

Balla József – Kui László – Szele Tamás

A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők

Factors Influencing the Reintroduction of Border Control ¹

Absztrakt

A schengeni eszme egyik meghatározó vívmánya, hogy a személyek, a járművek és szállítmányok szabadon, ellenőrzés nélkül mozoghatnak a részes tagállamok belső határain. Amennyiben a schengeni külső határok ellenőrzési mechanizmusa nem garantálja a térség biztonságát, illetve egy tagállam a saját biztonsága érdekében dönt a schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról, akkor annak mind személyzeti, mind technikai vonatásával számolni kell. A tanulmány fő célja az ellenőrzés idejének, helyének, tartalmának, humánerőforrás igényének, valamint technikai és informatikai hátterének vizsgálata.

Kulcsszavak: határellenőrzés ideiglenes visszaállítása, technikai támogatás, ellenőrzés tartalma, schengeni térség biztonsága

Abstract

One of the significant acquis of the Schengen idea is that persons, vehicles and consignments are allowed to move freely, without control at the Member States' internal borders. In case the control mechanism of the Schengen external borders does not grant the security of the area, or a Member State decides to temporarily reintroduce border control at its Schengen internal borders in order to protect its own security, both staff and technology related implications has to be expected. The main purpose of the study is to examine the time, place, content, human resource needs and technical and IT background of the control.

Keywords: temporary reintroduction of border control, technical assistance, content of control, security of the Schengen Area

¹ A mű, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, "A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés" című kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport „Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételrendszere” keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Az Európai Unió talán legjelentősebb vívmánya a személyek belső határokon keresztül történő szabad mozgásának biztosítása. A szabad mozgás térségében a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítására kivételes esetekben, ideiglenes jelleggel kerülhet sor, annak figyelembe vételével, hogy a bevezetendő intézkedések során érvényesüljön az arányosság követelménye és az intézkedések ne veszélyeztessék a személyek szabad mozgásának elvét (Balla, 2018, 287-306.).

A Schengeni határ-ellenőrzési kódex (a továbbiakban: Kódex) alapján, ha a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészen vagy azok meghatározott részein egy korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot (Az Európai Parlament és a Tanács EU 399/2016 rendelete, 25. cikk).

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítását indokolhatja a határellenőrzések nélküli térség szintjén vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély, különösen terrortámadás, vagy azzal történő fenyegetés, illetve a szervezett bűnözés miatti veszélyhelyzet (Balla, 2017a, 319-327.). A veszéllyel szemben előfeltétel, hogy annak a társadalom valamely alapvető érdekét valóban fenyegetőnek, ténylegesnek és kellően súlyosnak kell lennie. Ez az oka annak, hogy a Kódex alapján a migráció vagy az, ha harmadik országok állampolgárai nagy számban lépik át a külső határokat, önmagában nem tekinthető a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszélynek. Más kérdés ugyanakkor, hogy egyes tagállamokban a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására pusztán a tömeges méretű illegális migrációs folyamatok miatt került sor, amelyhez egyébként nem kapcsolódtak terror-, vagy egyéb súlyos cselekmények. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítására alapesetben legfeljebb 30 napos időtartamig kerülhet sor, amely további 30 napos időtartamokkal összesen két évig hosszabbítható meg.

Az eddigi gyakorlati tapasztalatok alapján határellenőrzés ideiglenes visszaállítására azonban az esetek nagy többségében szerencsére nem terrorcselekmény, vagy egyéb extrém helyzet miatt került sor, hanem egy adott tagállamot érintő kiemelt jelentőségű államfői, politikai találkozók, sport- és egyéb rendezvények okán. Csak 2006 és 2018 között összesen 108 alkalommal került sor a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására (Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code), de hogy egy közelebbi eseményt is említsünk, Olaszország 2017. május 10-30. között a szárazföldi, a légi és a tengeri belső határain egyaránt visszaállította a határellenőrzést a

szicíliai Taorminában rendezett G7-csúcstalálkozó kapcsán, a csúcstalálkozó biztonságát garantáló intézkedések részeként (URL1). A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának ez az esete lényegesebben kisebb problémát okoz az adott állam határellenőrzésért felelős rendészeti szerveinek, hiszen e rendezvények időpontjai és a visszaállítás időtartama előre ismert, ami lehetővé teszi a tervezett, szervezett felkészülést, a humánereforrások és logisztikai támogatás megteremtését, a lakosság időbeni tájékoztatását és a határellenőrzési feladatok végrehajtásának begyakorlását.

A belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának – előre ismert okból történő –tervezése során az érintett tagállamnak alapesetben négy héttel a tervezett visszaállítás előtt meg kell adnia az alábbi információkat az Európai Bizottság és a többi tagállam részére:

- *a tervezett visszaállítás indokolása, amely tartalmazza a közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető, komoly veszélyt jelentő eseményeket részletesen leíró valamennyi releváns adatot;*
- *a tervezett visszaállítás alkalmazási köre, megjelölve, hogy a belső határok mely részén vagy részein tervezik visszaállítani a határellenőrzést;*
- *az engedélyezett átkelőhelyek neve;*
- *a határellenőrzés tervezett visszaállításának időpontja és időtartama;*
- *adott esetben a többi tagállam által meghozandó intézkedések végrehajtására vonatkozó időszakot (Az Európai Parlament és a Tanács EU 399/2016 rendelete, 27. cikk).*

A határellenőrzés, a Kódex alapfogalmakat tisztázó 2. cikke alapján a határon végzett, határforgalom-ellenőrzésből és határőrizetből álló tevékenységet jelenti, ezért a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása során értelemszerűen mindkét tevékenységnek meg kell jelennie. Ugyanakkor a fentebb, kötelezően megadandó információkat tartalmazó felsorolás alapján azt láthatjuk, hogy abban a határőrizet konkrétan meg sem jelenik, mintha a határellenőrzés kizárólag a határforgalom ellenőrzését jelentené. Ez a benyomás egyébként csak megerősödni látszik, ha a Kódexet általánosan tanulmányozzuk, mivel a Kódex legalább húsz cikke a határforgalom-ellenőrzést és a hozzá kapcsolódó tevékenységeket szabályozza és mindösszesen egyetlen, a 13. cikk foglalkozik a határőrizet kérdéseivel, hat rövid bekezdés erejéig. A tanulmány témájához kapcsolódóan mindezt csak azért tartjuk fontosnak megjegyezni, mivel akár a humánereforrás, akár a technikai-infrastrukturális háttér megteremtése szempontjából fontos tényezőt jelent az, hogy a határellenőrzés visszaállítása során csak a határforgalom-ellenőrzés visszaállítása indokolt, vagy a határőrizeté is.

Amikor egy tagállam a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról dönt, megvizsgálja, hogy az intézkedés várhatóan milyen mértékben nyújt megfelelő megoldást a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszéllyel szemben, továbbá meg kell vizsgálnia az intézkedésnek az adott veszélyhez mért arányosságát. A Kódex alapján az ilyen vizsgálatok elvégzésekor a tagállam különösen az alábbi tényezőket veszi figyelembe:

- az érintett tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető veszély várható hatása, például terrortámadások vagy fenyegetések után, valamint a szervezett bűnözés miatti veszély esetén;
- az intézkedés várható hatása a belső határellenőrzés nélküli térségen belül a személyek szabad mozgására.

Az előzőekben csak a határellenőrzés ideiglenes visszaállításával összefüggő legalapvetőbb kérdésekre szeretnénk volna ráirányítani a figyelmet, azonban a leírtak alapján már látható, hogy a határellenőrzés ideiglenes visszaállításában számos olyan egyéb tényező is szerepet játszik, amelyek alapvetően befolyásolják, illetve meghatározzák ennek a különleges intézkedésnek a végrehajtását.

Mindezek alapján a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának bevezetését az alábbi alapvető kérdések befolyásolhatják:

- Milyen jellegű esemény, vagy cselekmény miatt szükséges a határellenőrzés visszaállítása?
- Az esemény váratlanul következett be, vagy előre tervezett és ismert helyzetről van szó?
- Ha váratlanul bekövetkezett eseményről van szó, kockázatelemzés, profilalkotás alapján végzett ellenőrzések végrehajtása, vagy minden határt átlépő személy ellenőrzése indokolt?
- A térbeliséget tekintve az adott tagállam valamennyi belső határán, vagy csak egy adott viszonylatban, vagy csak adott határszakaszokon, határátkelőhelyeken indokolt az ellenőrzés visszaállítása?
- A határátkelés jellegét tekintve a légi, vagy a vízi, illetve a szárazföldi határátkelőhelyeken indokolt az ellenőrzés visszaállítása, vagy mindegyiken. Mi legyen az ellenőrzés iránya (belépő, kilépő, mindkettő)?
- A határellenőrzés visszaállításának csak a határátkelőhelyekre kell kiterjednie, vagy a határátkelőhelyek közötti határszakaszok (zöldhatár) őrizetére is?
- Milyen hosszúságú a visszaállításra kijelölt zöldhatár szakasz hossza, milyen jellegű a terep (sík, nyílt, fedett, hegyes, stb.) az adott szakaszon?
- A visszaállításra kijelölt határszakaszon, határszakaszokon rendelkezésre áll-e alapvető infrastruktúra, ha igen milyen jellegű?

- Hogyan oldható meg a humánbiztosítás, elegendő-e az adott térségben rendelkezésre álló humánerőforrás, vagy a feladatok végrehajtásához régió-, országon belüli átcsoportosításokra van szükség?
- Hogyan oldható meg a technikai támogatás és az infokommunikációs feltételek biztosítása, honnan biztosíthatók a szükséges eszközök?
- Hogyan, milyen formában történjen meg az állampolgárok tájékoztatása, illetve a határellenőrzés visszaállítása milyen hatást gyakorol az ingázó munkavállalókra, a gazdaságra, a kereskedelemre, az áruszállításra és a turizmusra?

A hazánkkal szomszédos schengeni tagállamok közül egyedül Ausztriával született olyan jellegű megállapodás, amely államközi szinten szabályozza a határellenőrzés visszaállításának kereteit. A megállapodás azonban csak nagy vonalakban szabályozza az együttműködés kérdéseit, a közös tevékenység és a kölcsönös értesítések rendjét, illetve a határellenőrzés visszaállításának helyszíneként jelöl meg 19 határátkelőhelyet Hegyeshalomtól Szentgotthárdig, illetve 36 határátlépési pontot Rajkától Alsószőlnökig (2014. évi LVII. törvény Magyarország Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a közös államhatáron lévő határátkelőhelyekről és határátlépési pontokról, valamint a közúti és vízi közlekedésben a határforgalom ellenőrzésében történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről).

A magyar-osztrák megállapodáson kívül országos hatállyal kormányrendelet (333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának, feltételeinek szabályairól) határozza meg a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának kérdéseit, azonban a kormányrendelet – jellegéből adódóan is – csak a határellenőrzés visszaállításának alapvető eseteivel kapcsolatban határoz meg általános jellegű feladatokat a határrendészetért, az államháztartásért, valamint az állami infrastruktúra-beruházásokért felelős miniszterek részére. Ugyanakkor a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletben, illetve a határforgalom-ellenőrzési szabályzatról szóló 24/2015. (X. 15.) ORFK utasításban említés szintjén sem jelenik a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának kérdése. Mindezek alapján látható tehát, hogy az uniós joganyagban, a nemzeti jogszabályi háttérben, vagy rendőrségi belső normában nem jelennek meg részletesen, vagy egyáltalán meg sem jelennek a határellenőrzés visszaállításában szerepet játszó, a végrehajtás mikéntjét meghatározó kérdések.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának tényezői

Magát a határellenőrzést is rengeteg tényező befolyásolja. Ezek a tényezők a teljesség igénye nélkül az általános geopolitikai helyzet, a gazdasági helyzet, a jogszabályi környezet, a határellenőrzéssel érintett határszakaszok hossza, a határátkelőhelyeken lebonyolódó utas- és áruforgalom összetétele, az illegális migráció és az államhatárral kapcsolatos egyéb jogellenes cselekmények tendenciái, vagy a rendelkezésre álló humánerőforrás nagysága és képzettsége, valamint a meglévő logisztikai háttér. Természetesen mindezekon kívül sok egyéb tényezőt is meg lehetne említeni, azonban a határellenőrzés visszaállítását tekintve elmondható, hogy mindezekon a tényezőkön kívül – nem szokványos keretek között folyó tevékenységről lévén szó – számos további befolyásoló tényező is felmerül.

Alapvető külső tényező maga az ok, vagyis az az esemény, történet, amely kiváltja a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának igényét. Amennyiben a kiváltó ok terrorcselekmény, vagy azzal való fenyegetés, más tartalommal kell az ellenőrzéseket lefolytatni, mint ha szervezett bűnözés miatti veszélyre reagálnánk, illetve eltérőek lesznek a kockázati profilok is. Befolyásoló tényezőt jelent a kiváltó ok által okozott fenyegetés nagysága, mivel a fenyegetés nagyságával arányosan növekszik a rendészeti fellépés során a határellenőrzés visszaállításának mértéke, az alkalmazott erők-eszközök száma, a bevezetett intézkedések kiterjedtsége. Egy súlyos következményekkel járó terrorcselekmény, vagy cselekménysorozat esetén már indokolt valamennyi, belső határon átlépő személy ellenőrzése, és a határőrizet visszaállítása is az adott tagállam minden belső határszakaszán, szemben a másodlagos migrációs mozgásokból adódó fenyegetések miatt visszaállított ellenőrzéssel, ahol elégséges a kockázatelemzés során megállapított profilokba tartozó személyek ellenőrzése, csak a migrációs mozgással érintett határszakaszon. Ilyen esetekben természetesen a kiindulási helyzet az, hogy a belső határszakaszok mentén nem folyik határellenőrzés, a volt határátkelőhelyi infrastruktúrák részben, vagy egészben megszüntetésre kerültek, nem áll rendelkezésre azonnal a határellenőrzést végző állomány és az ellenőrzések lefolytatásához szükséges technikai-informatikai háttér. Az adott tagállam szempontjából mindenképpen könnyebbé teszi, ha csak a légi határellenőrzés kerül ideiglenesen visszaállításra, mivel ebben az esetben az alapvető infrastrukturális feltételek mindenképpen rendelkezésre állnak és nem jelent alapvető problémát az elektromos hálózat és az informatikai hálózat kiépítése. Jó példa, hogy Lengyelországban, a Chopin Nemzetközi Repülőtéren, Varsóban az ilyen és ehhez hasonló esetek kezelésére rendelkezésre áll mozgatható útlevélkezelő-fülke, amely egy zárható, mozgatható szek-

rényből és íróasztalból áll. Az informatikai eszközök (számítógép, okmány- és ujjnyomatolvasó eszközök) a szekrényben találhatóak, míg az alkalmazási helyeken informatikai végpontok vannak kiépítve. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy az utasforgalom dinamikájához rugalmasan tudjon alkalmazkodni a lengyel Határőrség, így kerülve el az esetleges torlódásokat. Egyszerűbb feladatot jelent a szükséges feltételek megteremtése és biztosítása abban az esetben, ha a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására előre ismert esemény miatt került sor, hiszen ilyenkor a felkészülési folyamat során lényegesen több idő áll rendelkezésre a humán- infrastrukturális és logisztikai feltételek megteremtésére. A KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, a jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című projekt keretében létrehozott Ludovika kutatócsoportunk tagjai Lengyelországban tanulmányozták a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának tapasztalatait, amelynek során a lengyel határőrség képviselői arról adtak tájékoztatást, hogy Lengyelországban nem számolnak olyan rendkívüli, súlyos következményekkel járó esemény bekövetkezésével, amely a határellenőrzés belső határokon történő ideiglenes visszaállítását indokolná. A határellenőrzés visszaállítására Lengyelországban eddig kizárólag jóval előre ismert események, rendezvények (NATO-csúcstalálkozó, Labdarúgó Európa-bajnokság, pápalátogatás) került sor, csak a légi határátkelőhelyeken és csak belépő irányban.

Ezekre az esetekre viszont előre kidolgozott és jóváhagyott tervek állnak rendelkezésre, amelyek tartalmazzák:

- a határellenőrzés visszaállításának kijelölt helyszíneit, azokon belül is a konkrét szolgálati helyeket;
- a részletes erő-eszköz számvetést;
- az erő-eszköz biztosítás rendjét;
- a részt vevő állomány felkészítésének feladatait;
- az együttműködés kérdéseit a repülőtér üzemeltetőkkel, a vámszervvel, a rendőrséggel, a katonai rendőrséggel és az egyéb érintett állami szervekkel.

Az adott tagállam határrendészeti szervének szempontjából további külső tényezőt jelent, hogy a tagállam valamennyi belső határszakaszán, vagy csak egy adott viszonylatban, vagy csak egyes határátkelőhelyeken kerül sor a határellenőrzés visszaállítására, illetve csak határforgalom-ellenőrzési tartalommal, vagy a határforgalom-ellenőrzés mellett határőrizettel is. Értelemszerűen a csak egy adott határszakaszon, vagy határátkelőhelyen, határőrizet végrehajtása nélkül bevezetett visszaállítás erő-eszköz igénye, felkészülési igénye jóval kisebb, mint egy teljes belső határszakaszon visszaállított komplex határellenőrzési tevékenységnek.

Mindemellett, a határőrizet végrehajtására – amennyiben annak visszaállítása is indokolt – további külső befolyásoló tényezők hatnak, ilyen a terep jellege (sík, dombos, vagy hegyes), fedettsége (nyílt, részben fedett, fedett), az úthálózat struktúrája (államhatár irányába, vagy azzal párhuzamosan haladó utak sűrűsége, minősége), a terepen található növénykultúrák (alacsony, lágyszárú, vagy magas, fásszárú növényzet), illetve a terep vízrajza.

Ha a határellenőrzés szerves részeként a határőrizet is visszaállításra kerül, annak minden bizonnyal a schengeni követelmények mentén kell történnie. A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus (a továbbiakban: Katalógus) a határőrizettel kapcsolatban az alábbi ajánlásokat és legjobb bevált gyakorlatokat fogalmazza meg: „A határőrizetet és az illegális bevándorlók elfogását az alábbi eszközökkel támogatott, állomásozó és járőröző egységek segítségével kell végrehajtani:

- személygépkocsi, motorkerékpár, hősán, terepjáró, ló stb.;
- éjjellátó készülékek és hőkamerák;
- rögzített kamerák és szenzoros riasztórendszerek;
- hordozható infravörös riasztó/kamera és egyéb szenzoros rendszerek;
- keresőkutyák az erdős területeken;
- motorcsónakok a tavakon és a folyókon;
- helikopterek és repülőgépek megfigyelést végeznek, valamint támogatják a földi járőröket.” (A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata, 7864/09 SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252, 109.)

A terep jellemzői alapvetően meghatározzák az alkalmazható-határőrizet technikai eszközök körét. A külső határokon végzett határőrizeti tevékenységgel összefüggésben Kui László részletesen kifejtette a határőrizeti rendszer és a technikai eszközök összefüggéseit, illetve ezen belül a terep határőrizeti rendszer felépítésére gyakorolt hatását (Kui, 2016a, 121-127.). A határőrizet visszaállítása során a nagyobb kiterjedésű, sík és nyílt terepeken célszerű a gépjárműbe szerelt, vagy egyéb módon (pl. vontatható konténer) mobilizálható nagy teljesítményű hőkép-felderítő rendszerek alkalmazása, kiegészítve kézi éjjellátókkal, kézi hőkamerákkal, nappal pedig távcsővel megerősített gyalogos és gépkocsizó járőrökkel. A nyílt terepeken egyre inkább létjogosultságot nyer a különböző, kisebb méretű, teljesítményű – és ezáltal gépjárművel egyszerűen szállítható – drónok alkalmazása, amelyek kezelése egyszerűen elsajátítható, az egyszerű szállíthatóság miatt az alkalmazási helyszínek operatíván változtathatók és egyre jobb minőségű képi információk továbbítására alkalmasak. A határőrizet technikai lehetőségeit és a drónok határőrizeti alkalmazásának tapasztalatait Kui László korábban már

feldolgozta (Kui, 2018, 28-34.). A fedett, részben fedett, vagy erdős-hegyes terepszakaszokon erősen beszűkül a hőkamerák alkalmazhatósága, mivel a sűrű, vagy fás szárú növényzet ezen eszközökkel a működési jellemzőkből adódóan nem átlátható (Kui, 2016b, 104-114.). Ebben az esetben opcionális megoldást jelenthet a hordozható radarok alkalmazása, amelyek – ellentétben a hőkamerákkal – teljesítménytől függően alkalmasak a – főleg lágyszárú – növényzettel borított terepszakaszokra korlátozott mértékben történő „belátásra”. A radartechnológia kombinálható hőképfelderítő berendezéssel is. Az így kialakított rendszer előnye, hogy a radar által történő észlelés esetén az észlelt személy a hőkamerával is megfigyelhető, ezért a radar által adott információ és a hőkép együttes értékelésével pontosabbá válik annak az észlelés-azonosítás folyamata, könnyebb annak felismerése, hogy egy potenciális tiltott határátlépőt, embercsempészt érzékeltünk, vagy egy határterületi lakos mindennapos mozgását.

Szintén jó megoldást jelent a hőképfelderítő berendezésekkel a terepadottságok miatt nem megfigyelhető terepszakaszok őrizetére az ún. területvédelmi rendszerek alkalmazása. A területvédelmi rendszerek általában a talajba telepíthető szeizmikus érzékelőkből, talajszint feletti mágneses érzékelőkből és infra érzékelő egységekből, illetve a rendszer felügyeletét és az egyes érzékelők jelzéseit fogadó vezérlő egységből, vezetési pontból állnak. A területvédelmi rendszerek előnye, hogy egy-egy rendszeren belül a telepítendő érzékelőtípusok száma a terepadottságoknak megfelelően tetszőlegesen variálható, a rendszerek telepítését gyakorlott személyzet rövid idő alatt végre tudja hajtani, illetve a kifejezetten katonai, vagy határőrizeti alkalmazásra gyártott rendszerek elemei jól álcázhatók és ellenállnak az időjárási tényezőknek.

Mivel a Katalógus ajánlásként és bevált gyakorlatként fogalmazza meg, a szárazföldi határőrizetben alkalmazott technikai eszközök, rendszerek mellett szólni kell a határőrizet légi támogatásának fontosságáról. A határőrizet légi támogatásával összefüggésben korábban érintettük a drónok alkalmazásának kérdéskörét, emellett azonban a határőrizetben hatékonyan alkalmazhatók a nagy teljesítményű légi eszközök, ezen belül is a helikopterek. Alkalmazásuk nagy előnye, hogy a hőkamerával és reflektorral felszerelt helikopterek célszerűen megválasztott fel szállóhelyről rövid idő alatt képesek elérni a határszakasz bármely pontját, olyan területek is gyorsan ellenőrizhetők velük, amelyek szárazföldi járművel nem közelíthetők meg, és nem utolsó sorban megjelenésük és folyamatos alkalmazásuk a határterület mentén jelentős prevenciós hatást is fejt ki.

A határőrizet technikai támogatásával összefüggésben nagyon erős befolyásoló tényezőt jelent az infokommunikációs infrastruktúra és annak minősége. Hiába áll rendelkezésre megfelelő járőrleltszám a legkorszerűbb technikai eszközökkel felszerelve és helikopteres légi támogatással megerősítve, ha nem

tudjuk biztosítani a szóbeli, vagy adatkommunikációt az egyes rendszerelemek között. A járőrök és az irányító központ (ügyelet), illetve a szolgálati rendszer egyéb elemei között a szóbeli kommunikáció biztosítása érdekében az adott területen rendelkezni kell megfelelő EDR, vagy mobilhálózati lefedettséggel. Az intézkedés alá vont személyek ellenőrzéséhez, szükség esetén eljárások kezdeményezéséhez, lefolytatásához meg kell teremteni az ellenőrzési tevékenységet támogató háttér adatbázisok és az ügyfeldolgozó rendszerek elérhetőségét. Célszerű és a hatékonyságot nagymértékben javítja, ha a határőrizetben alkalmazott nagy teljesítményű hőképfelderítő rendszerek, a területvédelmi rendszerek, valamint a helikopterek által létrehozott képi információk szintén továbbításra kerülnek az irányító központba, így a képi információk alapján célzottabb intézkedéseket tudnak bevezetni.

A határellenőrzés visszaállításának logisztikai háttérét több módon is lehet biztosítani, amivel a visszaállítás tervezésekor számolni kell. A visszaállításban részt vevő állomány részére biztosítani kell az étkezést, a szállást, a szállítást, és a szükséges informatikai és technikai feltételeket. Amennyiben a határőrizet visszaállítására is sor kerül a logisztika még összetettebb feladatot jelent, hiszen további nagy értékű eszközök rendelkezésre állásáról is gondoskodni kell.

A határellenőrzés visszaállításakor rövidtávon, az érintett rendőrségi területi szerv rendelkezésére álló technikai eszközök alkalmazása indokolt, ugyanakkor a szükséges eszközök átcsoportosítása elkerülhetetlen. Amennyiben külső határral rendelkező területi szervtől kerül sor az eszközátcsoportosításra számolni kell ennek hatásával. Az átcsoportosítás nem befolyásolhatja negatívan a határrendészeti szolgálati ág munkáját és annak eredményességét, valamint a lakosság szubjektív biztonságérzete sem csökkenhet az intézkedések bevezetésekor, azon a területen, ahonnan az átcsoportosítások történnek.

Fontos megjegyezni, hogy a nagy értékű, speciális határőrizeti célra beszerzett eszközökből Magyarország Rendőrsége nem rendelkezik tartalékkal vagy raktárkészlettel. Megfontolandó a legfontosabb, legszükségesebb eszközök beszerzésekor tartalék képzése, amely nem csupán a határellenőrzés visszaállításakor, hanem a határrendészeti szolgálati ág normál működése során is segítséget jelenthet (pl. eszközök amortizációja, javítása, selejtezése esetén). Régi adóssága a határrendészeti szolgálati ág logisztikai ellátásának az, hogy a beszerzések, fejlesztések esetén képzési célra nem biztosít eszközöket. A képzési célra szánt eszközök, amelyeket a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a rendészeti szakgimnáziumok kapnának, szintén átcsoportosíthatók lennének a határellenőrzés visszaállításakor (Balla, 2017b, 442-462.). További megoldásként merülhet fel a logisztikai háttér biztosítása bérleti szerződés keretében, azonban ennek hátránya lehet annak jelentős költségigénye.

A határrendészeti szolgálati ág által használt eszközök és létesítmények egy jelentős része európai támogatás igénybevételével került beszerzésre. Az Európai Unió célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség kialakítása és fenntartása, ahol a schengeni térséghez tartozó tagállamok között a belső határokon a határellenőrzés megszűnt. „*A rendszernek szavatolnia kell Magyarországra és az EU állampolgárainak a biztonságát és azon nemzetközi kötelezettségek teljesítését, amelyek a Frontex tevékenységében és az IBM rendszer működésében csúcsosodnak ki*” (Kovács, 2015, 70.). Ezeknek a céloknak a mentén Magyarország Rendőrsége jelentős támogatásokat kap(hat) az Európai Uniótól.

Az Európai Tanács 2004-ben fogadta el a Hágai Programot (Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban 2005/c 53/01), amely a közös európai migrációs politikát is új alapokra helyezte, amelynek a tagállamok közötti szolidaritáson – ideértve a pénzügyi szolidaritást is –, valamint a gyakorlati együttműködésen kell alapulnia. A Hágai Program a migrációs áramlatok igazgatásának négy fő pillérét határozta meg:

- közös uniós integrált határigazgatási rendszer;
- közös visszatérési politika;
- közös bevándorláspolitikát;
- közös európai menekültügyi politika.

Az Európai Bizottság, a migrációval kapcsolatos programok támogatására létrehozta a Szolidaritás és migrációs áramlások igazgatása elnevezésű támogatási rendszert. Ennek az általános programnak a része a Külső Határok Alap, amelynek legfontosabb célkitűzései: integrált határellenőrzés hatékonyságának növelése, a külső határok magasabb szintű védelme, az egységes európai határőrizeti rendszer fejlesztése, valamint az illegális migráció elleni küzdelem hatékonyságának növelése. Az Európai Parlament és a Tanács 2007. május 23-án a 2007/574/EK határozattal hozta létre a Külső Határok Alapot. A KHA általános célja, hogy támogassa az Európai Unió tagállamait a külső határok igazgatására vonatkozó európai politika végrehajtásával összefüggésben a külső határai őrzetének magas és egységes színvonalon történő ellátásában, rugalmas határforgalom ellenőrzésben, a közös, integrált határigazgatási rendszer fokozatos fejlesztésében a szolidaritás elve alapján a közösségi céloknak megfelelő nemzeti intézkedések előírásaival, figyelembe véve az e területet érintő közösségi jogszabályokat, ajánlásokat.

A célok elérése érdekében Magyarország részére mintegy 115 millió euró összeget irányoztak elő (végül a ténylegesen biztosított összeg 59,3 millió euró volt), amelyet 25% mértékű hazai társfinanszírozással egészített ki Magyaror-

szág. Források fogadására, a felhasználás koordinálására, a projektek kiválasztására és ellenőrzésére a Belügyminisztériumban hoztak létre szervezetet Felelős Hatóság néven, amelynek vezetője a belügyminiszter által kijelölt Felelős Személy (a BM európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára).

A 2007-2013. közötti pénzügyi periódus keretében a KHA 188 projektet támogató Magyarországon, amelyből nyolc hiúsult meg. Összesen mintegy 18,4 milliárd Ft tényleges felhasználása történt meg. Ebből az összegből az ORFK, mint végső kedvezményezett 107 projekt keretében, mintegy 13,6 milliárd Ft összeget költött el.

A Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a Külső Határok Alap létrehozásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2007/574/EK határozatának (2007. május 23.)

3. cikke az alábbi általános célokat határozza meg:

- a külső határokra irányuló, ellenőrzéseket és őrizeti feladatokat is magában foglaló határellenőrzés hatékony szervezése;
- a külső határokon a személyek áramlásának hatékony kezelése a tagállamok által egyrészt a külső határok magas szintű védelmének, másrészt a külső határokon a zökkenőmentes határátkelésnek a schengeni vívmányokkal, valamint a tiszteletteljes bánásmód és a méltóság elvével összhangban történő biztosítása érdekében;
- a külső határok átlépésére vonatkozó közösségi jog rendelkezéseinek, különösen az 562/2006/EK rendeletnek a határőrök általi egységes alkalmazása;
- a tagállamok harmadik országokban lévő konzuli és egyéb szolgálatait által szervezett tevékenységek irányításának javítása a harmadik országok állampolgárainak a tagállamok területére való áramlása és a tagállamok közötti ez irányú együttműködés tekintetében.

A Külső Határok Alap keretében beszerzett eszközök álláspontunk szerint a határellenőrzés visszaállítása során alapvetően nem alkalmazhatóak, hiszen azok céljai szorosan a külső határokhoz kapcsolódnak. Az ebből az Alapból beszerzett eszközök csak a fenntartási idő lejártát követően vagy a Belügyminisztérium, mint Felelős Hatóság külön eljárás keretében megadott engedélyének birtokában használhatóak fel. A Felelős Hatóság a Külső Határok Alap felhasználásakor következetesen szigorúan értelmezte a határozatot, amely alapján a mélységi ellenőrzés nem támogatható tevékenységnek minősült.

Az Európai Unió 2014-2020-as pénzügyi ciklusában a Belső Biztonsági Alap külső határok és vízügy pénzügyi támogatására létrehozott eszköz keretében szintén jelentős értékben hajtott végre az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) határrendészeti célú beszerzéseket, mintegy folytatva az előző ciklusban megkezdett fejlesztéseket.

A Belső Biztonsági Alap részét képező, a külső határok és a vízumügy pénzügyi támogatására szolgáló eszköz létrehozásáról és az 574/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 515/2014/EU rendelete (2014. április 16.) 3. cikke így fogalmaz:

„Az eszköz általános célkitűzése az, hogy hozzájáruljon a magas szintű biztonság biztosításához az Unióban megkönnyítve a jogszerű utazást, a külső határokon történő egységes és magas szintű ellenőrzésen és a schengeni vízumok hatékony feldolgozásán keresztül, összhangban az Unió alapvető szabadságjogokkal és emberi jogokkal kapcsolatos kötelezettségvállalásaival.”

Az általános célkitűzés a következő egyedi célkitűzésekre bontható.

- *„a közös vízumpolitika támogatása annak érdekében, hogy elősegítse a jogszerű utazást, magas színvonalú szolgáltatást biztosítson a vízumkérelmezők számára, biztosítsák a harmadik országok állampolgáraival szemben alkalmazott egyenlő bánásmódot, és kezeljék az illegális bevándorlást;*
- *az integrált határigazgatás támogatása, beleértve a határigazgatáshoz kapcsolódó intézkedések további, az uniós előírásoknak megfelelő harmonizálásának ösztönzését, valamint a tagállamok közötti és a tagállamok és a Frontex Ügynökség közötti információcserét is egyrészt a külső határok egységes és magas szintű ellenőrzésének és védelmének – beleértve az illegális bevándorlás kezelését is –, másrészt a külső határokon a zökkenőmentes határátkelésnek a schengeni vívmányokkal összhangban történő biztosítása érdekében, mindeközben biztosítva a nemzetközi védelemhez való hozzáférést az arra rászorulóknak számára, összhangban a tagállamok által az emberi jogok területén vállalt kötelezettségekkel, a visszaküldés tilalmának elvét is ideértve.”* (Az Európai Parlament és a Tanács 515/2014/EU rendelete, 3. cikk)

Megállapítható, hogy a Belső Biztonsági Alap keretében beszerzett eszközök sem használhatóak fel a határellenőrzés visszaállításakor, ugyanazon okokból, mint a Külső Határok Alap esetében. A fent kifejtettek alapján látható, hogy sem az érintett területi szerv, sem a határrendészeti szolgálati ág rendelkezésére álló európai támogatásból beszerzett eszközei nem jelentenek megnyugtató és teljes körű megoldást a határellenőrzés visszaállításának logisztikai biztosításában.

A Készenléti Rendőrség, az ORFK – közvetlenül az országos rendőrfőkapitány útján ellátott – irányítása alatt önálló feladat- és hatáskörrel, országos illetékességgel önálló szervként több más feladatköre mellett részt vesz az előre nem tervezhető, halaszthatatlan beavatkozást és csapaterőt igénylő feladatok végrehajtásában, végrehajtja a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, valamint részt vesz az országos szintű közbiztonsági, közlekedésbiztonsági és

idegenrendészeti fokozott ellenőrzésekben (329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről).

A Készenléti Rendőrség közel 4 000 fős Nyugat-magyarországi és Kelet-magyarországi Határrendészeti Igazgatósága, mind állományának felkészültségét, mind felszereltségét, mind diszlokációját, a határok közelében található objektumait (Kaposvár, Nagykanizsa, Szombathely, Pécs, Győr, Budapest, Miskolc, Nyírbátor, Debrecen, Orosháza, Szeged, Kiskunhalas) tekintve alkalmassá teszi a határellenőrzés visszaállításában történő részvételre. A Határrendészeti Igazgatóságok alapvető feladata az államhatár őrzése. Magyarország Kormánya a 2016. évben döntött a Készenléti Rendőrség hivatásos állományának 3 000 fős létszámfejlesztéséről, amelyhez biztosította a toborzáshoz, felszereléshez és kiképzéshez szükséges pénzügyi forrásokat is (1043/2017. (II. 3.) Korm. határozat a Rendőrség hivatásos állományának 3000 fős létszámfejlesztéséhez szükséges források biztosításáról). Az igazgatóságok részére az ORFK terepjárókat, járóautókat, csapatszállító buszokat, éjjellátókat, lövedékálló mellényeket, mobil és kézi hőkamerákat szerzett be. Emellett a Készenléti Rendőrség Különleges Szolgálatok Igazgatósága Légirendészeti Szolgálat helikopterei szintén bevetethők a belső határokon².

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet technikai-informatikai hátterének biztosítása mellett alapvető fontosságú tényező a humán erőforrás biztosításának helyzete. Ha abból indulunk ki, hogy a határellenőrzés visszaállításával érintett belső határszakaszon megfelelő hatékonysággal működött a mélységi ellenőrzés, ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy legalább minimális létszámban rendelkezésre állnak olyan rendőrök, akik elégséges határrendészeti ismerettel rendelkeznek, mivel a mélységi ellenőrzési tevékenység keretén belül ellenőriztek szabad mozgás uniós jogával rendelkező és harmadik országbeli állampolgárokat egyaránt, ismerik a schengeni térségbe történő beutazás és tartózkodás szabályait, az úti okmányok és vízumok biztonsági jegyeit és képesek a különböző hamisítások felismerésére. Ugyanakkor abban az esetben, ha egy adott határszakasz valamennyi határátkelőhelyén sor kerül a határellenőrzés visszaállítására határőrizettel együtt, illetve a visszaállítás időtartama több hónapig elhúzódik, annak humánbiztosítása nagy valószínűséggel már nem lesz megoldható az érintett térség rendőri állományával, indokolttá válhat további – a biztonság fenntartása érdekében nem a külső határokon szolgálatot teljesítő – állomány átrendelése az ország más területeiről.

2 Az ORFK 2016. óta 11 db amerikai MD902 típusú helikoptert szerzett be többek között határrendészeti feladatok ellátására

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítását számos külső és belső tényező befolyásolja. A visszaállítással kapcsolatban az európai uniós dokumentumok csak alapvető elvárásokat fogalmazzak meg. A végrehajtás gyakorlati kérdései csak a magyar jogszabályokban és a rendőrségi belső normákban szerepelnek, de csak érintőlegesen, ezért tanulmányunkban rá szerettünk volna világítani néhány olyan gyakorlati tényezőre, amelyek a végrehajtást befolyásolják. Kutatási eredményeink alapján megállapítható, hogy sikerült meghatározni a határellenőrzés visszaállításának személyi és tárgyi feltételeivel kapcsolatos alapvető problémákat és azok megoldási alternatíváit.

Felhasznált irodalom

- Balla, J. (2017): *Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítási feltételeinek kutatása*. In: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán (szerk.): Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 19. 319-327.
- Balla, J. (2017): *Border Guard Training in Hungary Ensuring the Security of the Schengen Area*. Budapest. Hadtudományi Szemle, 3. 449-462.
- Balla, J. (2018): *Schengeni értékelési mechanizmus*. Hadtudományi Szemle, 1. 287-306.
- Kovács, G. (2015): *A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében*. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). Migráció és rendészet. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság. 69-84.
- Kui, L. (2016): *A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete*. Határrendészeti Tanulmányok. 1. 121-127.
- Kui, L. (2016): *A hőkép-alkotás története és gyakorlati alkalmazása*. Határrendészeti Tanulmányok. 1. 107-114.
- Kui, L. (2018): *Technikai lehetőségek a magyar–szerb viszonylat határőrizetében*. Határrendészeti Tanulmányok. 4. 28-34.

A cikkben szereplő online hivatkozások

URL1: Ideiglenesen visszaállítják a határellenőrzést Olaszországban <http://www.origo.hu/nagyvilag/20170503-visszaallitjak-a-hatarellenorzezt-olaszorszagban-a-g7-csucs-miatt.html> (utolsó meglátogatás: 2018.06.10.)

Felhasznált jogszabályok

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

2014. évi LVII. törvény Magyarország Kormánya és az Osztrák Szövetségi Kormány között a közös államhatáron lévő határátkelőhelyekről és határátlépési pontokról, valamint a közúti és vízi közlekedésben a határforgalom ellenőrzésében történő együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről

30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról

333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól

329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat-és hatásköréről

1043/2017. (II. 3.) Korm. határozat a Rendőrség hivatásos állományának 3000 fős létszámfejlesztéséhez szükséges források biztosításáról

24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a határforgalom-ellenőrzési szabályzatról

Hágai Program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az európai unióban 2005/c 53/01

A külső határellenőrzésre, kiutasításra és visszafogadásra vonatkozó európai uniós schengeni katalógus frissített változata, 7864/09 SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252, 109.

Az Európai Parlament és a Tanács EU 399/2016 rendelete

Az Európai Parlament és a Tanács 515/2014/EU rendelete

Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code