

**Lipics László rendőr őrnagy, a ZMNE doktorandusza:**

## **A Stockholmi Program hatása az integrált határbiztonsági rendszerre**

A szerző a cikkben bemutatja a bel- és igazságügyi együttműködés terén készült korábbi programokat, valamint az integrált határbiztonsági rendszert, mely éppen az egyik ilyen program hozadéka. A cikkben a rendszer fejlesztési irányait szemlélteti, abban rejlő hiányosságot fed fel, melynek megoldására is javaslatot tesz. Végül megállapítja, hogy helyes az Európai Tanács biztatása a folyamatban lévő kísérletekre, mert az automatizálással emberi erőforrást lehet megspórolni és hosszútávon a gépek megbízhatóbban teljesítenek.

Kulcsszavak: Fejlesztés; Biometria; Stockholmi Program; Szabadság, Biztonság és Jog Térsége;

**Major László Lipics**

**Ph.D. doctoring candidate, Miklós Zrínyi National Defence University**

## **The impact of Stockholm Programme on the Integrated Border Management**

The author presents in this article the previous programs in the field of justice and home affair's cooperation, and the integrated border management, which is a proceed of one of these programs. The system's development directions are demonstrated in this article, the deficiency of expansion is depicted, moreover revealed by the author. Finally he allocates that European Council's encouragement is correct, because it is possible to save a human resource by the automation and the machines are more reliable on long term.

Keywords: Development; Biometry; Stockholm Programme; Area of Freedom, Security and Justice.

A cikkben azt mutatom be, hogy az Európai Unió Tanácsa által 2009. december 1-jén elfogadott Stockholmi Programból mely elemek érintik a Hágai Programmal létrehozott integrált határbiztonsági rendszert.

Hipotézisem az, hogy a program a megkezdett fejlesztések támogatásával és sürgetésével az integrált határbiztonsági rendszert tökéletesíti. Célom az, hogy ezeket a fejlesztéseket leíróan bemutassam. A cikkemben a Schengeni Információs Rendszer második

generációjának (SIS II) fejlesztésével nem foglalkozom, mivel alapvetően az csak a jelenlegi rendszerben (SIS I) szereplő adatok körének bővülését eredményezi.

### **A korábbi átfogó programok a bel- és igazságügyi együttműködés terén**

Az Európai Unió az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta a bel- és igazságügyi együttműködés területén középtávú stratégiai célokat fogalmaz meg.

Az első ilyen programot megalkotásáról az Európai Unió Tanácsa az 1999. október 15-16-án tartott rendkívüli Tamperei Csúcson határozta meg. A Tanács felkérésére a Bizottság egy munkatervet dolgozott ki, melyben felsorolja, mit kell teljesíteniük a tagországoknak az elkövetkezendő években a bel- és igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése érdekében. A menetrend 1999-2004 közötti időtartamra elsősorban a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitikájának összehangolását tűzte ki célul. Ebben a bel- és igazságügyi célkitűzések közt lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is. Határrendészeti szempontból fontos, „hogy a legális és az illegális migrációt csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális elleni harc hatékonyságától függ.”<sup>1</sup> A legális migráció elősegítése érdekében több jogi aktust is elfogadtak, például a családegyesítésről.<sup>2</sup>

Az Europol mintájára létrehozta a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti együttműködést, információcserét ösztönző egységet, az ún. Eurojustot, amelyet a Nizzai Szerződés intézményesített.

Öt évvel a program elfogadása után szükségessé és időszerűvé vált egy új menetrend kidolgozása annak érdekében, hogy az Unió felhasználhassa az addig elért eredményeket, és hatékonyan kezelhesse az előtte álló újabb kihívásokat. Ezen kívül az Amszterdami Szerződés 2004 májusát jelölte meg számos olyan intézkedés végrehajtásának határidejeként, amely biztosítja az állampolgárok számára a magas szintű szabadság, biztonság és jog térségét. Az új munkaterv, melyet 2004 novemberében e célokból fogadott el az Európai Tanács, már címevel is kifejezi ezt: Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének

<sup>1</sup> Tájkó Péter: A határellenőrzést végrehajtó szervezetek feladatai az államhatárhoz kapcsolódó, szabálysértéseknek minősülő jogellenes cselekmények megakadályozásában, felderítésében és szankcionálásában Doktori értekezés, ZMNE, Budapest 2007. 4. o. [http://phd.okm.gov.hu/disszertaciok/ertekezések/2008/de\\_3911.pdf](http://phd.okm.gov.hu/disszertaciok/ertekezések/2008/de_3911.pdf)

<sup>2</sup> A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról

erősítése az Európai Unióban. A tamperei program értékelésében már olvasható, hogy 2004-ben az uniós politika prioritásai között kiemelt helyen szerepel a bel- és igazságügy területe.<sup>3</sup>

A Hágai Program<sup>4</sup> bevezetőjében olvashatjuk a megelőző munkaterv értékelését, mely szerint az Unió bel- és igazságügyi politikája egy általános program keretében fejlődött, de nem valósult meg az eredeti célok mindegyike. Ennek ellenére az összegzés kimondja, hogy sikerült átfogó és összehangolt haladást elérni. A legfontosabb eredményeket fel is sorolja: „sikerült lefektetni a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait, *előkészíteni a határellenőrzés harmonizációját* és továbbfejleszteni a rendőrségi együttműködést, továbbá jelentős haladást sikerült elérni a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés alapmunkálataiban.”

Az Unió integrált határbiztonsági rendszerének megalkotásában mérföldkő a Hágai Program. Az egyesült államokbeli és a madridi terrortámadásra<sup>5</sup> hivatkozva a biztonságának védelmét hangsúlyozza a bevezető, kiemelve, hogy az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett – hatékonyabb, egységes szemlélet alapján kell megközelíteni a határon átnyúló problémákat. Egyben a dokumentum fel is sorolja, mi tartozik ezek közé: *az illegális migráció, az emberkereskedelm és az embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés.*

A dokumentum öt évre tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább.

A munkaterv konkrét iránymutatások című fejezete, mely négy alcímet<sup>6</sup> tartalmaz, több alkalommal is utal a határellenőrzésre, pontosabban a határpolitikára a menekültügyi és migrációs politikákkal összhangban.

Célként megfogalmazásra került a menekültekre és migránsokra naprakész információs bázisa, amelynek legfontosabb új eleme az ún. irányított migráció (managed migration).

A migrációs hullámokban előforduló illegális migráció elleni küzdelemben kiemelt szerepet kapott a határellenőrzés. Eredményként értékelte a Hágai Program a Frontex rendelet

<sup>3</sup> A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek: A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások {SEC(2004)680 et SEC(2004)693} Brüsszel, 2004.06.02 COM(2004) 401 végleges 4. o.

<sup>4</sup> Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2005/C 53/01

<sup>5</sup> 2001. szeptember 11. és 2004. március 11.

<sup>6</sup> 1. A szabadság erősítése; 2. A biztonság megerősítése; 3. A jog érvényesülésének megerősítése; 4. Külkapcsolatok

megalkotását, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a külső határok ellenőrzése és őrzete a nemzeti határellenőrzési hatóságok hatáskörébe tartozik. Előfordulhatnak azonban olyan esetek amikor a nemzeti egységek a migráció kezelésében nem elégségesek, ezért javasolta nemzeti szakértőkből álló csoportok létrehozását, közösségi határellenőrzési alap létrehozását, és az európai határőrizeti rendszer létrehozását. A program kiemelte, hogy a feladatok végrehajtásában egyre nagyobb szerepet fognak kapni az informatikai rendszerek, illetve a biometria alkalmazása.

Az Alkotmányos Szerződés tervezete előírta a külső határok integrált irányítási rendszerének a létrehozását, így az integrált határbiztonsági rendszer pontosítása is a Hágai Programnak köszönhető.

### **Az integrált határbiztonsági rendszer**

Az Európai Közösség – a Hágai Programban foglaltaknak megfelelően – az integrált határbiztonsági modell /Integrált határmenedzsment (IBM – Integrated Border Management)/ elfogadásával a közösségi határrendszert egy teljesen új határellenőrzési politikát hozott létre. A rendszer elemei:

1. Harmadik országban, különösen a származási és tranzitországokban végzett tevékenység, beleértve az összekötő tisztviselő segítségével történő információgyűjtést,
2. Nemzetközi határőrizeti együttműködés,
3. Intézkedések a külső határokon: határigazgatás,
4. További tevékenységek a schengeni államok területén és a schengeni államok között.

Az átfogó határmódel a belső biztonság megőrzésének és mindenekelőtt az illegális migráció, mint biztonsági kockázat megakadályozásának fontos eszköze. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy egymást kiegészítő intézkedéseket kell végrehajtani, különböző szinteken. Az általános határmódel sikerének kulcsát az intézkedések egymásra épülése, koherenciája jelenti, valamint az, hogy azokat a schengeni államok azonos módon alkalmazzák.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ritecz György: Az illegális migrációs és az EU csatlakozás hatása a magyar határőrizetre (PhD értekezés) Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2002.

Magyarország 2007. december 21 óta teljes jogú schengeni tagállam.<sup>8</sup> Ennek eléréséhez szükséges volt a hazai határbiztonsági rendszer kialakítása és működtetése. Az európai uniós határbiztonsági elemeket több, kisebb egységre bontotta (kiemelések tölem):

- politikai, gazdasági és egyéb tájékoztató eszközök a migráció kezelésében;
- egységes vízumrendszer alkalmazása;
- kihelyezett okmányszakértők, okmánytanácsadók;
- összekötő tisztviselők alkalmazása;
- szállító vállalatok felelőssége;
- az illegális migrációban érintett tranzitállamok határellenőrzési rendszere;
- biztonságos harmadik országok;
- külső határok ellenőrzése (szigorú határőrizet és egységes határforgalom-ellenőrzés);
- kiegyenlítő (kompenzációs) intézkedések rendszere az ország mélységében;
- belső határon végzett rendészeti tevékenységek.

Az egyes szintek szerves részei a hazai határbiztonsági rendszernek. A határbiztonsági rendszerből adódó honi határellenőrzési feladatokat a rendőrség hajtja végre. Az ORFK utasítás<sup>9</sup> leírja, hogy „a határbiztonsági rendszer működését és hatékonyságát minden, a határbiztonsággal összefüggésben feladatot végző szervezet biztosítja.” Természetesen ez alapvetően a rendőrség feladata, de a rendszer működtetése során a korábban kialakított rendszerhez hasonlóan együttműködik a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, a Külügyminisztérium egyes szervezeti elemeivel, a Vám- és Pénzügyőrséggel, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséggel valamint a Nemzeti Közlekedési Hatósággal.<sup>10</sup>

### **A Stockholmi Program<sup>11</sup>**

Mivel a Hágai Program egy ötéves távra szóló terv volt, melynek kifutása 2009. végére volt várható, egy új stratégiát kellett alkotni a szabadság, biztonság, jog térségére vonatkozóan. Ez

<sup>8</sup> A szárazföldi határok tekintetében, a légi határok tekintetében 2008. márciusában történt meg az átállás

<sup>9</sup> Országos Rendőrfőkapitány 21/2008. (OT 11.) utasítása az illegális migrációval összefüggő jogsértések kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására, 2. sz. melléklet

<sup>10</sup> Az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növeléséről, illetve összehangolásáról szóló 8/2010. (II. 19.) IRM-SZMM-PM-KHEM együttes utasítás

<sup>11</sup> Teljes címe: A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa

a svéd elnökség prioritásai közt szerepelt, de még az elnökségi váltás előtt megjelent első változata, 2010. június 10-én.<sup>12</sup>

Az elnökség 2009. október 16-án előterjesztette a stockholmi program tervezetét. A Bel- és Igazságügyi Tanács alatt ténykedik az Állandó képviselők bizottsága (Coreper), amely 2009. október 21–22-i ülésén első véleménycserét folytatott a programról. Ezt követően az IB-tanácsosok három – október 30-i, november 6-i 13-i – ülésükön megvizsgálták az egész szöveget. A Coreper szintén három alkalommal – november 4-én, 11-én és 20-án – vizsgálta a szöveget. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2009. november 30-i és december 1-jei ülésén kiterjedt véleménycserét folytatott a programról, amely széles körű konszenzusra talált. Számos kérdés szóba került, és a szöveget újraalkották a végleges formátumra, hogy az tükrözze az említett megbeszéléseket. Az Európai Tanács ezt a szöveget fogadta el 2009. december 10-11-i ülésén. „Az Európai Tanács újólá megerősíti elhatározását, hogy folytatja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fejlesztését, szolgálva és védve az uniós polgárokat és az e térségben élőket. Öt évvel a Hágai Programot követően elérkezett az idő arra, hogy az Unió az új kihívások hatékony kezelése érdekében felülvizsgálja a politikáját, maradéktalanul kihasználva a Lisszaboni Szerződés kínálta lehetőségeket. Az Európai Tanács ezért a 2010–2014-es időszakra új, többéves programot fogadott el, ez a Stockholmi Program”<sup>13</sup> A Stockholmi Program végrehajtására vonatkozó cselekvési terv készítésére az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, azzal, hogy az terjessze be, oly módon, hogy a tervet legkésőbb 2010 júniusáig el lehessen fogadni. A Bizottságnak 2012 júniusáig féldícs értékelést kell készítenie.

A Stockholmi Program középpontjában az alábbiakban meghatározott főbb feladatok állnak (zárójelbe foglalva kiemeltém a határigazgatással összefüggő, arra hatással levő programelemeket):

1. A polgárság és az alapvető jogok előmozdítása (Folytatódnia kell a schengeni térség bővítésének)
2. A jog és a jogérvényesülés Európája
3. Védelmet nyújtó Európa (Belső biztonsági stratégiát kell kidolgozni az Unión belüli biztonság további javítása, valamint a szervezett bűnözés, a terrorizmus és egyéb fenyegetések elleni küzdelem érdekében. A stratégiának a bűnüldözés, a

<sup>12</sup> A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában Brüsszel, 2009. 06. 10. COM(2009) 262 végleges

<sup>13</sup> Európai Tanács 2009. december 10–11. következtetések Brüsszel, 2009. december 11. EUCO 6/09 25. pont

*határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén folytatott együttműködés, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megerősítését kell céloznia.)*

4. Beutazás Európába és a globalizáció. (Az e területen meglévő kettősség: a jogos érdekből beutazni kívánó személyek számára könnyebb beutazása és az unió polgárai *biztonságának garantálása érdekében az integrált határigazgatást és a vízumpolitikákat e célok szolgálatába kell állítani.)*
5. A felelősségvállalás, a szolidaritás és a partnerség Európája migrációs és menekültügyi kérdésekben. (Az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum alapot teremt az e területen való további előrelépéshez. A közös menekültügyi rendszer 2012-ben történő létrehozásának célkitűzése továbbra is fennáll, ugyanakkor a hiteles és fenntartható uniós bevándorlási és menekültügyi rendszerek megtartása érdekében – az Európai Tanács 2009. októberi következtetéseivel összhangban - *meg kell előzni és vissza kell szorítani az illegális migrációt*, és küzdeni kell ellene, mivel az EU-ra és különösen a külső határai mentén elhelyezkedő tagállamokra egyre nagyobb nyomás nehezedik az illegális migrációs áramlások miatt.)
6. Európa szerepe a globalizált világban – a külső dimenzió. (Külpolitika egységesítése)

Amint az látható a Stockholmi Program majdnem minden főbb eleme közvetlenül érinti az integrált határbiztonsági rendszert.

### **Az integrál határbiztonsági rendszerben várható változások**

A fejezetben először a körülményekben bekövetkezett átalakulásokról említek néhány szót.

2009. december 1-jén életbe lépett a Lisszaboni Szerződés, mely módosította a Maastrichti Szerződést. A bel- és igazságügyi együttműködésben jelentős változást hozott, hogy a korábbi első és harmadik pilléres szabályozás megszűnt, a teljes kérdéskör a Szerződés<sup>14</sup> V. Címébe került: „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség”. A fejezeten belül a 2. fejezet a határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák cím alatt található meg a határigazgatás.

Az Európai Unió külpolitikájában – mely a Stockholmi Programban is megemlítésre kerül – a vízumpolitika kiemelt területként szerepel. Megindult egy olyan liberalizációs folyamat, mely az EU jövőbeni terjeszkedésének előfutára lehet. Három nyugat-balkáni

<sup>14</sup> Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (Egységes szövegbe foglalt változat) 2008.5.9. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 115/47 Továbbiakban: Szerződés

ország (Szerbia, Montenegró, Macedónia) biometrikus útleveleinek birtokosai vízum nélkül utazhatnak az Unióba, további két ország (Albánia, Bosznia-Hercegovina) állampolgárai pedig a közeljövőben csatlakozhat hasonló feltételekkel a szabadabban beutazó harmadik országbeliek közé.<sup>15</sup>

Magyarországon a 2010. áprilisban tartott országos parlamenti választásokon a FIDESZ-KDNP pártpáros abszolút többséget szerzett. A kormány megalakulása után nagyléptékű átalakításokba kezdtek az állami szervezetek körében. Újra visszaállították a Belügyminisztériumot, mely alá a rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal mellett célszerűségi okból<sup>16</sup> két polgári nemzetbiztonsági szolgálat<sup>17</sup> is tartozik: az Alkotmányvédelmi Hivatal (korábban Nemzetbiztonsági Hivatal<sup>18</sup>), valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat is. Ezzel gyakorlatilag a határellenőrzéshez kötődő illegális migrációhoz és a menekültügy kezeléséhez kapcsolódó feladatok egy minisztérium alá fognak tartozni.

Az Európai Tanács a Stockholmi Programban elismerte az integrált határigazgatás eddigi eredményeit és felszólította az abban szerepet játszó szerveket, hogy a fejlesztéseket folytassák.

A korábban megkezdett fejlesztésekről egy tanulmányban<sup>19</sup> már olvashatunk, a cikk ezen részében a még fejlesztés alatt lévő rendszerekben bekövetkezett változásokat, a rendszerek jelenlegi állapotával, illetve a magyarországi helyzettel együtt mutatom be röviden, valamint az általam gondolt hiányosságokat vetem fel.

### *Vízuminformációs Rendszer*

A Vízuminformációs Rendszer ötletét a Tanács által elfogadott iránymutatások alapján 2002. június 21-22-i sevillai ülésén az Európai Tanács vetette fel, úgy, hogy a vízumadatok közös azonosítási rendszerét létre kellene hozni. Ezt hamarosan tettek is követték, a Tanács 2004.

<sup>15</sup> Lipics László: A balkáni országok vízumkönnyítése 2010. február 25. Elérhető

[http://www.biztonsagpolitika.hu/index.php?id=16&aid=836&title=A\\_balk%C3%A1ni\\_orsz%C3%A1gok\\_v%C3%ADzumk%C3%B6nyv%C3%ADt%C3%A9se](http://www.biztonsagpolitika.hu/index.php?id=16&aid=836&title=A_balk%C3%A1ni_orsz%C3%A1gok_v%C3%ADzumk%C3%B6nyv%C3%ADt%C3%A9se)

<sup>16</sup> Pintér FBI-t csinálna az Alkotmányvédelmi Hivatalból Forrás: <http://vecs.jobik.hu/content/pint%C3%A9r-fbi-t-csin%C3%A1na-az-alkotm%C3%A1nyv%C3%A9delmi-hivatalb%C3%B3l> 2010. június 21-i letöltés

<sup>17</sup> A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.)

<sup>18</sup> A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 3. § (5) bekezdés

<sup>19</sup> Dr. Bajtai Csaba r. ezredes - Dr. Gubicza József r. alezredes - Dr. Kónya József nyá. hőr. ezredes: Az Európai Unió határpolitikája, a határbiztonság és az integrált határigazgatás fejlődésének alternatívái, Határrendészeti Tanulmányok 2009/1. Különszám 47.-53.o.



június 8-án döntött Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról.<sup>20</sup> A jelenleg hatályos jogforrásban már a VIS céljának, működőképességének és feladatainak meghatározása és a tagállamok közötti, a vízumadatok cseréjére vonatkozó feltételek és eljárások megállapítása is megtörtént.<sup>21</sup> A rendszer céljai közül kettő is érinti az integrált határbiztonsági rendszert:

- a külső határátkelőhelyeken és a tagállamok területén belüli ellenőrzések megkönnyítése;
- segítségnyújtás az olyan személyek azonosításában, akik esetleg nem, vagy már nem teljesítik a tagállamok területére történő beutazásra, az ott-tartózkodásra vagy letelepedésre vonatkozó feltételeket;

A rendszer fejlesztése a vége felé jár, próbaüzemben működik, az első kategóriába jelölt Észak-Afrikai Régió országai (Algéria, Egyiptom, Líbia, Mauritánia, Marokkó és Tunézia) vízumkérelmeinek feldolgozása a rendszeren keresztül zajlik.<sup>22</sup> Ezzel párhuzamosan a külső határátkelőhelyeken benyújtott kérelmek feldolgozása is megkezdődött a rendszer segítségével. Amennyiben az első régió valamennyi vízumkérelme kizárólag a rendszer segítségével kerül feldolgozása, csak abban az esetben kerül hivatalosan üzembe helyezésre a rendszer. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex a VIS beindítását követő 20. naptól kötelezővé teszi a határforgalom-ellenőrzésben a VIS-ben folytatott prioritást<sup>23</sup> - kezdetben elegendő az alfanumerikus adatok alapján történő, az indulást követő három év után azonban már kötelező lesz az ujjnyomat-adatok alapján zajló ellenőrzés.

### *Szakemberek kiküldetése*

Okmánytanácsadók, okmányszakértők, és összekötő tisztviselők alkalmazása a harmadik országokban, a migráció kibocsátó és tranzitországok határellenőrzési rendszerének fejlesztése. Valószínűleg erre a körre gondoltak a Stockholmi Program megalkotói, amikor a Tanácsot és a Bizottságot felkérték a harmadik országokban folyó kapacitásépítés fokozásának támogatására, annak érdekében, hogy azok a külső határok hatékony határellenőrzését elősegítsék. Itt szó lehet a kihelyezett tisztségviselők számának növeléséről, újabb missziók indításáról. Jelenleg a Nyugat-Balkáni országokban, Törökországban,

<sup>20</sup> A Tanács Határozata (2004. június 8.) a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) (2004/512/EK)

<sup>21</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet)

<sup>22</sup> A Bizottság Határozata (2009. november 30.) a vízuminformációs rendszer (VIS) működésének megkezdése tekintetében az első régiók meghatározásáról (2010/49/EK)

<sup>23</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 7. cikk (3) aa) pont

Ukrajnában és Moldáviában zajlik az integrált határbiztonsági rendszer kiépítése EU-tisztviselők irányításával. Magyarország mind a Nyugat-Balkáni, mind az ukrán-moldáv projektben részt vesz, de a törökországi szerepvállalásunk a legjelentősebb, ahol spanyol tisztviselőkkel együtt segítenek a részt vevők az integrált határbiztonsági rendszer kialakításában, a határellenőrzési feladatokat végrehajtó szervezet meghatározásában.

### *EUROSUR*

Az Európai Határőrizeti Rendszer (EUROSUR<sup>24</sup>) fő célja, hogy a határon átnyúló bűnözés megelőzéséhez való hozzájárulás által megelőzze a tiltott határátlépéseket, csökkentse a tengeren életüket vesztes illegális bevándorlók számát, valamint fokozza az EU belső biztonságát. Az EUROSUR kezdetben az Unió déli és keleti külső határaitra összpontosítana, és célja az EU területére észrevétlenül belépő illegális bevándorlók számának csökkentése, az illegális bevándorlás halálos áldozatainak számának csökkentése azáltal, hogy több életet mentenek meg a tengereken. Az egész EU belső biztonságának növelése a határokon átnyúló bűnözés visszaszorításával.

Az EUROSUR létrehozása – különösen a következőkben felsorolt technikai fejlesztésekkel együtt – döntő fontosságú lehet a közös európai integrált határőrizeti rendszer további fokozatos megteremtéséhez, melyet a tervek szerint 2013-ra kívánnak megvalósítani.

### *Automatizált határellenőrzés*

Automatizált határellenőrzés fejlesztése annak mindkét irányába (határőrizet és határforgalom-ellenőrzés) folytatódik.

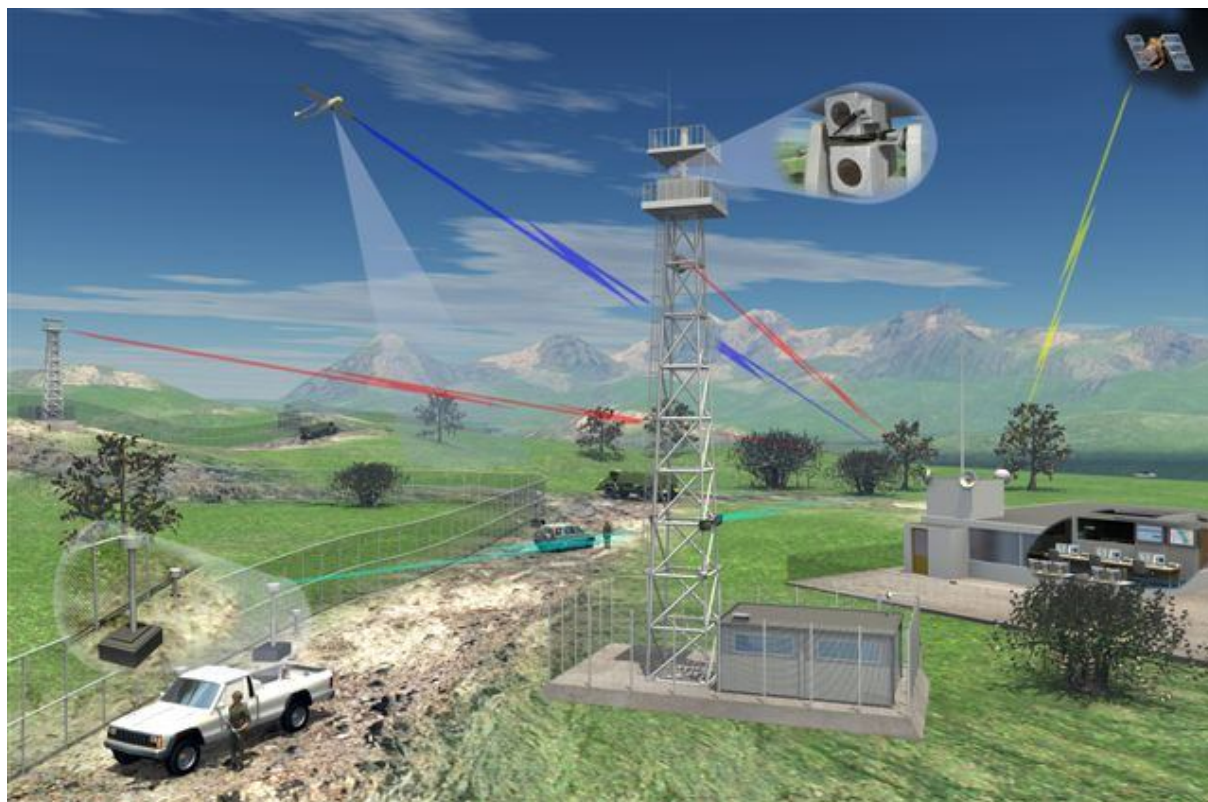
Egyrészt a határőrizetben, ahol a fixen telepített hő- és infrakamerák mellett immár repülőgépekre és helikopterekre is szerelik a kamerákat, de már kísérleteznek a pilóta nélküli repülőgépek (UAV) e területen történő alkalmazásával. Ez költségkímélőbb az ember által vezetettnél: könnyebb, kevesebb üzemanyagot fogyaszt és egy ember akár több gépet is tud kezelni egyszerre. Hasonló elven, de a földön működik a távirányított szárazföldi jármű (UGV), melynek terület-megfigyelő, követő, nyomkereső szerep juthatna. Az információszerzésben, a terület megfigyelésében pedig minden bizonnyal nagyobb szerephez fog jutni a műhold.

C4I technológia bevezetését is tervezik, mely nem más, mint a Command (vezetés), Control (irányítás), Communication (híradás), Computer (számítógép), Intelligence

---

<sup>24</sup> EUROSUR: European Border Surveillance System = Európai Határőrizeti Rendszer

(hírszerzés). Eredetileg a hálózatalapú katonai műveletekhez kapcsolódó komplex vezetési rendszerek, melyek biztosítják a harctevékenység támogatását minden időszakban. A rendszer alapja a hír, adat, mely minden más tevékenység véghezvitelét segíti. A hír beszerzését pedig fejlett technikai eszközök segítik.



1.sz. ábra Az Egyesült Államok határőrizeti rendszere<sup>25</sup>

A határforgalom ellenőrzésben az automatizálás sokkal komplexebb. Egyrészt fejlesztés alatt van a harmadik országok állampolgárai határátlépésének regisztrációjára szolgáló rendszer, mely mellett kitalálták az elektronikus utazási engedély rendszert és a regisztrált utazói státuszt. Emellett fejlesztés alatt van az arcképfelismerő rendszer is, mely az útlevelemben szereplő fénykép és az úti okmányt bemutató személy arcképét hasonlítja össze.

A regisztrált utazói státusz elméletileg azon határátlépésre jelentkező, harmadik országokból származó állampolgárokra vonatkozhatna, akik kis kockázatot jelentenek az Európai Unió biztonsága szempontjából. Ez egy önkéntes alapon működő előzetes ellenőrzési eljárás, melynek pozitív elbírálása esetén az azt igénylő személynek a határátkelőhelyeken

<sup>25</sup> Az Egyesült Államok határőrizeti rendszere (Command & Control Systems Border Surveillance & Security)  
 Ábra forrása: [www.ultra-ccs.com/business/bordersecurity](http://www.ultra-ccs.com/business/bordersecurity) Letöltés ideje: 2009. szeptember 8.

nem kellene várakoznia, hanem a külön sávon, a felállítandó automata kapukon keresztül léphetné át az EU határát. Ehhez viszont működő határregisztrációs rendszer is szükségeltetik, mely jegyezné az átlépés helyét, idejét, az igénybe vett jármű rendszámát, a vele utazó személyek adatait is. Az, hogy a regisztrált utazói státuszú személyek elektronikus kártyát kapnának vagy az útlevelük azonosító rendszerén keresztül nyitnák a sorompót nem eldöntött. Azonban a fejlesztéseket el lehetne vinni abba az irányba is, hogy biometrikus azonosítással (konkrétan ujjlenyomat) történjen az átlépés.

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni az úti okmány bélyegzésének követelményéről sem. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján ugyanis „A harmadik országbeli állampolgárok úti okmányait mind a belépéskor, mind pedig a kilépéskor rendszeresen bélyegezni kell.” Véleményem alapján a regisztrált utazók ellenőrzése biometrikus útlevelükkel és biometrikus azonosítójukkal történhetne, a rendszer automatizálásának pedig ki kellene terjednie az úti okmány bélyegzésének követelményére is. Egy másik megoldás lehet a jogszabály módosítása, hiszen a rendszer automatikusan tárolni fog minden ki és belépést, így a mélységi ellenőrzést végrehajtók az adattárakból való lekérdezéskor ellenőrizni tudják a tartózkodási idő betartását. A másik probléma a vámellenőrzés lehet, melynek szabályozási kérdéseire nem térek ki ebben a cikkben.

A regisztrált utazókhöz kapcsolódó pilot projectek folyamatban vannak. Többek között a frankfurti repülőtéren lehetősége van az Európai Gazdasági Térség országai állampolgárainak külső határon történő átlépéskor automata határellenőrzésen átesniük. Ehhez regisztráltatniuk kell magukat, melyhez a személyes adatokon kívül útlevelük bemutatása kell, valamint Írisz-képet készítenek szemükről. A regisztrált utasok útlevelük gépbe helyezése és Írisz-képük ellenőrzése után átléphetik a határt.

Arcképfelismerő rendszer szintén a határfogalom ellenőrzést végző személyek munkáját könnyítheti meg. 2007-ben Magyarországon is tesztüzembe helyezték, mely az alábbi képességekkel rendelkezik:<sup>26</sup>

- 700 ezer rekordot tartalmazó fénykép-adatbázis kezelése,
- a korábban készült fényképek minőségellenőrzése az arckép-azonosítás szempontjából, a nem megfelelőek és a duplikátumok kiszűrése,
- a napi gyakorlatban digitális fényképezőgéppel készített újabb arckép-fotók bevitel, minőségellenőrzése, feldolgozása, adatbázisban történő tárolása,

<sup>26</sup> Automatizált biometrikus azonosítási rendszer segíti az Országos Rendőr-főkapitányság munkáját Forrás: <http://www.silicon.hu/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=277> Letöltés ideje: 2010. augusztus 8.

– arckép-keresés az arckép adatbázisban, digitális mintaarckép (fénykép, robotkép vagy grafika alapján).

Az arcképfelismerő rendszer fejlesztését az Interpol is támogatná, különösen a repülőtereken.<sup>27</sup> Az arcfelismerő rendszer nem önállóan, hanem a meglévő ujjlenyomat, fotó-, valamint DNS-adatbázisok mellett üzemelne, így még tovább fokozhatnák az ellenőrzések eredményességét.

Határátlépéseit rögzítő rendszer létrehozása szintén egy stratégia cél. A létező, országonként különböző rendszereket kellene összehangolni vagy egy közös újat létrehozni. A határregisztrációs rendszer célja az, hogy a tagállamok illetékes hatóságai az ellenőrzött harmadik országbeli személy tartózkodásának jogszerűségét meg tudják állapítani. Egyrészt, hogy a külföldi az arra kijelölt helyen és időben lépte át a külső határt, másrészt az engedélyezett tartózkodási idejét nem lépte túl. A rendszerbe történő ellenőrzés lehetősége nemcsak a külső határokon szolgálatot teljesítő hivatalnokoknak, hanem a terület mélységében végrehajtott idegenrendészeti ellenőrzést véghezvivő tisztviselőknek engedélyezett lesz. A rendszer figyelmeztetést küldene a nemzeti hatóságok számára, amikor lejár egy egyén engedélyezett tartózkodási ideje az EU-ban, és nem rögzítették kilépési adatait. 2011-ben várható a jogalkotás<sup>28</sup> a határregisztrációs rendszerre vonatkozóan, mely megalapozná annak fejlesztési lehetőségeit.



2.sz. ábra BorderGuard (saját felvétel)

<sup>27</sup> Globális arc-adatbázist akar az Interpol 2008.10.24 Forrás: [http://szentkoronaradio.com/ittechtudomany/2008\\_10\\_24\\_globalis-arc-adatbazist-akar-az-interpol](http://szentkoronaradio.com/ittechtudomany/2008_10_24_globalis-arc-adatbazist-akar-az-interpol) Letöltés ideje: 2010. augusztus 8.

<sup>28</sup> Öt éven belül létrehoznák a biztonság egységes térségét Forrás: [http://www.bruinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok\\_id=26865](http://www.bruinfo.hu/index.php?lap=dokument/dokument&dok_id=26865) Letöltés ideje: 2010. június 20.

Magyarországon 2000 óta működik, az Európai Unió által is mintaként szolgáló határregisztrációs rendszer. A rendszer BorderGuard (útlevél-ellenőrző) egysége automatikusan ellenőrzi az útlevelet (5-féle fény alatt vizsgálja, ellenőrzi az alapadatokat) a nemzeti és a nemzetközi körözési rendszerekben, riasztást ad, ha találatot észlel. Emellett regisztrálja az átlépést. A Rendszám Felismerő Modul (LPR) infravörös technológia alkalmazásával a határon átkelni szándékozó jármű rendszámát beolvassa és szintén ellenőrzi a fenti helyeken.

A magyar határregisztrációs rendszer fejlesztése megtörtént, 2010. január 31. óta képes a harmadik országbeliek tartózkodási idejének számítására. Emiatt az első három napon öt magyar-ukrán átkelőhelyen 245 visszairányítás történt.<sup>29</sup> Összehasonlításképpen: 2009-ben ugyanitt mindössze 55 visszairányítás történt ezen okból. Úgy gondolom a magyar példa megfelelő lehet továbbra is az Európai Unió számára.

A rendszerben észlelhető hibaként azt találom, hogy az utólagos bélyegzés végrehajtásakor a tisztviselő nem rögzíti eszköz hiányában a személy belépését. Erre megoldásként javaslom, hogy a mélységi, idegenrendészeti ellenőrzést végrehajtó szervek tisztviselőit lássák el olyan berendezéssel, amellyel képes lesz a személy valószínűsíthető belépési helyét és idejét rögzíteni. Erre azért lenne szükség, mert a határregisztrációs rendszer adatbázisa tartalmazni fog minden ki és belépést a tartózkodási idő számításához. Valószínűleg hibát fog jelezni, ha valaki kilépéskor nem rendelkezik belépési adatrekorddal.

Az elektronikus utazási engedély rendszer pedig nem más, mint a harmadik országok nem vízumköteles állampolgárai előzetes vizsgálata abban a tekintetben, hogy teljesíti-e a belépési feltételeket. Az ezzel élni kívánó az utazás megkezdése előtt elektronikus kérelmet nyújtana be, amely tartalmazná a személyazonosítót, valamint az útlevélben szereplő és az utazásra vonatkozó adatokat, mely alapján eldöntenék azt, hogy a személy beléptethető-e az Európai Unióba. Ezáltal a valódi határátlépéskor az elektronikus utazási engedély birtokában a személy gyorsabban ellenőrizhető. Ez a lehetőség csak a nem vízumköteles államok polgárainak lenne elérhető. A rendszer véleményem szerint nagymértékben hasonlítana az Amerikai Egyesült Államok Utazási Engedélyt Jóváhagyó Elektronikus Rendszerére

---

<sup>29</sup> Lejárt a 90 nap: visszairányítások a magyar-ukrán határállomásokon Forrás: [http://hvg.hu/itthon/20100204\\_magyar\\_ukran\\_hatar\\_visszairanyitas\\_blokad?s=24h](http://hvg.hu/itthon/20100204_magyar_ukran_hatar_visszairanyitas_blokad?s=24h) Letöltés ideje: 2010. június 20.

(ESTA).<sup>30</sup> Ezt azon országok állampolgárainak biztosítják, melyek részt vesznek az ún. Vízummentességi Programban (Visa Waiver Program), azaz nincs szükségük vízumra, ha üzleti vagy magáncélból utaznak az USA-ba 90 napnál nem hosszabb időtartamra.

\*

Cikkemben röviden bemutattam az Európai Unió biztonságának megerősítésére szolgáló eddigi középtávú stratégiai terveket, illetve „a szabadság, a biztonság, a jog” jelszavakkal megalkotott Hágai Program egyik legfontosabb megvalósult rendszerét, az integrált határbiztonsági rendszert.

Az Európai Unió működési szerződésében immáron külön fejezetet kapott a rendőri és igazságügyi együttműködés, melynek címe „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” lett. Ez egyben azt is jelenti, hogy a korábbi pilléres szerkezet megszűnt, az e területen lévő együttműködés minden válfaja egyetlen címben található meg.

Illusztráltam a határellenőrzéshez kapcsolódó, a jelenleg fejlesztés alatt lévő rendszereket, eszközöket. A Vízuminformációs Rendszerrel kezdtem a sort, mely hamarosan működőképes lesz. A határőrizet terén szót ejtettem az EUROSUR-ról, azaz az Európai Határőrizeti Rendszerről, mely a jelenlegi képességek fejhasználásával várhatóan 2013-ban lesz működőképes. A határőrizeti automatizáció a C4I technológia teljes körű kiépítésével a hatékonyság tekintetében nagyot lépne előre. Az említett rendszer működésének alapja a hír, melynek megszerzéséhez olyan új technikai eszközök járulnának, mint a pilóta nélküli robotrepülőgépek, a távirányított járművek és a műholdak.

A határforgalom ellenőrzésben az automatizálás már előbbre tart: az elektronikus utazási engedély rendszer elméletileg bármikor működőképesé tehető, a regisztrált utazói státusz pedig EGT állampolgárok részére már elérhető. Emellett fejlesztés alatt van az arcképfelismerő rendszer is, mely Magyarországon is tesztüzemben van. A Stockholmi Programban a határregisztrációs rendszer is említésre került, ennek magyarországi megvalósulásán keresztül bemutattam azt, hogy mi várható attól, ha a rendszer EU szinten működőképes lesz.

---

<sup>30</sup> <https://esta.cbp.dhs.gov/esta/esta.html? flowExecutionKey= c921B2F35-A893-6E2D-517E-94E168365F6B k15ECCE31-155C-E921-80BB-AECD06D56E8F>

Problémaként felvettem, hogy az automatizált határellenőrzés során az úti okmányok bélyegzési követelménye nem teljesül, illetve a határregisztrációs rendszerbe az utólagos bélyegzés végrehajtásakor a tisztviselő nem rögzíti eszköz hiányában a személy belépését. A felvetett problémákra megoldásként javasoltam, hogy az automatizmust terjesszék ki bélyegzőlenyomat elhelyezésére, illetve az idegenrendészeti ellenőrzést végrehajtó szervek tisztviselőit lássák el olyan berendezéssel, amellyel képes lesz a személy valószínűsíthető belépési helyét és idejét rögzíteni.