrzés módjának modernizálását – főleg a technikai eszközök támogatásával megvalósuló automatizálást, amely jelentősen felgyorsítaná a jóhiszemű utazók határforgalom-ellenőrzését.
- 3) A **schengeni térségen belül** megvalósítható intézkedések tekintetében az EU elhatározott szándéka, hogy létrehozza a határátlépések időpontjának és az engedélyezett tartózkodások időtartamának nyilvántartását. Bár jelenleg is lehetőség lenne ezen adatok megállapítására, de a gyakorlat azt bizonyítja, hogy a határellenőrzés során ezt képtelenség végrehajtani. Az okmányok különböző részein elhelyezett különböző formájú bélyegzőlenyomatokból hagyományos eszközökkel lehetetlen megállapítani a határellenőrzésre biztosított rövid idő alatt a belépés és a kilépés között eltelt naptári napok számát. Nem lehet kiszámítani a tartózkodás hosszát sem akkor, ha a személyek különböző iratokat

használnak az EU-ba történő be- és kilépéskor, valamint abban az esetben sem, ha például pecsétekkel teli az útlevél vagy olvashatatlan a pecsét.

A tervek szerint szükséges lenne bevezetni egy olyan hatékony eszközt, amely alkalmas az engedélyezett tartózkodási idejüket túllépő személyek azonosítására. Ennek alapvető feltétele, hogy elektronikus úton legyenek nyilvántartva azok az időpontok, amikor a harmadik országbeli állampolgárok átlépik a külső határt. Ezen a területen a legnagyobb probléma, hogy az engedélyezett idő lejárta után tovább maradó személyek az Unió területén tartózkodó illegális bevándorlók legnagyobb csoportját képezik. Ha rögzítenék is a külső határokkal rendelkező tagállamok a határátlépésre vonatkozó adatokat, a hasznosítás egyik akadálya, hogy nem áll ma rendelkezésre semmilyen eszköz az adatok tagállamok közti megosztására. Ennek hiányában pedig nem lehet meggyőzően bizonyítani a túltartózkodás tényét, ami ezáltal hátráltatja a hatósági eljárások lefolytatását. Kézenfekvő tehát egy olyan központi információs rendszer kifejlesztése, amely folyamatos (on-line) kapcsolatot biztosít a tagállamok határ- és külföldiek rendészetével foglalkozó hatóságai között.

#### **2.4 A SCHENGENI TÉRSÉG BŐVÍTÉSÉNEK VÁRHATÓ HATÁSAI**

Az EU bővülésével összhangban a következő években számolni kell a schengeni térség bővülésével, következésképpen a schengeni külső határok áthelyezésével is. Reálisan a bővülés első fázisában Románia és Bulgária schengeni csatlakozásával lehet számolni, vagyis a román-magyar határszakasz elveszíti ideiglenes külső határként megjelölt szerepét és belső határrá alakul. Az EU külső határai jelentősen megnövekednek és a migrációs irányok várhatóan átrendeződnek. Magyarország biztonsága számára különösen fontossá válnak a Törökország és Moldávia felől a Románián át vezető migrációs irányok, valamint a Szerbián át a mediterrán térségből vezető migrációs irány. Jelentősen hozzájárulhat a térség biztonságához, hogy a tagjelölt országok – Horvátország, Törökország, Makedónia Volt Jugoszláv Köztársaság – jelentős erőfeszítéseket tesznek határellenőrzési rendszerük megerősítésére. A Magyar Köztársaság

biztonsági érdekei megkívánják, hogy lehetőségeinkhez mérten segítsük ezen országok felzárkózását. Bár ezen országok schengeni térséghez történő csatlakozása távolinak tűnik, a magyar határigazgatási stratégia kialakítása során számolni kell azzal, hogy a magyar-horvát határszakasz is belső határos státuszt fog kapni.

Ennél távolabbi időpontra lehet tenni Szerbia csatlakozási időpontját. Amennyiben Szerbia 2009-ben megkapja a tagjelölti státuszt, a csatlakozási folyamat – beleértve a schengeni tagságra történő felkészülést is – felgyorsulhat, és a mai tagjelölt országok után rövid időn belül a schengeni térség tagjává válhat.

### **Összegezve:**

A kor technikai vívmányainak felhasználásával új eszközök és új eljárások bevezetésére van szükség, amelyek együttesen integrált részét képezhetnék a jövő európai határigazgatási stratégiájának.

A határellenőrzési eszközök és módszerek új generációjának bevezetésével az a cél, hogy a schengeni térség integritásának megőrzésével egyidejűleg könnyítsék a jogos indokból belépő személyekre vonatkozó szigorú eljárásokat és ezzel segítsék a határátlépésüket. Az esetlegesen felhasználható eszközök és módszerek – amelyek azokra a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkoznak, akik a schengeni együttműködésben részt vevő tagállamba vagy az ezen együttműködéshez társult országba utaznak, – a következő lehetnek:

- a jóhiszemű utazók határátlépésének könnyítése,
- a be- és kilépés időpontjának nyilvántartása és a tagországok körében az on-line hozzáférés feltételeinek megteremtése; valamint
- az elektronikus utazási engedély rendszer (ESTA)<sup>38</sup> lehetséges bevezetésének vizsgálata.

Mind a három elem gyökeres változásokat hozhat az integrált határigazgatás rendszerében, ezért a Magyar Rendőrség innovatív stratégiai fejlesztési elképzelésébe is fontos szerepet tölthet be.

---

<sup>38</sup> Electronic System for Travel Authorization

A következőkben vizsgáljuk meg a három fejlesztési prioritás lényegét és belső tartalmát.

### 3. Az integrált határigazgatás fejlesztési prioritásai

#### 3.1 A JÓHISZEMŰ UTAZÓK HATÁRÁTLÉPÉSÉNEK MEGKÖNNYÍTÉSE

*A koncepció lényege, hogy a harmadik országokból származó, kis kockázatot jelentő, vízum-, illetve nem vízumköteles utazók számára felajánlanak egy önkéntes alapon működő előzetes ellenőrzési eljárást abból a célból, hogy **regisztrált utazói státuszt** kapjanak. Az EU határaihoz történő megérkezéskor a regisztrált utazók egyszerűsített és automatizált határforgalom-ellenőrzés alá esnének.*

Sor kerülhetne a harmadik országbeli állampolgárok külső határon történő ellenőrzését szabályozó, hatályos jogi keret módosítására annak érdekében, hogy az egyes utazócsoportok (a regisztrált utazói státusszal rendelkezők) ellenőrzését megkönnyítsék. Az ilyen státuszt kérelmezők előzetes ellenőrzésen esnének át, és a teljesítendő szempontokat oly módon határoznák meg, hogy azok ellensúlyozzák a kevésbé szigorú határellenőrzést. A határon elvégzendő ellenőrzést oly módon kell megállapítani, hogy lehetőség nyíljon az automatizált kapuk használatára. Ezek a kapuk olyan elektronikus kártyával működnének, amelyek tartalmazznak minden azonosításra alkalmas adatot.

Konkrétan a regisztrált utazó státusz megadása, és ezeknek a személyeknek az esetében automatizált ellenőrzések lehetővé tétele azt jelentené, hogy az EU lemondana bizonyos belépési feltételek (a tartózkodás oka, a megélhetési források, a közrend veszélyeztetésének hiánya) határokon való ellenőrzéséről, hiszen ezek a státusz elnyeréséhez kritériumként kerülnek meghatározásra. A regisztrált utazói státuszt közös elbírálási kritériumok alapján történő megfelelő átvilágítás után kapnák meg az érintett személyek. A minimum követelmények közé kell tartoznia a megbízható utazói múltnak (a személy korábbi tartózkodásai alkalmával soha nem lépte túl engedélyezett tartózkodási idejét), elegendő megélhetési forrás bizonyításának, valamint biometrikus útlevél birtoklásának. További kritériumok is megfontolás tárgyát képezhetik, és a vízumköteles személyek esetében a regisztrált utazói státusz követelményeit a többszöri belépésre jogosító vízumok kiadásának követelményeihez igazítanák.

Harmadik országok állampolgárai bármely tagállamnál folyamodhatnak regisztrált utazói státuszért. A kérelmezési eljárás a konzulátusokon vagy a létrehozandó közös igénylési központokban zajlana. Annak érdekében, hogy ugyanazt az infrastruktúrát és berendezéseket lehessen használni, a vízummal rendelkezők esetén is ugyanazokat a biometrikus azonosítókat (arckép és ujjlenyomatok) lehetne alkalmazni. A regisztrált utazói státusszal rendelkezőkkel kapcsolatos adatokat a tagállamok megosztják egymás között, mivel így módon az ilyen utazók – tekintet nélkül arra, hogy melyik határátkelőhelyen kívánnak belépni – egyszerűsített ellenőrzésen esnek át a schengeni térség külső határain.

A regisztrált utazók egyszerűsített ellenőrzésének biztosítása érdekében eltörölt követelményeken felül a határon automatikus kapuk bevezetésével automatikussá válhatna az utazók személyazonosságának ellenőrzése, határőrök beavatkozása nélkül. Egy gép leolvasná az úti okmányokon, vagy a rendszerben, vagy adatbázisban tárolt biometrikus adatokat, és összehasonlítaná ezeket az utazó biometrikus jegyeivel. Az utazói elégedettség növekedésén és az EU világ felé való nyitottságát mutató szimbolikus hatáson felül az automatikus határellenőrzési rendszerek jelentősen javíthatnák a költséghatékonyságot, mivel kevesebb ellenőrrel több utast ellenőriznének a határon. Ezáltal csökkennének a folyamatosan növekvő utasáradattal szembenező tagállamok költségei. Egy határellenőrzést végző személy képes lenne akár tíz működő automata kapu működését ellenőrizni. A jóhiszemű utazók automatikus határellenőrzése jelentős előnyökkel és időmegtakarítással járna a külső határok átlépésekor, és lehetővé tenné a határellenőrzési szervek számára, hogy erőforrásaikat azokra a harmadik országból származó állampolgárokra koncentrálják, akik esetében nagyobb alaposságra van szükség – így általában véve nőne a határok biztonsága.

Az utasforgalom és a közlekedési helyzet alapján a tagállamok egyénileg döntenek el, hogy mely könnyítési intézkedéseket vezetnek be határátkelőhelyeken. A gyakorlatban egy kiegészítő sávot hozhatnának létre a határátkelőhelyen, ahol az automata kapuk üzemelnének.



### **Az automata kapuk uniós polgárok általi használata**

Az uniós polgárok és a szabad mozgásra vonatkozó közösségi jogot élvező más személyek<sup>39</sup> számára szintén előnyökkel járna az automata kapuk használata a külső határokon való átkeléskor. Ez a csoport be- és kilépésnél egyaránt „minimális ellenőrzésen” esik át, amely az egyén személyazonosságának ellenőrzésére szolgáló útiokmány-ellenőrzésből áll. A jelenlegi jogi keret alapján zajló határforgalom-ellenőrzés ennél fogva automatizálható azon uniós polgárok esetében, akik biometrikus útlevelemmel rendelkeznek. A harmadik országok állampolgárai számára felvázolt automatikus határátkelő rendszerek az uniós polgárokra is alkalmazhatók, ha azok átlépik a külső határokat. E rendszerek ilyenkor ugyanazokat a funkciókat töltik be azzal a kivétellel, hogy a Schengeni határ-ellenőrzési kódex értelmében csak szűrőpróbaszerűen ellenőrzik a SIS-t és a nemzeti adatbázisokat.

A tagállamok 2006 augusztusától megkezdték a tulajdonos digitális arcképet tartalmazó biometrikus útlevelek<sup>40</sup> kibocsátását, és 2009. június 28-tól ujjlenyomatot is tartalmazó útleveleket<sup>41</sup> fognak kiadni. Az útlevelek biometrikus azonosítókkal való ellátása egy azonosító tekintetében legkésőbb 2016-ra, két azonosító tekintetében pedig legkésőbb 2019-re befejeződhet (az útlevelek maximum 10 éves érvényességi idejét feltételezve).

Ezen időponttól minden uniós tagállam élvezhetné majd az automatikus határátkelés előnyeit, feltéve, hogy a tagállamok a kapukat széles körűen üzembe helyezték. A biometrikus útlevelek használatára épülő automatikus határátlépéshez az uniós polgárok esetében ugyanazokat a kapukat vennék igénybe, mint a regisztrált utazó státuszt élvező harmadik országbeli állampolgárok esetében. A hatályos jogi keret lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a biometrikus útlevelek teljes bevezetéséig önkéntes bejelentkezésen alapuló rendszereket állítsanak fel azzal a feltétellel, hogy a bejelentkezés feltételei megegyeznek a határokon végzett minimum ellenőrzésekével, és minden olyan személy számára elérhető, aki élvezzi a szabad

---

<sup>39</sup> Az EU állampolgárainak családtagjai; a többi EGT-állam és Svájc állampolgárai és családtagjaik.

<sup>40</sup> A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a biometrikus útlevelekről.

<sup>41</sup> A Bizottság C(2006) 2909 határozata (2006. június 28.)

mozgásra vonatkozó közösségi jogot. Ezeknek a rendszereknek interoperábilisnak kell lenniük az egész EU-ban, és olyan meghatározott közös technikai szabványokon kell alapulniuk, amelyek az automatikus határellenőrzési rendszerek széles körű és következetes használatát támogatják. A tagállamok támogatást kaphatnának a Külső Határok Alapból az interoperábilis rendszerek kiépítéséhez.

### **3.2 A HARMADIK ORSZÁGOK ÁLLAMPOLGÁRAINAK HATÁRÁTLÉPÉSEIT RÖGZÍTŐ RENDSZER LÉTREHOZÁSA**

*Az engedélyezett tartózkodási idejüket túllépők azonosítása érdekében be kívánják vezetni a határokon a harmadik országok vízumköteles és nem vízumköteles állampolgárai be- és kilépési idejének és helyének automatikus rögzítését.*

A rendszer figyelmeztetést küldene a nemzeti hatóságok számára, amikor lejár egy egyén engedélyezett tartózkodási ideje az EU-ban, és nem rögzítették kilépési adatait. A be- és kiléptető rendszer a rövid idejű (legfeljebb három hónapos) tartózkodásra érkező, harmadik országból származó valamennyi (vízum- és nem vízumköteles) állampolgárra egyaránt érvényes lenne. A rendszer kiterjedne a belépés idejével és helyével, az engedélyezett tartózkodási idő hosszával kapcsolatos információk rögzítésére, automatikus figyelmeztetések küldésére közvetlenül az illetékes hatóságoknak, amennyiben egy személyt engedélyezett tartózkodási időt túllépőként azonosítanak, mind az azonosításkor, mind az EU-ból történő kilépéskor. Kivételes esetekben (pl. repülőgép járattörlése, betegség vagy más igazolható ok miatt kiadott nemzeti vízumok esetén) vagy egy személy státuszának megváltozásakor (pl. a tartózkodási engedély meghosszabbítása esetén) a rendszer információit a döntéshozatalért felelős hatóságok frissítik.

A figyelmeztetés

- lehetővé tenné, hogy a nemzeti hatóságok azonosíthassák az engedélyezett tartózkodási idejüket túllépőket, és megtehessek a szükséges intézkedéseket;
- elrettentené a harmadik országbeli állampolgárokat a túltartózkodástól;
- operatív célokkal információt szolgáltatna a tartózkodási idő túllépésének mintáiról (pl. az utazás útvonala, támogatók, származási ország és az

utazás célja), valamint vízümpolitikai célokkal információt szolgáltatna a migrációs hullámokról és a tartózkodási időt túllépőkről.

A harmadik ország valamennyi vízumköteles állampolgárának biometrikus azonosítói bekerülnének a Vízüminformációs Rendszerbe, amikor vízumért folyamodnak egy tagállam konzuli képviseleténél, és minden határátkelőhelyet felszerelnének az ahhoz szükséges berendezésekkel, hogy lehetővé váljon a vízumtulajdonos személyazonosságának ellenőrzése ezeknek az adatoknak az alapján. Annak érdekében, hogy teljesen kihasználhassuk ezeket a beruházásokat, és minimalizáljuk a határforgalom-ellenőrzésekre kifejtett hatást, a be- és kiléptető rendszer gyakorlati bevezetése előtt ésszerű lenne megvárni, hogy befejeződjön a VIS teljes és sikeres kiépítése a konzuli képviseleteken és a határátkelőhelyeken. A harmadik országok nem vízumköteles állampolgárait a határokon ugyanannak a biometrikus berendezésnek a segítségével a vízummal rendelkezőkkel azonos azonosítási eljárásnak vetnék alá. Az első belépéskor be kellene vinni biometrikus adataikat ahhoz, hogy kiléptéskor, illetve a schengeni térségen belül elvégezhető legyen a biometrikus ellenőrzés, amely valószínűleg nagyban megnehezítené az utasforgalom kezelését, különösen bizonyos szárazföldi határátkelőhelyeknél.

A be- és kiléptető rendszer bevezetése miatt szükséges hosszabb időt és a hosszabb sorokat ellensúlyozná az automatikus határátlépések utasforgalma. Regisztrált utazók esetén el kellene tekinteni a be- és kiléptető rendszer alkalmazásában a biometrikus adatok első alkalommal történő bevitelétől, mivel számukra a be- és kilépés időpontjának rögzítése az automatikus határellenőrzési eljárás részét képezi. A megvalósítás során át kell gondolni, hogy külön rendszer szükséges-e a harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépési, illetve biometrikus adatainak tárolásához. Az új rendszer ugyanarra a technikai platformra épülne, mint a SIS II és a VIS, kihasználva ezáltal a biometrikus adatok egyeztetésére szolgáló – fejlesztés alatt álló – rendszerrel (BMS) fennálló szinergiákat. Ez az új rendszer képezhetné a be- és kiléptető rendszer, a VIS és a SIS II közös alapját. A Bizottság részletesebben elemzi majd az egyes megoldásokat, beleértve azt is, hogy a VIS-be integrálható-e a vízumköteles, harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépési adatainak rögzítése, illetve hogy szükség van-e külön rendszerre a regisztrált utazói programhoz.

Az EU tagállamok által a határátkelőhelyek felszerelése érdekében végrehajtott beruházásokból eredő költségeket – a SIS és a VIS bevezetésével kapcsolatban jelenleg eszközölt befektetésekhez hasonlóan – a Külső Határok Alap finanszírozná. A be- és kiléptető rendszer, valamint a regisztrált utazói-program bevezetéséből harmadik országok számára nem származik költség.

### **3.3 AZ ELEKTRONIKUS UTAZÁSI ENGEDÉLYEK (ESTA) BEVEZETÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI**

A Bizottság megvizsgálja az **elektronikus utazási engedély rendszer** bevezetésének lehetőségét. Ezt a rendszert harmadik országok nem vízumköteles állampolgárai esetében alkalmaznák, akiknek az utazás megkezdése előtt elektronikus kérelmet kellene benyújtaniuk, amely tartalmazná az utazót azonosító, valamint az útlevelemben szereplő és az utazásra vonatkozó adatokat. Az adatok az EU-ba történő utazás előtt annak ellenőrzésére használhatók, hogy a személy teljesíti-e a belépési feltételeket, ugyanakkor ez az eljárás a vízumeljáráshoz képest könnyebb és egyszerűbb. A Bizottság 2008-ban elemző tanulmányt kíván készíteni a rendszer megvalósíthatóságára, a gyakorlati következményekre és a hatásokra vonatkozóan.

### **3.4 ADATVÉDELMI KÉRDÉSEK**

A felvázolt rendszereknek meg kell felelniük az EU adatvédelmi szabályainak, beleértve a szükségesség, arányosság, a cél körülhatároltsága és az adatok minőségének követelményét is. Különleges gondot kell fordítani annak biztosítására, hogy a rendszerek megfeleljenek a titkosságra és a biztonságra vonatkozó követelményeknek, valamint az elektronikus rendszerek esetén a hálózati biztonságra és titkosságra vonatkozó követelményeknek.

A VIS és a status quo vonatkozásában megfelelőnek tűnnek az adatvédelmi szabályok, beleértve az információk csupán öt évig történő visszatartását is.

A be- és kiléptető rendszer által generált adatokat az illetékes bevándorlási hivatalok használnák. Az egyéneknek biztosítani kell a személyes adatokhoz való hozzáférés jogát a róluk tárolt adatok tekintetében, és lehetővé kell tenni számukra a hibás adatok kifogásolását és kijavítását a közösségi és nemzeti jogszabályoknak megfelelően. Elő kell irányozni egy jogorvoslati mechanizmust azokra az

esetekre, amelyekben a harmadik országok állampolgárait engedélyezett tartózkodási idejük túllépésére „kényszerítik”. Az elektronikus utazási engedély lehetőségét vizsgáló, a Bizottság által tervezett tanulmány ki fog térni a rendszerrel kapcsolatos releváns adatvédelmi kérdésekre is.

### 3.5 ÖSSZEFOGLALÓ A FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓKRÓL

Figyelembe véve a Vízuminformációs Rendszerről való megállapodásban és annak beindításában elért haladást, az EU-nak komolyan át kell gondolnia, hogy tovább építsen az elért eredményekre, és meghatározza a rövid idejű tartózkodásra érkező, harmadik országból származó valamennyi állampolgárra érvényes **be- és kiléptető rendszer** kialakításához szükséges paramétereket. Amennyiben a paraméterek meghatározásából az következne, hogy megépítik a rendszert, akkor az várhatóan 2015-ben kezdhetné meg működését, és javaslatokat kellene tenni a következők érdekében:

- a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet módosítani kell annak biztosítására, hogy a be- és kilépésre vonatkozó adatokat a külső határ minden átkelőhelyén szisztematikusan rögzítsék, és hogy a harmadik országok nem vízumköteles állampolgárai esetében kötelező belépési feltétel legyen a biometrikus jegyek leolvasása. Amennyiben sor kerül „regisztrált utazói” státusz létrehozására, a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek lehetővé kell tennie az ilyen státuszú utazók egyszerűsített határellenőrzését;
- határozni kell az új be- és kiléptető rendszer bevezetéséről, amely rögzíti a be- és kilépési információkat, valamint tárolja a harmadik országbeli állampolgárok életrajzi és biometrikus adatait. A rendszer a VIS és SIS II-vel azonos technikai platformra épülne.

A tagállamok eltérően reagálhatnak annak szükségességére, hogy az uniós állampolgárok ellenőrzésére olyan automatikus határellenőrzési rendszereket helyezzenek üzembe, amelyek a biometrikus útlevelel vagy nemzeti rendszereken alapulnak. A nem biometrikus útlevelel alapú nemzeti rendszerek interoperabilitásának megteremtéséhez szükséges technikai szabványok kifejlesztéséről meg kellene egyeznie a tagállamoknak.

Tágabb összefüggésben át kellene gondolni globális szabványok kialakítását az ilyen rendszerek részvételi, jogosultsági és technikai interoperabilitási

jellemzőinek nemzetközi szinten történő koordinálásáról is dönteni kellene. A Bizottság 2009 folyamán fog jelentést készíteni az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az elektronikus utazási engedély rendszerrel kapcsolatban készített tanulmány eredményéről. Ezt követő döntések már az új koncepció szerint alakuló integrált határigazgatási rendszer konkrét létrehozására vonatkoznának.

### **Befejezés**

A tanulmány azokat a koncepciókat kívánta bemutatni, amelyek az integrált határigazgatás fejlesztése terén az EU döntéshozó testületei előtt vannak és döntésre várnak. A Magyar Köztársaság Rendőrsége számára ezek a koncepciók új, innovatív tartalmú fejlesztéseket jeleznek előre. Nemcsak műszaki-technikai tartalmuk, hanem a biztonságra gyakorolt hatásuk miatt is nagy kihívást jelentenek.

A tanulmány elsősorban az Integrált Határigazgatás hazai fejlesztésének összehangolására, a stratégiai-fejlesztési irányok kijelölésére és a jogszabályok tartalmának összehangolására használható ajánlásokat tartalmaz. Hasonlóan fontosnak tartjuk az EU új szakmapolitikai felfogását adaptáló hazai kutatások összehangolását, amelyhez a tanulmányban szereplő új elvek és fogalmak alapul szolgálhatnak.