

FÓRIZS SÁNDOR

### **Mit tekintek határrendészetnek?**

A kérdés azért is érdekes és fontos, mert megfogalmazása, illetve a fogalom belső tartalma az elmúlt tizenöt évben rengeteget változott. Ez a módosulás nem kizárólag Magyarországon, hanem a legtöbb európai országban is lezajlott. A határrendészet tartalma belső változásával egy időben egy egységesülési folyamat is lejátszódott az Európai Unió országaiban, ahol végül is a határrendészet tartalma és a tevékenység módszertana közös profilt kapott központi szabályozás útján. Ennek néhány fontosabb okmánya a Schengeni Egyezmény (1980), Schengeni Végrehajtási Egyezmény (1985), Közös Konzuli Utasítás, Schengeni Közös Kézikönyv. Az egységesülést mutatja az a tény is, hogy a határrendészeti szabályzók, amelyek eredetileg az uniós úgynevezett harmadik pillérbe tartoztak, azaz nem voltak kötelezőek valamennyi országra, átkerültek az első pillérben található jogszabályok közé. Ezzel alapdokumentummá váltak és kötelezőek lettek az újonnan belépők számára.

Nos, a határrendészet belső tartalmát szűkített értelemben a határforgalom ellenőrzése, az államhatár átkelőhelyek közötti őrzése és a határrend fenntartása képezik.

Lényegesen több tennivalót jelöl a tágabb értelmezés, mely tartalmazza az egyéb rendészeti feladatokat is, mint:

- idegenrendészet;
- menekültügyi tevékenységben részvétel;
- bűnüldözés;
- nemzetközi jogsegélynyújtás;
- részvétel általános rendőri feladatok ellátásában.

### **Hol jelentkezhettek dilemmák, ellentmondások a határrendészet területén?**

A bajor tartományi belügyminiszter a határrendészeti – útlevel- (azaz határforgalmi) – ellenőrzést a leghatékonyabb rendőri ellenőrzésnek nevezte. Mire alapozta ezt? Az átkelőhelyeken folyó ellenőrzés azért sorolható a leghatékonyabb és viszonylag legegyszerűbb rendőri ellenőrzéshez, mert:

- az „ügyfelek” maguk jönnek oda az ellenőrzésre, még hozzá nagy számban, Magyarországon ez évente 80-90 millió fő;
- állóhelyben, kiépített munkahelyeken végrehajtott tevékenység, azaz világítás, számítógépes lekérdezés, közös, egymást támogató tevékenység lehetséges, viszonylag időjárásvédett, helyben van a fax, a telefon stb.;
- állandó állománnyal hajtható végre, akik az adott ellenőrzési terület gyakorlott szakemberei;
- hatékony, folyamatos rendőri munka, ahol az ellenőrzés szinte az egész szolgálati időt kitölti, intenzitása magas fokú.

Az első számú dilemmát a schengeni belső határ jelenti. A belső határok bármely napszakban, bárhol, ellenőrzés nélkül átléphetők. Ez az érvényes szabályozás lényege. Megszűnik a leghatékonyabbnak mondott rendőri ellenőrzés. Eltűnnek az átkelőhelyek. Kialakul egy európai térség, jelenleg Hegyeshalom osztrák oldalától az Atlanti-óceánig,

ahol nincs többé határrendészeti ellenőrzés. Biztonsági deficit keletkezik, ez vitathatatlan. Ráadásul ezen a területen nem kell többé útlevel, amely viszonylagosan védett, „hamisítás-biztos” okmány, elegendő lesz egy személyi igazolvány (és persze pénz) Európa beutazásához.

Míg az útlevelek jobbra nemzetközi – Európában uniós – szabvány szerint készülnek, ugyanez nem mondható el az uniós személyi okmányokról, melyeknek most még egységes gyűjtője, nyilvántartása sincs.

Az Unió előnyei – nagy gazdasági térség több ezer kilométeres távolsággal, sok százmillió fogyasztóval – egyben rendőri-biztonsági szempontból a hátrányai is. Mindig tudtuk a filozófiából, hogy előny és hátrány együtt jár. Most ezt közvetlenül is megtapasztalhatjuk. Ma Szicíliától Észak-Norvégiáig, ha „Schengen-ország” leszünk, Nagylaktól Lisszabonig személyazonossági igazolvánnyal lehet majd utazni. Ellenőrzés csak véletlenszerűen egy közúti vagy vasúti rendőrjárőr részéről következhet be.

Az Európai Unió megalapításával felbukkant egy új fogalom: az Európai Unió polgára. Ez a személy, aki valamelyik uniós állam állampolgára, szabadon költözhet (mozoghat) a térségen belül, bárhol letelepedhet, munkát vállalhat, vállalkozást nyithat, ingatlant vásárolhat, részt vehet az önkormányzati választásokon. A szabad mozgás joga megilleti azt a harmadik ország állampolgárát is, aki tartózkodási engedélyt kapott valamely uniós államtól. Az óriási térségben már most százezreket keresnek, különböző okok miatt. Iskolai eredmények miatt elcsavargott gyerekeket, a házasságban csalódott, új életet kezdőket, körözött bűnelkövetőket stb. Az utóbbi idők sorozatgyilkosságai, pedofil bűncselekményei (Franciaország, Belgium) jelzik az „utazó” bűnözők szélesedő lehetőségeit.

Egyre nehezebb az Unión kívülről jöveket távol tartani a belső térségtől. Részben szükség is van munkaerejükre. Aki betelepül, később hozni szeretné a rokonait is, s a családjegyesítés elől nem lehet elzárkózni. Természetesen minden országnak, népnek joga van eldönteni, kivel kíván együtt élni, kinek adja meg a beutazási, letelepedési engedélyt. Ugyanakkor a világ más részében élők alapjogait ENSZ-okmány – az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – fogalmazza meg.

Idézek ezek közül:

- „3. cikk – minden személynek joga van a [...] személyi biztonsághoz.”
- „12. cikk – senkinek magánéletébe, családi ügyeibe, lakóhelye megválasztásába vagy levelezésébe nem szabad önkényesen beavatkozni.”
- „13. cikk – minden személynek joga van [...] saját hazáját is elhagyni, valamint saját hazájába visszatérni.”
- „14. cikk – minden személynek joga van az üldözés elől más országban menedéket kérni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni.”
- „22. cikk – minden személynek joga van a szociális biztonsághoz és a személyisége kifejlődéséhez szükséges gazdasági, szociális és kulturális jogokra.”

Ha a belső területen mindenki szabadon mozoghat, és előre láthatóan „kívülről” is tízmilliószámokban egyre többen jöhetnek be, mi alapján fogjuk ezt a tömeget ellenőrizni és a belső biztonságot garantálni? Valószínűleg az útleveleken keresztül. Csakhogy a jelenlegi útlevelek nem elég biztonságosak, szakmailag nem megfelelően „védettek”, mondják a hozzáértők. Annyira nem, hogy Európa Tanács-i határozat született új típusú, chippekkel ellátott okmányok bevezetésére. A biometrikus adatok bevezetését az okmányokba (amely arcképet és ujjnyomatot tartalmaz személyazonosítás céljából) a 2252/2004. EK rendelet írja elő. Ez Magyarországot is váratlan helyzetbe hozza, hiszen csak most vezettünk be egy új útlevel- és vízumgenerációt, és máris váltani kell.

A biometrikus adatok okmányokban történő rögzítése az egész világon tért nyert. Az Amerikai Egyesült Államok 27 országot tájékoztatott – akik jelenleg vízummentesek –, hogy 2006 októberétől állampolgáraik már csak ilyen típusú úti okmányokkal utazhatnak be. Egy úgynevezett RFID chip kerül az útlevélbe, amely rádiófrekvenciás technológián alapuló egyedi azonosító.

Az Unióban és Magyarországon két lépcsőben vezetik be a biometrikus útleveleket. Az első lépcsőben az arcképet, a másodikban az ujjlenyomatot rögzítik, a tervek szerint 2009. januártól. Ugyanakkor egyes szakértők szerint a technológia még nem elég kiforrott, jelentős hibaszázalékkal működik. A leolvasáshoz külön eszközök kellenek, melyet a Határőrség nálunk a „Schengen Alap”-nak nevezett pénzügyi támogatási keretből kíván rendszeresíteni. Külön kérdés, miként tudja a mozgó ellenőrzés ezeket az adatokat elérni.

A biometrikus adatok rögzítésének és a személyazonosításban történő felhasználásának valószínűleg nagy jövője van. Még nem alakult ki egy egységes európai rendszer. A brit fővárosban megrendezett „Biometrics 2005” elnevezésű konferencián a szakemberek globális központ felállítását javasolják egységes módszerek bevezetésével. Az Európai Bizottság megbízásából készített 166 oldalas beszámoló nagy jövőt jósol a biometrikai adatok felhasználásának, elsősorban az egészségügyben, a munkahelyek területén, és külön kiemeli a határőrizeti lehetőségeket. Az IDENT 1 National Biometric Identification System Angliában jelenleg is hat millió egyén ujjlenyomatát tartalmazza, ez az Egyesült Királyság férfi lakosságának 19 %-a. A költségekről megemlíthetjük, hogy 59 euró a német, 75 euró az Egyesült Államok-beli és 103 az új brit biometrikus adatokat tartalmazó útlevél jelenlegi ára.

Az adatvédelmi szempontok, előírások is jelentős szerepet játszanak. Az új elképzeléseknek, intézkedéseknek meg kell felelniük a személyi adatok gépi feldolgozásáról 1981-ben Strasbourgban aláírt egyezménynek, a későbbi módosításoknak, különösen a 2001. november 8-án született jegyzőkönyvnek. A központi biometrikus adattárolást Németországban törvény tiltja, most pedig megkezdik az ilyen adatokat tartalmazó útlevelek bevezetését. Vita folyik arról is, milyen biometrikus jellemzőket használjanak fel. Az írisz alkalmazását jelenleg adatvédelmi okok miatt elvetették.

Magyarországon a Nemzeti Vízum és Okmány Bizottság foglalkozik ezzel a kérdéskörrel. A leginkább érintett szervek – Belügyminisztérium, Európai Uniók Együttműködési Hivatal, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Informatikai és Hírközlési Minisztérium, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Határőrség, Központi Adatfeldolgozó Nyilvántartó és Választási Hivatal, Külügyminisztérium – vesznek részt a Bizottság munkájában.

A központi döntések Brüsszelben születnek, ahol hazánk megfelelő képvisellel rendelkezik. Az vitathatatlan, hogy egy egységes, teljesen egyforma, tipizált európai útlevélre és vízumra van szükség, hiszen a járőrök, szolgálatban lévők nem tudnának eligazodni 30 ország egyenként 5-6 féle okmányán. Az útlevél csak az egyik kérdéskör. Az európai állampolgárok igazolhatják magukat vezetői engedéllyel és személyazonossági igazolvánnyal is. Az egységes európai gépjárművezetői engedély megteremtése folyamatban van. Magyar állampolgár jelenleg mind a négy típusú személyazonossági igazolvánnyal utazhat valamennyi EU- és EGK-tagországba. Elképzelhetjük, mennyire megzavarodhat egy másik ország rendőre néhány ilyen idegen, sosem látott okmány esetén.

A személyazonossági okmányok területén napjainkban nincs egységes szabályzás az EU-ban. A későbbi központi ráhatás valószínűnek tűnik. Pozitív lenne – a rendőri ellenőrzés szempontjából mindenképpen – egy egységes formátumú, háromnyelvű (angol, francia és az adott ország nyelve) okmány bevezetése. Az Unióban egyes országokban nincs

személyazonossági igazolvány, ilyen például Írország, az Egyesült Királyság, Dánia, Lettország, de Svédország is csak 2005. október 1-től vezette be. Az Egyesült Királyságban a II. Világháború után szüntették meg. Brit állampolgár jelenleg is csak útlevelemmel utazhat külföldre.

A brit parlament 2005. június 30-án fogadta el a biometriaival ellátott személyi igazolvány bevezetését, mely 2013-tól lesz kötelező. Indoklásként a terrorizmus, az illegális bevándorlás és a bűnözés elleni eredményesebb fellépés szerepel. Az új igazolványban a chipen rögzítik az íriszt, az arc-, illetve az ujjlenyomatot. A program becsült költsége hat milliárd angol font, kilenc milliárd euró.

Az új személyazonosítási rendszerek mellett szükséges a megfelelő szintű okmányismeret. Az ellenőrzést végrehajtó járőrnek az okmány valóságát is meg kell ítélnie. A jelenleg működő FADO rendszer az eredeti és hamis útlevelek képeit, leírását tartalmazza. Ehhez hasonlóan minden más forgalomban lévő uniós és a leggyakoribb harmadik országbeli okmányok (vezetői engedély, személyazonossági igazolvány, gépjármű forgalmi stb.) leírására, a hozzáférhetőségre is szükség lenne. Ez természetesen rendkívüli munkát, óriási gyűjteményt jelent, melyet csak egységesítés, az uniós standard kialakítása útján lehet megteremteni.

Mindezekon kívül az ellenőrzés nem lehet biztonságos, ha a járőrök közvetlenül az ellenőrzés helyéről nem tudnak lekérdezni a különböző nyilvántartási rendszerekből (SIS, lakónyilvántartás, gépjármű-nyilvántartás, nemzeti körözési rendszerek stb.).

Feltételezhetően az új kihívások és technológiák tükrében indokolt újragondolni az Európai Unió és az egyes nemzeti tagállamok adatrendszereit, adatrögzítését, adattárolását, és a belső biztonság követelményeit kell összehangolni a vonatkozó adatvédelmi jogszabályokkal. Sok vita várható ezen a téren is.