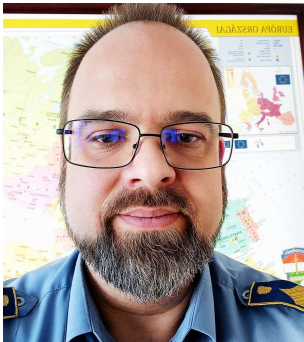


HAJNAL GÁBOR

Nemzetközi határrendészeti feladatok (az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség – European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX /2004/ keretein belül, valamint két- és többoldalú megállapodások alapján) 2004-, 2024



Magyarország 2004-es európai uniós csatlakozása, illetve az azt megelőző előkészítő munka alapvetően átformálta a határrendészeti feladatok végrehajtását. A szabad mozgás uniós jogának támogatását szolgáló schengeni szabályokat az amszterdami szerződéssel¹ európai uniós szintre emelték, ezzel a rendőrség szolgálati ágai közül a határrendészeti szolgálati ág (2007. december 31-ig a Határőrség) abba a speciális helyzetbe került, hogy a tevékenységére vonatkozó főbb² szabályokat nem magyar, nemzeti, hanem európai uniós szinten határozzák meg.

Ehhez kapcsolódnak még Magyarország kétoldalú nemzetközi határrendészeti kötelezettségvállalásai, amelyek szintén fontos szerepet játszanak a rendőrség mindennapi feladatellátásai során.

Jelen tanulmány a magyar rendőrség külföldi szerepvállalásainak hátterét, általános kereteit célozza bemutatni, némileg kitekintve 2025, illetve az azt követő évek feladataira is.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban. Rtv.) 2. § (4) bekezdése szerint a „rendőrség külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján együttműködik a

¹ Az amszterdami szerződés 1999. május elsején lépett hatályba.

² Az államhatár megjelölése, a klasszikus határrendi, határvédelmi feladatok nemzeti hajtáskörben maradtak, főbb szabályait a szomszédos országokkal kötött nemzetközi szerződések és nemzeti jogszabályok alkotják.

Hajnal Gábor: Nemzetközi határrendészeti feladatok (az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség - European Border and Coast Guard Agency- FRONTEX /2004/ keretein belül, valamint két- és többoldalú megállapodások alapján) 2004-, 2024

külföldi és a nemzetközi rendvédelmi szervekkel”. A Rtv. 10/D. § (1) bekezdés a) pontja kifejezetten nevesíti a Frontex műveletekben külföldön történő magyar rendőrségi részvételt. Ez pedig előrevetíti, hogy alapvetően a külföldi műveleti részvételnek két fontosabb jogi alapja van, az európai uniós kötelezettségvállalások és a kétoldalú megállapodások.

Részvétel Magyarországon kívüli Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökségi műveletekben

A Frontexet, mint európai uniós ügynökséget 2004-ben hozták létre³, működését 2005. május elsején kezdte meg. Hivatalos elnevezése akkor még az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség volt (ebből rövidítették le a Frontex-et), 2016-ban vált Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökséggé (a jól ismert Frontex rövidített elnevezést megtarthatta).

A Frontex szerepének és feladatainak változása 2005-től szorosan kapcsolódott az Európai Uniót elérő illegális migrációs folyamatokhoz. Valamennyi feladatváltozását, illetve a feladatok kibővítésének folyamatát leírni igen hosszú lenne, ezért jelen tanulmányban a témához kapcsolódó és Magyarország műveleti szerepvállalását érintő kérdésekre térnek ki.

Kezdetekben a Frontex-től a tagállamok közötti műveleti/operatív együttműködés összehangolását várták el. A vonatkozó európai uniós rendelet már akkor lehetővé tette a közös műveleteket, illetve feladatul szabta a Frontex-nek a közös kockázatelemzési és a közös képzési modell kidolgozását.

A Frontex működése lassan indult be, ami teljesen érhető egy új, addig még nem létezett szervezet esetében, de annyiban mindenképpen előremu-

³ A TANÁCS 2004. október 26-i 2007/2004/EK RENDELETE az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról

tató volt, hogy fórumot biztosított az Európai Unió tagállamai határrendészettel foglalkozó szerveinek, és ezzel megalapozta az európai határrendészeti közösséget.

A tagállamokban zajló közös műveletek kialakítása, szervezése lassan alakult, a kezdeti években inkább egymás határszakaszait megismerni hivattott „tanulmányutakról” beszélhetünk.

Az első komolyabb változást a 2011-es arab tavasz hozta el, amikor az első nagyobb illegális migrációs hullám elérte Európát. Ekkor kerültek uniós politikai szinten első ízben előtérbe a határrendészeti feladatok, illetve ehhez kapcsolódóan a parti őri feladatok is.

A parti őri feladatok hazánkat nem érintik, ugyanakkor sok európai uniós tagállamot igen. A számtalan – illegális migrációhoz kapcsolódó – vízbefúlásos eset sokkolta a közvéleményt, ezért a tengeri határőrizeti (parti őri) feladatokra is komolyabb figyelem esik azóta. Ezzel azért kell a tengerrel nem rendelkező tagállamoknak tisztában lenni, mert uniós szinten erre is figyelmet fordítanak, igaz, az elmúlt időszakban az illegális határátlépés megakadályozása a tengeren háttérbe szorul (az ezt a gyakorlatot folytató Görögországot számtalan kritika érte), és helyette a kutatási-(élet)mentési feladatokra fókuszálnak inkább. Ezen felül a hatalmas tengeri területek alapos, technikai eszközökkel történő felderítése, illetve a tengeri járőrözés komoly pénzügyi erőforrásokat emészt fel, ami nem elhanyagolható szempont a költségek tervezése és elosztása során.

2011-ben ennek megfelelően módosították a Frontex-re vonatkozó rendeletet, hogy némileg bővítsék a feladatait.

A következő mérföldkő a 2015–2016-os illegális migrációs válság volt, amikor európai uniós szinten ismét a Frontex szerepének, feladatainak módosításában látták a megoldást a felmerülő problémákra (az új rendelet kiadása⁴ 2016-ban), illetve a szervezet ekkor kapta a mostani elnevezését: Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség.

⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2016. szeptember 14-i (EU) 2016/1624 RENDELETE 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

Végül ez sem volt megfelelő, ezért a teljes rendeletet felülvizsgálták és a módosított rendeletet 2019-ben elfogadták⁵ (angol rövidítéssel: EBCG rendelet). Ez a rendeleti szabályozás adja a mostani magyar műveleti részvétel alapját.

Csak gondolati szinten jegyezném meg (mivel a jelen tanulmány témája más), hogy az EBCG-rendelet hivatalosan nem csak a Frontex-re vonatkozik. A rendelet hivatalosan az Európai Határ- és Parti Őrségről szól, ami ugyan csak egy elméletben létező intézmény, a jogalkotók azonban az összeurópai összefogás (szolidaritás) jelképeként meg kívánták alkotni. Az EBCG-rendelet szerint *„az Európai Határ- és Parti Őrséget az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (a továbbiakban: az Ügynökség) és a tagállamok határigazgatásért felelős hatóságai alkotják, határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is.”* Az elmélet szerint a megosztott felelősség elve érvényesül, mivel *„az Európai Határ- és Parti Őrség az Ügynökség és a határigazgatásért felelős nemzeti hatóságok – tengeri határőrizeti műveleteiknek és egyéb határellenőrzési feladataiknak megfelelő mértékben ideértve a parti őrségeket is – között megosztott felelősséggel valósítja meg az európai integrált határigazgatást.”*

Ugyanakkor ez nem változtat azon, hogy valójában a tagállamoké a felelősség, hiszen *„továbbra is elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad a külső határok hozzájuk tartozó szakaszainak igazgatása”*.

Szintén csak utalnék rá, hogy a folyamatosan módosuló jogi környezet-hez egy európai uniós ügynökségnek (mint a Frontex is) azért nem olyan könnyű igazodnia. A bürokratikus folyamatok uniós szinten is lassúak, valamennyi tagállam igényeit nem egyszerű összehangolni, erre pedig szüksége van, mert tagállami hozzájárulások nélkül nem érhet el eredményeket.

rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről

⁵ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2019. november 13-i (EU) 2019/1896 RENDELETE az Európai Határ- és Parti Őrségről, valamint az 1052/2013/EU és az (EU) 2016/1624 rendelet hatályon kívül helyezéséről

Továbbá minden növekedés a költségvetés növelésével kell járjon, ami különösen nem egyszerű egy koronavírus járvány időszakában, vagy most, amikor az orosz–ukrán háború zajlik. Ezen túl a növekedéssel – a rendvédelmi jelleg erősödésével – a Frontexnek politikai támadásokkal is szembe kell néznie, ami szintén nem segíti a folyamatok gyorsítását.

Mindenesetre a 2019-es EBCG-rendelet lényeges változást hozott a Frontex által koordinált műveletek tekintetében. Az egyik egy európai uniós határrendész szakértőkből álló egység, az ún. készenléti alakulat (2021-re előírt) létrehozása volt, amelyen belül – nem titokoltan csökkentve a tagállamoktól való függést – létrehozták az 1. kategóriát, a Frontex saját fegyveres állományát. Ezzel a Frontex lett az első európai uniós ügynökség, amely saját fegyveres alakulattal rendelkezik, igaz, a kategória – hasonlóan a tagállamok külföldi műveletben részt vevő vendégtisztjeihez – jogkörei limitáltak, bár fegyvert viselhetnek, de lényegében önállóan nem járhatnak el, a műveletben érintett ország hatóságainak képviselői tevékenységét támogatják.

2021-ben az 1-es kategóriának 1 000 fővel kellett volna megkezdnie a munkát, illetve 2027-ig el kell érniük a 3 000 főt. 2025-re 2 000 fő alkalmazását írja elő az EBCG-rendelet. Nem kívánok pontos számokat ismertetni az 1. kategória feltöltöttségéről, de talán nem éri meglepetés a rendészeti szakterületen dolgozókat, hogy amint a tagállamoknak, úgy a Frontexnek sem egyszerű a toborzási munka, a képzések, illetve az állomány megtartása és a rendeletben előírt létszám folyamatos rendelkezésre állásának biztosítása.

A készenléti alakulat 2. kategóriájába azon szakértők tartoznak, akiket a tagállamok hosszú távra (2 évre) bocsátanak a Frontex műveleti rendelkezésére, ezzel is bővítve a Frontex saját műveleti lehetőségeit. Magyarországnak 2025-ben 43 főben határozták meg azon személyek számát, akiket a Frontex-hez kell vezényelni. 2027-re (és az azt követő időszakra) ennek a számnak a 65-öt el kell érnie.

A készenléti alakulat 3. kategóriája a tagállamok rövid távú, 1–4 hónapos hozzájárulása a Frontex által koordinált műveletekhez. A Frontex-rendelet kötelező számokat határoz meg, amelyeket a Frontex rendelkezésére kell bocsátani, de arról nem rendelkezik, hogy azok hány hónapos küldetések legyenek. Az elfogadott uniós magyarázat szerint a tagállamoknak 4 hónapos hozzájárulásra kell készen állniuk, de a Frontex-szel való egyeztetésen múlik (illetve a műveleti igényeken), hogy hány főt és mekkora időtartamra kell műveletbe küldeni. Például 2025-re hazánknek 217 kötelezően kiadandó kategória 3-as helye van. Ami azt jelenti – egyszerűen 4-gyel beszorozva –, hogy a Frontex 868 fő – műveleti hónapban való – részvételét kérheti tőlünk. Mindez havi átlagban közel 72 fő műveleti részvételét jelenti. 2027-re 908 műveleti hónap teljesítésére kell készen állnunk. A Frontex általában megelégszik a kvóta kétharmadának biztosításával, nem szokta kimeríteni a teljes keretet.

A készenléti alakulat 4. kategóriája az úgynevezett gyorsreagálású állomány volt, de ez a kategória 2025-re megszűnt, így a 65 fős magyar rendelkezésre állás biztosítása is. A kvóták folyamatosan emelkednek, és 2027-re lesz végleges, 10 000 fős a készenléti alakulat létszáma.

A tagállamok, így hazánk szempontjából is a 2. és a 3. kategóriában történő részvétel az irányadó. Bár a Frontex nem veszi igénybe teljes egészében a lehetséges magyar hozzájárulást, azért – statisztikailag nézve – az elég komoly szám, hiszen 43 fő kötelező és 72 fő igénybe vehető szakértővel számolva ez azt jelenti, hogy a magyar rendőrségnek 2025-ben elméleti szinten csak a Frontex műveletbe 115 fő rendőr (2027-től 141 fő rendőr) egész éves, folyamatos külföldi szolgálatellátásának biztosítására kell intézkednie.

A magyar rendőrség Frontex-műveletben történő rövid távú szerepvállalásai az alábbiak szerint alakultak. Az ábrán látható a nagyobb létszámú kiküldés az arab tavasz idején, továbbá csökkentett részvétel a nyugodtabb időszakokban, illetve 2015-ben az állomány munkájára itthon volt szükség. 2016-tól folyamatos az emelkedés, illetve a 2021-től felálló készenléti alakulatban nagyobb arányú (kötelező) a magyar részvétel.

Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fő⁶	58	52	26	24	15	23	72	81	77

Év	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fő	80	112	314	317	383	396

A kötelező jelleg mellett viszont mi is a valódi haszna annak, hogy magyar rendőr Frontex-műveletben külföldön teljesít szolgálatot?

Először is a magyar rendőrség a Frontex-szel egyeztetettek alapján elsődlegesen a nyugat-balkáni, illetve a kelet-mediterrán térségbe küld szakértőket, tehát azon illegális útvonalakhoz igazodva, amelyek használatával az illegális migránsok elérik hazánkat. Ezzel az érintett államok támogatása mellett hozzájárulunk Magyarország biztonságának megerősítéséhez is. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a rendőr kollégák kipróbálhatják magukat külföldön, megismerhetik más határszakaszok jellegzetességeit, az ott alkalmazott gyakorlatokat, és az így szerzett tapasztalatokat adott esetben itthon is tudják majd hasznosítani.

A kiküldött rendőrök nagy része határőrizeti feladatokat lát el, de vannak kint okmányszakértők, lopottgépjármű szakértők, idegenrendészeti szakértők is többek között. Ezen szakértelmeket a Frontex profiloknak hívja, részletesen szabályozva, hogy mi is tartozik egy profilhoz.

A műveletbe kijutás nem érhető el mindenkinek, a kategória 2-es személyzetet a Frontex külön eljárásban választja ki, a kategória 3-as szakértőnek jelentkezőket az ORFK Határrendészeti Főosztály szűri meg. Az angol nyelvtudás természetesen elengedhetetlen, de mértéke függ attól, hogy ki milyen profilba jelentkezik. Nagyobb szakértelmet igénylő profiloknál elvárás azon profil szakmai szókincsének ismerete, illetve jobb kommunikációs készség.

⁶ Egy fő általában 1 hónapot tölt külföldön, de előfordulnak 2 vagy 3 hónapos kiküldetések is, így a külföldön töltött műveletek száma ennél magasabb lehet.

A műveletben részt vevők – a szállás és a dologi költségek mellett – nem nemzeti, hanem európai uniós napidíjat kapnak, ezzel az anyagi biztonságuk is garantált.

Az egyik kolléganőnknek hála a rendőrség honlapján, a Zsaru magazinban „Európa kapujában, a haza védelmében” címmel élménybeszámoló sorozatot is olvashatunk egy műveletben való részvételtől.

Két- vagy többoldalú kötelezettségvállalások

Ha a határrendészet nemzetközi szerepvállalásairól, vagy pontosabban fogalmazva magyar határrendészeti célú külföldi munkavégzésekről van szó, sokak előtt talán még mindig a külföldre kiküldött nagyobb létszámú kontingensek képe jelenik meg, pedig ez már nem fedi le teljesen a valóságot. Ugyanis – és ezt talán nem minden esetben egyértelmű a közvélemény számára – nagyon sok magyar rendőr a napi munkavégzés keretében utazik külföldre és lát el ott szolgálatot. A magyar–román határszakaszon (gyakorlatilag Románia európai uniós csatlakozásától a határellenőrzés 2025. január elsejével történő megszüntetéséig) a magyar határforgalom-ellenőrző helyek fele román államterületen volt, így (igaz, a jogilag biztosított nemzetközi keretek között, de) a kollégáknak ott kellett minden nap dolgozniuk.

Példaként vehetjük továbbá a szomszédos országokkal (a szomszédos uniós országokkal már gyakorlatilag 2004 óta) rendszeresen, közösen szervezett határ menti járőrszolgálatokat, amelyekre szintén minden viszonylatban van nemzetközi jogi lehetőség (ukrán viszonylatban a háború miatt szünetel). Persze nemcsak határvédelmi, de közrendvédelmi, közbiztonsági okokból is. Megemlíthetjük továbbá – a határrendészetnél maradva – az országban jogellenesen tartózkodók külföldre toloncolásában való részvételt is. Ezek tényleg mind-mind olyan feladatok, amelyek valójában nem tekinthetők különlegesnek, mivel a mindennapi feladatellátás részei.

Prümi szabályok

Ahogy a határrendészeti schengeni együttműködés is egyes államok által aláírt nemzetközi szerződésből indult ki, ugyanez történt a határon átnyúló bűncselekményekkel szembeni fellépésben történő együttműködéssel. 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 jött létre egy szerződés (Prümi Szerződés⁷).

A Prümi Szerződés szabályait európai uniós szinten is átvették tanácsai határozat (úgynevezett prümi határozat⁸) formájában, és továbbfejlesztették. Ennek egyik eleme a közös műveletek, amelyek végrehajtásában a tagállamok illetékes hatóságai megállapodhatnak. Magyarországon az Rtv. 46/D. § adja meg a lehetőséget a rendőrségnek, hogy más tagállam hatóságával ilyen szerződést kössön.

Fontos kiemelni, hogy bár a szabályozás alapja európai uniós, nem ír elő együttműködési kötelezettséget. A tagállamokra, pontosabban azok illetékes hatóságaira bízva, hogy kötnek-e megállapodást közös műveletre, vagy sem.

Ennek megfelelően – bár az együttműködés keretei uniós szinten meghatározottak – alapvetően az ilyen megállapodások mégiscsak kétoldalúnak tekinthetők. Ritka példa a háromoldalúság, ilyen például a magyar–osztrák–német közös vasúti járőrszolgálat, ami szintén a prümi keretek között született.

A prümi szabályozás alapján vett részt a magyar rendőrség Szlovénia határrendészeti támogatásában, illetve ennek alapján veszünk részt 2025

⁷ Magyarországon kihirdette: 2007. évi CXII. törvény, hatályos 2008. január 14-től.

⁸ A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről

februárjától – szintén egyedülálló négyoldalú módon – Bulgária határrendészeti megerősítésében a bolgár–török határon⁹.

Délkelet-európai Rendőri Együttműködési Egyezmény

A Délkelet-európai Rendőri Együttműködési Egyezménynek¹⁰ 12 részes tagállama van, köztük hazánk¹¹. A tágabb értelemben vett balkáni viszonylatban ez a legjelentősebb rendőri egyezmény, amely a közös járőrszolgálatra is lehetőséget biztosít. Ez az alapja a havi rendszerességgel Szerbiába, a szerb–észak-macedón határra küldött magyar rendőri kontingensnek, illetve 2023. áprilisáig ez alapján vett részt a rendőrség észak-macedóniai műveletben.

A magyar rendőrség nem Frontex-műveletek keretében, hanem saját nemzeti kötelezettségvállalása alapján, éves bontásban az alábbiak szerint (év/fő) küldött ki nagyobb létszámú rendőri erőket (közkeletű nevén kontingenseket) külföldre.

Év	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Szlovénia	52	52	0	0	0	0	18	0	0	0
Szerbia	30	60	165	175	190	100	210	40	394	352
Észak-Macedónia	0	201	345	357	360	300	360	349	120	0

⁹ 2024. november 22-i magyar–román–osztrák–bolgár–osztrák közös belügyminiszteri találkozáson megállapodottaknak megfelelően.

¹⁰ Kihirdette: 2012. évi XCII. törvény

¹¹ Albánia, Ausztria, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Magyarország, Moldova, Montenegró, Észak-Macedónia, Románia, Szerbia, Szlovénia

Ahogyan a Frontex keretében, úgy a saját kötelezettségvállalása alapján is Magyarország a határait elérő illegális migrációs útvonalra fókuszál, illetve a 2015-ös illegális migrációs válság volt az a kezdeti időpont, amittől a nagyobb létszámú kontingensek kiküldésre kerültek¹².

Összegzés

Magyarország európai uniós csatlakozása 2004-ben sok változást hozott, azonban az egymás határvédelmét támogató valódi szolidaritás iránti igényt csak a nagyobb, különösen az Európát 2015-ben elért illegális migrációs hullám keltette életre. Ennek egyik eleme, hogy a tagállamok, így Magyarország is próbálja a határvédelmet saját határaitól délebbre kitolni. Ugyanígy az Európai Unió is próbál területén kívül műveleteket folytatni, amire az úgynevezett Frontex státusz megállapodások teremtenek lehetőséget. Státusz megállapodások azonban még csak európai, de nem uniós harmadik országokkal kötöttek¹³. Folyamatosan vannak tervek a műveleteknek, vagy legalábbis a migráció kezelési lehetőségeinek Európán kívülre helyezésére, de az ezzel kapcsolatos – főként belső uniós és politikai – egyeztetések egyelőre nem sok sikerrel zajlanak. De ki tudja? A következő 20 év lehet, hogy pont erről fog szólni.

¹² Kivételt képeznek a 2021-ben Szlovéniába kiküldött 1-1 járőrpárok.

¹³ Észak-Macedónia, Albánia, Montenegró, Moldova, Szerbia

Hajnal Gábor: Nemzetközi határrendészeti feladatok (az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség - European Border and Coast Guard Agency- FRONTEX /2004/ keretein belül, valamint két- és többoldalú megállapodások alapján) 2004-, 2024



44-45. számú kép

A résztvevő országok térképe, valamint magyar határrendészek járőrben