

AZ INTEGRÁLT HATÁRIGAZGATÁSI RENDSZER KIHÍVÁSAI AZ ÚJ FRONTEX RENDELET ALAPJÁN

*„A válság feltárta az uniós előírások betartásának biztosítását célzó,
meglévő mechanizmusok terén fennálló egyértelmű gyenge pontokat és hiányosságokat.
Most jött el tehát annak az ideje,
hogy áttérjünk a határigazgatás valóban integrált rendszerére.”
(Frans Timmermans, az Európai Bizottság első alelnöke)¹*

A fenti idézet az Európai bizottság 2015. december 15-i sajtóközleményében jelent meg, amelyben bejelentették, hogy a belső határok nélküli térség védelme érdekében fontos intézkedéscsomagot fogadnak el. Az idézet arra utal, hogy az integrált határigazgatás² addigi rendszere nem volt megfelelően hatékony és a migrációs válság kezelésének tapasztalataira építve át kell térni, a határigazgatás valóban integrált rendszerére. Az Európai Bizottság első alelnökének szavai megfogalmazták a kialakult probléma helyzetet és az új megoldások keresésének szükségességét.

A kérdéskör vizsgálatának az ad kiemelt aktualitást, hogy az elmúlt években, de különösen az európai határbiztonsági helyzetben 2015-ben bekövetkezett változások³ megerősítették, hogy az integrált határigazgatási rendszer működése, a külső határok ellenőrzésének eltérő színvonala és a Frontex koordináló szerepe nem volt elég hatékony a Földközi tenger térségében és a nyugat balkáni útvonalon⁴ kialakult nagy tömegű illegális migráció hatékony kezeléséhez.⁵

A nagy tömegű illegális migráció megítélésének és kezelésének eltérő nemzeti sajátosságai és a nemzetközi szintű koordináció hiánya rámutattak arra, hogy a Frontex ügynökség nem tudta betölteni azt a központi koordináló szerepet a folyamat kezelésében, amely elvárható lett volna az adott körülmények között. Megkezdődött azoknak a megoldásoknak a keresése európai és nemzeti szinten egyaránt, amelyek valamilyen módon és formában elősegíthetik a sok tényezőtől befolyásolt menekült válság kezelését. Ezen megoldások egyik meghatározó eleme lehet az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség megfelelő működése, amely a jövőben hatásköreinek, feladatainak, szervezetének, állományának és anyagai forrásainak bővítése révén tölthet be a korábbinál hatékonyabb szerepet a nagy tömegű illegális migráció eredményesebb megelőzésében és kezelésében.

¹ Európai Bizottság: Az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása Európa külső határainak védelme céljából http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_hu.htm;
(Letöltés ideje: 2016.11.12.)

² Ritecz György: IBM vagy nem IBM? Avagy gondolatok egy prédikátor nyomán Magyar Rendészet 2014/3. 55-75. o.

³ Frontex: Frontex FRAN Quarterly 1; January-March 2016; Warsaw, 2016. 6. o.

⁴ Frontex: Migratory Routes Map. Vö. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (Letöltés ideje: 2016.10.09.)

⁵ Kovács Gábor: A rendőrség vezetésirányítási rendszerének sajátosságai a migrációs válsághelyzet kezelése során. In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2017. 125-148. o.

Cikkemben, a teljességre történő törekvés nélkül, röviden bemutatom a schengeni térségben az integrált határigazgatás fejlődésének legfontosabb állomásait és az új rendelet meghatározó eredményeit és kihívásait.

1. Az integrált határigazgatás kialakulásának és fejlődésének legfontosabb előzményei és állomásai

A Schengeni Megállapodás⁶ és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény⁷ aláírását követően 1995. március 25-én megkezdte működését a schengeni térség. A térség működésének ezt az időszakát a két és többoldalú, illetve regionális szakmai együttműködések jellemezték. A bel és igazságügyi együttműködés új dimenzióit indította el az amszterdami szerződés 1997-ben történt aláírása. Ennek eredményeként az 1998. december 3-án elfogadott bécsi akciótervben kerültek megfogalmazásra a schengeni térség biztonsága érdekében megvalósítandó rövid és középtávú intézkedések a menedék kérelmekkel, a külső határok ellenőrzésével és a bevándorlással kapcsolatban⁸.

A fenti célkitűzésekkel összhangban fogalmazta meg a megvalósítandó középtávú feladatokat az Európai Tanács 1999. október 15-16-i ülésén elfogadott tamperei programjában⁹, amely az 1999-2004 közötti időszakban a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását tűzte ki célul.

A schengeni térség fejlődési folyamatára jelentős hatással volt a 2001. szeptember 11-i terrortámadások bekövetkezése. A terrortámadások után kialakult határbiztonsági helyzet egy teljesen új kihívást jelentett az egész térség számára és mielőbbi új megoldások keresésére ösztönözte a térség államait¹⁰.

Már 2001. november 15-én megjelent egy bizottsági közlemény az illegális migrációval kapcsolatos közös politikáról. A közlemény az alábbi területeken kívánta a hatékonyság érdekében az együttműködést javítani: „*vízum politika, az információ cserét biztosító infrastruktúra megteremtése, együttműködés és koordináció; határ management; rendőrségi együttműködés, idegen- és büntetőjog és a kiutasításra, valamint a visszafogadásra vonatkozó politika.*”¹¹ A közlemény megjelenését követően az Európai Tanács 2001. december 14-15. között megtartott laekeni ülésén fogadott el határozatot az unió továbbfejlesztéséről és biztonságpolitikájának hatékonyabb megvalósításáról. Ezzel kapcsolatban a külső határok hatékonyabb ellenőrzésére vonatkozóan többek között az alábbiakat fogalmazták meg: „Az Unió külső határainak eredményesebb ellenőrzése

⁶ Megállapodás a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/13; 2000.9.22.

⁷ Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 239/19; 2000.9.22.

⁸ Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the treaty of amsterdam on an area of freedom, security and justice; Official Journal of the European Communities; C 19/1; 23.1.1999; pp 1-15.

⁹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999.

¹⁰ Kovács Gábor: A határvadászszázadok alkalmazása a határország kötelékében a schengeni csatlakozást megelőzően és azt követően. In: Isaszegi János – Pósnán László – Veszprémy László – Boda József: Őrzők, vigyázatok a határra! Határvédelem, határőrizet, határvadászok a középkortól napjainkig. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2017. 675-703. o.

¹¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration; Brussels, 15.11.2001; COM (2001) 672 final; 3. o.

segíteni fogja a terrorizmus, az illegális migrációs hálózatok és az embercsempészet elleni küzdelmet. Az Európai Tanács arra kéri az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy dolgozzanak ki egy elgondolást a külső határok ellenőrzésért felelős szervezetek közötti együttműködés megteremtése érdekében és vizsgálják meg annak feltételeit, milyen szervezeti keretek között vagy közös szervezet keretében valósítható meg a külső határellenőrzés.”¹²

Az Európai Tanács laekeni ülését követően a schengeni térségben a határellenőrzés koordinálásának megteremtésére tett intézkedések megvalósítása felgyorsult és párhuzamosan több tevékenység is folyt a megfogalmazott célok megvalósítása érdekében. Már 2001. októberében megkezdődött a Megvalósíthatósági tanulmány az Európai Határrendőrség felállítására¹³ elnevezésű projekt végrehajtása, amely 2002. május végén fejeződött be. Szervesen illeszkedett ebbe a folyamatba a Schengeni katalógus (külső határellenőrzés, kiutasítás és visszafogadás)^{14 15} 2002. februárjában történt megjelenése és abban a négy szűrős határbiztonsági modell tartalmi elemeinek¹⁶ meghatározása. A katalógus mellékletében a nemzeti szinten megvalósítandó szervezeti elemekre és feladatokra vonatkozóan fogalmaz meg ajánlásokat és mutatja be a legjobb gyakorlatokat. A négy szűrős határbiztonsági modell leírásával a katalógus megkezdte egy nemzetek feletti határellenőrzési rendszer, az integrált határigazgatási rendszer létrehozását.

A fenti dokumentumokban megfogalmazott célkitűzések gyakorlati megvalósítása megkezdésének egyik legfontosabb lépését jelentette Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált irányítása felé¹⁷ című bizottsági közlemény 2002.05.07-én történt megjelenése, amely széleskörűen vizsgálta a kialakult határbiztonsági helyzetet és ennek alapján tett javaslatot azokra a feladatokra, amelyek alapvetően a külső határokon kívánták az integrált határigazgatás megvalósítását elősegíteni.

2002. június 14-én jelent meg a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására bizottsági dokumentum az integrált határellenőrzés érdekében 2001-ben és 2002-ben végzett munka összegzésének is tekinthető. A terv a bevezetést követően három fejezetben tartalmazott javaslatokat a tagállamok külső határainak ellenőrzésére vonatkozóan. Az elsőben bemutatta a külső határok ellenőrzésének helyzetét. A másodikban azokra az intézkedésekre tett javaslatot, amelyek az integrált határellenőrzés megvalósítása érdekében szükségesek.

Az Európai Tanács sevillai ülésén megerősítette a Terv az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatására dokumentumban foglaltakat, amelyet meghatározóan a koordinált és integrált határigazgatás fokozatos bevezetése a külső határokon fejezetben fogalmazott meg. Az Európai Tanács sevillai ülésén elfogadott döntésnek megfelelően megkezdődött a koordinált és integrált európai határigazgatás megvalósítása. Ennek

¹² Presidency Conclusions: European Council meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. 42. o.

¹³ Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final report; Statewatch homepage. <http://www.statewatch.org/news/2005/may/eba-feasibility-study.pdf> (Letöltés ideje: 2018.06.15.)

¹⁴ Council of the European Union: EU Schengen Catalogue; External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices; February 2002.

¹⁵ Kiss Lajos: A Schengeni katalógus és az ARGO program szerepe az egységes európai határrendészeti képzés megteremtésében; Határrendészeti Tanulmányok, 2014/2. 53-61. o.

¹⁶ Kui László: A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének helyzete Magyarországon. Magyar Rendészet 2016/6. 45-48. o.

¹⁷ Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union; Commission of the European Communities; Brussels, 7.5.2002; COM(2002) 233 final; 1-26. o.

eredményeként létrejött az External Border Practitioners Common Unit, majd 2003-ban megalakultak az integrált határigazgatás különböző területeinek koordinálására létrehozott ideiglenes központok.

Az ideiglenes központok létrehozása egy új szakaszt jelentett az európai szintű határellenőrzés koordinálásában, ugyanis megteremtették az európai szintű szakterületi koordináció és a Frontex működésének alapjait. A központok 2005 végéig működtek. A Frontex¹⁸ 2004-ben történt megalapításával¹⁹ és gyakorlati működésének 2015-ben történt megkezdésével egy állandó szervezet kezdte meg a schengeni térségben és a térséggel együttműködő államokban a határrendészeti tevékenységek koordinálását és a nemzeti szintű határrendészeti tevékenységek támogatását. Az ügynökség feladatrendszere az ideiglenes központok feladatrendszerére épült és a feladatok között közvetlenül nem kerültek nevesítésre az integrált határigazgatással kapcsolatos feladatok.

2. Az integrált határigazgatás megjelenése az új Frontex rendeletben

2016. október 6-án hatályba lépett az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete az Európai Határ- és Parti Őrségről²⁰. Az új Frontex rendelet szerkezetében és tartalmában is jelentősen megváltozott, amely központi elemévé vált az európai integrált határigazgatás és bevezető részében többek között az alábbi legfontosabb célkitűzéseket fogalmazta illetve tényeket állapította meg:

- Célként fogalmazta meg a külső határokon az európai integrált határigazgatás kialakítását és az ennek érdekében a szükséges nemzeti és uniós szintű feladatok végrehajtását.
- Az európai integrált határigazgatás továbbra is a négy lépcsős belépés ellenőrzési modellre épül.
- Az eredményes végrehajtás érdekében létre kell hozni az Európai Határ- és Parti Őrséget, amely magába foglalja az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséget és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságokat.
- Legfontosabb feladatként az uniós szintű technikai és műveleti stratégia kidolgozását, a külső határokon a határellenőrzés eredményes működésének felügyeletét, a tagállamok részére fokozott technikai és műveleti segítségnyújtást, a külső határokon gyakorlati intézkedések végrehajtását sürgős beavatkozást igénylő helyzetekben, technikai és műveleti segítségnyújtást a tengeri műveltek során, visszaküldési műveletek és intervenciók szervezését.
- Teljesen új elemként jelenik meg a rendeletben a sebezhetőségi értékelés végzése az ügynökség részére, amely alapján ajánlásokat dolgozhat ki a tagállamok részére.

A rendelet 4. cikke az Európai integrált határigazgatás címet viseli és meghatározza az integrált határigazgatás elemeit és megvalósítását beemeli az Európai

¹⁸ Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség

¹⁹ A Tanács 2007/2004/EK rendelete (2004. október 26.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L-349, 2004.11.25. 1-11. o.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L-251, 2016.9.16. 1-76. o.

Határ- és Parti Őrség és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, valamint a tagállamok feladatrendszerébe.

A vizsgált téma szempontjából még fontosnak tartom kiemelni, hogy a rendelet 12. cikke lehetővé teszi, hogy az ügynökség összekötő tisztviselőket küldjön a tagállamokba a külső határok határigazgatásának nyomon követése érdekében.

3. Eredmények és kihívások

A schengeni térségben fokozatosan fejlődött a határrendészeti együttműködés, amelynek egyik meghatározó állomása volt 2002-ben a négy szűrős határbiztonsági modell létrehozása. A modell megvalósítása ajánlásokra és a legjobb gyakorlatok bemutatására épült. A korábbi Frontex rendeletben az integrált határigazgatás tartalma és a végrehajtásban a Frontex szerepe nem került meghatározásra.

Az új Frontex szabályozás rendelet formájában tartalmazza az integrált határigazgatás tartalmi elemit és a végrehajtásra vonatkozó legfontosabb szabályokat. Ez a schengeni térség működése szempontjából jelentős előrelépést jelent, ugyanis ezeknek az előírásoknak a végrehajtása a térség országai számára kötelezővé vált, és mint koordináló szervezet a Frontex nevesítésre került.

Szintén pozitív eredményként értékelem a Frontex feladatainak bővülését, amely a személyzettel és a technikai eszközökkel történő támogatáson túlmenően biztosítja a tagállami sebezhetőségi értékelések készítését és összekötő tisztviselők küldését a tagállamokba a határigazgatás helyzetének nyomon követése érdekében és hiányosságok esetén a szükséges intézkedések megtételének kezdeményezését.

2016. október 6-án az Európai Határ- és Partiőrség megkezdte működését és a Bulgáriában tartott ünnepség kapcsán az Európai Unió Tanácsa sajtóközleményében többek között az alábbiakat fogalmazta meg: *„Az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozásával helyére kerül az európai külső határok megerősítésének utolsó hiányzó láncszeme is, így az emberek továbbra is szabadon élhetnek és mozoghatnak az Európai Unió területén. Ez hozzájárul Európa arra irányuló kötelezettségvállalásának teljesítéséhez, hogy az év végéig helyreálljon a schengeni térség rendes működése és megszűnjenek az ideiglenes belső határellenőrzések, ...”*²¹

A fenti idézet elolvasása során joggal merül fel a kérdés, hogy az Európai Határ- és Partiőrség a megnövekedett lehetőségek tükrében milyen mértékben valósította meg a korábbi és a fenti célkitűzéseket? Megítélésem szerint a legnagyobb kihívást a schengeni térség számára a „schengeni térség rendes működésének” helyreállítása jelenti. Ennek alapját a rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő európai integrált határigazgatásra vonatkozó technikai és műveleti stratégia képezné, amely a mai napig nem készült el és ennek kellene a nemzeti stratégiák alapját képeznie.

A következő ilyen kihívásnak tekintem a belső határokon az ideiglenes határellenőrzések megszüntetését, amelyet az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye is említ. A belső határokon folytatott ideiglenes határellenőrzés a schengeni térség határellenőrzésének tartósan ideiglenes elemévé vált. A belső határokon folytatott határellenőrzés teljes megszüntetése rövid időn belül nem várható, ezt támasztja alá az a

²¹ Európai Unió Tanácsa: Európa külső határainak biztosítása: működésbe lépett az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség; Sajtóközlemény 555/16, 2016.10.6.

körülmény is, hogy 2018. július 1-én ismételten megalakult²² és megkezdte munkáját a bajor tartományi rendőrséghez tartozó határrendőrség²³, amelynek feladat és tevékenységi rendszerét még nem ismerjük, de valószínűsíthető, hogy a belső határokon vagy a belső határok térségében folytatott ellenőrzéseket²⁴ fogja erősíteni.

A folyamat vizsgálata olyan elméleti kérdéseket is felvet, mint az „európai integrált határigazgatás” fogalom meghatározásának hiánya²⁵. Az új rendelet 2. cikkében határozza meg a rendelettel kapcsolatos legfontosabb 16 fogalmat, amelyek között az egész rendszer működésére kiható „európai integrált határigazgatás” fogalom meghatározása nem szerepel. A fogalom pontos megfogalmazása azért is célszerű lenne, mert segítené annak elhelyezését a nemzetközi és a nemzeti fogalom rendszerekbe.

Szintén szükségesnek tartanám annak tudományos vizsgálatát, hogy 2002 óta a schengeni térség bővülése, a határbiztonsági helyzetben bekövetkezett változások nem teszik-e szükségessé az európai integrált határigazgatási rendszer további finomítását, amelybe a belső határokon, a forgalom jelentősebb akadályozása nélküli, szűrőpróba jellegű határellenőrzések is beleférnének²⁶.

Összességében az európai integrált határigazgatás fejlődési irányára vonatkozóan a legnagyobb kihívásnak tekintem, hogy az új rendeletben megfogalmazott feladatok és jogosítványok birtokában az ügynökség milyen mértékben tud érvényt szerezni az európai integrált határigazgatás megvalósításának, nyomon követésének és egységes, magas színvonalú működtetésének.

²² Vedó Attila: Idegenellenőrzés a dualista Magyarországon. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIX. Pécs, 2017. 261-268. o.

²³ Megkezdte a munkát a német-osztrák határon a bajor határrendőrség

Forrás: <https://www.lokal.hu/2018-07-megkezdte-a-munkat-a-nemet-osztrak-hataron-a-bajor-hatarrendorseg/> (Letöltés ideje: 2018.07.18.)

²⁴ Demeter Tamás, Lipics László, Zsigovits László: Belsőhatár-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása és annak informatikai problémái: (belsőhatár-ellenőrzés ideiglenes visszaállításának kérdései az schengeni térségben) Határrendészeti Tanulmányok 2010/2. pp. 40-77.

²⁵ Ritecz György – Sallai János: A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0. Hanns Seidel Alapítvány, Budapest, 2016. 112. o.

²⁶ Balla József: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erő-eszköz szükséglete, Határrendészeti Tanulmányok 2018/2. 4-28.