

Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégia

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	6
BEVEZETÉS.....	7
1.1. A STRATÉGIA HÁTTERE.....	7
1.1.1. Indíttatás	7
1.1.2. Mandátum.....	7
1.1.3. Készítők.....	7
1.2. TERVEZÉSI KONTEXTUS.....	8
1.2.1. Alkalmazott módszertan.....	8
1.2.2. Lehatárolás	8
1.2.3. Tervezési alapelvek, szempontok.....	9
2. A STRATÉGIA VÉGREHAJTÁSÁHOZ SZÜKSÉGES TECHNIKAI FELTÉTELEK, EGYÉB INFORMÁCIÓK	9
2.1. Pénzügyi feltételek	9
2.1.1 Indikatív forrásterv	9
2.1.2 A stratégia megvalósítása kapcsán megvalósítandó intézkedések forrásigényének indoklása	10
2.1.3 Kiemelt beszerzés	12
2.1.4 Forrásfelhasználás feltételei	12
2.2. Mérföldkövek	12
2.3. Monitoring és értékelési rendszer	12
2.4. Előzetes értékelés	13
2.4.1 A stratégia konzisztenciája és koherenciája	13
2.4.2 Konzisztencia a közösségi irányelvekkel és politikákkal.....	13
2.4.3 Konzisztencia a nemzeti közpolitikákkal és célokkal	15
2.4.4 Konzisztencia más, fölé- és mellérendelt kormányzati stratégiával	15
2.4.5 Koherencia a célok-eszközök és a hatások tekintetében.....	16
I. HATÁRIGAZGATÁS.....	17

I.1. Összefoglaló.....	17
I.2. Alapfogalmak.....	18
I.3. HELYZETELEMZÉS ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS.....	21
I.3.1. Általános bemutatás.....	21
I.3.2. Személyi kör.....	23
I.3.3. Szabályozási keretek.....	23
I.3.4. Jelenlegi szervezeti keretek, intézmény- és feladatrendszer.....	23
I.3.5. Migrációs helyzetkép.....	25
I.3.5.1. Geopolitikai helyzet.....	26
I.3.5.2. Legális migrációs helyzetkép.....	26
I.3.5.3. Illegális migrációs helyzetkép.....	27
I.3.6. Környezeti jelenségek, trendek.....	32
I.3.6.1. Uniós jelenségek, trendek.....	32
I.3.6.2. Hazai jelenségek, trendek.....	33
I.3.7. Uniós és nemzetközi együttműködés.....	35
I.3.8. Várható változások.....	37
I.3.8.1. Környezeti változás.....	37
I.3.8.2. Változás a migrációban.....	38
I.4. SWOT ANALÍZIS.....	39
I.4.1. Következtetések.....	41
I.5. JÖVŐKÉP.....	41
I.6. A STRATÉGIA CÉLJA ÉS ALAPELVEI.....	41
I.7. A STRATÉGIAI CÉLOK.....	42
I.8. A STRATÉGIAI CÉLOK ALAPJÁN AZONOSÍTOTT FŐ BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK.....	42
I.8.1. A határrendészet terén a nemzeti kapacitások fejlesztése, beleértve a szervezeti struktúra szükséges átalakítását, a határrendészeti, migrációs és bűnüldöző szervek közötti együttműködés megerősítését, a reagáló képesség növelését a kockázat-elemzés és értékelés	

továbbfejlesztésével, valamint az új uniós technológiák, fejlesztések megvalósítását nemzeti szinten és a határrendészethez, migrációkezeléshez kötődő új technológiák bevezetését.	42
A) Kapacitás és képességfejlesztés révén hatékonyabb határellenőrzés	42
B) Szervezeti struktúra szükséges átalakítása	44
C) Együttműködés, koordináció és információcsere fejlesztése (nemzeti-uniós szinten).....	45
D) Kockázatelemzés és -értékelés fejlesztése	46
E) Szükséges IT infrastruktúra-fejlesztés, az új uniós technológiák bevezetése	46
F) Kutatás-fejlesztés	47
I.8.2. A humánerőforrás felkészültségi szintjének növelése – Képzés.....	48
I.8.3. A schengeni vívmányok alkalmazásának ellenőrzése során megállapított ajánlások gyors végrehajtása.....	49
I.8.4. Az Unióba irányuló migrációs áramlások általános kezelésének javítása a harmadik országokkal folytatott együttműködés erősítésével.....	49
II. RENDŐRI EGYÜTTMŰKÖDÉS	52
II.1 ÖSSZEFOGLALÓ.....	52
II.2 ALAPFOGALMAK.....	52
II.3 HELYZETELEMZÉS ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS	55
II.3.1 Általános bemutatás.....	55
II.3.2 Személyi kör	56
II.3.3 Szabályozási keretek.....	56
II.3.4 Jelenlegi szervezeti keretek, intézmény- és feladatrendszer	57
II.4 SWOT-elemzés a négy dimenzió mentén	58
II.5 BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK, CÉLOK, INTÉZKEDÉSEK	65
A. Kapacitás- és reagálási képesség fejlesztése a szervezett bűnözés és a terrorizmus hatékonyabb megelőzése és üldözése érdekében	65
A/I. A súlyos és szervezett bűnözés megelőzése és az ellene folytatott küzdelem.....	65
A/II. A terrorizmus megelőzése és az ellene folytatott küzdelem	74
B. A kompetens szervek közötti együttműködés, koordináció és információcsere fejlesztése (horizontális aspektus, a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns):	78

C. Képzés, a rendészeti kultúra és a kutatás erősítése és fejlesztése (horizontális aspektus; a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns):	85
D. Áldozatvédelem, áldozatsegítés a súlyos és szervezett bűnözés és a terrorizmus áldozatai javára	90
E. Küllapcsolatok (horizontális aspektus; a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns)	92
III. VÁLSÁGKEZELÉS	96
III.1 ÖSSZEFOGLALÓ	96
III.2 ALAPFOGALMAK	96
III.3 HELYZETELEMZÉS ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS	97
III.3.1 Általános bemutatás	97
III.3.2 Személyi kör	97
III.3.3 Európai szabályozási keret	97
III.4 SWOT-ELEMZÉS A NÉGY DIMENZIÓ MENTÉN	100
III.5 BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK, CÉLOK, INTÉZKEDÉSEK	101
A. Kapacitásfejlesztés a létfontosságú rendszerek és létesítmények hatékonyabb védelmére	101
B. A szolidaritási klauzula implementálása	109
C. Hatékony kockázatelemzési mechanizmusok fejlesztése	110
D. Képzés, kutatás	112
MELLÉKLETEK	115

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarország közel egy évtizede az Európai Unió teljes jogú tagja. Ez idő alatt egy alkalommal, 2011 első félévében - már az EU hatályos alapszerződése, a Lisszaboni Szerződés adta kereteknek megfelelően - az első trióelnökség tagjaként az Európai Unió Tanácsa elnökségét is sikeresen ellátta. Elmondható, hogy az európai viszonyrendszert és a megfelelő tagállami működés alapelveit jól ismerjük.

Az Európai Unió alapvető célkitűzései között hangsúlyosan jelenik meg a szabadság, biztonság és a jog egységes térségének víziója. Az integráció jelenlegi fokán a szabadság és a biztonság közötti egyensúly megteremtése azonban egyre érzékenyebb kérdés. A gazdasági válság okozta nehézségek mellett az utóbbi években felmerült külső biztonsági kihívások és negatív hatások miatt kialakult belső konfliktusok és bizalomhiány jelentősen hátráltatják eme célkitűzés megvalósítását. Ebben a viszonyrendszerben a biztonság kérdése Európa és a polgárok számára is prioritásként jelenik meg. Ennek egyik legfontosabb jele az uniós finanszírozási formák felülvizsgálata és a belügyi területre vonatkozó pénzügyi alap létrehozása.

Az Európai Unió 2014-2020. közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretében számos elkülönült pénzügyi alap jön létre, amelyek közül több is szolgálja közvetve vagy közvetlenül a biztonság fejlesztését. Mindazonáltal első ízben ebben a keretben jelenik meg önálló és komplex, megosztott irányítási mechanizmus alapján működő, kifejezetten a belső biztonság fejlesztését célzó pénzügyi alap.

Az új pénzügyi alapban rejlő lehetőségek maximális kihasználása érdekében az Európai Bizottság elvárja a tagállamoktól, hogy egy szakpolitikai stratégiai kerettel megalapozott és ennek mentén a Bizottsággal lefolytatott előzetes egyeztetés, az ún. szakpolitikai párbeszéd útján kialakított nemzeti program alapján történjen a programozás és az uniós támogatások lehívása. Mivel a belügyi ágazat vonatkozásában, a pénzügyi alap hatálya alá tartozó körben eddig nem rendelkezünk szakpolitikai stratégiával, a Bizottsággal folytatandó párbeszéd megkezdéséig szükségessé és célszerűvé vált ennek megalkotása.

BEVEZETÉS

1.1. A stratégia háttere

1.1.1. Indíttatás

Jelen szakpolitikai stratégia az ágazat több szakterületét érintő, komplex stratégiaként értelmezhető.

A dokumentum célja, hogy egységes stratégiai keretet szolgáltasson az Európai Unió 2014-2020. közötti pénzügyi keretében létrejövő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó többéves (7 évre szóló) nemzeti program kidolgozásához.

Az Európai Bizottság által javasolt 2014-2020. közötti többéves pénzügyi keret Biztonság és Állampolgárság című fejezetében új, különálló előirányzatot állapít meg Belső Biztonsági Alap elnevezéssel. A Belső Biztonsági Alap új, komplex, átfogó instrumentum, amely lefedi a külső határok őrizetét és ehhez kapcsolódóan az uniós vízumpolitikát, a bűncselekmények és a terrorizmus megelőzését, illetve a velük szemben folytatott harcot szolgáló, illetve a szolidaritás elve alapján újraelosztásra kerülő uniós források körét.

Az Európai Bizottság, tekintettel három tagállamnak a Lisszaboni Szerződésből fakadó, illetve néhány Unión kívüli schengeni állam speciális pozíciójára, két külön rendelet-tervezetet nyújtott be a Tanácsnak az új instrumentum jogi megalapozása céljából.

Egyrészt a rendőri együttműködést - beleértve egyes polgári védelmi kérdéseket - szabályozza egy rendeletben, másrészt a határigazgatást és a vízumpolitikát szabályozza egy másik, külön rendeletben, vagyis eltérő jogalappal teremti meg a Belső Biztonsági Alap két komponensének jogi hátterét.

Az Európai Bizottság elvárásainak megfelelően, ezen új pénzügyi alap vonatkozásában is szükséges, hogy a többéves nemzeti programot nemzeti stratégiára építve alkossa meg Magyarország. Ez segíti elő, hogy a stratégiai célok és irányok mentén középtávú programozás alapján történjen az uniós források hatékony felhasználása.

1.1.2. Mandátum

A belügyminiszter a Kormány a kormányzati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokról szóló 1657/2012. (XII. 20.) Korm. határozatának 6. pontja alapján 2013. augusztus 31-i határidővel kapott felhívást az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó 7 éves stratégia kidolgozására.

1.1.3. Készítők

Az Új Széchenyi Terv: ÁROP-1.1.19-2012-2012-0007 azonosító számú, „Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése a Belügyminisztériumban” projekt keretében a szakpolitikai stratégia elkészítésére munkacsoport alakult.

1.2. Tervezési kontextus

A dokumentum szakpolitikai stratégia, amely tartalmazza, a szakpolitikai terület helyzetelemzését és értékelését, a megvalósítandó, mérhető célok rendszerét, a szükségesnek ítélt beavatkozási területeket. A meghatározott beavatkozások, intézkedések mellé a végrehajtáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételeket is hozzárendeli.

A beavatkozások kereteit illetően fontos megjegyezni, hogy a szakpolitikai stratégiában meghatározott célok és beavatkozások túlnyomó többsége a Belső Biztonsági Alapból támogatható tevékenységekre korlátozódik, ezáltal jól kalkulál a végrehajtás költségvetési konzekvenciáival is. A Belső Biztonsági Alap működési mechanizmusa, forráselosztási indikátor rendszere maga határozza meg a Magyarország részéről lehívható összeg nagyságát és a lehívás időzítését. Ismert, hogy hozzávetőlegesen melyik évben milyen összeget kell a központi költségvetésből előfinanszírozásra, önrészre, vagy az ÁFA vonzat megfizetésére kalkulálni.

A tervezési időtáv igazodik az Európai Unió következő többéves pénzügyi keretének időtávjához. A Belső Biztonsági Alap tehát hét éves perióduson keresztül működik majd abban a formájában, amelynek programozásához a stratégiai keret ebben a dokumentumban testet ölt, így a szakpolitikai stratégia időtávja a 2014-2020 közötti időszakot fedi le.

1.2.1. Alkalmazott módszertan

A koncepció és a részletes tervezés alapja egy alapos, átfogó helyzetelemzés, amelynek részelemeit szervezet fókuszú helyzetelemző dokumentumok alkotják, amelyekben az érintett kedvezményezettek vonatkozásában a fejlesztendő területek hangsúlyosan megjelennek.

A munkacsoport által kidolgozott koncepció az összes, az intézkedések és feladatok végrehajtásáért felelős szerv észrevételezését és jóváhagyását követően került véglegesítésre.

A szakpolitikai stratégia végrehajtásáért felelős szervek által a koncepcióban elfogadott jövőképeknek megfelelően meghatározott stratégiai célok elérésére javasolt igényeket állítjuk összhangba a jelen stratégiai keret által figyelembe vehető, a későbbi nemzeti program megalkotása során programozható elemekkel.

1.2.2. Lehatárolás

Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó 7 éves szakpolitikai stratégia főként a belügyi ágazatot érinti, és elsősorban a Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó, a 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi programozás keretként szolgál.

A dokumentum ezért csak azzal foglalkozik, milyen stratégiai keret mentén készíti el Magyarország a 2014-2020. közötti időszakra vonatkozó, a Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó nemzeti programját, illetve feltárja a rendeletek alapján uniós cselekvésként azonosítottakban való részvételünk lehetőségét.

A Magyarország belső biztonságának garantálása tárgyában készült/készülő egyéb stratégiai jellegű magyar és uniós dokumentumokkal a stratégia összhangban van.

A figyelembe vehető entitások és tevékenységeik, illetve a fejlesztési célokat érintő szelekció alapját a Belső Biztonsági Alapot létrehozó uniós jogi aktus képezi, hiszen az behatárolja a lehetséges kedvezményezettek és az esetükben támogatható tevékenységek körét.

A vízumpolitika és az idegenrendészeti (azaz az illegális migrációhoz kötődő cselekményeket elkövető személyek elfogását követő eljárási és szabályozási) területek – jellegükénél fogva – a Menekültügyi és Migrációs Stratégiában kerülnek megjelenítésre a jelen Stratégiával teljes összhangban, így a határigazgatási részstratégia csak említés szintjén foglalkozik az ebből fakadó feladatokkal.

1.2.3. Tervezési alapelvek, szempontok

A tervezés alapvetően az érintett szakterületek gyakorló szakértőinek munkáján alapszik, de természetesen sor került az érintett szakterület, illetve annak stratégiai irányításáért, ellenőrzéséért, felügyeletéért felelős intézmény bevonására is. A stratégiával párhuzamosan készülő vagy már korábban elkészített kormányzati stratégiai dokumentumokkal való összhang vizsgálata szintén folyamatos volt.

2. A stratégia végrehajtásához szükséges technikai feltételek, egyéb információk

2.1. Pénzügyi feltételek

2.1.1 Indikatív forrásterv

A Belső Biztonsági Alapból támogatható főbb területek: a **határigazgatás, rendőri együttműködés** valamint a **válságkezelés**. A tagállamok elsősorban a **nemzeti programokból** kaphatnak pénzügyi támogatást, mely két forrásból tevődnek össze:

A **nemzeti program alapját képező összegből** (ami bármely olyan tevékenységre fordítható, ami összhangban áll a Belső Biztonsági Alap vonatkozó rendelet-tervezetében felsorolt célokkal és támogatható tevékenységekkel).

Továbbá az egyedi intézkedésekből kaphatnak kiegészítő összeget, amiknek szintén szerepelniük kell a tagállami nemzeti programokban, de ezt a részt a Bizottság központilag osztja el. **Az egyedi intézkedésekre nincs megállapítva tagállami keret (sem minimum összeg)**, ezeket abban az egyedi finanszírozási határozatban kell az Európai Bizottságnak megítélni az érintett tagállamok számára, amely jóváhagyja vagy felülvizsgálja nemzeti programját. **A Bizottság az egyedi intézkedésekről a schengeni acquis-nak megfelelést vizsgáló ellenőrzések eredményei, javaslatai, az európai határhelyzetkép, a Frontex kockázatelemzései, javaslatai, stb. alapján dönt.** Egyedi intézkedések csak az alábbi tevékenységek lehetnek:

- **Konzuli együttműködési mechanizmusok kialakítása** legalább két tagállam között, amely méretgazdaságosságot eredményez a konzulátusokon a kérelmek benyújtása és a vízumok kiadása kapcsán, összhangban a Vízumkódexben előírt együttműködéssel, beleértve a közös vízumkérelmi központokat is.
- **Olyan közlekedési eszközök és működési felszerelések** beszerzése, amelyeket szükségesnek tartanak a **Frontex ügynökség közös műveleteinek folytatásához**, az ügynökség által kibocsátott iránymutatásoknak megfelelően.

A **nemzeti programokon kívül** a tagállamok az alábbi címszavak alapján kaphatnak pénzügyi támogatást:

- **uniós intézkedések**; amely címszó alatt transznacionális fellépések, vagy az Unió különleges érdekében álló fellépések finanszírozhatóak (elsődleges feltétel, hogy több tagállam vegyen részt a projektben, vagy több tagállam érdekét szolgálja közvetlenül a projekt végrehajtása).
- **gyorssegély**, ezen keretből akkor kaphat támogatást egy tagállam, ha vészhelyzetbe kerül, azaz amikor nagyszámú vagy aránytalan számú harmadik országbeli állampolgár ténylegesen vagy várhatóan átlépi a tagállam külső határát.
- **az Unió külső határain a migrációs áramlások kezelését támogató IT-rendszer kialakítása**: ez az összeg szolgál az ún. „intelligens határok” uniós jogalkotási csomagban szereplő két nagy uniós informatikai rendszer (Határregisztrációs rendszer és Regisztrált utasprogram) tagállami kiépítésére, működtetésére. Ez a keret más célra nem fordítható, ezt akkor fogják megkapni a tagállamok, ha elfogadásra kerültek a két nagy IT rendszert létrehozását célzó uniós rendeletek.

Az Európai Unió által a 2014- 2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó hétéves szakpolitikai stratégia (továbbiakban: Stratégia) megvalósítás intézkedéseinek forrásigényeként **70 283,1 millió Ft** került beazonosításra.

A Belső Biztonsági Alapból Magyarországnak előzetes becslések szerint 7 év alatt összesen kb. 65,2 millió euró (~ 19,56 milliárd forint) lehívására lesz lehetősége a nemzeti programban meghatározott cselekvésekre. 25%-ot nemzeti társfinanszírozásként, a kiadások ÁFA vonzatát, valamint a Belső Biztonsági Alapból nem finanszírozható tételeket a központi költségvetésnek kell biztosítania.

Ezen kívül számításaink szerint 32,9 millió euró (~ 9,87 milliárd forint) igényelhető az **egyedi intézkedésekből** és az Unió külső határain a migrációs áramlások kezelését támogató IT-rendszer kialakítására elkülönített keretből (intelligens határok csomag). Az uniós támogatás az egyedi intézkedések esetén 90%, amelyet 10%-os nemzeti társfinanszírozással kell kiegészíteni, illetve költségvetési szervek esetében az ÁFÁ-t is költségvetési forrásból kell biztosítani.

2.1.2 A Stratégia megvalósítása kapcsán megvalósítandó intézkedések forrásigényének indoklása

A. A Stratégia megvalósításához elengedhetetlen, a BBA terhére megvalósítható intézkedések

Ezen intézkedések megvalósítása felétlenül szükséges a Stratégia megvalósításához. Tekintettel arra, hogy a kapcsolódó a célkitűzések egybeesnek az BBA célkitűzéseivel, a megvalósítás költségei 100%-ban az BBA terhére kerül finanszírozásra. Az összes forrásigény **48 657,7 millió Ft**.

A BBA terhére megvalósítandó intézkedések listáját az A1, A2 és A3 Mellékletek tartalmazzák.

Az egyes területek forrásigénye az alábbiak szerint alakul.

Terület	Forrásigény (millió Ft)	Forrásigény aránya
Határigazgatás	35 689	74,4%
Bűnügyi együttműködés	11 578,6	23,8%
Válságkezelés	1 390,1	2,8%

Összesen	48 657,7	100,00%
-----------------	-----------------	----------------

B. Stratégiai szempontból kiemelkedően fontos, a központi költségvetés terhére támogatandó fejlesztések

Az alábbi intézkedések a stratégia megvalósítása szempontjából kiemelkedően fontosak, azonban nem illeszkednek közvetlenül a BBA célkitűzéseikhez, vagy osztott finanszírozásban megvalósíthatóak csak, mivel a projekt megvalósítása nemcsak a BBA céljainak elérését célozná, így annak terhére nem, vagy nem teljes mértékben finanszírozhatóak. Mivel egyéb uniós forrást sem sikerült beazonosítani, az alábbi intézkedések – amelyek költségigénye összesen 2 502 millió Ft – megvalósítására központi költségvetési forrást indokolt biztosítani.

Sorszám	Intézkedés	Többletigény összege (millió Ft)
1.8.1.A.7	Reagáló képesség és mobilitás fenntartása, fokozása a külső határon (2 helikopter beszerzése, osztott finanszírozással)	2 000,0
1.8.1.E.7	VIS nemzeti rendszerének és kapcsolódó alrendszerének működtetése és alkalmazása (uniós és EGT országokban lévő külképviseletek informatikai eszközeinek cseréje)	501,0
Intézkedések költségigénye összesen		2 501,0

A központi költségvetésből finanszírozandó intézkedések indokoltágának részletes bemutatását B melléklet tartalmazza.

C. A stratégiában szereplő, forrásfüggvényében támogatható fejlesztések

A következőkben felsorolt fejlesztések megvalósítása szakmailag indokolt, azonban jelenleg forrás nem rendelhető hozzá. Ezért megvalósításukra akkor kerül sor, ha az Alapból forrás szabadul fel (pl.: takarékosabban sikerül az A1, A2 és A3 mellékletben írtak megvalósítani), vagy azt a költségvetés helyzete lehetővé teszi.

Sorszám	Intézkedés	Többletigény összege (millió Ft)
1.8.1.A)	Kapacitás és képességfejlesztés révén hatékonyabb határellenőrzés	3 034,0
1.8.1.E)	A legális migrációs csatornákkal való visszaélések elleni küzdelem a rendelkezésre álló technikai és informatikai eszköz- és rendszerpark bővítése	500,0
1.8.2.	A humán erőforrás felkészültségi szintjének növelése - Képzés	458,6
1.8.6.	A hatékony és ügyfélbarát vízumkiadás biztosítása érdekében a növekvő ügyfélforgalom zökkenőmentes bonyolításához a szükséges technikai/humán/infrastrukturális feltételek folyamatosan biztosítottak legyenek, rugalmasan reagálva és alkalmazkodva a változó uniós és hazai követelményekhez;	15 131,8
Intézkedések költségigénye összese		19 124,4

A forrásfüggvényében támogatható fejlesztések intézkedések listáját a C melléklet tartalmazza.

2.1.3 Forrásfelhasználás feltételei

A stratégia elvei alapján a nemzeti programban meghatározott intézkedések végrehajtásához a Belső Biztonsági Alapból lehívható összeg mellett tekintettel kell lenni arra, hogy a lehívásra kerülő összeghez biztosítandó nemzeti társfinanszírozást (25%), valamint az ÁFA vonzatát a központi költségvetésnek kell rendelkezésre bocsátania az n+2 szabály alkalmazása mellett.

2.2. Mérföldkövek

2017-ben félidei felülvizsgálatra kerül sor, indokolt ezért a stratégia megvalósulása kapcsán is erre az időpontra egy felülvizsgálatot időzíteni.

2.3. Monitoring és értékelési rendszer

A stratégiában meghatározott célokhoz rendelt intézkedések végrehajtását az intézkedésben érintett szervezetek végzik. A Belső Biztonsági Alap forrásainak felhasználása érdekében kialakításra kerülő ellenőrzési és irányítási rendszer biztosítja a megvalósított tevékenységek folyamatos ellenőrzését, monitorozását, a megfogalmazott intézkedések, célok előrehaladásának értékelését mind tevékenység (projekt), mind a stratégiában meghatározott célok illetve azokhoz rendelt intézkedések szintjén.

A Belső Biztonsági Alap működési mechanizmusa, forráselosztási rendszere alapján meghatározott indikátorok teljesítésén keresztül kerül sor az európai uniós elvárások figyelembe vételével évente az előrehaladás mérésére illetve értékelésére. Egyes tevékenységek támogatása során szükséges tekintettel lenni az intézkedések megvalósítása közötti összhangra is.

A stratégia monitorozásának végrehajtása a Felelős Hatóság és a Belső Biztonsági Alap ellenőrzési és irányítási rendszerében meghatározott monitoring testület, illetve az adott intézkedés végrehajtásáért felelős intézmények feladata. A Felelős Hatóság a stratégiában meghatározott célok vonatkozásában elért eredményekről az európai uniós kötelezettségek figyelembevételével évente beszámolót készít.

2.4. Előzetes értékelés

2.4.1 A stratégia konzisztenciája és koherenciája

A stratégiában foglalt megállapítások belső összhangja a vonatkozó uniós rendeletek által meghatározott keretek betartása mellett megvalósul.

2.4.2 Konzisztencia a közösségi irányelvekkel és politikákkal

A stratégia összhangban van a stratégia által lefedett szakpolitikai területeket érintő uniós stratégiákkal és a vonatkozó uniós jogi aktusokban foglalt elvárásokkal.

Horizontális dokumentumok:

- Stockholmi Program és Cselekvési Terve
- Az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiája

- Az EU belső biztonsági stratégiájának megvalósítása: öt lépés a biztonságosabb Európa felé (Bizottsági közlemény)
- EU Duna Régió Stratégiája (DRS)
- Európa 2020 stratégia

A határigazgatás terén összhangban van:

- Schengeni Megállapodás és a Végrehajtási Egyezmény
- Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 1986/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a járművek forgalmi engedélyének kiadására hatáskörrel rendelkező tagállami szolgálatoknak a Schengeni Információs Rendszer második generációjához (SIS II) való hozzáféréséről
- 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 Parlament és a Tanács 863/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a gyorsreagálású határvédelmi csapatok felállítására szolgáló eljárás bevezetéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1077/2011 EU rendelete (2011. október 25.) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról
- Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról
- A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról
- 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)
- A Bizottság 2010. március 19-i határozata a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról (C(2010) 1620 végleges)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1931/2006/EK rendelete a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról (HL L 405., 2006.12.30.)
- Az Európai Unió Tanácsának Schengeni Katalógusa a külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó ajánlások és legjobb gyakorlatok, SCH-EVAL 48, FRONT 21 COMIX 252
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határellenőrzési kódex) létrehozásáról (HL L 105., 2006.4.13., 1.o.)
- A Bizottság ajánlása (2006. november 6.) a tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról, COM(2006)5186
- SIRENE Kézikönyv

A rendőri együttműködés és válságkezelés terén összhangban van:

- Az Emberkereskedelem Felszámolására Irányuló Európai Unió Stratégia (2012-2016)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- A Gyermekek Online Szexuális Bántalmazása elleni Globális Szövetséget létrehozó nyilatkozat és Cselekvési Terve
- Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája
- Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (III. Pénzmosás elleni Irányelv) és a végrehajtását szolgáló 2006/70/EK bizottsági irányelv
- Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2005/EK rendelete (2005. október 26.) a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 1781/2006/EK rendelete (2006. november 15.) a pénzáttalásokat kísérő megbízási adatokról
- A terrorizmus finanszírozása elleni felülvizsgált uniós stratégia
- Az Európai Bizottság 10 stratégiai prioritása, annak biztosítására, hogy a bűnözés ne váljék kifizetődővé
- A Tanács 2006/783/IB Kerethatározata (2006. október 6.) a kölcsönös elismerés elvének a vagyonekmozgást elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve (2004. április 29.) a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről
- Az Európai Unió terrorizmus elleni stratégiája
- Az Európai Unió stratégiája a radikalizálódás és toborzás elleni küzdelem tárgyában
- Az Európai Unió Cselekvési Terve a robbanóanyagok biztonságának növelésére
- CBRN Cselekvési Terv
- Tanácsi határozat az EU Polgári Védelmi Mechanizmusáról
- Az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió kritikus infrastruktúra védelmi programjáról
- A Tanács 2008/114/EK irányelve (2008. december 8.) az európai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról és kijelöléséről, valamint a védelmük javítása szükségességének értékeléséről
- Európai biztonsági kutatási és innovációs agenda
- Az Európai Bizottság közleménye az európai információcsere modellről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról
- A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az információknak és bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről
- Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről

- A Tanács 2008/616/IB határozata (2008. június 23.) a 2008/615/IB határozat végrehajtásáról
- Az EU drog stratégiája (2013-2020)
- Az Európai Parlament és a Tanács bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU irányelve

2.4.3 Konzisztencia a nemzeti közpolitikákkal és célokkal

A stratégia összhangban van Magyarország Alaptörvényével, a Nemzeti Együttműködés Programjával, a szakterületeket érintő legfontosabb jogszabályokkal, valamint a szakterületeket érintő két- vagy többoldalú nemzetközi megállapodásokkal.

2.4.4 Konzisztencia más, fölé- és mellérendelt kormányzati stratégiával

A stratégia összhangban van a létező nemzeti stratégiákkal.

Horizontális dokumentumok:

- A Kormány 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelete a kormányzati stratégiai irányításról
- A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- Magyar külpolitika az uniós elnökség után – A Külügyminisztérium stratégiai dokumentuma, 2011. december
- Magyarország külkapcsolati stratégiája

A határigazgatás terén összhangban van:

1. Magyarország Migrációs Stratégiája
2. a Migrációs Stratégiáról alapuló, az Európai Unió által a 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégia
3. Az általános rendőri feladatok ellátására létrehozott szerv határrendészeti szakmai stratégiája (2012 -2017)
4. Nemzeti Biztonsági Stratégia

A rendőri együttműködés és válságkezelés terén összhangban van:

- A Kormány 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról
- 1351/2013. (VI. 19.) Korm. határozat az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról
- A kábítószer probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégia (2013-2020)
- A Kormány 1430/2011. (XII.13.) Korm. határozata a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről
- Az Országgyűlés 115/2003. (X. 28.) határozata a Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiájáról (a stratégia megújítása folyamatban van)

2.4.5 Koherencia a célok-eszközök és a hatások tekintetében

A határigazgatás terén összhangban van:

A Belső Biztonsági Alap stratégiai látásmóddal készült, gondos és az összes potenciális kedvezményezettrel egyeztetett igényfelmérés alapján. Valójában olyan tág kereteket határozott

meg, hogy abba a határigazgatással kapcsolatos megoldandó problémák, feladatok beleférjenek, ilyen értelemben relevanciája a megoldandó problémákra nézve nem vonható kétségbe. A rendészetért felelős szervek képesek biztosítani azokat a személyi és tárgyi erőforrásokat, amelyek biztosítják a kitűzött célok elérését és az indikátorok mérésén keresztül lehetőség nyílik az anyagi erőforrások felhasználásának, hatékonyságának objektív mérésére.

A rendőri együttműködés terén összhangban van:

A rendőri együttműködés terén az elsődleges prioritás a szervezett bűnözés - beleértve a terrorizmust - megelőzése és az ellen folytatott hatékony küzdelem. Tekintettel arra, hogy a fellépés hatékonyságának növelése elsősorban a kapacitásfejlesztéshez köthető az intézkedések többsége erre koncentrálna.

A válságkezelés terén összhangban van:

A szándékosan okozott katasztrófákra való felkészülés igényel speciális intézkedéseket, a jelen stratégiában megfogalmazott célkitűzések és intézkedések csupán ezekre fókuszálnak. Ugyanakkor elkerülhetetlen némi átfedés a klasszikus védelmi intézkedésekkel, de az előkészítés során sikerült ezeket megszüntetni, és az Alap prioritásait szem előtt tartva megfogalmazni az igényeket.

A SZAKPOLITIKAI RÉSZSTRATÉGIÁK

I. Határigazgatás

I.1. Összefoglaló

Hazánk uniós és schengeni tagságából fakadóan Magyarországnak nemcsak a saját, hanem a schengeni övezetben résztvevő többi tagállam biztonságát is garantálnia kell a schengeni rendszer hatékony működtetésével, melynek meghatározó része a külső határaink megfelelő szintű ellenőrzése. Ebből következik, hogy mind kormányzati/politikai, mind stratégiai, mind végrehajtási szinten kiemelt figyelmet kell fordítanunk a schengeni követelményeknek való megfelelésünknek. Ennek biztosítására nemcsak hazai, hanem jelentős uniós források felhasználása is szükséges.

Schengeni tagságunkból adódik, hogy meg kell felelnünk az uniós integrált határigazgatási modellnek. A stratégia helyzetelemzése bemutatja a magyar integrált határigazgatás kereteit, az érintett hatóságok szervezeti kereteit, intézmény- és feladatrendszerét, a határigazgatás terén jelentkező geopolitikai, uniós és hazai jelenségeket és trendeket, valamint ezek keretében a hazai rendszerben meglévő hiányosságokat, problémákat.

Fontos kiemelni a **schengeni térség átalakítását célzó uniós jogszabályi változásokat**, amelyek megerősítik a schengeni térség politikai kormányzását; a közös szabályok hatékonyabb betartatásának elősegítésével. Egyrészt, a schengeni ellenőrzések rendszerének átalakításával a schengeni jogból fakadó **kötelezettségeiket elhanyagoló tagállamok szigorúbb számonkérésre számíthatnak**, és akár uniós szintű beavatkozásra is a saját határbiztonsági rendszereik korrekciója érdekében; másrészt létre fognak jönni annak jogi és intézményes keretei, hogy elháríthatatlan, súlyos hiányosságok tartós fennállása esetén egy, vagy több tagállam kezdeményezhesse a **belső határokon az ellenőrzések tartósabb idejű visszaállítását**, saját (és más tagállamok) belső biztonságuk védelmében. **Ez az önvédelmi, „veszélyhelyzeti mechanizmus” különösen érzékenyen érintheti azon országokat, amelyek jelentős illegális migrációs nyomásnak vannak kitéve.**

A Stratégia a helyzetelemzés alapján készített SWOT analízis alapján meghatározza a 2014-2020. közti időszakra vonatkozó jövőképet, valamint az ennek eléréséhez szükséges stratégiai célkitűzéseket, és az ezek végrehajtásához szükséges beavatkozásokat, összhangban a Belső Biztonsági Alap határrendészeti és vízumpolitikai részét létrehozó tanácsi és európai parlamenti rendelet-tervezetben megfogalmazott uniós célokkal és prioritásokkal.

A Stratégia végrehajtásával Magyarország vonzóbbá válik a **határok átjárhatóságának könnyítésével**, Magyarország **biztonságának fenntartása mellett**, és teljes összhangban a schengeni acquis-val. A stratégiai célok megvalósításával a határrendészet terén **magas szintű, szakmai kezdeményezésre alapozott, transzparens és költség-hatékony fejlesztés** megy végbe **az uniós és nemzetközi partnerekkel folytatott szoros együttműködés** jegyében; ezáltal hozzájárulva Magyarországnak, az EU és a schengeni térség biztonságának fenntartásához a szabálytalan migráció visszaszorításával, valamint hozzájárul a gazdasági növekedéshez a schengeni külső határokon a jogszerű be- és kiutazás megkönnyítésével és felgyorsításával.

Tágabb értelemben a határigazgatáshoz tartozik a vízumkiállítás, mint megelőző biztonsági fázis a kockázatot jelentő beutazók kiszűrésével és a jogellenesen tartózkodó személyek elfogását követő eljárások, a visszatérésük biztosításával bezáróan.

Az Európai Unió által a 2014-2020. közötti uniós programozási időszakban létrehozásra kerülő Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó 7 éves szakpolitikai stratégia határigazgatási része és a Menekültügyi és Migrációs Stratégia célkitűzéseinek megvalósítása, a hazai költségvetési forrásokon túl a Menekültügyi és Migrációs Alap, illetve a Belső Biztonsági Alap keretében rendelkezésre álló uniós források felhasználását igényli, ezért a **stratégiák megalkotása, majd a végrehajtásuk szoros együttműködést, egyeztetést igényel.**

Ez különösen igaz a vízümpolitika területére, amely terület stratégiai célkitűzései eléréséhez részben a Belső Biztonsági Alapból is igényelhető támogatás; ugyanakkor a vízümpolitika kifejtésére, a célkitűzések és a megvalósításához szükséges intézkedések felsorolására az átláthatóság, egyszerűség alapelvek érvényesülése és az átfedések kiküszöbölése érdekében a Menekültügyi és Migrációs Stratégiában kerül sor.

A határigazgatás biztonsági aspektusai, a biztonsági kockázatokra adott válaszok megfogalmazása során a stratégia figyelemmel volt a **Nemzeti Biztonsági Stratégiára**, illetve a létrehozandó **nemzetbiztonsági stratégiára**.

I.2. Alapfogalmak

Schengeni térség - A Schengeni Megállapodás és a Schengeni Végrehajtási Egyezmény lehetővé teszi a személyek szabad mozgását biztosító térség létrehozását, ahol a tagállamok közötti belső határokon megszűnik az ellenőrzés, a schengeni térségbe történő belépés esetén pedig minden külső határátkelőhelyen azonos szabályok szerint történik a határellenőrzés. A schengeni térséghez Ciprus, Bulgária, Románia, Írország és Nagy-Britannia kivételével valamennyi uniós tagállam, sőt az Európai Unión kívüli Izland, Norvégia, Svájc és Liechtenstein is csatlakozott.

Belső határok -

- a schengeni tagállamok és részes államok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is;
- a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei;
- a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres kompjárat céljára szolgálnak.

Külső határok - a schengeni tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem belső határok.

Ideiglenes külső határok – A schengeni vívmányokat teljes mértékben végrehajtó tagállam és - csatlakozási okmányával összhangban – a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására kötelezett olyan tagállam közös határa, amely esetében azonban a vívmányok teljes körű alkalmazására felhatalmazó, vonatkozó tanácsi határozat még nem lépett hatályba.

Schengeni Információs Rendszer (Schengen Information System – SIS) - A SIS Európa legnagyobb közös adatbázisa a közbiztonság fenntartása, a rendőrségi és igazságügyi együttműködés támogatása és a külső határok ellenőrzésének irányítása vonatkozásában. A részt

vevő államok keresett és eltűnt személyekkel, elveszett vagy ellopott tulajdonnal és beutazási tilalmakkal kapcsolatos adatokat – úgynevezett figyelmeztető jelzéseket – visznek be. A rendszerhez helyi szinten minden rendőr, valamint az információkat a törvényes rend védelmével és a bűnüldözéssel kapcsolatos feladatai elvégzéséhez igénylő egyéb bűnüldöző hatóság és tisztviselő azonnali és közvetlen hozzáféréssel rendelkezik.

Vízuminformációs Rendszer (továbbiakban VIS) – az uniós informatikai rendszer célja, hogy a kérelmekkel és az ezekhez kapcsolódó határozatokkal kapcsolatos adatok tagállamok közötti cseréjének megkönnyítése révén javítsa a közös vízumpolitika végrehajtását, a konzuli együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt.

A szabad mozgás uniós jogával rendelkező személyek –

- az uniós polgárok, valamint harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai, és akikre az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazandó;
- harmadik ország állampolgárai és családtagjaik állampolgárságuktól függetlenül, akik az egyrészt a Közösség és tagállamai, másrészt az említett országok közötti megállapodások értelmében az uniós polgárokéval megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében.

Harmadik ország állampolgára - bármely olyan személy, aki nem uniós polgár, és aki nem rendelkezik a szabad mozgás közösségi jogával.

Határátkelőhely - az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljára engedélyezett átkelőhely.

Határellenőrzés - a határon végzett, a határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenység, kizárólag a határ átlépésére irányuló szándék vagy az átlépés esetén, minden más októl függetlenül.

Határforgalom-ellenőrzés - a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.

Határőrizet - a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében.

Uniós ügynökségek -

A hatáskörök és szakértelem alapján a határigazgatás alá tartozó feladatok tekintetében releváns uniós ügynökségek:

az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség (Frontex ügynökség) olyan Unión belüli és kívül tevékenységek tekintetében, amelyek a határellenőrzéssel kapcsolatos műveleti szakértelmet igényelnek;

az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Rendőrakadémia (CEPOL), figyelemmel a bűnüldöző hatóságok és a határőrségek ügynökségközi együttműködésére;

a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökségre (IT-ügynökség), amennyiben az új IT-rendszerek fejlesztése érintett.

A Belső Biztonsági Alapból támogatásra alkalmas tevékenységek a határigazgatás kapcsán, a vonatkozó rendelet-tervezet szerint:

- a) a határátkelőhelyeknél határforgalom-ellenőrzéséhez szükséges határátlépési infrastruktúra, épületek és rendszerek, valamint a határőrizetnél a külső határ tiltott átlépésének hatékony kezeléséhez szükséges infrastruktúra, épületek és rendszerek;
- b) a hatékony határellenőrzéshez és személyek felderítéséhez szükséges működési berendezések, közlekedési eszközök és kommunikációs rendszerek, mint például a SIS, a VIS, az európai képarciváló rendszer (FADO) elérésére szolgáló rögzített terminálok, beleértve a legmodernebb technológiát is; különösen az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) fejlesztése, összhangban az uniós jogszabályokkal és iránymutatásokkal;
- c) IT-rendszerek a külső határokat átlépő migrációs áramlásokkal kapcsolatban;
- d) a tagállamok és uniós ügynökségek közötti, a határellenőrzés terén folyó operatív együttműködés eredményeként születő ajánlások, működési előírások és legjobb gyakorlatok végrehajtásához szükséges, a tagállamokon belüli és a tagállamok valamint az ügynökségek közötti együttműködés megerősítését célzó tanulmányok, kísérleti projektek és intézkedések;
- e) a külső határok igazgatása tekintetében nemzeti szinten létező kapacitás támogatása és kiterjesztése, figyelemmel többek között a migrációs áramlások kezeléséhez kapcsolódó új technológiára, fejleményekre és/vagy előírásokra;
- f) az integrált határigazgatás megerősítése új eszközök, interoperábilis rendszerek és munkamódszerek tesztelése és bevezetése által, amelyek célja a tagállamon belüli információcsere fokozása vagy az ügynökségek közötti együttműködés javítása;
- g) a határigazgatással és vízumpolitikával kapcsolatos uniós vívmányok helyes és egységes alkalmazásának biztosítása, reagálva az európai szinten – a schengeni értékelési mechanizmus keretében megállapított eredményekből – azonosított gyengeségekre;
- h) a megjelenő kihívások elleni fellépésre irányuló kapacitások fokozása, beleértve a jelenlegi és jövőbeli fenyegetéseket és nyomásokat az Unió külső határain, figyelembe véve különösen a Frontex elemzését.

A harmadik országokkal kapcsolatos és azokban zajló támogatható intézkedések különösen:

- a) a tagállamok és harmadik országok közötti információ-megosztást szolgáló információs rendszerek, eszközök és berendezések;
- b) a tagállamok és harmadik országok közötti műveleti együttműködés ösztönzését szolgáló intézkedések, beleértve a közös műveleteket is;
- c) tanulmányok, rendezvények, képzés, felszerelések és kísérleti projektek annak érdekében, hogy ad hoc technikai és műveleti szakértelmet biztosítsanak harmadik országok számára;
- d) a tagállamok és uniós ügynökségek közötti, a határellenőrzés terén harmadik országokban folyó operatív együttműködés eredményeként születő egyedi ajánlások, működési előírások és legjobb gyakorlatok végrehajtásához szükséges tanulmányok, rendezvények, képzés, felszerelések és kísérleti projektek;

Uniós intézkedések a következő célok végrehajtására:

- a) az előkészítő, nyomonkövetési, adminisztratív és technikai feltételek támogatása, olyan értékelési mechanizmus fejlesztésének támogatása, amely szükséges a külső

- határigazgatási és vízumpolitika végrehajtásához, beleértve a schengeni értékelési és nyomon követési mechanizmus által meghatározott schengeni igazgatás végrehajtását is, a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozásáról szóló rendelettel és a Schengeni határ-ellenőrzési kódex-szel összhangban;
- b) a tagállamokban uralkodó helyzet megismerésének és megértésének a javítása az alkalmazott politikák elemzésén, kiértékelésén és szoros nyomon követésén keresztül;
 - c) a statisztikai eszközök, módszerek és közös mutatók fejlesztésének támogatása;
 - d) az Unió politikai célkitűzései, az uniós jogszabályok végrehajtásának támogatása és figyelemmel kísérése a tagállamokban, valamint azok hatékonyságának és hatásának felmérése;
 - e) a hálózatba szervezésnek, a kölcsönös tanulásnak, a bevált gyakorlatok azonosításának és terjesztésének, valamint az innovatív megközelítéseknek az ösztönzése uniós szinten;
 - f) az uniós politikákkal kapcsolatos tudatosságot előmozdító projektek az érdekeltek és a nyilvánosság körében, beleértve az Unió politikai prioritásainak szervezeti kommunikációját is;
 - g) az EU-hálózatok képességének növelése az EU szakpolitikáinak és célkitűzéseinek előmozdítása, támogatása és továbbfejlesztése érdekében;
 - h) az új módszerek és/vagy új technológia fejlesztését szolgáló különlegesen innovatív projektek támogatása, amelyek lehetőséget kínálnak a más tagállamok számára való átadásra, különösen kutatási projektek eredményeinek tesztelését és jóváhagyását célzó projektek;
 - i) több tagállam által a harmadik országokkal kapcsolatos vagy azokban végrehajtott intézkedések.

I.3. Helyzetelemzés és helyzetértékelés

I.3.1. Általános bemutatás

A határigazgatás alapvető célja a személyeknek az országhatárokon való átlépés ellenőrzésével az ország területén élők biztonságának erősítése. A határigazgatás magában foglalja a határellenőrzést, amely keretében a határforgalom-ellenőrzés a határátlépésre kijelölt helyeken (alapvetően határátkelő helyek) áthaladó utasforgalom ki- és beléptetését ellenőrzi, míg a határőrizet az átlépésre kijelölt helyek közti államhatárszakaszok (ún. zöld határ) őrzésével akadályozza meg az ország területére történő jogellenes belépést. A határigazgatáshoz tartozik többek között az ország területére lépéshez szükséges vízumok kiállítása során a kockázatot jelentő személyek szűrése, az ország területén a migránsok tartózkodási feltételeinek ellenőrzése (ún. mélységi ellenőrzés), továbbá az ország területén jogellenesen tartózkodó (külföldi) személyekkel kapcsolatos eljárások az elfogásuktól az ország elhagyásáig.

Magyarország tagja az Európai Uniónak és a belső határok (ellenőrzés) nélküli schengeni övezetnek, ezzel elkötelezte magát az integrált határigazgatás bevezetése és továbbfejlesztése mellett. Így felelős a közel félmilliárd állampolgár biztonságának megőrzése, a szabad mozgás, mint az egyik legfőbb közösségi vívmány fenntartásában.

A schengeni térség célja olyan belső – határellenőrzés nélküli – térség fenntartása, amelyben/ahová az uniós polgárok és a jogszerűen tartózkodó harmadik országok

állampolgárai úgy léphetnek be, mozoghatnak, élhetnek és dolgozhatnak, hogy közben biztosak lehetnek abban, hogy jogukat teljes mértékben tiszteletben tartják, és biztonságukat garantálják.

A határbiztonság érdekében hosszú távon egy integrált képességtervezési és fejlesztési rendszert kell kialakítani és fenntartani, amely részben az integrált biztonságot is garantálja, oly módon, hogy a határellenőrzést, valamint a schengeni belső határokon megszüntetett határellenőrzés egyik kompenzációs elemeként működtetett mélységi ellenőrzést, illetve az integrált határigazgatás többi elemét is végre kell hajtani.

Az európai integrált határigazgatási modell a következő dimenziókat foglalja magában:

- a határellenőrzés (határforgalom-ellenőrzés és határőrizet), amely magában foglalja a vonatkozó kockázatelemzést és bűnügyi hírszerzést is;
- a határokon átnyúló bűncselekmények felderítése és kivizsgálása valamennyi illetékes bűnüldöző hatósággal együttműködésben;
- a négylépcsős belépés-ellenőrzési modell (harmadik országokban alkalmazott intézkedések, együttműködés a szomszédos országokkal, határellenőrzés, ellenőrzési intézkedések a szabad mozgás térségében, beleértve a kiutasítást is);
- a határigazgatásban közreműködő hatóságok közötti együttműködés (határrendészet, vámhatóság, bűnügyi rendőrség, nemzetbiztonsági és más érintett hatóságok), valamint nemzetközi együttműködés;
- a tagállamok és az intézmények, valamint a Közösség és az Unió egyéb szervei által végzett tevékenységek koordinációja és összehangoltsága.

Az illegális migráció elleni küzdelem két jól elkülöníthető területet alkot. Az első rész az illegális migrációhoz kapcsolódó bűncselekmények felderítését és megelőzését/megakadályozását célozza, és az illegális migránsok elfogásáig, vagy a szervezett bűnözői csoportok felszámolásáig tart. Az ehhez kötődő feladatok ellátásához igényelhető támogatás a Belső Biztonsági Alapból.

Másrészt az elfogott illegális bevándorlókkal szemben a szükséges eljárások lefolytatása, valamint a visszatérése biztosítása az idegenrendészeti terület alá tartozik, amely a Menekültügyi és Migrációs Alapból támogatható, így ezen terület kifejtésére (a migrációs szűrő feladatot szintén ellátó vízumpolitikával együtt) a Menekültügyi és Migrációs Stratégiában kerül sor. Ezért a két stratégia csak összehangoltan, folyamatos nyomon követéssel és egyeztetésekkel valósulhat meg.

Magyarország határigazgatását alapjaiban meghatározza teljes jogú schengeni tagságunk, és a schengeni övezet további bővítése. Szlovákia, Szlovénia és Ausztria teljes jogú schengeni tagságából adódóan hazánk államhatárának majdnem 50%-a már most schengeni belső határ, míg a schengeni előírások teljes mértékű betartásával kell őriznünk 1103 kilométeren a schengeni övezet külső határát (ukrán, szerb, román és horvát viszonylatban).

Amennyiben megtörténik Románia és Horvátország teljes jogú schengeni taggá válása, úgy ezek következményeit is kezelni kell (a határellenőrzés a jelenlegi külső határokhöz viszonyítva, mintegy harmadára csökken). Románia és Bulgária tervezett teljes jogú schengeni csatlakozására 2011-ben került volna sor. **Jelenleg nem ismert a két ország és Horvátország schengeni térséghez történő csatlakozásának időpontja, tehát fel kell készülni arra, hogy az több évig sem következik be.**

I.3.2. Személyi kör

A határigazgatás hozzájárul a schengeni térség biztonságának fenntartásához, ezért a részstratégia egyik célcsoportja a schengeni tagállamok, és ezen belül a magyar állampolgárok; továbbá azon személyek, akik Magyarország schengeni külső határain be- és kiutaznak.

I.3.3. Szabályozási keretek

A határigazgatás terén az alapvető szabályozást az uniós joganyag, az ún. schengeni acquis tartalmazza, amellyel a hazai szabályozás összhangban van. A területen kiemelt szerepe van a határigazgatás és a migráció kapcsán kötött nemzetközi (két- és többoldalú) szerződéseknek is. A releváns jogszabályokat a Stratégia 2.4.2 és 2.4.3 pontjai tartalmazzák.

I.3.4. Jelenlegi szervezeti keretek, intézmény- és feladatrendszer

A határigazgatásban a legfontosabb feladatokat – Magyarország teljes jogú schengeni csatlakozását (2007. december 21.) és a Rendőrség és Határőrség integrációját (2008. január 1.) követően – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnek (továbbiakban: *Rendőrség*) kell ellátnia. Ennek megfelelően a Rendőrség határrendészeti szolgálati ága mélyebben bemutatásra kerül a más, még határigazgatási feladatokat ellátó szervekhez és intézményekhez képest.

Az államhatár rendjének fenntartása és a határellenőrzés végrehajtása a Rendőrség alapfeladatai közé tartozik. A határrendészeti tevékenység szakirányítását a Rendőrség összerendészeti tevékenységét összefogó és irányító rendészeti főigazgatóság alárendeltségében lévő határrendészeti főosztály látja el.

A területi (megyei) szintű szervezeti elemek kialakítása során a külső határok mentén önálló területi szintű határrendészeti szervezeti elemek (határrendészeti szolgálatok, határrendészeti, idegenrendészeti osztály) látják el a határrendészeti szakmai szakirányítói és részben végrehajtói feladatokat, melyek keretein belül a határrendészeti (határellenőrzés, mélységi migrációs ellenőrzés) és az idegenrendészeti tevékenység is ellátásra kerül. A belső határokon illetékességgel rendelkező megyék esetében a közrendvédelmi és határrendészeti szaktevékenységek területi (megyei) szintű fúziójával kialakított szervezeti egységek látják el a szakirányítói és részben a végrehajtói tevékenységet. Azokban a megyékben, amelyek határterülettel nem rendelkeznek az idegenrendészettel összefüggő mélységi migrációs tevékenység szakirányítását a közrendvédelemért felelős szervezeti egység állományából kijelölt munkatársak végzik.

A határrendészeti feladatok helyi szintű végrehajtását a kiemelt kockázatot jelentő külső határok (Ukrajna, Szerbia és – ideiglenes külső határú - Románia) viszonylatában határrendészeti kirendeltségek végzik, melyek tevékenységük keretén belül határátkelőhelyeket működtetnek, végrehajtják a határátkelőhelyek közötti területek őrizetét és a határterület ellenőrzését. Az illegális migráció szempontjából jelentős kockázatot jelenleg nem jelentő horvát határszakaszon a rendőrkapitányságokon önálló határrendészeti osztályhoz, míg a belső határok mentén a rendőrségi feladatok ellátását biztosító helyi rendőrkapitányságokon a közrendvédelmi osztályokhoz került delegálásra a határrendészeti feladatok ellátása. A mélységi ellenőrzési feladatok jelentős részét a mélységi ellenőrzési és támogató osztályok (MEKTO) látják el.

Az integrációt követően a Nemzeti Nyomozó Iroda Szervezett Bűnözés Elleni Főosztálya szervezetében létrejött az országos hatáskörrel és illetékességgel a határrendészethez kötődően titkos információgyűjtő és nyílt nyomozati munkát folytató osztály. Az osztály elsősorban a nemzetközi bűnszervezetek elleni felderítéseket és nyomozásokat végzi. Kialakításra került az osztályon belül a Felderítő és Nyomozó Alosztály. Területi szinten a határigazgatás bűnügyi-felderítő támogatását a bűnügyi-felderítő alosztályok/csoportok biztosítják.

A SIS (Schengeni Információs Rendszer) rendszer alkalmazásának koordinációját ellátó SIRENE Iroda az ORFK keretében működik.

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) az idegenrendészet terén betöltött szerepe kapcsán a belügyminiszter irányítása és felügyelete alatt álló központi hivatal, amely alapvető feladatai az alábbiak:

- idegenrendészeti hatóságként ellátja a jogszabályokban a hatáskörébe utalt idegenrendészeti feladatokat (a központi idegenrendészeti nyilvántartás adatkezelői feladatainak ellátása, részvétel a mélységi ellenőrzésben, idegenrendészeti kényszerintézkedések és őrizet elrendelése, légi úton történő kitoloncolásban részvétel, ország elhagyására kötelezés elrendelése, stb.);
- központi vízumhatóságként kapcsolatot tart más schengeni államok központi hatóságaival, a SIS jelzésekkel összefüggésben megkereséssel él a nemzeti SIRENE iroda felé, és reagál a SIRENE iroda megkereséseire;
- ellátja az országinformáció szolgáltatásáért felelős szerv (a továbbiakban: országinformációs központ) jogszabályban meghatározott feladatait;
- végrehajtja a migrációs tárgyú nemzetközi szerződésekből adódó feladatokat, felügyeli és koordinálja a visszafogadási egyezmények végrehajtását, engedélyezi a hatósági kísérettel történő átszállításokat;
- kapcsolatot tart a migrációs kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel;
- menekültügyi feladatai keretében ellátja a menekültügyi hatósági és igazgatási tevékenységet, kezeli a központi menekültügyi nyilvántartást, a menekültkénti vagy oltalmazottkénti, valamint a menedékeskénti elismerést, továbbá a menekült, az oltalmazott és a menedékes tekintetében ellátja a Dublini Egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjenyomatok összehasonlítására irányuló „Eurodac” létrehozásáról szóló 2725/2000/EK tanácsi rendelet alapján a nemzeti egységre háruló feladatokat, felelős az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendeletből fakadó feladatok ellátásáért, és működteti és felügyeli a befogadó állomást és menekültügyi őrzött befogadó központot;
- bevándorlási összekötő tiszteket és migrációs szakkonzulokat helyez ki.

A BÁH központi és területi – 7 regionális igazgatóság – szervekből, valamint befogadó állomásokról és menekültügyi őrzött befogadó központokról áll. A BÁH által ellátott idegenrendészeti feladatok központi irányítását/ellenőrzését a BÁH Idegenrendészeti Igazgatósága, míg régiós szinten az irányítást és a végrehajtást a regionális igazgatóságokon létrehozott idegenrendészeti osztályok látják el.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban: NBSZ) a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés eszközeivel és módszereivel szolgáltatásokat nyújt az integrált határigazgatás megvalósításában részt vevő, a titkos információgyűjtés eszközeit/módszereit igénybe venni

jogosult szervezetek (így a Rendőrség egyes szervezetei, valamint az Alkotmányvédelmi Hivatal) részére. Az NBSZ a sajtóságos hazai jogszabályi környezetre figyelemmel központosított – néhol kizárólagos – kapacitásokkal rendelkezik Magyarországon az egyes titkos információgyűjtő és titkos adatszerző eszköz- és módszeralkalmazás tekintetében.

Az NBSZ-en belül működő Szakértői Intézet különböző szakértői ágakban tevékenykedik, többek között szakmai okmánytechnikai támogatást biztosít a FADO adatbázis magyar adatokkal történő feltöltéséhez. A magyar biztonsági okmányok védelmének felügyeletét ellátva gondoskodik a Magyarország hivatalos szervei által kiadott személyazonosító-, valamint határátlépésre és/vagy tartózkodásra jogosító okmányok okmánybiztonsági megfelelőségéről, továbbá ezek okmánytechnikai védelmének fejlesztéséről.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) felelős a közúti határátkelőhelyek működtetéséért, fejlesztéséért és létesítéséért, valamint az áruforgalom ellenőrzésével részt vesz a határforgalom-ellenőrzésben.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal vizsgálja a nemzetbiztonsági kockázat meglétét a migráció esetén, továbbá részt vesz a migráció-szűréshez kötődő információszerzésben.

A Külügyminisztérium Magyarország külképviseletein keresztül a vízumkiállítás során látja el a négylépcsős modell első lépcsőjét (harmadik országokban alkalmazott intézkedések a migráció szűrésére). A külképviseletek munkáját központi szinten a Külügyminisztérium Konzuli Főosztálya irányítja/ellenőrzi.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) adatfeldolgozóként működteti a központi idegenrendészeti nyilvántartást. Ellátja továbbá a második generációs Schengeni Információs Rendszer (SIS II) nemzeti részének (N.SIS II) működtetésével kapcsolatos, az N.SIS II Hivatal külön jogszabályban nevesített feladatait, valamint ellátja számos, a schengeni működésben, illetve jelzéskezelésben érintett nemzeti szakrendszer adatkezelői és üzemeltetési feladatait (pl.: útlevel, személyazonosító igazolvány, vezetői engedély, forgalmi engedély okmány és a rendszám adatait tartalmazó nyilvántartások, járműnyilvántartás, stb.).

I.3.5. Migrációs helyzetkép

A határrendészeti tevékenységet az euro-atlanti integrációs és szűkebb regionális rendszerben történő működés követelményrendszeréhez való igazodás, az ország geostratégiai helyzete, a migráció és az illegális migráció mennyisége és minősége határozza meg.

I.3.5.1. Geopolitikai helyzet

A határigazgatásnak folyamatosan figyelemmel kell követnie a geopolitikai helyzetet. A közép-ázsiai, észak-afrikai és a közel-keleti országokban végbemenő radikális politikai és gazdasági változások figyelemmel kísérése időben felhívhatja a figyelmet azokra a változások által kiváltott migrációs/menekült hullámokra, amelyek az események bekövetkezésétől számított 1-6 hónap elteltével jelentkezhetnek a schengeni külső határok mentén. Kiemelt figyelemmel kell lenni az illegális migrációval érintett schengeni tagállamok által, a külső határaik hatékonyabb ellenőrzésére, az illegális migránsok számára szinte a határ „hermetikus” lezárására hozott intézkedések (technikai fejlesztések, erő- és eszköz átcsoportosítások, megerősítések) következtében bekövetkező terelő hatásokra.

Jelenleg az elhúzódó afganisztáni válság érezteti leginkább hatását, illetve az „arab tavasz” utójelenségei, valamint a szíriai polgárháború eszkalálódása, a szomáliai helyzet „megoldatlansága” érződik a hazánk felé irányuló illegális migrációs mozgásokban.

I.3.5.2. Legális migrációs helyzetkép

Az országra ható migrációs tendenciák és folyamatok azt mutatják, hogy Magyarország jelenleg elsősorban tranzit ország, amely a keleti és délkeleti migrációs útvonalak metszéspontjában fekszik.

Ezt jól mutatja, hogy a legális migránsok közül legjelentősebb a jellemzően turistaként hazánkba érkező külföldiek száma, ehhez képest eltörpül a huzamosan Magyarországon tartózkodó migránsok száma.

A Magyarországon élő külföldiek összetételét illetően sajátosság, hogy nagy többségük a szomszédos államokból érkezett határon túli magyar. Különbséget kell tenni továbbá a szabad mozgás jogával rendelkező migránsok és a harmadik országbeli állampolgárok között.

A szabad mozgás jogával rendelkezők számára biztosított engedélytípusok közül legjelentősebb a regisztrációs igazolás, melyet leggyakrabban munkavállalás céljából kérelmeznek. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező külföldi állampolgárok közül hazánkban legtöbben a román, szlovák, lengyel és német állampolgárok vannak. A bejelentések számának csökkenése tapasztalható azonban 2009 óta.

A harmadik országbeli állampolgárok - vagyis akik nem rendelkeznek a szabad mozgás jogával, valamint nem magyar állampolgárok és hontalanok - két meghatározó alcsoportra oszthatók: a határozott idejű tartózkodókra és a huzamosan tartózkodókra. Legtöbben Szerbiából, Ukrajnából, Oroszországból, Kínából és Vietnámból érkeznek hazánkba.

A nem csak turistaként hazánkba érkező legális migránsok közül a munkavállalók, a családtagok, a tartósan letelepedni szándékozók, az ösztönzött vándorlók – vállalkozók, üzletemberek, turisták, diákok, sportolók, tudósok, valamint a kultúra és a művészetek képviselőinek – csoportjai egyaránt megtalálhatók Magyarországon.

Elsődlegesen keresőtevékenység céljából érkeznek hazánkba harmadik országbeli állampolgárok. A harmadik országokból érkező munkavállalók közül a szomszédos országok állampolgárai részére kiadott munkavállalási engedélyek száma jelentős csökkenést mutat, ezzel párhuzamosan az Európán kívüli országok munkavállalói részére kiadott engedélyek száma emelkedett; ugyanakkor ez a szám elenyésző a nyugat-európai országok hasonló statisztikáihoz képest. A kiadott engedélyek száma a kínai, az ukrán és a szerb állampolgárok esetében volt a legmagasabb 2012-ben.

A huzamos tartózkodási jogosultsággal kapcsolatos tapasztalatok: az Unión belüli mobilitási jogot biztosító EK letelepedési engedélyt arányaiban kevés migráns kérelmezi, jellemzően a nemzeti szabályok alapján megszerezhető nemzeti letelepedési engedélyt kérelmezik a huzamosan hazánkban tartózkodók.

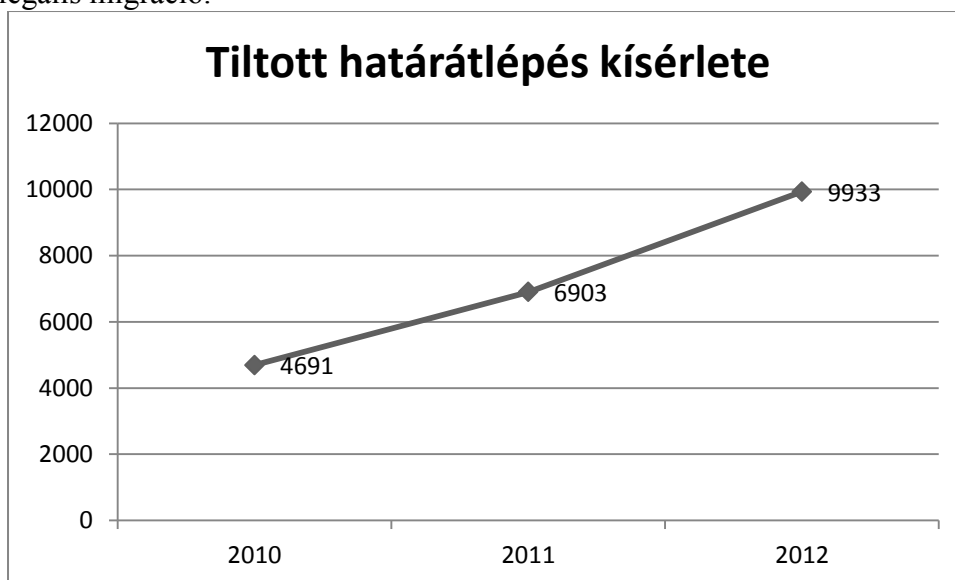
I.3.5.3. Illegális migrációs helyzetkép

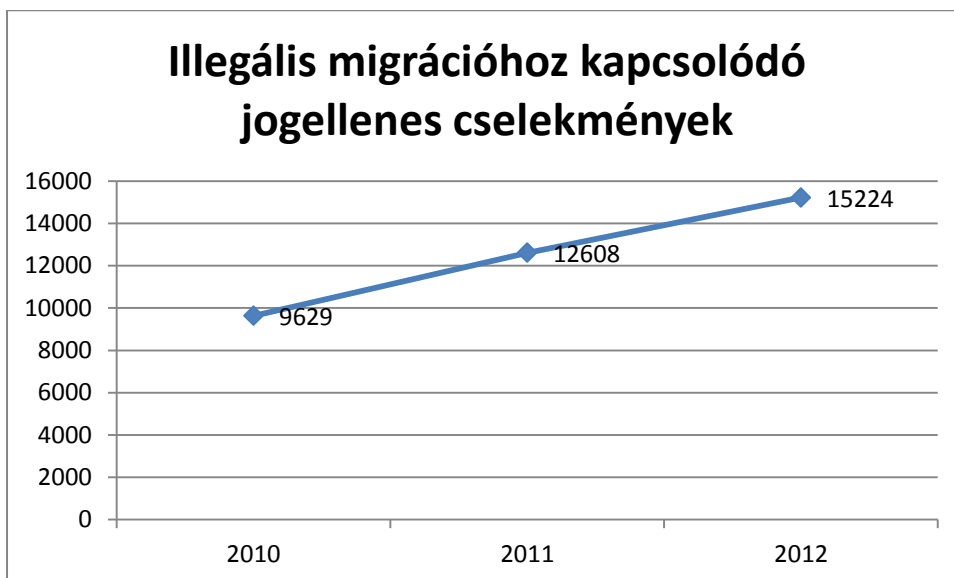
Magyarország földrajzi elhelyezkedésénél és közlekedési infrastruktúráis jellemzőinél fogva **3 befelé irányuló migrációs csatorna** által érintett. Ezek közül a **legjelentősebb**, uniós szinten is az egyik legnagyobb nyomásnak kitett migrációs útvonal az úgynevezett klasszikus **balkáni út, ami Törökországon, Görögországon és/vagy Bulgárián keresztül Szerbiába, majd Magyarországon keresztül a többi EU tagállamba vezet.**

A másik szintén Törökországon keresztül Bulgárián, Románián áthaladva húzódik Magyarország felé. Budapesten kétfelé ágazik, az egyik irány Ausztria, Németország, Hollandia, Nagy-Britannia, a másik Szlovénia, Dél-Ausztria, Észak-Olaszország felé folytatódik. A hazánkat elérő harmadik fontos illegális migrációs csatorna Oroszország, Ukrajna felől, az ukrán-magyar határszakaszon éri el hazánkat, és továbbhúzódik Ausztria, valamint másik ágán Szlovákia felé Németország irányába.

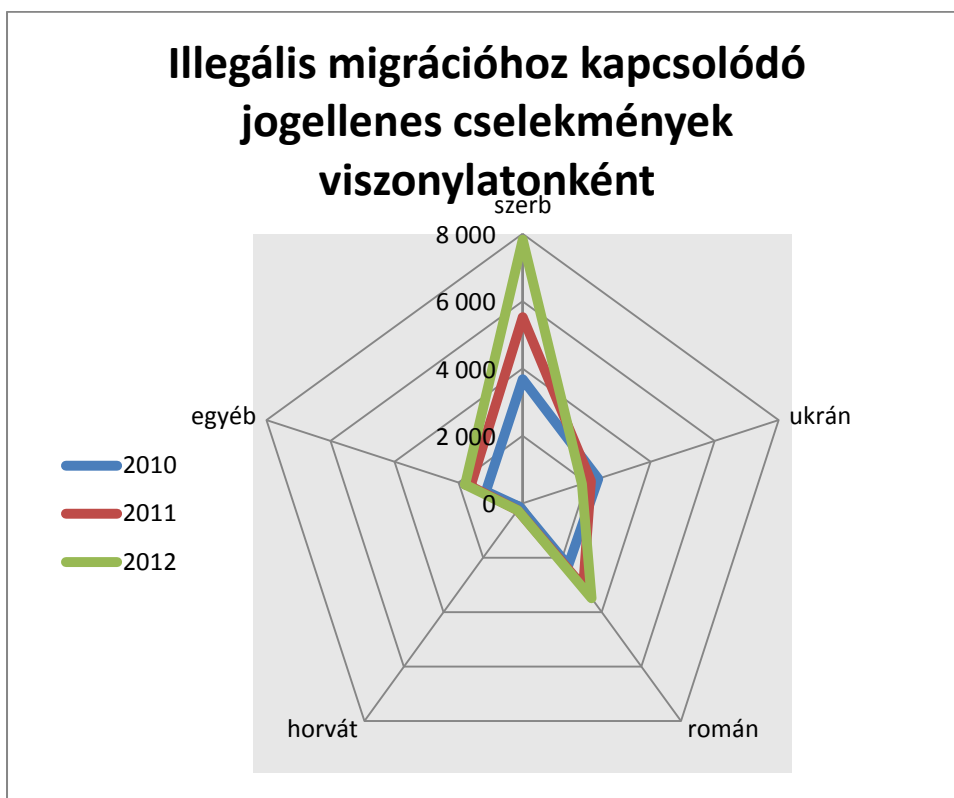


Közvetlenül hatást gyakorol Magyarország biztonságára a **Görögországban kialakult helyzet.** A görög-török határszakasz az illegális határátlépések szempontjából az egész schengeni térség legsérülékenyebb szakasza. Görögországban az illegálisan tartózkodók száma egyes becslések szerint mintegy 300 000 fő, de ez a szám elérheti az egymillió főt is. 2008 óta folyamatosan növekszik az ún. másodlagos migrációs áramlás, azaz a Görögországból az EU más tagállamaiba irányuló illegális migráció.





Ennek egyenes következményeként **a magyar-szerb, valamint magyar-román határszakaszokon** folyamatosan növekszik az illegális migrációs nyomás, és ez várhatóan a közeljövőben is folytatódni fog. Ezen túlmenően a szerb-horvát határszakaszon is növekedett az illegális migránsok száma, akik a magyar-horvát határszakasz szárazföldi szakaszain még meglévő aknamezők, illetve a Dráva akadály jellege miatt inkább a horvát-szlovén határon kísérelték meg a schengeni külső határokat átlépni. Az aknamezítés 2013 végéig történő végrehajtása ebben a vonatkozásban is jelentős változást eredményezhet.



**Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények
viszonylati megoszlása**

	szerb	ukrán	román	horvát	egyéb
2010	3 686	2 358	2 295	144	1 146
2011	5 531	2 134	3 061	256	1 626
2012	7 824	1 854	3 489	258	1 799

Amennyiben Románia, Bulgária és a későbbiekben Horvátország teljes jogú schengeni taggá válna, a migrációs csatornák némileg módosulhatnak, mivel az illegális migránsok is ellenőrzés nélkül léphetnek majd át a magyar-román és a magyar-horvát határszakaszon.

**Tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértés viszonylati
megoszlása**

	szerb	román	ukrán	horvát	egyéb
2010	2 653	919	466	41	612
2011	4 269	1 301	298	48	987
2012	6 346	1 944	351	108	1 184

Magyarország schengeni térséghez történő csatlakozása az országot érintő illegális migráció útvonalait nem befolyásolta. Magyarország továbbra is tranzit országgként szerepel a nemzetközi illegális migráció útvonalában. A megjelölt célországok körében főként Ausztria, Németország, Olaszország, Spanyolország, Nagy-Britannia, Franciaország, Svájc és Svédország jelenik meg, a kiutazás célja pedig túlnyomó többségben a munkavállalás, emellett gyakori a célország szociális ellátórendszere által nyújtott támogatások és szolgáltatások igénybe vétele, illetve kihasználása.

A legjellemzőbb állampolgárság az afgán, a pakisztáni, a koszovói, az algériai és a marokkói. Aktuális állampolgársági kategória még Magyarországon az ukrán, moldovai, szerb, makedón, török, iraki, iráni, tunéziai és a líbiai.

Illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények állampolgársági bontásban

Év	2010
<i>ukrán</i>	2.288
<i>szerb</i>	1.171
<i>román</i>	902
<i>afgán</i>	870
<i>koszovói</i>	654
<i>moldáv</i>	523
<i>török</i>	447
<i>makedón</i>	169
<i>pakisztáni</i>	154
<i>egyéb</i>	2.451

Év	2011
<i>ukrán</i>	2.208
<i>szerb</i>	1.719
<i>román</i>	1.315
<i>afgán</i>	1.265
<i>pakisztáni</i>	737
<i>koszovói</i>	694
<i>török</i>	590
<i>moldáv</i>	486
<i>algériai</i>	376
<i>egyéb</i>	3.218

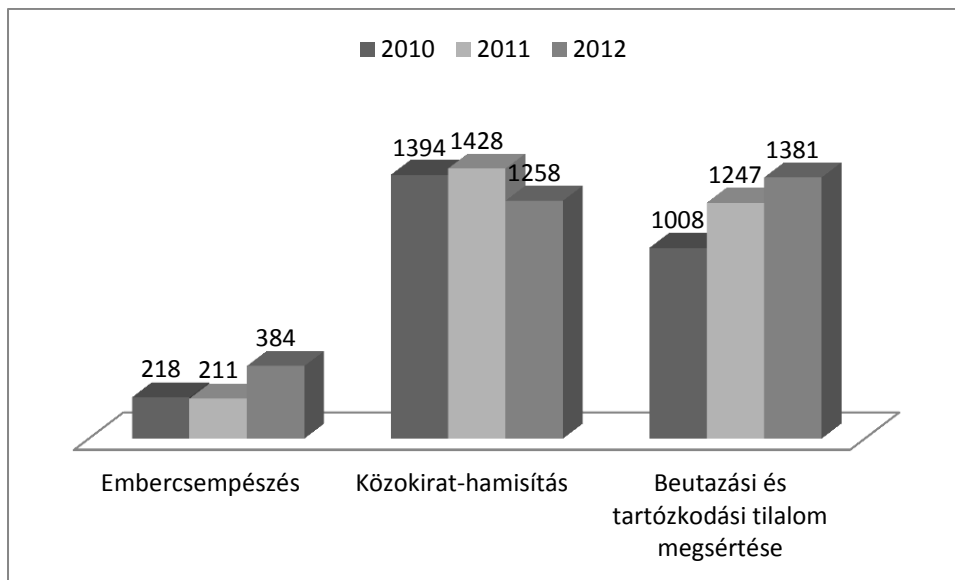
Év	2012
<i>szerb</i>	2.601
<i>afgán</i>	1.909
<i>ukrán</i>	1.771
<i>koszovói</i>	1.244
<i>román</i>	1.075
<i>pakisztáni</i>	879
<i>algériai</i>	738
<i>makedón</i>	542
<i>marokkói</i>	413
<i>török</i>	362
<i>egyéb</i>	3.690

Az elkövetési módszerek rendkívül változatosak:

- embercsempészség;
- embercsempészek segítsége nélkül, önállóan történő illegális (beutazás) határátlépés, tartózkodás;
- hamis okiratokkal elkövetett illegális határátlépés, jogellenes tartózkodás, továbbutazás;
- gépjárműben megbújva elkövetett illegális határátlépés és továbbutazás;
- legális határátlépést követően a tartózkodási szabályok megszegésével történő túltartózkodás (általában jövedelemszerzés céljából), illetve továbbutazás;
- vízummal való visszaélés;
- menekültügyi eljárással való visszaélés (a migránsok alapvető célja a menekült kérelem elbírálásának idejére a humanitárius célú tartózkodási engedély megszerzése, amely birtokában az érintett személy legálisan tartózkodhat az ország területén, így minimálisra csökkentve az eredményes hatósági intézkedés lehetőségét a schengeni belső határokon az ország elhagyása kapcsán. Ezt felismerve, az embercsempész csoportok a menekültügyi eljárás által biztosított garanciákat figyelembe véve, az eljárás folyamatába „építve” szervezik a jogsértő cselekményeik elkövetését);
- legális migrációs csatornákkal való visszaélés, így különösen a hamis vagy hamisított idegenrendészeti vagy munkavállalási okmányok használata; a fiktív üzleti tevékenység folytatása (cégalapítás, munkaerő-kölcsönzés); vagy hallgatói jogviszony igazolása céljából idegen nyelvű, tandíjas képzésekre való jelentkezés valódi tanulmányi célú tartózkodás nélkül; valótlán családi kapcsolatok létrehozása (névházasság, vagy a valótlán tartalmú teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat).

Az illegális migrációt elősegítő szervezett bűnözői csoportokra jellemző, hogy döntő hányaduk összetételében állampolgárság szerint koncentrálnak, zárt közösséget alkot. A szervezők

kiterjedt kapcsolatokkal rendelkeznek a kibocsátó- és célországokban; ezen kapcsolatok feltérképezése rendkívül nehezen megoldható. Egyre elterjedtebb a fedővállalkozások (pl. telefonbolt, számítástechnikai szaküzlet, utazási iroda, stb.) üzemeltetése. Széles körben alkalmaznak kommunikációs eszközöket, melyeket folyamatosan váltogatják, cserélik. Több nyelven folytatnak kommunikációt, megnehezítve így az ellenőrzésüket. Szoros kapcsolatot tartanak az okmányhamisítókkal.



Tiltott határátlépés és kísérlete szabálysértés állampolgársági bontásban

Év	2010
<i>afgán</i>	787
<i>szerb</i>	584
<i>koszovói</i>	557
<i>ukrán</i>	402
<i>moldáv</i>	254
<i>török</i>	238
<i>pakisztáni</i>	127
<i>egyéb</i>	1.742

Év	2011
<i>afgán</i>	1.136
<i>szerb</i>	1.111
<i>pakisztáni</i>	643
<i>koszovói</i>	570
<i>török</i>	375
<i>algériai</i>	339
<i>ukrán</i>	304
<i>tunéziai</i>	237
<i>egyéb</i>	2.188

Év	2012
<i>szerb</i>	2.018
<i>afgán</i>	1.648

<i>koszovói</i>	1.020
<i>pakisztáni</i>	751
<i>algériai</i>	689
<i>makedón</i>	474
<i>marokkói</i>	384
<i>ukrán</i>	293
<i>török</i>	209
<i>egyéb</i>	2.447

Visszairányítások

Év	
2010	11.333
2011	11.810
2012	9.293

SIS találatok

Év	
2010	8.778
2011	9.187
2012	8.442

I.3.6. Környezeti jelenségek, trendek

I.3.6.1. Uniós jelenségek, trendek

A schengeni övezet külső határait évente közel 700 millió alkalommal lépik át legálisan. A határátlépések körülbelül egyharmadát harmadik országok állampolgárai teszik meg, akiket alapos ellenőrzésnek kell alávetni a határátkelőhelyeken, a *schengeni acquis*-nak megfelelően. A gyors és biztonságos határátlépés előmozdítása és az illegális migráció megfékezése az EU és a tagállamok közös érdeke, ennek elősegítését célozva alakul a schengeni joganyag.

A határellenőrzés végrehajtásánál figyelembe kell venni **az Unió vízumpolitikájának** és a harmadik országokkal való kapcsolatainak fejlődését is. Az előző években az Unió megszüntette számos harmadik ország állampolgárainak vízumkötelezettségét, több vízumkönnyítési megállapodást kötött, és korszerűsítette a vívmányokat, vagyis többek között szélesebb körben tette lehetővé a többszöri belépésre jogosító vízumok használatát. A nyugat-balkáni vízumliberalizáció jelentős hatást gyakorolt a határellenőrzésre.

A határellenőrzést támogató műszaki beruházások a XXI. század elején gyökeresen megváltoztak, hangsúlyossá váltak a kifejezetten határellenőrzés hatékonyságát növelő, határbiztonságot fokozó kutatások, specializált fejlesztések. Ilyen például a biometrikus azonosítók ellenőrzésének általánossá válása, térinformatikai megoldásokkal támogatott vezetés-irányítási rendszerek, a technika élvonalát jelentő okmánybiztonsági megoldások alkalmazása.

A tagországok a biometrikus úti okmányok minél szélesebb körű felhasználását helyezik előtérbe, megteremtve ezzel a határátlépés során a legmagasabb biztonsági szintet. Ezzel párhuzamosan egyre több tagállam telepít a biometrikus úti okmányok felhasználásán alapuló automatizált határellenőrzési rendszert annak érdekében, hogy az uniós állampolgárok határátlépése egyszerűbbé és gyorsabbá válhasson.

Az illegális migráció és a köré szerveződött bűnelkövetés a bűnözés új formái között a transznacionális szervezett bűnözés egyik legjövedelmezőbb húzóágazataként jelenik meg.

A trendek felvázolása körében említeni szükséges a **schengeni térség bizonyos mértékű átalakítására vonatkozó törekvéseket**. Az Európai Tanács 2011. júniusi döntése nyomán megindult azon jogszabályoknak a kidolgozása, amelyek megerősítik a schengeni térség politikai kormányzását; a közös szabályok hatékonyabb betartatásának elősegítésével. **Egyrészt, a schengeni ellenőrzések rendszerének átalakításával a schengeni jogból fakadó kötelezettségeiket elhanyagoló tagállamok szigorúbb számonkérésre számíthatnak, és akár uniós szintű beavatkozásra is a saját határbiztonsági rendszereik korrekciója érdekében; másrészt létrejönnek annak jogi és intézményes keretei, hogy elháríthatatlan, súlyos hiányosságok tartós fennállása esetén egy, vagy több tagállam kezdeményezhesse a belső határokon az ellenőrzések tartósabb idejű visszaállítását, saját (és más tagállamok) belső biztonságuk védelmében. Ez az önvédelmi, „veszélyhelyzeti mechanizmus” különösen érzékenyen érintheti azon országokat, amelyek jelentős illegális migrációs nyomásnak vannak kitéve.**

I.3.6.2. Hazai jelenségek, trendek

A **hazánkon átutazó személyforgalom** folyamatosan magas szinten áll 2008 óta, 2012-ben közel 33,5 millió személy lépte át Magyarország schengeni külső határait. Bár folyamatosak a határfogalom-ellenőrzést, illetve az utasok be- és kilépését gyorsító fejlesztések (határátkelőhelyek létesítése/fejlesztése, infrastrukturális fejlesztések, technikai eszközök fejlesztése, uniós technológiák bevezetése), **időszakonként torlódások, várakozások jelentkeznek.**

Személyforgalmi adatok (határátlépések száma)

<i>Év</i>	
2010	33.582.369
2011	34.818.644
2012	33.591.347

Járműforgalmi adatok (a határon átlépő gépjárművek száma)

<i>Év</i>	
2010	12.595.988
2011	12.766.869
2012	12.639.023

A **vízumkiállítás**, és ennek keretében a vízumokkal való visszaélések megakadályozása érdekében az együttműködés az érintett külügyi, migrációs, nemzetbiztonsági és rendvédelmi hatóságok között folyamatosan fejlődik (összekötő tisztek kihelyezése a BÁH-tól és a Rendőrségtől a külképviseletekre, a BÁH és a Rendőrség részvétele a konzuli állomány képzésében, stb.); ugyanakkor nem folyamatos a feladatkörök ellátása során tapasztalt negatív jelenségekről szóló kölcsönös tájékoztatás.

A legálisan beutazók mellett jelentős, és az utóbbi években folyamatosan erősödő **illegális migrációs nyomásnak vagyunk kitéve, melyhez kapcsolódik a nemzetközi szervezett bűnözés erősödése.**

Az integrált határigazgatási koncepció végrehajtása érdekében a határrendészeti feladatok ellátásában érintett hatóságok között jelenleg is létezik többszintű együttműködés (ilyen például az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelése érdekében létrehozott Integrált Vezetési Központ, melyben a Rendőrségen kívül a NAV, a BÁH, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatósága vesz részt). **Azonban az érintett hatóságok közötti kooperáció, a különböző tevékenységek koordinációja további beavatkozásokat igényel.**

Az eljáró hatóságok informatikai rendszerei között nincs megfelelő összeköttetés, a migrációs eljárásokban érintett eljáró hatóságok egy-egy státuszhoz is különböző nyilvántartásokat illetve adattárakat használnak, azok szempont- és fogalomrendszere nincs összehangolva. Sok esetben egyazon kérelmező több személyazonossággal rendelkezik, így bújik ki az ellenőrzési és szankciórendszer alól.

A Rendőrségnél a határrendészeti tevékenység ellátásához rendelt személyi állomány alapvetően két csoportra osztható. Egyrésztől azok a határrendészek, akik alaptevékenységként látják el feladataikat (pl. határellenőrzés), másrésztől a határrendészeti feladatot ellátók számának azon csoportja, **akik határrendészeti feladatukat (mélységi ellenőrzés, migrációs szűrő tevékenység) más alapfeladatuk mellett hajtják végre.** Ügyelni kell arra, hogy a további feladatok végrehajtása mellett biztosított legyen a határrendészeti feladatok .

A meglévő **állomány létszáma** jelenleg biztosítja az alapfeladatok végrehajtását úgy, hogy a szerb, ukrán és horvát határszakaszra a helyi határrendészeti szervezeti elemekhez 2012. március 1-től 600 fő felvételére került sor. A magyar-román határszakaszon a meglévő létszám azonban jelenleg nem teljes mértékben biztosítja a határrendészeti feladatok követelményszintű ellátását, ezért a Rendőrség 2013-tól azonnali intézkedésekkel mérsékli a meglévő létszámhiányt. Mind a területi, mind a helyi állomány létszáma tekintetében újra kell gondolni a **megfelelő mértékű mobilerő biztosítását.**

A határigazgatásban érintett szerveknél tapasztalt, nagy **jártassággal, speciális szaktudással,** kiterjedt nemzetközi és hazai kapcsolatrendszerrel rendelkező állományt kell **kiképezni és fenntartani.** A jelenlegi szakirányítói és végrehajtói állomány képzettsége jó, a meglévő fluktuáció pótlását, az **új állomány kiképzésének hatékonyságát azonban fokozni** kell. A jogi, igazgatási, műveleti és intézkedéstechnikai képzés interkulturális ismereteken alapuló kockázati tréningekkel bővíthető. A **határrendészeti képzésnek** jobban orientálódnia kell a gyakorlati feladatok végrehajtására. Szükséges továbbá a **speciális képzések és továbbképzések** körét hazai és nemzetközi szinten is kiterjeszteni, az állomány számára folyamatosan biztosítani, tekintettel a tárgyat képező jogsértések nemzetközi jellegére, a tapasztalatok átadására.

A határrendészeti tevékenységhez párhuzamosan kapcsolódó hatáskörök, jogosultságok az elmúlt évek során bővültek, erősítették a jogérvényesítést, az egységességet. A folyamatok összehangolása, a **szakirányítás színvonalának erősítése** a megyei szintű tagozódás miatt feszes koordinációt igényel, melyet a továbbiakban is fejleszteni szükséges.

A **mélységi ellenőrzés** a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs intézkedés, amelynek keretében a rendőr – önállóan vagy más hatóságokkal együttműködve – az ország területén jogellenesen tartózkodó személyek felderítése céljából a külső határon lévő határterületen kívül mélységi ellenőrzést végez. Az ellenőrzés

országos szakirányításában és a megyei szintű ellenőrzések összehangolásába és végrehajtásában 2010. második felétől jelentős pozitív változás következett be, azonban a szükséges eszközök biztosítása továbbra sem megoldott mindenütt. A feladat hatékonyabb végrehajtásához **szükséges a bűnügyi információk folyamatos biztosítását és a feladatok napi szintű összehangolását és koordinálását, valamint a megyei szintű szakirányítás képesség szintű kialakítását fokozni.**

Az illegális migrációhoz kapcsolódó bűnügyi feladatok és hírszerzői tevékenységek terén elmúlt két évben sikerült intenzív együttműködést kialakítani a központi és megyei szerveknél létrehozott nyomozó csoportok között, valamint a határrendészeti szolgálati ág külső és belső határokon tevékenykedő, különböző egységeivel. Jó a kapcsolat az ország különböző helyein dolgozó ügyészségekkel is.

Ugyanakkor az illegális migrációhoz kapcsolódó **szervezett bűnözés elleni fellépés hatékonyságának biztosításához elengedhetetlen a befogadó állomásokkal való közvetlen együttműködési felületek fenntartása is a Rendőrség és a BÁH között**, s annak további fejlesztése, valamint a megfelelő elemzői kapacitás kiépítése. További erőfeszítéseket kell tenni a hazai és a nemzetközi együttműködés szélesítésére, illetve elmélyítésére.

A határrendészeti feladatok támogatására beszerzett **eszközökre és alkalmazásokra** jellemző, hogy a határellenőrzés támogatása érdekében a 10-15 éve megkezdett, „önálló szigetekként” végrehajtott fejlesztésekre épülnek. A külső határokon, illetve az EU által kijelölt területeken folyamatosan biztosított volt az előrelépés lehetősége, fejlesztések végrehajtása. A végrehajtott fejlesztések hatékonyságát azonban rontotta, hogy **a beszerzéseket nem előzte meg kutatás-fejlesztés, a szerteágazó beruházások nem minden esetben egy átfogó fejlesztési stratégia mentén valósultak meg**, eseti jellegű, hiánypótló vagy a hosszú távú technológiák alkalmazásának vizsgálatát mellőző igények is felmerültek.

Az **integrált határigazgatási modell több lépcsője** – például a mélységi ellenőrzés – csak részben, illetve időszakosan nyerhetett közösségi támogatást, így **forrás hiányában** a fejlesztések elmaradása mellett több esetben **az elért képességek is csorbultak**. Ezeknek a hiányosságoknak a megszüntetése kiemelt jelentőséggel bír a határbiztonság garantálása érdekében.

Az egyre felkészültebb és a technikai fejlődéssel lépést tartó, egyre eszközgazdagabb okmányhamisítók elleni hatékony fellépés továbbra is szükségessé teszi a technika élvonalát jelentő okmánybiztonsági megoldások alkalmazását.

I.3.7. Uniós és nemzetközi együttműködés

Magyarország, mint a schengeni övezetben jelentős külső határszakasszal rendelkező ország számára elengedhetetlen a széles körű nemzetközi kapcsolattartás kiépítése, és a minél több (főleg szomszédos) országgal való szoros (stratégiai és műveleti) együttműködés megvalósítása. Főbb nemzetközi együttműködések a határigazgatás területén:

- A határigazgatás és az illegális migráció elleni fellépés területén működő főbb **regionális stratégiai együttműködések**: Salzburg Fórum; Budapest Folyamat; Prágai Folyamat; Délkelet-európai Rendőri Együttműködési Egyezmény (PCC SEE); Délkelet-európai Rendészeti Együttműködési Központ (SELEC).

- A határigazgatás és az illegális migráció elleni fellépés területén működő főbb **regionális műveleti együttműködések:**

- Duna-régió munkacsoport (német, osztrák, magyar, cseh és szlovák tagokkal), a munkacsoport célja a közép-európai régióban a szomszédos országok területén zajló határokon átnyúló illegális migrációnak, valamint az ahhoz kapcsolódó szervezett bűnözői körök által elkövetett jogellenes cselekmények hatékony felderítése, az általános és az esetfüggő információcsere felgyorsítása, a körözések optimalizálása, a tagországok még gyorsabb tájékoztatása az új elkövetési módszerekről.
- A FIMATHU projekt keretében Magyarország, Ausztria, Németország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Horvátország és Svájc érintett hatóságai Szerbia és az EUROPOL támogatásával közösen dolgoznak az illegális migráció elősegítésére létrejött szervezett bűnözés elleni határon átnyúló nyomozati tevékenység megkönnyítése érdekében.

- **Szomszédos országokkal folytatott együttműködés:**

- Közös kapcsolattartási és szolgálati helyek (osztrák viszonylatban Hegyeshalom-Nickelsdorf; szlovák viszonylatban Rajka-Čunovo, Sátoraljaújhely és Balassagyarmat; román viszonylatban Kiszombor (Cenad) és Ártánd; horvát-szlovén-osztrák viszonylatban Hosszúfalu (Dolga Vas).
- 2012-ben Mohácson kezdte meg működését a Dunai Rendészeti Koordinációs Központ, amelynek első lépéseként a horvát-magyar Közös Kapcsolattartási Szolgálati Hely létesült Mohácson, majd a későbbiekben a szerb félnek is lehetősége lesz összekötőt delegálnia.
- 2014-ig tervezett közös kapcsolattartási és szolgálati helyek: szerb viszonylatban Röszkén, ukrán viszonylatban Záhonyban.
- Közös járőrszolgálat végrehajtására az osztrák és a román társzervekkel kerül sor rendszeresen, de jelenleg folyik a közös járőrtevékenység gyakorlati megvalósításának szakmai egyeztetése a horvát, a szerb és az ukrán viszonylatban is.
- 2011. október óta rendszeresen a magyar-osztrák-szerb háromoldalú belügyminiszteri találkozók, melyeknek célja a térséget érintő illegális bevándorlás, embercsempészet és emberkereskedelem elleni fellépés, valamint a határellenőrzés fokozása kapcsán az együttműködés megerősítése, a közös intézkedések beazonosítása.
- Folyamatos a törekvés arra, hogy az együttműködést a régió más érintett országaira (elsősorban Macedóniára) is kiterjesszük. Ennek érdekében magyar oldalról kidolgoztuk a szerb-macedón határon, a Frontex segítségével felállítandó koordinációs pont kidolgozására vonatkozó tervet, amelynek megvalósítását két szakértő biztosításával támogatjuk. A Frontex igazgatótanácsa 2013. február 13-14-i ülésén elfogadta a magyar-osztrák projektjavaslatot, annak megvalósítása 2013 második felére tervezett.
- 2012. március 19-én magyar-szerb akcióterv elfogadására került sor, amelynek végrehajtása keretében a BAH és az ORFK rendszeres együttműködést folytat a szerb partnerekkel.
- Az Osztrák Köztársaság Szövetségi Belügyminisztériumának Közbiztonsági Főigazgatósága és az ORFK közötti 2012. évi együttműködésről szóló Végrehajtási Megállapodás alapján, a magyar-szerb határszakaszon ismételten elindult 2012. április 1-től a Háromoldalú Súlyponti Művelet.

- Magyarország **uniós tagországgént** számos, a határrendészethez kötődő **nemzetközi projektben** is részt vesz/vett harmadik országokban.

- Unió együttműködés:

- Minden évben jelentős számú humán és technikai erőforrással támogattuk a Frontex közös műveleteit, míg hazánkban is több Frontex közös művelet végrehajtására került sor.
- Az illegális migráció hatékony visszaszorítása céljából az osztrák és a magyar belügyminiszter 2011-ben fordult az EU Tanácshoz és az Európai Bizottsághoz. Ennek eredményeként az illegális migráció elleni közös uniós fellépés céljából egy konkrét cselekvéseket tartalmazó ütemterv került elfogadásra 2012-ben.

I.3.8. Várható változások

I.3.8.1. Környezeti változás

- Minden számítás szerint – a gazdasági válság enyhülését követően – **jelentősen emelkedni fog az EU-ba és a schengeni övezetbe be- és kilépők száma**, különösen a repülőtereken (az Eurocontrol várakozása szerint a 2009. évi 400 milliőről 2030-ra 720 millióra nő a határátlépések száma csak a légi határokon). Ilyen jelentős növekedés nem kezelhető pusztán további határőrök alkalmazásával.

- Az új európai biztonsági környezetet jellemző **főbb fenyegetések hazánkat is elérhetik**. A főbb veszélyek és fenyegetések közös jellemzője a mozgáshoz, mobilitáshoz, transznacionális kapcsolatrendszerhez kötődnek, ami az integrált határigazgatási modell (IBM) hatékonyabb alkalmazását, tovább fejlesztését indokolja. Ezen feladatok ellátásában egyre fontosabb szerep jut az új technológiák alkalmazásának.

- Új, vagy megújuló informatikai rendszerek, technológiák kialakítása a határigazgatásban:
 - Valamennyi tagállamban kialakításra kerül, és működni fog **az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR)**, ami folyamatosan fejlődni fog.
 - Megvalósulása esetén a jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítését fogja jelenteni az előzetes ellenőrzési eljárás, a **regisztrált utas program**. A regisztrált utazók a schengeni külső határokhoz érkezéskor egy egyszerűsített, automatizált határforgalom-ellenőrzés alá esnek.
 - **Az automatizált határforgalom-ellenőrzés lehetőségét (e-Gate)** szélesebb körben kell alkalmazni, lehetőség szerint a légi határokon „túllépve” is meg kell teremteni az alkalmazás lehetőségeit.
 - Elindul a harmadik országok állampolgárainak be- és kilépés idejének és helyének automatikus rögzítésére szolgáló **európai határregisztrációs rendszer (Entry/Exit System)**.
 - A teljes schengeni külső határon kötelezően alkalmazni kell a **Vízum Információs Rendszert (VIS)**.
 - **A különböző biometrikus azonosítási eljárások egységes alkalmazása**, a Schengeni Információs Rendszer (SIS II), a Vízuminformációs Rendszer (VIS), az EURODAC rendszer és az útlevel biometria.
 - A belépő harmadik országbeli utasok, járművek, szállítmányok, okmányok és csomagok szélesebb körű és biztonságosabb ellenőrzését teszi lehetővé **a SIS II bevezetése és alkalmazása**.

- 2014-től megjelennek a Belső Biztonsági Alap által nyújtott pénzügyi források a korábban nem támogatott területeken: a mélyszégi ellenőrzést, az illegális migrációra irányuló bűnüldözést,

titkos információgyűjtést segítő és támogató korszerű technikai megoldások és infrastrukturális beruházások.

- Tovább nő a Frontex szerepe. Ehhez kapcsolódóan fontos és kiemelt jelentőséggel fog bírni a Frontex és az Europol, valamint a tagállamok (így Magyarország) kölcsönös együttműködése.

- A 2014-2020. közötti időszakban az Európai Bizottság szerepe a schengeni övezet értékelésével, **a schengeni acquis alkalmazásának ellenőrzésével** erősödik. A Belső Biztonsági Alap forrásainak odaítélését egészen biztosan befolyásolni képes, a magyar rendvédelem teljesítményét is monitorozó objektív mérőeszköz kerül ezáltal a Bizottság kezébe.

- Mivel **Románia és Bulgária teljes jogú schengeni taggá válása elhúzódik, több évig tartó bizonytalan állapotra kell megfelelően reagálni.** A teljes jogú schengeni tagság hatályba lépéséig azonban továbbra is fenn kell tartani a jelenleg működő rendszert, és mind személyi, mind tárgyi feltételeit biztosítani kell. Az elmaradt fejlesztések miatti jelenlegi technikai hiányosságok elsősorban mobilizálható beruházásokkal, illetve az állomány fokozott felkészítésével ellensúlyozható.

- A két ország teljes jogú schengeni tagságának esetleges elhúzódásával együtt is fel **kell készülnünk arra az időszakra, amikor Románia (és Bulgária) már teljes jogú tagként fog részt venni a schengeni biztonsági rendszer fenntartásában,** a magyar-román határszakasz schengeni belső határ lesz, a határellenőrzés megszűnik, ezáltal a határszakasz nyitottá válik, **a hármas határok (magyar-román-ukrán és magyar-román-szerb) térségének ellenőrzését fokozni szükséges.** A magyar-román határviszonylatban foganatosítandó intézkedések végrehajtására a Rendőrség külön feladattervet készített.

- **Horvátország európai uniós tagságából** adódóan, közös határforgalom-ellenőrzés került kialakításra a magyar-horvát határszakaszon. A határszakaszon végzendő egyes határrendészeti tevékenységeket alapvetően határozza meg a Dráva akadály jellege és a meglévő aknamező, illetve a terület megtisztítása, majd annak 2014-ig tervezett felszámolása utáni helyzet.

- **Szerbia** erőteljesen törekszik az európai uniós követelmények minél előbbi teljesítésére, ehhez kapcsolódóan **jogos elvárás lesz hazánk részéről, hogy a szerb határrendészet minél aktívabbá váljon.**

- **Ukrajna** euro-atlanti törekvései kapcsán **a vízumliberalizációs törekvésekre** kell kiemelt figyelmet fordítani, amely átrendező erővé válhatnak a migráció szempontjából.

I.3.8.2. Változás a migrációban

- sem a legálisan beutazók számának, sem az illegális migrációs nyomás csökkenésével nem számolunk;

- az új eszközök alkalmazásával párhuzamosan jelentős mértékű terelő hatásra kell számítani az illegális migrációs nyomásban, mely alapvetően a szomszéd országok területén realizálódhat;

- az elkövetés tekintetében kisebb növekedés prognosztizálható a magyar-román-ukrán és a magyar-román-szerb hármas határok térségében. Románia (és Bulgária) teljes jogú schengeni csatlakozását követően várható, hogy az őrzött ukrán és szerb határszakaszról az illegális migráció részben áttevődik az akkor már nyitott magyar-román határszakaszra;

- az illegális migráció mellett továbbra is jelentős mértékű lesz az egyéb jogellenes cselekmények elkövetése, mint például a jövedéki termékek csempészete, vagy a lopott gépjárművek, kábítószer, lőfegyver csempészete;
- egyre professzionálisabbá válnak az okmányhamisítások;
- az illegális migrációban érintett állampolgársági kör összetételében jelentős változás nem várható, továbbra is a balkáni (szerb, koszovói, makedón), a keleti, délkeleti (pakisztáni, afgán, a FÁK tagállamok állampolgárai) és afrikai (algériai, tunéziai,) elkövetőkkel számolunk;
- számolni kell a vízummentességgel visszaélő harmadik országbeli állampolgárok számának növekedésével;
- a migrációs szemszögből főbb kibocsátó országok geopolitikai helyzete és a globális gazdasági helyzet alapján általában reálisan feltételezhető, nem prognosztizálható volumenű bevándorlási hullám az EU irányába. A migrációval párhuzamosan növekedhet egyes bűnözői csoportok megjelenése is az államhatáron;
- a 2014-2020-as időszak első felében a legális migráció az elhúzódo gazdasági és pénzügyi válság következtében stagnál; a turisztikai, gazdasági célú, tudományos-kutatói, képzési, bevásárló célú belépések számában azonban emelkedés várható. Ugyanakkor az időszak második felében a gazdasági válság enyhülésével növekedni fog az EU-ba irányuló munkavállalási célú legális migráció. Magyarország továbbra is tranzit országgént jelenik meg a migráció számára.

I.4. SWOT analízis

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> • A határellenőrzés terén a technikai fejlesztések folyamatosak • Az uniós és nemzetközi, a határrendészethez kötődő együttműködésben való részvétel (műveletekben, twinning projektekben, stb) folyamatosan biztosított • Interoperabilitásra való nyitottság • Magasan képzett szakemberek, akik megfelelő alapot jelenthetnek a mentor, multiplikátor és speciális képzéshez • Folyamatos kockázatelemzés, amely megfelelő alapot jelent a továbbfejlesztésre; • Erős központi irányítás, intenzív és támogató szakirányítás • A bűnüldözés/bűnmegelőzés terén alkalmazott speciális eszközök/technikák fejlesztése kapcsán egy szervezet fejlesztésével valamennyi, ezen szolgáltatásokat igénybe vevő, határigazgatás területén érintett szervezet áttételesen fejlesztésre kerül • Jól kiépített információáramlási (jelentési) rendszer a határrendészetben belül • A hamis okmányok felfedése érdekében tett intézkedések és rendszerek működése megfelelő színvonalú és hatékonyságú • A szomszédos országokkal folytatott operatív és stratégiai együttműködés magas színvonalú • A határrendészetben alkalmazott technológiai fejlesztések folyamatos nyomon követése 	<ul style="list-style-type: none"> • A határbiztonsági és határrendészeti struktúra gyorsabb alkalmazkodása szükséges a folyamatosan változó külső feltételekhez (illegális migrációs nyomás) • A távozó szakemberek és kapcsolatrendszereik pótlása nehezen megoldható • A határrendészet és a Rendőrség más szolgálati ágai közötti, valamint a társszervekkel való együttműködés tovább javítandó; • a migrációs nyomásban bekövetkező változások ellensúlyozására képes mobil erő méretének és felkészültségének további fejlesztése szükséges • Koherensebb stratégiai szemlélet szükséges a végrehajtói állomány utánpótlás nevelésében és a továbbképzési rendszerben • A nagy értékű technikai eszközök fenntartási, működtetési feladatait a végrehajtói állomány végzi napi feladatai keretében, nincs megfelelő speciális képzettségű szakértői csoport az állományon belül az eszközök hatékonyabb használata érdekében • A technikai eszközök fenntartása/karbantartása forráshiány miatt nem megfelelően biztosított; • A határrendészeti tevékenység bünyügyi hírszerzés általi operatív támogatottsága fejlesztendő • A határrendészeti állomány szakmai felkészültségében nagy eltérések mutatkoznak; • A rendészeti/bevándorlási összekötők és az okmánytanácsadók humánerőforrás bázisát erősíteni szükséges • Az illegális migráció elleni hatékony fellépés

	<p>terén a bűnügyi állomány helyi szintű ismeretei tovább fejlesztendők</p> <ul style="list-style-type: none"> • A fejlesztési koncepció stratégiai tervezése és végrehajtása tovább javítandó • A támogató jellegű- (gépjárművek, informatikai háttér) és a titkos információgyűjtő eszközpark színvonala javításra szorul • A biztonsági okmányok védelme folyamatosan további erősítésre szorul
--	---

Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • A hazánk számára előnyös uniós kezdeményezések támogatásában markánsan részt veszünk, partnerként jelenünk meg • A határrendészeti szolgálati ág „best practice” (legjobb gyakorlat) szemléletű, minőségi alapú működtetése • A honi és nemzetközi szakmai kapcsolatrendszer további fejlesztése • Nemzetközi együttműködés területén a vezető koordinációs szerep megőrzése, kiszélesítése • A nagy értékű technikai eszközök fenntartási, működtetési feladatait speciális képzettségű szakértői csoport látja el • A bűnügyi állomány létszámából a speciális szakterület támogatható • Az Integrált Vezetési Központ (IVK) /határbiztonsági koordináció növelése • A határrendészeti tevékenység minőségirányítása, K+F támogatása • A rendelkezésre álló, valamint a különböző pénzügyi forrásokból újonnan beszerzett határellenőrzést támogató technikai eszközök és a rendelkezésre álló humán erőforrás célzott kockázatelemzésen alapuló hatékonyabb alkalmazása • Megelőző tevékenység fokozása, nemzetközi szintre kiterjedő rendszeres trendanalízis • Funkcionális kompetenciák érvényesítése • „A határbiztonság exportja” • Szorosabb együttműködési rendszer kialakítása más szolgálati ágakkal központi, területi és helyi szinten • Az Európai Határőrizeti Rendszer és ennek keretében a Nemzeti Koordinációs Központ működésével a reagálási képesség javul • Az uniós Határregisztrációs Rendszer megvalósításával növekszik az illegális tartózkodás kiszűrése/felfedése • A Regisztrált Utas Program megvalósításával megkönnyíthető a jóhiszemű utazók külső határokon átlépése • A titkos információgyűjtő és egyéb támogató jellegű eszközpark és módszerek fejlesztése • A Rendőrség morális állapotának és javuló társadalmi megítélésének köszönhetően a társadalmi támogatottság tovább erősíthető 	<p>Szervezeti működés terén:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A határrendészeti feladatok napi szintű ellátása az általános forráshiány miatt veszélyeztetetté válik • A rendőrségen belüli jelentős fluktuáció • Speciálisan képzett szakemberek esetén a magánszféra elszívó hatása <p>Migrációs helyzetből fakadóan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A közeljövőben várhatóan tovább fog erősödni a keletről és a Balkán felől a nyugat-európai országokba irányuló illegális migráció • Magyarország szerepe csökken az uniós stratégiai partnerségekben, nemzetközi projektekben • A várható illegális migrációs nyomást nem tudja kezelni a mélységi ellenőrző háló • Románia (és Horvátország) teljes jogú schengeni tagsága után az ellenőrizetlen migrációs mozgás nő • A geopolitikai változások nyomán kialakuló nagyarányú migrációs hullámok kialakulása • A legális beutazást követő illegális továbbutazás (tartózkodás) lehetősége növekszik

I.4.1. Következtetések

- A határigazgatásból adódó feladatok ellátásához szükséges minimális infrastruktúra, személyi és technikai feltételrendszer rendelkezésre áll, megfelelő alapot biztosít a továbbfejlesztéshez;
- Bár a határforgalom-ellenőrzéshez szükséges feltételek adottak, a **schengeni külső határok átlépésének felgyorsítása, a jelentkező torlódások, várakozások megszüntetése, valamint a gyakran utazó jóhiszemű harmadik országbeli állampolgárok és a szabad mozgás jogát élvező személyek ki- és beutazásának elősegítése** érdekében továbbra is folyamatos fejlesztések szükségesek;
- Az illegális migráció és az ehhez kapcsolódó szervezett bűnözés visszaszorításához szükséges egy **komplex határbiztonsági rendszer működtetése**, ezen belül a bűnüldözési, határbiztonsági, közbiztonsági, idegenrendészeti, közegészségügyi-járványügyi, nemzetbiztonsági és ezt támogató szervek hatékony szerepvállalása. Ennek alapjai megvannak, ugyanakkor számos helyen a **határigazgatásban résztvevő szervek együttműködése**, vagy az együttműködés fejlesztéséhez szükséges technikai háttér javításra szorul;
- **Minden érintett tevékenység esetén kialakult a szükséges szakirányítói rendszer, ugyanakkor több esetben is szükséges ezen rendszerek további fejlesztése;**
- Az ország egészére kiterjedő, migrációs és speciális folyamatos **bűnüldöző szűrőmunka, valamint az illegális migráció visszaszorítását célzó specializált felderítő és bűnügyi tevékenység, továbbá a belső határ térségében megvalósított, mobil, irányokra koncentráló, speciális határrendészeti tevékenység** (mélységi ellenőrzés) további fejlesztést igényel;
- A határigazgatásban érintett **állomány jelenlegi képzése** nem elég komplex, továbbá indokolt az érintett állomány folyamatos integrált (minden érintett szervet/hatóságot felölelő) továbbképzése;
- A határigazgatásban érintett szervek **kockázatelemzése, értékelése, a közös munkafelületek** tovább fejlesztendőek, az **információcsere terén egységes protokoll kialakítása** szükséges;
- a határigazgatásban **szükséges fejlesztések** kapcsán a **célirányos stratégiai tervezés** továbbfejleszhető;
- A **technikai/informatikai eszközök fenntartása, és amortizálódása esetén cseréje** szükséges;
- Szükséges a kihívásokhoz **rugalmasabban igazodó humán erőforrás** biztosítása;
- A **nemzetközi és uniós együttműködés erősítése, proaktívabb fellépés** szükséges a hatékonyabb működés biztosítása a trendek lekövetése helyett azok alakítása érdekében.

I.5. Jövőkép

Magyarország vonzóbbá válik a határok átjárhatóságának könnyítésével, az ország biztonságának fenntartása mellett, teljes összhangban a schengeni acquis-val.

I.6. A Stratégia célja és alapelvei

Célunk a határrendészet terén az európai uniós normáknak, ajánlásoknak és a **schengeni acquis-nak megfelelés** mellett a kialakított komplex tevékenységi rendszer magas szintű, **szakmai**

kezdeményezésre alapozott, transzparens és költség-hatékony fejlesztése az uniós és nemzetközi partnerekkel folytatott szoros együttműködés jegyében; ezáltal hozzájárulva Magyarország, az EU és a schengeni térség biztonságának fenntartásához a **szabálytalan migráció visszaszorításával**, valamint támogatva a gazdasági növekedést a schengeni külső határokon a **jogszerű be- és kiutazás megkönnyítésével és felgyorsításával**.

I.7. A stratégiai célok

A komplex határrendészeti tevékenység továbbfejlesztése során a szakmai kultúrára alapozott képességtervezés, képességfejlesztés, hozzáadott érték növelése garantálja a fő cél elérését. Ennek érdekében biztosítani kell:

- a határrendészet stratégiai szintű kezelését kormányzati, minisztériumi és végrehajtói szinten;
- hatékony és aktív nemzetközi és uniós szerepvállalást;
- a schengeni követelményeknek való teljes körű megfelelést;
- a szakterülethez kötődő intézményrendszer fenntartását és korszerűsítését, a szakterülethez kötődő humán erőforrás megtartását és továbbfejlesztését ugyanazon szakmai elvek mentén;
- együttműködés fokozását a határbiztonság szempontjából releváns hatóságokkal és intézményekkel, valamint a társadalmi és civil szervezetekkel;
- a határrendészeti tevékenység kapcsán minőségbiztosítási rendszer kialakítását és továbbfejlesztését;
- a jelenlegi és jövőbeni belső határokon a határrendészethez és a migráció kezeléséhez szükséges képességek és anyagi, valamint egyéb erőforrások biztosítását;
- az országos illegális migrációs bűnügyi és felderítő hálózat továbbfejlesztését; az illegális migráció köré szerveződött szervezett bűnözés felderítése érdekében a szakterület megfelelő szintű pozicionálását, hazai és nemzetközi szerepvállalásának biztosítását;
- az országos kockázat-elemző és -értékelő hálózat továbbfejlesztését az érintett szervek, hatóságok és intézmények bevonásával;
- az új uniós technológiák, fejlesztések megvalósítását nemzeti szinten és egyébként a határrendészethez, migráció-kezeléshez kötődő új technológiák bevezetését;
- határellenőrzést, mélységi ellenőrzést, felderítést, bűnüldözést segítő technikák, technológiák fejlesztését, új technológiák bevezetését;
- okmánytanácsadók, bevándorlási összekötő tisztek kockázatelemzésen alapuló széleskörű alkalmazását az illegális migrációt kibocsátó, és/vagy tranzit országokban.

I.8. A stratégiai célok alapján azonosított fő beavatkozási területek

I.8.1. A határrendészet terén a nemzeti kapacitások fejlesztése, beleértve a szervezeti struktúra szükséges átalakítását, a határrendészeti, migrációs és bűnüldöző szervek közötti együttműködés megerősítését, a reagáló képesség növelését a kockázat-elemzés és értékelés továbbfejlesztésével, valamint az új uniós technológiák, fejlesztések megvalósítását nemzeti szinten és a határrendészethez, migrációkezeléshez kötődő új technológiák bevezetését.

A) Kapacitás és képességfejlesztés révén hatékonyabb határellenőrzés

Magyarország schengeni külső határain a schengeni tagságból adódóan nem csak a hazánk, hanem az egész schengeni térség biztonságát garantálni kell. A kívánt cél elérése érdekében mind a határátkelőhelyeken végrehajtott határforgalom-ellenőrzés, mind a határátkelőhelyek

közötti határszakaszok őrizete során alkalmazni kell a kor technikai és technológiai fejlettségének megfelelő berendezéseket és az ezekkel összhangban lévő eljárásrendeket.

Törekedni kell arra, hogy egymásra épülő, egymást kiegészítő, szerves egységet alkotó és lehetőség szerint már félautomata, vagy automata rendszerek alkalmazása valósuljon meg, amelyek segítségével gyorsítható a határok átlépése, valamint a rendelkezésre álló humánerőforrással a jogsértő cselekményt elkövető személyek elfogásához szükséges reagáló képesség biztosítható.

Az elvárt szintű reagáló képesség feltételezi az eltérő terepviszonyokhoz igazodó mobilitás meglétét, az állomány várható feladatokhoz igazodó felszerelését, a folyamatos összeköttetést, és indokolt esetben a légi támogatást is. A schengeni térség belső biztonságának védelme érdekében a határátkelőhelyeken biztosítani kell a biometrikus elemeken (arckép és ujjnyomat) alapuló, kétséget kizáró személyazonosításhoz szükséges feltételeket, illetve a jóhiszemű utasok részére az automatizált átléptető rendszerek használatának lehetőségét is.

A schengeni térség belső határain megszüntetett határellenőrzés következtében kialakult biztonsági kockázat minimalizálása érdekében Magyarország területén a külföldiek ellenőrzésében érintett hatóságok között térben és időben folyamatos, kockázatelemzésen alapuló, összehangolt és egymásra épülő ellenőrzéseket kell folytatni, amelyhez biztosítani kell a feladathoz igazodó műszaki, technikai, informatikai hátteret, illetve a hatóságok közötti kommunikációt és koordinációt. A fejlesztéseknek minden esetben hozzáadott értéket kell képviselniük, és ezáltal képességnövelő hatást kell eredményezniük.

A képességek fejlesztésében kiemelt fontossággal bír a reagáló képesség fejlesztése, amely biztosítja a határellenőrzésben a jogsértő cselekmények valós idejű felderítését.

Javasolt intézkedések:

- 1. Románia és Horvátország teljes jogú schengeni tagállammá válásáig az ideiglenes külső határként működő határszakaszok támogatása, illetve felkészülés a belső határrá válással jelentkező feladatokra;***
- 2. A mélységi ellenőrzési tevékenység technikai és informatikai rendszerének kialakítása, a mélységi ellenőrzésben a mobil egységek rendelkezésre állása;***
- 3. A határőrizeti felderítő rendszer fenntartása, továbbfejlesztése, beleértve a titkos információgyűjtésre, és -feldolgozásra szolgáló technikai eszközpark fejlesztését;***
- 4. A belső határokon a határellenőrzés visszaállításához szükséges technikai feltételek biztosítása;***
- 5. A határforgalom-ellenőrzés technikai feltételeinek fenntartása, fejlesztése, beleértve az automatizált átléptető rendszerek fejlesztését és alkalmazását;***
- 6. A határellenőrzésben az informatikai és kommunikációs rendszerek, informatikai alkalmazások képességeinek fenntartása, szükség szerinti továbbfejlesztése;***
- 7. A reagáló képesség és mobilitás fenntartása és fokozása;***

8. *A fluktuációs létszámnak megfelelő utánpótlás tervezése, beiskolázása és biztosítása;*
9. *A jelentős anyagi ráfordításokkal képzett határrendészeti állomány megtartása, a nemzeti biztonságon túlmutató Európai Unió biztonságáért végzett tevékenység elismerésével;*
10. *A magyar-ukrán, és a magyar-szerb határszakaszon új határátkelőhelyek kialakítása és működési feltételeinek megteremtése, valamint a meglévő határátkelőhelyek bővítése/továbbfejlesztése;*
11. *A határrendészeti és mélységi ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti elemek elhelyezését, működését szolgáló létesítmények biztosítása, beleértve az eljárás alá vont külföldiek elhelyezésére szolgáló létesítmények biztosítását a schengeni külső határokon;*
12. *A bűnügyi felderítő területen a humán és technikai hírszerzés erősítése, beleértve a titkos információgyűjtést és –feldolgozást, továbbá a felderítést segítő állomány hírszerző, információszerző tevékenységének támogatása;*
13. *A hamis vagy hamisított úti okmányokkal kapcsolatos információcserét támogató rendszerek továbbműködtetése, fejlesztése;*
14. *Az EUROSUR hazai elemeinek továbbfejlesztése;*
15. *A biometrikus személyazonosítás teljes körű feltételeinek megteremtése a határellenőrzésben és a mélységi ellenőrzés során.*

B) Szervezeti struktúra szükséges átalakítása

Magyarország és ezzel együtt a schengeni térség belső biztonságára közvetlen hatást gyakorol a határigazgatási rendszer működése. Az egyes kontinenseken végbemenő fegyveres konfliktusok vagy éppen az embereket nyomorba döntő nincstelenség és éhínség következtében kialakuló migrációs mozgások kezelését nem lehet egy hosszú időn keresztül állandóságot mutató szervezeti struktúrával kezelni. A szervezetnek alkalmazkodnia kell a folyamatosan változó külső környezethez és képesnek kell lennie a folyamatos megújulásra, a megfelelő reagálási képesség biztosítására.

A határigazgatási rendszernek már a megelőzés időszakában képesnek kell lennie a megfelelő reagálások biztosítására. Az adott szervezeti struktúrában nélkülözhetetlen egy rendszerszemléletű, ok-okozati összefüggések elemzésén alapuló, központi irányból a helyi irányba mutató, alá- és fölérendeltségen alapuló szakirányítási rendszer működtetése. A szakirányítási rendszernek biztosítania kell a határellenőrzéssel és a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok koordinálását, és nem nélkülözheti a bűnügyi szolgálati ág azonos struktúrájú szakirányítási rendszerének működését sem. A napi feladatellátásnak szerves részét kell képeznie a határrendészeti és bűnügyi szolgálati ágak közötti konstruktív és hozzáadott értéket képviselő együttműködésnek.

Javasolt intézkedések:

1. *Hatékony és erős szakirányítási rendszer működtetése és fejlesztése;*

2. *A központi, területi és helyi szervek közötti munkakapcsolat továbbfejlesztése;*
3. *Határrendészetet támogató bűnügyi-felderítő rendszer továbbfejlesztése, központi szakirányításának és koordinációjának biztosítása;*
4. *A mobil erők szakirányításának a határrendészeti szolgálati ághoz csatolása;*
5. *A mélylési ellenőrzés kapcsán területi és helyi szinten a feladat tervezés és szervezés, valamint a végrehajtás erősítése az együttműködő hatóságok között;*
6. *A határellenőrzésben a mobil határrendészeti egységek rendelkezésre állása, az ezzel összefüggő és az illegális migráció elleni hatékony fellépéshez szükséges szervezeti feltételrendszer kialakítása helyi és területi szinten;*
7. *Románia és Horvátország teljes jogú schengeni taggá válása után az illegális migráció elleni eredményes fellépést biztosító szervezeti rendszer kialakítása az érintett területeken.*

C) Együttműködés, koordináció és információcsere fejlesztése (nemzeti-uniós szinten)

Az illegális migráció és az ehhez kapcsolódó szervezett bűnözés visszaszorításához szükséges egy **komplex határbiztonsági rendszer működtetése**, ezen belül a bűnüldözési, határbiztonsági, közbiztonsági, idegenrendészeti, nemzetbiztonsági és ezt támogató szervek hatékony szerepvállalása. Ennek alapjai rendelkezésre állnak, ugyanakkor számos helyen a **határigazgatásban résztvevő szervek együttműködése**, vagy az együttműködés fejlesztéséhez szükséges technikai háttér javításra szorul vagy hiányzik.

A schengeni térség fenntartásához elengedhetetlen az uniós tagállamok közti együttműködés, valamint a két- és többoldalú határrendészeti kapcsolatok folyamatos erősítése a határrend fenntartása, az illegális migráció megakadályozása, a határrendészeti szervek együttműködésének fokozása érdekében.

Javasolt intézkedések:

1. *A nemzeti (inter-cooperation) együttműködés fejlesztése;*
2. *Az uniós országokkal fennálló együttműködés fenntartása és fejlesztése;*
3. *Együttműködés az okmányhamisítás elleni küzdelemben;*
4. *A közös kapcsolattartási szolgálati helyek tevékenységének kiterjesztése, és a Dunai Rendészeti Koordinációs Központ lehetőségeinek integrálása a határellenőrzésben;*
5. *Az együttműködés fokozása az európai határőrizeti ügynökséggel (Frontex);*
6. *A Frontex döntésének függvényében a Frontex regionális irodájának Magyarországra telepítése;*
7. *A civil szervezetekkel és a lakossággal az együttműködés és információ-csere hatékonyabbá tétele;*

8. Az okmánybiztonsági fejlesztések érdekében a naprakész ismeretek, külföldi fejlesztések és tapasztalatok folyamatos megszerzése, bővítése.

D) Kockázatelemzés és -értékelés fejlesztése

A kockázatelemző szakterület információkat gyűjt, rögzít, továbbít, azokat elemzi és értékeli, általános következtetéseket von le a migrációs cselekmények ok-okozati összefüggéseiről, körülményeiről, a tendenciákról (azok változásairól), a Rendőrség által alkalmazott erők, eszközök és módszerek hatékonyságáról, eredményeiről.

Az elérendő cél az, hogy az illetékes vezetők az elemzéseket a vezetői munka valamennyi elemében, de kiemelten a döntés-előkészítés és a feladatok végrehajtására vonatkozó visszacsatolás vezetői munkafázisaiban, valamint a rendelkezésre álló erő-eszköz optimális elosztásában átcsoportosításában hasznosítsák.

A Frontex felállításáról szóló 2007/2004/EK tanácsi rendelet kiemelt feladatként kezeli a Közös Integrált Kockázatelemzői Modell (CIRAM) kialakítását, annak érdekében, hogy a tagállamok a szükséges információk birtokában a megfelelő intézkedéseket hozzák meg a külső határok igazgatása során felmerülő kockázati tényezők kezelésére, így a CIRAM kiadását követően fontos egy arra alapuló egységes rendészeti elemző-értékelő szakterületi kézikönyv kiadása.

A kockázatelemzés, mint a határmenedzsment optimalizálásának eszköze nem működhet megfelelő hatékonysággal az informatikai rendszerek továbbfejlesztése, és egységes értelmezés mentén megalapozott közös módszerek alkalmazása nélkül.

Szükséges egységes statisztikai rendszer kidolgozása nemzeti szinten a kockázatelemzést/értékelést támogató informatikai rendszerek továbbfejlesztésével, valamint az elemzések hatóságok közötti elérésének megteremtése az információk valós idejű és pontos továbbításának, cseréjének megvalósítására a szolgálati ágak és az érintett szervek/hatóságok között, valamint a stratégiai döntések megalapozására;

Javasolt intézkedések:

- 1. Hatékony és támogató jellegű kockázatelemzés és -értékelés nemzeti hálózatának továbbfejlesztése, valamint önálló, feladat-centrikus szervezetek kialakítása;**
- 2. A módszerek összehangolása az Európai Unió más tagállamainak és érintett ügynökségeinek módszereivel;**
- 3. A határrendészeti szervek működési hatékonyságának mérése, a továbbfejlesztési lehetőségek meghatározása.**

E) Szükséges IT infrastruktúra-fejlesztés, az új uniós technológiák bevezetése

Általános elvárás a schengeni övezet érintett tagállami hatóságaival szemben, hogy alkalmazkodjanak a technológiai fejlődések adta lehetőségekhez a határon való átlépés megkönnyítése és felgyorsítása érdekében, a térség állampolgárai biztonságának fenntartása mellett. Eddig is számos nagy informatikai rendszert hoztak létre a schengeni térség biztonságának garantálása érdekében, így a Schengeni Információs Rendszert (SIS), vagy a Vízuminformációs Rendszert (VIS).

Uniós szinten folyamatban van azon tervezetek tárgyalása, amelyek további új technológiák számára biztosítanak jogalapot. A külső határokon, többek között az előre jelzett utasforgalom növekedés miatt a regisztrált utas-program (RTP) és a harmadik országbeli állampolgárok be- és kilépését rögzítő határregisztrációs rendszer (EES) bevezetését javasolják.

A rövid ideig tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő be- és kilépését rögzítő határregisztrációs rendszer létrehozása előfeltétele annak, hogy a fentiek szerint teljes mértékben automatizálni lehessen a regisztrált utasok határellenőrzését. A határregisztrációs rendszerrel megszüntethető az úti okmány schengeni határellenőrzési kódexben előírt lebélyegzésének kötelezettsége, a kézi bélyegzést a tartózkodás automatikus rögzítése és számítása váltja fel. Minden tagállam felelős a nemzeti EES, RTP rendszereinek, a közös műszaki leíráson alapuló, a tagállamok között egységes interfészek kifejlesztéséért, azoknak a központi határregisztrációs rendszerhez, regisztrált utas-program rendszerhez való kapcsolódásáért, valamint a tagállami rendszerelemek szervezéséért, irányításáért, működtetéséért, fenntartásáért, valamint a kezelt adatok biztonságáért, a rendszert alkotó kritikus infrastruktúra védelméért.

Javasolt intézkedések:

- 1. A SISII nemzeti rendszerének és kapcsolódó alrendszerének működtetése és alkalmazása;*
- 2. A VIS nemzeti rendszerének és kapcsolódó alrendszerének működtetése és alkalmazása;*
- 3. Az európai határregisztrációs rendszer kialakításához igazodó fejlesztések végrehajtása;*
- 4. A jóhiszemű utazók határátlépésének megkönnyítésére szolgáló regisztrált utas program alkalmazási feltételeinek kialakítása.*

F) Kutatás-fejlesztés

A XXI. században a technikai, informatikai fejlődés felgyorsulása, a biztonsági fejlesztések lehetőséget kínálnak a határellenőrzés eredményességének fokozására, humán erőforrás szükséglet csökkentésére, illetve költséghatékonyság megoldások bevezetésére. Ennek érdekében szükséges a meglévő rendszerek, alkalmazott módszerek hatékonyságának értékelése, a továbblépés lehetőségének kutatása, fejlesztések, módszerek nyomon követése, a hazai határrendészeti rendszerbe történő implementálási lehetőség vizsgálata.

A nagy értékű, komplex, jelentős ellenőrzés-módszertani módosulást megkövetelő beruházások megalapozott végrehajtásához elengedhetetlen, hogy a kor kutatási, technikai lehetőségeit feltárjuk, és megvizsgáljuk annak adoptálási lehetőségeit a határrendészetbe. Ezért szükséges hazai és más EU tagállamokkal közös kutatások, pilot projektek megvalósítása többek között a biometrikus azonosítás, az infokommunikációs rendszerek és eszközök, a felderítő rendszerek terén. A schengeni tagállamok legjobb gyakorlatának vizsgálata és hazai alkalmazási lehetőségeinek feltárása megkerülhetetlen feladat a következő időszakban is. A tervezett tevékenységek elengedhetetlenek ahhoz, hogy a Belső Biztonsági Alapból innovatív fejlesztéseken keresztül maximalizálni lehessen a határellenőrzés hatékonyságának növelését.

Javasolt intézkedések:

- 1. Innováció, új technológiák bevezetése, meglévő rendszerek hatékonyságának növelése, továbbfejlesztési lehetőségek meghatározása érdekében kutatások, pilot projektek megvalósítása;*
- 2. A határigazgatásban érintett állomány felkészítésének, képzésének vizsgálata az állomány felkészültségét növelő képzések bevezetésére.*

I.8.2. A humánerőforrás felkészültségi szintjének növelése – Képzés

A határigazgatással kapcsolatban elvárás, hogy az állomány a feladatait magas szintű szakmai tudással, eredményesen és hatékonyan lássa el. A hatékonyság növelése biztosítható egyrészt a **határrendészeti szakképzési koncepció** továbbfejlesztésével, amelynek keretében az **egységesített képzési tartalom**, valamint a **metodika** feltétel- és követelményrendszere igazodik a változó igényekhez.

Másrészt igen fontos az állomány **folyamatos szakmai és idegen nyelvi továbbképzése**, amelynek segítségével megteremthetővé és fenntarthatóvá válik az egyensúly a munkakörben meghatározott követelmények teljesítése és a munkatársak felkészültsége között.

A nemzeti képzések mellett lehetőség nyílik a **Frontex** által szervezett **képzésekben való aktív részvételre** is, amelynek köszönhetően **hatékonyabbá válik a határigazgatás**, valamint a **közösségi intézkedések alkalmazása**.

A **humánerőforrás tudásszintjének növelését, szakismereteinek bővítését szolgálják továbbá azok az ország-információs, migrációs és ország-ismereti témájú felkészítések, amelyek a külföldre delegált összekötők, attasék és szakkonzulok vesznek részt állomáshelyük elfoglalását megelőzően.**

Javasolt intézkedések:

- 1. Egységes határrendészeti szakképzési koncepció továbbfejlesztése;*
- 2. Az alap- és továbbképzés, a középfokú és felsőfokú határrendész, idegenrendész és a határrendészetet támogató bünyügyi-felderítő állomány, valamint a határrendészetbe vagy a mélységi ellenőrzésbe bevont állomány képzésének folyamatos továbbfejlesztése egységes tematika és metodika szerinti végrehajtása;*
- 3. A schengeni értékelő képzésben és egyéb, a Frontex által szervezett képzésben való aktív részvétel, ezen képzések egy részének magyarországi helyszín biztosítása;*
- 4. Idegen nyelvi képzések továbbfejlesztése, a hatékonyság fokozása;*
- 5. Fuvarozók, továbbá a földi kiszolgálásban részt vevő személyek célirányos felkészítése.*

I.8.3. A schengeni vívmányok alkalmazásának ellenőrzése során megállapított ajánlások gyors végrehajtása

2014-től kezdődően az eddigiekhez képest gyorsabbá, célzottabbá és várhatóan hatékonyabbá válik a schengeni értékelés mechanizmusa. A schengeni kormányzás javaslatcsomag elfogadásával (2013. június) az eddigi, döntően kormányközi alapon zajló értékelést felváltja egy közösségi, az Európai Bizottság által meghatározott és működtetett mechanizmus. Célja lényegében a hatékony határbiztonsági rendszer számonkérése a schengeni tagállamokon.

Míg régebben gyakorlatilag ötévente került sor egy schengeni tagállam működésének átvilágítására, az új rendszerben akár éves szinten, célzott helyszíni, vagy tematikus ellenőrzésre is sor kerülhet – azaz pl. a szerb-magyar külső határszakasz többször is schengeni ellenőrzés tárgya lehet. Magyarországot várakozásaink szerint az új rendszer – más tagállamok mellett – kiemelten fogja érinteni.

Az értékelési mechanizmus következményeiben is el fog térni az eddigiektől. A feltárt hiányosságok (pl. létszámhelyzet, eszközök elégtelensége, infrastrukturális beruházás szükségessége) orvoslását, pótlását a Bizottság fogja ellenőrizni, és adott esetben Akcióterv végrehajtását írja elő és kéri számon. A Belső Biztonsági Alap rugalmas és proaktív felhasználására kell felkészülni, mert a Bizottság a támogatott intézkedések elbírálásánál a schengeni értékelés során megállapított helyzetet, hiányosságokat is figyelembe veszi; továbbá konkrét intézkedések végrehajtását írhatja elő egyes hiányosságok orvoslására, ami befolyásolja a nemzeti szintű tervezést.

Végső esetben pedig, súlyos és tartós mulasztások fennállása esetén, amennyiben ez a helyzet egy másik tagállam közrendjét és belső biztonságát veszélyezteti, a Bizottság javaslatára a Tanácsban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy engedélyezik az érintett tagállam számára a schengeni belső határokon az ellenőrzési ideiglenes visszaállítását. Ezt a helyzetet mindenképpen el kell kerülni. Kiemelten fontos tehát az értékelési mechanizmus során a Bizottsággal az együttműködés, az egyes megállapításokra való reagálás, illetve a szakmai munka tervezésébe való beépítés.

Javasolt intézkedések:

- 1. A 2012-13-ban Magyarországon zajló, a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelés megállapításai alapján feltárt hiányosságok célzott kezelése;***
- 2. Aktív részvétel a schengeni értékelési eljárásokban;***
- 3. A schengeni értékelés új mechanizmusának várható működésbe lépésével, és az ellenőrzések gyakoribbá válásával a schengeni ellenőrzésnek, és az ellenőrzés tapasztalatai hasznosításának a szakmai tevékenység integráns, rendszeres részévé tétele;***
- 4. Az Európai Bizottság által lefolytatott schengeni ellenőrzésekkel kapcsolatos gyakori interakció feladataira való felkészülés.***

I.8.4. Az Unióba irányuló migrációs áramlások általános kezelésének javítása a harmadik országokkal folytatott együttműködés erősítésével

Magyarország a geográfiai fekvéséből adódóan az Európába irányuló illegális migráció fő útvonalába esik, de továbbra is főként tranzit országot jelent az illegális migránsok számára, akik a lehető legrövidebb időn belül szeretnének a schengeni övezet gazdaságilag prosperáló tagállamaiba jutni. Magyarország területi kiterjedéséből, illetve a migrációs útvonalakba eső fejlett autópálya hálózatából adódóan mindösszesen néhány órát vesz igénybe az, hogy a migránsok átutazzanak a területünkön.

Ebből következik, hogy csak az ország területén belüli fellépés nem elegendő az illegális migráció hatékony és eredményes visszaszorítására. Az illegális migráció elleni fellépés szerves részét és első lépcsőjét kell, hogy alkossa a kiinduló és tranzit országokban végzett elemző-értékelő tevékenység és szűrőmunka, valamint a szomszédos harmadik országokkal folytatott együttműködések is. E tevékenység nem nélkülözheti a migrációs összekötő tisztek alkalmazása mellett az okmánytanácsadók igénybevételét, valamint a hasznosítható tartalommal bíró rendészeti és bünyügyi együttműködés rendszerének működtetését sem.

Az alkalmazandó szakértők, vagy eljárások szükséges szintjét és mértékét minden esetben egy hatékony kockázatelemzésnek kell megelőznie, amely a biztonsági fenyegetettség szintjének megfelelően fogalmaz meg javaslatot a beavatkozás mértékére. A migráció kezelésében érintett hatóságoknak szoros egymásmellettségben, egymást kiegészítve kell az adott feladatokat végrehajtania.

A határrendészetet támogató bünyügyi-felderítő tevékenységnek a jövője attól függ, hogy milyen bünyügyi együttműködést tudunk kialakítani a harmadik országok bünyüldözési hatóságaival. Ezen a szakterületen különösen fontos a partnerek közötti személyes kapcsolat, a bizalom megléte, amely elsősorban egymás gyors, korrekt, műveleti információkkal történő ellátását, a stratégiai szintű, rendszeres találkozók lebonyolítását, közös elemzések elkészítését, közös képzések szervezését jelenti.

Kiemelt fontosságú ezért, hogy minden olyan nemzetközi együttműködési formát és bilaterális kezdeményezést kihasználjunk, amely a kibocsátó országokkal történő együttműködést erősíti ezen a területen.

Javasolt intézkedések:

A) A harmadik országokkal az információ-megosztást szolgáló információs rendszerek, eszközök és berendezések beszerzése/fejlesztése;

B) A harmadik országokkal folytatott műveleti együttműködés ösztönzését szolgáló intézkedések, beleértve a közös műveleteket is

- 1. A szomszédos harmadik országokkal folytatott műveleti együttműködés továbbfejlesztése, beleértve a közös járőrszolgálatot is;***
- 2. Intézményesített szakmai kapcsolatrendszer kialakítása az illegális migrációt kibocsátó és tranzit nem szomszédos harmadik országokkal (Kelet-Európa, Délkelet-Európa, Dél-Európa, Ázsia), az együttműködés fokozása a határrendészeti szervek kapcsolatrendszerén belül;***
- 3. A Nyugat-Balkánon folyó operatív nemzetközi együttműködések erősítése;***

C) Tanulmányok, rendezvények, képzés, felszerelések és kísérleti projektek, ad hoc technikai és műveleti szakértelem biztosítása harmadik országok számára

A harmadik országokkal folytatott együttműködés egyik leghatékonyabb módja a szakmai tapasztalatok megosztása, legjobb gyakorlatok átadása. Az ezt célzó kísérleti műveletek, tanulmányutak során kialakított kapcsolat-rendszerek megalapozhatják a későbbi még eredményesebb együttműködést.

Cél-eszköz mátrix D melléklet valamint A1, B, és C mellékletek

II. Rendőri együttműködés

A súlyos és szervezett bűnözés – beleértve a terrorizmust – megelőzése és az ellene folytatott küzdelem hatékonyságának növelése

II.1 Összefoglaló

A bel- és igazságügyi együttműködés, illetve ezen belül a rendőri együttműködés az uniós szakpolitikák egyik legfiatalabb, ugyanakkor legdinamikusabban fejlődő területe. A Belső Biztonsági Alap testesíti majd meg 2014-től uniós szinten azt a pénzügyi alapot, amely támogatja az Unió belső biztonságának fejlesztése érdekében a különböző uniós szintű stratégiai dokumentumokban, cselekvési tervekben, programokban kijelölt célok elérését szolgáló nemzeti projekteket.

Az Alapból megvalósítható nemzeti projekkel szemben azonban elvárás, hogy a fellépéseknek megalapozottnak kell lenniük, uniós hozzáadott értéket kell képviselniük, és összhangban kell állniuk az Unió prioritásaival és kezdeményezéseivel, különösen azokkal, amelyeket a Tanács és az Európai Parlament megerősített.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 87. cikke értelmében az uniós értelemben vett rendőri együttműködés kiterjed a releváns információk összegyűjtésére, tárolására, feldolgozására elemzésére és cseréjére, az állomány képzésének támogatására, valamint együttműködésre az állomány egymás közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén, emellett hangsúlyosan a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikákra. **A Szerződés alapján az uniós rendőri együttműködésben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott bűnüldöző szolgálatai.**

A súlyos, szervezett bűnözés elleni küzdelemben az operatív együttműködés kereteit jelenleg az ún. szakpolitikai ciklus nyújtja, így a pénzügyi források hatékony felhasználásának is a ciklus megvalósításához szükséges kapacitások biztosítása lehet az egyik fő célja.

A fenti célok elérésében partner, és a támogató szerepet betöltő uniós ügynökségek közül kiemelten fontos a rendőri együttműködés szempontjából az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) és az Európai Rendőrakadémia (CEPOL). Az Europol feladata, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén (a Szerződés 88. cikke), a CEPOL elsődleges feladata pedig a képzések támogatása.

II.2 Alapfogalmak:

Rendőri együttműködés: a Belső Biztonsági Alapra vonatkozó rendelettervezet szövege alapján az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 87. cikke alapján kell megítélni a rendőri együttműködés, illetve a belső biztonság garantálásáért felelős szervek körét.

Szervezett bűnözés: a stratégiaalkotás során célszerű a szervezett bűnözés európai fogalmi kereteiből kiindulni, amelyhez az Európa Tanács Szervezett Bűnözés Büntetőjogi és Kriminológiai Kérdéseivel Foglalkozó Szakértői Csoportja (PC-S-CO) által meghatározott ismérrendszer nyújt iránymutatást.

Súlyos bűnözés: legalább négyévi szabadságvesztéssel vagy súlyosabb büntetéssel büntethető bűncselekményt megvalósító magatartás (l. az ENSZ Palermói Egyezményét, kihirdette a2006. évi CI. törvény).

Terrorizmus: a terrorizmusnak nincs egységesen elfogadott nemzetközi definíciója, az uniós jog alapján a 2002/475/IB kerethatározat szerint határolható körül.

Extrémizmus: nincs egységesen elfogadott nemzetközi definíciója, de olyan ideológiailag motivált attitűd, amely az azt valló vagy azzal azonosuló személyt személy vagy dolog elleni erőszakkal megvalósított jogellenes cselekmény elkövetésére sarkallja.

Radikalizálódás: nincs egységesen elfogadott nemzetközi definíciója, de olyan pszichológiai folyamat, amely során a személy eljut abba az állapotba, hogy az extrémizmus vagy terrorizmus keretében megvalósuló jogellenes cselekményekkel egyetért, azokat helyesli vagy maga is készsé válik ilyen cselekményeket elkövetni.

Bűnmegelőzés: a széles értelemben vett bűnmegelőzés – összhangban az Európai Bűnmegelőzési Hálózat mandátumában foglaltakkal – lefedi mindazokat az intézkedéseket, amelyek célja a bűnözés csökkentése, valamint a társadalom tagjai biztonságérzetének növelése. Ez történhet közvetlenül a bűnözői tevékenységek felszámolásán keresztül – ami más oldalról mindenképpen a kvantitatív értékek csökkentése, növekedésének megelőzése – valamint olyan megelőző tevékenységek által, amelyek célja a lehetséges jövőbeni bűncselekmények meggátolása, a bűncselekmények okának feltérképezése és megfelelő módon való kezelése, valamint a sértetté válás veszélyének csökkentése által.

A Belső Biztonsági Alapból támogatásra alkalmas tevékenységek a rendőri együttműködés kapcsán a vonatkozó rendelettervezet szerint:

- a) a bűnüldöző hatóságok közötti együttműködést és koordinációt javító fellépések, beleértve a közös nyomozócsoportokat és a határokon átnyúló közös műveletek bármilyen egyéb formáját, az információkhoz és az interoperábilis technológiákhoz való hozzáférést és azok cseréjét;
- b) a hálózatépítés, a kölcsönös bizalom, a megismerés és tanulás, a know-how, a tapasztalatok és a bevált gyakorlatok azonosítása, cseréje és terjesztése, az információk megosztása, megosztott helyzettudatosság és előrejelzések, az előre nem látott események tervezése, valamint interoperabilitás;
- c) az elemzési, nyomon követési és értékelési tevékenységek, beleértve a tanulmányokat, valamint a fenyegetés- és kockázatértékeléseket és hatásvizsgálatokat;
- d) a figyelemfelhívó, ismereteket terjesztő és kommunikációs tevékenységek;
- e) a technikai berendezések, biztonsági létesítmények, infrastruktúrák, kapcsolódó épületek és rendszerek, különösen informatikai és kommunikációs (ICT) rendszerek és összetevőik beszerzése, fenntartása és/vagy továbbfejlesztése, beleértve a számítástechnikai bűnözéssel kapcsolatos európai együttműködést, különösen a számítógépes bűnözés elleni küzdelem európai központjával (Europol EC3);
- f) az érintett hatóságok alkalmazottainak cseréje, képzése és oktatása, a nyelvi képzést és közös feladatokat vagy programokat is beleértve;

- g) az új módszerek vagy technológia bevezetését, átadását, tesztelését és jóváhagyását szolgáló intézkedések, beleértve az Unió által finanszírozott biztonsági kutatási projektekkel kapcsolatos kísérleti projekteket és a nyomon követési intézkedéseket is.

A harmadik államokban megvalósuló tevékenységeket is támogatnia kell, különösen:

- a) a rendőri együttműködést és a belső biztonság garantálásáért felelős szervek közötti koordinációt fejlesztő tevékenységeket, beleértve a közös nyomozócsoportok felállítását és egyéb határokon átnyúló közös műveleti formákat, az információkhoz való hozzáférést és azok cseréjét és az interoperábilis technológiákat;
- b) a hálózatépítést, a kölcsönös bizalom, megértés és tanulás elősegítését; know-how, tapasztalatok és jó gyakorlatok meghatározását, cseréjét és terjesztését; információk megosztását; megosztott helyzetfelismerést és helyzet-előrejelzést; a készenléti tervezést és az interoperabilitást;
- c) az érintett szervezetek személyi állományának szervezett oktatási, képzési és csereprogramokat, beleértve a nyelvi képzéseket.

A nemzeti programok allokációjának 10%-a használható fel a harmadik országokkal kapcsolatos tevékenységre.

A rendelettervezet uniós intézkedésekre is lehetőséget ad a következő célok végrehajtására:

- a) előkészítő, nyomon követési, adminisztratív és technikai támogatás, a rendőrségi együttműködés, a bűnmegelőzés és a bűnözés elleni küzdelem, valamint a válságkezelés végrehajtásához szükséges értékelési mechanizmus kialakítása;
- b) két vagy több tagállam, vagy legalább egy tagállam és egy harmadik ország bevonásával járó transznacionális projektek;
- c) elemzési, nyomon követési és értékelési tevékenységek, beleértve a fenyegetés- és kockázatértékeléseket és hatásvizsgálatokat, továbbá az uniós jog és az uniós szakpolitikai célkitűzések tagállamok általi végrehajtását nyomon követő projektek;
- d) a hálózatépítés, a kölcsönös bizalom, megértés és tanulás, a bevált gyakorlatok és az innovatív megközelítések azonosítása és elterjesztése az EU szintjén, valamint a képzési és csereprogramokat elősegítő projektek;
- e) a módszertani, többek között statisztikai eszközök, módszerek és közös mutatók fejlesztését támogató projektek;
- f) technikai berendezések, biztonsági létesítmények, infrastruktúrák, kapcsolódó épületek és rendszerek, különösen uniós szintű ICT-rendszerek és összetevőik beszerzése, fenntartása és/vagy továbbfejlesztése, beleértve a számítástechnikai bűnözéssel és informatikai biztonsággal kapcsolatos európai együttműködést, különösen az Europol EC3-mal;
- g) az uniós politikákkal kapcsolatos tudatosságot előmozdító projektek az érdekeltek és a nyilvánosság körében, beleértve az Unió politikai prioritásainak szervezeti kommunikációját is;
- h) az új módszerek fejlesztését és/vagy új technológia bevezetését szolgáló különlegesen innovatív projektek, amelyek lehetőséget kínálnak a más tagállamok számára való átadásra, különösen az Unió által finanszírozott biztonsági kutatási projektek eredményeinek tesztelését és jóváhagyását célzó projektek;
- i) tanulmányok és kísérleti programok.

II.3 Helyzetelemzés és helyzetértékelés

II.3.1 Általános bemutatás

A belső biztonság megteremtése komplex horizontális és vertikális megközelítést feltételez, beleértve a külső tényezők hatásainak figyelembevételét, továbbá proaktivitást és a közreműködők közötti együttműködést, koordinációt és kölcsönös bizalom meglétét igényli. Az erre irányuló szakpolitikai lépéseknek transzparensnek, lehetőség szerint párbeszédre alapulónak kell lenniük. Az alapvető jogok és a biztonság megfelelő szintje közötti egyensúlyra mindenkor tekintettel kell lenni.

A biztonság garantálása a Kormány programjának egyik legfontosabb alapköve. A bűnözés, ezen belül is a súlyos, illetve szervezett bűnözés - beleértve a terrorizmust is - kezeléséhez egységes politikai érdek fűződik, Nemzeti Biztonsági Stratégiánk mindezt prioritásként kezeli.

Belső biztonságunk megteremtése és garantálása azonban nem csak belső folyamatoktól függ. Belső biztonságunk megteremtésével és garantálásával viszont az egész Európai Unió biztonságához is hozzájárulunk. Az Európai Unió belső biztonságának megteremtése szempontjából Magyarország lényeges tényező.

A transznacionális súlyos és szervezett bűnözés hazánk belső biztonságát érintő része geopolitikai helyzetünkől és fejlett közlekedési infrastruktúránkból adódóan más, elsősorban nyugat-európai országok biztonsági helyzetére is hat. Minden, a magyarországi belső biztonságot szolgáló és javító intézkedéssel ezért a többi tagállam és az egész Unió biztonságához is hozzájárulunk. A Kormány elkötelezett a szükséges lépések megtétele iránt, ezért az elmúlt három évben jelentős fejlesztésekre került sor.

Európai viszonylatban a súlyos, transznacionális szervezett bűnözés elleni küzdelem az Unió Belső Biztonsági Stratégiája alapján meghatározott struktúrában, ún. szakpolitikai ciklusok mentén zajlik. Egy négyéves szakpolitikai ciklus az adott időszakot megelőző fenyegetettség-értékelés eredményeire épített prioritások meghatározásával kezdődik, majd a prioritási területekhez többéves stratégiai és éves operatív cselekvési tervek kerülnek kidolgozásra. A prioritások mentén meghatározott éves cselekvési tervek egyes akcióinak végrehajtása ún. EMPACT projektek keretében zajlik. A ciklus végén értékelik az eredményeket, majd sor kerül a következő ciklus összeállítására. Az első ilyen kísérleti ciklus 2011-2013 között zajlik. E modellel való kompatibilitás érdekében szükséges lehet a hazai szervezett bűnözés helyzetértékelési gyakorlatának megújítása, összbiztonsági szemléletű fenyegetettség-értékelési modell kialakítása.

Az Europol 2013-as uniós szintű fenyegetettség-értékelése (a továbbiakban: SOCTA) alapján elmondható, hogy jelenleg mintegy 3600 szervezett bűnözői csoport működik Európában, amelyek egy csoporton belül is különböző nemzetiségű bűnözőket tömörítenek. A korábbi értékelések szerint ezeknek a csoportoknak a tevékenységei bűnözői gyűjtőpontokban koncentrálódnak. Magyarország szempontjából a déli határainkhoz közel található balkáni bűnözői gyűjtőpont (criminal hub) hatásai a legközvetlenebbek és legveszélyesebbek. Geopolitikai helyzetünkől adódóan hosszútávon is terveznünk kell a schengeni külső határokkal és az ahhoz kapcsolódó bűnelkövetési formákkal, amelyek rajtunk keresztül az Unió egészére hatással lehetnek. A szervezett bűnözés elleni küzdelmünket a szakpolitikai ciklusba illeszkedve tudjuk hatékonyabban megvalósítani.

Magyarország nem tartozik a fő terrorcélpontok közé, ugyanakkor hazánkat a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei a terrorizmus és a terrorszervezetek és támogatóik elleni hatékony fellépésre kötelezik. A terrorizmus, erőszakos extrémizmus, radikalizálódás elleni küzdelemben fellépésünket, együttműködésünket alapvetően az uniós stratégiákból fakadó végrehajtási feladatok határozzák meg.

Az EU Terrorizmus elleni Stratégiája 2005-ben készült el. E stratégia négy pillérre épül: megelőzés, védelem, üldözés és reagálás. A későbbiek folyamán ez a szerkezet egészült ki a külső dimenzió részleges kiemelésével. Az Európai Unió terrorizmus elleni koordinátora éves szinten elkészíti az uniós stratégia végrehajtására vonatkozó jelentését, amelynek következtetési tagállami szinten keletkeztetnek feladatokat.

A terrorizmus elleni harc hatékonyságának növelése érdekében célszerűvé vált hazánkban is az Európai Unió 4 pilléres – megelőzés, védekezés, üldözés, reagálás – elgondolásának átvétele, amelynek jogi kereteinek, majd ezt követően elemeinek fokozatos kiépítése megkezdődött. A Terrorelhárítási Központ kapacitásai és hatásköre révén Magyarország képes integráltan megközelíteni a terrorizmus elleni küzdelmet.

A Kormány stratégiai fontosságú dokumentumokban is megfogalmazta a biztonság megteremtésének szükségességét, és e cél elérésének egyik legfontosabb eszközét a bűnüldöző szervek, rendvédelmi szervek, az igazságszolgáltatás és a nemzetbiztonsági szolgálatok szoros együttműködésében látja. Az Európai Unió Bűnügyi Információmenedzsment Stratégiájában (IMS) is megjelenik a hatékony és biztonságos határon átnyúló információcsere, valamint a Hágai Programban már nevesített elérhetőség (hozzáférhetőség) elvének (principle of availability) megvalósítási igénye a belső biztonság szavatolása érdekében.

Magyarországon a hazai és nemzetközi rendészeti oktatás folyamatosan fejlődik. Uniós szinten kulcsszereplő ebben a CEPOL, amely várhatóan hosszabb távon is önálló ügynökségként működik. A nemrég kidolgozott Európai Rendészeti Képzési Terv (European Law Enforcement Training Scheme, LETS) középtávon alapvetően meghatározza az oktatás irányait a szakterületen.

A külkapcsolatok területén, uniós szinten, a bel- és igazságügy külső dimenziójára vonatkozó stratégia: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése globális szinten¹ c. dokumentum, hazai szinten, a Magyar külpolitika az uniós elnökség után² c. stratégiai dokumentum biztosítja a harmadik országokkal való együttműködés átfogó keretét.

II.3.2 Személyi kör

A rendőri együttműködés hozzájárul a szabadság, biztonság és jog európai térsége biztonságának fenntartásához, ezért a részstratégia egyik célcsoportja a magyar és uniós állampolgárok; továbbá azon szervezetek, akik a belső biztonság garantálásában érintettek.

II.3.3 Szabályozási keretek

A rendőri együttműködés a mai napig érzékeny, a tagállamok szuverenitásával szorosan összefüggő, kevésbé integrált terület, a szabályozás alapja ezért a hazai szabályozás, amelynek keretei közé implementáltuk az uniós norma- és követelményrendszert.

¹ 14366/3/05 JAI 417 RELEX 628

² <http://eu.kormany.hu/magyarorszag-europa-politikai-strategiaja>

II.3.4 Jelenlegi szervezeti keretek, intézmény- és feladatrendszer

Magyarország belső biztonságának garantálásában valamennyi rendvédelmi szerv és a rendészeti igazgatási feladatokat ellátó szerv is érintett. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a Belső Biztonsági Alap szempontjából igazán azok a szervek, illetve szervezeti egységek lehetnek relevánsak, amelyek fő profilja a súlyos és szervezett bűnözés –beleértve a terrorizmust is – megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem, illetve a szándékosan okozott katasztrófák megelőzése és kezelése.

Belügyminisztérium: az alárendelt szervek (Rendőrség, rendészeti szakközépiskolák, Alkotmányvédelmi Hivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Belügyi Tudományos Tanács, Büntetés-végrehajtási Szervezet, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzetközi Oktatási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Terrorelhárítási Központ) irányításán túlmenően az uniós és nemzetközi együttműködés belügyi koordinációja és az emberkereskedelem elleni küzdelem nemzeti koordinációja is a tárcánál jelenik meg feladatként.

Rendőrség: általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését, megakadályozását és felderítését,

Terrorelhárítási Központ: a radikalizálódás, terrorizmus, illetve az erőszakos extrémizmus megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem mellett a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmében is rendelkeznek feladatokkal, nyomozati hatáskör nélkül.

Nemzeti Adó- és Vámhivatal: a szervezett bűnözéshez kötődően nyomozati hatáskörrel rendelkező szerv.

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat: felderítési, illetve nyomozati hatáskörrel rendelkező szervek részére titkos információgyűjtő és titkos adatszerző – bizonyos esetekben kizárólagos hatáskörrel – szolgáltatásokat nyújt, valamint szakértői feladatokat lát el.

Nemzeti Védelmi Szolgálat: a korrupció - mint a súlyos és szervezett bűnözés egyik megjelenési formája - elleni küzdelemben lát el feladatokat.

Alkotmányvédelmi Hivatal: az erőszakos extrémizmus és a radikalizálódás elleni küzdelemben betöltött szerepe miatt releváns az Alap szempontjából.

BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Belügyi Tudományos Tanács: alapvetően ezek a szervek, illetve intézmények felelnek a hazai és nemzetközi rendészeti oktatási, képzési feladatok ellátásáért, illetve a belügyi témájú kutatási programok kidolgozásáért és végrehajtásáért. Ezen intézmények mellett más – pl. kriminalisztikai, társadalmi konfliktusokkal kapcsolatos vagy technológiai biztonsági témájú képzéseket és kutatásokat folytató – felsőoktatási intézmények is potenciális résztvevői igénybe vett képzéseknek és kutatásoknak.

Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméhez, illetve a katasztrófa helyzetek megelőzéséhez és elhárításához kapcsolódó feladatai köthetők az Alap célkitűzéseikhez.

II.4 SWOT-elemzés a négy dimenzió mentén

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> • Jogállami elkötelezettség a biztonság (közbiztonság) garantálására erős, jogi fundamentumokon alapul és az uniós értékekkel harmonizált • Magyarország elkötelezett, gyakorlati tudással rendelkező és együttműködésre nyitott partnere az EU rendvédelmi közösségének • A magyar rendvédelemben jelen van a széleskörű, megalapozott szakmai tapasztalat, valamint specializált szak- és támogató egységek működnek • Nemzeti és uniós dimenzióban megvalósuló oktatási koncepcióval megalapozott képzési struktúra van jelen • A bűnmegelőzés nemzeti rendszere kialakult, a releváns szereplők közötti folyamatos együttműködés fejlődik 	<ul style="list-style-type: none"> • A rendvédelmi szervek napi működését támogató szervezési és igazgatási/strukturális intézkedések a kihívásokra való rugalmasabb reagálás érdekében, továbbfejlesztésre szorulnak • Korlátozottak a rendvédelmi fejlesztések fenntartható módon, külső segítség nélkül történő önálló finanszírozásának lehetőségei, az uniós pályázati lehetőségek hatékonyabb felismerése és kihasználása szükséges • A magyar rendvédelmi állomány – részben az idegen nyelvi ismeretek hiánya miatt nemzetközi tapasztalatcserében való részvétele javítható • Szűk keresztmetszetű a rendvédelmi oktatói bázis és nincs átfogó hosszú távú kutatási program • A fenyegetettség-értékelés metodikája, valamint más elemzési eszközök hiányosak, nem egységesek, az értékelési mechanizmusok eredményei nem épülnek be minden szinten a végrehajtásba
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • Stratégiai szemlélettel átültetni a nemzetközi jó gyakorlatokat, és becsatornázni a közvetlen szakmai tapasztalatokon nyugvó javaslatokat • Az uniós együttműködésben érintett partnerországként az uniós források hatékonyabb kiaknázásával szakmai fejlesztések valósulhatnak meg • A szakegységek nemzetközi együttműködésben való jelenléte hozzájárul a regionális biztonság erősítéséhez, és lehetőséget ad a szakterületek uniós irányú fejlődéséhez, fejlesztéséhez • A képzési struktúra lehetővé teszi a rendészeti kultúra minőségi fejlesztését és a szaktudás bővítését, továbbá naprakészségének biztosítását • A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia felülvizsgálatával és későbbi alkalmazásával a hazai és nemzetközi legjobb gyakorlatok beépíthetők, a társadalom tudatossága növelhető 	<ul style="list-style-type: none"> • A gazdasági és társadalmi válságfolyamatok nagyobb korrupciós kockázatot eredményezhetnek, amely negatívan hathat a szakterület társadalmi elfogadottságára • Magyarország az uniós intézmények és a többi tagállam számára nem minden lehetséges esetben jelenik meg potenciális stratégiai partnerként • Az uniós képzésben az új séma szerint a tagállami érdekérvényesítés lehetősége csökkenhet, emellett a magyar oktatási szakemberek utánpótlása bizonytalan • Az értékelési mechanizmusok hiányosságai miatt a bűnözés és a terrorizmus területén a valódi fenyegetettség mértéke torzult képet mutathat • Amennyiben az érintett szervek a technikai-technológiai fejlődéssel nem tudnak folyamatosan lépést tartani, lemaradhatnak a bűnüldözésben

A SWOT-elemzés értékelése

Hazánkban a biztonság iránti elkötelezettség teljes mértékben, a jó gyakorlatok keresése és átvétele pedig többnyire megvalósul, ugyanakkor uniós együttműködésünk hazánk biztonságán túlmenően az Unió belső biztonsága garantálásának érdekében stratégiai együttgondolkodást is megkövetel tőlünk. A jogi lehetőségekhez és a gyakorlati tapasztalatban megnyilvánuló erősségekhez nem minden területen társulnak optimális kapacitások és megfelelően programozott fejlesztési források, amelyek a stratégiai jellegű megközelítést megalapoznák, támogatnák. A fejlesztések önálló megvalósításának lehetősége korlátozott, az uniós pályázati lehetőségek felismerése és kihasználtsága a szervek részéről tovább fejleszthető. Ezen körülmények javításával több lehetőség nyílik szakmai fejlesztések megvalósítására, és ez hozzájárulhat a hazai, a regionális és az uniós szintű biztonság erősítéséhez.

A következő hét évben ezért meghatározó cél kell, hogy legyen az uniós stratégiai együttműködésben, a szervezett bűnözés elleni uniós szakpolitikai ciklus tervezésében és implementálásában való részvételünk mechanizmusának tökéletesítése, mivel ezzel garantálható a nemzeti érdekek minél tágabb körben való érvényesítése és hazánk belső biztonságának a legnagyobb mértékben való fejlesztése. Ehhez a hazai fenyegetettség-értékelés mechanizmusát is át kell tekinteni.

A szakpolitikai ciklusban való hatékony részvétel révén jelen stratégiával és a Belső Biztonsági Alaphoz kapcsolódó nemzeti programmal Magyarország képes arra, hogy az ezen a szakpolitikai részterületen, középtávon tervezett fejlesztéseket stratégiai szemlélettel feldolgozza, rendszerezze, és az uniós forrásfelhasználáshoz kötődő volumenben részletesen programozza. Ezzel az elemzésben feltárt veszélyek többsége elhárítható. A rendszer ezáltal a nemzetközi bűnözés új jelenségeire, a trendek változásaira is gyorsabban reagál.

Az elemzés alapján megállapítható, hogy a bűnözés elleni hatékony küzdelem jogi háttere alapvetően adott, az abban rejlő lehetőségek kihasználása viszont tovább javítható.

A jogi környezet adta lehetőségek kihasználását akadályozó gyakorlati problémák közül kiemelendő, hogy az érintett szervek napi működését szervezésbeli és igazgatási/strukturális kihívások nehezítik, amelyek azonban elsősorban éppen a stabil jogi garanciák és a kontroll érvényesüléséhez kötődő adminisztrációs munkateherben, az esetenként soklépcsős engedélyezési rendszerben nyilvánulnak meg.

A jelenlegi berendezkedés ilyen szempontú újragondolása túlnyúlik jelen szakpolitikai stratégia vállalásain, ugyanakkor az ebből fakadó problémák a modern technológiák beépítésével és a racionális információ-gazdálkodás eszközrendszerével, illetve egyes folyamatok automatizálása, valamint a külső-belső koordináció és együttműködés fejlesztése révén minden érintett vonatkozásában orvosolhatók. A jogi lehetőségek kihasználatlanságának csökkentésével egyfelől hangsúlyosabb lehet Magyarország szerepe a nemzetközi együttműködésben, a szervezési és strukturális problémák mérséklésével a szakmai tapasztalatok jobban bevonhatók a döntési mechanizmusba, amely növelheti a hatékonyságot.

A magyar rendszerben megtalálható szakmai tapasztalat, az európai színvonalon működő specializált egységek működése egyértelműen erősítheti a térség és az Unió biztonságát. A képzés hazai és uniós szinten is érezhetően fejlődő terület, nemzeti szinten prioritás a fejlesztése, és már jelenleg is jó alapok állnak ehhez rendelkezésre. Az egyetemi szintű oktatásban a megfelelő tudományos fokozattal rendelkező, hosszú távon rendelkezésre álló oktató bázis kapcsán

mutatkoznak hiányosságok, illetve a hazai szervezett bűnözés elleni küzdelem támogatására és a képzési anyagok fejlesztésére szükséges volna egy átfogó – több tudományterületet és kutatási irányt magába foglaló – kutatási programra.

Bár az állomány alapvetően nyitott arra, hogy a nemzetközi együttműködési formákból is profitáljon, a korlátozott általános és idegen nyelvi ismeretek miatt ez kihívást jelent. A létező, de csak idegen nyelven rendelkezésre álló, elsősorban uniós együttműködést érintő ismereteknek a végrehajtói állomány általi adaptációja alacsony szinten valósul meg.

Az állomány általános uniós ismereteinek biztosítására az Európai Rendészeti Képzési Rendszerben (LETS) a tagállamoknak kell megnyugtató megoldást kínálni, amelyhez a Belső Biztonsági Alapban rejlő pénzügyi lehetőségek és az uniós ügynökségek támogatást nyújthatnak.

A LETS keretein belül a szükséges minimumot jelentik a hatékony együttműködés alapelvei, az alapjogok, a releváns uniós ügynökségek szerepe, illetve az EU információ-menedzsment eszközei és csatornái használatának (Europol EON rendszerek, prümi együttműködés, „svéd kezdeményezés”) szempontjából nélkülözhetetlen ismeretek. Az előbbi tartalommal uniós minimum standard kidolgozására kerül sor, amelynek ismeretével minden tagállam érintett szerveinek dolgozói, beosztástól függetlenül kellene, hogy rendelkezzenek. A CEPOL-nak - együttműködve a tagállamokkal és a Frontex-szel - 2014 első félévében javaslatot kell készítenie a rendészet uniós dimenzióját tartalmazó tudás- és eszközstandardról, amelynek a hazai oktatásba való beépítése feladatot jelent majd számunkra.

A Bizottság arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy a standard kompetenciánál mélyebb ismereteket tartalmazó képzést is biztosítsanak, amelyek fejlesztik az uniós és nemzetközi eszközök (európai elfogató parancs, kiadatási eljárás) alkalmazására vonatkozó ismereteket, elősegítik a tagállamok közötti kétoldalú megállapodások pontosabb ismeretét, és fejlesztik a kommunikációs képességet a megfelelő nyelveken, figyelemmel a kulturális különbségekre és érzékenységre. A Bizottság támogatja, hogy a tagállamok bilaterális és regionális képzési projekteket fejlesszenek a határon átnyúló együttműködés javításáért. A CEPOL-nak 2013 végére be kellene mutatnia a kétoldalú és regionális képzést támogató munkaprogramot, 2014-ben el kellene végeznie a tagállamok kétoldalú képzései és képzési igényei áttekintésének aktualizálását, majd a legjobb gyakorlatokat elérhetővé kell tennie, illetve a tagállam megkeresése alapján a CEPOL elérhetővé tehet megfelelő képzési eszközöket is. A hiányosságok kiküszöbölésével a rendészeti kultúra és a szaktudás minőségi fejlesztése és bővítése megvalósulhat.

A nemzetközi bűnözés új jelenségeire, a trendek változásaira a nemzetközi képzési intézményrendszer is lassan reagál. Ezért az új uniós képzési rendszerben sor kerül majd meghatározott bűncselekmények, bűnügyi jelenségek, nyomozati módszerek (pl. kábítószer-csempészet, fegyvercsempészet, kiberbűnözés, korrupció, bűnös eredetű vagyonok elkobzása) oktatására specializáltan; tematikusan, limitált számú tisztviselő részére, amely magában foglalja a tagállami szakértők tapasztalatainak kicserélését és a hálózatépítést szolgáló továbbképzést, illetve magában foglalhat nemzeti vagy uniós szinten, ügynökségek közötti együttműködést is. A rendszer nem elhanyagolható területként a polgári válságkezelési missziókra és a harmadik országok kapacitás-bővítésére is nagy hangsúlyt helyez. A nemzeti rendőrakadémiák egy-egy meghatározott témában, meghatározott ideig elnyerhetik a kiválósági központ címet, és így az egész EU részére biztosíthatnák a képzést a közös minőségbiztosítással összhangban.

A bűnmegelőzés alapvetően jól működő terület, mind stratégiai megalapozása, mind a mögötte álló intézményi struktúra átalakulóban van, fejlesztési igényeit figyelembe kell venni.

Az uniós együttműködés szempontjából problémaként merül fel, hogy a pénzügyi alappal kapcsolatos elképzelések a súlyos és szervezett bűnözés megelőzésére szeretnének koncentrálni, míg az általános, rendészeti vagy még inkább a társadalmi bűnmegelőzést hátrányba kívánják szorítani, illetve a közrendi aspektusokkal egyáltalán nem kíván foglalkozni. Meg kell találnunk ezért annak a lehetőségét, hogy ezeken a területeken is beépítsük nemzeti érdekeinket a támogatott tevékenységeink közé.

Vonatkozó bűnügyi statisztikák

A) Szervezett bűnözés Magyarország viszonylatában, kapcsolódó statisztikák

Regisztrált bűncselekmények adatai					
2008-2012. év					
	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
Kábítószer-kereskedelem (282/A. § - kínál, átad, forgalomba hoz, kereskedik)	728	626	668	613	471
Fegyverkereskedelem					
- Visszaélés lőfegyverrel vagy löszerezellel (263/A. §)	837	706	856	901	882
- forgalomba hoz módszerrel elkövetve	4	6	3	8	2
Csempészet (312. §)	480	366	337	399	167
Cigaretta-csempészet (Dohánygyártmány, dohány)	396	290	258	327	146
Árucsempészet					
- alkoholtermék	6	4	3	9	3
- nemesfém és ékszerek	7	0	0	3	5
- műkincs, kulturális javak	1	0	4	0	0
- kábítószer, prekursor		0	0	2	1
- ruházati termék	2	10	3	1	1
- gyógyszer	1	1	0	2	3
- elektronikai eszköz	18	0	0	5	2
- jármű	11	6	1	5	1
- egyéb	38	55	68	45	5
Összesen	84	76	79	72	21
Műkincs-műtárgy kereskedelem (azon bűncselekmények száma, melynek tárgya műkincs, kulturális javak)					
- Visszaélés kulturális javakkal		3	14	43	285
- Lopás		334	305	327	294
- Beltrései lopás		263	275	311	356
- Rablás		8	6	5	3
- Sikkasztás		5	10	19	12
- Csalás		11	15	17	6
- Rongálás		100	66	71	97
- Szerzői és szomszédos joghoz kapcsolódó jogok megsértése		104	6	3	0
- Kulturális javak körébe tartozó tárgyra elkövetett orgazdaság		0	0	3	0
- Egyéb, a műkincs eltulajdonításával kapcsolatos bűncselekmények		22	10	16	19
Összesen	0	850	707	815	1072
Embercsempészet (218. §)	186	180	152	155	188
Emberkereskedelem (175. §)	10	9	8	18	22
Prostitúcióhoz kapcsolódó bűncselekmények:					
- Megrontás (201. §, 202. §, 202/A. §)	192	203	178	168	163
- Üzletszerű kéjelgés (205. §)	10	11	11	17	17
- Kerítés (207. §)	125	71	77	54	97
Pénzmosás					
- Pénzmosás (303. §)	0	21	9	10	14
- Pénzmosás gondatlan vétsége (303/A. §)	0	25	8	3	2
- Pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása (303/B. §)	62	931	0	0	0
Szervezett vagy on elleni bűncselekmények					
- Vagyon elleni bűncselekmények	265755	253366	273613	256175	259617
- szervezeten elkövetve (bűnszövetségben, bünszervezetben, üzletszerűen-bűnszövetségben)	208	725	1035	1014	998
Gazdasági bűncselekmények	15870	16752	21119	32490	24001
Kiberbűnözés					
- Számítástechnikai rendszer és adatok elleni bcs. (300/C. §)	487	321	623	570	689
- Számítástechnikai rendszer védelmét bíz. technikai intézkészése (300/E. §)	94	33	21	15	56
Áru- és termékhamisítás					
- Rossz minőségű termék forgalomba hozatala (292. §)	14	16	16	6	7
- Áru hamis megjelölése (296. §)	556	500	354	200	200
- A fogyasztó meglévesztése (296/A. §)	1	3	6	3	5
Korrupció					
- Hivatali vesztegetés (250. §, 253. §, 258/B. §, 258/D. §, 258/E. §)	275	543	224	259	192
- Hivatali visszaélés (225. §)	123	359	376	448	186
- Gazdasági vesztegetés (251. §, 252. §, 254. §, 258/C. §)	118	366	147	415	518
- Befolyással üzérkedés (256. §)	144	47	106	53	115
- Igazságszolgáltatással összefüggő vesztegetés (255. §)	3	7	4	11	2

**B) Gazdasági bűncselekmények
2008-2012. év**

Btk. paragrafusok	2008	2009	2010	2011	2012
	Regisztrált bűncselekmények				
287.§ Haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetőleg kettős felhasználású termékek és technológiák forgalmára vonatkozó kötelezettség megszegése.	2	-	-	-	-
288.§ Jogosulatlan gazdasági előny megszerzése	139	89	68	117	45
289.§ A számvitel rendjének megsértése	3137	2890	3577	3522	994
290.§ Csődbűncselekmény	416	402	295	316	333
291.§ Hitelezők jogtalan előnyben részesítése	2	-	-	-	-
292.§ Rossz minőségű termék forgalomba hozatala	14	16	16	6	7
295.§ Minőség hamis tanúsítása	0	1	-	-	-
296.§ Áru hamis megjelölése	556	500	354	200	200
296/A.§ A fogyasztó megtévesztése	1	3	6	3	5
296/B.§ Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban	6	1	-	-	-
297.§ Tartozás fedezetének elvonása	49	36	95	59	62
297/A.§ Hitelezési csalás	24	21	24	15	20
298.§ Engedély nélküli külkereskedelmi tevékenység	3	2	5	5	8
298/A.§ Gazd.szervezet vezető állású szem. visszaélése	-	1	1	-	1
298/B.§ Saját tőke csorbítás	4	-	-	2	0
298/C. § Valótlan érték megjelölése	-	-	-	-	-
298/D.§ Jogosulatlan pénzügyi tevékenység	21	22	41	20	44
298/E.§ Jogosulatlan befektetési tevékenység	-	-	-	-	-
298/F. § Jogosulatlan biztosítási tevékenység	-	-	-	-	-
299.§ Gazdasági adatszolg. kötelezettség elmulasztása	158	187	238	239	162
299/A.§ Belföldi kereskedelem	-	1	-	1	1
299/B.§ Tőkebefektetési csalás	-	-	2	-	-
299/C.§ Piramisjáték szervezése	7	-	-	1	0
300.§ Üzleti titok megsértése	1	-	-	-	-
300.§ Gazdasági titok megsértése	5	13	18	10021	6
300/A.§ Banktitok megsértése	-	-	-	-	-
300/C.§ Számítástechnikai rendszer és adatok elleni bcs.	487	321	623	570	689
300/D.§ Értékpapírtitok megsértése	-	-	-	-	-
300/E.§ Szám.tech.rendszer int. kijátszása	94	33	21	15	56
301 Árdrágítás	-	-	-	-	-
303.§ Pénzmosás	-	21	9	10	14
303/A.§ Pénzmosás gondatlan vétsége	-	25	8	3	2
303/B.§ A pénzmosással kapcs.bejelentési köt.elmulasztása	62	931	-	-	-
304.§ Pénzhamisítás	1767	1752	1970	1302	1356
304/A.§ Pénzhamisítás elősegítése	-	1	-	-	-
306.§ Hamis pénz kiadása	170	212	241	88	73
307.§ Bélyeghamisítás	44	31	37	53	155

309.§ Devizabűncselekmény	-	-	-	-	-
309.§ Visszaélés társadalombizt., szociális vagy más jóléti juttatással	-	-	-	-	20
310.§ Költségvetési csalás	-	-	-	-	288
310.§ Adócsalás	1951	1622	2009	1554	1235
310/A.§ Munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás	52	52	66	38	20
310/B.§ TB.,EÜ., nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség kijátszása	29	-	-	-	-
311.§ Visszaélés jövedékkel	373	269	147	59	36
311/A.§ Jövedéki orgazdaság	589	517	359	289	121
311/B.§ Jövedékkel visszaélés elősegítése	49	73	68	8	13
312.§ Csempészet	480	366	337	399	167
312.§ Vámorgazdaság	3	-	-	-	-
312/A.§ Fedezetlen bankkártya felhasználása	-	-	-	-	-
313.§ Visszaélés csekkel	-	-	-	-	-
313/A.§ Váltóhamisítás	-	-	-	-	-
313/B.§ Kézpénz-helyettesítő fiz.eszköz hamisítása	62	630	282	485	246
313/C.§ Kp.helyettesítő fizetési eszközzel visszaélés	4957	5689	10172	13057	17595
313/D.§ Kp-helyettesítő fiz.eszköz hamisításának elős.	137	9	11	3	3
314.§ Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése	19	13	19	30	24

Összesen

15870 16752 21119 32490 24001

II.5 Beavatkozási területek, célok, intézkedések

A. Kapacitás- és reagálási képesség fejlesztése a szervezett bűnözés és a terrorizmus hatékonyabb megelőzése és üldözése érdekében

A/I. A súlyos és szervezett bűnözés megelőzése és az ellene folytatott küzdelem

Érintett hazai szervek:

Belügyminisztérium, Rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat

Helyzetértékelés:

Az Europol 2013-as SOCTA jelentése szerint Európában mintegy 3600 szervezett bűnözői csoport működik. Ezek a csoportok heterogének, egy csoporton belül többnemzetiségűek és többféle bűncselekménytípust is elkövetnek. A globális közlekedési infrastruktúra, a határok nélküli virtuális környezet és a gazdasági válság miatt a legális gazdaság sebezhetőségének növekedése is segíti őket fejlődésükben. Ezért egyre nehezebb körülhatárolni azt a földrajzi területet, amelyen az egyes csoportok kifejtik a tevékenységüket. Európai szinten a legnagyobb fenyegetettséget az illegális kábítószer-kereskedelem, a hamisítás (szellemi alkotások jogának megsértése, euróhamisítás), az illegális migráció, az emberkereskedelem, a szervezett vagyon elleni bűncselekmények, a gazdasági bűncselekmények, az informatikai bűnözés, a környezeti bűncselekmények, a korrupció és az illegális fegyverkereskedelem jelentik.

A hazánkban megjelenő transznacionális szervezett bűnözés elsősorban Budapestre és annak vonzáskörzetére, illetve a déli és keleti határszakaszra koncentrálódik. Itt elsősorban Unión kívüli országokból származó csoportok tagjai tartják kezükben az irányítást, kiegészülve magyar elkövetőkkel, akik a szervezetben gyakran csak bizonyos részfeladatokat látnak el.

A Balkán továbbra is kiemelt jelentőségű a csempészeti deliktumok szempontjából. Meghatározó szerepe van és lesz is hazánknak az autópálya-infrastruktúra miatt a balkáni útvonalon, illetve a kelet-nyugati áruforgalom viszonyában. Az itt áramló illegális személy- és áruforgalom kiszűrésére modern és fejleszthető, könnyen mobilizálható technikai megoldásokra, emberi erőforrás-fejlesztésekre, hatékony kockázatelemzésre és a rendvédelmi szervek óramű pontossággal működő kooperációjára lesz szükség. Hazánk ugyanakkor érintett a nyugat-európai bűnözői gyűjtőpontban is. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az ott megjelenő, képződő, fejlődő bűnszervezetek Magyarországon is teret nyertek, másrészt a magyar bűnszervezetek fő tevékenységi területe az Unió és a schengeni övezet országai, így a bűnözés kibocsátó országaként is jelen vagyunk e gyűjtőpontban. Különösen igaz ez a prostitúcióhoz kapcsolódó bűncselekmények vonatkozásában, amelynek kapcsán a magyar prostitúciós célú emberkereskedelem kiegészül az illegális munkavállalással és más illegális jövedelemszerzéssel kapcsolatos kizsákmányoló jellegű emberkereskedelemmel. Mára megjelent a (határokon átlépő) és többé-kevésbé etnikai/családi alapon szervezett bűnözés is.

Jelentősebb külföldi bűnelkövetői csoportok Magyarországon:

- török bűnözői csoportok, amelyek jelentős keleti és nyugat-európai közösségekkel és ehhez kapcsolódó profi bűnözői hálózatokkal rendelkeznek, különösen aktívak a kábítószer-csempészetben, az árucsempészetben, áruhamisításban és illegális gépjármű-kereskedelemben
- albán bűnözői csoportok, koszovói és albániai gyökerekkel rendelkező elkövetői körök kiterjedt kapcsolatrendszerrel, klasszikus balkáni útvonalon történő kábítószer-csempészetben érdekeltek, illetve főként Nyugat-Európába irányuló embercsempészet, prostitúció és más, járulékos bűncselekmények, trükkös lopások, erőszakos bűncselekmények tartoznak hozzájuk
- vietnámi elkövetői körökre jellemző a marihuána-termesztés és -csempészet, illetve az embercsempészet, erős szálak mutatnak a csehországi kolóniákhoz
- nigériai bűnelkövetői kör: kábítószer-csempészet, csalások, erőszakos bűncselekmények jelentős kapcsolatrendszerrel és nagyfokú mobilitással
- romániai bűnözői csoportok: érdekeltek bankkártyákhoz kötődő bűncselekményekben, illetve a számítógépes bűnözés területén, gyakran kiterjedt volt szovjet és bolgár kapcsolatokkal

A transznacionális szervezett bűnözés területei:

E tárgykörben a magyarországi folyamatok lekövetik az uniós trendeket. A nemzetközi bűnszervezetekhez köthető valamennyi bűncselekmény tekintetében jelen vannak hazánkban szervezett bűnözői csoportok. Ezek különösen:

- kábítószer-kereskedelem
- fegyverkereskedelem
- cigaretta-csempészet
- árucsempészet
- illegális műkincs és műtárgy kereskedelem
- embercsempészet
- emberkereskedelem, prostitúcióhoz kapcsolódó bűncselekmények
- pénzmosás
- szervezett vagyon elleni bűncselekmények
- gazdasági bűncselekmények
- kiberbűnözés
- áru- és termékhamisítás
- korrupció

A magyar transznacionális szervezett bűnözői csoportok jellemzői:

- bűncselekményi szakosodás
- tevékenységük lokális, egy meghatározott területi egységre terjed ki
- a szervezeti működésre inkább a hálózatjellelű rugalmasság jellemző egyfajta hierarchia jelenléte mellett
- az erőszak jelenleg nem feltétlenül velejáruja tevékenységüknek
- a beavatkozást követő regenerálódási képességük lassú
- nagyfokú mobilitással rendelkeznek
- a megszerzett vagyont belföldön próbálják felhasználni, legalizálni

Az egyes bűnszervezetek egymás közötti pozícióharcában várhatóan újra az erőszakos módszerek kerülnek előtérbe, így zsarolással, emberrablással, testi sértés elkövetésével vagy leszámolásos gyilkosságokkal próbálhatnak piacot szerezni. Ezzel párhuzamosan továbbra is várható a gazdasági, illetve intellektuális bűncselekmények számának növekedése.

A bűnözési piaci tendenciákat áttekintve, a közeljövőre vonatkozó prognózisok körében legkevésbé a kábítószer-bűnözés tekintetében adható pozitív előrejelzés. Magyarországon drogpiacon túlkínálat van. A hazai marihuána-termesztés fellendülése látszik, amely kiemelkedő biztonsági kockázat, mivel a külföldi eredetű szernél jobb minőségű, és állandó kínálat mellett alacsonyabb árak párosulhatnak hozzá, növelve a fogyasztók számát és erősítve a szervezett bűnözés gazdasági potenciálját. Az elmúlt években megjelent új pszichoaktív szerek szintén komoly fenyegetést jelentenek, ma már a lefoglalt káros pszichoaktív anyagok 40%-át teszik ki ezek.

A gazdasági bűnözés területén a jövőbeni fenyegetettség az internetes cégalapítás biztosította visszaélési lehetőségeken túl a kiemelkedő adóterhet felhalmozó gazdasági társaságok tagjainak szervezett bűnözéshez kötődő kapcsolataiban mutatható ki. Új típusú fenyegetettség a széndioxid-kvótára elkövetett, csak szervezett formában kivitelezhető nemzetközi szintű áfa csalás terjedő gyakorlata. A munkaerő-kölcsönzésre szakosodott vállalkozások lehetőségeit a hazai bűnszervezetek már felismerték, megfelelő szabályozás hiányában a jelenség jó alapot szolgáltat a visszaélésekre.

Figyelemmel az Európai Unió belülről az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának elvére, illetve arra, hogy az uniós csatlakozással megszűnt a belső határokon áthaladó áruk határregisztrációja, az elkövetői körök olyan cégek alapításában váltak érdekeltté, amelyek harmadik országból vagy más tagállamból származó, hazai piacra szánt áru első hazai vásárlóiként jelennek meg. Az érintett gazdasági társaságok képviselőire jogosult tagjai az adóhatóság felé a cégek nevében egyáltalán nem, vagy minimális mértékben nyújtanak be adóbevallásokat, illetve adófizetési kötelezettségüknek rendszerint nem tesznek eleget.

Az áruk egy része fizikailag a hazai kiskereskedelemben résztvevő távol-keleti érdekeltségű cégekhez kerülnek, vagy szétesztják azokat ugyancsak hazai gazdasági szereplőknek. Ezen „végfelhasználók” az árukat konkrét dokumentáció nélkül vásárolják meg, az ellenértéket készpénzben fizetik ki. A hazai piac mellett az árukat részben a vámkezelést követően azonnal, főként más EU tagállamokba szállítják, ahol az ottani távol-keleti közösség tagjai veszik át, ezzel szemben a szállítási dokumentáció szerint az áruk rendeltetési helye nem a megjelölt tagállam. Számos esetben megállapítható, hogy a távol-keleti eredetű termékek nem csak „alulszámlázással” kerülnek a forgalomba, hanem hamis termékként, a szerzői, vagy más szellemi alkotásokhoz fűződő jogot sértve igyekeznek azokat a legális forgalomba terelni. Ez a jelenség nem csak gazdasági érdekeket sért, hanem veszélyt jelent a fogyasztók egészségére is, hiszen ezek a termékek nem ellenőrzött alapanyagok és technológiák felhasználásával készülnek. A gazdasági bűnözéshez kapcsolódóan hosszabb ideje problémát jelentő uzsorahitelezés éltetője a tartós mélyszegénység, mely helyzet javítása időigényes folyamat, ezért a közeljövőben a bűnözés újabb és újabb formáinak megjelenése várható.

A cigarettacsempészet vonatkozásában a bűnszervezetek jövőképét lényegében a hazai és európai uniós kereslet határozza meg, amely a gazdasági válság és a dohánytermékeket sújtó magas adóterhek miatt töretlen. Tekintve, hogy hazánkban a cigaretta árának jelentős az emelkedése, a kereslet és a piac rohamos növekedése várható.

A társadalmpolitika integrált részeként megvalósuló bűnmegelőzés alapvető működési feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása elsősorban állami, illetve kormányzati feladat. A 2013 elején felállt Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács feladata a társadalmi bűnmegelőzés új nemzeti stratégiájának kidolgozása.

Jövőkép:

A következő pénzügyi keret időtávjában Magyarország számára fontos kiépíteni és/vagy megerősíteni azt a metodológiát és azokat a nemzeti mechanizmusokat, amelyek alkalmasabbak arra, hogy a hazai súlyos és szervezett bűnözés révén felmerülő fenyegetéseket felmérjék, elemezzék. Ezek alapján azonosítani kell a hazai fellépés prioritásait és azt, hogyan tudunk ezek mentén a leghatékonyabban hazánk belső biztonságának garantálása mellett az Unió belső biztonságához is hozzájárulni.

Emellett biztosítani kell - egy jobban koordinált mechanizmus keretében-, hogy mind az uniós szervezett bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó szakpolitikai ciklusok prioritásaiban, mind az ezek alapján készülő operatív cselekvési tervekben megjelenjenek az azonosított nemzeti prioritásaink és műveleti együttműködési igényeink. Arra is ügyelnünk kell, hogy művelet-orientált megközelítést alkalmazzunk ezek meghatározásakor, előkészítve ezzel az állomány végrehajtó munkáját.

A műveleti képességeinket és kapacitásainkat, illetve az érintett szervek közti és az uniós partnereikkel való kooperációt és koordinációt jelentősen fejlesztjük. Figyelmet kell fordítani a kapcsolat- és bizalomépítésre az együttműködés minden szintjén.

A hagyományos eszközök mellett helyet kell biztosítani a szervezett bűnözés elleni küzdelem adminisztratív vagy alternatív megközelítést alkalmazó eszközeinek is. Ennek a filozófiának a hazai megismertetése, hatékony alkalmazása, a külföldi jó gyakorlatok implementálása kiemelt feladat az elkövetkezendő években.

A Belső Biztonsági Alapban rejlő lehetőségeket nemcsak a bűn és az áldozattá válás megelőzése érdekében, hanem a már áldozattá váltak támogatására és az Unió belső biztonságához való hozzájárulás felmerülése esetén a közrendet érintő területeken - mint például a jelentős és tömegrendezvények biztosítása, a közlekedésbiztonság javítása, gépjárműbűnözés visszaszorítása, közösségi rendészet - is a lehetőségekhez mérten az Alap elsődleges prioritásait nem veszélyeztetve felhasználjuk.

A bűnmegelőzés területén a hazai hangsúlynövekedésnek megfelelően aktívan megjelenünk.

Alapelvek:

- A szervezett bűnözés elleni küzdelem átfogó megközelítést és a fenyegetések pontos ismeretét igényli. A legfőbb cél a szervezett bűnözői csoportok azonosítása és felszámolása, az uniós szakpolitikai ciklus kereteinek leghatékonyabb kihasználása mellett.
- Az eredményes fellépés a hatóságok oldaláról is mobilitást, flexibilitást, hatékony információgazdálkodást, a technológiában rejlő lehetőségek maximális kihasználását feltételezi.

- Nélkülözhetetlen a bűnüldözés, bűnmegelőzés hatékonyságának biztosítása érdekében, hogy a tervezett fejlesztésekre vonatkozó nem nyilvános információk illetéktelen kézbe ne kerüljenek.
- A bűnözés nem lehet kifizetődő.
- A magánszférával való eredményes együttműködés kapacitást kímél és támogatást eredményez.

Célkitűzések:

- I. Az uniós szervezett bűnözés elleni szakpolitikai ciklus végrehajtásában való aktív nemzeti részvétel.
- II. Műveleti kapacitásaink és képességeink fejlesztése a szervezett bűnözés – beleértve a terrorizmust – hatékonyabb üldözése érdekében, különösen a határon átnyúló műveletekkel összefüggésben.
- III. A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem alternatív, elsősorban adminisztratív eszközeinek feltérképezése, alkalmazásuk lehetőségeinek vizsgálata, a megfelelő eszközök érvényesülését biztosító információk disszeminációja.
- IV. A bűnös úton szerzett vagyon felderítésére, biztosítására, lefoglalására és elkobzására, illetve, ezen vagyon kezelésére fordított figyelem és a hatékonyabb végrehajtáshoz rendelt kapacitások fokozása.
- V. Bűnmegelőzésben rejlő lehetőségek – beleértve az általános bűnmegelőzést is – és a számunkra prioritást jelentő közrendi aspektusok fejlesztése a kapacitáskímélés érdekében.
- VI. Az állami és magánszektor közötti együttműködés fejlesztése.

Intézkedések:

I.1 Az uniós szintű prioritások hazai végrehajtása rendjének meghatározása, és maga a végrehajtás, összhangban az uniós szakpolitikai ciklus tervezési időbeosztásával

A szakpolitikai ciklusban való hatékony nemzeti szintű részvétel előfeltétele a hazai bűnüldöző szervek részéről a tervezési és végrehajtási folyamatban a feladatok és felelősök egyértelmű, normatív meghatározása. Ez a most induló ciklusban ORFK bűnügyi főigazgatói intézkedés formájában történik. Hasonló norma kiadása az ezután következő ciklus (2018-2021) előtt, az akkori uniós prioritások ismeretében is indokolt lesz.

I.2 A közös műveletek számának és hatékonyságának növelése. A közös nyomozócsoport gyakoribb alkalmazását akadályozó tényezők lebontása és részvételünkkel megvalósuló közös nyomozó csoportok (Joint Investigation Team, JIT) számának növelése

A határon átnyúló elemet tartalmazó bűneseteknél a bűnüldöző szervek nemzetközi bűnügyi műveleteiből adódó információk minőségében jobb felderítést, hatékonyabb nyomozási eredményeket produkálnak, amely sikerek láttán évről évre nő a határon átnyúló műveletek száma. Míg 2011-ben 25 nemzetközi művelet (ellenőrzött szállítás és határon átnyúló művelet) 2012-ben már 35, 2013 első 6 hónapjában már 33 nemzetközi felkérés érkezett a magyar hatóságokhoz nemzetközi műveletben történő részvétel érdekében külföldről. A modern technikai megoldások átvétele, alkalmazása, fejlesztése mellett szükség van az állomány felkészültségének folyamatos javítására is, amely a műveleti hatékonyság emelésével javíthatja a büntetőeljárások minőségét, könnyítheti a bizonyítást, elősegítheti a beszerzett adatok ellenőrzését, új irányokat adhat a nyomozásokban. A hatékonyság növelésén keresztül emelkedni

fog a közös műveletek száma, melyhez a kapacitások (emberi, technikai, képzésbeli) fejlesztése szükséges.

A transznacionális szervezett bűnözői csoportok felderítésére, az elkövetett bűncselekmények teljes körű bizonyítása érdekében igazságügyi szervek megállapodása alapján közös nyomozó csoportokat lehet létrehozni. Ezek létrehozásának célja a nyomozások összehangolása, gyorsítása, a bizonyítékok felhasználhatóságának biztosítása, így közös érdekek mentén koncentrálva célozza a nemzetközi bünszervezetek elleni sikeres büntetőeljárások lefolytatását. Hazánk eddig összesen 3 közös nyomozócsoport létrehozásban vállalt szerepet. Ezen eljárási formából nyerhető pozitív tapasztalatokat elérhetővé kell tenni a végrehajtó állomány részére. A közös nyomozócsoportok számának növeléséhez szorosabbra kell fűzni a munkakapcsolatot az ügyészség és a nyomozó hatóságok között, fel kell ismerni azon bűnügyeket, illetve azon elkövetési magatartásokat megvalósító nemzetközi bűnözői csoportokat, amelyeknek felderítése és a velük szembeni fellépés közös nyomozócsoportok létrehozásával gyorsabb, eredményesebb, valamint költségkímélőbb lehet.

I.3 A szervezett bűnözés elleni küzdelemben a stratégiai szemlélet érvényesítése, a súlyos és szervezett bűnözés jelenségének vizsgálatához a SOCTA metodológiájának adaptálása

Az intézkedés a többéves szakpolitikai ciklus (2013-2017) nemzeti fenyegetettség-értékeléssel történő támogatására fókuszál. A stratégiai szemlélet érvényesítése kapcsán kiemelkedő jelentőségű az EUROPOL SOCTA metodikájának szakszerű implementálása. A SOCTA-hoz történő nemzeti hozzájárulás nyújtása alapfeladat, amelyben Magyarországon kiemelkedő szerepe van az EUROPOL-együttműködésből jogszabály alapján döntő szerepet vállaló Országos Rendőr-főkapitányságnak. Az ORFK a meglévő, kiemelkedő szakértői bázisára alapozva a SOCTA módszertan szerinti nemzeti értékelő jelentés összeállításán és az abból következő menedzsment feladatok ellátásán túl, a jövőben eredményesen támogathatja az uniós szakpolitikai ciklust. Erre különösen a SOCTA megállapításai alapján elfogadásra kerülő uniós prioritások nemzeti szintű végrehajtását rögzítő hazai (operatív) akciótervek kidolgozásában, végrehajtásában és ellenőrzésében, továbbá a tapasztalatok döntéshozatalba történő becsatornázásában nyílik lehetőség. Az uniós szakpolitikai ciklus hatékony végrehajtása a szervezett bűnözés bármely területén érintett végrehajtói állomány közreműködését is feltételezi. Ennek biztosítására jelenleg nem létezik kellően kimunkált nemzeti mechanizmus, amelynek feladata lenne a nemzeti prioritások kellő hangsúllyal történő megjelenítése az operatív cselekvési tervekben, illetve a vállalt feladatok megfelelő színvonalú végrehajtása. A nemzeti koordináció kezdeményei léteznek, azonban szűk körben, központi szinten koncentrálódnak, nagy munkaterhet helyezve ezzel a koordinátorokra, és csökkentve az egyéb közreműködők bevonásának lehetőségét.

II.1 Technikai felszerelések beszerzése és továbbfejlesztése

A szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyságának növeléséhez a megfelelő technikai eszközháttér biztosítására feltétlenül szükség van. Az eljárások gyorsaságát, hatékonyságát, eredményességét ezek a kapacitások alapvetően befolyásolják. Az érintett szervek jelenlegi kapacitásairól a szervezetközpontú átfogó helyzetelemzések világos képet adnak. Az egyes bűnözési formákkal foglalkozó speciális egységek, illetve a szakértői támogatást végző szervek más és más típusú igényeket fogalmaznak meg technikai kapacitásaik fejlesztése érdekében. Ezek az igények amellet, hogy sokszínűek, teljesítésük többnyire rendkívül költségigényes is. A stratégia-alkotás keretein részben túlmutató tevékenységként sor került ezeknek a fejlesztési igényeknek a teljes körű összegyűjtésére. A technikai felszerelések beszerzését az Alap

támogatja, de csak a célkitűzéseivel összefüggő felhasználásukat teszi lehetővé. Az Alap felhasználása során erre minden érintett szervnek figyelemmel kell lennie.

II.2 Mobil műveletirányítási rendszerek fejlesztése

A mobil műveletirányítás fejlesztése szintén széles körben merült fel igényként, az Alap támogatja az ilyen jellegű fejlesztéseket, alkalmazásukra azonban a fentebb kifejtett megkötések vonatkoznak. Az érintett szervek jelenlegi kapacitásairól a szervezetközpontú átfogó helyzetelemzések világos képet adnak.

II.3 Interoperábilis, modern technológiák bevezetése

A tudomány és a modern technika vívmányai napjainkban széles tömegek számára hozzáférhetőek, és ez a bűnözők mobilitása kapcsán, valamint az új elkövetési módszerek megjelenésén is nyomon követhető. A szervezett bűncselekmények legújabb generációját a kibertér nyitottsága teremtette meg, a szervezett bűnözés rövid idő alatt jutott el addig, hogy a világhálót kapcsolattartás mellett bűncselekmények elkövetésére használja fel, ezzel a kibertér, mint virtuális helyszín, önálló bűnözési színtér lett.

Az érintett szervek jelenlegi kapacitásairól a szervezetközpontú átfogó helyzetelemzések világos képet adnak. Hazánkban a belső biztonságért felelős szervek technológiai ellátottsága összességében elfogadható, azonban a diszlokáció egyenetlen, és jelentős fejlesztésekre is igény lenne. A technikai szintet folyamatosan fenn kell tartani, a lehetőségekhez képest fejleszteni kell, továbbá figyelemmel kell kísérni a hazai és nemzetközi fejlesztések, kutatások, módszerek irányait, hiszen a sebezhetőséget, állandóan új módszereket kereső bűnözési formák megkövetelik a legújabb vívmányok és trendek követését.

II.4 Mobilitást, gyorsaságot, reagáló képességet növelő eszközberuházások

Az intézkedés a szervezett bűnözés – beleértve a terrorizmus – megelőzése és az ellene folytatott hatékony küzdelem érdekében szükséges gépjármű beszerzésekkel történő kapacitásfejlesztést takarja. Az érintett szervek jelenlegi kapacitásairól a szervezetközpontú átfogó helyzetelemzések világos képet adnak. A mobilitás fejlesztése a technikai fejlesztésekhez hasonlóan az egyik leggyakoribb igény a szervek részéről. A gépjárművek esetében az Alap felhasználásánál - az eszközökhöz hasonlóan - szintén fokozottan érvényesülő követelmény az Unió részéről a célhoz kötöttség elvének érvényesítése.

II.5 A speciális, bűnügyi szakértői jellegű ismeretanyaggal, illetve kriminalisztikai tudással bíró egységek (forenzikus szakértők és egységek) kapacitásfejlesztése

Magyarországon a szakértői tevékenység valamennyi formája nagy múltra tekint vissza, és a lehetőségekhez mérten megfelelő színvonalon működő eleme a bűnüldözésnek. A kapacitások fejlesztése azonban ezen a téren különösen neuralgikus pont. Az érintett szervek jelenlegi kapacitásairól a szervezetközpontú átfogó helyzetelemzések világos képet adnak. A lehetőségekhez mérten végrehajtásra kerülő fejlesztések a következő időszakban jelentősen felgyorsíthatják a bűnüldöző szervek munkáját, és javíthatják a büntetőeljárások eredményességét. Az Alap célkitűzései között ez a cél szerepel, ugyanakkor nem tartalmaz elegendő pénzügyi forrást a magyar igények kielégítéséhez, így ezen a területen a kutatás-fejlesztési szakpolitikához kapcsolódó fejlesztési forrásokra is támaszkodni kell, az ezekben rejlő lehetőségeket az érintett szerveknek hatékonyabban kell megcélozniuk.

III.1 A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem alternatív, elsősorban adminisztratív eszközei kapcsán a nemzeti lehetőségek feltárása, fejlesztése, jó gyakorlatok gyűjtése és adaptálása

Sikeres nemzetközi tapasztalatok igazolják, hogy a szervezett bűnözés, illetve az ahhoz kapcsolódó egyes jelenségek államigazgatási eszközökkel is eredményesen megelőzhetők, akadályozhatók, felszámolhatók. Az adminisztratív eszközök alkalmazásának feltétele, hogy az azokat alkalmazó tisztviselők megfelelő képzésben részesüljenek. Szintén elengedhetetlen a rendszer folyamatos felülvizsgálata, a változó elkövetési minták nyomon követése, a helytelennek mutató gyakorlat orvoslása. A sikeres módszerek kimunkálása, alkalmazása során törekedni kell arra is, hogy más bűncselekmények elleni harcban is eredményesen felhasználhatók legyenek. Az igazgatási eszközök hatékony alkalmazása a büntetőjogi eszközök alkalmazásához képest költséghatékonyabb, azok alkalmazását kiváltó megoldás. A megelőzés ezen formája alkalmas a büntető igazságszolgáltatásra háruló teher csökkentésére, egyben lehetővé teszi a határozott állami fellépést még azt megelőzően, hogy a bűncselekmény káros eredménye bekövetkezne.

III.2 A szervezett bűnözés elleni kézikönyv továbbélésének biztosítása, további jó gyakorlatok gyűjtése, lehetőség szerint ezek átvétele.

A szervezett bűnözés elleni küzdelem multidiszciplináris/adminisztratív megközelítése rendkívül gyorsan fejlődő területté vált. Ezen metodológiák számos típusát a súlyos és a szervezett bűnözés elleni harc kiegészítő eszközének tekintik. Ehelyütt utalhatunk a magyar EU elnökség alatt elfogadott Tanácsi Következtetésekre, amelyek arra biztatják a tagállamokat, hogy a tradicionális jogi alapú megközelítésen túl, aktívan alkalmazzanak alternatív és kiegészítő megközelítéseket, eszközöket a szervezett bűnözés elleni küzdelemben; illetve a magyar elnökség által összeállított Kézikönyvre, amelyben pontosan ezeket a megközelítéseket igyekeztünk összegyűjteni.

A Kézikönyv életben tartása, folyamatos felülvizsgálata alapvető érdekünk, hiszen a nevünkhöz kötődik valamennyi tagállam gondolkodásában az adminisztratív/alternatív/multidiszciplináris megközelítés ezen mérföldköve. A Kézikönyv a tagállamok körében népszerű, folyamatos frissítésének és egyéb eszközökben, új verziókban való továbbélésének biztosításában meghatározó szerepet vállalunk.

IV.1 Metodika és jogszabály-módosítás kidolgozása a szervezett bűnözéssel szembeni küzdelem során/kapcsán a bűnszervezetek gazdasági háttérének folyamatos nyomon követésére, valamint a szervezett csoportok vagyoni háttérének elvonása érdekében. Hatékony támogató intézményrendszer kialakítása.

A szervezett bűnözés valamennyi formájával szembeni fellépésben nélkülözhetetlen eszköz a bűnös vagyon felderítése és elvonása. A vagyon felderítésével és biztosításával kapcsolatos gyakorlati intézkedések végrehajtása - az adott tagállamban meglévő jogszabályi keretek között - többnyire a rendészeti szervek feladata, és ahogyan azt az uniós kölcsönös értékelési folyamat ötödik fordulójának eredményei is igazolták, van lehetőség a fejlesztésükre.

Az utóbbi évtizedben világossá vált, hogy a szervezett bűnözés elleni fellépés egyik kulcseszköze a bűnös úton szerzett vagyon hatékony elvonása. Valamennyi nemzeti és uniós szintű stratégiai dokumentumban prioritásként jelenik meg a vagyonfelderítés és –visszaszerzés, valamint ezekhez a megfelelő mechanizmusok létrehozása.

A legtöbb ország már intenzíven megkezdte saját rendszerének kiépítését, annak érdekében, hogy a bűnözés ne legyen többé kifizetődő. Annak ellenére, hogy ezek olykor meglehetősen vitatott lépések, számos kiváló ötlet és jó gyakorlat látott már napvilágot.

IV.2 Támogató intézményrendszer fejlesztése

A vagyonfelderítés és –biztosítás nézőpontjából ezek a kezdeményezések többnyire arra a tényre fókuszálnak, hogy az alpbűncselekményekkel kapcsolatban eljáró nyomozók nem rendelkeznek kellő tudással és/vagy humán erőforrással, hogy minden részletre kiterjedő módon képesek legyenek felderíteni az elkövetők gazdasági hátterét. A probléma megoldásának érdekében az Európai Unió országaiban ún. Vagyonvisszaszerzési Hivatalok (ARO) működnek, amelyek szakmai segítséggel járulnak hozzá az alpnnyomozásokhoz. Ezen hivatalok feladatai és szervezeti felépítése országonként teljesen eltérő, de a megfelelően működő vagyonvisszaszerző egységek támogatása bizonyítottan jelentős mértékben képes emelni a visszaszerzés hatékonyságát. Sőt, néhány tagállamban vagyonkezelő irodákat alapítottak kifejezetten arra a célra, hogy a lefoglalt vagyontárgyak ne veszítsék el értéküket az eltelt idő miatt, illetve fő feladatuk e vagyoni eszközök kezelése, hasznosítása.

V.1 Korai figyelmeztetés, felvilágosító és kommunikációs tevékenységek fejlesztése a szervezett bűnözés és a terrorizmus kapcsán

A szervezett bűnözés egyes formái – mint például az emberkereskedelem, vagy a káros pszichoaktív anyagokkal való visszaélés – esetében jelentős eredmények érhetők el hatékony megelőző munkával. A bűnmegelőzés általános feladata a szervezett bűnözés – beleértve a terrorizmust – kapcsán is a lakosság, elsősorban a veszélyeztetett csoportok célzott tájékoztatása. Az eszközök tárháza egyre bővül, és meghatározó szerepet tölt be a különböző audiovizuális kommunikációs formák alkalmazása. A tudatosságnövelés az informatikai bűnözés, az emberkereskedelem, illetve az egyéb szervezett bűnözési formák esetében is meghatározó kell, hogy legyen. Ezek olyan bűncselekmény-kategóriák, amelyek esetében különösen nagy a látencia, amelyek megelőzéssel hatékonyan kezelhetők. Az Alap finanszírozási lehetőséget nyújt az általános bűnmegelőzés terén is hatékony programok kidolgozására és végrehajtására, így az állami szerepvállalás vagy egyéb uniós források mellett kiegészítő forrásként igénybe vehető.

V.2 Részvétel az Európai Bűnmegelőzési Hálózat (EUCPN) mandátumának megfelelő nemzetközi információ- és tapasztalatcserére irányuló együttműködésekben, illetve ezek kialakításában

A bűnmegelőzés területén az Európai Unió tagállamaiban számos tapasztalat áll rendelkezésre. Bár a problémák részben eltérőek, a már létező tagállami vagy határokon átnyúló projektek legtöbbször hazai szinten is adaptálhatóak. Ugyanakkor az uniós szintű együttműködés és információcsere akkor működhet hatékonyan, ha hazai kezdeményezések is születnek, illetve a hazai szakértők is részt vesznek a releváns nemzetközi együttműködésekben.

Az elmúlt hétéves időszakban az EU jelentős forrást biztosított a nemzetközi tapasztalatcserét, illetve új kezdeményezések kialakítását célzó programokra. Magyarország mind a kormányzati, mind a civil szféra oldaláról részt vett több olyan projektben, amely a „Bűnmegelőzés és bűnözés elleni küzdelem” program keretében, az Európai Unió általi társfinanszírozással valósult meg. Hazánk tehát már rendelkezik tapasztalatokkal a nemzetközi együttműködések kialakításában, a vonatkozó projektek lebonyolításában.

A/II. A terrorizmus megelőzése és az ellene folytatott küzdelem

Érintett hazai szervek:

Belügyminisztérium, Rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Alkotmányvédelmi Hivatal, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Helyzetértékelés:

A terrorizmus elleni fellépés széleskörű támogatottságot élvez. Magyarország figyelembe veszi, hogy a hazai terrorfenyegetettség alacsony szintje ellenére külföldi eredetű vagy a külföldi magyar érdekeltségek elleni fenyegetettségekkel, továbbá a szövetségesei ellen intézett olyan mértékű támadással is számolnia kell, amely a kölcsönös segítségnyújtás elve alapján intézkedések bevezetését teszi szükségessé. A terrorcselekmények elleni hatékony fellépést a NATO- és EU-tagság keretein belül hazánk magára nézve kötelezőnek tekintti, és hazai kereteit lehetőségeihez mérten megteremti. A Terrorelhárítási Központ felállítása és komoly kapacitásai is ezt támasztják alá.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia szerint hazánkban biztonsági kihívásnak tekintendők a szociális és társadalmi feszültségeket kihasználó szélsőséges politikai és vallási csoportok, amelyek a demokratikus jogállam által biztosított egyesülési, gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot használják fel arra, hogy mások alapvető jogait korlátozzák, az alkotmányos intézmények működését megzavarják, vagy politikai törekvéseiket népszerűsítsék.

A terrorizmus elleni harc érdekében megtett jelentős változtatások óta a külföldi magyar érdekek képviselője is markánsabbá vált. 2011-ben három (Szudán, Líbia, Thaiföld), míg 2012-ben két országban (Etiópia, Szíria) kellett az országhatárokon túl fellépni.

A megelőzés területén elsősorban a radikalizálódás és toborzás megelőzésére összpontosítanak az uniós dokumentumok, összhangban a diszkrimináció, rasszizmus és idegengyűlölet elleni lépésekkel. A radikalizálódás megelőzéséhez szorosan kapcsolódik a külső dimenzió. Az Europol által évente elkészített TE-SAT jelentés alapján folyamatos problémát jelentenek a terrorista kiképzőtáborokba utazó és onnan visszatérő személyek.

Jövőkép:

A terrorizmus, erőszakos extrémizmus, radikalizálódás elleni küzdelem kapcsán végrehajtjuk uniós kötelezettségeinket, illetve biztosítjuk hazai szinten a hatékony megelőzés eszközrendszerét és kapacitásait. Felmérjük azokat a területeket, amelyeken európai viszonylatban kifejezetten hasznos kontribúciót szolgáltatathatunk, és ezekre tudatosan építünk eredményeink maximalizálása érdekében.

Magyarország elkötelezte magát, hogy nagyobb felelősséggel, markánsabb álláspontot képviselve vegyen részt az Európai Unió biztonságpolitikájában. A terrorizmus elleni harc keretében eddig jelentős lépéseket tett meg, hatékony intézményi kereteket hozott létre.

Mindemellett más EU tagállamokhoz viszonyítva néhány képesség, kapacitás területén deficit jelentkezik, amely főleg a harmadik országokban végrehajtott műveletek során okozhat nehézséget. Az elmúlt években az intézményes reagáló képesség jelentős megerősítése megtörtént, kiemelten a bekövetkezett események felszámolására irányuló területen, ugyanakkor a horizontális megközelítés területén további intézkedések szükségesek. Az integrált megközelítés szempontjából, a terrorizmus és radikalizálódás elleni tevékenység területén, főleg a Magyarország érdekei kapcsán kiemelt területeken az európai eszközrendszer kiaknázásával további lehetőségek nyílnak meg.

A terrorizmus elleni erőfeszítéseink társadalmi elfogadottságának erősítése terén jelentősebb erőfeszítést kell végrehajtani. Tudatosítani szükséges, hogy nemzetközi szerepvállalásaink, az EU és NATO válságkezelési műveletekben való részvétel szerves eleme hazánk és az európai térség biztonság- és védelempolitikájának, ugyanakkor potenciálisan magában hordozza a terrorfenyegetettség növekedésének kockázatát. Megfelelő tájékoztatáson keresztül érthetővé és elfogadottá kell tenni hazánk helyét és szerepét a világban, és fel kell hívni a társadalom figyelmét az ezzel járó olyan globális veszélyforrásokra, mint a terrorizmus és a radikalizálódás. Érthető és világos üzenetet kell megfogalmazni ezek elutasítására, az ellenük való fellépés szükségszerűségére, a magyar és európai értékrend védelmére.

Magyarország szempontjából jelentős biztonsági kockázatot jelentenek a szélsőséges ideológiákat képviselő hazai csoportok és tevékenységeik, ezért az erőszakos extrémizmus és a radikalizálódás elleni küzdelemre nyitva álló uniós források felhasználása során ezen nemzeti fenyegetettséget kifejezetten kutatni és kezelni kell.

Alapelvek:

- Az erőszakos extrémizmus jelen pillanatban a terrorizmusnál jelentősebb fenyegetést jelent az országra nézve.
- Magyarország a terrorizmus és az erőszakos extrémizmus megelőzésére kell, hogy helyezze a hangsúlyt, ehhez minden lehetséges együttműködési formát igénybe kell, hogy vegyen.
- Meg kell felelnünk nemzetközi és uniós jogi kötelezettségeinknek.
- Az uniós terrorizmus elleni küzdelemben fenyegetettségünkhöz és lehetőségeinkhez mérten kell részt vennünk.
- A magánszférával való eredményes együttműködés kapacitást kímél, és támogatást eredményez.

Célkitűzések:

- I. A terroristák potenciális célpontjainak védelme érdekében műveleti kapacitásaink és képességeink fejlesztése.
- II. Az erőszakos szélsőségesség megelőzésére és elhárítására tett erőfeszítések fokozása.
- III. A terrorizmus - beleértve a terrorizmus finanszírozását is - elleni nemzetközi küzdelemben való nemzeti részvétel fejlesztése.

Intézkedések

I.1 A fizikai védelemhez szükséges eszközrendszer bővítése

A terrorizmus elleni küzdelem lényegi eleme a terroristák lehetséges célpontjai fizikai védelmének erősítése. Ez az Európai Unió 4 pilléres megközelítéséhez – kiemelten a védekezéshez, és a megelőzéshez – illeszkedik. Figyelembe kell venni azon igényt, hogy a terrorizmus célpontjaitól a lehető legtávolabb kell tartani az elkövetői kört, tevékenységüket akadályozzuk, hatásukat a lehető legalacsonyabb szintre csökkentjük. Követelményként jelentkezik a küzdelem területén a rejtett intézkedési képességek növelése, azon támogatói kapacitás megteremtése, amely egyrészt a megelőzés során akár a különböző cselekmények elkövetését megakadályozza, akár a felderítői képességek, lehetőségek tárházát szélesíti. A védekezés elemeként kell felfognunk minden olyan eszközt, amellyel elősegíthetjük, hogy a védelemért felelős személyek a különböző szituációkban a megfelelő intézkedéseket hozzák meg.

Egy másik megközelítés szerint nem csak a lehetséges célpontok védelméről kell gondoskodni. A tevékenységért felelős szervezet kiemelt érdeke a megszerzett információk védelmének biztosítása, továbbá a tevékenység rejtésének leplezése. Ezen intézkedések támogatása ugyanúgy az állam és az állampolgárok védelmének körébe tartozik.

I.2 A légitölekedés-védelem területén kialakított uniós kockázatelemzési módszer adaptálása

A légitölekedés-védelem területén kialakított uniós kockázatelemzési módszer adaptálása további területekre 2013-ban kezdődött, kialakítása jelenleg még folyamatban van. A hazai szempontok érvényesítése érdekében szükséges a légitölekedés védelmében érintett szakértők részvétele a vonatkozó egyeztetéseken a légiáru-védelemre, valamint a légiutas-biztonságra vonatkozó cselekvési terv végrehajtása során. Figyelembe kell venni a sokszereplős légitölekedést és mind a megelőzés mind a védelem tagoltságát is, és a területen dolgozó szervek számára ki kell alakítani azon képességeket, szaktudást, amellyel hatékony védelmet tudnak biztosítani.

I.3 Zsúfolt helyek és egyéb könnyű célpontok támadásokkal szembeni védelmére szolgáló módszerek, eljárások kidolgozása

A terrorizmus elleni küzdelem szerves eleme a megelőzés is. A Nemzeti Biztonsági Megelőző Program célja, hogy a terrorizmus leggyakoribb megjelenési formájaként az állampolgárok nagy tömege által látogatott közintézmények, közforgalmú létesítmények, közlekedési infrastruktúrák, oktatási intézmények (a továbbiakban együttesen: zsúfolt helyek és egyéb könnyű célpontok) elleni támadások eseteire - a létesítményi felelősökkel/üzemeltetőkkel közösen - hatékony védekezési rendszereket alakítson ki. A program a védekezési rendszerekre vonatkozó nemzetközi tapasztalatok adaptálásával, a hazai rendszersajátosságok figyelembe vétele mellett, egyedi értékelés és kidolgozás eredményeként kerül kialakításra. A zsúfolt helyek és egyéb könnyű célpontok körében kiemelt figyelmet érdemel az oktatási intézmények, ezen keresztül pedig a gyermekek és fiatal felnőttek, illetve a pedagógusok/oktatók védelmére, úgy, hogy a hangsúlyt – nemzetközi tapasztalatok alapján – az állampolgárok biztonság tudatos és felelősségteljes gondolkodásával a megelőzésre kell helyezni. Szakmai ajánlás/kézikönyv kell, hogy készüljön minden érintett számára – mind a polgári lakosság, mind létesítményi felelősök/üzemeltetők, mind a rendvédelmi szervek/hatóságok részére –, amely a rendkívüli helyzet megelőzésére szolgáló, illetve rendkívüli helyzetekben hatékonyan alkalmazható és működtethető biztonsági elvárásokat foglalja meg.

I.4 Terrorista cselekmény vagy más, ember által okozott támadás megelőzése, elhárítása, felszámolása érdekében robbanóanyagok és sugár, vegyi, nukleáris, biológiai védő és mentesítő képesség növelése

Az Európai Unió területén is növekvő fenyegetettségre való reagálásként uniós források felhasználásával számos közép-európai ország kezdte meg az esetleges sugárzó, vegyi, biológiai ágensekkel elkövetett cselekmények kezelésére, az ebből eredő veszélyforrások lehetőség szerinti minimumra csökkentésére való felkészülést. A cél olyan, vegyi, biológiai, sugárzó vagy nukleáris anyaggal (angol rövidítéssel CBRN) szembeni felderítési, mentesítési képességekkel rendelkező, megfelelő egyéni védőeszközökkel is ellátott támogató egységek felállítása és felszerelése, ami az ilyen anyaggal elkövetett támadás esetén hatékonyan képes együttműködni a felszámolást végző műveleti egységekkel. Meg tudja határozni a műveleti területen jelentkező, veszélyes anyagok jelentette kockázatokat, javaslatokat tesz a beavatkozó egységek védőfelszerelésére, speciális eljárások végrehajtására, kontamináció esetén képes a szükséges dekontaminációs eszközök, anyagok, eljárások szakszerű alkalmazására. A robbanóanyagok és prekursoraik kapcsán is fontos ezen képességek fejlesztése, illetve mindkét témakör esetében a működő uniós szakértői hálózatokban való hatékony részvétel.

II.1 A terrorizmust és erőszakos extrémizmust támogató ideológiát közvetítő eszközök figyelése, a szükséges előrejelző mechanizmusok kiépítése

A radikalizálódás és erőszakos extrémizmus terjesztő közege a személyes kapcsolatok mellett elsősorban az internet, illetve a média. A toborzás, kiemelten a nemzetközi szintű terrorizmus vonatkozásában alapvetően e közvetítő közegeken keresztül zajlik. A napjainkban mind gyakrabban megjelenő, ún. magányos farkas elkövetők is csupán magát a cselekményt hajtják végre egyedül, ugyanakkor a támadásokat megelőzően legtöbb esetben részt vesznek valamilyen internet alapú információcserében, kommunikációban. Éppen ezért a vonatkozó nemzetközi együttműködésekben való részvétel, illetve az ehhez szükséges hazai infrastruktúra, a terjesztő közegek, elsősorban az elektronikus úton terjedő anyagok figyeléséhez, korlátozásához, illetve eltávolításához szükséges kapacitások fejlesztése elengedhetetlen.

A heterogén forrásokból származó, strukturált és strukturálatlan adatok tömegének összegyűjtése, kiértékelése, ezek összevetése a már rendelkezésre álló adatokkal a terrorizmus elleni harc során a felderítő tevékenység része. A felderítő munka eredményeinek koordinálása, kommunikációja, megjelenítése kiemelt szerepet kap, amelyhez jelentős támogatottságot ad az Europol Biztonságos Hálózata (Secure Network) részét képező végpontok (EIS, SIENA, Check The Web, CBRN) kiépítése.

II.2 Az egyén terrorizmushoz vezető útjainak feltérképezése, a kiváltó okok megismerése által levont következtetések feldolgozására irányuló intézkedések bővítése a korai előrejelzés és kockázatelemzés érdekében

Uniós szinten mind kiemeltebb szerepet kap a radikalizálódás, illetve erőszakos extrémizmus megelőzésének kérdése. Az Európai Bizottság által 2011-ben felállított RAN hálózat (Radicalisation Awareness Network) célja eredetileg alapvetően a terrorizmushoz köthető tevékenységek elleni küzdelem volt, amely szinte azonnal kiegészült az erőszakos extrémizmus elleni küzdelem területével, napjainkban pedig már kérdésként merül fel a nem erőszakos extrémizmus elleni esetleges fellépés, vagy megelőzés is, részben, mint a bűnmegelőzés eleme. A hálózatok, illetve a releváns uniós és nemzetközi tevékenységekben való részvétel, a

bemutatott tagállami projektek és intézkedések a hazai adaptáció alapjául szolgálhatnak a megelőzés területén.

A magányos farkasnak nevezett elkövetők radikalizálódási folyamatának az időben való felismerése, illetve kiszűrése a megelőzés fontos eszközéül szolgálhat.

III.1 A terrorizmus pénzügyi és más gazdasági erőforrásokhoz való hozzáféréseinek csökkentése

Összhangban Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájával, a terrorizmus felszámolása során a terrorcselekmények felderítése és megakadályozása, a terrorszervezetek felderítése és a személyek felelősségre vonása mellett kiemelt figyelmet kell fordítani a terrorizmust elősegítő vagy ahhoz kapcsolódó illegális cselekmények, így a terrorfinanszírozás megakadályozására. A terroristák illetve potenciális terrorcselekményt elkövetni szándékozók anyagi forrásokhoz való hozzáféréseinek megakadályozása olyan terület, amely a megfelelő hazai eljárásrend biztosítása mellett, gyakorlatilag kizárólag szoros nemzetközi együttműködési keretekben valósítható meg. Az intézkedések irányulhatnak a finanszírozás mellett az egyes anyagokhoz való hozzáférés megakadályozására, illetve a releváns ügyletek nyomon követésére. Ezen a területen különösen elengedhetetlen a kormányzati és magánszféra közötti együttműködés biztosítása, mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban.

III.2 Részvétel a terrorizmus kockázatainak közös elemzésére, értékelésére és kezelésére szolgáló kezdeményezésekben, élenjáró gyakorlatok kialakításában

Hazánk EU- és NATO-tagként felelősséget vállal a terrorizmus elleni közös fellépés területén. Számításba vesszük a terrorizmus vonatkozásában megjelenő globális trendeket, az elkövetői csoportok mozgását a szabad mozgás térségében, szorgalmazzuk a közös erőfeszítéseket a tagállamok között.

A támadások felderítéséhez, megakadályozására számos információ gyűjtésére, valamint azok elemzésére, értékelésére van szükség. Az elkövetői és támogatói kör mozgási, tevékenységi szokásainak figyelembe vétele során megfigyelhető egyfajta határon átnyúló jelleg, ami miatt jelentőséggel bír a tagállamok közötti azonos szintű információk áramlása. A felderítői tevékenység alapját jelentő elemzői tevékenység támogatása, a nemzetközi gyakorlatok megismerése, a legjobb gyakorlatok hazai adoptálása nem csak hazánk, hanem egyúttal az európai térség és lakosainak biztonságát garantálja.

B. A kompetens szervek közötti együttműködés, koordináció és információcsere fejlesztése (horizontális aspektus, a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns):

Érintett hazai szervek:

Belügyminisztérium, Rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Terrorrelhárítási Központ, Alkotmányvédelmi Hivatal, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Helyzetértékelés:

Az Európai Unió 2009-es Bűnügyi Információmenedzsment Stratégiájában (IMS) is megjelenik a hatékony és biztonságos határon átnyúló információcsere, valamint a 2004-es Hágai Programban már nevesített elérhetőség (hozzáférhetőség) elvének megvalósítási igénye a belső biztonság szavatolása érdekében. Ennek megfelelően – a hatékonyság fokozása érdekében – a bűnügyi kooperáció vonatkozásában kiemelt cél az informatikai alkalmazások átjárhatóságának közösségi egységesítése.

A nemzetközi együttműködés és információcsere hazai központjaként működő Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (továbbiakban: NEBEK) feladatai ellátása során integrált kapcsolattartó egységként vesz részt a határon átnyúló bűnügyi kooperációban. Működési mutatói is egyértelműen azt jelzik, hogy az információcsere intenzitása összességében és csatornánként elkülönítetten is (Interpol, Europol, SIRENE, SELEC, a kétoldalú együttműködési megállapodások alapján kihelyezett és fogadott összekötők) fokozódik.

A magyar hatóságok számára az ún. svéd kezdeményezés (2006/960/IB kerethatározat) keretében történő információcsere az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény teszi lehetővé. Alkalmazása egyedülálló módon lehetőség ad arra, hogy adattípusokhoz kötött határidőkkel cseréljünk információt, azonban ez a nyereség nem áll arányban az adatcseréhez szükséges formanyomtatványok kitöltésével előálló idővesztéssel. Így – a tagállamok többségével egyetértve – akkor lennének nyitottabbak az alkalmazására, ha az a felhasználói igényekhez jobban igazodna. Ennek megfelelően kiterjedt végrehajtási tapasztalatokról jelenleg nem beszélhetünk.

A Prümi Szerződést az EU a 2008/615/IB és 2008/616/IB tanácsi határozatokkal a tagállamok számára kötelezően implementálandóvá tette (hazánkban a határozatok magyar jogrendbe ültetése 2010-ben megvalósult). A tagállamokban elhúzódó gyakorlati végrehajtás lezárását követően az információcsere a DNS-profilok és az ujjnyomat-adatok automatizált (hit/no hit – van találat/nincs találat elvű) keresésének, valamint a tagállami gépjármű-nyilvántartásokban való lekérdezés lehetőségének biztosítása mozdíthatja elő. Értékelhető végrehajtási tapasztalatok jelenleg még itt sem állnak rendelkezésre.

Jövőkép:

Napjainkban a közösségi rendvédelem filozófiájából kiindulva népszerű felfogás az ún. információ-alapú döntéshozatal és bűnüldözés (intelligence-led policing), amelynek lényege, hogy pl. a biztonsággal kapcsolatos aktuális döntéseket a lehető legszélesebb körből származó, valamennyi releváns részletre kiterjedő és megbízható információkra kell alapozni. Ez a megoldás egyre nagyobb jelentőséghez jut az Európai Unió biztonsági területen felelős ügynökségeinél, valamint a tagállamok kompetens hatóságainál. E dinamikus, fejlődésben lévő szakterület képviselői egyetértenek abban, hogy mind az operatív, mind a stratégiai döntéshozatal a rendészet vonatkozásában nem képzelhető el az információk összegyűjtésére, kezelésére, elemzésére és értékelésére, valamint terjesztésére alkalmas technológia, illetve módszertan következetes alkalmazása nélkül.

A folyamatos, gyors, megbízható és minőségi információcsere és -szolgáltatás biztosítása érdekében a munkafolyamatok információ-technológiai támogatása és fejlesztése (elektronikus, formalizált kommunikációs mechanizmus kidolgozása, integrált adatszolgáltatási platformok bevezetése) szükséges középtávon. A társadalomban meglévő és fokozódó adatvédelmi érzékenység azonban negatívan érintheti a bűnügyi információcsere megítélését.

Alapelvek:

- Az információcsere fejlesztése, a munkafolyamatoknak a lehető legnagyobb mértékben történő automatizálása a hozzáférhetőség elvén és az eredményesebb bűnüldözéshez és a nemzetközi együttműködéshez kapcsolható szakmai szükségletek azonosításán kell, hogy alapuljon.
- A fejlesztések előkészítése során a meglévő kapacitások számbavétele mellett, a meglévő rendszerekkel való koherencia/interoperabilitás megteremtését minden esetben figyelembe kell venni.
- A fejlesztések előkészítése során el kell kerülni a szükségtelen átfedéseket, ahol lehet, alternatívaként igénybe kell venni az uniós kapacitásokat.
- A fejlesztések során érvényesíteni kell a beépített adatvédelem követelményét. A biztonságos és strukturált adatkezelésre, szükséges és arányos interakcióra kell törekedni.
- A fejlesztésekhez kapcsolódóan az infokommunikációs eszközök és elhelyezésük védelmének tervezésével és megvalósításával, ezek fenntarthatóságával is számolni kell.

Célkitűzések:

- I. Az információ-alapú döntéshozatal és bűnüldözés hazai érvényesülése feltételrendszerének megteremtése. Az elérhetőség elvének érvényre juttatása.
- II. Részvétel az uniós szinten kialakított adatcsere mechanizmusokban és ezek folyamatos felülvizsgálatában.
- III. A belső biztonság garantálásáért felelős szervek és az igazságügyi hatóságok közötti kommunikáció, adatcsere fejlesztése.
- IV. Hazai szintű együttműködés fejlesztése a versenyszféra szereplőivel, tekintettel arra, hogy a küzdelem és megelőzés széles skálája épít a megfelelő technológia meglétére.

Intézkedések

I.1 Gyakorlati együttműködést elősegítő információcsere-rendszerek meghonosítása, fejlesztése, az ezekben rejlő lehetőségek tudatosítása az állományban

- Prümi adatcsere platform

A belső biztonság szavatolása és az elérhetőség elvének megvalósítása tekintetében nagy előrelépést jelentenek a prümi tanácsi határozatok. A prümi adatcsere tagállami szinten történő egységesítése mind hazai, mind nemzetközi szinten célszerű. A fejlesztés célja egy olyan alkalmazás és a hozzá kapcsolódó igazgatási eljárás – nemzetközi gyakorlat alapján történő – kidolgozása, amely lehetővé teszi a folyamat valamennyi szereplőjének szakrendszerében az adatok feldolgozását, fogadását és kiküldését. Ennek keretében az alkalmazás elősegíti a 2011/82/EU irányelv (a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről) alapján – és a kapcsolódó regionális megállapodás alapján – történő együttműködést is. A megvalósítás folyamata az informatikai fejlesztésen túl szakértői támogatás biztosítását is igényli.

- Europol EON rendszer

A nemzetközi bűnügyi együttműködés kulcsfontja és sikerének alapja, hogy azonosításra kerüljenek azok a folyamatban lévő nyomozások, amelyekben lehetőség van a külföldi

társzervekkel történő kooperációra és az adatcserére. Ennek eszköze az Europol elektronikus szolgáltatásainak igénybevétele, amely az Europol EON nyílt és minősített adatcserét biztosító hálózatával a nemzeti szakrendszer irányából való közvetlen informatikai kapcsolat kialakításával érhető el. A megvalósítás folyamata az informatikai fejlesztésen túl külső szakértői támogatás igénybevételét és eszközfejlesztést is igényel.

- **Az Interpol FIND rendszer**

A Nemzetközi Bűnügyi Rendőrség Szervezete (Interpol) és 190 tagállama az együttműködés során az I-24/7 globális kommunikációs rendszert használja, amely lehetővé teszi a nemzeti központi irodák számára a bűncselekményekkel és bűnelkövetőkkel kapcsolatos releváns információk biztonságos cseréjét, valamint az Interpol nyilvántartásaiban való gyors keresést és ellenőrzést.

Az Interpol – felismerve a tagállami igényeket – lehetővé teszi a határellenőrzések és bűnügyi nyomozások során szükségessé váló információkat tartalmazó Interpol adatbázisok végpontjainak kiterjesztését a tagállami nemzeti irodák jogosultságkezelési felügyelete mellett. Ennek eredményeként a tagországi hatóságok kijelölt végrehajtó állománya is rendelkezhet jogosultsággal, és közvetlenül végezhet ellenőrzéseket és kereséseket a fenti nyilvántartásokban. Hazánkban ez a rendőrség bűnügyi és határrendészeti állományát, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala munkatársait jelenthetné.

Az ún. Hálózati, Rögzített-módú Interpol Adatbázis (Fixed Interpol Network Database – FIND) kiépítése az alkalmazások online integrációja révén megteremti a kapcsolatot a tagállami rendszerek és az Interpol Főtitkárság szerverei között, melynek következtében elérhetők az Interpol adatbázisok az I-24/7 globális kommunikációs csatorna felhasználásával. A végrehajtási intézkedés célja a HERMON és/vagy Robotzsaru, valamint az Interpol FIND rendszer közötti közvetlen interfészkapcsolat kialakítása, az ASF adatok (körözött okmányok, tárgyak és személyek) lekérdezése érdekében. A megvalósítás folyamata az informatikai fejlesztésen túl szakértői támogatás biztosítását is igényli.

- **Az EU terrorizmus elleni küzdelemhez kötődő adatbázisaihoz való hozzáférés technikai feltételeinek kialakítása**

I.2 Technikai megoldások bevezetése a tudatosítás elősegítése érdekében

A határon átnyúló bűnügyi együttműködés kapcsán rögzített működési mutatók is egyértelműen azt jelzik, hogy az információcsere intenzitása összességében és csatornánként elkülönítetten is (Interpol, Europol, SIRENE, SELEC, a kétoldalú együttműködési megállapodások alapján kihelyezett és fogadott összekötők) fokozódik. A jelenség kapcsán – a nemzeti és nemzetközi rendszerek közötti adatcsere hatékonyságának növelése érdekében – szükségessé válik az adatáramlás mechanizmusának vizsgálata és elemzése, és az ideális adatáramlási modell megalkotása és alkalmazása.

I.3 A rendvédelmi szervek közötti informatikai kapcsolatok fejlesztése

Az Alap a nemzetközi kommunikációs és koordinációs kapcsolatok fejlesztése mellett érdeklődést mutat a hazai szervek közötti kapcsolatok fejlesztése iránt is. Amennyiben ilyen jellegű igények felmerülnek, lehetőség nyílhat az Alapból történő finanszírozásra azokban az esetekben, amelyekben ez uniós hozzáadott értéket is produkálhat. Uniós hozzáadott értéket

jelenthet a NEBEK-kel való kapcsolatteremtés is, hiszen Magyarországon egyablakos rendszerben az ORFK ezen szervezeti egységén keresztül zajlik a nemzetközi kommunikáció.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a feladatkörébe tartozó megrendelők, illetve más, erre felhatalmazott szervek részére megrendelés alapján ad-hoc távközlési összeköttetést szolgáltat.

II.1 A releváns uniós ügynökségekkel való együttműködés fejlesztése

Az Europol (és az illegális migráció kapcsán a Frontex) egyre fokozódó mértékben válnak az európai bűnügyi információcsere központjaivá. Ugyancsak jelentős potenciál rejlik az uniós információs rendszereket működtető, újonnan létrehozott eu-LISA ügynökségben. Érdekünk az ügynökségekkel való folyamatos együttműködés, az ügynökségekkel kapcsolatos tudatosság növelése a hazai állományban, illetve az Europol és a Frontex vonatkozásában az összekötői iroda fejlesztése.

II.2 Az EC3-mal való együttműködés kiépítése és fejlesztése

2013. január 1-jén a tervezettnél ugyan jelentősen kisebb kapacitással, de megkezdte működését az Európai Számítástechnikai Bűnözés Elleni Központ (European Cybercrime Centre, rövidítése EC3). A központ európai kapcsolattartó pont a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemben, amely a szervezett bűnözői csoportok által elkövetett illegális online tevékenységekre összpontosít, különösen azokra, amelyek nagy nyereséget hoznak a bűnözők számára, mint például a hitelkártyákkal és banki adatokkal kapcsolatos internetes csalás. Az uniós szakértők azon is dolgozni fognak, hogy megelőzzék az elektronikus bankszolgáltatásokkal és online foglalásokkal kapcsolatos tevékenységek elleni bűncselekményeket, így erősítve az e-fogyasztók bizalmát. Az EC3 figyelmét a közösségi oldalak profiljának az e-bűnözés beszivárgása elleni védelmére fogja összpontosítani, valamint segíteni fogja az internetes személyazonosság-lopás elleni küzdelmet. Azokkal a bűncselekményekkel is foglalkozik, amelyek súlyos kárt okoznak áldozataiknak, így a gyermekek online szexuális kizsákmányolása, valamint a számítógépes támadások, amelyek az Unión belüli létfontosságú rendszereket és létesítményeket és információs rendszereket érintik. Feladata az lesz, hogy figyelmeztesse az uniós tagállamokat a komolyabb várható veszélyekre, és felhívja figyelmüket online védelmi rendszereik hiányosságaira. Azonosítani fogja a számítástechnikai bűnözés szervezett hálózatait és a virtuális tér prominens elkövetőit. Operatív támogatást nyújt konkrét nyomozások során, az igazságügyi segítségnyújtás vagy a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemmel foglalkozó közös nyomozócsoportok felállításában való segítségnyújtás révén.

A Központ teljes kapacitással leghamarabb 2016-tól működhet, ha a szükséges költségvetési források rendelkezésre állnak a kapacitásbővítéshez az Europolnál. Magyarországon az ORFK és a NAV nyomozati jogkörrel rendelkező szervekként aktívan részt vesznek a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemben, így elemi érdekükben áll a kapacitásaikat az Europolnál majdan rendelkezésre állókkal is támogatni, ehhez a központtal jó kapcsolatot kell kiépíteni.

III.1 A biztonság garantálásáért felelős szervek közötti hazai együttműködés gyakorlati jellegű fejlesztése/előmozdítása

A hatékony bűnüldöző munka végső mércéje az elkövetők igazságszolgáltatás általi felelősségre vonása. További fejlesztést igényel, hogy a bírák és ügyészek kevesebb naprakész információval rendelkeznek a bűnözés folyamatosan változó dinamikájáról, új elkövetési magatartásokról, trendekről, illetve hiányoznak a (rendőri állományban is korlátozottan meglévő) speciális

szakismereteik, ami esetenként, közvetett módon az elkövetők felelősségre vonását hátráltathatja vagy a lehetségesnél enyhébb felelősségre vonást eredményezhet. Javasolt ezért az igazságügyi hatóságok (bírák, ügyészek) körében a további képzés, tudatosság-növelés.

III.2 A helyi, elsősorban megyei szintű rendvédelmi szervekkel való együttműködés fejlesztése, felkészítésük a szervezett bűnözéssel összefüggésbe hozható jelenségek felismerése céljából

A bűnözés, különösen a súlyos és szervezett bűnözés dinamikus jelenség. Az ellene való hatékony küzdelem előfeltétele az információk rendelkezésre állása. Ennek szempontjából elengedhetetlen a bűnüldöző szervek központi és helyi szintje közötti hatékony interakció, hiszen kölcsönösen lehetséges, hogy olyan új trendekről, elkövetési formákról számolhatnak be, amely ismeret a másik szint munkájában hasznosul. Fontos, hogy elsősorban a megyei szint proaktívan, tudatosan jelezze a nemzetközi együttműködés és koordináció szempontjából releváns információkat és ügyeket.

III.3 Szakértői hálózatépítés és -fejlesztés, a kölcsönös bizalom, megértés és tanulás elősegítése

Az uniós együttműködés egyik eklatáns formája a különböző, speciális szakismereteket tömörítő szakértői hálózatok létrehozása, amelyeket általában a Tanács rendészeti együttműködési munkacsoportja és az Europol támogat a működésben. A magyar részvétel ezekben a hálózatokban biztosított, azonban a jelenlegi gyakorlat szerint a kijelölt szakértők üléseken való megjelenése, illetve az általuk fenntartott kapcsolati tőke nem hasznosul megfelelően a szervezetrendszer számára. Indokolt egyrészt az üléseken való részvétel (kiutazások) támogatása a folyamatosság érdekében, illetve a hálózatok nemzeti szintű leképezése normatív módon, a kijelölt magyar képviselőt segítő, a területi szerveket is felölelő struktúrák felállítása, illetve a szakma felé történő hatékony információ-visszacsatolás biztosítása, hogy minden érintett ismerhesse és használhassa a nemzetközi együttműködés eredményeit, vívmányait.

III.4 Azon szakegységek esetében, amelyeknél indokolt, multidiszciplináris képességek megteremtése

A bűnüldöző szervek az elmúlt években a hatékonyság növelése és a korábban létezett párhuzamosságok felszámolása érdekében mélyreható átszervezésen mentek keresztül. A létrejött struktúra megfelelő garanciát ad a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés sikerére. Létrejöttek és/vagy átalakultak a legkirívóbb bűncselekmény-típusokkal szembeni harcot szolgáló specializált szakegységek, ahol kiemelkedő szakmai tudás koncentrálódik. Mindazonáltal, a bűnözés dinamikájából, transznacionalizálódásából, az elkövetési magatartások folyamatos fejlődéséből és kifinomultabbá válásából következően szükséges ezen szakegységek képességeinek is a folyamatos fejlesztése, a multidiszciplináris megközelítés elve alapján speciális készségek, képességek „házon belüli” létrehozása (pl. pénzügyi, könyvvizsgálói ismeretek, informatikai szakismeret, nyelvtudás, stb.), amely az eljárások gyorsítását és eredményességének javulását is maga után vonja. Hasonló célt szolgálna az igazságügyi hatóságokon belül a további specializáció, egyes szakismeretek rendelkezésre állásának bővítése (ügyészség, bíróság).

III.5 A hatékonyabb fellépés érdekében ECIM implementáció, HUMINT (Rendőrséggel titkosan együttműködők) megközelítésben

Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell (European Crime Intelligence Model, továbbiakban ECIM) létrehozásának szükségességét és tagállami implementációját az Európai Bizottság egy 2004-es közleménye tartalmazta. A modell lényege, hogy az igazságszolgáltatás hatékonyságának növelése érdekében átfogó megközelítéssel, stratégiai és taktikai szinten hasonló módon végezzék a tagállamok rendvédelmi szervei a bűnügyi hírszerzést, amely az alapja és kiindulópontja a súlyos és szervezett bűnözés, valamint a terrorizmus elleni küzdelemnek.

A magyar rendvédelmi szervek a modell bevezetése révén fokozni tudnák együttműködési aktivitásukat. Az uniós összefüggéseket mutató bűnügyi hírszerzés információi elérhetőek lennének a tagállamok és az EU rendészeti szervei számára, illetve a külföldi hatóságok által gyűjtött és a megnövekedett számú adat révén itthon is alaposabb összefüggéseket lehetne feltárni. Különösen fontos lenne ez a honi rendvédelmi szervek által végzett bűnügyi humán hírszerzésben, hiszen a rendszer segítené az értékes és megbízható információforrások (rendőrséggel titkosan együttműködők), illetve a megbízhatatlan, rossz, téves, félrevezető információszolgáltatók azonosítását.

IV.1 Nemzeti utas-adat információs egység

Az intézkedés célja Magyarország utas-adat (továbbiakban: PNR /Passenger Name Record/ adat) információs egységének felállítása, illetve fenntartása. A szervezett bűnözésben és terrorizmusban érintett személyek utazási szokásai alapján bizonyos minták azonosíthatóak, amelyeknek a PNR adatokkal való összevetése révén rendkívül hasznos, elsősorban a határon átnyúló jelleget öltő vagy az elkövetők mobilitását jellemzőként magukban hordozó súlyos bűncselekményekhez köthető operatív információk nyerhetők ki, elkövetők vagy előkészületi cselekmények deríthetők fel, sőt akár a levegőben megvalósuló terrortámadások is megelőzhetők. Ezért egyre nagyobb globális szinten is az érdeklődés az ilyen kereskedelmi célból gyűjtött utasadatok rendészeti célú felhasználására. A PNR adatok a személyszállítást végző légitársaságok által a foglalási vagy azzal kapcsolatos egyéb rendszereikben kereskedelmi célból gyűjtött olyan személyes és egyéb adatok, amelyek segítségével az utasoknak a kiindulópontból a célállomásra juttatását a gyakorlatban megvalósítják. Az egység felelne majd a PNR adatok hazai összegyűjtésért, elemzéséért és megőrzéséért.

2013. április 10-én, a Belügyminisztérium benyújtott egy uniós pályázatot, amelynek célja Magyarország utas-adat információs egységének felállítása. A felhívásra Magyarország mellett további 15 uniós tagállam jelentkezett. A pályázat sikerességéről döntés leghamarabb 2013 októberében várható. Az Európai Bizottság előzetes eljárás keretében, 2013. július 25-én tájékoztatta a tagállamokat a tagállami PNR rendszerek kialakítását célzó pályázat várható eredményeiről. Ennek alapján Magyarország pályázata nyertes, a pályázott támogatás maximális mértékének (90%) megfelelő 5.024.673 eurós támogatásban részesülhet, míg a hazai projekt összköltségvetése 5.582.970 euró. A pályázatban javasolt ütemezés szerint a projekt 2014 májusában kezdődhetne, és 2016 áprilisában fejeződne be. A pályázat megvalósítása több éven áthúzódó, jelentős költségvetési terhet jelent. Amennyiben pályázatunk kedvező elbírálásban részesül, Magyarországot megkeresi a Bizottság egy támogatási szerződés megkötése érdekében, az abban foglaltak megvalósításáról és az aláírásáról akkor kell végső döntést hozni. A projekt megvalósításához az Európai Bizottság 90% támogatást nyújt, 10% tagállami forrás szükséges. A projekt keretében a kormányzati szervek számára az ÁFA elszámolására nincs lehetőség, így a projekt költségvetésében szereplő 10% hazai forráson felül az ÁFA összegét is finanszíroznunk kell. Az Európai Bizottság a projekt finanszírozásához 40% előleg összeget fizet a Támogatási

Szerződés megkötését követően. Második, közbenső részletként 40% igényelhető, az utolsó 20% kifizetésére viszont csak a benyújtott záró elszámolás Bizottság általi jóváhagyását követően kerül sor, azaz emiatt körülbelül 300 millió forintot kell előfinanszíroznunk. Ezzel is kalkulálnunk kell a szükséges források tekintetében, annak érdekében, hogy a projekt likviditása fenntartható legyen.

Projekt teljes költségvetése 100%	5 582 970,00 €	290,00	1 619 061 300 Ft
Európai Bizottság 90%	5 024 673,00 €	290,00	1 457 155 170 Ft
Belügyminisztérium 10%	558 297,00 €	290,00	161 906 130 Ft
Projektben nem elszámolható ÁFA összege (Belügyminisztérium)	1 336 232,70 €	290,00	387 507 483 Ft
Belügyminisztérium összesen:	1 894 529,70 €	290,00	549 413 613 Ft

A Belügyminisztérium részéről szükséges források éves bontásban a következőképpen alakulnak:

2014. év	150 millió Ft
2015. év	250 millió Ft
2016. év	450 millió Ft (150 millió Ft + 300 millió Ft)

A projekt sikeres megvalósításához a 2014., 2015. és 2016. évi éves költségvetési tervezéskor a fenti összegek tervezésére figyelemmel kell lenni, a Belügyminisztérium forrásai ezeket nem fedezik.

C. Képzés, a rendészeti kultúra és a kutatás erősítése és fejlesztése (horizontális aspektus; a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns):

Érintett hazai szervek:

Belügyminisztérium, BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatóság, Belügyi Tudományos Tanács, Rendőrség, Nemzeti Adó és Vámhivatal, Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, rendészeti szakközépiskolák, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.

Helyzetértékelés:

Magyarország felismerte a számára a képzés terén nyitva álló lehetőségeket, ezek maradéktalan kiaknázása elemi érdekünk. A súlyos és szervezett bűnözés üldözése, a rendőrségi együttműködés eszközei és a szakterülethez kapcsolódó feladatok végrehajtásához szükséges képességek és kompetenciák alapvetően két intézménynél, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán (NKE RTK) és a Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központban (BM NOK) folyó vagy ezekhez az intézményekhez kapcsolt képzésekben jelennek meg.

Az Európai Unióban a rendőri együttműködés kiemelt eleme az oktatás és képzés, amelynek politikai támogatottságát jelzi a 2005-ben tanácsi határozattal létrehozott Európai Rendőrákadémia (CEPOL). Az ügynökségben a tagállamok hálózatként működve járulnak hozzá az oktatási tevékenységhez és a kutatáshoz. A magyar szerepvállalás – egyre bővülő mértékben – a szervezet megalakulásától jelen volt, és a jövőjében is meghatározó szerepet kívánunk betölteni. Az Európai Bizottság 2013. március 27-én fogadta el az Európai Rendészeti Képzési Rendszerről szóló közleményét, amelyben a Bizottság a jelenleginél szélesebb személyi kört érintő, átfogó képzési rendszer felállítását kezdeményezte, válaszként a képzési igényekre és az EU belső biztonsága garantálására. Az igényeknek megfelelően a képzési rendszer az állami szervek (rendőrség, határőrség, vámhatóság, stb.) minden munkatársát célozza, beosztástól és rangtól függetlenül. Az új elképzelésben kiemelt szerepet kapnak az Európai Unió jelenleg is felelős ügynökségei, a bilaterális és regionális képzési együttműködések, továbbá a tagállami képzési intézmények. A Bizottság a képzés jelenlegi hiányosságait elemezve rámutat arra, hogy a minőségi oktatók és konzisztens tananyagok hiánya tapasztalható a határon átnyúló nyomozások vonatkozásában, továbbá olyan speciális területeken, mint a gazdasági bűncselekmények, pénzmosás, ember- és kábítószer-csempészés. Külön hangsúlyt kap az anyagban a rendvédelmi dolgozók határon átnyúló együttműködését elősegítő idegen nyelvi kompetenciák fontossága, kiemelve, hogy több tagállamban az állomány csekély része számára elérhető a magas színvonalú nyelvi képzés. Szintén fontos problémaként jelzik a standardizált polgári válságkezelési felkészítés hiányát.

A rendvédelmi tevékenységet a technológiai fejlesztések és a humán erőforrás-gazdálkodás összhangja képes hatékonyan szolgálni. A szaporodó kihívások leküzdését a szakmai képzések, a tudományos kutatások és a fejlesztések egységes megközelítése, valamint az eredmények közös alkalmazása képes elősegíteni. Az egyes speciális, titkos információgyűjtő/adatszerző, szakértői és hatósági feladatok hatékony ellátása – a rendészeti képzésekhez képest – más jellegű, speciálisabb és komplexebb képzést igényel. A hagyományos rendszerekben a szükséges konspirációs igények nem biztosítottak. Az ezekhez kapcsolódó speciális képzések, tapasztalatcserék sem integrálhatóak a normál képzésbe, a speciális képzésekhez szükséges infrastruktúrát fejleszteni kell.

Új belügyi továbbképzési rendszer jött létre a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról szóló 2/2013. (I. 30.) BM rendelet hatályba lépésével, amely a magyar szervek dolgozóinak előmenetelét képzési célok eléréséhez köti (moduláris képzés). A nemzetközi oktatási feladatoknak e rendszer integráns részévé kell válniuk. Magyarországon a képzés diverzifikálttá válik.

A szakterületet, mint tudományterületet érintő kutatások főként a NKE RTK-hoz kötődnek, de több intézménynél folyik a belső biztonságra ható, azzal összefüggő kutató- és/vagy fejlesztőmunka. Ma nincs a kutatás-fejlesztésnek szervezetszerű központja, programja, holott saját, modern termékek (módszerek, technikák, technológiák) előállítására, és azoknak a tevékenységi rendszerbe történő beépítése egyértelmű előnyt biztosítana az érintett szervek számára. A kutatás-fejlesztés nemzetközi színterén oktatási területen a CEPOL, amelynek kutatási munkacsoportjában (Research & Science) részt veszünk. A biztonsági iparral való strukturált együttműködés keretei azonban még nem épültek ki.

Jövőkép:

Magyarországon az érintett szervek állománya nagy arányban rendelkezik nyelvtudással és az uniós rendőri együttműködésben való részvételhez nélkülözhetetlen alapismeretekkel.

A súlyos és a szervezett bűnözés elleni küzdelemben közvetlenül érintett állomány és az igazságügyi hatóságok részéről együttműködők jelentős arányban kapnak mélyebb ismereteket tartalmazó képzést is, amely fejleszti az uniós és nemzetközi eszközök alkalmazására vonatkozó ismereteiket, elősegíti a tagállamok közötti kétoldalú megállapodások pontosabb ismeretét, és javítja a kommunikációs képességeiket a megfelelő nyelveken, figyelemmel a kulturális különbségekre és érzékenységre.

Magyarországnak a szakterületen zajló oktatásban betöltött regionális vezető szerepe megerősödik, mégpedig a képzési intézmények saját kezdeményezésében vagy partnerség keretében megvalósuló nemzetközi tanfolyamok szervezése és a CEPOL támogatása révén.

Az NKE és tevékenységének színvonala egyet jelent a magas színvonalú, modern képzéssel, garancia lesz a hallgatók, a munkatársak, a partnerek és a társadalom számára, a magas szintű rendészeti kultúra kiépítésében és megerősítésében jelentős szerepet vállal, kapacitásait a feladatok végrehajtása során a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vesszük. Nemzetközi kapcsolatait és kutatásainak számát és színvonalát jelentősen fejlesztjük.

Mindezek hatására a magyar rendészeti kultúra jelentősen továbbfejlődik.

A biztonsági iparban érdekelt partnerekkel való együttműködés stratégiai kereteit megteremtjük. Az innovációs politikában a belügyi ágazat igényeit is hatékonyabban érvényesítjük.

Alapelvek:

- Magyarország számára a szakterületet érintő oktatás alapérték.
- A belső biztonság megteremtéséhez megfelelő nagyságú és felkészültségű humánkapacitás nélkülözhetetlen.
- Létrejön az Európai Unió egységes képzési rendszere, ez hatással van a képzésben számunkra rejlő lehetőségekre és kötelezettségekre.
- A kutatással és fejlesztéssel való kapcsolat nélkül a rendészet eltávolodik az aktuális valóságképtől, és a technológiában rejlő lehetőségek is elérhetetlenek.

Célkitűzések:

- I. Az uniós vívmányok folyamatos megismertetése az egész állomány vonatkozásában, valamint képességfejlesztés, képzések, gyakorlatok a határon átnyúló súlyos szervezett bűnözés és a terrorizmus vonatkozásában magyar szakemberek számára idegen nyelven is.
- II. Szakmai tapasztalatcserékben, hospitációkban, csereprogramokban való részvétel, és az idegen nyelvi és szaknyelvi képzés további erősítése. A szakterületen tanító magyar oktatói és tréneri kar ismereteinek naprakészen tartása, erőteljesebb jelenlétének biztosítása a külföldi képzéseken.
- III. Kapcsolat fejlesztése a belső biztonság garantálásáért felelős szervek, illetve a kutatás-fejlesztés, tudományos szféra, valamint a biztonsági termékeket és szolgáltatásokat nyújtó ágazat között. A biztonsági iparral való szorosabb kapcsolat kiépítése.

Intézkedések

I.1 Az Európai Rendészeti Képzési Rendszer

Az Európai Bizottság az Európai Rendészeti Képzési Rendszerről (LETS) szóló közleményében a jelenleginél szélesebb személyi kört érintő, átfogó rendészeti képzési rendszer felállítását kezdeményezte, amely megfelelő választ jelent a képzési igényekre, és határozottabban támogatja az EU rendészeti prioritásait. Az anyag előnyei közé sorolandó az európai rendvédelmi képzési igények egy dokumentumban történő összefoglalása, valamint az európai és nemzeti szinteken meglévő képzési szinergiák koordinálására, jobb kihasználására tett indítványok felvázolása, továbbá a négy képzési szint nevesítése, feladatkörök meghatározása és felsorolása, különös tekintettel a minőségi képzési központokra irányuló kezdeményezésre. A négy képzési elem tartalma:

1. LETS 1

A rendszeret uniós dimenziójának alapismerete (a hatékony rendészeti együttműködés alapelveinek, alapjogoknak, az Europol, Frontex és az Eurojust szerepének, az EU információ-menedzsment eszközeinek és csatornáinak, különösen a svéd kezdeményezés, a SIS ismerete. Az előbbi tartalommal uniós minimum standard kidolgozása minden tagállami rendészeti szerv minden dolgozója számára, beosztástól függetlenül (1,9 millió fő!). A Bizottság a standard implementálására ösztönzi a tagállamokat a rendészeti induló- és szakképzésekben.

Az implementálás nemzeti feladat az EU rendészeti képzési intézménye által kidolgozott tanmeneteknek a bemeneti és továbbképzésbe való adaptálása révén.

2. LETS 2

Hatékony kétoldalú és regionális együttműködés (az EU-s és nemzetközi eszközök [európai elfogató parancs, kiadatási eljárás] alkalmazásának a képessége, pontosabb ismerete a tagállamok közötti kétoldalú megállapodásoknak, kommunikációs képesség a megfelelő nyelveken, figyelemmel a kulturális különbségekre és érzékenységre). A tagállamokat ösztönzi arra, hogy megfelelő képzést biztosítsanak egy, az egyes elemekben megfogalmazott standard kompetenciánál mélyebben, illetve bilaterális és regionális képzési projekteket valósítsanak meg a határon átnyúló rendészeti együttműködés fejlesztéséért.

Az implementálás nemzeti feladata az EU rendészeti képzési intézménye által kidolgozott tanmenetek adaptálása a továbbképzésbe, bilaterális és regionális oktatási együttműködés szervezése, amelyek szemináriumok, csereprogram és konferenciák, gyakorlatok révén, illetőleg komplex szaknyelvi képzés (Szaknyelvi Rendészeti Regionális Képzési Program) útján valósulhatnak meg.

3. LETS 3

EU tematikus rendőri specializáció (figyelemmel a SOCTA jelentésre, a szakpolitikai ciklus prioritásaira, meghatározott bűncselekmények, bűnügyi jelenségek, nyomozati módszerek oktatása, specializált, tematikus, limitált számú rendészeti tisztviselőnek, a tagállami szakértők tapasztalatainak kicserélését és hálózat építést szolgáló továbbképzés, illetve nemzeti vagy uniós szinten, ügynökségek közötti együttműködés). Az elképzelés szerint a nemzeti kiválósági központok hálózatának oktatási tevékenységén keresztül valósul meg. Hazánk számára ez

specializált képzési helyszínek és kiválósági központ létrehozását jelenti. Ennek jelenlegi célterületei a kábítószer és a kiberbűnözés elleni küzdelem.

4. LETS 4

Polgári válságkezelési missziók és harmadik országok kapacitás-bővítése (missziókra felkészítő képzések, a jelenleg működő missziós képzési intézményekkel történő kooperáció, illetve a tagállami missziós képzéssel foglalkozó intézmények kiválósági központként működve implementálnák a 4-es oktatási elemet, és a CEPOL koordinálásával olyan tagállami rendészeti dolgozókat is képeznének, ahol ilyen természetű tanfolyam nincs).

Az implementálás nemzeti feladata az EU rendészeti képzési intézménye által kidolgozott tanmenet adaptálása és alap-, illetve célfelkészítő tanfolyamok szervezése.

II.1 Egyéb szakmai továbbképzések támogatása

A LETS keretein túlmutatóan szinte minden érintett szerv igényt tart speciális szakmai képzések szervezésének és lebonyolításának a lehetőségére. Az elsődleges cél az uniós vívmányok megismertetése, népszerűsítése, alkalmazásuk hatékonyságának növelése kell, hogy legyen, így az egyéb szakmai képzéseknek is az érintet szakterület szempontjából releváns speciális uniós ismeretek átadására kell fókuszálniuk. E követelmény érvényesülésének az adott képzés tematikájából világosan ki kell derülnie.

II.2 Szakmai konferenciák támogatása, illetve belföldi és külföldi szakmai konferenciákon való részvétel támogatása

A súlyos, szervezett bűnözés - beleértve terrorizmust - ellen fellépő szervezetek szakemberei számára a terület jellegéből adódóan nehézségekbe ütközik olyan fórum vagy felület kialakítása, ahol tapasztalatokat, ismereteket cserélhetnek egymással. A hospitációk, tanulmányi utak során viszonylag alacsony számú szakértő részvétele érhető el, ugyanakkor a megszerzett tudás általában a tevékenység szűkebb szejetére és a gyakorlati, végrehajtói oldalra helyezi a hangsúlyt.

Ezzel szemben szélesebb kör számára és magasabb szintű, tudományos elemzéseken alapuló ismeretátadásra nyílik lehetőség ciklikusan megrendezett szakmai konferenciák által.

III.1 Tudományos kutatóműhelyek szakanyagának bővítése

A hazai szakértői kör tudásának, ismeretszintjének emeléséhez, szinten tartásához elengedhetetlen feltétel a bevált gyakorlatok, külföldi eljárások, lehetőségek, hazai és külföldi társszervek eredményeinek, nem csak a szűkebb értelemben vett rendészeti eszközöket fejlesztő, hanem a szélesebb társadalmi közeget feltáró kutatási irányok megismerése. Szükséges kialakítani egy olyan információs bázist, amelyen keresztül a témakörben az általános információktól kezdve a legfrissebb trendek, elemzések elérhetők a szakemberek számára. A tudományos kutatóműhelyek rendelkeznek azokkal a kapacitásokkal, kapcsolatokkal, csatornákkal, valamint azzal a szakértelemmel, amellyel elérhetik, beszerezhetik, valamint szelektálhatják azokat a szakanyagokat, amelyek a mindennapi tevékenység színvonalának javításához elengedhetetlenek.

III.2 A biztonsági iparral való együttműködés fejlesztése

Jelentős fejlődési potenciál rejlik a biztonsági technológiák és kutatások terén a magánszektor szereplői és az állami szféra, különösen a rendvédelmi szervek részéről való együttműködés terén. Nagy előrelépés lenne a jelenleg ad hoc módon működő kooperáció lehetséges mértékű formalizálása és intézményesítése, különös tekintettel a rendvédelmi szervek felhasználói igényeinek és a biztonsági ipar fejlesztéseinek összehangolása tekintetében. Ennek hozadéka uniós szinten is hozzáadott értéket teremt. Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy a gazdasági szereplők érdekeltek legyenek a biztonsági kutatásokban.

D. Áldozatvédelem, áldozatsegítés a súlyos és szervezett bűnözés és a terrorizmus áldozatai javára

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Terrorelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Belügyi Tudományos Tanács, Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, viktimológia képzésben érintett egyéb felsőoktatási intézmények.

Helyzetértékelés

A büntetőeljárás szabályrendszere részletesen rendezi - az eredményes eljárás/bizonyítás egyik eszközeként - a tanú védelmének kérdését, ugyanakkor az áldozat védelme, az áldozatok speciális igényeinek figyelembe vétele kevésbé hangsúlyosan jelenik meg. A szabályrendszer által biztosított, az áldozatvédelem szempontjából is jól megfogható és alkalmazható intézmények vonatkozásában pedig elsősorban a gyakorlat mutat negatívképet, a szabályokban rejlő lehetőségek alkalmazása egyrészt az igazságszolgáltatás szereplőinek attitűdje és céljai, másrészt az infrastruktúrából adódó szűk lehetőségek okán jelenleg háttérbe szorul.

A tanúvédelem vonatkozásában a büntetőeljárás széles körű lehetőségeket biztosít, a tanú adatainak zárt kezelésétől a védelmi programban történő részvételig. A tanúvédelem célja elsősorban annak biztosítása, hogy a tanú - adatai, elérhetősége stb. - a terhelt előtt "rejtve" maradjon, végső soron a tanú személyi biztonságának, teljes elérhetetlenségének garantálása. Ugyanakkor egyes bűncselekmények (pl. az emberkereskedelem) sajátosságai okán ezen jogi lehetőségek - az eljárásban leginkább védendő - áldozatok tekintetében gyakorlatilag formálissá válnak, alkalmazhatatlanok vagy értelmetlenek. A sértett-elkövető közötti szoros kapcsolat, sok esetben érzelmi függés miatt a személyes adatok zárt kezelése, a különösen védett tanúvá nyilvánítás intézményei természetüknél fogva elégtelen védelmet nyújtanak. Az áldozatok személyiségük, családi kapcsolataik, életvitelük okán jellemzően nem alkalmasak a védelmi programban való részvételre.

A tanúvédelmi program szigorú magatartási szabályai egyébként is alkalmatlanok az áldozati jelleg megfelelő kezelésére, az érintett reintegrációjára, és inkább eredményezhetik az áldozat másodlagos viktimizációját. Az sem tekinthető továbbá általánosnak, hogy az áldozatok az őket érintő bűncselekmény egészét - hálózatát, működését stb. - érintő olyan információkkal rendelkezzenek, amelyek a programba való felvételüket indokolnák.

Ugyanakkor szükséges lenne az áldozatok másodlagos viktimizációjának elkerülése, például az elkövetőktől való fizikai elválasztásuk révén az egész büntetőeljárás során, amely intézkedések végső soron az eljárások számát és eredményességét is befolyásolhatják.

Jövőkép

A szervezett bűnözés és a terrorizmus áldozatainak hatékony védelme és kompenzációjuk az európai elvárásokkal összhangban megvalósul.

Az áldozatok traumatizált állapota kezelésének köszönhetően a bűncselekmény káros pszichikai hatásai az áldozat szempontjából minimalizáltak, amely már önmagában is enyhíti a bűncselekmény káros következményeit, és jelentősen hozzájárul a bűncselekményt megelőző állapot helyreállításához, a reparációhoz.

Az áldozatok így egyre inkább szívesen, bizalommal, felelősen és magabiztosan vesznek részt az eljárásokban, abban a tudatban, hogy az állam megvédi őket a bűnelkövetőktől, akkor is, ha erre azok felelősségre vonása során van szükség.

Az áldozatok támogatása során a szükséges mértékű védelem elve érvényesül, és a rendszer oly mértékben rugalmas, amely képes kezelni az áldozatok egyéni speciális igényeit, különösen a kiemelkedően súlyos bűncselekmények vonatkozásában, vagy a sérülékeny csoportok esetében. Mindezen intézkedések hozzájárulnak az áldozatok helyzetének javításához, a büntetőeljárások eredményességének, gyorsaságának javításához, és közvetetten a hatóságok közötti együttműködés és az érintett hatóságok társadalmi elfogadottságához, amely a jogállami működés szempontjából felbecsülhetetlen értékeket hordoz.

Alapelvek:

- Az áldozatok támogatása során a reparáció elve érvényesül.
- Tekintettel kell lenni a bűncselekmények áldozatainak támogatására, amely egyben jelentősen hozzájárul a bűnűldözés és az igazságszolgáltatás társadalmi elfogadottságának és a vele szemben tanúsított bizalomnak a növeléséhez, így a belső biztonság megteremtéséhez is.
- Kiemelt figyelmet szentelünk a gyermekek és egyéb sérülékeny csoportok védelmének.

Célkitűzések:

- I. Az áldozatvédelmi és áldozatsegítési rendszer fejlesztése az uniós normákkal összhangban a terrorizmus és a súlyos vagy szervezett bűnözés, különösen az emberkereskedelem áldozatai vonatkozásában.
- II. Áldozatbarát környezet biztosításához szükséges országos infrastruktúra folyamatos fejlesztése a másodlagos viktimizáció elkerülése érdekében.
- III. A sértett tanúk védelmi rendszerének finomhangolása.
- IV. Együttműködés és rendszeres szakpolitikai véleménycsere a kormányzati és nem-kormányzati szereplők között.

Intézkedések

Lásd az Emberkereskedelem Elleni Küzdelemről szóló 2013–2016 közötti Nemzeti Stratégiáról szóló 1351/2013. (VI. 19.) Korm. határozatban a Belső Biztonsági Alap finanszírozásához kötött áldozatvédelmi és igazságszolgáltatás-fejlesztési intézkedéseket.

E. Külkapcsolatok (horizontális aspektus; a szervezett bűnözés és a terrorizmus szempontjából is releváns)

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Terozelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Belügyi Tudományos Tanács, Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, kriminalisztikai képzésben érintett egyéb felsőoktatási intézmények.

Helyzetértékelés

A belső biztonság széleskörű és átfogó megközelítése keretében a 2010-es uniós Belső Biztonsági Stratégia figyelembe veszi a biztonság vertikális dimenzióját, azaz a nemzetközi együttműködést, az uniós szintű biztonságpolitikát, a tagállamok regionális együttműködését, valamint a tagállamok saját nemzeti, regionális és helyi politikáit. A Belső Biztonsági Stratégia kiemelt figyelmet fordít a belső biztonság külső dimenziójára. A belső és a külső biztonság mára elválaszthatatlan fogalmakká váltak. Ezért az EU és a tagállamok – mind kétoldalú, mind többoldalú – nemzetközi együttműködése alapvető fontosságú a biztonság garantálásához, és a polgárok jogainak védelméhez, valamint a biztonság és a jogok tiszteletben tartása előmozdításához külföldön is. Magyarország az Unió biztonságának belső és külső dimenziói közti kapcsolódások, a jobb koordináció kialakítása érdekében uniós szinten is kezdeményezően lépett fel. Az uniós külkapcsolatokban immár meghatározó szerepe van a bel- és igazságügyi együttműködésnek. A bővítési politikában elfogadott új megközelítés értelmében az igazságszolgáltatást és az alapvető jogokat, valamint a szabadság, biztonság és jog térségét érintő fejezetekre (23. és 24. fejezet) való felkészülést a bővítési folyamat korai szakaszában meg kell kezdeni.

A Belügyminisztérium és a belügyi szervek aktív szerepet vállalnak az ENSZ (UNHCR, UNODC), az Európa Tanács, a NATO és más nemzetközi szervezetekben (pl. ICMPD, Interpol) és regionális együttműködésekben való tagságunkból fakadó belügyi feladatok ellátása során. A Belső Biztonsági Alap hatálya alá tartozó területeken működő regionális együttműködések kapcsán részt veszünk a 2000-ben létrehozott közép-európai belbiztonsági partnerségben, a Salzburg Fórumban. 2012-ben csatlakoztunk a Délkelet-európai Rendőri Együttműködési Egyezményhez (PCC SEE), és tagja vagyunk a Délkelet-európai Rendészeti Együttműködési Központnak (SELEC). Az EU Duna Makro-regionális Stratégia 11. prioritási területét felölelő együttműködés szintén fontos lehetőséget biztosít a Balkán-útvonallal érintett országokkal való kooperációra. Kétoldalú kapcsolatainkban – a földrajzi prioritások mentén – elsősorban a szomszédos országokkal, az európai perspektívával rendelkező nyugat-balkáni államokkal, valamint a Keleti Partnerség országaival tartunk fenn aktív belügyi/rendészeti kapcsolatokat. Kiemelten fontos továbbá az Amerikai Egyesült Államokkal folytatott belbiztonsági együttműködés, valamint Törökországgal, Kínával és Oroszországgal való együttműködés, továbbá az egyes biztonsági kihívásokhoz kapcsolódó származási és tranzitországokkal való együttműködés (tematikus megközelítés).

Ugyanakkor a Belső Biztonsági Alap rendőri eszköze révén támogatott harmadik országbeli vagy azzal összefüggő intézkedéseket az egyéb – földrajzi és tematikus – uniós külső segítségnyújtási eszközök által támogatott, Unión kívüli fellépésekkel szinergiában és összhangban kell meghozni.

Jövőkép:

A transznacionális, súlyos szervezett bűnözés és a terrorizmus alakulására ugyanúgy, mint mindennapi életünkre hatással van a már lassan fél évtizede tartó globális méretű gazdasági válság, a népesség előregedése és egyéb migrációs tendenciák. Ez veszélyezteti gazdaságaink versenyképességét és szociális modellünk fenntarthatóságát.

Az éghajlat-változás és a növekvő energiafüggőség problémája, a termelés és a megtakarítások globális elosztásában mutatkozó súlyponteltolódás mind-mind hatással van társadalmunkra. Ezek a körülmények együttesen hatnak nem csak a legális szférára, hanem az illegális, bűnözői tevékenységek mibenlétére is.

Azon államokból, ahol erős a társadalom, stabil a gazdasági helyzet, garantált a jog érvényesülése és a rendvédelmi szervek fellépése, valamint ebből fakadóan erős az igazságszolgáltatás, a bűnszervezetek tevékenységüket áthelyezik olyan országba, ahol biztonságuk nem annyira veszélyeztetett, gyengébb az állam, bizonytalan a gazdasági helyzet.

A fenti faktorok összessége nagymértékben befolyásolja, és új irányba tereli a bűnözést is, illetve a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem nagyobb fokú koordinálását kívánják, hiszen ez az egyetlen módja a probléma kezelésének egy olyan térségben, amelyben a személyek szabad mozgása széles körben garantált.

Számunkra belügyi külkapcsolatainkban, együttműködési kezdeményezéseinkben és platformjainkon továbbra is a saját földrajzi prioritásaink mentén szerveződő tagállami fellépés a legfontosabb irányvonal a szervezett bűnözés és a terrorizmus megelőzésében és az ellenük folytatott küzdelem tekintetében, az uniós prioritások figyelembe vétele mellett.

Alapelvek:

- A külső és a belső biztonság között alapvető összefüggés van.
- Kiemelten fontos a külkapcsolati szempontból releváns országokkal való megfelelő kapcsolat, partnerség biztosítása, helyzetük pontos ismerete.
- A tervezésnél az Unió bővítési elképzeléseit szem előtt kell tartani.

Célkitűzések:

- I. A regionális együttműködési és egyéb nemzetközi formákban történő együttműködéseink erősítése.
- II. A szakdiplomatai és rendőri összekötői hálózat fenntartása, illetve bővítése.
- III. A szerződéses kapcsolatok szükség szerinti további bővítése a hatékonyabb – két- és többoldalú – nemzetközi – mind stratégiai, mind operatív szintű – együttműködés elősegítése érdekében.
- IV. A harmadik országok szervezett bűnözés és terrorizmus elleni tevékenységének, elemzésére irányuló képességek fejlesztése, részvétel a vonatkozó nemzetközi együttműködésekben.

Intézkedések

I.1 Az Európai Unió biztonsága szempontjából jelentős harmadik országokkal, kiemelten a balkáni régióval való együttműködés fejlesztése

A nem európai uniós országokkal való két- és többoldalú, regionális és egyéb nemzetközi formákban történő együttműködéseink erősítése Magyarország biztonságpolitikájának alapvetése. A cél, hogy az érintett országokkal gyorsabbá és hatékonyabbá váljon a rendészeti kooperáció, az európai jogban biztosított együttműködési lehetőségek és az ezek alapján alkalmazott standardok harmadik országok előtt ismertek és fokozatosan bevezetettek legyenek, a transznacionális bűnözés új jelenségeiről, az azok ellen alkalmazott technikákról, módszerekről információval rendelkezzen a magyar bűnüldözés. Különösen fontos a gyakorlati együttműködés erősítése a Balkán országaival a térség bűnözésének és a térségen áthaladó bűnözésnek hazánkra és az EU-ra gyakorolt hatásának mérséklése, belső biztonságuk megerősítése érdekében.

A hatékony együttműködés fontos előfeltétele a kölcsönös bizalom megteremtése. Az uniós rendészeti vívmányok megismertetése, a know-how, a tapasztalatok és a bevált gyakorlatok azonosítása, közös ügyszintű, műveleti együttműködés kezdeményezése és ilyen tevékenység folyamatos elvégzése a szakterületek közelítését jelenti a harmadik országok relációjában, amely egyben növeli a bűnözés elleni közös fellépés erejét. A műveleti együttműködés kiemelt részét kell, hogy képezze a közös fenyegetés- és kockázatértékelések és hatásvizsgálatok lehetőségének megteremtése, összhangban a preventív, bűnügyi hírszerzésen alapuló rendvédelem elveivel.

Mindez jól illeszkedik a tagjelölt, valamint az európai perspektívával rendelkező balkáni országok európai integrációját támogató hazai külpolitikai stratégiai keretbe, és kiemelt figyelemmel a bővítési politikában elfogadott új megközelítésre, a szabadság, biztonság és jog térségét érintő fejezetekre (23. és 24. fejezet) való felkészülés mielőbbi megkezdésének szükségességére. Magyarország a twinning programokban való részvétel fokozásával, szakértői segítségnyújtással kész további aktív szerepet vállalni ezen országok belügyi intézményrendszerének és képességeinek fejlesztésében, amelynek forrása az uniós IPA, ENI, TAIEX programok lehetnek.

További kiemelt jelentősége van Magyarország külpolitikai és biztonsági érdekei szempontjából a Keleti Partnerség országainak, valamint Törökországnak. Az együttműködési igények beazonosítása után elsősorban rendvédelmi kapacitásaik bővítése támogatható a rendelkezésünkre álló tapasztalatok továbbadása, legjobb gyakorlatok bemutatása révén.

I.2 A BM NOK nemzetközi rendészeti regionális tudásbázis szerepének erősítése, szállás és ellátási kapacitásbővítés

A 2014-2020 közötti időszakban tervezett nemzetközi képzések száma (ideértve a LETS-ből fakadó feladat-növekedést is) jelentős bővülést jelent a korábbi évtizedek gyakorlatához viszonyítva, amely a jelenlegi nemzetközi oktatási kapacitások bővítését teszi szükségessé.

I.3 A biztonság garantálásáért felelős egyes hazai szervek hatáskörének bővítése, hatásköri hiányosságaik jogszabályi szinten történő orvoslása a nemzetközi kapcsolattartás és a nemzetközi szinten történő információcsere vonatkozásában

A nemzetközi együttműködésben hazai hatásköri szabályaik miatt korlátozottan részt vevő szervek vonatkozásában megfontolásra érdemes ezen szervek nemzetközi hatásköreinek felülvizsgálata.

II.1 A belügyi szakdiplomatai és rendőri összekötői hálózat bővítése

A rendőri összekötőtisztek és belügyi attasék tevékenységének célja az együttműködés közvetlenebbé, hatékonyabbá tétele és felgyorsítása. A hazai nyomozások támogatása érdekében gyors és koordinált együttműködést folytatnak.

A bűnügyekben történő információcsere mellett a stratégiai típusú együttműködésben is részt vesznek, valamint szakértői tanácskozásokon, értekezleteken képviselik hazánkat. Tapasztalatok szerint alkalmazásuk nagyban elősegíti a kölcsönös bizalom kiépítését, a harmadik államokkal való rendőri együttműködés fejlesztését (kiemelt figyelemmel az információcsere) és a belső biztonság garantálásáért felelős szervek közötti koordinációt fejlesztő tevékenységeket.

III.1 A szerződések folyamatos felülvizsgálata, új igények felmérése és kielégítése

Magyarországnak kiterjedt szerződéses kapcsolata van a környező országokkal és egyéb stratégiai partnerekkel, ezek folyamatos bővülése azonban továbbra is prognosztizálható. Globális nyitásunk politikájához igazodóan az adat- és információvédelmi standardoknak megfelelő államokkal, tényleges hozzáadott értéket jelentő esetekben célunk bővíteni szerződéses kapcsolatrendszerünket, illetve modernizálni meglévő szerződéseinket.

IV.1 A potenciális terroristák utazásaik során általában több országot, közöttük uniós tagállamokat is érintenek. Az európai uniós és nemzetközi együttműködésekben való részvétel ezért kiemelt szerepet kell, hogy kapjon ebben a vonatkozásban is

A terrorizmus Európa határaitól való távoltartása érdekében donortevékenység végrehajtása, kiemelten a harmadik országokban a terrorizmus ellen fellépő szervezetek felkészítése, kiképzése és a nemzetközi együttműködésben való felkészítésük területén; a releváns szervek részvétele a nemzetközi együttműködésekben, amelyek a (potenciális) terroristák utazásait, a vonatkozó trendeket kísérik figyelemmel.

IV.2 A kiberbiztonság kérdésében a nemzetközi tapasztalatok és eredmények folyamatos figyelemmel kísérése és a vonatkozó információk megosztására létrejött együttműködésekben való folyamatos részvétel

Magyarország a számítástechnikai bűnözés elleni küzdelemben és az informatikai biztonság területén az elmúlt években igen aktív szerepet játszott nemzetközi szinten, ezt a folyamatot fenn kell tartani, ehhez a nemzetközi együttműködés fejlesztésén tovább kell munkálkodni.

Cél-eszköz mátrix: A2 melléklet

III. Válságkezelés

Polgárok és létfontosságú rendszerek és létesítmények hatékony védelme

III.1 Összefoglaló

A Belső Biztonsági Alap révén kiegészítő pénzügyi támogatás áll majd rendelkezésre a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméhez, valamint a terrorizmus és a biztonsággal kapcsolatos más kockázatok és válsághelyzetek kezelését szolgáló tagállami és uniós kapacitás erősítéséhez. Az Alap olyan intézkedéseket is támogat, amelyek megakadályozzák a terroristák finanszírozáshoz jutását, valamint a robbanószerekhez és a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) anyagokhoz való hozzáférésüket. Finanszírozás áll majd rendelkezésre az erőszakos radikalizálódás és a terroristatoborzás problémáját kezelő fellépések előmozdításához és a terrorizmus áldozatainak támogatásához is.

III.2 Alapfogalmak

Válságkezelés a stratégia kontextusában: Kapacitásfejlesztés – az Unió szintjén is – a biztonsági relevanciájú kockázatok és veszélyhelyzetek hatékony kezelése érdekében, felkészülés a létfontosságú rendszerek és létesítmények és a polgárok terrortámadásoktól és más ember okozta biztonsági relevanciájú incidensektől való megvédésére.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények, azaz kritikus infrastruktúrák definíciója nehezen határozható meg. Az uniós értelmezésben „kritikus infrastruktúrák alatt olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő infrastruktúra elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát értjük, amelyek az ország (lakosság, gazdaság és kormányzat) működése szempontjából létfontosságúak és érdemi szerepük van egy társadalmilag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartásában”. Mindezek alapján, Magyarországon „létfontosságú rendszernek és létesítménynek minősülnek azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek, fizikai vagy információtechnológiai rendszerek, berendezések, eszközök és azok alkotó részei, melyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon súlyos hatást gyakorolhat az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a nemzetgazdaság és a kormányzat működésére”.

Támogatásra alkalmas (támogatható) tevékenységek a vonatkozó uniós rendelet-tervezet alapján:

- A tagállamoknak a gazdaság valamennyi szektorában működő létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmére rendelkezésre álló adminisztratív és műveleti kapacitások erősítését célzó intézkedések; a fokozott koordináció és együttműködés, a know-how és tapasztalatok cseréje és terjesztése az Unióban és releváns harmadik tagállamokkal.
- Biztonságos kapcsolódási felületek és hatékony koordináció a jelzőrendszerek és a válságkezelő együttműködések létező szektor-specifikus szereplői között uniós és nemzeti szinten, beleértve helyzetelemző központokat, amelyek munkája lehetővé teszi a

válsághelyzetekre vonatkozó alapos és átfogó áttekintések gyors elkészítését, a válaszingykedések összehangolását, és nyilvános, privilegizált és minősített információk megosztását.

- A tagállamok és az Unió átfogó fenyegetettség- és kockázatelemzések kifejlesztését szolgáló adminisztratív és műveleti kapacitásának erősítését célzó intézkedések (módszertani útmutatók, gyakorlati eszközök és szervezeti megoldások), amelyek lehetővé teszik, hogy az Unió a válsághelyzetekben közös és megosztott értékelések alapján integrált megközelítéseket fejlesszen ki, és hogy a tagállamok és partnerországok fenyegetettség szintekre vonatkozó eltérő definíciói vonatkozásában a kölcsönös megértés színvonala javuljon.

III.3 Helyzetelemzés és helyzetértékelés

III.3.1 Általános bemutatás

A veszélyhelyzetek megelőzése és kezelése területén alapvetően fontos, hogy a biztonság megteremtése a szolidaritás, együttműködés, hatékonyság, gazdaságosság elvének figyelembe vételével valósuljon meg, alapvetően nemzeti erőfeszítések révén.

Az elmúlt évtizedben bekövetkezett események egyértelműen rámutattak arra, hogy rendvédelmi és katasztrófavédelmi kapacitásfejlesztés szükséges – az Unió szintjén is – a biztonsági relevanciájú kockázatok és veszélyhelyzetek hatékony kezelése érdekében. A legfontosabb elem a felkészülés a létfontosságú rendszerek és létesítmények és a polgárok terroristatámadásoktól és más biztonsági relevanciájú incidensektől való megvédésére.

III.3.2 Személyi kör

A témakör szempontjából kiemelten érintettek az érintett létesítmények biztosításában, ellenőrzésében, felügyeletében részt vevő szervek, hatóságok, illetve az üzemeltetőik, végső soron valamennyi állampolgár.

III.3.3 Európai szabályozási keret

Az európai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelv (továbbiakban: Irányelv) az ágazati specifikumok figyelembe vételével és az EU hosszú távú politikai célkitűzéseivel összhangban alkotta meg a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosítására és kijelölésére vonatkozó eljárások, eszközök és elvek halmazát. Az Irányelv mellett kiadásra került egy iránymutatás, amely a tagállami feladatok részletes levezetésével törekszik megkönnyíteni a megvalósítást.

Európai létfontosságú rendszereknek és létesítményeknek (European Critical Infrastructure: ECI) tekintjük azokat, amelyeknél határon átnyúló hatás lehetősége áll fenn, tehát az infrastruktúra sérülése az adott tagállamon kívül más országot is veszélyeztet, így regionális vagy globális szintű problémákhoz, eseményekhez vezethet. Az Irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy évente készítsenek jelentést arról, hogy egy-egy szektorban hány olyan infrastruktúrát tartanak számon, amelyeknél a horizontális kritériumokkal kapcsolatban egyeztetések zajlottak; valamint két évente küldjenek általános adatokat tartalmazó összefoglaló jelentést a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme érdekében tett intézkedéseikről, különös tekintettel a

területükön található sebezhető pontokra és veszélyeztető tényezőkre. A tagállamoknak tájékoztatniuk kell továbbá a Bizottságot a szektoronként kijelölt európai létfontosságú rendszerek és létesítmények számáról, és az ezek miatt függőségbe kerülő tagállamokról egyaránt. A kijelölési eljárás során a kiindulási tagállam köteles tájékoztatni a hatás alatt álló további tagállamokat a beazonosítással kapcsolatos információkról és egyeztetést folytatni velük a potenciális hatásokról. A kijelölés csak akkor történhet meg, ha az érintett tagállamok arról megállapodás formájában döntést hoztak.

Az Irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról szóló 1249/2010. (XI. 19.) Korm. határozat alapján az európai kritikus infrastruktúra védelmével kapcsolatos ügyekben a nemzeti kapcsolattartó és koordinációs szerepkört a belügyminiszter látja el.

Az üzemeltetőkkel/tulajdonosokkal kapcsolatban az Irányelv minden európai minősítést kapott infrastruktúra üzemeltetőjét a tagállami szabályozásokon keresztül kötelezi arra, hogy a kijelölést követően dolgozza ki üzemeltetői biztonsági tervét, és jelölje ki az állami felügyeleti szervvel kapcsolatot tartó biztonsági összekötő tisztviselőt.

Az Irányelv felülvizsgálata folyamatban van, és kitér az európai kritikus infrastruktúra definíciójának felülvizsgálatára, hiszen az meglehetősen szűk értelmezésűnek bizonyult. A felülvizsgálat külön kitér az új fenyegetésekből, kockázatokból eredő kritériumok megalkotására/megújítására is, a szektorok prioritálására, valamint új alszektorok beazonosítására.

Tekintettel arra, hogy a folyamatos és nyomon követhető kapcsolattartás kiemelkedő jelentőséggel bír, indokolt volt egy állandóan működő, biztonságos információcserét garantáló, könnyen elérhető és alkalmazható, a tagállamok által kötelezően használandó értesítési hálózat. A létfontosságú rendszerek és létesítmények figyelmeztető információs hálózata (angol rövidítése: CIWIN) egy biztonságos, önkéntes alapon alkalmazott, többszintű kommunikációs/riasztórendszer, két elkülönült feladattal bíró rendszer, amely egyrészt sürgősségi riasztások továbbítására alkalmas, másrészt a kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos álláspontok és bevált módszerek cseréjére szolgáló elektronikus fórum.

A tagállamok szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró másik csoport a nemzeti létfontosságú rendszerek és létesítmények halmaza, amelyek kiterjedésük szerint egy adott tagállam területén találhatóak, és bármilyen okból történő leállásuk esetén hatásuk az adott ország határain belül érezhető. Ezek hazai kijelölése folyamatban van, elsősorban ezek védelmét lehet fejleszteni az Belső Biztonsági Alap eszközeivel.

A következő időszak egyik legfontosabb feladata uniós szinten az ún. **szolidaritási klauzula** végrehajtása. Jelenleg a tagállamok közötti segítségnyújtást a Polgári Védelmi Mechanizmus alapján az Európai Bizottság humanitárius ügyekkel és polgári védelemmel foglalkozó főigazgatósága (DG ECHO) alá tartozó Európai Válságreagálási Központ (ERC) koordinálja. A polgári védelem területén a nemzetközi segítségnyújtás az EU PV Mechanizmuson keresztül valósul meg, immár több mint tíz éve sikeresen, és az EU PV Mechanizmusát a természeti és civilizációs katasztrófák kezelésén túlmenően, a terrortámadások következtében kialakuló veszélyhelyzetekre is alkalmazni lehet. Mindezek mellett a természeti katasztrófák bekövetkezése esetén az Európai Unió Szolidaritási Alapja (European Union Solidarity Fund) is a katasztrófa sújtotta területek iránti európai szolidaritás kifejezésre juttatása érdekében jött létre 2002-ben.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 222. cikke tartalmazza az ún. „szolidaritási klauzulát”, amelynek értelmében, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. A szolidaritási klauzulának az Unió általi végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat a Bizottság és az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseletének együttes javaslata alapján a Tanács határozatban állapítja meg, az erről szóló tárgyalások folyamatban vannak.

A Szerződés ezen cikkének széles alkalmazási köre következtében a szolidaritási klauzula végrehajtásával kapcsolatos részletes szabályok számos szakpolitikai területet és eszközt érintenek. Ezek közé tartozik az Európai Unió Belső Biztonsági Stratégiája, az EU Polgári Védelmi Mechanizmusa és a hozzá kapcsolódó Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz, az Európai Unió Szolidaritási Alapja, a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyekről szóló egészségbiztonsági kezdeményezés, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz) válságreagálási és válségelemzési rendszerei, valamint a Tanács válságkoordinációs intézkedései (CCA). A részletes szabályok az európai igazságszolgáltatási térség létrehozásával is összefüggésben vannak.

A szolidaritási klauzula végrehajtásának tervezete a következő elvekre épül:

- amennyire csak lehetséges, a szolidaritási klauzula végrehajtása a már meglévő eszközök útján valósuljon meg, ez utóbbiak hatékonyságának növelése révén
- a végrehajtáshoz ne legyen szükség további erőforrásokra
- egyszerű és egyértelmű kapcsolattartási lehetőséget kell, hogy biztosítson uniós szinten a tagállamok számára,
- tiszteletben kell tartani az egyes intézmények és szolgálatok intézményi hatásköreit.

A klauzula, a tagállamok területét fenyegető vagy ott kárt okozó terrortámadás vagy katasztrófa esetében lenne alkalmazandó, függetlenül attól, hogy az a tagállamok területén belülről vagy kívülről ered, emellett nemzetközi vizeken közlekedő hajókra, nemzetközi légtérben haladó repülőgépekre és létfontosságú rendszerekre és létesítményekre (például tengeri olaj- és gázipari létesítményekre) is alkalmazandó lenne, amennyiben azok valamely tagállam fennhatósága alá tartoznak.

A szolidaritás iránti kérelem csak kivételes esetben lenne előterjeszhető. Ez akkor valósul meg, ha a fenyegetett vagy sérelmet szenvedő tagállam – a nemzeti vagy uniós szinten rendelkezésre álló eszközök nyújtotta lehetőségeket már kimerítve – úgy ítéli meg, hogy a helyzet megoldása meghaladja a válságkezelési képességeit.

A hazai **kockázatelemzési** rendszer felülvizsgálatára a közelmúltban az uniós elvárások teljesítésével összhangba került sor. Ennek közvetlen előzményeként tekinthető az Európai Bizottság 2009. márciusi közleménye a természeti csapások és az ember okozta katasztrófák megelőzésére irányuló közösségi koncepcióról, illetve a Tanács 15394/09 számú következtetése (2009. november) az EU-n belüli katasztrófa-megelőzés közösségi keretéről.

Az egyes ágazatokban szükség van olyan szakemberekre, akik az ágazati szabályozások kialakítását (kockázatelemzések, kritériumok, azonosítási jelentések és biztonsági dokumentációk tartalma) megfelelő szakmaisággal hajtják végre. Ezért a kritikus infrastruktúra védelmi szakterületen a komplex feladatellátáshoz kívánatos volna a humán erőforrás fejlesztése, elsősorban megfelelő **képzések** révén.

III.4 SWOT-elemzés a négy dimenzió mentén

Erősségek	Gyengeségek
<ul style="list-style-type: none"> • Új, keretjellegű nemzeti szabályozás, amely az EU/NATO értékekkel harmonizál • Egységes, integrált katasztrófavédelmi rendszer megléte, mely segíti a hatósági felügyelet alatt tartást. Területi szinten kiegyensúlyozott diszlokáció a vezetés-irányítás és a végrehajtás minden szintjén • Erős hatósági és koordinatív jogosítványok, eseménykezelés esetén gyors reagálású és országosan mozgósítható egységek, nagyfokú társadalmi elfogadottság és segítségnyújtási hajlandóság • Védett Vezetési Pontok (VVP) megléte • Rendkívüli események kezelésével kapcsolatos már meglévő szakmai tapasztalatok • Erős nemzeti szándék a résztvevő szakmai felek fórumának megteremtéséhez • BM Katasztrófavédelmi Tudományos Tanács és az Iparbiztonsági Tanácsadó Testület megalakulása és működése 	<ul style="list-style-type: none"> • Az EU/NATO trendek, kifejezések nem minden esetben kerülnek beemelésre a nemzeti jogrendszerbe (pl. válság fogalom) • Rendkívüli események kezelése során szerzett tapasztalatok alapján kialakítandó eljárási rendek létrehozásának, valamint a védelmi tervezési rendszer szabályozása továbbfejlesztésének szükségessége • A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméhez szükséges felelősség és kötelezettség, valamint a hálózatbiztonsági protokollok, tananyagok, képzési anyagok fejlesztésének igénye • A védelemre vonatkozó szempontrendszer kialakítására vonatkozó tapasztalatok hiánya • Egységes, összefüggő adatbázis és információs központ kialakításának igénye; a VVP-k közötti kommunikációs csatornák, interoperabilitás megteremtésének szükségessége • Kevés és egyenlőtlen eloszlású a specializált, szakmai és gyakorlati tapasztalattal rendelkező állomány; tananyagok, képzési anyagok hiányoznak vagy nem naprakészek
Lehetőségek	Veszélyek
<ul style="list-style-type: none"> • A résztvevő szakmai felek fórumának megteremtése az egységes komplex védelmi igazgatási rendszer meglétére építve • A meglévő és beszerezhető információk összegyűjtése, rendszerezése • Rendkívüli események kezeléséhez kapcsolódó alap létrehozása • Kiemelt gazdálkodó szervezetek bevonása a gyakorlati tapasztalatok megszerzése és a védelmi szemlélet kialakítása érdekében • Nemzetközi tapasztalatcsere (projektek) • Nem kormányzati szervezetekkel (NGO) való állami kapcsolattartás 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekövetkezett esemény után a károk helyreállítása jóval nagyobb ráfordítást igényelhet • Az NGO-k képességeinek és készségeinek kiaknázatlansága • Az üzemeltetők által a szükséges források hiányában nem a maximális biztonságot garantáló védelmi intézkedések meghozatala • Egységes stratégiai gondolkodás szükséges az ágazatok között, a védelmi igazgatási rendszeren belül az egységes biztonság tudatos gondolkodásmód továbbfejlesztése szükséges • Informatikai és infokommunikációs eszközhiány, beszerzések nehézsége, elhúzódása

A SWOT-elemzés értékelése

Az elemzés alapján megállapítható, hogy kisebb-nagyobb definíciós problémáktól eltekintve a hazai jogszabályi környezet megfelelő. Az elmúlt három évben a feladatok megvalósításához szükséges kapacitások és a hazai szervek közötti együttműködés és koordináció kapcsán jelentős fejlesztések történtek. Az integrált katasztrófavédelmi rendszer működik, amely segíti a hatósági felügyelet alatt tartást, megvannak a védett vezetési pontok is.

Mindazonáltal az érintett hatóságok közötti együttműködés nem minden vetület kapcsán zökkenőmentes, ezért a kompetenciák világossá tétele és a felelősségi körök egyértelmű meghatározása rövidtávon feladat. Ez a szervek közötti együttműködés és koordináció továbbfejlesztéséhez alapvetően szükséges. A kommunikáció és a hatékony koordináció további feltétele az információ-védelem megfelelő szintje mellett működő adatbázisok, interoperábilis információs rendszerek megléte, ezen a területen még van mit fejleszteni.

Sajnos vannak már rendkívüli eseményekkel kapcsolatos szakmai tapasztalataink, ezért ezekre építve létre kell hozni azokat az eljárási rendeket, amelyeket ezekhez hasonló esetek bekövetkezése esetén követni szükséges, és a védelmi tervezésre vonatkozó szabályozást is tovább kell fejleszteni. Ezen hiányosságok pótlására lehetőséget ad a Belső Biztonsági Alap. Az egységes stratégiai gondolkodás ezen a területen is elengedhetetlen.

A tevékenység jellegéből fakadóan mindenképpen szorosan együtt kell működni, elsősorban az infrastruktúrákat üzemeltetőkkel, érdekeltté kell őket tenni a maximális biztonságot garantáló védelmi intézkedések implementálásában, tudatosítva, hogy egy esetleges kár elhárítása esetén a befektetett forrás a helyreállításnál kisebb ráfordítást igényel. A biztonság tudatos gondolkodást a társadalomban is népszerűsíteni kell, a profilközeli NGO-kkal való együttműködés fejlesztése révén kapacitáskímélésre van lehetőség.

A humán kapacitás fejlesztését hátráltatja a naprakész ismeretek és képzési anyagok nehéz elérhetősége. Hiányosság továbbá a kritikus infrastruktúra védelem (a továbbiakban: KIV) szektorális szakági tapasztalat hiánya, csekély foka. Az egyes ágazatokban szükség van olyan szakemberekre, akik az ágazati szabályozások kialakítását (kockázatelemzések, kritériumok, azonosítási jelentések és biztonsági dokumentációk tartalma) megfelelő szakmaisággal hajtják végre.

A szakterület jövőbeni képzésében kiemelt szerepet játszik a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, a Katasztrófavédelmi Kutatóintézet, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és annak Katasztrófavédelmi Intézete, ahol az Iparbiztonsági Tanszéken folyó képzések keretében BSc, MSc szinten kerül oktatásra a KIV. A tantárgyi tematika kialakítása, a szükséges oktatási anyagok, egyetemi jegyzetek, elektronikus tananyagok (e-learning) kialakítása jelenleg folyamatban van. A képzésbe szükséges beépíteni más hazai felsőoktatási intézmények kutatási és fejlesztési eredményeit.

Az egyetemi képzés mellett tovább kell folytatni a szaktanfolyami rendszer kialakítását, a megyék felkészítését (road show jelleggel). A katasztrófavédelem állományán túlmutatóan a védelmi igazgatás komplex rendszerében dolgozó szakemberekhez el kell juttatni a KIV feladatokkal kapcsolatos gondolatiságot (képzésekkel, konferenciákkal, tudományos szimpóziumokkal, munkaműhelyekkel).

III.5 Beavatkozási területek, célok, intézkedések

A. Kapacitásfejlesztés a létfontosságú rendszerek és létesítmények hatékonyabb védelmére

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Belügyi Tudományos Tanács, Nemzetközi Oktatási Központ, Nemzeti

Helyzetértékelés

A létfontosságú rendszerek és létesítmények egyik legfontosabb jellemzője a függőség, vagyis az interdependencia, amely származhat a társadalom és az infrastruktúra kapcsolatából, valamint több infrastruktúra összeköttetéséből egyaránt. E rendszerek és létesítmények működésének akadályozása lehetővé teszi, hogy a szolgáltatást igénybe vevő lakosságra hatást gyakoroljunk (pl. kormányzati bizalom megingatása, pánikhangulat keltése, gazdasági kihívások generálása). Ezt a függőséget további sajátosságok súlyosbíthatják. Előfordul, hogy az adott infrastruktúra saját működéséből fakadóan is markáns veszélyeztetettséggel bír, amelynek nyilvánvaló következménye, hogy az üzemeltetésből eredő kockázat magasabb (pl. atomerőművek). Abban az esetben pedig, ha az infrastruktúra kiterjedésének és elhelyezkedésének következtében olyan területen fekszik, amely természeti eredetű veszélyek szempontjából nagyobb veszélynek van kitéve (pl. lemeztektonikai törésvonalak, vagy természetes vizek környéke), a kockázat szintén emelkedik. Több olyan alapvető infrastruktúra szolgáltatásait vesszük igénybe nap mint nap, amelyek esetében – a kölcsönös függőség miatt – tényleges valószínűsége van a dominóelv alapján bekövetkező láncreakciónak. Napjaink fejlett társadalmában, ahol a legtöbb infrastruktúra működése informatikai rendszerek és hálózatok bonyolult összességén alapul, a dominóelvvvel szembeni védelmi mechanizmusok alapja az informatikai védelem kell, hogy legyen, míg a keletkező károk legkisebbre csökkentése érdekében különös tekintettel kell lenni az információk kezelési módjára, a titokvédelemre is.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme – a hazai, integrált katasztrófavédelmi feladatrendszerhez hasonlóan – három fő pillérből áll. A megelőzés a működésbeli leállások, meghibásodások kockázatának lehető legkisebb szintre történő csökkentésére irányul. Ide soroljuk a veszélyeztető tényezők elemzését, a kockázatok feltérképezését és becslését, valamint a legsebezhetőbb pontok beazonosítását, amelyek alapján meghatározhatóvá válik a védelmi szint. A felkészülés elsősorban az érintettek (pl. tulajdonosok, üzemeltetők, felügyeleti (hatósági) szervek, központi államigazgatási szervek) felkészítését jelenti. A legfőbb cél az érintettek közötti aktív, hatékony kommunikáció kialakítása és fejlesztése, amely révén eredményes együttműködés alakulhat ki. Az ellenálló képesség kialakításához további három tényező biztosítása szükséges. Elsődleges az *alternatívák* kialakítása, vagyis a kieső szolgáltatás mielőbbi pótlása, más úton történő biztosítása, amelyhez szorosan kapcsolódik az eredeti működés minél rövidebb idő alatt történő *visszaállításának* képessége. Végül ide tartozik a *sebezhető pontok* számának csökkentése, amelynek célja az infrastruktúra ellenálló képességének növelése.

Magyarországon a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmének szabályozásával kapcsolatban az elmúlt három évben jelentős fejlődés következett be, és a továbbfejlesztés igénye töretlen. Magyarország számos nemzetközi példát és tapasztalatot használt fel saját infrastruktúra-védelmi programja és az ahhoz szükséges jogszabályi háttér elkészítése során.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet rögzíti a kritikus infrastruktúrával kapcsolatos feladatokat.

Az Irányelv szabályozási irányvonalát követő, a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (Lrtv.) célja egyrészt

a létfontosságú rendszerelemek azonosítása, másrészt a kijelölés megtörténte után a védelem biztosítása. Az Lrtv. az alapvető fogalmak meghatározásán (létfontosságú rendszerelem, létfontosságú rendszerelem védelme, nemzeti létfontosságú rendszerelem, európai létfontosságú rendszerelem, ágazati kritérium, horizontális kritérium, üzemeltető) külön szabályozza a nemzeti és az európai létfontosságú rendszerelemek kijelölésének eljárási szabályait.

Az Lrtv. végrehajtási rendelete, a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) az Lrtv. felhatalmazó rendelkezései alapján készült. A jogalkalmazást elősegítő értelmező rendelkezéseken túl szabályozza a nemzeti létfontosságú rendszerelemek üzemeltető általi azonosítását, az azonosítási jelentés tartalmát, az ágazati javaslattevő hatóságnak az azonosítási jelentéssel kapcsolatos hatásköreit. Rögzíti a nemzeti és európai létfontosságú rendszerelemmé történő kijelölés, valamint a kijelölés visszavonásának szabályait.

A hatályos szabályozás összességében megteremti a létfontosságú infrastruktúrák lehető legnagyobb biztonsággal történő működtetésének jogi alapját, ezáltal az ország lakossága ellátásának, a mindennapi élet zavartalan fenntarthatóságának biztosítását, a gazdaság, a társadalom stabilitásának fenntartását.

A korábbi években a kritikus infrastruktúra védelmi szakterületet közvetlenül érintő jelentősebb infrastrukturális, technikai, informatikai fejlesztés nem volt. 2012-ben a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme és rendkívüli helyzetben való működtetése érdekében szükségessé vált egy Iparbiztonsági Információs Központ (IIK) létrehozása.

Jövőkép

A létfontosságú rendszerek és létesítmények sérülékenységének jelentős csökkentése az Európai Unió egyik legfontosabb célkitűzése, amelynek végrehajtásában Magyarország saját biztonságának garantálása érdekében is aktív szerepet vállal.

Magyarországon a hatékony kritikus infrastruktúra védelem továbbfejlesztéséhez megfelelő alapokkal rendelkezünk. A célpontok sebezhetőségét minimálisra csökkentjük, a reagálási képességet pedig fejlesztjük.

Meg kell felelnünk a kibertérben jelentkező kihívásoknak is, így a kritikus infrastruktúra védelem valamennyi aspektusához kapcsolódó információvédelmet a lehető legmagasabb szinten garantálni kell. A következmények kezelése szempontjából a kiváltó ok releváns, okonként eltérő következményre kell reagálni. Ezekhez megfelelő reagáló képességet kell biztosítani valamennyi szereplő részéről.

Alapelvek:

- A mindennapi élet gördülékenységét kiszolgáló infrastruktúrák hatékony védelmének kiépítése és biztonságos működésének garantálása, a kiemelkedő társadalmi jelentőségű közszolgáltatások folytonosságának biztosítása, valamint a közbiztonság erősítése alapvető nemzeti érdek.
- A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme elsősorban nemzeti szintű, az üzemeltetők által ellátandó feladat, kiegészítő jelleggel, amely a már meglévő tagállami

intézkedéseket megtartva, a párhuzamosságok elkerülését figyelembe véve, a közösségi érdekeken alapuló uniós szintű együttműködést és koordinációt feltételez.

- Nélkülözhetetlen a titkosság elvének maximális figyelembe vétele, annak érdekében, hogy a létfontosságú létesítményekkel kapcsolatos adatok és információk illetéktelen kézbe kerülése elkerülhető legyen.
- A megelőzésre, a felkészülésre és a reagálásra kell koncentrálni. Hatékony tervezés és programozás kell, beleértve a következmények kezelésére vonatkozó pontos tervezést is.
- Figyelmet kell szentelni arra, hogy a jogi szabályozás és intézkedések rendszere arányos legyen a tényleges fenyegetésekkel.

Célkitűzések:

- I. A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmét szolgáló kapacitások fejlesztése, a létfontosságú rendszerek és létesítmények folyamatos rendelkezésre állásának feltételeit garantáló védelem fenntartása, felügyelet alatt tartása a sebezhetőségük jelentős csökkentése, valamint az azonnali beavatkozási és gyors helyreállítási eljárások bevezetése.
- II. A kritikus információs infrastruktúrák védelméhez kapcsolódó rendszerek üzembiztonságának garantálása, kompromittálás esetén megfelelően gyors, hatékony és a veszteséget minimalizáló helyreállítási képesség kialakítása és fejlesztése.
- III. Információvédelem fejlesztése a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméhez kapcsolódó területeken.
- IV. A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme terén érintett hazai és nemzetközi szereplők között a koordináció, információcsere és együttműködés fejlesztése. A magánszektoralal való együttműködés fejlesztése.
- V. Biztonsági berendezések teszteléséhez szükséges kapacitáshiányok azonosítása és pótlása.

Intézkedések:

I.1 Fővárosi és Megyei Iparbiztonsági Információs Központok létrehozása

Az Iparbiztonsági Információs Központ (a továbbiakban: Központ, IIK) célja a kritikus infrastruktúrát érintő rendkívüli helyzetek esetén naprakész információ szolgáltatása a veszélyeztetés lehetséges és valószínű mértékéről, annak elhárításával kapcsolatos előre meghatározott teendőkről, a területi szervektől kapott információk összegzése és elemzése, javaslatok kidolgozása a veszélyeztetett infrastruktúra helyettesítésére, továbbá a komplex biztonságfelügyeleti hatósági ellenőrzések koordinálása.

A Központ a nemzeti létfontosságú rendszerek és létesítmények szolgáltatásainak az interneten keresztül érkező támadások elleni védelme érdekében jön létre. Az érzékelőtől kapott riasztások fogadásához, az információk kiértékeléséhez és szükség esetén az együttműködő szervekhez történő azonnali továbbításához és az ilyenkor szükséges intézkedések megtételéhez a Központnál folyamatos (7/24 órában) működő operatív egységet alakít ki és működtet.

A Központ a tudomására jutott sérülékenységekről az Alkotmányvédelmi Hivatal, az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, továbbá a terrorveszélyeztetett rendszerelem tekintetében a Terrorelhárítási Központ kockázatértékelését követően értesíti az üzemeltetőt és a kormányzati eseménykezelő központot. Ha a kockázatértékelés eredménye indokolja, az üzemeltetőt határidő megadásával felszólítja a

sérülékenység elhárítására, illetőleg megszüntetésére. A Központ működése a társadalom egészére nézve kedvező hatással bír.

A Központ (2012. évi CLVI. törvényben megjelölt LRL IBEK):

- technikai védelmi, megelőző és tájékoztatási tevékenységet végez,
- informatikai és távközlési területen képviseli a létfontosságú rendszereket és létesítményeket üzemeltető szervezeteket a hálózatbiztonság védelmére szakosodott együttműködési fórumokon és szervezetekben,
- részt vesz az informatikai és a hálózatbiztonságra, valamint a létfontosságú információs infrastruktúrák védelmére vonatkozó stratégiák és szabályozások előkészítésében.

A Központ a nemzeti létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos hálózatbiztonsági tevékenysége ellátása keretében, mint incidens-kezelő szervezet a kijelölt létfontosságú rendszerelemek vonatkozásában felelős:

- a) a hálózatbiztonság fenntartásának elősegítéséért, fokozásáért,
- b) az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben (a továbbiakban: Infobizt. törvény) foglalt eseménykezelési feladatok ellátása érdekében létrehozott kormányzati eseménykezelő központtól kapott tájékoztatás alapján a létfontosságú rendszerelem hálózatbiztonságát érintő eseménnyel összefüggésben az érintett üzemeltető riasztásáért,
- c) a létfontosságú rendszerelem üzemeltetőjének bejelentése alapján a kormányzati eseménykezelő központnak a hálózatbiztonságot érintő eseményről történő tájékoztatásáért,
- d) az elhárítás koordinációjáért.

Az IIK-k kialakítása már megkezdődött, a működéshez szükséges infokommunikációs ellátás a BM OKF által biztosított telefonvonalak, informatikai hálózatok-rendszerek, szoftverek, illetve ezek bővíthetőségének segítségével valósulhat meg, melynek – és a területi szinten kialakítandó 20 megyei IIK-nak - jövőbeni fejlesztéséhez további pénzügyi források szükségesek.

Az elmúlt időszakban számos olyan – iparbiztonsági szakterületet érintő – esemény következett be, melynek kezelése, felszámolása során a BM OKF-en kialakított Iparbiztonsági Információs Központ hathatós szakmai háttértámogatást nyújtott.

A BM OKF IIK a helyszínen lévő, beavatkozásban résztvevők részére információkat és adatokat gyűjtött és szolgáltatott az alábbiak szerint:

- ismeretlen veszélyes anyag azonosítása, információgyűjtés, tulajdonságainak elemzése, kikerülés esetén a terjedés modellezése és a várható következmények becslése, elzárkózás-kitelepítés utca-hátszám szintű meghatározása;
- robbanásveszélyes gázkeverék tartálykocsiból való átfajtásához a legkisebb kockázatú helyszín megkeresése, megközelítési lehetőségek elemzése, külső gyújtóforrásoktól való távolság optimalizálása, terjedésmodellezés, védekezési szint meghatározása, tárthatóságok koordinálása az átfajtás biztonságos kivitelezéséhez;
- nyílt vasúti pályán bekövetkezett veszélyes anyagos baleset esetén a szerelvény pontos helyzetének meghatározása műholdas helymeghatározással, a helyszínre rendelt beavatkozó egységek részére a megközelítési útvonalak meghatározása és a járművek mozgásának nyomon követése, a közelben lévő vasúti járművek mentésbe való bevonásának koordinálása (vontatás, kimenekítés, melegedőhely), terjedésmodellezés.

A bekövetkezett és a fentiekben részletezett események felszámolásának koordinálása során hatékony segítséget nyújtott az országos szinten működő IIK, azonban a beavatkozás tervezése során a helyismeret hiányát csak a megyei igazgatóságok állományával való folyamatos kommunikáció tudta pótolni. Az előzőekben rögzített események kezeléséhez nem feltétlenül lett volna szükség az országos szint ilyen mértékű alkalmazására, amennyiben a helyismerettel rendelkező megyei szakértői állomány részére a BM OKF IIK-ban elérhető számítástechnikai és kommunikációs infrastruktúra rendelkezésre áll.

Előzőekre tekintettel a megyei szintű IIK-k kialakításának szükségességét az elmúlt időszak gyakorlati tapasztalatai indokolják.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az IIK-k feladatrendszere és az általuk nyújtott háttértámogatás nem azonos a katasztrófavédelmi műveletirányítási központokéval (megyei főügyeletek és Központi Főügyelet), mivel az IIK-k csak bizonyos – jellemzően iparbiztonsági – események felszámolásában vesznek részt, a feladatok végrehajtásához speciálisan képzett szakemberek bevonásával.

A segélyhívások fogadását és az események felszámolásához szükséges erő-eszköz riasztását, valamint esetleges átcsoportosításukat az IIK-k nem veszik át, az továbbra is az Egységes Segélyhívó Rendszer és a megyei/fővárosi műveletirányítási központok feladata marad.

Az IIK-k folyamatos készenlétben tartása, az adatbázisok aktualizálása és az ellenőrzések koordinálása, illetve egy bekövetkező incidens vagy üzemzavar esetén történő azonnali beavatkozás végett indokolt. Abban az esetben, ha a bekövetkezett esemény olyan speciális szakmai ismereteket, célszoftverek alkalmazását és adatbázisok felhasználását követeli meg, amelyre a kárhelyszínen sem lehetőség, sem technika nem áll rendelkezésre, az IIK mint háttértámogatás nyújtó csoport vesz részt az esemény kezelésében.

I.2 Specialisták rendszerbe állítása a létfontosságú rendszerekkel és létesítményekkel kapcsolatos rendkívüli események kezeléséhez

Magyarországon a hatékony kritikus infrastruktúra védelem továbbfejlesztéséhez megfelelő jogi alapokkal rendelkezünk. A célpontok sebezhetőségét minimálisra csökkenthetjük azzal is, ha a reagálási képességet továbbfejlesztjük. A létfontosságú rendszerekkel és létesítményekkel kapcsolatos rendkívüli események kezeléséhez indokolt specialisták felvétele, amely a BM OKF-en a kritikus infrastruktúra koordinációjával foglalkozó szervezeti egységen belül, és nem új és önálló szervezeti elemként, hanem tevékenységként jelenne meg. A specialisták olyan rendvédelmi szakemberek lennének, akik mérnöki végzettséggel, rendészeti múlttal és bevetési tapasztalatokkal rendelkeznek. A fő feladatuk a beazonosított létfontosságú rendszerekkel és létesítményekkel kapcsolatos rendkívüli események (katasztrófák, szándékos ember okozta incidensek) kezelésének koordinálása lenne, egészen a normál biztonsági működési állapot visszaállításáig. A koordinatív feladatokra tekintettel, szűk létszámot, mindösszesen 10 főt igényel. A bővítésre vonatkozó döntés esetén szükséges a humán erőforrás felkészítése, kiképzése és a technikai felszerelés beszerzése. A speciális feladatokat ellátó szakemberek fő feladata, hogy az egyes ágazatokhoz tartozó, valamely kijelölt nemzeti létfontosságú rendszer elem működésében bekövetkezett zavar esetén vagy az általa biztosított szolgáltatás kiesésekor, az üzemszerű működés visszaállításához szükséges feladatok koordinálását ellássa. Tekintve, hogy ezek a személyek magasan képzett és jelentős ágazati szakmai ismeretekkel kell,

hogy rendelkezzenek, ezért megelőző tevékenységük során az egyes ágazatok által kijelölt rendszerelemek folyamatos felügyelet alatt tartását végeznék a rendszerem/létesítmény/szolgáltatás normál működésének biztosítása érdekében, továbbá felkészítéseket, képzéseket tartanának a kijelölt rendszerelemek üzemeltetői és a szakterületen érintettek részére, naprakészen tartanák a nyilvántartásokat, adatbázisokat, és ütemeznék, szerveznék, koordinálnák a létfontosságú rendszerelemek ellenőrzését.

I.3 Terrorista cselekmény vagy más, ember által okozott támadás megelőzése, elhárítása, felszámolása érdekében sugár, vegyi, biológiai védő és mentesítő képesség növelése

Terrorista cselekmény, vagy más, ember által a létfontosságú létesítmények és rendszerek elleni vegyi, biológiai vagy sugárzó anyaggal elkövetett támadás elhárítása elsősorban a TEK műveleti egységeinek feladata. A projekt célja az európai gyakorlatnak és a nemzetközi kihívásoknak megfelelően a műveleti egységek tagjainak olyan egyéni védő és jelzőeszközökkel történő ellátása, ami lehetővé teszi mind az ilyen eszközökkel elkövetett cselekmények szakszerű megakadályozását, felszámolását, mind pedig az ilyen kockázatokat hordozó környezetben (pl. ipari üzem) végzett felszámoló tevékenység biztonságos, szakszerű kivitelezését. A műveleti egységek tevékenységét CBRN felderítő, mentesítő képességgel rendelkező egység kell, hogy támogassa, melynek létrehozása szintén jelen projekt részét képezi.

I.4 CBRN felderítési képesség növelését célzó kiképzések

Az intézkedés célja a létező magyar honvédségi egységek, illetve az európai, amerikai CBRN felderítő egységek gyakorlatának, eljárásrendjének, alkalmazott eszközeinek megismerése. Alkalmazott eszközök lehetőségeinek és korlátainak feltárása, a létfontosságú létesítmények és rendszerek elleni támadásokhoz már felhasznált vegyi, biológiai ágenseknek a szükséges mértékig differenciált mélységű megismertetése a CBRN felderítő egységek tagjaival, illetve a kritikus infrastruktúra elemek védelmében résztvevőkkel, úgymint a műveleti tevékenységben, az objektum és személyvédelemben résztvevő egységek tagjaival. A CBRN felderítő és műveleti egységek együttműködése nemzetközi gyakorlatának tanulmányozása, a hazai gyakorlathoz legjobban illeszthető eljárások adaptációja. Közös szimulációs gyakorlatok szervezése a műveleti, katonai és katasztrófavédelmi, valamint a TEK CBRN felderítő csoportjának részvételével. Mintavételi, feldolgozási, mentesítési eljárások és azok eszközeinek tanulmányozása, adaptációja. CBRN kockázati tényezők elhárításában potenciálisan résztvevő hazai civil intézmények lehetőségeinek felmérése, együttműködési megállapodások kidolgozása, közös gyakorlatok megszervezése. Nemzeti és nemzetközi kapcsolati háló kialakítása a hasonló területen dolgozó szervezetekkel az esetleges CBRN események hatékonyabb elhárítása érdekében.

II.1 Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központjának valamint a Kormányzati Eseménykezelő Központnak a fejlesztése

Az Lrtv. 8.§ (6) bekezdése alapján a kijelölt létfontosságú rendszerelemek ellenőrzésének összehangolására vonatkozó feladat magában foglalja a létfontosságú rendszerelemek védelmével kapcsolatos hálózatbiztonsági intézkedések koordinációját, a hálózatbiztonság fenntartásának elősegítését, a hálózatbiztonsággal kapcsolatos események elemzését, értékelését. Ezen feladat részletes szabályozásáról a Vhr. önálló fejezetben rendelkezik.

A Vhr.-ben a hálózatbiztonsággal kapcsolatos szabályok között rögzítésre kerül, hogy ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve a

létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos hálózatbiztonsági tevékenység ellátása érdekében eseménykezelő központot működtet Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központja (LRL IBEK) elnevezéssel, melynek felügyeletét a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter látja el. A Központ kialakításának technikai-technológiai, személyi, szervezeti, jogszabályi és infrastrukturális feltételei vannak, amelyek egyszeri beruházási, valamint folyamatos működtetési költségeket igényelnek.

Az Infobizt. tv. olyan feladatokat (pl. biztonsági események adatai műszaki vizsgálatának elvégzése) ró ki a 2013. július 1-től működő Kormányzati Eseménykezelő Központ részére, melyek elvárt, magas szintű ellátása feltételezi a jelenleg csak részben létező speciális eszközpark-eszközrendszer kialakítását. Emellett ugyanakkor biztosítani kell az incidensek haladéktalan felismerését és az érintettek tájékoztatását. A biztonsági események kivizsgálása során a jogszabályban meghatározottak szerint szükséges elvégezni a biztonsági események adatainak műszaki vizsgálatát. A nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az ezt kezelő információs rendszerek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonságának fokozása érdekében kiberbiztonsági központ létesítése és működtetése szükséges.

III.1 Információvédelem fejlesztése

A fővárosi, megyei iparbiztonsági központok a katasztrófavédelmi műveletirányítási feladataikon túl (ebbe beletartozik a veszélyes üzemekkel kapcsolatos incidensek, a veszélyes áruk közúti, vasúti, vízi úti, és légi úti szállításának nyomon követése, valamint a nukleárisbaleset-elhárítási hatósági feladatellátáshoz kapcsolódó üzemeltetőkkel kapcsolatos események nyomon követése) fel kell készülniük a már beazonosított létfontosságú rendszerek és létesítmények esetleges sérülésével és azok hatásával kapcsolatos rendkívüli helyzetek kezelésére. Ezen feladatellátáshoz a megfelelő dokumentációk papír és elektronikus tárolása (a minősítésnek megfelelően) magas szintű biztonsági követelményeket határoz meg.

Mind a megyei IIK-kban, mind az LRL IBEK-ben ki kell alakítani a logikai, fizikai és adminisztratív biztonsági rendszereket. Szükséges továbbá a beazonosításra kerülő létfontosságú rendszerek és létesítmények biztonságának fokozása is.

IV.1 Vezetésirányítási rendszer fejlesztése

Az egységes vezetésirányítási rendszer és a mobil vezetési pont (a továbbiakban együttesen: vezetésirányítási rendszer) kialakítása – a kritikus infrastruktúra elleni támadás elhárításához, felszámolásához szükséges műveleti tevékenység támogatására – széles körben nyújthat lehetőséget az érintett objektum (infrastruktúra) adatok és a releváns események gyors helyszíni feldolgozására, illetve a szükséges válaszreakciók intézkedések, tervszerű kidolgozására.

A vezetésirányítási rendszer – a kialakításra kerülő technikai (kép- és hang megjelenítés/rögzítés, információtovábbítási és kommunikációs eszközök, adatbázis hozzáférések) lehetőségek mellett – hatékonyan segítheti a parancsnoki központ vezetői állományának koordináló és irányítói tevékenységét. Ez nem csak az esemény és az intézkedések helyszíni nyomon követését teszi lehetővé, hanem az informatikai felület és a csatolt adatbázisok segítségével a legmegfelelőbb válaszreakció kidolgozása érdekében a helyszínen elvégezhető a szükséges értékelés és háttérelmzés is a helyszíni parancsnoki döntések támogatásához.

B. A szolidaritási klauzula implementálása

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Helyzetértékelés

A szolidaritási klauzula alkalmazásának esélye hazánk vonatkozásában nem jelentős, tekintettel az ország csekély terrorfenyegetettségére, valamint arra, hogy a nemzeti kockázatfelmérés alapján azonosított katasztrófakockázatok vonatkozásában kialakuló veszélyhelyzeteket a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a hatáskörükben érintett egyéb szervezetek megfelelően tudják kezelni. Szükség esetén aktiválható az EU Polgári Védelmi Mechanizmusa, melyen keresztül nemzetközi segítség kérhető, erre azonban Magyarország uniós tagsága óta mindösszesen három alkalommal került sor.

A rendőri együttműködés területén rendelkezésre álló eszközként megemlítendő a tagállamok különleges intervenciós egységei között válsághelyzetek esetén alkalmazandó együttműködésről szóló 2008/617/IB tanácsi határozat („ATLAS-határozat”), továbbá a 2008/615/IB határozat (prümi határozat), amelynek 18. cikke (nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás kapcsán) katasztrófákkal és súlyos balesetekkel összefüggésben is biztosít együttműködési keretet. Ezt azonban eddig szintén nem alkalmaztuk.

Jövőkép

A szolidaritási klauzula végrehajtása kapcsán zajló uniós szintű tárgyalások lezárultával rendelkezésünkre állnak majd azok a keretek, amelyek mentén a nemzeti szerepvállalásunkhoz rendelkezésre álló kapacitások és a szükséges fejlesztések meghatározására sor kerülhet. Ekkor fel kell mérni azt a kapacitást, amelyet a szolidaritási klauzula végrehajtása érdekében készenlétre tartunk.

Alapelvek

- Az uniós együttműködésben a szolidaritás és segítségnyújtás elve kell, hogy érvényesüljön, elkötelezettség az EUMSZ 222.cikkének implementálására.

Célkitűzések

- A szolidaritási klauzula implementálása.

Intézkedések

- A szolidaritási klauzula implementálása.

A szolidaritási klauzula végrehajtásához szükséges katasztrófa-reagálási kapacitás felmérése, készenléten tartása.

C. Hatékony kockázatelemzési mechanizmusok fejlesztése

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

Helyzetértékelés

A magyar elnökség eredménye volt, hogy sor került 2011 áprilisában a Tanács 8068/1/11 számú következtetéseinek elfogadására, a katasztrófakezeléssel kapcsolatos kockázatértékelés továbbfejlesztéséről az Európai Unióban. A következtetések nemzeti kockázatelemzések elkészítésére hívta fel a tagállamokat, azzal a céllal, hogy áttekintés készüljön azon kockázatokról, amelyekkel az Európai Unió szembesülhet, megkönnyítve ezzel a tagállamok közötti együttműködést, a katasztrófákkal szembeni közös fellépést, a megelőzésre és enyhítésre irányuló hatékony erőfeszítéseket, mindezzel hozzájárulva a biztonságos Európa megteremtéséhez.

A következtetésekből foglaltaknak való megfelelés érdekében végrehajtott nemzeti kockázatértékelésre, a katasztrófaveszélyek elhárításában érintett ágazatok, országos hatáskörű központi államigazgatási szervek és felsőoktatási intézmények részvételével került sor.

Első lépésként sor került egy katasztrófa-kockázat értékelés konferenciára, második lépésként a kockázatértékelést végző munkacsoportok megalakítására, harmadik lépés volt a részjelentések elkészítése, utolsó lépés pedig a végső jelentés elkészítése és megküldése a Bizottságnak.

A munkacsoportok feladata a felelősségi körükbe tartozó katasztrófaveszélyek kockázatának meghatározása és részjelentés elkészítése volt, felhasználva a már esetlegesen rendelkezésre álló adatokat, számításokat, kockázati térképeket. A kockázatok azonosítása után azok elemzésére és értékelésére került sor. Az egyes csoportok munkáját a BM OKF szakterületileg illetékes szervezeti egységének kijelölt tagja koordinálta, a szakmai munka vezetéséért a szakterületért felelős ágazat felelt.

A nemzeti kockázatfelmérés alapján elkészült a nemzeti katasztrófa kockázat értékelés, amely szerint a Magyarországon azonosított katasztrófakockázatok:

1. ár- és belvíz;
2. rendkívüli időjárás;
3. geológiai és geofizikai kockázatok – földrengés;
4. erdőtüz;
5. iparbiztonsági kockázat;
6. társadalmi jellegű katasztrófák és migrációhoz kötődő kockázatok.

A kockázatok megjelenítése egyrészt kockázati mátrixokon, másrészt kockázati térképeken keresztül történt.

A nemzeti katasztrófakockázat-értékelésben megfogalmazottak és az új katasztrófavédelmi jogszabályok felhatalmazása alapján született meg a BM OKF Főigazgatójának 63/2012. számú intézkedése, amely meghatározta a kockázatelemzési eljárások gyakorlatba történő átültetésének

rendjét, egyben biztosítja a hazai és a nemzetközi tapasztalatok, az új tudományos eredmények folyamatos érvényesítését.

Jövőkép

A nemzeti kockázatelemzés alapjaira építve, de annak folyamatos fejlesztése révén a szakpolitikai stratégia időtávjában a hazai és a nemzetközi tapasztalatok, az új tudományos eredmények folyamatos beépítése révén naprakész kockázatelemzés és -értékelés áll rendelkezésre a hatékony tervezéshez és programozáshoz, a felkészültség megfelelő szintjének garantálása és az erőforrások megfelelő allokációja érdekében.

Alapelvek

- A megelőzésre kell koncentrálni.
- A hatékony tervezés és programozás alapja a kockázatok ismerete.

Célkitűzések

- I. A nemzeti kockázatelemzés folyamatos felülvizsgálata és módszertanának fejlesztése.
- II. Rendkívüli események kezelése során szerzett tapasztalatok alapján eljárási rendek kialakítása.

Intézkedés

I.1 A nemzeti kockázatelemzés folyamatos felülvizsgálata és módszertanának fejlesztése.

Az üzembiztonsági tervek tartalmazznak humán fizikai és informatikai kockázatértékelést, és ezekhez eljárási rendeket is kell rendelni. Ehhez minden egyes ágazatnak (10 ágazat, 42 alágazat) meg kell határoznia, hogy az ún. azonosítási jelentésnek milyen kockázatelemzési szempontoknak kell megfelelnie, vagy milyen már meglévő elemzéseket fogad el. Az ilyen típusú kockázatelemzések kidolgozásánál, a szándékosan ember okozta katasztrófák kockázatait is figyelembe kell venni. A kockázatelemzések elfogadásánál a katasztrófavédelem a közrend, közbiztonság, lakosságvédelem, nemzetbiztonság, és terrorelhárítási szempontok tekintetében szakhatóságként vesz részt. A szakhatósági állásfoglalás az ún. horizontális kritériumok érvényesülésére koncentrálnak. Jelenleg nincsen minden ágazat vonatkozásában olyan szabályozás hatályban, amely a kockázatelemzésekkel összefüggésben egzakt kritériumrendszert tartalmazna, ajánlott elemekről azonban az ágazatok információkat már kaptak. A nemzeti rendszer tehát ebből a szempontból fejlesztésre szorul, a fejlesztési igények körülhatárolása azonban jelenleg nem időszerű. Az Alapban rejlő lehetőségeket azonban a jövőben valószínűleg erre a célra is hatékonyan lehetne használni.

II.1 Rendkívüli események kezelése során szerzett tapasztalatok alapján eljárási rendek kialakítása.

Azoknak a létesítményeknek, amelyek szándékosan ember okozta katasztrófák, sérülések, kiesések miatt is fenyegetettek, vagy amelyek potenciális terrorista célpontok, az eljárási rendek kidolgozásában a katasztrófavédelem és a terrorelhárítás is érdekelt. Az eljárási rendek kidolgozása jelentős szakmai feladat, speciális szakértelmet igényel. Egy-egy eljárási rend esetében le is kell modellezni az adott folyamatot és annak lehetséges következményeit.

II.2 A tapasztalok átadása

A kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos azonosítási és kijelölési feladatokról, a 10 ágazat 42 alágazatának beazonosított elemeiről, az esetlegesen bekövetkezett rendkívüli eseményekről, a hálózatbiztonsági incidensekről éves KIV jelentést kell készíteni a kormányzat számára. A jelentésnek egy – az üzemeltetői oldal számára is publikus verzióját – nyilvános (elemzéseket és értékeléseket is tartalmazó) tanulmány szintű anyagát kiadványban (elektronikus és papír alapú) célszerű megjeleníteni.

D. Képzés, kutatás

Érintett hazai szervek

Belügyminisztérium, Rendőrség, Terrorelhárítási Központ, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetbiztonsági Szakszerológat, Alkotmányvédelmi Hivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Közigazgatási és Elektronikus Közszerológáltatások Központi Hivatala. Ezen intézmények mellett más – pl. kriminalisztikai, társadalmi konfliktusokkal kapcsolatos vagy technológiai biztonsági témájú képzéseket és kutatásokat folytató – felsőoktatási intézmények is potenciális résztvevői igénybe vett képzéseknek és kutatásoknak.

Helyzetértékelés

A szakterület jövőbeni képzésében kiemelt szerepet játszik a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, a Katasztrófavédelmi Kutatóintézet, valamint a Nemzeti Közszerológati Egyetem és annak Katasztrófavédelmi Intézete, ahol az Iparbiztonsági Tanszeréken folyó képzések Iparbiztonsági szakirány keretében BSc, MSc, PhD szinten kerül oktatásra a KIV.

A TEK kritikus infrastruktúra védelemhez kapcsolódó feladatköréit érintő speciális képzés jelenleg nincs.

A BM OKF-en 2012. január 1. óta működő Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség feladatkörén belül kiemelt helyet foglal el a kritikus infrastruktúra védelmi szakterület, amelynek egyik fő tevékenységét a jogalkotási és szabályozási feladatok végrehajtása képezte. A kritikus infrastruktúra védelmi szakterületen a katasztrófavédelem központi szintjén jelenleg mindösszesen 7 fő dolgozik az irányítás területén, kellő szakmai tapasztalattal, releváns felsőfokú végzettséggel illetve tudományos fokozattal rendelkeznek. 2012 áprilisától a területi szervek iparbiztonsági főfelügyelőségein (a veszélyes üzemek, a veszélyes áruszállítás és a nukleárisbaleset-elhárítás mellett) is foglalkoznak kritikus infrastruktúra védelemmel.

Jövőkép

A tantárgyi tematika kialakítása, a szükséges oktatási anyagok, egyetemi jegyzetek, elektronikus tananyagok (e-learning) kialakítása megtörténik. Az egyetemi képzés mellett folytatódik a szaktanfolyami rendszer kialakítása (iparbiztonsági szaktanfolyam), a megyék felkészítése (road show jelleggel), a katasztrófavédelem állományán túlmutatóan a védelmi igazgatás komplex rendszerében dolgozó szakemberekhez a kritikus infrastruktúra védelmi feladatokkal kapcsolatos gondolatosság (képzésekkel, konferenciákkal, tudományos szimpóziumokkal, munkaműhelyekkel) eljuttatása. A kibervédelmi ismeretek és tudatosság is növekszik.

A TEK érintett állománya megkapja a szükséges vegyi, biológiai, radiológiai, nukleáris képzéseket, továbbképzéseket.

Speciális oktatókabinetek kialakításával támogatjuk a képzések színvonalának emelését mind a szakállomány képzésében, mind a felsőoktatásban.

Alapelvek

- A belső biztonság garantálása érdekében a speciális veszélyhelyzetek kezeléséhez speciális szakembergárdára van szükség. A kritikus infrastruktúra védelmi szakterület személyi állományának megerősítése alapfeltétele a feladatok jövőbeli hatékony ellátásának.

Célkitűzések

- Képességfejlesztés, képzések, gyakorlatok szervezése magyar szakemberek számára idegen nyelven is.
- Szakmai tapasztalatcserékben, hospitációkban, csereprogramokban való részvétel további erősítése.
- Kapcsolat fejlesztése a biztonság garantálásáért felelős szervek, illetve a kutatás-fejlesztés, a kapcsolódó tudományok művelői, valamint a biztonsági termékeket és szolgáltatásokat nyújtó ágazat között.

Intézkedések

I.1 Kritikus infrastruktúra védelmi képzés a Nemzeti Közszerületi Egyetemen és a Katasztrófavédelmi Oktatási Központban, valamint a Katasztrófavédelmi Kutatóintézetben

Feladatként jelentkezik a tantárgyi tematika kialakítása, a szükséges oktatási anyagok, egyetemi jegyzetek, elektronikus tananyagok (e-learning) kialakítása, iparbiztonsági szaktanfolyam, üzemeltetőknél dolgozó biztonsági szakembereknek (SLO) konferenciákkal, tudományos szimpóziumokkal, munkaműhelyekkel szemléletformálás, tudatosságnövelés. A képzésbe beépülnek más hazai partner felsőoktatási intézmények kutatási és fejlesztési eredményei.

I.2 Szakmai konferenciák és képzések támogatása, illetve belföldi és külföldi szakmai konferenciákon, képzéseken való részvétel támogatása

A válságkezelés szakembereinek, szélesebb kör számára és magasabb szintű, tudományos elemzéseken alapuló ismeretátadásra nyílik lehetőség ciklikusan megrendezett szakmai konferenciák és képzések megrendezésével, illetve az ilyen témájú külföldi konferenciákon való részvétellel.

II.1 Szakmai tapasztalatcserékben, hospitációkban, csereprogramokban való részvétel további erősítése

Az Európai Bizottság a kritikus infrastruktúra védelme vonatkozásában szorgalmazza a szakmai csereprogramok és hospitációk gyakoribbá tételét a tagállamok között. Ebben Magyarország számára is nagy lehetőségek rejlenek, hiszen az ilyen típusú szakértői tapasztalatcserék

hozzájárulnak a tagállamok közötti kapcsolatok fejlesztéséhez, az eltérő tagállami rendszerek feltérképezéséhez szükség szerint ezek közelítéséhez, az együttműködési lehetőségek és igények feltérképezéséhez, a szakértők közötti aktív szakmai kapcsolat, információ és tapasztalatcsere fejlesztéséhez. Elsősorban a V4-ek vonatkozásában lenne igazán igény a gyorsabb előrelépésre ebben a kérdésben, a lengyel és a szlovák fél nyitott az ilyen programokra.

II.2 Szakértői hálózatépítés és -fejlesztés, a kölcsönös bizalom, megértés és tanulás elősegítése

A létező szakértői hálózatokban az aktív magyar szerepvállalás részben finanszírozási háttér kérdése. A válságkezelés szakembereinek is szükséges lehetőséget biztosítani elsősorban uniós szakmai kapcsolataik megtartására, továbbfejlesztésére, amelynek kitűnő platformjai a különböző szakértői hálózatok.

III.1 Kutatások a Katasztrófavédelmi Kutató Intézet keretei között

A Katasztrófavédelmi Kutató Intézet keretei között az Alap által támogatott tevékenységi körök tekintetében kutatások folytatására nyílik lehetőség, ennek programját ki kell dolgozni, és ehhez megfelelő forrásokat lehet rendelni. Emellett szükséges a JRC és egyéb uniós kutató programokkal való kapcsolatépítés

III.2 Együttműködési megállapodások kötése

A szándékos cselekmények okozta katasztrófák elleni védekezés – beleértve a megelőzést is – kapcsán minden esetben elengedhetetlen a magánszféra szereplőivel, elsősorban az üzemeltetőkkel való együttműködés. Ezek többsége jelentős kutatói kapacitással is rendelkezik, amely különböző együttműködési formák révén a megelőzés és a védelem kapacitásait erősítő produktumokkal is szolgálhat. Együttműködés és tapasztalatcsere szükséges a hasonló területeken folytató egyéb hazai felsőoktatási intézményekkel.

Cél-eszköz mátrix: A3 melléklet

MELLÉKLETEK