

**Kalmár Ádám**

## **A belső határokon közegészségügyi okból visszaállított határellenőrzés kihívásai<sup>1</sup>**

Challenges of the reintroduced border controls at internal borders for public health reasons

### **1. Absztrakt**

A koronavírus-járvány, az Európai Uniót és a schengeni térséget is egy eddig még nem tapasztalt helyzet elé állította. A belső határokon folytatott határellenőrzés ideiglenes visszaállításának lehetősége világjárvány esetén viszonylagos. Az ezt szabályozó Schengeni Határellenőrzési Kódex a határellenőrzés visszaállításának általános keretei között a tagállamok közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén teszi azt lehetővé. Több tagállamnak szüksége volt 2020 februárjától, illetve márciusától kezdve olyan intézkedések meghozatalára, amelyek saját országaik területén korlátozták a gyülekezést, a mozgást, a közvetlen érintkezést és schengeni belső határaikon a személyek szabad átlépését. Magyarország 2020. március 12-től augusztus 31-ig rendelte el a határellenőrzés ideiglenes visszaállítását a Szlovén Köztársasággal és Ausztriával közös határán a Schengeni Határellenőrzési Kódex alapján, mely 2020. március 17-től a magyar-szlovák határra és a schengeni belső légi határokra is vonatkozott. A vírus terjedésével, ez kivétel nélkül szinte a teljes schengeni térségre vonatkozóan általános gyakorlattá vált. A rendőrség előtt álló legnagyobb kihívást a belső határokon lévő korábban nem működő határátkelőhelyeken a határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállítása és az ehhez szükséges megfelelő kompetenciával rendelkező humán erőforrás, illetve logisztika biztosítása okozta. A belső határokon visszaállított határellenőrzéssel kapcsolatos gyakorlati problémák megismerését a koronavírus járvány tette lehetővé.

**Kulcsszavak:** Schengen, belső határ, határellenőrzés ideiglenes visszaállítása, koronavírus, szabad mozgás felfüggesztése

---

<sup>1</sup> A tanulmány szövege szóban 2022. február 17-én a Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály által szervezett „A koronavírus-járvány hatása a tudományos kutatásokra” c. online konferencia II. szekciójában hangzott el.

## **Abstract**

By the Coronavirus pandemic the EU and the Schengen area has faced with an unprecedented situation. The possibility of temporarily reintroducing border controls at internal borders in the event of an epidemic is relative. The Schengen Borders Code, which regulates this, allows the reintroduction of border control in the general framework of a serious threat to public policy or internal security of the Member States. Since February and March of 2020, several Member States had to take measures on their own territory restricting congregation, movement, direct contact and the free movement of persons along their Schengen internal borders. Hungary ordered the temporary reintroduction of border controls at the borders with the Republic of Slovenia and with Austria firstly from 12<sup>th</sup> of March to 31<sup>st</sup> of August on the basis of Schengen Borders Code, which also applied to the Hungarian-Slovakian border and the Schengen internal air borders from 17<sup>th</sup> of March 2020. During the spread of the Coronavirus, this has become standard practice for almost the entire Schengen area without exception. The biggest challenge for the police at the internal borders was the temporary reintroduction of the border checks at the non-operational border crossing points and the provision of the necessary human resources with the proper competences and logistics. Gaining information on the practical problems of the reintroduction of internal border controls were made possible by the coronavirus epidemic.

**Key words:** Schengen, internal borders, temporary reintroduction of border control, Coronavirus, suspension of free movement

## **2. Bevezetés**

A COVID-19 humánvírus okozta járványhelyzet rávilágított arra, hogy a pandémiás időszakban milyen sajátos és kiemelt felelősség hárul a rendészeti szervek tagjaira, illetve a rendészeti eszközök alkalmazására. Ezen felül az országok az államhatárokon is drasztikus intézkedéseket hoztak a vírus terjedésének megfékezése érdekében. A pandémia, az Európai Uniót és a schengeni térséget, ezáltal hazánkat is egy eddig még nem tapasztalt helyzet elé állította. 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 csupán kivételes esetekben, ideiglenes jelleggel kerülhet sor, annak figyelembevételével, hogy a bevezetendő intézkedések során érvényesüljön az

arányosság követelménye és az intézkedések ne veszélyeztessék a személyek szabad mozgásának elvét.<sup>2</sup>

A belső határok a Schengeni Határellenőrzési Kódex<sup>3</sup> (a továbbiakban: Kódex) 2. cikk 1. pontja szerint magukba foglalják a tagállamok közös szárazföldi határait, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is, a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőtereit, és a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötőit, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak. A belső határokat alapesetben a Kódex 22. cikke alapján bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. Az államok ezen határok mentén, illetve a tagállamok belső területein saját hatáskörben mélységi ellenőrzést végeznek. A belső határok szabad átjárhatósága – Magyarország tekintetében a magyar-szlovén, magyar-osztrák és a magyar-szlovák határszakaszon – azonban a pandémia időszaka alatt megszűnt, ideiglenesen vissza kellett állítani a határellenőrzést, mely rendkívüli kihívásokat okozott elsősorban a rendőrség részére.

### **3. A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alapjai**

Hazánkban a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, ”A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt<sup>4</sup> keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport „Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételrendszere” keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére még a pandémiát megelőzően végzett alapkutatást a témában.

A kutatás vizsgálta a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának eseteit és erőszükségletét, a személyi állomány kiválasztásának követelményeit, a képzési követelményeket, a technikai követelményrendszert, valamint a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának logisztikai biztosítását. A Kódex a határellenőrzés visszaállításának általános keretei között a tagállamok

---

<sup>2</sup> Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, XI. évfolyam 1. szám, pp. 287-306.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határellenőrzési Kódex) 2. cikk 1. pont. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L\\_2016077HU.01000101-E0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L_2016077HU.01000101-E0001)  
[2022.02.05.]

<sup>4</sup> A jó kormányzást megalapozó közszolgálat fejlesztés. [https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP\\_2.1.2-VEKOP-15\\_webre\\_jo.pdf](https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP_2.1.2-VEKOP-15_webre_jo.pdf)  
[2022.02.05.]

közrendjét vagy a belső biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén teszi azt lehetővé, azonban ennek időtartama az azt kiváltó körülmények függvényében eltérhet egymástól. Az ideiglenes visszaállítás az azonnali fellépést igénylő esetekben (melyet Magyarország alkalmazott elsőként) kivételesen és azonnal legfeljebb 10 napra rendelhető el mely többszöri 20 napos hosszabbítások után legfeljebb 2 hónapig tartható fenn, (Kódex 28. cikk). A közrendet, belső biztonságot fenyegető komoly veszély fennállása azonban indokolhat legfeljebb 30 napos időszakra vagy a komoly veszély várható időtartamára, de az elrendelt időszakok többszöri hosszabbításával legfeljebb 6 hónapra kitolt visszaállítást is szigorú feltételek mellett (Kódex 25. cikk).

Már az alapkutatás is megállapította, hogy nincs definiálva mit kell érteni komoly veszélyen vagy fenyegetésen, de ide sorolta a terrorveszélyt, a súlyos bűnözés miatti veszélyhelyzetet. (Az eddig megvalósított ideiglenes visszaállítási intézkedések nagyobb politikai csúcstalálkozók, kiemelt sportrendezvények, de tömeges méretű másodlagos migrációs folyamatok miatt is bevezetésre kerültek.) Megállapítható tehát, hogy a belső határokon folytatott határellenőrzés ideiglenes visszaállításának lehetősége súlyos megbetegedéseket okozó járványhelyzetre tekintettel viszonylagos, az ezt szabályozó Kódex fent említett cikkeibe beleérthető.

Önmagában a járványhelyzet miatt a belső határon bevezetett tételesen, minden utasra kiterjedő egészségügyi szűrés (láz mérés, figyelmeztetés a járvánnyal összefüggésben stb.) nem jelenti automatikusan a határellenőrzés visszaállítását is. Hazánkban – és néhány más schengeni tagállam esetében – viszont ez történt, mert párhuzamosan határellenőrzésre is sor került. A megfelelő, szakmailag kompetens kommunikáció az, amelyik képes különbséget tenni a két ellenőrzés között. A közösségi szabályozással összhangban, minden teljes jogú schengeni tagállamnak (a továbbiakban: tagállam) lehetősége van arra, hogy a szomszédos tagállamokkal közösen szabályozza a határellenőrzés visszaállításának metodikáját, többek között annak helyét, módját, tartalmát, az időintervallumát, a tájékoztatás és együttműködés rendjét, a szolgálatellátás – erő és eszköz – összehangolásának elvét. Magyarországon a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeit kormányrendelet<sup>5</sup> szabályozza, amely alapvetően csak a visszaállítás teljes, vagy részleges voltára utal, valamint a felelősségi köröket tartalmazza. Hazánk tekintetében kifejezetten erre a kérdéskörre egy nemzetközi egyezmény,

---

<sup>5</sup> 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól. [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=112646.331487](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112646.331487) [2022.02.05.]

az Osztrák Köztársasággal kötött megállapodás<sup>6</sup> az irányadó, melyben a magyar-osztrák viszonylatot érintő tevékenység került szabályozásra. A megállapodás részletesen felsorolja azokat a helyszíneket, ahol a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén a határforgalom-ellenőrzést bevezetik. Ez a megállapodásban 19 közúti kapcsolatot jelent Hegyeshalomtól-Szentgotthárdig.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításával kapcsolatosan az Országos Rendőr-főkapitányság rendelkezik elgondolással. A határforgalom-ellenőrzés során kiemelt jelentőséggel bír az a „jogos” követelmény, hogy a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzés ne okozzon indokolatlanul hosszú várakozást, amely ellenőrzés is csak a legrövidebb – de ezzel együtt szükséges – ideig tartson, és arányban legyen a visszaállítás okával/indokával.

A schengeni külső határon, a közösségi szabályzás mind határellenőrzést alkotó határőrizettel, mind pedig a határforgalom-ellenőrzési tevékenységgel számol, mint az államhatár jogellenes átlépésének megakadályozását garantáló szolgálati formák. Ezzel párhuzamot vonva, a schengeni belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállítása mindenképpen magában kell, hogy foglalja a határőrizeti tevékenység bevezetését is.

A visszaállítás biztosítását befolyásoló tényezők közül figyelembe kell venni, hogy milyen jellegű intézkedés miatt szükséges a visszaállítás, milyen utaskategóriák ellenőrzése szükséges kockázatelemzés, a kialakított profilok alapján, térben hol indokolt a tevékenység, állandó jelleggel vagy visszatérően, milyen jellegű (közúti, vasúti, légi, vízi határátkelőhelyen) átkelőhelyeken, milyen rendelkezésre álló infrastruktúrával, milyen humán erőforrással, és az állampolgárok támogatása mellett.<sup>7</sup>

Az alapkutatás részletesen feltárta a határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezőket. Kiemelte az érintett határszakaszok hosszának, az utasforgalom jellemzőinek, az áruforgalom összetételének fontosságát. A szükséges humán erőforrás terén a kutatás feltárta, hogy Magyarországon egy időben elhúzódó visszaállításhoz nem elégséges a határrendészeti

---

<sup>6</sup> 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 (Magyarországon kihirdetve a 2014. évi LVII. törvénnyel). <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400057.TV> [2022.02.05.]

<sup>7</sup> Balla József (2018): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának esetei és erőszüksége. In: Balla J.: A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának követelményrendszere. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest. pp. 4-28. <https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/16049/A%20hatarellenorzes%20ideiglenes%20visszaallitanak%20kovetelmenyrendszere.pdf?sequence=1> [2022.02.05.]

ismeretekkel rendelkező és a belső határok térségében jelenleg is szolgálatot teljesítő rendőrök bevonása, őket – más schengeni külső határos megyék rendőrei mellett – a Készenléti Rendőrség 4000 fős nyugat-magyarországi és kelet-magyarországi határrendészeti igazgatóságainak állománya tudja megerősíteni. Kiemelten fontos azonban a bevonásra kerülő rendőri állomány felkészítése, különösen a határforgalom-ellenőrzés végrehajtására.

A szerzők kiemelték, hogy műszaki, technikai és informatikai berendezésekből nem rendelkezünk megfelelő számú tartalékkal vagy raktárkészlettel és ahogy a jelenleg rendelkezésre álló, Külső Határok Alapból (KHA) vagy Belső Biztonsági Alapból (BBA) beszerzett határőrizeti és határforgalom-ellenőrzési technikai eszközök nem a határellenőrzés visszaállításának céljából kerültek beszerzésre ezért ezen célból – a szabályzók szerint – nem alkalmazhatók.<sup>8</sup> Amennyiben a belső határokon nagyszámú határátkelőhelyet szükséges folyamatosan működtetni, arra elsősorban az útlevélezési fülke technikai eszközeivel teljesen felszerelt, mobil adatkapcsolattal működő úgynevezett Schengen-buszok alkalmasak.

A 2018-ban befejezett kutatás után két évvel a 2020-as év elejétől a COVID-19 koronavírus járvány kitörése és világjárvánnyá válása miatt a belső határokon visszaállított határellenőrzéssel kapcsolatban most már gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkezik a magyar rendőrség, vagyis azok összehasonlíthatók a korábbi alapkutatás megállapításaival.

#### **4. A közegészségügyi okból visszaállított belső határellenőrzés kihívásai**

2020 februárjától több tagállam „rákényszerült” olyan intézkedések meghozatalára, amelyek saját országának területén korlátozta a mozgást, a közvetlen érintkezést. Ebből adódóan előre prognosztizálható volt, hogy a schengeni belső határok mentén, 2020 márciusától kezdődően egyre több tagállam korlátozni fogja azok szabad átjárhatóságát.

Magyarországon az első két új koronavírusos megbetegedést 2020. március 04-én regisztrálták. A kormány – az alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében – az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása

---

<sup>8</sup> Balla József-Kui László-Szele Tamás (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. Budapest. Belügyi Szemle 2019/7-8. DOI: 10.38146/BSZ.2019.7-8.1 pp. 7-22.

érdekében Magyarország egész területére 2020. március 11-én 15.00-tól veszélyhelyzetet hirdetett ki.<sup>9</sup>

A rendkívüli jogrend kihirdetését követően a hatékony járványügyi védekezés kiemelt felelősséget telepített a tárcákon túlmutató „Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs”- re (továbbiakban: Operatív Törzs), amelynek kiemelt feladatai között szerepelt a helyzet folyamatos értékelése, a kezelést és megelőzést szolgáló intézkedések kidolgozása, valamint a lakosság naprakész tájékoztatása. A 2020-as év elején létrehozott testület vezetője a belügyminiszter, tagjai között található továbbá a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, az országos-rendőrfőkapitány, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, valamint a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója is.<sup>10</sup>

A veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedések részeként Magyarország az uniós joggal összhangban 2020. március 12-én a magyar–szlovén, valamint a magyar–osztrák határszakaszon belépő irányban 10 napra visszaállította a határellenőrzést. Az intézkedésekről kormányrendelti szinten hoztak döntést mely rögzítette, hogy a Schengeni Határellenőrzési Kódex 28. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság határán a határellenőrzést ideiglenesen visszaállítja.<sup>11</sup> A Kódex a hivatkozott pontban az azonnali fellépést igénylő esetekre kidolgozott sürgős eljárásnál a többi tagállam egyidejű értesítése mellett a közrendet vagy belső biztonságot fenyegető komoly veszélyt nevesít. Természetesen a súlyos következményekkel járó humán járvány a belső biztonságra oly mértékű veszélyt jelent, mely indokolja annak alkalmazását. A kormány ezt az intézkedését 2020. március 17-től kiterjesztette a magyar–szlovák határszakaszra, valamint a schengeni belső légi határra is.

A határellenőrzés visszaállítására Magyarországon korábban nem volt példa. Ez érintette a közúti, a vasúti, vízi és a légi forgalmat egyaránt. A kormány 2020. őszén, egészen pontosan szeptember 1-én ismét rendelkezett a teljes belső határon a határellenőrzés ideiglenes

---

<sup>9</sup> A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-40-20-22> [2022.02.05.]

<sup>10</sup> 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-1012-30-22> [2022.02.05.]

<sup>11</sup> Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-41-20-22> [2022.02.05.]

visszaállítására a Kódex 2. cikk 1. pontja alapján. A rendelkező jogszabályt 2021. március 1-ig hatályban tartotta.<sup>12</sup>

**A pandémia első hullámában a visszaállított határátkelőhelyek a következők voltak:**

A szlovén-magyar határszakaszon:

1. Tornyiszentmiklós-Pince M70 gyorsforgalmi út közúti-;
2. Tornyiszentmiklós-Pince közúti-;
3. Rédics-Dolga Vas közúti-;
4. Bajánsenye-Hodos vasúti- és
5. Bajánsenye-Hodos közúti-.

Az osztrák-magyar határszakaszon:

1. Ráabafüzes-Heiligenkreutz közúti-;
2. Bucus-Schachendorf közúti-;
3. Kószeg-Rattersdorf közúti-;
4. Szentgothárd-Jennersdorf vasúti-;
5. Kópháza-Deutschkreutz közúti-;
6. Sopron-Loipersbach, Sopron/GYSEV vasúti-;
7. Sopron-Klingenbach közúti-;
8. Fertőrákos (Sopronpuszta)-Sank Margarethen (Szentmargitbánya) közúti- (05.00-19.00 óra között);
9. Fertőd-Pamhagen közúti-;
10. Jánossomorja – Andau közúti- (05.00-21.00 óra között);
11. Hegyeshalom-Nickelsdorf I autóálya-;
12. Hegyeshalom-Nickelsdorf II. közúti- (05.00-21.00 óra között);
13. Hegyeshalom-Nickelsdorf vasúti-;
14. Fertőd-Pamhagen vasúti-.

A szlovák-magyar határszakaszon:

1. Rajka-Rusovce közúti-;
2. Rajka-Rusovce vasúti-;

---

<sup>12</sup> A határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII.30.) Korm. rendelet.  
<https://njt.hu/jogszabaly/2020-407-20-22> [2022.02.05.]



3. Komárom-Komárno közúti-;
4. Komárom kikötő vízi-;
5. Komárom-Komarno vasúti-;
6. Esztergom-Štúrovo közúti-;
7. Szob-Sturovo vasúti-;
8. Somoskőújfalu-Filakovo vasúti-;
9. Parassapuszta-Šahy közúti-;
10. Bánréve-Lenartovce vasúti-;
11. Bánréve-Král közúti-;
12. Hidasnémeti-Cana vasúti-;
13. Tornyosnémeti-Milhost közúti-;
14. Sátoraljaújhely-Slovenske Nove Mesto vasúti határátkelőhelyek.<sup>13</sup>

A rendőrség részére a schengeni belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításához rövid idő állt rendelkezésre és az is nyilvánvaló volt, hogy azt hosszú távon kell majd fenntartani. A tevékenység irányítására és koordinálásra az Országos Rendőr-főkapitányság törzset állított fel. A határellenőrzés ideiglenes visszaállításával összefüggő feladatok végrehajtásában részt vettek a belső határos és a megerősítő erőt biztosító megyei rendőr-főkapitányságok, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, a Készenléti Rendőrség, a Magyar Honvédség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a Nemzeti Közszerződési Egyetem állománya és közreműködőként bevonásra került az Országos Mentőszolgálat is.

A határrendészeti szolgálati ágak kiemelt szakmai feladata volt a gyors, kulturált és biztonságos határforgalom-ellenőrzés technológiájának utaskategóriák szerint differenciált kialakítása és folyamatos aktualizálása, továbbá a Külgazdasági és Külügyminisztérium által kötött kétoldalú megállapodások figyelembevételével a schengeni követelményeknek megfelelő határforgalom-ellenőrzés végrehajtásának azonnali pontosítása, majd a lakosság utazási szabályokra vonatkozó széleskörű tájékoztatása. A pandémia első hulláma, vagyis az első visszaállítás időszakában két lépcsőben 33 határátlépési pontra bővítették a határmenti kapcsolatokat, illetve a gazdaság működőképességének megőrzése érdekében a határforgalom-ellenőrzés végrehajtását. Ennek megteremtéséhez – a szomszédos országokat illetően is –

---

<sup>13</sup> „A határátkelőhelyek nyitvatartása a schengeni külső- és a belső határon.” 08.30.xls. Készítette: Országos Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Főosztály.

állandó egyeztetésre volt szükség az érintett hatóságok, a gazdálkodó és a társadalmi szervezetek között.

A 33 különböző helyszínre a megfelelő létszámú rendőri erő felkészítése és átcsoportosítása mellett kihívást jelentett az ellenőrzés helyszínén az infrastrukturális feltételek, műszaki eszközök és védőfelszerelések biztosítása. A schengeni belső határon a határforgalom-ellenőrzés korábbi feltételei (kiépített és karban tartott határátkelőhelyek) már nem álltak rendelkezésre, illetve az elmúlt években új, államhatáron átvezető utak is épültek. Szükség volt olyan speciális technikai eszközök, mint a mobil okmányellenőrző készülékek és a Schengen-buszok átcsoportosítására, illetve egyes határon átvezető utak lezárásához – a határőrizetet segítve – közúti biztonsági elemek telepítésére is. A rendőrség a schengeni belső határon a határforgalom-ellenőrzésen kívül a zöldhatár őrizetére is kiemelt figyelmet fordított. A feladat összetettségét jól mutatja, hogy a belső határon bevezetett intézkedésekkel párhuzamosan a schengeni külső határon a rendőrség egyes határátkelőhelyeket lezárt, illetve korlátozta a határátkelőhelyek forgalmát.<sup>14</sup>

Nemzeti szabályozásunk lehetőséget biztosít a részleges határzár elrendelésére (a teljes határzár fogalmát és gyakorlatát a nemzeti szabályozási rendszerünk már nem ismeri). Az államhatárról szóló törvény<sup>15</sup> egyértelműen kimondja, hogy külső határon járványveszély megelőzése érdekében vagy nemzetközi horderejű közegészségügyi- járványügyi szükséghelyet, illetőleg közegészségügyi-járványügyi kockázat kezelése, elhárítása érdekében az egészségügyért felelős miniszterrel egyetértésben megtiltható meghatározott személyek, járművek és szállítmányok határátlépése. Az vitán felüli, hogy a COVID-19 vírus okozta helyzet teljes egészében alapot adott a részleges határzár bevezetésére. A fentiek alapján a külső határokat tekintve 2020. augusztus 30-tól az ukrán határszakaszon három közúti és kettő vasúti, a román szakaszon nyolc közúti és öt vasúti, a szerb szakaszon három közúti és egy vasúti, a horváton négy közúti, három vasúti és egy vízi, ezen kívül országosan négy légi határátkelőhely fogadta a személy és teherforgalmat. A 34 működő külső határos átkelőhelyből 16 volt kijelölve tranzit áthaladásra is.

A határon végzett munka mellett kiemelt feladat volt a folyamatosan változó jogszabályi környezet nyomon követése, a több tízezer méltányossági beutazási kérelem<sup>16</sup> elbírálása. Ilyen

---

<sup>14</sup> Balázs László: „Magyarország schengeni belső határszakaszán a határforgalom ellenőrzés ideiglenes visszaállításának feladatai és tapasztalatai a COVID-19 koronavírusjárvány időszakában” (kézirat).

<sup>15</sup> Az államhatárról szóló 2007 évi LXXXIX törvény 12. §-a. <https://njt.hu/jogszabaly/2007-89-00-00> [2022.02.05.]

<sup>16</sup> A járványügyi készültségi időszak korlátozásairól szóló 341/2020. (VII.12.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján.

méltányossági kérelmet elektronikus úton lehetett előterjeszteni magyar nyelven.<sup>17</sup> A kérelemben valószínűsíteni kellett a különös méltánylást érdemlő beutazási körülményeket az utazó kérelmezőnek és meg kellett adni úti okmányának adatait, valamint csatolni a szükséges igazolásokat. Méltánylásra okot adó körülmény volt például a bírósági eljárási cselekményen történő részvétel kötelezettsége, az üzleti tevékenység államigazgatási meghívó alapján, az egészségügyi beutalóval történő ellátás igénybevétele, a hallgatói és tanuló kötelezettségek teljesítése, vagy a fuvarozói tevékenységgel összefüggő személyforgalom és a temetésen történő részvétel is. A rendőrség részére az elektronikus úrlapon benyújtott kérelmek elbírálása elsősorban a helyi határrendészeti vezetői munka terhét növelte. A különös méltányossági jog gyakorlása során alakszerű határozatot kellett hozni.<sup>18</sup> A megyei főkapitányságokon a nagy számban érkező álampolgári megkeresések megválaszolása volt elsődlegesen jelen, hiszen naponta több tíz olyan érdeklődő részére kellett választ adni a beutazással kapcsolatos kérdésekre, mely megkövetelte a szakmai felkészültség és naprakész ismeretek legmagasabb fokát és egyben empátiát és türelmet igényelt az ezt végrehajtóktól is. Emellett a határátlépéssel kapcsolatos szabályok utazók körében történő interpretációja a kommunikációs szakterületek feladata volt.

Az áruforgalom, valamint a Nyugat-Európában dolgozó vendégmunkások számára az ország területén humanitárius tranzitfolyosók létesültek, amelyek biztosították az átutazás lehetőségét, ugyanakkor jelentős mértékben csökkentették a fertőzésveszélyt. A vírus terjedésének megelőzése érdekében a legfeljebb 24 órán belül tranzitáló utasok Magyarország területén csak meghatározott útvonalon közlekedhettek (M1, 2-22. főút, 3. főút, M3, M5, M6, M7), illetve a kijelölt helyeken állhattak meg. Az ország területén végrehajtott ellenőrzések megkönnyítése érdekében a járműveken speciális tranzit matricákat helyeztek el. Ezt a rendszert azonban rendőri és honvéd erőkkel kellett biztosítani, ellenőrizni azt, hogy a pihenőhelyeken csak olyanok állnak meg, akiknek ez engedélyezett volt.<sup>19</sup>

A határmenti kapcsolatok további erősítésének, az ingázók kontrollált beutazásának, továbbá a járványhelyzetnek megfelelő korlátozások és enyhítések aktualizálásának érdekében kétoldalú megállapodások születtek a szomszédos országokkal. Folyamatos és konstruktív

---

<sup>17</sup> A különös méltányossági jog gyakorlásának rendjéről szóló 194/2020. (V.11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-194-20-22> [2022.02.05.]

<sup>18</sup> Közlemény az államhatár személyforgalomban történő átlépése során irányadó szabályok alóli felmentés tárgyában a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes által meghozható méltányossági döntés iránt benyújtható elektronikus kérelem formai és tartalmi szabályairól. <https://magyarkozlony.hu/?year=2020&month=&serial=26> [2022.02.05.]

<sup>19</sup> Korridor rendszer útvonalán rendőri jelenlét biztosítása. Szám: 29000/7712-69/2020. ált. Készítette: Országos Rendőr-főkapitányság, Rendészeti Főigazgatóság.

együttműködés alakult ki az érintett szomszédos országok rendőri vezetői között a feladatok összehangolása, a tapasztalatok megosztása, a személy- és teherforgalom folyamatos áramlásához szükséges feltételek biztosítása, illetve a felmerült problémákra történő azonnali reagálás érdekében. Egyértelmű volt, hogy a védekezés akkor lehet sikeres, ha a szomszédos országok összehangolják – elsősorban a határon végzett –tevékenységüket és az utazásra vonatkozó szabályokat. A vezetői szintű egyeztetések mellett fontos szerep jutott a kapcsolattartási szolgálati helyeknek, illetve a kihelyezett rendőri összekötőknek is, akik útján biztosított volt az információk beszerzése, pontosítása és megosztása a szomszédos országokkal, emellett a rendőrség honlapján minden utazással kapcsolatos információ szinte azonnal megjelent.

A járvány első hullámában a rendőrség 2020. március 12. és 2020. június 30. között 1 804 032 fő ellenőrzését, illetve 11 564 fő beléptetésének megtagadását hajtotta végre, továbbá az említett időszakban 73 047 fővel szemben rendelt el karantént. A feladat nagyságrendjét mutatja, hogy közel 550 000 tehergépjármű beléptetése történt meg.

A járvány második hulláma 2020 szeptemberében érte el hazánkat. A schengeni belső határon a határellenőrzés ideiglenesen ismét visszaállítása került, amelynek során a rendőrség 2020. szeptember 1-jén megkezdte a járványügyi készültségi időszak utazási korlátozásaira vonatkozó rendelkezések betartásának következetes ellenőrzését. A korábbi tapasztalatok felhasználásával a határellenőrzés visszaállításának előkészítése és a feladat végrehajtása gördülékenyen zajlott, a szükséges állomány és a technikai eszközök azonnal rendelkezésre álltak. 2020. szeptember 1-jét követően 33 helyszínen volt lehetőség a határátlépésre a szárazföldi határon, amely több ütemben végül 54 határátlépési pontra bővült. Az egyes viszonylatokban nyitva tartó határátkelőhelyek számát – hasonlóan a járvány első hullámához – elsősorban az aktuális járványügyi intézkedések, másodsorban a gazdasági és a társadalmi igények határozták meg. A határellenőrzés visszaállításának második szakaszában 2020. szeptember 1. és 2020. december 31. között a rendőrség a schengeni belső határon 3 619 961 fő ellenőrzését hajtotta végre és 3086 fő beléptetését tagadta meg, továbbá 11 970 fővel szemben rendelt el karantént. Az ellenőrzések során mintegy 800 000 tehergépjármű beléptetése történt meg.

A bevezetett intézkedések hatékonyak, arányosak és döntő fontosságúak voltak a járvány terjedésének korlátozásában. A feladatok végrehajtását nehezítette az a körülmény, hogy a helyzet váratlansága folytán az utasoknak – a széleskörű tájékoztatás ellenére is – kevés ismerete volt az utazási szabályokról. Mindezt jól ellensúlyozta a szervezeten belüli, illetve

kívüli együttműködés hatékonysága, valamint a feladat végrehajtásában résztvevő állomány elhivatott, következetes és fegyelmezett hozzáállása.

A világjárvány miatt bevezetett intézkedések fenntartása napjainkban is folyamatos. Látható, hogy a schengeni belső határon átutazók egyre nehezebben viselik a bevezetett korlátozásokat. A feladatot ellátó állomány leterheltsége jelentős, amely csak arányos és tudatos feladatelosztással ellensúlyozható. A lakosság immunitásának kialakulásáig a továbbiakban is számolni kell a járvánnyal kapcsolatos meglévő és az újonnan felmerülő speciális feladatok végrehajtásával.<sup>20</sup>

A belső határellenőrzés első fázisa a magyar–osztrák és a magyar–szlovák határszakaszon 2020. június 5-én, a magyar–szlovén viszonylatban 2020. június 8-án, a schengeni belső légi határon 2020. június 30-án megszüntetésre került. A 2020. szeptember 01-től kezdődött második fázisa 2021. június 22-én 24.00 órakor ért véget. Európai szinten tapasztalható volt, hogy a tagállamok egymástól való izolálása súlyos problémát okoz a mindennapi életben, akár az áruk, akár a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásából következő hiányok mindennaposá válásával. Ezek korlátozása mind-mind visszavezethető a személyek szabad mozgásának felfüggesztésére, így a „túlélés egyetlen záloga” a megfelelő keretek között visszaállított szabad közlekedés biztosítása volt. A tagállamok közötti – generációk óta működő – szabad utazás egyenértékű az unió eszméjével, vagy ahogy a Bizottság közleményében fogalmaz<sup>21</sup> ez az „európai életmód” egyik formája.

## **5. Záró gondolatok, következtetések**

A 2018-as alap kutatás megállapításai a valóságban is bebizonyosodtak. A rendőrség előtt álló legnagyobb kihívást a belső határokon lévő korábban nem működő határátkelőhelyeken a határforgalom-ellenőrzés ideiglenes visszaállításához szükséges megfelelő kompetenciával rendelkező humán erőforrás, a szolgálati személyek felkészítése, illetve a logisztika biztosítása (infrastruktúra, műszaki eszközök és védőfelszerelések) okozta. Emellett az is jelentős kihívást okozott, hogy a határátkelőhelyek közötti szakaszokon határőrizetet kellett végezni, egyes határon átvezető utak lezárása mellett. A technikai eszközöket tekintve bizonyossá vált, hogy mobil okmányellenőrző készülékek és a Schengen-buszok átcsoportosítása nélkülözhetetlen és ezen ponton ki kell emelni, hogy már az alap kutatás is megállapította, hogy ezekből az

---

<sup>20</sup> Balázs László op. cit.

<sup>21</sup> Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé – Covid19 bizottsági közlemény. (2020/C 169/03)

eszközökből szükséges lenne tartalékkészlet felállítása, mely azért nehéz, mert az ismert európai uniós alapokból (KHA, BBA) beszerzett eszközök elvileg nem használhatók fel ezen célra. A belső határon szolgálatot teljesített rendőr, honvéd és egyéb megerősítő állomány sikeresen vette a karantén elrendelés, tranzitfolyosó ellenőrzés, visszairányítások elrendelésének kihívásait. Pozitívum volt, hogy kétoldalú megállapodások születtek a szomszédos országokkal, például az ingázók, határmenti kapcsolatok erősítése tárgyában, folyamatos és konstruktív együttműködés alakult ki az érintett szomszédos országok rendőri vezetői között, a szomszédos országok összehangolták utazási szabályaikat és a rendőrség honlapján minden utazással kapcsolatos információ szinte azonnal megjelent.

Látható, hogy a belső határokon visszaállított ellenőrzéssel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok összegyűjtését tulajdonképpen éppen a koronavírus járvány tette lehetővé. A határellenőrzés ideiglenes visszaállítására Magyarországon korábban nem volt példa, de a bevezetett intézkedések hatékonyak, arányosak és döntő fontosságúak voltak a járvány terjedésének korlátozásában. A feladatok végrehajtását nehezítette az a körülmény, hogy a helyzet váratlansága folytán az utasoknak – a széleskörű tájékoztatás ellenére is – kevés ismerete volt az utazási szabályokról, mindezt azonban jól ellensúlyozta a szervezeten belüli, illetve kívüli együttműködés hatékonysága, valamint a feladat végrehajtásában résztvevő állomány elhivatott, következetes és fegyelmezett hozzáállása. Bebizonyosodott az is, hogy a tagállamok egymástól való izolálása súlyos problémát okoz a mindennapi életben, akár az áruk, akár a szolgáltatások szabad áramlásának korlátozásából következő hiányok mindennaposá válásával, így a teherforgalom elsődlegessége mindenek felett álló érdek.

Következtetésképpen elmondható, hogy a jövőben – hiszen világjárványok és más a tagállamok belső biztonságát veszélyeztető helyzetek is lesznek még – hangsúlyt kell fektetni a jogi háttér fejlesztésére, a határellenőrzési tartalékerő megtartására, képzési programjuk kialakítására, valamint egy mobil határforgalomellenőrzési és határőrizeti tartalék eszközpark kialakítását is meg kellene kezdeni.

## **6. Felhasznált irodalom**

1. Balla József (2018): A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának támogatása, erőeszköz szükséglete. Határrendészeti Tanulmányok 2018/2. pp. 4-28.
2. Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, XI. évfolyam 1. szám, pp. 287-306.

3. Balla József - Kui László - Szele Tamás (2019): A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők. Budapest. Belügyi Szemle 2019/7-8. DOI: 10.38146/BSZ.2019.7-8.1 pp. 7-22.
4. Balázs László: „Magyarország schengeni belső határszakaszán a határforgalom ellenőrzés ideiglenes visszaállításának feladatai és tapasztalatai a COVID-19 koronavírusjárvány időszakában” (kézirat).
5. Korridor rendszer útvonalán rendőri jelenlét biztosítása. Szám: 29000/7712-69/2020. ált. Készítette: Országos Rendőr-főkapitányság, Rendészeti Főigazgatóság.
6. A határátkelőhelyek nyitvatartása a schengeni külső- és a belső határon. 08.30.xls. Készítette: Országos Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Főosztály.

### **Jogszabályok**

1. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni Határellenőrzési Kódex) 2. cikk 1. pont. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L\\_2016077HU.01000101-E0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1514544453424&uri=CELEX:32016R0399#ntr1-L_2016077HU.01000101-E0001) [2022.02.05.]
2. 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól. [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=112646.331487](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112646.331487) [2022.02.05.]
3. 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. (Magyarországon kihirdetve a 2014. évi LVII. törvénnyel.) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400057.TV> [2022.02.05.]
4. A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-40-20-22> [2022.02.05.]
5. 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-1012-30-22> [2022.02.05.]
6. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-41-20-22> [2022.02.05.]

7. A határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 407/2020. (VIII.30.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-407-20-22> [2022.02.05.]
8. Az államhatáról szóló 2007 évi LXXXIX törvény 12. §-a. <https://njt.hu/jogszabaly/2007-89-00-00> [2022.02.05.]
9. A járványügyi készültségi időszak korlátozásairól szóló 341/2020. (VII.12.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése alapján.
10. A különös méltányossági jog gyakorlásának rendjéről szóló 194/2020. (V.11.) Korm. rendelet. <https://njt.hu/jogszabaly/2020-194-20-22> [2022.02.05.]
11. Közlemény az államhatár személyforgalomban történő átlépése során irányadó szabályok alóli felmentés tárgyában a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes által meghozható méltányossági döntés iránt benyújtható elektronikus kérelem formai és tartalmi szabályairól. <https://magyarkozlony.hu/?year=2020&month=&serial=26> [2022.02.05.]
12. Út a szabad mozgás helyreállítására és a belső határellenőrzések megszüntetésére vonatkozó, fokozatos és összehangolt megközelítés kialakítása felé. Covid19 bizottsági közlemény. (2020/C 169/03)

### **Internetes források**

1. A jó kormányzást megalapozó közszolgálat fejlesztés. [https://fejlesztესiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztესiprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP\\_2.1.2-VEKOP-15\\_webre\\_jo.pdf](https://fejlesztესiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztესiprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP_2.1.2-VEKOP-15_webre_jo.pdf) [2022.02.05.]

### **7. Köszönetnyilvánítás**

Köszönöm, az Országos Rendőr-főkapitányság, Határrendészeti Főosztályvezetője, dr. jur. Balázs László r. ezredes úr által a belső határokon folytatott határellenőrzés közegészségügyi okból történő ideiglenes visszaállítása kapcsán megfogalmazott tapasztalatait.