

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HATÁRŐRSÉGÉNEK MEGVÁLTOZOTT SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSÉNEK TÜKRÉBEN

ZÁMBÓ PÉTER

*„Az igazi előrehaladás minden területen inkább váltófutás,
nem pedig egyszeri esemény”*

Cavett Robert

Általánosan ismert, hogy sokan vannak, akik különbséget tesznek az elmélet és gyakorlat között. Az egyéni érdek, illetve a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt pozíció alapján eltérően értékeli a tudás, a tudomány jelentőségét, szerepét, kapcsolatát a gyakorlattal. A tudományos konferenciák többségében – gondolok itt elsősorban biztonságpolitikai konferenciákra – magas szintű elméleti megközelítések, illetve összefoglalások hangzanak el, mondhatjuk hogy általában az „egész” bemutatására, megfjtésére törekszünk, és kevésbé van idő a „részek” alaposabb vizsgálatára, ezért külön öröm számomra, hogy a jelen konferencián a biztonság megteremtésében közreműködő Határőrség szerepéről, feladatairól, helyzetéről adhatok rövid tájékoztatást. A magyar határőrizeti hagyományok, az államhatár ellenőrzésének és védelmének kultúrája több mint ezer év tapasztalataiból ad erőt, útmutatást a változásokhoz való alkalmazkodásra, a közösségi (társadalmi) célok elérésének biztosításához szükséges eredményes és hatékony szakmai tevékenységre.

Az idei évben emlékezünk a 100 évvel ezelőtt megalakult Határrendőrségre, illetve a megújulásának 60. évfordulójára. A változás és az állandóság sajátos példáit adja a Határőrség története, mert minden időben a határ elválasztó vagy összekötő szerepe közvetlen hatással volt a szervezetre, illetve a feladat-végrehajtás módszertanára is. Ami általános érvénnyel állítható, hogy a határőrségi tevékenység a biztonságpolitika része és az állami szuverenitás megtestesítője.

A Határőrség rendszerváltástól számított több mint 15 éve is igen változatos volt. Korinek László, a Magyar Rendészettudományi Társaság elnöke egy könyvismertetőn az alábbiak szerint fogalmazott: *„ha pesszimista volnék, akkor a Határőrség elmúlt 15 évében permanens válságot látnék. Először is annak a határnak a megnyitása vált dicséretes tette, melynek védelmére esküdtek, majd az egykor legféltebb ellenség lett legjobb barátta, fegyvertárssá, míg a korábbi leghűbb szövetséges gyanús menekülteket kibocsátó veszélyes szomszédta. A régi nyelvtudás leértékelődött, az újat pedig már felnött, korosodó fejvel kellett elsajátítani. Meg kellett tanulni egy új világ új szemléletét, meg kellett válni a mindenre – s valójában semmire sem – jó sorkatonaságtól, továbbá sok régi bajtárstól, akik már nem*

tudtak alkalmazkodni, újrakezdeni, mert ha keservesen is, be kellett illeszkedni egy más világrend magasabb követelményeket támasztó bonyolult technikákat alkalmazó viszonyai közé. ... ha viszont derülátón vizsgálom az eltelt másfél évtizedet, akkor abban egy olyan – stílusosan – sikerrel megvívott hadjáratot látok, ahol a kedvezőtlen körülmények ellenére is jól helytállt egy csapat, megfelelt a komoly kihívásoknak.”

A fentiek tartalmát az adja, hogy a Határőrség tervszerű, tudatos, rendszerszemléletű megközelítés alapján alakította és igyekszik alakítani a szervezet jövőjét. Természetesen a változások egymásutánosságában a szükségszerűség felismerése is érvényesült. A szervezet felismerte a társadalmi elvárások új követelményeit, kidolgozta a belső fejlődés koncepcióját, szakmai válaszait, követendő irányokat, azt az esetek többségében sikerült elfogadtatni a mindenkori politikával és végül, mindezt megvalósítani a gyakorlatban.

1989-ben aktív kezdeményezői voltunk az elektromos jelzőrendszer lebontásának és a nyugat-európai mintára történő szervezeti, működési átalakításnak, amely a feladatok irányultságának, a társadalmi haladásnak megfelelően több szakaszra osztható.

Az első szakasz a rendszerváltás kezdetétől gyakorlatilag a szervezet működését szabályozó 1997. évi XXXII. tv. hatályba lépésén keresztül a sorállomány teljes körű kivonásáig tartott (1989-1998). Ezen időszakban a fejlesztés alapvetően a jogállami követelményeknek megfelelő jogszabályi háttér és a hivatásos szervezet kialakítására irányul, mindig egy-egy aktuális feladatra koncentrálni. A folyamatnak elengedhetetlen része volt a szervezeti kultúráváltás megvalósítása, rendészeti képességek és feladatok jelentős kibővülése, valamint a nemzetközi együttműködés új alapokra helyezése.

A második szakasz (1998-2000-ig) – részben átfedve az első – az Európai Unió követelményeinek részletes megismerésétől, feldolgozásától a stratégia és a fejlesztési tervek kidolgozásáig, a csatlakozási folyamat megalapozásáig, elindításáig terjedt. Ebben az időszakban már az uniós és schengeni joganyagot figyelembe vevő fejlesztéseken volt a fő hangsúly és szükségessé vált a komplex határőrségi írott stratégia, koncepció kidolgozása a csatlakozásig és az azt követő időszakra. A Határőrség 1998. január hónapban készítette el a „A magyar határőrizeti rendszer az európai uniós követelmények tükrében” című anyagot, melyben meghatározta és szakaszolta a csatlakozáshoz szükséges fő feladatokat a jogi, szervezeti, létszám-, technikai és pénzügyi területeken. Ez volt az első részletes (magyar) határőrségi fejlesztési stratégia az EU határőrizeti elvárások teljesítésére. A határőrség átfogó fejlesztésének feladatait kormányzati szinten az EU közösségi vívmányainak (acquis communautaire) átvételéről szóló Nemzeti Program, belügyminisztériumi szinten a BM 3 éves fejlesztési koncepciója, határőrségi szinten „Az EU-s normáknak megfelelő külső és belső határellenőrzési rendszer kiépítésének határőrséget érintő feladatai” című dokumentumok illetve a 17/2001. BM utasítás tartalmazták.

A harmadik szakasz (2000-től) tartalmát, lényegét az uniós (schengeni) elvárásoknak történő megfelelés – döntően a leendő külső határok biztonsági követelményekkel összhangban álló ellenőrzési rendszerének – fokozatos kialakítása, konkrét realizálása

alkotta. Az eredményes szakterületi munka feltétele volt hazánk uniós csatlakozásának. A schengeni acquis-nak az EU keretei közé történő beemeléséről szóló jegyzőkönyvben meghatározásra került, hogy azt a tagjelölt országoknak teljes mértékben át kell venni. Ehhez iránymutatást kaptunk – többek között – az EU éves, a jelölt országok csatlakozási felkészülésben tett előrehaladásáról szóló értékelő jelentéseiből. Jelzés értékű volt pl. a határellenőrzés vonatkozásában, hogy a 2000. évi Phare programban a 4. prioritásként szerepelt, ami nemcsak a terület megkülönböztetett fejlesztési igényét, hanem a közösségi érdek iránti figyelmet is mutatta. Az 1999. évi jelentésben konkrét figyelmeztetés volt: „A szervezett bűnözés elleni fellépés kivételével a felzárkózás lassú volt a jogi és belügyi területen, s különösen a határrendszet és a menekültügy kérdéseiben.”

A 2000. évi jelentésben már javult a megítélésünk: „Magyarországon haladás volt tapasztalható a vízumpolitika, a határellenőrzés, a bevándorlás és menekültügy területén.” A jelentésekben felsorolt tények és következtetések részletessége mellett szükségesnek ítélték és figyelemmel kísérték a létszámfejlesztést, számon kérték a képzés hatékonyságát, fontosnak tartották az együttműködés kiterjesztését, érvényesítését. Megfogalmazták a modern, hatékony és professzionális szolgálat minőségi követelményeit, „különösen számításba véve az alacsony fizetéseket.”

Az EU ajánlásainak megvalósítása a határőrség szerveinél a napi feladatok részét képezték, és a határőrség munkáját, feladatrendszerét, felszereltségét, személyi állományának felkészültségét az EU szakértői az elmúlt években folyamatosan felügyelték, véleményeikkel, javaslataikkal segítették. A bizottsági jelentésekben elismeréssel szóltak a szervezet kultúrájáról, eredményességéről, amellyel hozzájárult (járul) az állampolgárok biztonságérzetének javításához és a közbiztonság fenntartásához.

2004. május 1-jei uniós csatlakozás után Magyarország számára következő nagy kihívást a teljes jogú „schengen tagság” elérése jelenti.

Mindez sok összetevőből álló komplex követelményrendszer, amely egységes vízumpolitika, szoros és szigorúan szabályozott határellenőrzési és rendőri együttműködés, valamint közös adat-informatikai és nyilvántartási rendszer (SIS, VIS, EURODAC) működtetését igényli. Az elmúlt évek eredményeinek ismeretében kijelenthető, hogy a Határőrség a közösségi vívmányok átvételének nemzeti programjában, kormányzati koncepcióban és határozatokban a Schengen Akciótervben megfogalmazott feladatait időarányosan teljesítette. Az elvégzett munka értékelése az Unió részéről folyamatban van (a rendőri együttműködés februárban, a szárazföldi határok ellenőrzése májusban, a légi határok ellenőrzése júniusban).

A határőrség vezetése nagy figyelmet szentelt a feladatrendszer uniós követelményekhez történő igazítására, korszerűsítésére. Az az általános megítélés, hogy szervezetünk alkalmas a komplex biztonság rendszerében hatékony szerepvállalásra, felszabaduló kapacitásaink terhére rendészeti feladatok átvételére, és más – létszámihiánnyal küzdő – szervek tehermentesítésére. Jelentősen javult a belső és bővült a nemzetközi együttműködési rendszer.

A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásával a helyi szervek hatékonyabb működését elősegítettük a kirendeltségek összevonásával (71 határőrizeti és 51 határforgalmi kirendeltségből 63 határrendészeti kirendeltség alakult).

A határrendészetre vonatkozóan folytatódott a jogharmonizáció, az Alkotmány módosításával változott a Határőrség helyzete, jogállása (megszűnt a „fegyveres erő” terminológia és rendvédelmi besorolást kaptunk).

Továbbra is kiemelt feladat a végrehajtás szintjének folyamatos erősítése, a működési feltételek javítása, a kockázatelemzésen alapuló integrált tevékenység gyakorlatának erősítése. A belső határon elő kell készíteni a határforgalom ellenőrzésének megszüntetését, a garanciális elemek biztosítását. Az Európai Unióhoz, mint biztonsági térséghez való csatlakozásunk a határbiztonság területén is nemzeti és nemcsak szervezeti felelősségvállalást követel meg. Ez a gondolkodás a biztonságot nem egy szervezet monopóliumaként, hanem közös társadalmi terméként képzelem el megvalósítani. A biztonság területén dolgozóknak olyan tudással és képességekkel kell rendelkezniük, hogy a biztonságról, mint a társadalmi lét egyik fontos eleméről ne elsősorban szervezeti szinten és struktúrákban, hanem mindenek előtt cél- és feladatorientáltan, képességekben gondolkodjunk. Különösen fontos ez akkor, amikor a világméretű biztonsági kihívások a régi megkövesedett nemzeti és nemzetközi szervezeti kereteket feszítik szét.

Unió szinten jelentkező kihívásokra adott választ a „Hágai Program”, amely újra történelmi szerepet kínál Európa határain. Az Európai Unió rendkívül magas szinten, az első pilléres, kötelező joganyagban részletesen foglalkozik a határbiztonsági kérdésekkel, és célként fogalmazta meg a „szabadság, biztonság, jog” érvényesülésén alapuló térség kialakítását, biztosítva a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, a menekültügy, a bevándorlás, a külső határok ellenőrzése terén közös politika kialakulását.

A KÖZÖS POLITIKA CÉLJA

- a belső határokon átlépéskor a személyek állampolgárságától függetlenül mentesüljenek mindenfajta ellenőrzés alól;
- a külső határokon a személyek ellenőrzésének eredményes felügyelete valósuljon meg;
- az integrált határőrizeti rendszer fokozatosan kerüljön bevezetésre;
- az illegális bevándorlás és az emberkereskedelem megelőzésére és az ellene való küzdelemre fokozott figyelmet kell fordítani.

Az EU már az szervezetet alapító Maastrichti Szerződésben (1992) szabályozta a személyek, áru, szolgáltatások, tőke szabad áramlását, a szabadság, biztonság, jog térségének kialakítását. E térség fejlesztésének feladatait tartalmazza a Hágai Program a 2004-2009 közötti időszakra, meghatározó irányt szabva a határbiztonsági problémák megoldásának és a tagállamok teendőinek, hogy érvényesüljön az Unió állampolgárainak szabad mozgáshoz és a biztonsághoz való joga.

A Hágai Program fő iránymutatásai a határbiztonsági területen:

- a biztonság belső- és külső dimenziójának összehangolása a határon átnyúló problémák kezelésére;
- uniós és nemzeti szinten összehangolt fellépésre van szükség a bűnüldözési hatóságok, különösen a rendőrség, határőrség és a vámőrségek között;
- egységes személet alapján kell megközelíteni a határon átnyúló problémákat (illegális migráció, emberkereskedelem, embercsempészet, terrorizmus, szervezett bűnözés);
- közös képességek javítása a külső határok ellenőrzésében, a határon átnyúló szervezett bűnözés és terrorizmus kiküszöbölése érdekében.

A határbiztonság kérdése közösségi ügyvé vált, vagyis olyan területté, amit mind a 25 tagállam olyan kiemelkedő területnek tart, hogy meg tudott egyezni a közös, mindenkire kötelező szabályozásban.

Fontos iránymutatás számunkra, hogy a program a határbiztonsággal kapcsolatos feladatok döntő többségét a „szabadság erősítése” címszó alatt tárgyalja. Tehát a kiindulópont nem pusztán a biztonság, hanem a szabadság garantálása érdekében kell biztonsági intézkedéseket hozni. (Ezt az igényt hetven évvel ezelőtt már megfogalmazta József Attila: „jöjj el szabadság, te szülsz nekem rendet”.)

Cél az, hogy az uniós állampolgár számára olyan mozgási és tartózkodási feltételek teremthetők meg bármely tagállam területén, mint a saját nemzetállamában.

Az EU a migrációs- és határpolitika fő elveinek tekinti a hatáskörmegosztást, az igazságos teherviselést és az együttműködést, valamint az utóbbi keretében megvalósuló technikai segítségnyújtást, közös képzést és információcserét, valamint a jogharmonizáció megvalósulását. Fontos feladat a migráns munkaerő-foglalkoztatás rendszerének kidolgozása és ezzel összhangban az informális (fekete) gazdaság visszaszorítása.

A külső dimenziót is hordozó migrációval kapcsolatban az Európai Tanács elismeri, hogy a nem megfelelően kezelt migráció humanitárius katasztrófához vezethet. Ezért partnerségi viszony kiépítését szorgalmazza a származási- és tranzit országokkal, valamint régióikkal.

A szigorítás irányába hat, hogy a kitoloncolási- és visszafogadási politikának figyelembe kell vennie a közbiztonság védelmére vonatkozó különleges megfontolásokat. A program a migrációs hullámok kezelését több alpontra tagozódva tartalmazza. „A határellenőrzés és küzdelem az illegális bevándorlás ellen” címszó alatt célul tűzi ki:

- a belső határellenőrzés mielőbbi megszüntetését;
- a külső határok integrált ellenőrzésének megteremtését;
- a Határőrizeti Ügynökség 2005. május 1-jei felállítását (Varsó);
- nemzeti szakértői csoportok működtetését;
- Közösségi Határellenőrzési Alap létrehozását 2006 végéig;

- a közös elemzések hatékonyságának növelését;
- az emberkereskedelem elleni küzdelem közös szabályozásának kidolgozását.

Megerősíti, hogy a külső határok őrizete továbbra is a nemzeti határellenőrzési hatóságok feladata. A biometrikus- és információs rendszerek fejlesztési irányának szabja meg a SIS-VIS-EURODAC rendszerek közötti átjárhatóság vizsgálatát. Meg kívánja teremteni a vízumigénylés és a külső határon való tényleges ki-, és belépés teljes összhangját.

A határbiztonsági rendszer fontos eleme a vízumpolitika. Az elkövetkező öt évben megoldandó feladat a közös vízumirodák létrehozása, a Vízum Információs Rendszerbe (VIS) a biometrikus adatok beillesztése, az uniós állampolgárok vízum nélküli utazási feltételeinek megteremtése azokba a harmadik országokba, amelyek vízum nélkül utaznak be az EU-ba (pl. az Egyesült Államok állampolgárai). Könnyíteni lehetséges a vízumkiadási gyakorlatot azokkal a harmadik országokkal szemben, amelyek biztonsági partnerség keretében garanciát szolgáltatnak az EU számára határbiztonsági területen.

A biztonság megerősítésének feladatai közé tartozik az információcsere javítása és a nemzeti adatbázisokhoz való kölcsönös hozzáférés.

„Új törekvés a terrorizmus” címszó alatt az EU biztonsági- és hírszerzési szolgálatai széles körű együttműködését szorgalmazzák azzal a céllal, hogy az Unió egészének biztonságát garantálják. A program biztosítani kívánja az utasok adatai felhasználhatóságát a határ- és légi biztonság érdekében. Előrevetíti az EUROPOL és a Határőrizeti Ügynökség széles körű együttműködésének szükségességét. A terrorizmus elleni küzdelem segítésére ki kívánja építeni a határellenőrzési nemzeti szakértők hálózatát.

A rendőri együttműködésben kiemelt szerepet szán az EUROPOL-nak, a közös nyomozócsoportoknak, a határon átnyúló operatív rendőri együttműködésnek és a határmenti területek közbiztonságának közös szavatolására teendő lépéseknek.

A Hágai Program határon átnyúló, az EU-ban fellépő válságok kezelésénél hangsúlyozza a polgári védelmi és a közbiztonsági, biztonsági intézkedések összhangját, továbbá külön fejezetet szentel a szabadság, biztonság, jog térsége érvényesülésének biztosítása érdekében megalkotandó külkapcsolati stratégiának. Ez a bel- és igazságügyi együttműködés szükségleteinek figyelembe vételével tartalmazná a harmadik országokhoz és régiókhoz fűződő kapcsolatokat.

E program betűje és szelleme fogja meghatározni hazánk határbiztonsági törekvéseit az elkövetkezendő öt évre. A projekt megvalósításából adódó nemzeti feladattervünk megalkotásához elengedhetetlenül szükséges, hogy előrelátóan értékeljük jövőbeni határbiztonsági helyzetünket, és ez alapján hozzuk összhangba a nemzeti és az uniós érdekeket a határbiztonság területén. A 2004-es uniós bővítés határbiztonsági szempontból stratégiai helyzetbe hozta Magyarországot, mert a szárazföldi határok őrzetének súlypontja keletre helyeződött és a keleti, délkeleti migrációs útvonalak keresztezésében fekszünk. Stratégiai helyzetünket erősíti, hogy közvetlen szomszédja vagyunk az Unió további bővítési térségeinek.

A keleti bővítés külső szárazföldi (7 ország) határszakaszából (4 749 km) Magyarország 23%-kal (1 103 km) részesül, amely a figyelem középpontjába helyezi hazánkat a határbiztonsági kérdésekben.

A 2004-ben csatlakozott országok külső határain az ezt megelőző évben – illegális határátlépés közben – 19 000 fő illegális migráns 34%-át (6 485 fő) a Magyar Határőrség fogta el, míg a belépési feltételek hiánya miatt visszairányított 207 000 főből 12%-kal részesedett. Az újonnan csatlakozottak hamis úti okmány felfedéseinek 50%-át mi realizáljuk.

Megállapítható, hogy a tíz csatlakozott ország alapvetően tranzitországnak számít az illegális migráció szempontjából, azonban fokozatosan célországgá válnak az illegális munkalehetőséget keresők számára.

Magyarország a határbiztonság terén senkihez sem mérhető erkölcsi és politikai tőkével rendelkezik az 1989-es határnyitással. A nyitott, de biztonságos határok éltetése vagyunk, több mint 15 éve. Stratégiai helyzetünket erősíti, hogy a magyar határbiztonság tud újat nyújtani az Uniónak, amely egyedi (néha hungarikum), példaértékű és széles körben elterjeszhető, hasznosítható. Ezek: a katonai szervezet-határrendészeti szervezetté való átalakítása, a migrációt ellenőrző országos háló kialakítása, a Nemzetközi Határrendészeti Konferencia évente történő megrendezése, a zöldhatáros felderítő rendszer, a bizalmi elvre épülő ukrán kapcsolatok, a határregisztrációs rendszer.

Az a zökkenőmentes folyamat, amely 1989-ben még döntően katonai elvekre épülő határőrségi szervezetet tisztán rendészeti szervvé alakította – miközben megoldotta az uniós csatlakozáshoz szükséges feltételek egyidejű teljesítését is –, felhasználható példaként szolgál különösen a balkáni országok csatlakozási folyamatában, és a biztonsági partnerség keretében egyéb harmadik országok vonatkozásában.

Egyedi példa az EU-ban, hogy hazánkban a Határőrség koordinációjával a Rendőrség, Vámőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, az Országos Munkaügyi és Munkabiztonsági Főfelügyelőség és a Határőrség egységes elvekre és gyakorlatra épülő hálót alkalmaz az illegális migráció kiszűrése érdekében miniszteriális, országos, területi és helyi szinten egyaránt.

A Magyar Határőrség 12 éve folyamatosan bővülő érdeklődés mellett megrendezi a határőr vezetők nemzetközi világforumát, a Nemzetközi Határrendészeti Konferenciát. 2004-ben már 50 ország és 13 nemzetközi szervezet képviseltette magát, többek között – az EU számára is rendkívül fontos – Kína és India. Jelentős a határőrök részvétele a civil szerveződésekben, a Magyar Hadtudományi és a Rendészettudományi Társaságokban, a Polgárőr egyesületekben. Az MHTT Pécsi Szakcsoportja 2006. június 22-én rendezte a hatodik nemzetközi tudományos konferenciáját a Pécsi Tudományegyetemen, a BM és a Határőrség Tudományos Tanácsainak, a Baranya megyei és Pécs város önkormányzatának támogatásával.

A magyar határellenőrzési technológiában kialakításra került a zöldhatárt őrző technikai-felderítő eszközök mobil-, stabil- és kézi hőkamerák, éjjellátók és lépésérzé-

kelők olyan rendszere, melyet felkészült hivatásos állomány működtet, és az összes veszélyes irányt képes lefogni. Ilyen összefüggő, minden elemében egységesen fejlesztett technikát és előerőt koordináló rendszer példa nélküli az Unióban.

Jelentős sikernek könyvelhetjük el, hogy az uniós együttműködési elveket alkalmazva az ukrán határszakaszon a tiltott határátlépések száma 49%-kal csökkent (2004), miközben a szlovák-ukrán határon és a lengyel-ukrán határon nőtt. Számítógépes határregisztrációs rendszerük hatékony eszköznek bizonyult a bűnüldözésben, a bűnözők nyomon követésében. Adatait széles körben használják az uniós tagállamok is.

Magyarország eddigi határbiztonságot garantáló törekvései, elismert eredményei, geostratégiai elhelyezkedése, tranzitországból egyre inkább célországga váló jellege, a Magyar Határőrségnek a határbiztonság fenntartásában betöltött egyértelmű, valamint a nemzeti és európai biztonsághoz kötődő koordináló, kooperáló szerepe potenciális lehetőséget kínál egy kelet-közép európai határrendészeti stratégiai pozíció megalapozásához.

A bővítést követően a német és osztrák keleti hídfő szerepet teljes egészében Magyarország veheti át Ukrajna és a Balkán, valamint a további bővítési súlypontok irányába. Egyértelmű és vitathatatlan, hogy a kelet-közép-európai térség és a Balkán biztonsági átfogásához, a további bővítéshez az Unió részéről a régiót átfogó egységes határbiztonsági koncepció szükséges.

Kétségtelen tény, hogy Magyarország Ukrajna és a Balkán-félsziget irányából képez védőernyőt az Unió számára. Ezt a szerepet hazánk akkor tudja sikeresen ellátni, a saját nemzeti biztonsági érdekeinket is érvényesítve, ha biztonsági partnerséget alakítunk ki a térség EU és azon kívüli országaival. Ennek alapja a megbízható, példaértékű magyar határbiztonsági rendszer működtetése. Ez a típusú védőernyő nem „vasfüggönyként”, hanem összekötő kapocsként működhet a balkáni országok, Ukrajna és a közösség országai között. Egyúttal az EU-t leselkedő veszélyek korai előrejelző rendszereként is funkcionál.

A határbiztonsági partnerség lehetőséget teremt az EU kompatibilis korszerű, határ-ellenőrzési eljárások exportjának is, ezáltal elősegíti a térség biztonsági rendszereinek összekapcsolhatóságát, azonos elveken, technikai alapokon nyugvó biztonsági zóna kialakítását. Egyúttal elősegítheti az adott ország biztonsági kapcsolatainak fejlesztését az Unióval, vagy későbbi integrációját az Unióba.

A régió Unión kívüli országainak legnagyobb határbiztonsági problémája, hogyan kell a katonai jellegű határőrizetről rendészeti módszereket alkalmazó ellenőrzési rendszerre és szervezetekre áttérni. Ennek klasszikus és sikeres példáját nyújthatja Magyarország:

- Magyarország uniós és térségi határbiztonsági szerepének kialakításával és stabilizálásával az EU pozíciói is erősödnek. A szerep EU és NATO együttes támogatása meggyorsíthatja a balkáni rendezési folyamatot, a térség stabilizálásának hosszú távú garantálását.
- A magyar szellemi kapacitásra és technológiára alapozott felajánlásunk jelentős politikai tekintélyt hozhat a térségben és a közösségen belül.

A határbiztonság területén való aktivitás demonstrálása és fenntartása az EU-n és NATO-n belül támogatási potenciált eredményez, értékes felajánlásnak számít, közösségi és szövetségi pénzügyi támogatásra számíthat, a katonai vállalatoknál alacsonyabb hazai költségekkel.

A szakmai technológia és a hozzá kapcsolódó biztonság exportja veszélyeztetést csökkentő, ellensúlyozza a hazai illegális migrációs terhek viselését.

A térség határbiztonságának komplex megközelítésével hazánk közösségi forrásokat vehet igénybe az Unió és az ország biztonságának szavatolása érdekében. Az elkövetkezendő években helyünk és szerepünk az Unió határbiztonsági rendszerében tőlünk függetlenül objektíve is változik (Schengen-csatlakozás, bővülő Unió, ukrán kapcsolat, stb.). Nemzeti érdekünk, hogy erre a kihívásra a saját egyedi (szubjektív) válaszunkat is megtaláljuk.

A rendszerváltás utáni kihívásokra reagálva a Határőrség tevékenységét az ország egész területére kiterjesztette. Széleskörű nemzetközi kapcsolatokat épített ki a szomszédos EU-tagállamokkal, az unió szakmai szervezeteivel, veszélymegelőző tevékenységbe kezdett Ukrajna vonatkozásában.

A 2005-től formálódó schengeni határbiztonsági rendszerünk lényege pedig, határbiztonságunkat erősítő aktív megelőző tevékenység folytatása régióinkban, a veszélyforrások helyszínén, különösen a vízumkiadás, a szállító vállalatok segítése és a nemzeti határőrsegekkel való konkrét napi együttműködés területén. Ez képezi a külső határok távoli veszély-megelőzési biztosítását. A közelbiztosítási feladatokat a leendő új tagállamokkal (Románia, Horvátország) a közös határon kialakított a szolgátszervezés összekapcsolásáig kidolgozott biztonsági zóna, és az Ukrajnával, Szerbia és Montenegróval folytatott lehető legszélesebb körű együttműködés képezheti. A belső határok nyitottságának ellensúlyozására a Határőrségnek továbbra is az ország egész területén kell tevékenykedni, és biztosítani kell a lehetőséget, hogy az intézkedések kiterjeszhetőek legyenek a szomszédos EU tagállamok (Szlovénia, Ausztria, Szlovákia) teljes területére.

A NEMZETKÖZI SZŰRŐRENDSZEREK HÁLÓZATÁRA ÉPÜLŐ HATÁRBIZTONSÁGI RENDSZER ÉS A SZAKMAI RENDSZERVÁLTÁS

A nemzetközi „szűrőrendszer” hálózat 8-10 alapvető elemből is állhat. Ezek a vízumrendszer, politikai, gazdasági tájékoztató eszközök, összekötő tisztek, kihelyezett okmányszakértők, szállító vállalatok, tranzitállamok határőrizeti rendszere, biztonságos harmadik országok, külső határok szigorú őrizete, a belső határ ellenőrzése, kiegészítő intézkedések.

Az új határbiztonsági rendszer, már egy új filozófián alapszik. A Határőrség az Alkotmány és más törvények adta feladatainál fogva a schengeni csatlakozás fő szakmai hajtómotorja. Természetesen tudjuk, hogy nemcsak a Határőrség csatlakozik Schengenhez, hanem az ország, hisz a biztonság – így a határbiztonság – sem lehet egy szerv monopóliuma.

A fentieket figyelembe véve célszerű korszerűsíteni a magyar rendvédelmi szervek együttműködését, a biztonságért való közös felelősség érdekében.

Azért, hogy ez a rendszer a legracionálisabban és leggazdaságosabban épüljön fel, a tevékenységet minden területen négy alapelve célszerű építeni. Ezek a kooperáció, koordináció, kommunikáció és integráció. A magyar rendvédelmi szerveken belül, valamint a közöttük meglévő együttműködésben kialakult helyzet abba az irányba mutat, hogy közöttük szükségszerűen egy minőségében magasabb szintű együttműködés, racionális feladatmegosztás és integráció jöjjön létre. Ez a változás csak egy jól előkészített és megtervezett folyamat keretében képzelhető el, hirtelen sokszereű változással nem járhat.

A cselekvési kényszer alapvető okai a következők:

- A 2001. szeptember 11-i terrortámadás óta a biztonság iránti igény világszerte megnőtt. A fokozott biztonság megteremtésének nemzetközi szinten követett egyik legfőbb eszköze és módszere az együttműködés kiszélesítése, elmélyítése, valamint a szervezeti és tevékenységi integráció.
- Az állam saját működésének költségeit drasztikusan csökkenti. Ezt legkönnyebben a közigazgatásban és ezen belül a rendvédelmi szerveknél tudja elérni, különböző integrációs mechanizmusokkal.
- A biztonsági igény fokozódása és a költségtakarékosság párhuzamos folyamatként zajlik. A rendvédelmi szerveknek, ha a kihívásoknak meg kívánnak felelni, egy lehetőségük van, alternatívákat kínálni az átstrukturálódásra és a költségmegtakarításra.
- Csatlakozásunkkal az EU-hoz, amely a „szabadság, jog és biztonság” térsége a rendvédelmi szervekkel szembeni elvárások megnöttek, új nemzetközi dimenziót kaptak, a külső határokkal közösségi feladatok jelentkeztek.
- A rendvédelmi szervek jelenlegi struktúrájukban alulfinanszírozottak, ettől függetlenül az EU vállalásokat a rendvédelmi szerveken számon kéri.
- Az eddigi négyéves politikai rotáció jelentősen megnehezítette a stratégiai elgondolások kivitelezését, mert újabb és újabb koncepciók jelentkeztek. Az újrakezdés több áldozattal jár, mint a régi korrekciója.
- Az Alkotmány-módosítással megteremtődött a Határőrség teljes értékű bevonása a rendvédelmi feladatokba.

A rendvédelmi szervek együttes tevékenységének jogi és szervezeti alapjai már most is adottak. A Rendőrséggel kialakított stratégiai partnerség, a Vám- és Pénzügyőrséggel megvalósuló több évtizedes szoros együttműködés jó alapot ad egy új típusú, minőségében más feladat-összehangolásnak.

ÖSSZEGZÉS

Láthatjuk, hogy az új határbiztonsági rendszer dimenziói messze túlnőnek a magyar határokon. Alakításához és működtetéséhez külpolitikai támogatásra is szükség van. A külpolitika szerepe elsősorban a feltételteremtésben előnyt kínáló és nyomást gyakorló eszközökkel valósul meg. Korábbi tradicionális külügyi területek, mint a vízumkiadás, a határbiztonsági rendszer fő elemét képezik. Hatékony működtetése a jövőben profi, biztonsági területen jártas szakértők tömeges alkalmazását teszi szükségessé. A Hágai Programból kiindulva újra kell fogalmazni a belügyi és külügyi kompetenciákat a biztonságteremtés területén.

Magyarország a keleti migrációs útvonalak kereszteződésében, Ukrajna és a Balkán kapujában elhelyezkedve fontos szerepet kapott az EU határbiztonsági rendszerében. Schengeni tagságunkkal a veszélyek nem csökkennek, de a belső határok lebontása miatt a határbiztonsági rendszert gyökeresen át kell alakítani. A jövő határbiztonsága az összetett kihívások (terrorizmus, áru- és embercsempészet, migráció-közbiztonság, korlátozott anyagi források) miatt integrált szemléletű határbiztonsági rendszer kialakítását teszi szükségessé. A körülmények most adottak hazánk uniós és térségi határbiztonsági vezető szerepének kialakítására. A szerep felvállalása hazánk számára külső-belső biztonságot, politikai tekintélyt növelő tényező, az Unió számára a jövőbeni bővítési térség koordinált kezelésének lehetősége. Az állandósult kihívásokra, amikor a pénztelenség is egy természetes jelenség, a válasz a makacs jövőtervezés. A kihívásoknak való megfelelés érdekében az elmúlt 15 évben intenzíven kutattuk a jövőt és jelöltük ki a hozzá vezető utat. Határozott célokat követtünk, és ezt fejezi ki a Határőrség stratégiájának példamondata is:

„Semmilyen szél nem kedvez annak, aki nem tudja, milyen kikötőbe tart”

Seneca

FELHASZNÁLT IRODALOM

BÉNDEK JÓZSEF

A Magyar Köztársaság Határrendőrségének fejlődése a schengen csatlakozás tükrében. Tudományos konferencia, Budapest, 2005.04.26. MRTT Határőr Tagozat

CSERESNYÉS FERENC

A Magyar Köztársaság integrálása a szabadság, a jog és a biztonság térségébe. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. III. 2004.

KECSKÉS LÁSZLÓ

EK-jog és jogharmonizáció. Közgazdasági és Jogi könyvkiadó (1999)

MAJERCSIK JÁNOS

Magyarország felkészülése a schengeni együttműködésre. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2004.

RECHNITZER JÁNOS

Határmenti együttműködések Európában és Magyarországon. Elv拉斯zt és összeköt a határ. MTA Regionális Kutatások Központja Pécs-Győr 1999.

RITECZ GYÖRGY

Az illegális migráció és az EU csatlakozás hatása a magyar Határőrségre, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. rész, 2002.

RITECZ GYÖRGY

A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 2004.

SAMU ISTVÁN

Határbiztonság a Hágai Program tükrében. Tudományos konferencia, Budapest, 2005.04.26. MRTT Határőr Tagozat

SZERZŐDÉS EURÓPAI ALKOTMÁNY LÉTREHOZÁSÁRÓL.

Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005.

SZŐKE ISTVÁN

A bűnüldözés és bűnmegelőzés összefüggései határőrségi tapasztalatok alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Pécs, 2003.

Teke András: Határőrség-biztonság-bűnmegelőzés. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Pécs, 2003.

TEKE ANDRÁS

EU-csatlakozás, stratégiai tervezés, a Határőrség jövője. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, Pécs, 2002.

TEKE ANDRÁS

Határbiztonság és EU bővítés után. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2004.

VÁRNAI ERNŐ – PAPP MÓNKA

Az Európai Unió tagállamainak határ és közbiztonsági rendszerei. Szakmai Szemle. A katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Tanácsának kiadványa (2005. 3. szám)

ZÁMBÓ PÉTER

A Határőrség lehetőségei, feladatai a közbiztonság fenntartásában. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. Pécs, 2002.

ZÁMBÓ PÉTER

Hágai Program megvalósítása a Pécsi Határőr Igazgatóságon Tudományos konferencia, Budapest, 2005.04.26. MRTT Határőr Tagozat

ZÁMBÓ PÉTER

A „vasfüggönytől” a schengeni határellenőrzésre való felkészülésig és a Magyar Határőrség részvétele a közbiztonság fenntartásában. A határ, amely elv拉斯zt és összeköt. PTE. 2002.

További anyagok

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 562/2006/EK RENDELETE
(schengeni határ-ellenőrzési kódex)

KÖZÖS KÉZIKÖNYV

Az Európai Unió Tanácsa FRONT 18 COMIX 107

SCHENGENI MEGÁLLAPODÁS VÍVMÁNYAINAK ÉS ÉLENJÁRÓ GYAKORLATÁNAK KATALÓGUSA.

Az Európai Unió Tanácsa SCH-EVAL 1 COMIX 4