



XV. évfolyam 3. szám

HATÁRRENDÉSZETI

TANULMÁNYOK

2018/3. SZÁM



B U D A P E S T

- 2018 -

**A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT**

TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA

Szerkesztő bizottság:

Dr. Gaál Gyula, Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina, Dr. Gubicza József,
Prof. Dr. Fórizs Sándor, Dr. habil. Varga János, dr. jur. Vas Gizella,
Dr. Horpácsi Ferenc

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor

Szerkesztette:

Oláh Norbertné

A megjelent publikációk szerzői vélemények, melyek nem feltétlenül
esnek egybe a szerkesztő bizottság megközelítésével.

Felelős kiadó:

Dr. Varga János ny. határőr ezredes
Magyar Rendészettudományi Társaság
Határrendészeti Tagozat Elnöke

HU ISSN 2061-3997 (Online)

Tartalom

Balla József: A határforgalom-ellenőrzés és az úti okmány hamisítás ok-okozati összefüggései.....	4
Balla József - Vájlok László - Kui László: A schengeni értékelési mechanizmus elmélete és gyakorlata	26
Szatmári Adrienn - Balla József - Kui László: A beválasvizsgálat eredményeinek alkalmazása a kiválasztás során.....	48
Szele Tamás - Kui László - Balla József: A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők	69

Balla József¹

A határforgalom-ellenőrzés és az úti okmány hamisítás ok-okozati összefüggései²

A határforgalom-ellenőrzés végrehajtása során, az ellenőrzést végző tisztviselőnek egyik kiemelt feladata, annak megállapítása, hogy az átlépésre jelentkező utas által ellenőrzésre átadott okmányt az arra jogosult hatóság állította ki, megfelel a kiállító hatóság által meghatározott formai és tartalmi követelményeknek, illetve nem tartalmaz hamisítást. Közokirat-hamisítást követ el az, aki:

- „a) hamis közokiratot készít, vagy közokirat tartalmát meghamisítja,*
- b) hamis, hamisított vagy más nevére szóló valódi közokiratot felhasznál,*
- c) közreműködik abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlan adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba.”³*

A hamis, hamisított, valamint a más nevére szóló, vagyis személycserés okmányok fogalmi meghatározásaival részletesen foglalkoztam korábbi tanulmányomban.⁴ Ezen három hamisítási típus közül, a gyakorlati tapasztalatok, és kutatási eredményeim alapján, a felismerési „nehézség” szerinti prioritási sorrend: a személycsere, a hamisított, és a hamis (utánzott) okmány. Természetesen mind a három módszert jelentős mértékben befolyásolja a „kivitelezés” módja és a konkrét hamisítás típusa.

A személycserés okmánynál meghatározó az, hogy milyen mértékű a hasonlóság az okmányt felhasználó személy és az okmányban rögzített (eredeti tulajdonos) arckép/fénykép között. Ha a hasonlóság nem kétséget kizáró, akkor az ellenőrzést végző személy nagy valószínűséggel képes az eltérések alapján megállapítani a személycsere kísérletét. A személyazonosítási készséget több tényező is jelentős mértékben tudja befolyásolni, mind az

¹ Balla József dr., PhD, rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
József BALLA dr., police colonel, associate professor, Head of Department, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department
ORCID azonosító: [0000-0002-6113-5350](https://orcid.org/0000-0002-6113-5350), Balla.Jozsef@uni-nke.hu

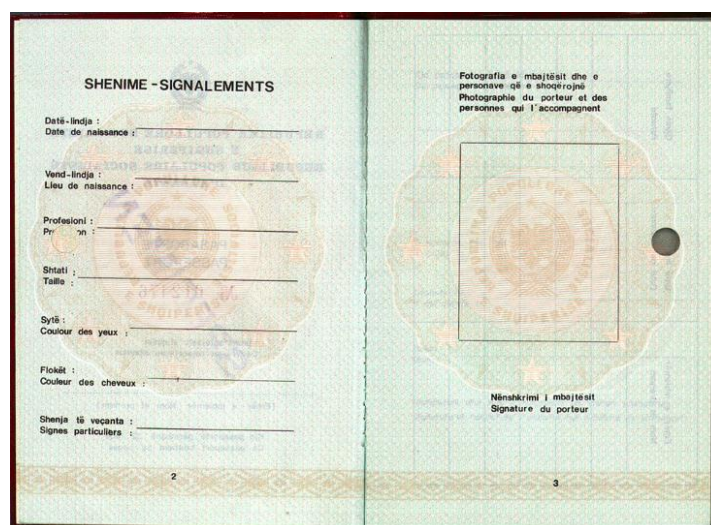
² A mű, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” című kiemelt projekt, „A jó kormányzást célzó tény-alapú közszolgáltatás-fejlesztés hatásvizsgálati és kutatási megalapozása” alprojektjének, a Nemzeti Közszerzőgálati egyetem kiválósági programban/Egyed István Posztdoktori Programban az „Az úti okmányok hamisítási módszereinek és a határforgalom-ellenőrzési technológiák ok-okozati összefüggéseinek vizsgálata 1989-2016 között” címmel végzett kutatás keretében készült.

³ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, 342. § (1)
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383_346526 (2018.06.10.)

⁴ Balla József. Határforgalom-ellenőrzés és úti okmány hamisítás 1996-2004 között. *Hadtudományi Szemle*, 2017. X. évfolyam 4. szám, Budapest, 2017, 373-397.

ellenőrzést végző, mind a határátlépésre jelentkező személy részéről, illetve az ellenőrzés helye szerint is.⁵

A hamisított – eredeti okmányban végrehajtott, részleges tartalmi változtatás – okmány, ellenőrzést végző általi felismerési valószínűsége szinte egyértelműen csak a hamisítás módjától függ. A tartalmi hamisítás típusát, úgymond korlátozza a hamisítás tárgyát képző okmány okmányvédelmi rendszere. Mit is jelent ez a gyakorlatban? Azon okmányok esetében, amelyek „kevésbé” védettek a hamisítás ellen, egyszerűbb egyes tartalmi elemeket megváltoztatni úgy, hogy viszonylag kevés hamisításra utaló jel marad, amely segíti a felfedés lehetőségét.



1. számú kép
Régi albán magánútleveél adatos oldala.⁶

Az 1. számú képen látható, hogy a tulajdonos fényképének elhelyezésére a jobb oldalon jelzett négyzetben volt lehetőség. A fénykép alatt, a hagyományos fényképkészítési eljárás eredménytermékét kell érteni, amelynek a rögzítése leginkább ragasztással történt. Ennél a rögzítési módnál a fényképcsere ellen alapvetően nem védte egyetlen eljárás sem az okmányt és viszonylag egyszerű volt a hamisítása. A fényképcsere módszerének ebben az esetben több változata is ismert volt, amelyek közül én kettőt emelnék ki⁷:

- A fényképcsere módszerének egyik legáltalánosabb eljárása volt, amikor a teljes fényképet eltávolították az adatos oldalról és egyszerűen, egy minimálisan nagyobb

⁵ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.

⁶ Forrás: <http://www.edisontd.net/> (2018.06.10.)

Az „Edison” okmány-nyilvántartó rendszer az interneten mindenki számára elérhető. Én is ezért választottam ezen képi információk felhasználását.

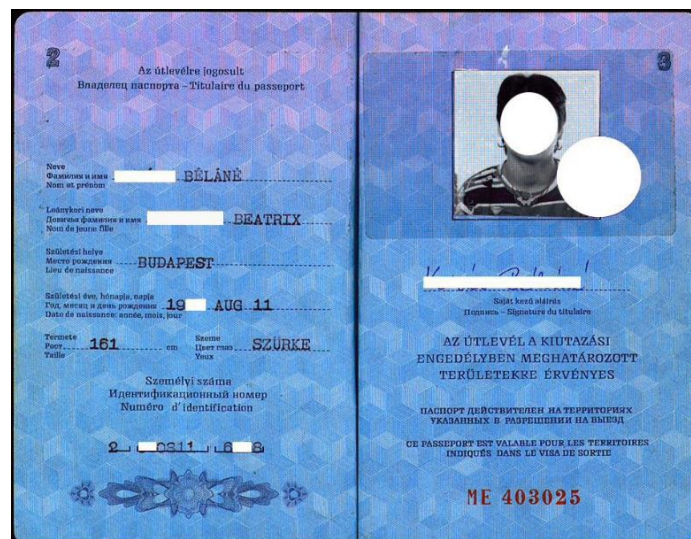
⁷ A képi illusztráció mellőzésével, úgy, hogy a hamisítás leíró jellegű bemutatása révén ne lehessen a hamisítási eljárás felfedési jellegzetességeit egyértelműen beazonosítani.

méretű fényképet ragasztottak a helyére, amellyel fedték az eredeti fénykép területét. Ennél az eljárásnál, a fénykép és a hordozóanyag mechanikai kapcsolatát biztosító ragasztó kötési jellegzetességéből adódóan, a két papír alapanyagú hordozó rostjaiba diffundált a ragasztó. Ezen rögzítés következtében, a fényképcserét „fogatosító” személy döntésén múlt, hogy milyen módszerrel távolítja el a fényképet és ügyel-e a részletekre. Az eltávolítás többféle képen történhetett, amelyek közül hármat emelnék ki. A fényképet:

- a hordozó anyag felületéről úgy vágták le, hogy nem keletkezett anyagmaradvány, vagy anyaghiány egyik felületen sem;
 - a hordozó anyag felületéről úgy vágták le, hogy a fényképen anyag többlet, míg a hordozóanyagon anyaghiány – papír elvékonyodása – keletkezett;
 - a hordozó anyag felületéről úgy vágták le, hogy a fényképen anyaghiány, míg a hordozóanyagon anyag többlet – a papír megvastagodása – keletkezett.
- A fényképcsere kifinomultabb módszere volt és már egy magasabb szintű hamisítási fokozatot jelentett, amikor nem a teljes fénykép eltávolítására került sor, hanem csak annak felső rétegét, az emulziós réteget érintették, amely az okmány eredeti tulajdonosának arcképét tartalmazta. Ezt követően történt a kívánt felhasználóról arcképet tartalmazó fényképrészlet rögzítése az okmányba.

Természetesen valamennyi hamisítási eljárásnak megvolt a felismerési jellegzetessége, amely megkönnyítette az ellenőrzést végző személy munkáját.

Az 1. és a 2. számú képen is látható, hogy az útleveleknél az 1990-es években olyan adatok oldalakat alkalmaztak, ahol a személyes adatok rögzítése az adott kor technikai és technológiai eljárásainak megfelelően, valamilyen „nyomtatással” történt. Ezen megszemélyesítési eljárás jellemzője az volt, hogy a festék – hasonlóan a már említett ragasztóhoz – bediffundált a papír alapú hordozóanyag rostjaiba, így az adatok eltávolítása kezdetlegesen mechanikai, majd oldószeres, kémiai eljárásokkal történt. Az egyes okmányelemek és okmányvédelmi eljárások között nem minden esetben volt meg a több lépcsős, úgynevezett korrelációs kapcsolat.



2. számú kép
A magyar 1984 M útlevél.⁸

A 3. számú képen már látható, hogy a ragasztott fényképet, nedves bélyegzőlenyomattal és fóliával – 2. számú képen is megfigyelhető – is biztosították. Ez az okmányvédelmi eljárás már nagyobb biztonságot nyújtott arra vonatkozóan, hogy az okmány eredeti tulajdonosához kösse az útlevelet, és az azzal gyakorolható jogosultság érdekében még megbízhatóbb kapcsolatot teremtsen az okmány és a tulajdonosa között. Amennyiben ilyen okmányvédelemmel ellátott útlevélben kísérelt meg fényképcserét elkövetni a hamisító, akkor a többszintű védelem hatására/következtében arányosan növekedett a hamisításra utaló, hamisítási jegyek/jellegzetességek száma. Ennek következtében viszont a közokirat-hamisítás tárgyává vált útlevelek/úti okmányok kockázatelemzésének következtében lehetőség nyílt arra, hogy az ellenőrzést végző személyek hamisítási profilokhoz jussanak. Az szinte elképzelhetetlen, hogy a világ valamennyi országának úti okmányára vonatkozóan részletes ismeretekkel rendelkezzenek az okmányok ellenőrzésére jogosultsággal rendelkező hatóságok munkatársai. Az viszont kivitelezhető, hogy az okmányok védelmi megoldásainak kategorizálása révén, azok hamisítására vonatkozóan, hamisítási jegyekre irányuló profilokat határozzanak meg, amelyek segítik az okmány eredetiségének ellenőrzését, és támpontot ad azok hamisítási típusaira, valamint a hamisítási jegyekre. A gyakorlati érvényesülése abban válik kézzelfoghatóvá, hogyha adott például egy magánútlevél, amelyben van, mondjuk 35 okmányvédelmi elem, de a hamisítás szempontjából csak négy olyan releváns védelmi megoldás van, amelynek az ellenőrzése nélkülözhetetlen annak érdekében, hogy az esetleges

⁸ Forrás: <http://www.edisontd.net/> (2018.06.10.)
Alkalmazva: 1984-1991. között.

külső beavatkozás felfedhető legyen. A többi 31 elem is hozzáadott értéket képvisel az okmány védelméhez, de a hamisítás szempontjából irrelevánsnak is nevezhető. Az ellenőrzést végző személynek elsődlegesen a négy elemre kell koncentrálnia. Ezzel a profilalkotással már jelentősen csökkenthető az ellenőrzésre fordítandó idő mennyisége és érvényesül a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési mechanizmus gyakorlati végrehajtása is. Ez előző példánál maradva, ha van egy hagyományos fénykép, amely rögzítése ragasztással történt az okmányba, és nedves bélyegzőlenyomattal, valamint fóliával biztosították, akkor ennél a típusú okmánynál a hamisítás kizárására vagy igazolására nélkülözhetetlen a nedves bélyegzőlenyomat vonalfolytonosságának/vonalszakadásának vizsgálata, a szellemkép-mentességének ellenőrzése, vagy éppen a fólia széleinek felválás-mentességének szemrevételezése.



3. számú kép
A magyar 1984 M útlevél.⁹

Van-e bizonyíthatóan ok-okozati összefüggés például a fényképcsere – mint közokirat hamisítási módszer – és a fénykép/arckép úti okmányban történő rögzítése és biztosítása között?

A rendőrség által felfedett közokirat-hamisítások tekintetében, minden szakmai/elemzési igényre kiterjedő, minden összefüggést vizsgáló, megbízható adatbázis 2010-től áll rendelkezésre a Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer¹⁰ (NEKOR) által, amely 52 szempont alapján, és ezek egyedi kombinációi szerint (keresztműveletekkel) ad lehetőséget az elemzésekre. Az ezt megelőző időszakra vonatkozóan nehéz megbízható adatokat kutatni, mert sem a rendőrségnek nincs, sem a határőrségnek – a 2008. január 01-i integráció előtt –

⁹ Som Krisztián: A magyar úti okmányok 1848-2012. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa, Budapest, 2014., 258.

¹⁰ Nemzeti Komplex Okmány-nyilvántartó Rendszer (NEKOR): a rendőrség informatikai rendszere, amely eredeti, hamis és hamisított úti, személyazonosító és egyéb jogosultságot igazoló okmányok biztonsági elemeinek leírásait, valamint közokirat hamisításokkal kapcsolatos információkat tartalmaz, azok képi megjelenítéseivel együtt.

nem volt adatszolgáltatási kötelezettsége a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) irányába a hamisítási módszerekre vonatkozóan. Az adatok összegyűjtésére, alapvetően az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály Dokumentációs, valamint Határrendészeti és Kompenzációs Osztályán fellelhető elektronikus adatbázisok adnak lehetőséget, amelyek szintén sok esetben hiányosak és nem iktatottak. Én ezen, kutatási módszerek alkalmazásával készítettem el a vizsgált időszak közokirat-hamisítási módszereinek összefoglaló táblázatát, amelyből most a fényképcserre módszerét emelem ki.

Ha az elmúlt húsz évre vonatkozóan megvizsgáljuk a hazánkban felfedett közokirat-hamisítások számát és a fényképcserre módszerének százalékos megoszlását, akkor az alábbi, főbb következtetéseket vonhatjuk le:

- az 1997-ben felfedett **1017 fényképcserre**, 2017-re **7-re** csökkent;
- az 2017-re bekövetkezett csökkenés 1010 fényképcserét jelent, ami **99%-os** visszaesés;
- az összes közokirat-hamisítás száma 1997-ben 2382, míg 2017-ben 2144;
- az összes közokirat-hamisítás 2017-es csökkenése **mindösszesen 10%-os**;
- 1998-2001. között a fényképcserre aránya az összes közokirat-hamisítás több mint **50%-át** jelentette;
- 2001-től a fényképcserre aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva folyamatosan csökkent;
- 2008-tól a fényképcserre aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva **10% alatti**;
- 2011-től a fényképcserre aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva **2% alatti**;
- 2016-2017. között a fényképcserre aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva **1% alatti**.

Év	Közokirat-hamisítás		
	Fényképcserre	Összesen	%-os arány (egészre kerekítve)
1997.	1017	2386	42
1998.	2077	3365	61
1999.	1462	2604	56
2000.	1330	2389	56

2001.	1354	2432	56
2002.	782	1839	42
2003.	731	2665	27
2004.	820	3326	25
2005.	608	5456	11
2006.	420	3208	13
2007.	176	2272	8
2008. ¹¹	68	1282	5
2009.	59	1088	5
2010.	46	1308	4
2011.	34	1454	2
2012.	18	1504	1
2013.	15	1789	1
2014.	38	2140	2
2015.	43	2210	2
2016.	3	1861	0,2
2017.	7	2144	0,3

1. sz. táblázat¹²

A határőrség (1997-2007.) és rendőrség (2008-tól) által felfedett közokirat-hamisítások száma, és a fényképcserre százalékos megoszlása 1997-2017 között.

Megalapozott kérdésként fogalmazódhat meg, hogy mégis mi okozhatta a fényképcserre módszerének ilyen mértékű csökkenését, valójában szinte a megszűnését? Van-e összefüggés a határforgalom-ellenőrzés és a hamisítási módszer között?

Véleményem szerint, elsődleges befolyásoló tényező az, hogy egyre többen lépik át Magyarország államhatárát. Ez a „jelenség” nem csak napjainkra jellemző, hanem így volt korábban is. Ezt bizonyítják a személyforgalmi adatok is.

¹¹ Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követő időszak, amikor a személyforgalom száma 70%-al csökkent (117 042 051-ről, 35 458 676-ra), amely természetesen abból következett be, hogy a 2225 kilométerből, 1111 kilométer belső határrá vált és megszűnt a határellenőrzés, amely magában foglalta a határforgalom-ellenőrzés megszüntetését is. A közokirat-hamisítások száma 2272-ről, 1282-re változott, ami 44%-os csökkenést jelentett.

¹² A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

A személyforgalom alakulásának kimutatása	
Év	Fő
1980	41 933 366
1985	45 205 933
1990 ¹³	112 026 533
2000	87 843 629
2005	111 219 066
2007	117 042 051
2008¹⁴	35 458 676
2010	33 278 636
2015	42 225 872
2016	50 795 514
2017	53 576 495

2. sz. táblázat¹⁵

A személyforgalom alakulása Magyarországon 1980-2017. között (alapvetően öt éves periódusonként).

Az államhatáron, a határforgalom-ellenőrzése a határátkelőhelyeken, a rendelkezésre álló utasforgalmi sávokon történik, így annak megvan a maximális áteresztőképessége. Mivel épített környezetről van szó, ezért a növekvő utasforgalom ellenőrzése, a maximális áteresztő képesség elérését követően csak utasvárakozás kialakulásával kezelhető, amennyiben az ellenőrzési technológiában nem történik változás. Az 1990-es évek végéig – a rendszerváltás előtt – Magyarországon a „totális” határforgalom-ellenőrzés elve érvényesült, amely alapvetően azt jelentette, hogy mindenkit, minden viszonylatban és irányban, tételes ellenőrzés alá vontak, a járművekkkel és a csomagokkal/árukkal egyaránt. Legjobban talán az alábbi meghatározás szemlélteti, hogy mit is jelentett a totalitás: *„Ebben az időszakban a totális határforgalom-ellenőrzés olyan ideológiai és politikai alapállást fejezett ki, amelyre jellemző volt a mindenkivel szembeni bizalmatlanság, a polgári demokráciákból érkezők*

¹³ A forgalom ilyen mértékű növekedése alapvetően a rendszerváltás utáni utazási „vágy” miatt következhetett be, mivel ezt megelőzően nem mindenki számára volt adott az államhatár átlépése.

¹⁴ Magyarország teljes jogú schengeni tagságát követő időszak, amikor a személyforgalom száma 70%-al csökkent (117 042 051-ről, 35 458 676-ra), amely természetesen abból következett be, hogy a 2225 kilométerből, 1111 kilométer belső határrá vált és megszűnt a határellenőrzés, amely magában foglalta a határforgalom-ellenőrzés megszüntetését is.

¹⁵ A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

ellenségként való kezelése. Még a magyar állampolgárok utazási korlátozásainak feloldása is együtt járt a teljes körű jelentőszolgálat bevezetésével.”¹⁶

Ezzel szemben, a schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzést már a szelektív¹⁷ és differenciált¹⁸ elvek szerint kell végrehajtani. Ezen elvárások érvényesítésével kell azt biztosítani, hogy az ellenőrzés csak a szükséges ideig tartsa fel a forgalmat, ne eredményezzen indokolatlan utasvárakoztatást és ezzel együtt fedje fel a jogsértő cselekményt elkövető személyeket.

„Az ellenőrzést befolyásoló tényezők között említhetjük:

- *milyen viszonylatban történik a határforgalom ellenőrzése (pl. harmadik országgal közös határszakaszon; vagy az Európai Unió tagságával rendelkező, de még nem teljes jogú schengeni tagsággal, de már a schengeni értékelésen átesett állammal közös határszakaszon);*
- *milyen az adott viszonylat/irány jogsértő cselekmények elkövetése/valós veszélye szerinti aktivitása (ide tartozik a zöldhatáron jellemző tiltott határátlépést elkövető személyek, irreguláris migránsok száma is);*
- *a határátkelőhely adottsága/lehetősége (elhelyezkedése, úthálózati megközelíthetősége /csak egy, vagy több irányból is/, áteresztőképessége, technikai felszereltsége, állomány felkészültsége és szolgálati fegyelme);*
- *az utasforgalom (összetétele /szabad mozgás uniós jogával rendelkező, harmadik ország állampolgára /vízummentes, vízumkötelezett/, nagysága);*
- *a határforgalom-ellenőrzésében résztvevő hatóságok közötti együttműködés tartalma, belső szabályzók összhangja, ellenőrzésre gyakorolt hatásuk;*
- *a határforgalom-ellenőrzésre vonatkozó szabályok, normás, bevezetett szigorító intézkedések ellenőrzésre gyakorolt hatása.”¹⁹*

Jelenleg, a schengeni térség, és az itt élő emberek biztonsága azon múlik, hogy az alkalmazott ellenőrzési eljárás képes-e a biztonságot garantálni úgy, hogy a tömegellenőrzés keretében, egyre növekvő személy- és járműforgalom mellett kell a jogsértő cselekményeket elkövető személyeket „felderíteni” és eljárás alá vonni. Érezhető az a kettősség, amely egyrészt az államhatár átlépésére jelentkező személyek gyors ellenőrzését, de egyben a biztonságot is elvárásként fogalmazza meg. Az ellenőrzés eredményessége nagymértékben

¹⁶ Kiss Kálmán (1992): A változó Határőrség (tudományos konferencia). *Határőrségi Tudományos Közlemények*, a BM Határőrség Tudományos Bizottságának kiadványa, Budapest, 1992, 4.

¹⁷ Szelektivitás: kiválasztást, kiválogatást jelent.

¹⁸ Differenciálás: különbségtéveszt, megkülönböztetést jelent.

¹⁹ Balla József (2017) 22-23.: A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. *Magyar Rendészet*, XVII. évfolyam 3. szám, 13-30.

személyazonosításához – nem a hagyományos fénykép rögzítése történt. Az okmány védelmének újszerűsége a fényképcsere végrehajtása ellen abban realizálódott, hogy integrált arcképet alkalmaztak. Az integrálás nem a hordozó anyag felületére, hanem magába a hordozóanyagba történt. Ennek következtében, az arckép esetleges eltávolítását követően, olyan mértékben „megbomlott” az adathordozó felületi homogenitása, hogy az említett sűrű fényes vizsgálat eredményeként – a mechanikai beavatkozás következtében az arckép területe és a körülötte lévő terület eltérő fényelnyelő és fényvisszaverő tulajdonsága miatt – könnyen felfedhetővé vált a fényképcsere módszere. Természetesen az arckép, ilyen újszerű rögzítése mellett, további biztonsági elemek is biztosították az arcképet a külső beavatkozások ellen.

Annak érdekében, hogy az említett schengeni térség biztonságát garantáló határforgalom-ellenőrzés keretében, a schengeni külső határokon az úti okmányok ellenőrzése egységesítésre kerüljön, a Tanács 2004. december 13-án kelt 2252/2004/EK rendeletében²² (a továbbiakban: Rendelet) szabályozta először részletesen, és kötelező érvénnyel a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire, illetve a biometrikus adatokra vonatkozó előírásokat. A rendelet megalkotását hármassal vezérelte:

- az útlevelek biztonságosabbá tétele a harmonizált biztonsági jellemzőkre vonatkozó standardok kötelező érvényű meghatározása révén;
- megbízható, közvetlen kapcsolat biztosítása az útlevél és annak tulajdonosa között a biometrikus azonosítók bevezetése révén;
- annak megvalósítása, hogy az uniós állampolgárok megfeleljenek az Amerikai Egyesült Államok Vízummentességi Programjában meghatározott követelményeknek.

A Rendelet elsődleges biometrikus azonosítóként határozta meg az arcképet, másodlagos azonosítóként pedig az ujjnyomatot. Részletesen szabályozza továbbá az útlevelek és úti okmányok minimum biztonsági követelményeit. Teszi ezt úgy, hogy egyes esetekben választási lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy a „felkínált” eljárások közül melyiket részesítik előnyben, illetve melyik biztonsági elemet alkalmazzák.

Miért is van szükség a minimum biztonsági követelmények meghatározására, ha az okmányban rögzítésre kerülnek a biometrikus azonosítók, amelyeknek megfelelően védettnek kell lenniük a hamisítás ellen, és biztosítják az okmány tulajdonosának és az okmány kiállítójának azonosságát? A minimum biztonsági elemek meghatározásának célja – azon kívül, hogy egységes megjelenést, formátumot adnak az okmánynak – az, hogy biztosítsák az

²² A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról L 385/1.
Forrás: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:HU:PDF> (2018.04.10.)

okmány, hamisítás elleni védelmét. A biometrikus adatok alkalmazása nem helyettesíti, hanem kiegészíti az okmányelemek hagyományos vizsgálatán alapuló ellenőrzését. Abban az esetben, ha az okmány eredetiségével vagy az ellenőrzés alá vont személy személyazonosságával kapcsolatban gyanúok merül fel, akkor a biometrikus adatok ellenőrzése, helyben biztosít lehetőséget annak igazolására vagy kizárására.

A Rendelet melléklete meghatározza a minimális biztonsági szintet, amelyet a tagállami útleveleknél és úti okmányoknál – a 12 hónapnál hosszabb érvényességű okmányokra vonatkozóan – alkalmazni kell. A minimum okmányvédelmi követelmények elsősorban az adatos oldalakra vonatkoznak, de az általános biztonsági jellemzőket az érintett okmányok más okmányelemeinél is alkalmazni kell.

A minimum biztonsági követelmények az alábbi okmányelemekre²³ terjednek ki:

- az okmány alapanyagára:
 - optikaifehérítő-mentes hordozóanyag;
 - kéttónusú vízjel alkalmazása;
 - vegyi úton történő törlésre irányuló kísérletek ellen védő biztonsági reagensek alkalmazása;
 - színezett pelyhezők (részben normál megvilágítással, szabad szemmel látható, részben UV-fényben legalább két színben fluoreszkáló);
 - UV-fluoreszcens planchette-k javasoltak (az öntapadós címke esetében kötelező);
 - biztonsági szál használata javasolt.
- a személyazonosító adatokat tartalmazó oldalra;
- az alkalmazott nyomtatástechnikára;
- a másolás elleni védelemre;
- a kiállítási technikára:
 - lézernyomtatás;
 - termotranszfer nyomtatás;
 - tintasugaras nyomtatás;
 - fotografikus eljárás alkalmazása;
 - a biztonsági elemeket tartalmazó kártyarétegekbe hatékonyan behatoló lézergravírozás alkalmazása.

²³ Nem minden egyes okmányelemnek történik meg a részletes ismertetése, csak a fényképcsere szempontjából releváns hordozóanyag és kiállítási technológia.

A másodlagos arcképet mind a három okmányonál más-más rögzítési technológia biztosítja, azzal együtt, hogy az eredmény minden esetben azonos, vagyis a fényképcseréhez nem elegendő „csak” az elsődleges arcképet eltávolítani, hanem a másodlagos arckép módosítása is szüksége. Véleményem szerint, az ilyen mértékű biztosítás – az 5. számú képen több biztonsági elem is azonosítható, amelyek az arcképet biztosítják – azt eredményezi, hogy ez a hamisítási módszer háttérbe szorul, amit a statisztikai adatok is egyértelműen alátámasztanak.

Tény az is, hogy nem csak a tagállamok úti okmányai válhatnak a hamisítás tárgyává, hanem a harmadik országok okmányai is, amelyekre vonatkozóan valamennyi tagállamnak külön-külön kell nyilatkoznia, hogy elfogadja-e az államhatárának átlépésre és a területén történő tartózkodásra, vagy nem. Az, hogy milyen okmányok jogosítja fel a tulajdonosát a schengeni külső határok átlépésére, egy külön eljárásrendnek a része, amelyet az Európai Parlament és Tanács 1105/2011/EU határozata²⁹ részletesen szabályoz. Ezen rendelkezés alapján a tagállamoknak már nincs lehetőségük arra, hogy „függőben” hagyják egy harmadik ország adott okmányára vonatkozó „státuszát”, vagyis nem teheti meg, hogy nem nyilatkozik az elfogadásról, vagy elutasításról.

„(1) A tagállamok az úti okmányok listájának közlését követő három hónapon belül értesítik a Bizottságot a listán szereplő úti okmányok elismerésére vagy el nem ismerésére vonatkozó álláspontjukról.

(2) Amennyiben a tagállam elmulasztja álláspontjának az (1) bekezdésben említett határidőn belüli közlését, a kérdéses úti okmány mindaddig elismertnek tekintendő, amíg ez a tagállam értesítést nem küld annak el nem ismeréséről.”³⁰

A tagállamoknak, az érdeke az, hogy lehetőleg az adott három hónapos időintervallumon belül vizsgálják meg az adott okmányt, és nyilatkozzanak az elfogadásról, vagy elutasításról. Előfordulhat, mint ahogyan elő is fordul olyan objektív akadály, hogy a tagállam nem rendelkezik az adott mintaeredeti okmánnyal – olyan mintaeredeti okmánnyal, amely a megszemélyesítést is tartalmazza – és nem tudja vizsgálni az okmány védelmi rendszerét. Ha egy tagállam, például ezen objektív tényező miatt nem nyilatkozik a megadott időpontig, akkor előfordulhat az, hogy olyan okmánnyal is át lehet lépni a schengeni külső határát – illetve a schengeni belső határán is közlekedhetnek és tartózkodhatnak a területén –, amely minimális szinten sem felel meg a vizsgálati szempontok legalapvetőbb biztonsági szintjének sem.

²⁹ Az Európai Parlament és Tanács 1105/2011/EU határozata (2011. október 25.) a külső határok átlépésére jogosító és vízummal ellátható úti okmányok listájáról, valamint az e lista összeállítására irányuló eljárás meghatározásáról.

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011D1105> (2018.05.11.)

³⁰ U.a.: 4. cikk

1999.	104	2604	4
2000.	78	2389	3
2001.	80	2432	3
2002.	193	1839	10
2003.	363	2665	14
2004.	428	3326	13
2005.	495	5456	9
2006.	466	3208	15
2007.	264	2272	12
2008. ³⁴	168	1282	13
2009.	140	1088	13
2010.	397	1308	30
2011.	520	1454	36
2012.	796	1504	53
2013.	977	1789	55
2014.	1227	2140	57
2015.	1308	2210	59
2016.	1102	1861	59
2017.	1269	2144	59

3. sz. táblázat³⁵

A határőrség (1997-2007.) és rendőrség (2008-tól) által felfedett közokirat-hamisítások száma, és a bélyegző lenyomat hamisítás százalékos megoszlása 1997-2017 között.

Ha szintén az emült évre vonatkozóan megvizsgáljuk a hazánkban felfedett közokirat-hamisítások számát és a bélyegző lenyomat³⁶ hamisítás módszerének százalékos megoszlását, akkor az alábbi, főbb következtetéseket vonhatjuk le:

- az 1997-ben felfedett 127 bélyegző lenyomat hamisítás, 2017-re **1269-re** növekedett;
- az 2017-re bekövetkezett növekedés 1142 bélyegző lenyomat hamisítást jelent, ami **tízszeres növekedés**;
- az összes közokirat-hamisítás száma 1997-ben 2382, míg 2017-ben 2144;
- az összes közokirat-hamisítás 2017-es csökkenése **mindösszesen 10%-os**;

³⁴ Magyarország államhatárának 2225 kilométerből, 1111 kilométer belső határrá vált és megszűnt a határellenőrzés.

³⁵ A szerző által készített kimutatás, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály által biztosított adatok alapján.

³⁶ Bélyegző lenyomat alatt, ebben az esetben, a határátléptető-bélyegző lenyomatot kell érteni.

- 1997-2001. között a bélyegző lenyomat hamisítás aránya az összes közokirat-hamisítás kevesebb mint **10%-át** jelentette;
- 2002-2009. között a bélyegző lenyomat hamisítás aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva – 2005. kivételével – **10-15% között volt**;
- 2010-től már egy érezhetően drasztikus emelkedést láthatunk;
- 2012-től a bélyegző lenyomat hamisítás aránya az összes közokirat-hamisításhoz viszonyítva már **50% feletti és az utolsó három évben tartósan 59%-on maradt**.

Egyértelműen megállapítható, hogy egy jelentős trendbeli változás következett be a közokirat-hamisítás tekintetében, amely a fényképcsere módszerével szemben – szinte megszűnése –, a bélyegző lenyomat hamisítások „térnyerésével” realizálódott. Ezen tények alapján igazolható az ok-okozati összefüggés az okmánybiztonság fejlődése és a hamisítási típusok módszerbeli átrendeződése között. Azt egyáltalán nem lehet kijelenteni, hogy jelentős csökkenés tapasztalható a hamisítások számában, mert mindig is voltak, vannak és véleményem szerint, mindaddig, amíg valamennyi jogosultságot igazoló okmány nem lesz azonos okmányvédelmi szinten, még lesznek is közokirat-hamisítások. A cél az, hogy ezen, jogosulatlan beavatkozások felderítése, megállapítása megtörténjen. A cél elérését, az ellenőrzésre jogosult személyek képzésével nagymértékben lehet segíteni.

A határrendészeti kirendeltségek³⁷ (a továbbiakban: HRK) vonatkozásában mindig kérdésként merül fel, hogy a határforgalom-ellenőrzés során az a HRK eredményes, ahol több közokirat-hamisítást fednek fel, vagy az, amelyik keveset, vagy egyáltalán nem realizál ilyen cselekményt? Elsődleges válaszként kézenfekvő, hogy az eredményességet a számszaki adatok mutatják. Természetesen meghatározó szerepe van annak, hogy milyen desztinációból jelentkeznek határátlépésre az utasok, milyen az állampolgársági összetételük, vagy éppen a határátlépésre jogosító úti okmányuk, okmányvédelmi szintje. Ezen befolyásoló tényezők, elméleti síkon történő „egy szintre hozása” után feltett azonos kérdés esetén továbbra is az lenne-e a válasz, hogy a számszaki adatok alapján, a több közokirat-hamisítást felfedő HRK az eredményes, vagy az, ahol nincs ilyen felfedés? Véleményem szerint és empirikus kutatási eredményeim alapján kijelenthető, hogy eredményesebb az a HRK, ahol nem fednek fel közokirat-hamisítást – ez nem azt jelenti, hogy van, csak nem fedik fel –. Ennek egyértelmű oka az ellenőrzést végző személyek felkészültségében keresendő. A hamis, hamisított és személycserés okmányt felhasználó személyek a hamisítás minőségétől – személycsere esetén

³⁷ A területi szintű rendészeti szervezeti egység (megyei-rendőrfőkapitányság, 2008. január 01. előtt a Határőr Igazgatóság) közvetlen alárendeltségében működő, önálló feladatkörrel rendelkező helyi szintű végrehajtó szerv, amely illetékességi területén végzi az államhatár őrzését, a határforgalom-ellenőrzéssel és az államhatár rendje fenntartásával kapcsolatos feladatait különféle eljárások, szolgálati fellépések és intézkedések keretében.

a hasonlóság fokától – függően vannak „kitéve” a lelepleződésnek, ezért tudatosan választják meg azon határátkelőhelyeket, ahol nagyobb a valószínűsége annak, hogy a jogsértő cselekményük továbbra is rejtve marad. Ennek érdekében előzetesen informálódnak, feltérképezik azon ellenőrzési helyeket, ahol siker koronázhatja a határátlépésüket. Szintén informális úton tájékozódnak azon ellenőrzést végző személyekről, akik korábban már gondatlanul mulasztottak és nem fedték fel a hamisítást. Ezen túlmenően azt is előnyükre kívánják fordítani, hogy az ellenőrzést végző személyek tevékenységére is negatív hatással vannak az időjárásai, napszaki sajátosságok. Azon időpontokat választják a határátlépésre, amikor már számolni lehet ezen tényezők összetett hatásaival, jellemzően a kora reggeli, az étkezési, vagy munkaidő vége előtti percek, negyedórákat. Ezen időintervallumokban a sablonosságra, rutinszerű mechanizmusokra és a felületességre apellálnak. Az ilyen célú előre választhatóságot is pozitívan szolgálja az Európai Unió schengeni katalógusa³⁸, amely a korrupció megelőzésének biztosítása érdekében ajánlásokat és az ajánlásokhoz tartozó legjobb gyakorlatokat fogalmaz meg. Ezek közül, jelen esetben is hozzáadott értéket képviselnek az alábbiak:

- általános szabályként legalább két tisztviselőnek kell jelen lennie minden határátkelőhelynél³⁹ – beleértve a kishatárforgalmi határátkelőhelyeket is – (pl. egy rendőr és egy vámós):
 - a határátlépésre jelentkező személyek nem választhatnak sávot az ott szolgálatot teljesítő határrendész vagy vámós személye alapján (pl. sötétített üveg az útlevelező fülkén⁴⁰);
 - a határrendészek, a szolgálatuk kezdete előtt nem ismerik pontosan az adott szolgálatuk során elvégzendő feladatukat;
 - a határrendészek szolgálata során, időnként változtatni/rotálni kell az állományt.

Abban az esetben, ha az ellenőrzést végző állomány okmányismereti felkészültsége képesség szintű, és a folyamatos helyzeti tudatosság jellemzi, akkor a vizsgált jogsértő cselekményt elkövetni szándékozó személyek más helyszínt, határátkelőhelyet választanak maguknak. Ennek következtében viszont az érintett HRK számszaki eredményessége alulmarad a másik HRK-hoz viszonyítva, de mégis ő az eredményesebb, csak a prevenció révén éri el az „eredményességet” és nem a felfedett-közokirat hamisítások révén. A

³⁸ Az EU schengeni katalógusa Külső határellenőrzés Kiutasítás és visszafogadás, Ajánlások és legjobb gyakorlatok, Brüsszel, 2009. március 19., SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252.

Forrás: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT> (2018.05.20.)

³⁹ A határátkelőhely alatt a forgalmi sávokat is érteni kell, vagyis egy forgalmi sávon, egy időben legalább két tisztviselőnek kell szolgálatot teljesítenie.

⁴⁰ Ez alapvetően ellent mond a fülkén kívüli ellenőrzésnek, mert az előírt ellenőrzési feladatok nem engedik meg, csak az útlevelező fülkében történő szolgálatellátást.

szubjektum, vagyis az ellenőrzést végző személy képzése nem nélkülözhető még akkor sem, amikor kimagasló szintű okmányvédelmi eljárásokat alkalmaznak az úti okmányoknál, mert a közokirat-hamisítás „nem vész el, csak átalakul”, más módszerbeli változást ölt.

Felhasznált irodalom

1. Balla József: Határforgalom-ellenőrzés és útiokmány hamisítás 1996-2004 között. Hadtudományi Szemle, 2017. X. évfolyam 4. szám, Budapest, 2017, 373-397.
2. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013.
3. Balla József: A schengeni elvek szerinti határforgalom-ellenőrzés tartalmi elemei Magyarországon 2016-ban. Magyar Rendészet, XVII. évfolyam 3. szám, 2017, 13-30.
4. Kiss Kálmán: A változó Határőrség (tudományos konferencia). Határőrségi Tudományos Közlemények, a BM Határőrség Tudományos Bizottságának kiadványa, Budapest, 1992.
5. Som Krisztián: A magyar úti okmányok 1848-2012. Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság kiadványa, Budapest, 2014., 258.
6. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=152383.346526 (2018.06.10.)
7. A Tanács 2252/2004/EK rendelete (2004. december 13.) a tagállamok által kiállított útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról. L 385/1.
Forrás:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:HU:PDF> (2018.04.10.)
8. Az Európai Parlament és Tanács 1105/2011/EU határozata (2011. október 25.) a külső határok átlépésére jogosító és vízummal ellátható úti okmányok listájáról, valamint az e lista összeállítására irányuló eljárás meghatározásáról.
Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32011D1105> (2018.05.11.)

9. Az EU schengeni katalógusa Külső határellenőrzés Kiutasítás és visszafogadás. Ajánlások és legjobb gyakorlatok. Brüsszel, 2009. március 19., SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252

Forrás:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%207864%202009%20INIT>

(2018.05.20.)

Balla József¹ – Vájlok László² – Kui László³

A schengeni értékelési mechanizmus elmélete és gyakorlata⁴

A schengeni térség kialakításának/létrehozásának elsődleges szempontja volt, hogy a részes tagállamok közös határain a személyek, járművek és szállítmányok szabadon közlekedhessenek, valamint a határellenőrzés és ezen belül, kiemelten a határforgalom ellenőrzése is fokozatosan megszüntetésre kerüljön.

A schengeni belső határokon⁵ a határellenőrzés megszüntetésével egyidejűleg, kiemelt hangsúlyt kell fektetni a schengeni külső határokon⁶ végzett határellenőrzésre, amely túlmutat a nemzeti érdeken és az adott ország biztonságán – amely a schengeni térség külső határszakaszának ellenőrzését végzi –, mivel ebben az esetben a teljes schengeni térség biztonságát köteles garantálni az általa meghozott intézkedésekkel. Ezen intézkedések viszont csak a közösségi érdekek szerinti, azzal összhangban lévő, egységes eljárásrendeken és követelményeken alapuló tevékenységet indokolnak. Az egységes elvek szerinti határellenőrzés végrehajtását, elsődlegesen, kötelező érvényűen szabályozza az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex).

Ahhoz, hogy az egységes elvek szerinti ellenőrzés gyakorlati végrehajtása és érvényesülése mérhető legyen, elengedhetetlen egy olyan értékelési mechanizmus kialakítása, amely valós képet tud adni az érintett tagállamok tevékenységéről, arról, hogy valóban hozzáadott értéket képvisel-e a schengeni térség biztonságához. Ennek a schengeni értékelési mechanizmusnak a „léttogosultsága”, már a belső határok nélküli – pontosabban a schengeni belső határok

¹ Balla József dr., PhD, rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
József Balla dr., police colonel, associate professor, Head of Department, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department
ORCID azonosító: [0000-0002-6113-5350](https://orcid.org/0000-0002-6113-5350), Balla.Jozsef@uni-nke.hu

² Vájlok László rendőr alezredes, kiemelt főreferens, Országos Rendőr-főkapitányság, Rendészeti Főigazgatóság, Határrendészeti Főosztály, Határrendészeti és Kompenzációs Osztály, MA hallgató Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
László Vájlok police lieutenant-colonel, principal officer, Hungarian National Police Headquarters, General Policing Directorate, Border Policing Department, Border Policing and Compensation Division, MA student, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement
ORCID azonosító: [0000-0003-4255-5808](https://orcid.org/0000-0003-4255-5808), vajlokl@orfk.police.hu

³ Kui László rendőr alezredes, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék
László Kui police lieutenant-colonel, assistant lecturer, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department
ORCID azonosító: [0000-0001-6411-4179](https://orcid.org/0000-0001-6411-4179), Kui.Laszlo@uni-nke.hu

⁴ 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 feltételrendszeré” keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

⁵ Schengeni belső határok: a schengeni tagállamok közös szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat is, a tagállamok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, amelyek rendszeres belső kompjárat céljára szolgálnak.

⁶ Schengeni külső határ: a schengeni tagállamok szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, tengeri határokat és repülőtereket, folyami, tengeri és tavi kikötőket, amennyiben ezek nem schengeni belső határok.

ellenőrzés nélküli – térség megteremtésével egy időben megfogalmazódott. Ez egyértelmű következménye annak, hogy ha van egy közösségi szabályozás arra, hogy mit és hogyan kell végrehajtani, akkor annak a végrehajtásáról csak ellenőrzéssel lehet megbizonyosodni. Az ellenőrzés célja ebben az esetben sem arra irányul, hogy végrehajtási hibákat állapítson meg, hanem a cél az, hogy a vonatkozó norma szerinti végrehajtáshoz viszonyítva milyen eltérés/eltérések tapasztalhatóak, mi eredményezi az eltéréseket és hogyan lehet megszüntetni azokat.

A szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtését célzó közösségi intézkedések érvényesülésének és a kölcsönös bizalom fenntartása érdekében, a Végrehajtó Bizottság, 1998-ban, a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság (a továbbiakban: Állandó Bizottság) létrehozásáról döntött.⁷ Az Állandó Bizottság egy állandó testület, amelynek tagjait a szerződést aláíró tagállamok egy-egy magas rangú tisztségviselője alkotja. Feladatrendszere kettős volt, de nem lehet párhuzamot vonni, különbséget, vagy egyenlőségjelet tenni közéjük. Mind a két feladat a schengeni térség biztonságát hivatott szolgálni:

- az első azzal, hogy azt vizsgálta, hogy a schengeni térséghez újonnan csatlakozni kívánó ország teljesíti-e a schengeni vívmányok – köztük a schengeni belső határon a határellenőrzés megszüntetéséhez garantáló intézkedéseket – alkalmazásának összes feltételét, vagyis a megvalósítás/ alkalmazás értékelését jelentette;
- a második pedig azzal, hogy azt vizsgálta, hogy a már a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam helyesen alkalmazza-e a schengeni vívmányokat, vagyis a végrehajtás értékelését jelentette.

Az elkülönülő feladatrendszer alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Végrehajtó Bizottság a kölcsönös bizalom és a nemzeti érdekek képviselőként túlmutató közösségi felelősségvállalás mellett kiemelt jelentőséget tulajdonított annak (és felismerte szükségességét), hogy mind a schengeni térséghez történő csatlakozás előtti monitoring, mind a részes tagállam tevékenységének értékelése szükséges a schengeni vívmányok szellemiségének fenntarthatósága érdekében. A két feladat során ellenőrizendő területeket a vonatkozó norma pontosan rögzíti, de szükséges kiemelni azt, hogy milyen tartalommal bírt a már schengeni tagállam értékelése, amely az alábbi területek vizsgálatát foglalta magában:

- a külső határ ellenőrzése és felügyelete;
- rendőri együttműködés az egyezmény hatálya alá tartozó államok határterületén;

⁷ A schengeni vívmányok végrehajtása – A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság létrehozásáról. (SCH/Com-ex (98) 26def.)
 Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0026:EN:HTML> (2018.05.10.)

- a Schengeni Információs Rendszer;
- a schengeni vízumok kiadásának feltételei;
- intézkedések a jogellenesen tartózkodó külföldiekkel szemben;
- kölcsönös segítségnyújtás a büntetőeljárásokban, beleértve a kiadatást is.

A hatékonyság fokozásának érdekében elengedhetlenné vált a harmadik pillér átfogó reformja – amely a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseinek összehangolását hivatott garantálni, de gyakorlati megvalósulása kevésbé volt hatékony –, amelyre az 1997. október 2-án elfogadott és 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés vált hivatottá. Hatálybalépésétől számított öt éven belül központi célkitűzésként határozta meg „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” megteremtését, amely közvetlenül kihat az uniós állampolgárok mindennapi életére.⁸ Az Amszterdami Szerződés többek között beemelte a schengeni egyezmények joganyagait is az Európai Unió keretei közé. Míg a Maastrichti Szerződés együtt kezelte a bel- és igazságügyi politikát, addig az Amszterdami Szerződés részben az első, részben a harmadik pillérben kezelte azokat.⁹

A schengeni vívmányokat újratárgyalás nélkül illesztették be az Európai Unió keretébe, így az Állandó Bizottságot és 1998-as megbízását is módosítás nélkül vették át annyi eltéréssel, hogy a Tanács schengeni értékelő munkacsoportjává (SCH-EVAL) változott. A schengeni vívmányok végrehajtásának értékelése kormányközi jellege miatt továbbra is teljes mértékben a tagállamok hatáskörébe tartozott, az értékelésben az Európai Bizottság megfigyelőként vett részt.¹⁰

Fontos megjegyezni, hogy a helyszíni látogatások csak az ötévente ismétlődő ciklusokban zajlottak, amely előre tudott és kiszámítható „volta” miatt az egyes tagállamok teljesítményét akár szélsőségesen hullámmóddá is teheték. Ha a schengeni vívmányok érvényesítését csak a tervezett schengeni értékelési mechanizmus időpontjához igazította egy tagállam, akkor ez azt jelentette, hogy nem volt képes a teljes schengeni térség biztonságának folyamatos garantálására. Úgy is fogalmazhatunk, hogy csak a tagság előnyeit szerette volna magáénak vallani/élvezni, de a kötelességét csak ötévente tartotta előírászerűen végrehajtandónak, vagy még akkor sem, mivel az értékelő bizottság „csak” javaslatokat fogalmazott meg a hiányosságok megszüntetésére. A hiányosságok megszüntetésére irányuló javaslatok időbeni

⁸ Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 173.

⁹ A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés.

Forrás: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.1.3.pdf (2018.05.12.)

¹⁰ Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.

realizálódása jelentős eltéréseket mutathatott abból adódóan is, hogy milyen feltételrendszer biztosítása volt az előfeltétele, amelyhez közösségi vagy nemzeti forrás vált szükségessé.

Megfogalmazható az a felvetés is, hogy miért is van szükség a schengeni térség teljes jogú tagjaként „funkcionáló” tagállam értékelésére, amikor a csatlakozásának feltétele volt – és ellenőrzés tárgyát is képezte a taggá válását megelőzően – a schengeni vívmányok alkalmazási feltételeinek megteremtése és helyes alkalmazása!

A már említett Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések végrehajtása érdekében az Európai Tanács az 1999. október 15-16-án Tamperében megtartott ülésén, egy 2004-ig szóló, öt éves jogalkotási programot fogadtak el, amely konkrét határidőkhöz kötött tartalmazta a végrehajtandó feladatokat.

„A tamperei következtetések értelmében a szabadság, a biztonság és a jog térsége – a bel- és igazságügyi politikákon túlmutatva – az alábbi rész-politikákat foglalja magában:

- *személyek szabad mozgása;*
- *vízum;*
- *az EU külső határai;*
- *schengeni térség;*
- *bevándorlás;*
- *menekültügy;*
- *igazságügyi együttműködés polgári ügyekben;*
- *EU-állampolgárság;*
- *alapvető jogok;*
- *rasszizmus és idegengyűlölet;*
- *rendőri és vámegyüttműködés;*
- *bűnmegelőzés;*
- *a szervezett bűnözés elleni közdelem;*
- *külkapcsolatok;*
- *az EU-bővítés a bel- és igazságügyi együttműködés szempontjából”.*¹¹

A tamperei csúcson kerül először definiálásra, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtése milyen területeken kíván intézkedéseket.¹² A beavatkozási területek vizsgálata alapján egyértelműen levonhatjuk azt a következtetést, hogy részben a külső határok ellenőrzésével biztosítható a schengeni térségen belüli szabad mozgás lehetősége.

¹¹ Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében. Európai Műhelytanulmányok, Miniszterelnöki Hivatal, ISSN 17861306, ISBN 963 9284 90 4, 2004, 7.

¹² Sem a Maastrichti Szerződés, sem az Amszterdami Szerződés nem definiálta, hogy mit is kell konkrétan érteni a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésén.

Ezzel összefüggésben, a schengeni vívmányok helyes alkalmazására vonatkozó értékelés hatékonyabbá tételének igénye is egyre inkább felerősödött. A megfogalmazott változást/változtatást a Hágai Program¹³ testesítette meg, amely az úgynevezett második cselekvési programként „hordozta magában” a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését. A Hágai Program a 2004-2009. közötti időintervallumra határozta meg a kitűzött cél megvalósításához követendő lépéseket és a választott témával kapcsolatosan felkérte az Európai Bizottságot, hogy „a tagállami szakértők teljes körű bevonásának biztosítása érdekében a belső határok ellenőrzésének megszüntetését követően azonnal nyújtson be javaslatot a fennálló schengeni értékelési mechanizmus felügyeleti mechanizmussal történő kiegészítésére vonatkozóan, beleértve az előre be nem jelentett ellenőrzéseket is”.¹⁴ A tagállamok és az Európai Bizottság, az eddig kialakított és működő, öt éves ciklusokban végrehajtott ellenőrzési mechanizmus hatékonyságát negatívan befolyásoló tényezőket és hatékonyság növelő javaslatait az alábbiakban foglalták össze:

- az értékelési mechanizmus módszerei nem megfelelőek a meghatározott cél elérése érdekében;
- hiányzik az előzetes bejelentés nélküli helyszíni értékelés lehetősége és ebből adódóan a gyakorlata;
- az ellenőrzések tervezése és végrehajtása mellőzi a kockázatelemzésen alapuló prioritási sorrendet;
- az értékeléseket magasan képzett, gyakorlati tapasztalattal is rendelkező, tagállami szakértőknek kell végrehajtania;
- a helyszíni értékeléseknél csak a szükséges számú szakértő bevonása indokolt;
- az értékelések során megállapított hiányosságok megszüntetésére tett javaslatok nyomon követését és a határidőket egységesen kell kezelni.

A végrehajtási gyakorlat hatékonyságának növelése és reformjának végrehajtása érdekében az Európai Bizottság, tanácsi javaslat tervezetet készített,¹⁵ amely lehetőségként fogalmazta meg többek között, hogy:

- az előre bejelentett helyszíni ellenőrzések éves, és többéves program keretében valósulhatnak meg;

¹³ Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, (2005/C 53/01)

Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)) (2018.05.03.)

¹⁴ u.a.: 1.7.1.

¹⁵ Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis. Brussels, 16.9.2011 COM(2011) 559 final 2010/0312 (COD)

Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v6.pdf (2018.05.03.)

- az ellenőrzés tartalmi elemét képezhetik az előre megküldött kérdőívre adott tagállami válaszok, a helyszíni vizsgálatok, illetve ennek a két eljárásrendnek a kombinációja;
- az értékelés végrehajtását továbbra is a nemzeti szakértőkből álló bizottság végzi, azzal a kiegészítéssel, hogy a helyszíni értékelést végző csoport tagjai koordinátor kijelölésével élhetnek, aki egyszemélyi és teljes felelősséggel tartozott az értékelő jelentés elkészítéséért;
- a létszámot tekintve maximum nyolc fő alkalmazása vált szükségszerűvé, akiknek képesség szintű, szilárd elméleti ismeretekkel és gyakorlati tapasztalattal is rendelkezniük kellett az érintett területen, valamint birtokában kellett lenniük a helyszíni ellenőrzések elveinek, az eljárásrendnek és a végrehajtás technológiájának;
- az ellenőrzött tagállamnak, a végleges jelentés megküldését követően két héten belül véleményeznie kell a jelentést, és hat héten belül cselekvési tervet kell benyújtania a hiányosságok megszüntetésének módjáról;
- a cselekvési tervben foglaltak végrehajtásáról hat hónap elteltével külön jelentést kell készíteni, amely feladatonként vizsgálja a hiányosság megszüntetését, az előrelépés érdekében tett intézkedések helyzetét, illetve a hiányosság további fennállását.

Fontos kritériumként értékelhető, hogy minden ötéves időintervallumban, valamennyi tagállamban legalább egyszer vizsgálatot kellett folytatni, és emellett, a már említett, be nem jelentett helyszíni vizsgálatokra is sor kerülhetett. Ezen túlmenően, súlyos hiányosság fennállása esetén az Európai Bizottságnak haladéktalanul értesítenie kellett a Tanácsot, a rendkívüli intézkedések meghozatala érdekében, amellyel garantálható a schengeni térség biztonsága. A lehetséges szankció eshetőségét az Európai Parlament is pozitívan „értékelte” a 2011. július 07-én meghozott állásfoglalásában.¹⁶

Az állásfoglalás szövegezéséből egyértelműen megállapítható és érzékelhető, hogy minden szinten szükség van a változtatások foganatosítására, mert a schengeni térség biztonságát maguk a teljes jogú schengeni tagsággal rendelkező tagállamok is veszélyeztethetik, amelynek kezelésére hatékony lépéseket kell tenni.

Az Európai Bizottság a 2011. szeptember 16-án kiadott Közleményében¹⁷ egyértelműen megfogalmazza, hogy a belső határokon történő határellenőrzés visszaállítását csak a legvégső esetben lehet alkalmazni, amelynek csak akkor lehet realitása, ha valamennyi

¹⁶ Az Európai Parlament 2011. július 7-i állásfoglalása a schengeni szabályok módosításáról.
Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0336+0+DOC+XML+V0//HU> (2018.05.03.)

¹⁷ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről. Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges
Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2018.05.03.)

rendelkezésre álló lehetőséget kimerített az adott tagállam, és minden egyéb intézkedés elégtelennek bizonyult az azonosított, komoly veszély hatékony elhárítására. Ezen túlmenően, az Európai Unió külső határszakaszainak igazgatása terén, tartósan mutatkozó hiányosságok megszüntetésére vonatkozóan kifejti azon álláspontját is, hogy a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának¹⁸ „kényszerített” végrehajtása milyen szempontok és eljárásrend alapján érvényesíthető.¹⁹ Egyértelműen tetten érhető a szankció jellege a mulasztó tagállammal szemben. A biztonság garantálása érdekében foganatosított határellenőrzés visszaállítása mellett azon „ellentmondásos helyzet” is megoldást követel, hogy az érintett tagállam továbbra is köteles biztosítani az arra jogosult személyeknek – a szerződések, az Alapjogi Charta, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv szerinti – szabad mozgáshoz való jogát.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállításának nem „kényszerített” módja, és nem is a schengeni értékelés következménye, amikor egy tagállam saját kockázatelemzése alapján dönt az intézkedés bevezetéséről. Az Európai Bizottság értékelte az egyoldalúan bevezetett visszaállítások számát – a melyek egyes vélemények szerint a schengeni övezet szétesésével fenyegettek – közös mechanizmust javasolt a határellenőrzések visszaállítására, és természetesen saját hatáskörébe utalta annak engedélyezését. Ennek érdekében módosítani javasolta a Schengeni határ-ellenőrzési kódex belső határokon történő ellenőrzések visszaállítására vonatkozó rendelkezéseit, valamint újra benyújtotta a schengeni értékelések reformjára vonatkozó rendelet-javaslatát is, mely szerint a Bizottság veszi át a schengeni értékelés működtetését. A hosszas szakmai és politikai egyeztetések és intézményközi viták eredményeként, 2013. október 07-én kihirdették a Tanács 1053/2013/EU rendeletét²⁰ a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül

¹⁸ Határellenőrzés ideiglenes visszaállítása: olyan tevékenység, amelynek során, a belső határokon történő határellenőrzés nélküli térségben, ha az egyik tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély áll fenn, akkor a szóban forgó tagállam kivételesen visszaállíthatja a határellenőrzést belső határainak egészén vagy azok meghatározott részein korlátozott, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkalmazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.

¹⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről. Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges, p. 12. Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2018.05.03.)

²⁰ A Tanács 1053/2013/EU rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről.

Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053> (2018.05.03.)

helyezéséről. A tagállami látogatások 2015-ben, már az „új schengeni értékelési mechanizmus” keretében, az új szabályozás mentén kezdődhetnek el.

Milyen változásokat is hozott az új rendelet? Elsődlegesen azt, hogy a korábban már kifejtett öt éves értékelési ciklusok mellett, a hullámzó teljesítmény megelőzése érdekében nevesíti a be nem jelentett helyszíni látogatások rendszerét, amelynek időpontjáról az érintett tagállam, mindössze 24 órával az értékelő látogatást megelőzően szerezhethet tudomást. Ez az eshetőség nem teszi lehetővé azt, hogy az ellenőrzés alá vont tagállam jelentős mértékű „beavatkozást” eszközöljön a tevékenységében, tehát folyamatosan kiegyensúlyozott és magas szintű feladat végrehajtást kell teljesíteni.

A be nem jelentett értékelés mellett, másik új értékelési módszer a kérdőív alkalmazására alapozott értékelés. Ennek célja az, hogy az ésszerűség határain belül – figyelemmel az értékelés költséghatékonyására is – azon tagállamok esetében, amelyek illegális migrációs „érintetlensége” és alapvetően földrajzi elhelyezkedése miatt, a helyszíni látogatás mellőzésével is reális képet lehessen kapni a schengeni normák érvényesülésének helyzetéről. Természetesen abban az esetben, ha a szakértőknek a kérdőív kérdéseire adott válaszok nem adnak egyértelmű, vagy kielégítő információt, akkor lehetőség van a helyszíni látogatás lefolytatására.

Az értékelési formák bővülése mellett – előre bejelentett, előre be nem jelentett helyszíni látogatás és kérdőív alkalmazása – a schengeni értékelési mechanizmus által érintett területek is kiegészültek a visszatéréssel és a belső határok értékelésével. Ennek eredményeként hétre nőtt az értékelendő területek száma.

Az Európai Bizottságnak ötéves időszakra szóló többéves, illetve éves értékelési programot kell összeállítania.²¹

Az ötéves időszakra szóló többéves értékelési program nem határoz meg részleteket a tagállamok értékelési területeire vonatkozóan, azonban a szándék az, hogy az adott évben az értékelt tagállam valamennyi területen értékelés alá essen. Ennek a rendszernek az eredménye abban összegezhető, hogy a helyszíni látogatások átláthatóbbá válnak, a programok tervezése és szervezése egyszerűsödik, de ezzel együtt „nehézséget” okozhat, hogy a tagállamoknak egy időben kell készen állnia valamennyi területen az értékelést végző szakértők fogadására. Felkészülésről nem beszélhetünk, mivel ennek az új rendszernek a filozófiája alapvetően kizárja ezt a fogalmat, mivel folyamatosan felkészültnek kell lenni, és késznek arra, hogy számot adjon egy tagállam a feladat végrehajtásáról, a folyamatos felkészültségéről.

²¹ u.a.: 5. cikk

Az Európai Bizottság állítja össze az éves értékelési programokat is²², amelyek természetesen korrelálnak az ötéves időszakra szóló többéves értékelési programmal. Az éves értékelési program az adott tagállamot/tagállamokat érintően valamennyi értékelési területen, meghatározza a helyszíni látogatások időpontját és tervezett helyszíneit is. A be nem jelentett értékelések és a kérdőíven alapuló értékelések egyaránt szerepelnek az éves értékelési programban, azonban míg a bejelentett és a kérdőíven alapuló értékelések időpontját a tagállamok megismerhetik, addig a be nem jelentett értékelésekről kizárólag az Európai Bizottság rendelkezik információkkal.

Szintén pozitívként kell megemlíteni azt, hogy a hiányosságként nevesített kockázatelemzés beépült az új értékelési mechanizmusba és kiemelt jelentőséggel bír.²³ A Frontex által készített kockázatelemzés elsősorban a külső határigazgatás témakörében végrehajtandó értékelésekhez ad támpontot, de az elemzések az egyéb értékelési területeken zajló vizsgálatokat is támogatja. Az Európai Bizottság a Frontex mellett más uniós szervektől, hivataloktól és ügynökségektől is kérhet elemzéseket, amelyeket szintén felhasználhat a schengeni értékeléséhez. Az értékelések elkészítésébe bevonható szervezetek közül kiemelt jelentőséggel bír az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) – amely alapvetően a határon átnyúló bűncselekmények mentén vizsgálja a tagállamok tevékenységét –, és az Európai Unió Alapjogi Ügynökség (FRA) – amely ügynökséget az Európai Unió azért hozta létre, hogy az uniós intézményeket és tagállamokat független, tényeken alapuló támogatással és szakértelemmel segítse az alapvető jogok területén.

A helyszíni látogatás színvonalának és eredményességének, objektivitásának egyik alapvető záloga az értékelésben résztvevő szakértők felkészültsége. A szakértőknek megfelelő képzéssel kell rendelkezniük. Birtokolniuk kell az értékelési mechanizmus által érintett területeken meglévő megalapozott elméleti tudást és gyakorlati tapasztalatot, valamint az értékelési elvek, eljárások és technikák alapos ismeretét, és nélkülözhetetlen, alapvetően a készség szintű angol nyelvtudás is. Ezen képzettségi igények kiszolgálását a Frontex „vállalta magára” – egyhetes képzés keretében nem célja a szakmai ismeretek oktatása és a nyelvismeret fejlesztése, mivel ezek alapkövetelmények a szakértőknél, hanem csak a schengeni értékelési rendszer végrehajtására helyezi a hangsúlyt –, mert a korábbi, schengeni értékelésben résztvevő szakértőkre fókuszáló képzést modernizálta, és tette alkalmassá a

²² u.a.: 6. cikk

²³ u.a.: 7. cikk

rendeletben előírt követelmények érvényesítésére. A külső határigazgatás témakörében végrehajtandó schengeni értékelés során a szakértők jellemzően öt csoportban dolgoznak²⁴:

- Az első csoport a kockázatelemzés kérdéskörét vizsgálja. Rendszerint ezen csoportban kap helyet a Frontex delegáltja is, aki a megfigyelő státusza ellenére teljes jogú szakértőként végzi a feladatait.
- A második csoport a képzést és a humán erőforrás biztosítását vizsgálja. A speciális felkészültséget igénylő alcsoportba rendszerint területi vagy központi szerveknél dolgozó tagállami delegáltak kerülnek, akik átfogó ismereteiknek és látásmódjuknak köszönhetően, stratégiai szinten képesek vizsgálni az említett kérdést.
- A harmadik csoport az eljárási kérdéseket vizsgálja, amely magába foglalja a teljes határőrizeti, határforgalmi és idegenrendészeti területet. Ezen csoport olyan szakembereket igényel, akik maguk is az említett területeken dolgoznak. (Kizárólag elméleti ismeretekkel rendelkező, jogszabályokat ismerő szakemberek munkája hasznos lehet, azonban ezen alcsoport tevékenységének támogatásához önmagában nem elegendő.)
- A negyedik csoport az infrastrukturális feltételeket, a technikai eszközök rendelkezésre állását vizsgálja. A látszólag legegyszerűbbnek tűnő alcsoport munkája az új értékelési mechanizmus keretében jelentős változásokon ment keresztül. Ezen alcsoport korábban mindössze a meglévő technikai eszközöket vette számba, szinte leltárt készítve a rendelkezésre álló technikákról. Ezzel szemben az új értékelési mechanizmusban az említett leltár már nem készül el, viszont a szakértőknek a migrációs fenyegetettség, a rendelkezésre álló létszám és felkészültség alapján kell véleményt mondani a rendelkezésre álló infrastruktúráról, a technikai eszközökről.
- Az ötödik csoport kizárólag stratégiai szinten vizsgálja a határigazgatás rendszerét, kitérve az integrált határigazgatási modell megvalósulására, a többéves nemzeti stratégia meglétére, az éves nemzeti programok, a pénzügyi tervek és az önértékelési tervek kidolgozására és végrehajtására. Tekintettel a szakértői csoport létszámára, ezen alcsoportba rendszerint a vezető szakértők kerülnek, ahol a munka jelentős részét az Európai Bizottság delegáltja végzi. Figyelemmel ezen ötödik alcsoport feladatkörére, egyértelműen kijelenthető, hogy a Bizottság hatalmas fegyvert kapott a kezébe, amellyel

²⁴ Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.

– a tagállamok szakértői mögé bújva – egy adott tagállam schengeni értékelésének kimenetelét alapvetően megváltoztathatja.

A belső határokon jelentkező feladatok

Az Európai Bizottság által is javasolt Schengeni határ-ellenőrzési kódex módosítását követően, a schengeni térség biztonságát fenyegető komoly veszély fennállása esetén, illetve a schengeni külső határok ellenőrzésének végrehajtásában fennálló súlyos hiányosságok miatt az érintett tagállamnak lehetősége (két esetben) és kötelezettsége (egy esetben) van a belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására. A visszaállítás időtartama, az azt kiváltó körülmények függvényében jelentős eltéréseket mutathat.

A schengeni térség létrejöttéhez fűződő és a tagállamokban élők életének egyik leglátványosabb és legnagyobbívűbb vívmánya kétségtelenül a szabad mozgáshoz kapcsolódó utazás szabadsága. Azzal, hogy a tagállamok belső határain egyszerűbbé vált a határátlépés, olyan új és pozitív távlatok nyíltak meg, amelyek korábban valójában gátolták a fejlődést. Gondoljunk csak abba, hogy akár a vakáció megtervezésével, akár a határ mentén élők gyerekek iskolába járása, akár a felnőtt, munkavégző lakosság számára is több lehetőséget hordoz az egyik országból a másikba való egyszerű eljutás, ott akár a pihenés, a kulturális feltöltődés, a tanulás vagy akár a munkavégzés megvalósítása.

A tagállamok a Schengeni Végrehajtási Egyezményhez, illetve később a kötelezően alkalmazandó schengeni vívmányokhoz való csatlakozással, lépcsőzetesen részesültek ezen lehetőségek előnyeiből. Azzal, hogy a belső határokon alapesetben szabadon, ellenőrzés nélkül, gyorsan juthatunk át, megannyi előnyt jelent.

A probléma a rendszer működésében akkor keletkezik, ha ez a megszokott mindennapos, már-már rutinná vált szisztéma sérülést szenved és egyes átlépési pontokon sérül az európai uniós polgár (és a schengeni térségben szabadon mozgó harmadik országbeli állampolgár) egyik legfontosabb joga is.

Kétségtelen az is, hogy vannak olyan élethelyzetek, szituációk, amelyek elkerülhetlenné teszik a belső határokon a határellenőrzés visszaállítását. Egy komoly politikai, sport vagy kulturális rendezvény, egy elkövetett súlyos bűncselekmény felderítése megkövetelheti egy-egy adott határszakaszon az ellenőrzés bevezetését, azonban ez nem vonhatja maga után azt, hogy évekig tartsunk fenn egy ilyen rendszert. Ez szembemegy azzal az alapelvvel, hogy a belső határokon meg kell szüntetni azokat a fizikai akadályokat, amelyek éppen a forgalom gyorsítását korlátozzák. Ma már odáig eljutott a schengeni rendszer, hogy külön ellenőrzés

tényét (mechanizmust) jelenti a belső határok úgynevezett akadálymentesítése és az azt nem teljesítő tagállamok komoly szankciókkal is szembenézhetnek.

De az infrastruktúra kérdése mellett ott van az ellenőrzés végrehajtásának ténye is, amely alapesetben egyértelműen tiltja a folyamatos rendőri, határrendészeti jelenlétet és a folyamatos ellenőrzés fenntartását. Már a kétezres évek elejére elfogadottá vált az a gyakorlat, hogy a belső határokon egyszerre és egy helyen néhány óránál tovább rendőri ellenőrzés nem folytatható, nem is beszélve arról, hogy az sem lehet totális (mindenkire kiterjedő), illetve nem lehet a külső határokhoz hasonló ellenőrzési módszereket alkalmazni még abban az esetben sem, ha kockázatelemzés alapján, szűrőpróba szerűen ellenőriznek valakit.

A tagállamoknak éppen ezek miatt a tények miatt kell megfontolni a határellenőrzés visszaállítását a belső határokon, az valóban csak a szükséges ideig tartson és meghatározott cél érdekében kerüljön végrehajtására.

Jelentősen megkönnyíti az ilyen (határ)ellenőrzés végrehajtását, ha arra célirányosan felkészített olyan rendészeti állományt alkalmazunk, aki gyors, pontos, szakszerű munkával, megfelelő, kockázatelemzésen alapuló támogatással végzi tevékenységét a lehető legkisebb fennakadást és bosszúságot okozva ezzel a határon átlépők számára.

A belső határon visszaállítandó ellenőrzés szabályozórendszere

A belső határokon az ellenőrzés megszüntetését az 1985-ös Schengeni Egyezmény, majd az azt „aprópénzre váltó” 1990-es Schengeni Végrehajtási Egyezmény 1995-ös hatálybalépése alapozta meg. A fenti két szerződés a határellenőrzés megszüntetését bizonyos (rendkívül rövid bekezdéshez köthető) esetekben korlátozta és lehetővé tette a határellenőrzés visszaállítását. A 2006-ban elfogadott Schengeni határ-ellenőrzési kódex²⁵ már rendeleti szinten igyekezett részletesebben szabályozni ezt a kérdést, ugyanakkor az abban megfogalmazott fékek és ellensúlyok rendszerét közel tíz év alatt az élet hamar felülírta és 2013-ban a rendelet módosítására²⁶ került sor, amely alapján a belső határellenőrzés nélküli térség általános működését veszélyeztető tényezők miatt a határellenőrzés visszaállításának szabályozása komolyabb reformon esett át. A korábbi, rendkívül rövid szabályozásnak mondható előírásokat egy jóval bővebb szabályozás váltotta fel, és új elemeket is megjelenített, például a külső határokon folytatott határellenőrzéssel kapcsolatos súlyos

²⁵ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet. (2006. március 15.)

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=HU> (2018.05.11.)

²⁶ Az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet. (2013. október 22.)

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&from=HU> (2018.05.10.)

hiányosságok megállapítása esetén történő visszaállítás lehetősége, mint különleges intézkedés bevezetése.²⁷

Röviden, ez az új eljárási rendszer lehetővé tette, hogy amennyiben a schengeni értékelő ellenőrzés a külső határokon folytatott határellenőrzés monitorozása során olyan súlyos hiányosságokat tapasztal, amelyek uniós beavatkozást igényelnek, akkor többlépcsős eljárási rend kerül bevezetésre. Ennek egyik eleme például európai határőr csapatok küldése az adott tagállamba, hogy támogatásukkal normalizálják az ellenőrzés kereteit a külső határokon, vagy olyan stratégiai elemzésen alapuló tervek benyújtása a tagállam részéről, amelyek bizonyítják azt, hogy a tagállam képes megfelelően kezelni a kialakult helyzetet és rövid időn belül képes pozitív irányban elmozdulni a külső határok szigorú ellenőrzése terén (pontosabban képes az előírt standardok alapján működtetni a határellenőrzési rendszerét).

Ez a módosítás értelemszerűen meghagyta a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának általános kereteit is, amely egy tagállamban a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély fennállása esetén kivételesen visszaállíthatta a határellenőrzést legfeljebb 30 napra, illetve komoly veszély esetén annak prognosztizálható teljes időtartamára, amennyiben az a 30 napot meghaladná. Ugyanakkor ez az időtartam nem haladhatja meg a valós (komoly) veszély elhárításához feltétlenül szükséges időmennyiséget.

Az ettől eltérő – és a fentebb említett különleges esetben történő – visszaállításnál lényeges szempont, hogy azt nem a (vagy egyik) tagállam kezdeményezi, hanem a Bizottság, aki javaslatot tesz egy vagy több tagállamnak, hogy a schengeni térség biztonságának megőrzése érdekében belső határszakaszán vagy annak egy részén állítsa vissza a határellenőrzést. Ez az új szabályozás négy esetben 6-6 hónapos időtartamú határellenőrzés visszaállítás fenntartását teszi lehetővé.

A határellenőrzés visszaállításának indoka sokféle lehet és értelemszerűen a visszaállítás időtartamának igazodnia kell ahhoz. Rövid ideig, mindössze néhány napig tartó határellenőrzés visszaállítása egy-egy gazdasági vagy politikai csúcstalálkozó, középtávon egy rangosabb sportrendezvény, míg hosszabb időre a közbiztonságot valóban veszélyeztető esemény idejére történhet, amennyiben a bekövetkezés időpontja konkrétan nem állapítható meg (például valós terrorfenyegetés kiszűrése érdekében).

Egy rendkívül rövid határellenőrzés visszaállítására példaként hozható fel a magyar-horvát határszakasz 2015. október 17-én²⁸ megvalósult lezárása okán a magyar-szlovén

²⁷ Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, XI. évfolyam 1. szám, 2018, 287-306.

²⁸ A Magyarország és a Szlovén Köztársaság közti belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról szóló 315/2015. (X. 30.) Korm. rendelet.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500315.KOR×hift=ffffff4&txrefere=00000001.TXT> (2018.05.04.)

határszakaszon bevezetett 10 napos intézkedéssorozat. Ennek oka egyértelműen a Horvátországon keresztül Szlovéniába átjutó tömeges migrációban érintettek esetleges Magyarország irányába való visszaáramlásának megakadályozása volt.

2016. március 9-ig sor került a Schengeni határ-ellenőrzési kódex átfogó kodifikációjára is, amelynek eredményeként kihirdetésre került annak új, egységes szövege.²⁹

A kodifikációs eljárást megelőzően Európa szinte minden tagállamát sújtotta az a 2015-ös migrációs válság, amely a korábbi szabályozási rendszert, elsősorban egyes tagállamok sajátos aspektusából, szinte majdnem hogy annulálta. A migrációs válság és az ahhoz szorosan kapcsolt terrorfenyegetettség indoklásával öt tagállam (Ausztria, Németország, Dánia, Norvégia és Svédország) 2016. május 12-étől visszaállította a belső határainak jelentős részén a határellenőrzést, amelyet a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 29. cikkével indokoltak. Ez az a cikk, amely rendelkezik a kivételes körülmények esetén alkalmazható különös eljárásokról. A Tanács által elfogadott ajánlás erre vonatkozó passzusai alapján az érintett öt tagállamnak ajánlotta, hogy első esetben hat hónapos időtartamra egy arányos és ideiglenes határellenőrzést vezessen be, ellensúlyozva a Görögország külső határszakaszán kialakult helyzet okozta biztonsági deficitet. A Görögországban végrehajtott bizottsági ellenőrzés a külső határon a határellenőrzésben hiányosságokat állapított meg és ezek a hiányosságok lehetővé tették, hogy a Görögországba érkező illegális bevándorlók tömegei tovább utazhassanak a schengeni térség más tagállamaiba, amivel veszélyeztették a tagállamok közrendjét és belső biztonságát.

Az elmúlt időszakban a Tanács javaslatára további négy alkalommal került hat-hat hónapos időszakkal meghosszabbításra a bevezetett különleges intézkedések rendszere, mely így 2017. május 12-től 2017. október 11-ig bevezetett utolsó lehetőséggel kimerítették a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 29. cikkében biztosított maximális két éves időtartamot. Ugyanakkor az öt tagállam ezzel a lehetőséggel nem volt elégedett, így a jelenleg hatályos rendeleti előírásokban meglévő „kiskapu” kihasználásával és a 25. cikkre hivatkozással (a belső határokon a határellenőrzés visszaállításának általános kereteiben biztosított maximális hat hónapos lehetőség kijátszásával) továbbra is fenntartja a határellenőrzést a belső határaikon.

A fenti helyzetre vonatkozó megoldás érdekében francia és német kezdeményezésre 2017 elején javaslat született a Schengeni határ-ellenőrzési kódex belső határokon folytatott határellenőrzés visszaállítását érintő szabályainak módosítása érdekében, mely kidolgozó

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről. (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg)
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=HU> (2018.05.11.)

munka jelenleg is tart. A kiinduló álláspont az, hogy a közbiztonságot és a belső biztonságot érintő fenyegetettség esetén, mint például a terrorista cselekmények elkövetése, lehetőség legyen a határellenőrzés határozatlan ideig tartó visszaállítására, pontosabban addig, amíg a fenyegetettség meg nem szűnik.

A Bizottság a kezdeményezést követően valamivel több, mint fél évvel elindította az ez irányú rendeletmódosítási egyeztetéseket, azonban azt megfelelő keretek közé szorítva, a kezdeményezéssel nem teljesen egyet értő tagállamok érdekeinek és javaslatainak figyelembe vétele mellett. A Bizottság 2017. szeptemberében egy három tételből álló, úgynevezett „Schengen csomagot” állított össze, melynek egyik pillére a belső határokon való határellenőrzés visszaállítására vonatkozó szabályok áttekintése és szükség szerinti módosítása. A komplex „jogalkotási csomag” végső célja egyértelműen a korábbi schengeni vívmányokhoz való visszatérés, azaz a szabad mozgás és személyek szabad áramlásának ismételt biztosítása.

Magának a Schengeni határ-ellenőrzési kódexnek a módosítására vonatkozó tagállami egyeztetés jelenleg is tart, komoly vitákat kiváltva, a tagállamokat erősen megosztva. Az ellenzők szerint mindképpen maximalizálni kellene a határidőket, az nem elfogadható, hogy egy-egy (vagy egyszerre több) tagállam bármilyen hosszú ideig fenntarthatná a határellenőrzést. Mindez egyrészt azért, mert bármilyen okból mondhatja azt egy tagállam, hogy az adott események vagy cselekmények bekövetkezése vagy sorozata indokolja a határellenőrzés fenntartását, másrészt mert a jelenlegi legfőbb indok (a terrorizmus személyek mozgása és egyes konkrét cselekményei) eddig is jelen voltak Európában (Vörös Frakció, ETA, Vörös Brigádok, stb.), annak egyesek szerinti újfajta megjelenése nem egy teljesen új jelenség. Ráadásul a tagállamok a határellenőrzés visszaállításának rendszerét pont olyan szakaszokon vezetik be ismételten, amelyek vagy egyáltalán nem érintettek az ilyen cselekményekben, vagy érintettségük eddig is bizonyos tevékenységekben volt csak tetten érhető. Értelemszerűen itt gondolok arra, hogy a 2015-től elkövetett franciaországi, belgiumi vagy németországi merényletek elkövetői alapvetően többgenerációs helyi lakosok voltak, vagy az ott jogellenes cselekményt elkövetők szabadon utaztak (immáron sokadszor) a tagállamok belső határain. Ráadásul a szabad mozgásukban egyáltalán nem voltak korlátozva vagy ellenőrizve, noha a schengeni szabályok egyértelműen lehetővé tették eddig is a belső határok mentén való általános rendőri ellenőrzések keretében való szűrésüket.

A fenti – legfontosabb – szabályozási keretek azt mutatják, hogy egy esetleges határellenőrzés visszaállítására akár hosszabb távon is fel kell készülnie egy-egy tagállamnak, így a felkészüléshez szükséges feltételek kialakítását megfelelően elő kell készíteni és

megfelelően kell megvalósítani. Ez pedig egy tervszerű, szinte stratégiai jellegű gondolkodást, felkészülést igényel minden tagállam részéről.

Az Európai Unió szabályozásán túl minden tagállamnak lehetősége van arra, hogy a belső határok tekintetében kétoldalú (bilaterális) szinten is szabályozza a határellenőrzés visszaállítását. Hazánk tekintetében kifejezetten erre a kérdéskörre az Osztrák Köztársasággal kötött megállapodás³⁰ az irányadó, a magyar-osztrák viszonylatot érintő tevékenység került szabályozásra. A megállapodást még 2014. június 19-én írta alá a két ország és abban részletesen szabályozásra került egy esetleges határellenőrzés visszaállítása során bevezetendő intézkedési rendszer.

Az uniós (kötelező érvényű) jog és a nemzetközi, bilaterális (államok közötti szabad akaratból létrejött) szerződések előírásain kívül a nemzeti jog is szabályozza a belső határokon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának szabályait. Hazánkban ez alapvetően az államhatárról szóló törvényből³¹ ered, melynek végrehajtására külön kormányrendelet³² került kiadásra.

A törvény szabályozása szerint a belső határokon a határellenőrzés tervezett, előre látható visszaállítása esetén az arra vonatkozó tény kormányrendeletben kell kihirdetni, míg előre nem látható okból történő, azonnali visszaállításra a határrendészetért felelős miniszter (esetünkben a belügyminiszter) rendelete alapján kerül sor.

A törvény felhatalmazza a kormányt, hogy rendeletben szabályozza a belső határon az ellenőrzés ideiglenes bevezetésének szabályait. A fent említett kormányrendelet ennek a felhatalmazásnak az eredménye.

A viszonylag rövid jogszabály külön pontként kezeli a belső határszakasz egészére vagy egyes szakaszaira vonatkozó visszaállítás lehetőségét és külön pontként a belső járatként közlekedő vasúti, légi és vízi járművek esetében bevezetendő lehetőséget.

A belső határon az Európai Unió elvárása az úgynevezett akadálymentesítés, azaz a zavartalan és gyors áthaladás feltételeinek biztosítása az átvezető utakon. Ennek érdekében a lehető legminimálisabbra kell például szorítani a közlekedési sebesség korlátozását (a környezeti infrastrukturális hálózathoz viszonyítottan), továbbá az útszakasz hosszú belátását biztosítani kell, az útpályán forgalmat akadályozó berendezés, építmény nem lehet.

³⁰ 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).

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400057.TV> (2018.05.24.)

³¹ Az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700089.tv> (2018.05.17.)

³² A belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól szóló 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700333.kor> (2018.05.22.)

Amennyiben az útpadkák, a volt útlevélkezelői fülkék, sorompók elbontásra kerülnek, az úttest szintben egyenletes, akkor megvalósul az akadálymentes közlekedés és akár a sebesség korlátozása nélküli áthaladás is az egyik ország területéről a másik ország területére. De ugyanez vonatkozik a volt határátkelőhelyeken kialakított előtetőkre is, melyek nagy sebességgel haladva korlátozzák a vezetőket abban, hogy biztonságosan előre lássanak az út vonalában.

Monitoring a belső határon

Hogy az akadálymentesítést mennyire veszi komoly az Európai Unió, azt jól példázza az Európai Bizottság egyik, 2016-os javaslata³³ a Franciaország és Németország közötti határon alkalmazott ellenőrzés tapasztalatairól. Ugyan ez nem kapcsolódik a határellenőrzés visszaállításához, azonban mutatja azt, hogy milyen különbséget vár el az Európai Unió a tagállamoktól egy esetleges határellenőrzés visszaállítása során bevezetett intézkedések és milyen egy normál viszonyok között működő, belső határon folytatott rendőri tevékenység között. A schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoring-mechanizmus létrehozásáról szóló tanácsi rendelet³⁴ már értékelendő területeként tekint a belső határokon végrehajtásra kerülő ellenőrzésre (pontosan hogy mennyire jut érvényre a határellenőrzés megszüntetése a belső határokon).

Az Európai Bizottság folyamatosan monitoringozza a belső határon folytatott tagállami tevékenységet, melyről időnként jelentést is tesz. A Schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálybalépését követő első, 2010-ben készült átfogó jelentés³⁵ foglalkozott a belső határokon folytatott rendőri ellenőrzések rendszerével és párhuzamba állította azokat a belső határokon a határellenőrzés visszaállítása során bevezetett rendőri intézkedésekkel.

A határellenőrzés visszaállítása során problémaként jelent meg, hogy annak indokaként felsorolt információk túlzottan általánosak voltak és nem tették lehetővé a közrendet vagy közbiztonságot fenyegető veszélyre tekintettel meghozott intézkedések eredményességének teljes körű értékelését. Éppen ezért az információknak tárgyyszerűnek és aktuálisnak kell lenniük. A határellenőrzés során alkalmazott intézkedéseknek is éppen ezekhez kell igazodniuk, a tagállamok közrendje, közbiztonsága szempontjából szükséges mértékűre kell

³³ A schengeni vívmányoknak a Németország és Franciaország közötti belső határokon a határellenőrzés mellőzése területén való alkalmazására vonatkozó értékelő jelentésben feltárt hiányosságok kezeléséről szóló tanácsi ajánlás. – COM(2016) 16 final

³⁴ A schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a Schengeni Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről szóló 1053/2013/EU tanácsi rendelet. (2013. október 7.)

³⁵ A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet III. címének (Belső határok) alkalmazásáról szóló bizottsági jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2010.10.13., COM(2010) 554 végleges

korlátozni azokat. A végrehajtásra kerülő intézkedéseket (ellenőrzéseket) mindig az idő és a helyszín tekintetében arányosan kell kockázatértékelés és a rendelkezésre álló információk birtokában végrehajtani. A lényeg, hogy az ellenőrzés során bevezetett intézkedéseknek célzottan a határellenőrzés visszaállításához kapcsolódó indokok szempontjából kell relevánsnak lenniük.

Az időközben többször végrehajtott határellenőrzés visszaállításának indoka az egyes tagállamok esetében nagyon sokrétű volt, amelyhez igyekeztek a határellenőrzés konkrét végrehajtását is hozzáigazítani. Ennek egyik legfontosabb tényezője (a biztonság garantálása mellett) a rendelkezésre álló erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás. A konkrét visszaállítások indoka valóban számtalan és sokrétű, így találkozunk például az ETA (baszk szeparatista szervezet) 50. évfordulója miatt a francia-spanyol határon (14 konkrét határátkelőhelyen), vagy XVI. Benedek pápai látogatása miatt Máltán, a repülőtéren és a vallettai tengeri utasforgalmi terminálnál, illetve a NATO külügyminisztereinek észtországi informális találkozáshoz kapcsolódóan Észtország szárazföldi, tengeri és légi határain visszaállított határellenőrzéssel.

Éppen ezért az a tagállamok döntése, hogy a határforgalom-ellenőrzés visszaállításának végrehajtása mellett mennyire foglalkoznak a határőrizettel (mint a határellenőrzés másik komponensével), azaz mennyire, milyen mértékben tartják szükségesnek a határőrizet bevezetését. Gondoljunk bele, hogy például a francia-német határon több száz út, ösvény, gyalogút, földút vezet át, amelyek folyamatos őrizete a francia rendőrség részéről irreális elvárás lenne, hiszen nincsen akkora rendőri erő, amely a nap 24 órájában biztosíthatná a folyamatos határőrizetet.

Ugyanakkor magának a határforgalom-ellenőrzésének a bevezetése több olyan kérdéskört is felvet, amelyet vizsgálni szükséges, összhangban a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, külső határok ellenőrzésére megfogalmazott cikkeivel. Ilyen például a beléptetés megtagadásának kérdése, amely önmagában a belső határok (ellenőrzése nélküli) térségében szinte nem is értelmezhető, hiszen az csak a külső határon a határforgalom-ellenőrzéssel összhangban meghozható intézkedés. A beléptetés megtagadására vonatkozó döntés a határforgalom-ellenőrzés végrehajtása során az azt végrehajtó határőr (maradjunk most ennél a kifejezésnél a jobb érthetőség érdekében) végső döntése egy beléptetési folyamat részletes elemzése során. Ráadásul a Schengeni határ-ellenőrzési kódexben meghatározott és a beléptetés megtagadása során kötelezően kiállítandó formanyomtatvány is a harmadik országbeli állampolgároknak van címezve, illető uniós polgár nem is kaphat! Az ő

beléptetésük megtagadására rendkívül nyomos okok miatt kerülhet csak sor, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról rendelkező uniós irányelvvel³⁶ összhangban.

Fontos, hogy a belső határokon a határellenőrzés visszaállításával a belső határ nem válik külső határrá, így bizonyos szabályok, rendelkezések nem alkalmazhatóak ilyenkor, így például az úti okmány bélyegzőlenyomattal történő ellátása vagy a fuvarozók felelősségének kérdése sem.

Felhasznált irodalom

1. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013., p. 173.
2. Balla József: Határőrizeti intézkedések a migrációs válság kezelésére. In: Tóth Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus Kiadó, 2017., p. 83-100.
3. Balla József: Schengeni értékelési mechanizmus. Hadtudományi Szemle, XI. évfolyam 1. szám 2018, p. 287-306.
4. Szabó Károly: A schengeni monitoring mechanizmus reformja, a jelenlegi értékelési rendszer elmélete és gyakorlata. Diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti vezető mesterképzési szak, Budapest, 2017.
5. Tóth Árpádné dr. Masika Edit: A szabadság, biztonság, jog európai térségének reformja az európai alkotmányozás tükrében. Európai Műhelytanulmányok 2004., Miniszterelnöki Hivatal, ISSN 17861306, ISBN 963 9284 90 4
6. A schengeni vívmányoknak a Németország és Franciaország közötti belső határokon a határellenőrzés mellőzése területén való alkalmazására vonatkozó értékelő jelentésben feltárt hiányosságok kezeléséről szóló tanácsi ajánlás. COM(2016) 16 final, Brüsszel, 2016.2.1.
Forrás: ORFK Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály, kézirat (2018.02.17.)
7. A schengeni vívmányok végrehajtása – A Végrehajtó Bizottság 1998. szeptember 16-i határozata a schengeni értékelési és végrehajtási állandó bizottság létrehozásáról. (SCH/Com-ex (98) 26def.)

³⁶ Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. (2004. április 29.)

- Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41998D0026:EN:HTML>
(2017.11.18.)
8. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés.
Forrás: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.1.3.pdf (2017.11.20.)
9. Hágai Program: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. (2005/C 53/01)
Forrás: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01))
(2017.1.18.)
10. Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis. Brussels, 16.9.2011 COM(2011) 559 final 2010/0312 (COD)
Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/20110916/1_en_act_part1_v6.pdf
(2017.11.18.)
11. Az Európai Parlament 2011. július 7-i állásfoglalása a schengeni szabályok módosításáról.
Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0336+0+DOC+XML+V0//HU> (2017.11.14.)
12. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Schengeni kormányzás – a belső határellenőrzés nélküli térség megerősítéséről. Brüsszel, 2011.9.16. COM (2011) 561 végleges
Forrás: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/HU/1-2011-561-HU-F1-1.Pdf> (2017.11.19.)
13. A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet III. címének (Belső határok) alkalmazásáról szóló bizottsági jelentés az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2010.10.13., COM(2010) 554 végleges
Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R1053>
(2017.11.28.)
14. A Tanács 1053/2013/EU rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és monitoringmechanizmus létrehozásáról és a végrehajtó bizottságnak a

Schengent Értékelő és Végrehajtását Felügyelő Állandó Bizottság létrehozásáról szóló 1998. szeptember 16-i határozatának hatályon kívül helyezéséről.

Forrás:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0554:FIN:EN:PDF>
(2018.01.27.)

15. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről. (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg), HL L 77., 2016.3.23.

Forrás:[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1525620082767&from=EN)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1525620082767&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&qid=1525620082767&from=EN)
(2018.02.14.)

16. Az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló 1051/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet. (2013. október 22.), HL L 295., 2013.11.6.

Forrás:[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&qid=1525619843686&from=EN)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&qid=1525619843686&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1051&qid=1525619843686&from=EN)
(2018.02.14.)

17. Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. HL L 105., 2006.4.13.

Forrás:[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&qid=1525619700257&from=EN)

[content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&qid=1525619700257&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&qid=1525619700257&from=EN)
(2018.02.14.)

18. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról. HL L 158., 2004.4.30.

Forrás:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN)

[content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0038&from=EN) (2018.02.17.)

19. 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.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400057.TV> (2018.02.14.)

20. 2007. évi LXXXIX. törvény az államhatárról.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700089.tv>, (2018. január 27.)

21. 315/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a Magyarország és a Szlovén Köztársaság közti belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításáról.

Forrás:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500315.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> (2018.01.27.)

22. 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700333.kor> (2018.02.04)

Szatmári Adrienn¹ - Balla József² - Kui László³

A bevéálsvizgálat eredményeinek alkalmazása a kiválasztás során⁴

Az elmúlt két évtized során a magyar rendvédelmi szervek tekintetében a hivatásos állomány tagjainak kiválasztása és ehhez kapcsolódóan bevéálásuk fokozott figyelmet kapott a különböző szervezeti kutatásokban. A bevéálsvizgálatok tulajdonképpen az alkalmassági vizsgálatok kontrolljaként értelmezhetőek, a kiválasztási eljárások érvényességét, megbízhatóságát hivatottak feltérképezni. A kiválasztási kritériumokkal szorosan együtt jár a kompetencia fogalma, a belügyi szervek számos kompetenciarendszer kidolgozásában élenjárók.

A rendőrség vonatkozásában két bevéálsvizgálat emelkedik ki, az egyik a rendészeti szakközépiskolákban 2002. évben végzett határőr és rendőr tiszthelyettesek bevéálsvizgálata, a másik ehhez kapcsolódóan a 2005-2007 között zajló Twinning projekt.

A német-magyar Twinning projekt keretén belül Virág és munkatársai⁵ a Belügyminisztérium támogatásával egy kompetencia alapú, integrált emberi erőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítását tűzték ki célul. A projekt a szervezeti változások támogatását kívánta segíteni a motivált, ügyfél- és szolgáltatásközpontú igazgatás követelményeinek megteremtésével a modernebb, gazdaságosabb és gyorsabb közigazgatás rendszerében. A projekt céljai között szerepelt a kompetencia- és fejlődésközpontú standardok kialakításával a szervezeti kompetencia-térképek elkészítése, a kompetencia alapú kiválasztás, bevéálás áttekintése, a teljesítményértékelés kialakítása, illetve a szervezet speciális igényeinek megfelelő képzés lehetőségeinek feltárása, erre vonatkozó ajánlások megfogalmazása.

¹ Szatmári Adrienn, Nemzeti Közszołgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola, doktorandusz. Adrienn Szatmári, National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Doctoral School of Law Enforcement, PhD student.

ORCID azonosító: 0000-0001-8329-2026, Szatmari.Adrienn@uni-nke.hu

² Balla József dr., PhD, rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszołgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék

József Balla dr., police colonel, associate professor, Head of Department, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department.

ORCID azonosító: 0000-0002-6113-5350, Balla.Jozsef@uni-nke.hu

³ Kui László rendőr alezredes, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszołgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék.

László KUI police lieutenant-colonel, assistant lecturer, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department.

ORCID azonosító: 0000-0001-6411-4179, Kui.Laszlo@uni-nke.hu

⁴ A mű, a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, "A jó kormányzást megalapozó közszołgálat-fejlesztés" című kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport „Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételrendszere” keretében, a Nemzeti Közszołgálati Egyetem felkérésére készült.

„The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 titled „Public Service Development Establishing Good Governance” in *Ludovika Research Group Program*.”

⁵ Hegyi Hella (2007)

A *beválás* fogalma a személy és a munka közötti illeszkedést és egymásra hatást hivatott lefedni elvárt, jó, vagy kiváló minőségben. A hatékony munkahelyi viselkedéshez, vagyis a beváláshoz nyilvánvalóan szükséges a munkaköri követelményeknek az ismerete (mit?), a szervezeti kultúra által meghatározott munkaköri követelményekre való megfelelő reagálás (hogyan?), illetve a személyiségjellemzők által meghatározott releváns cselekedetek (miért?) összessége.⁶

A beválás⁷ egy olyan folyamatot jelöl, amely során a dolgozó hosszabb időn keresztül, az átlagos követelményt teljesítve, balesetmentesen, egészségkárosodása nélkül sikeresen működik. Ezen időszak alatt nem elég csak az adott munkakör elvárásait teljesíteni, a beválás részét képezi a szervezeti szocializáció folyamatának megfelelő minősége is.

A beválás tekintetében beszélhetünk objektív és szubjektív tényezőkről.⁸

Objektív mutatók	Szubjektív mutatók
a teljesítmény mennyisége és minősége	a dolgozó munkatársaival, beosztottjaival, feletteseivel való kapcsolata, kommunikációs stílusa
eredményesség	elégedettség-elégedetlenség
hiányzás-jelenlét aránya	rugalmas hozzáállás, kreativitás, leleményesség
elköteleződés	felügyelet nélküli, önálló munkavégzés
előmenetel	mások irányításának képessége
képzési teljesítmény	teljesítménycélok elérésében felmutatott eredmény
szakértelem	munkaköri követelmények ismerete

1. táblázat: A beválás tényezői.

A *kompetencia* olyan alapvető képesség, személyiségtulajdonság, motivációs aspektus, amely szükséges egy munka kiváló elvégzéséhez, mérhető és fejleszthető. Minden szervezet, munkatípus, beosztás esetében léteznek általános és speciális kompetenciák is, amelyek csak kis részét képezik a teljes kompetenciamodelleknek. Egy személyiségjellemző csak akkor

⁶ Boyatzis, Richard E. (1982)

⁷ Hegyi Hella (2009)

⁸ Hegyi Hella és mtsai (2009)

kompetencia, ha releváns a teljesítmény tekintetében, a többi személyiségjellemző nem használható egyéni teljesítményértékeléshez. A rendvédelmi szervezetek hivatásos állományú tagjai esetében a kompetenciák általános tulajdonságai⁹:

- folyamatos validitás;
- hangsúly a hivatásos szolgálat ellátásához szükséges konkrét viselkedéses sajátosságokon;
- a kompetenciarendszerek bővíthetősége, adaptálhatósága, egymásra épülése;
- egységes keretrendszer és nyelvezet, fogalomalkotás;
- kiszámíthatóság, átláthatóság;
- eredmények revideálhatósága;
- differenciáltság (általános és speciális jelleg);
- kutatás, tapasztalat beépítése;
- hatékony, mindennapi, gyakorlati munkavégzéshez kapcsolódás.

Az egyes kompetenciarendszerek, melyek egyértelmű követelményrendszert jelentenek mind az egyén, mind a szervezet számára, pontosan meghatározzák a hatékony és kiváló munkavégzéshez szükséges képességek, tudás és személyiségvonások jellemzőit, melyek a kiválasztásban, képzésben, fejlesztésben, teljesítményértékelésben is megjelennek.

Az *alkalmasság-vizsgálat* egy munkakör követelményeinek és lehetőségeinek, illetve a pályázó kompetenciának a megfelelését, illetve az egyéni különbségek feltárását jelenti. Az alkalmasság vizsgálata a dolgozó érdeklődésének és képességeinek leginkább megfelelő munkakörben való elhelyezést, működést segíti elő.

A *kiválasztás* során az alkalmasság vizsgálata a dolgozó későbbi munkahelyi magatartásának, teljesítményének, munkaminőségének előrejelzését jelenti célirányos vizsgálatok elvégzésével. Így növelhető azoknak a száma, akik kiválóan megfelelnek új munkahelyükön. Klein hangsúlyozza¹⁰, hogy a kiválasztás során lényeges kritérium a munka ismerete, mely belső (a munka célja, a dolgozó feladatai, a munkavégzés körülményei), illetve külső (munkaköri leírás, munkához kapcsolódó kívánatos viselkedés-repertoár, kompetenciamodell, képzési szükségletek, stb.) aspektusokat tartalmaz. A kiválasztás modelljei¹¹ kapcsán főként Thorndike Tradicionális elmélete emelendő ki, aki a munkát és az embert külön egységként kezelte, illetve a „megfelelő embert a megfelelő helyre” elvet

⁹ Szelestey Judit (2007)

¹⁰ Klein Sándor (2004)

¹¹ Hegedűs Judit (2014)

alkalmazta, ha jól megnézzük, ez a beválás technikai leírása. A modell a munkakörelemzéseken keresztül a hatékony munka kritériumait, valamint a beválás valószínűségét is vizsgálta, később pedig a munkahelyi elégedettség elméleteinek fogalmaival is bővült.

Beválás vizsgálata a rendőrségen

A 2002. évben végzett határőr és rendőr tiszthelyettesek beválásvizsgálata¹² feltárta, hogy a vizsgált állománykategória beválásához minimálisan fél évre, maximálisan 3 évnél is hosszabb időre van szükség. Az állomány 60-70 %-a tekinthető beválnak, ennek sikeressége a személyes tulajdonságoktól és a kompetenciáktól függ, sikertelensége pedig általában véve a szervezet struktúrájából, irányítási rendszeréből, működési nehézségeiből és az uralkodó szemléletmódból ered. Hangsúlyos pontként jelent meg, hogy míg a vezetők a beválást segítő, illetve nehezítő tényezők viszonylagos egyensúlyát jelezték, addig a tiszthelyettesek főként a beválást nehezítő tényezők jelenlétét emelték ki.

Mindemellett számos, a képzési rendszer optimalizálhatóságával kapcsolatos elemet is feltárt a vizsgálat, kiemelendő, hogy a sikeres beválás szempontjából a munkahelynek nagyobb szerepe van, mint a szakmai feladatok ellátására felkészítő általános ismeretszerzésnek, vagy a rendészeti képzésnek. A teljesítmény a beválás egyik mutatója, amely viszont szoros összefüggést mutat a képzés minőségével.

A javaslatok között megjelent, hogy a kiválasztás, illetve a tanintézményekbe való jelentkezés rendszerét a munkakörök tartalmához jobban igazodó kompetencialapú megoldással indokolt felcserélni.

A Twinning projekt keretén belül, a tíz évvel ezelőtti kutatásban a belügyi szervezetek esetében a beválás kritériumai is meghatározásra kerültek. Az akkori megállapítások, szervezeti jelenségek szerint az tekinthető a hivatásos állomány bevált tagjának, aki legalább négy éve a szervezet tagja, pontosan ismeri a munkaköri követelményeket és a munkaköréhez kapcsolódó kompetenciaszinteknek eleget tesz. Teljesítménye legalább közepes szintű, melyet fizikai és mentális egészségkárosodás nélkül teljesít. Munkavégzése önálló, az előírásoknak megfelelő. Szakmai felkészültsége munkakörével releváns, elméleti ismereteit a gyakorlatban is képes alkalmazni, naprakész, a jogi-szervezeti változásokat folyamatosan követi. Szakmailag elismert, vezetői példaként említik, elismerésben, jutalomban részesül. Jellemzi a munkavégzés öröme, az elégedettség, sok sikerélménye van, jól érzi magát a munkahelyén,

¹² Virág László - Szeles Erika - Könyves Tóth Előd (2004)

össességében motivált. Fejlődésre, önképzésre nyitott. Szervezete iránt elkötelezett, lojális, a szervezeti normákkal, célokkal azonosul. A munkahelyi környezetbe integrálódott, ahol együttműködési készség jellemzi.

A rendvédelmi szervek kiválasztás rendszere a rendészeti tanintézményekbe való jelentkezés tekintetében

A rendvédelmi szervek kiválasztási rendszere egy igen összetett, folyamatosan változó és fejlődő struktúrát jelenít meg. Általában véve elmondható, hogy a legtöbb hivatásos állományú tag éveken keresztül készül - már a középiskolai évek alatt is -, hogy rendvédelmi pályára léphessen. A pályamotivációnak az első megjelenési formája általában a szakirányú középiskolai képzésben való részvétel, mely korábban belügi szakirányként megnevezett középiskolai, szakiskolai képzést jelölt (ma „Rendészet és közszolgálat ágazat”). Ez nevezhető a kiválasztás nulladik szintjének, vízválasztójának, a hivatásos szolgálatra való előkészítés időszakának, amikor is speciális ismeretek megszerzésére, a pályaválasztás megalapozására, a felkészülés célirányossá tételére van mód. A rendészeti pálya iránt érdeklődő tanulók - szakirányú, illetve nem szakirányú középiskolákból - az érettségi megszerzését követően jelentkezhetnek a választott rendészeti szakgimnáziumokba.

A rendőr-szakközépiskolai képzés az elmúlt években számos átalakításon ment keresztül, mind a képzési idő, mind az egyes kiválasztási aspektusok, mind pedig az elnevezés tekintetében. Az OKJ-szintű rendőr-képzés jelenleg négy rendészeti szakgimnáziumban történik (Adyligeti RSZG, Körmenyi RSZG, Miskolci RSZG, Szegedi RSZG) kettő, illetve másfél éves képzés keretén belül, attól függően, hogy rendelkezik-e a jelentkező releváns szakirányú alapokkal, középiskolai ismeretekkel. A szakgimnáziumok képzési palettájában megtalálhatóak ezen felül a leendő, vagy már alkalmazott megyei állománytagok részére bemeneti felületként egyéb iskolarendszeren kívüli rész-szakképesítések is (pl.: űr-járőrtárs képzés, a jelenlegi határvasúti képzés).¹³

A hivatásos állományba történő belépés ezzel párhuzamosan a felsőoktatási szegmensen keresztül is lehetséges, melyre a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara biztosít felületet számos szakirányának felkínálásával. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara a rendőrség, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a Büntetés-végrehajtási Szervezet, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a magánbiztonsági szféra különböző szakterületeit lefedő felsőfokú

¹³ Molnár Henrietta – Balla József (2017)

végzettséget igénylő munkakörök betöltéséhez szükséges képzéseket biztosítja. Jelenleg a kar hallgatói tanulmányaikat az egyetemi tájékoztatók és szabályzatok szerint nappali és levelező munkarendben három, illetve a 2017/2018-as tanévtől áttérve négy éves alapképzési, valamint levelező munkarendben két éves mesterképzési szakon folytatják, továbbá a 2016/2017 tanévtől a rendészeti képzésekre nappali munkarendre felvett hallgatók már "tisztjelölt" jogállásban tanulnak.

A határrendészeti állomány, amely a jelen kutatás fókuszában található, a „Rendészeti igazgatás alapszak” „Határrendészeti szakirányán” keresztül kap felkészítést a rendvédelmi szolgálat ellátására.¹⁴ Elvárás, egy olyan, képzett állomány kibocsájtása, akik speciális határrendészeti ismeretekkel rendelkeznek, illetve átlátják a határellenőrzési, határőrizeti, bűnügyi felderítő, határrendészeti igazgatási, idegenrendészeti, menekültügyi és közrendvédelmi feladatokat is. A négy évesre bővülő képzés esetében „Rendészeti alapképzés szak” „Határrendészeti rendőr szakirány” váltja fel a korábbi elnevezéseket, tartalmában pedig igazodik az új szervezeti-társadalmi elvárásokhoz. A kibocsájtás kritériuma, hogy az állománytagok részleteiben ismerjék a rendőrség határrendészeti szolgálati ágának szervezeti felépítését, működését és irányítását átfogó vezetés- és szervezéseméleti ismereteket, illetve az európai uniós és schengeni normatív szabályozásra, szervezetekre, stratégiákra vonatkozó határrendészeti szakmai ismereteket. Igazodjanak el az Európai Unió határrendészeti információs és információfeldolgozási rendszereiben, továbbá legyenek képesek az integrált határellenőrzési, határrendészeti igazgatási és más szakmai feladatok ellátására, a migrációs helyzetből eredő konfliktusok kezelésére. Összességében tehát, a rendészeti képzés alapkoncepciója olyan tisztek, tiszthelyettesek kibocsájtása a különböző rendvédelmi szervek irányába, akik korszerű szakmai tudással, erkölcsi értékkel és emberi tulajdonságokkal rendelkeznek mind a hazai, mind a külföldi megfelelés érdekében¹⁵.

A rendvédelmi pálya iránt érdeklődők esetében mind a rendészeti szakgimnázium, mind az egyetemi képzés tekintetében általános feltétel a hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének kritérium-megléte, a kiválasztás feltételeinek teljesítése, illetve a felvételi követelményeknek való megfelelés. Tehát a rendvédelmi szervezet tagjának cselekvőképesnek, állandó belföldi lakóhelyű, magyar állampolgársággal rendelkező személynek kell lennie, aki a tizennyolcadik életévét betöltötte. Rendelkeznie kell továbbá meghatározott szakképzettséggel, hivatásos szolgálatra alkalmas egészségi, pszichikai és fizikai minősítéssel és a kifogástalan életvitel-

¹⁴ Balla József (2017a)
Balla József (2017b)

¹⁵ Dr. Boda József (2016)

vizsgálat, illetve – amennyiben szolgálati beosztása indokolttá teszi – a nemzetbiztonsági ellenőrzés pozitív, jóváhagyott eredményével. Általában véve tehát olyan személyről beszélünk, aki tudomásul veszi és elfogadja a hivatásos szolgálattal járó, szolgálati viszonyra vonatkozó szabályokban meghatározott kötelezettségeket, elvárásokat és egyes alapvető jogainak a szolgálati törvény általi korlátozását.¹⁶

A hivatásos szolgálat, mint különleges foglalkoztatási, közszolgálati jogviszony feltételei között a rendészeti tanintézményekbe való jelentkezés esetében vizsgálat tárgyát képezi a foglalkoztatási kritériumok mellett a büntetlen előélet, a kifogástalan életvitel (magára, illetve közeli hozzátartozókra vonatkozóan is), a fizikai kondíció, az egészségügyi állapot és a pszichikai működésmód. A szakgimnáziumok esetében, a két éves képzésre való felvétel további feltétele a műveltségi szint vizsgálata, illetve a személyügyi elbeszélgetésen való eredményes részvétel mindkét képzéshossz tekintetében. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara kapcsán a nappali rendészeti képzésre egy szűkebb korcsoport (18-25 év) jelentkezhet a legtöbb szak esetében egy államilag elismert, középfokú (B2) komplex nyelvvizsga birtokában vagy egy ezzel egyenértékű érettségi bizonyítvány bemutatásával. A két képzési típus esetében további eltérés a felvételi pontszámítási rendszer, illetve a fizikai, pszichikai, egészségügyi alkalmassági metódus értékelési struktúrája.

Kiválasztás és beválás a hivatásos szolgálat fennállása alatt

A hivatásos szolgálati jogviszony tekintetében a munkaköri alkalmasságot a szolgálati jogviszony létesítését megelőzően, illetve fennállása alatt rendszeresen vizsgálni és minősíteni szükséges, ennek szabályzásáról rendelkezik az 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet (egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról). Az alkalmassági vizsgálatokat az adott szervezet alapellátó orvosa, illetve pszichológusa, valamint testnevelési, vagy sportszakmai végzettséggel rendelkező kollegája végzi egységes szakmai elvek, módszerek és kritériumok szerint a szakmai protokolloknak megfelelően. A hivatásos szolgálati jogviszony fennállása alatti, illetve azt megelőző alkalmassági vizsgálat típusok a vonatkozó rendelet szerint:

¹⁶ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=175262.348597 (2018.05.10.)

- hivatásos állományba kinevezés, visszavétel és a rendőrség különleges foglalkoztatási állományába történő felvétel előtt (senior állomány);
- rendészeti oktatási intézménybe jelentkezéskor;
- időszakosan a hivatásos szolgálati jogviszony fennállása alatt;
- hivatásos állományba véglegesítés előtt;
- más rendvédelmi feladatokat ellátó szervtől és a Magyar Honvédségtől áthelyezés előtt;
- beosztás változását megelőzően;
- speciális szolgálati beosztásba helyezés előtt;
- közalkalmazotti, illetve közszolgálati jogviszony létesítése előtt, és fennállása alatt;
- soron kívül;
- állományilletékes parancsnoki beosztásba kinevezést megelőzően;
- külföldi szolgálatra vezénylést megelőzően és azt követően.

A kiválasztás rendszere a belügyi vezetői állomány esetében

A kiválasztási folyamatok a beosztotti állomány mellett a vezetői állomány tekintetében is igen komplex módon segítik a minél hatékonyabb szolgálatteljesítést és a vezetői képességekkel, készségekkel rendelkező, vagy feltételezetten rendelkező állománytagok bevalását.

2013. március 1-től a 2/2013. (I.30.) BM rendelet (a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról) - amely azóta több módosításon is átesett - arról rendelkezik, hogy a rendvédelmi szervek tekintetében az nevezhető ki osztályvezető, vagy annál magasabb szintű vezetői beosztásba, aki megfelel a rendelet által előírt kiválasztási eljárás követelményeinek, illetve sikeresen teljesítik az adott vezetői szint által előírt vezetőképzési kritériumokat.

Mindemellett a rendelet kitér a rendészeti vezetővé, mesterveetővé képzés kritériumrendszerére, a tehetséggondozási program céljára, az abba való bekerülés feltételeire is.¹⁷ A rendvédelmi szervek a központi személyügyi nyilvántartás részeként utánpótlási és vezetői adatbankot vezetnek, amely a hivatásos állomány tagjának - érdemeken és teljesítményen alapuló - tervezett előmenetelét szolgálja és elősegíti a rendvédelmi szerveknél rendszeresített vezetői beosztások arra alkalmas személyekkel való betöltését.¹⁸

¹⁷ Rigó Éva Bernadett – Simon Mária (2016)

¹⁸ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, 277. §.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=175262.348597 (2018.05.10.)

A 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet (a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről) továbbá kötelezővé teszi, hogy megüresedett vezetői beosztásba történő kinevezés során legalább három (a képesítési követelményeknek megfelelő) vezető-jelöltet állítson az adott szervezet. Az új belügyi vezető-kiválasztási eljárás lebonyolítása a - több névváltoztatáson átesett - Belügyminisztérium Vezetőképzési, Továbbképzési és Tudományszervezési Főosztályán történik, ahol egy előzetes véleményben sorrendállítás történik a vezetői beosztásba kinevezni tervezett személyek között aszerint, hogy az egyes kompetencia-profilok milyen mértékben illeszkednek az adott vezetői beosztás által elvárt vezetői kompetenciaprofil-összefüggésekhez.¹⁹

Az új és egységes vezető kiválasztási rendszer komplex és szervezet-specifikus kutatásokra épül, melyek során kidolgozásra került egy módszertani eljárásrend, illetve egy összetett informatikai rendszer a belügyi vezetői kompetenciák fókuszával. A vezető kiválasztási rendszer 2012-2014 között a Belügyi Tudományos Tanács és a BM Oktatási, Képzési és Tudományszervezési Főigazgatósága közreműködésével, majd az ÁROP-2.2.17-2012-2013-0001 azonosítószámú „Új közszolgálati életpálya” című kiemelt projekten belül került megalapozásra, illetve kidolgozásra. A 13 belügyi vezetői kompetenciát tartalmazó rendszer két szinten, középvezetői (osztályvezető és főosztályvezető-helyettes), illetve felsővezetői szinten (főosztályvezető, illetve magasabb beosztási szint) vizsgálja a vezetői készségek, képességek minőségét. A két vezetői szegmens tekintetében megjelennek mind az átfedésben lévő, mind az elkülönülő, vezetők felé támasztott elvárások, az egyéni, a szociális és az elsődlegesen vezetői kompetenciák is (1. ábra).

Bevált vezetőről akkor beszélhetünk, ha középvezetői szinten elsősorban a saját, egy kisebb szervezeti egység mindennapi működtetése, míg felsővezetői szinten a globális szervezet irányítása, innovatív-manager szempontú koordinálás és hatékony külső kapcsolatteremtés jelenik meg.²⁰

A vezető-kiválasztási eljárás három részből áll, amelyben az egyes részek a 13 vezetői kompetenciát néhol hangsúlyeltolódással, néhol súlyozottan vizsgálják. A jelölt eredményei a Komplet Vezető-kiválasztási teszt, az egyéni, páros és csoportos AC gyakorlatok, illetve a félig strukturált kompetenciaalapú vezetői interjú értékein alapulnak. A végeredmény egy négyszemközti visszajelzésen kerül ismertetésre, ahol a lehetőség nyílik a felmerülő kérdések tisztázására. A jelöltek esetében egy olyan standard nine alapú kompetenciaprofil kerül így

¹⁹ Münnich Ákos - Malét-Szabó Erika - Rigó Bernadett - Sztamári Adrienn (2016)

²⁰ Malét-Szabó Erika (2015)

kialakításra, amely összevethető az adott szerv vezetői által meghatározott, elvárt vezetői kompetenciaprofillal.

A vezető-kiválasztási eljárás sikeres teljesítését követi a rendészeti utánpótlási vagy vezetői adatbankba történő bekerülés, illetve a rendészeti vezetővé, vagy mestervezetővé képző tanfolyamra történő beiskolázás, illetve annak elvégzése.

A rendészeti alapkompenciák

A belügyi vezetői kompetenciák mintájára az egységes közszolgálati alapkompenciákra épülve a rendészeti alapkompenciák (3. táblázat) is kidolgozásra kerültek a Rendőrség Tudományos Tanácsa, valamint a KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16. azonosító számú, „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című projekt keretén belül.²¹

	<i>Alapkompencia</i>	<i>Definíció</i>
1	Döntési képesség	Felismeri a döntéshelyzeteket, és a rendelkezésre álló információk alapján az adott helyzetben elvárható optimális döntést hozza meg.
2	Együttműködés	Feladata elvégzése érdekében tevékenységét, magatartását másokkal összehangolja.
3	Érzelmi intelligencia	Felismeri és megérti saját és a másik személy érzelmi állapotát, valamint az abból eredő viselkedések közötti összefüggéseket, azokat a helyzetnek megfelelően kezeli.
4	Felelősségvállalás	A feladat végrehajtása során felismeri, szem előtt tartja és vállalja döntéseinek, tetteinek következményeit, és arról számot ad.
5	Felelősségvállalás	Saját képességeinek, lehetőségeinek ismeretében képes a szervezet céljainak érvényesítése érdekében határozottan fellépni.
6	Hatékony munkavégzés	Feladatát igényesen, körültekintően látja el. Képes a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználására.

²¹ Malét-Szabó Erika és mtsai (2017)

7	Kommunikációs készség	Képes a helyzetnek megfelelően érthetően kifejezni magát szóban és írásban, valamint mások kommunikációját megfelelő módon értelmezni.
8	Konfliktuskezelés	Képes ellentmondásos helyzetben olyan módszer vagy stílus alkalmazására, amely hatására a konfliktus csökkenthető.
9	Önállóság	Képes ismereteire, tapasztalataira támaszkodva folyamatos útmutatás és irányítás nélkül elvégezni a számára meghatározott feladatokat.
10	Problémamegoldó készség	Képes a felmerülő problémák beazonosítására és megoldási lehetőségek megfogalmazására. A lehetséges alternatívákból képes kiválasztani azt, amelyik az optimális megoldást eredményezi.
11	Pszichés terhelhetőség	Nehéz, megterhelő helyzetekben is képes teljesítőképességének megőrzésére, fenntartására.
12	Szabálykövetés, fegyelmezetttség	Képes a számára előírt szabályokat és normákat elsajátítani, elfogadni és helyesen alkalmazni.

1. táblázat: Egységes közszolgálati alapkompenciák.

Látható, hogy az alapkompenciák, illetve a vezetői kompetenciák között számos esetben van átfedés. Míg az alapkompenciákban az egyéni beválás, szervezethez, a hivatásos szolgálathoz történő alkalmazkodás mutatói jelennek meg leginkább, úgy a vezetői kompetenciák közösségi-szervezeti funkciókat is tartalmaznak mindemellett.

A közszolgálati alapkompenciák esetében, amely a hivatásos állományba lépés során kapnak fokozott jelentőséget, jelenleg kialakítás alatt áll az egyes rendészeti szakterületek (pl. határrendészeti szakterület) specifikus kompetenciarendszere is. Az integrált kompetencia alapú kiválasztási és képzési rendszer (KOMP rendszer) célzottan építi be a szakterületek jellegzetességeit, a különböző szakterületek fókuszpontjait mérésükre alkalmas vizsgálati módszertanok kidolgozásával, valamint egy komplex informatikai keretrendszer biztosításával. Ezzel válik majd teljessé a KOMP rendszer funkcionalitása, melyen keresztül egyértelműen és tervezetten válik lehetővé az egyén szakmai életpályájának tudatos HR támogatása.²²

²² Malét-Szabó Erika és mtsai (2017)

A teljesítmény értékelése

A kiválasztás és hatékonyságának felülvizsgálata az első kompetencia-alapú teljesítményértékeléskor, vagy alkalmassági vizsgálatkor történik meg, amikor is láthatóvá válik, hogy mennyit fejlődött a jelölt a korábbi eredményeihez képest, illetve meghatározható, hogy miben, mennyit kell még fejlődnie ahhoz, hogy megfeleljen a magasabb követelményszintet támasztó munkakör kívánalmainak.

A rendőrség hivatásos állományának a teljesítményértékelése a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Kormányrendelet és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény előírásainak megfelelően történik. Az egyéni teljesítményértékelés kötelező és ajánlott elemekből áll. Az egyéni teljesítményértékelés szintjének meghatározásakor figyelembe kell venni a szolgálati hely szervezeti teljesítményének - a miniszter által meghatározott rendben és szempontok alapján végrehajtott - tárgyévi értékelését. A teljesítményfokozat a teljesítményértékelés szintjéhez kapcsolódóan lehet kivételes, jó, megfelelő, átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítmény.²³

A kompetencia alapú munkamagatartás értékelése a kormányrendelet értelmében a következő kategóriákban történik:

- szakmai professzionalitás értékelési tényezői;
- rendezettség értékelési tényezői;
- terhelhetőség értékelési tényezői;
- munkaidő értékelési tényezői;
- személyes és szociális kompetenciák értékelési tényezői;
- vezetés minőségi szempontjai (csak a vezető beosztásban dolgozók értékelésére szolgáló szempontok).

Az ÁROP 2.2.5 „Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” című kiemelt projekt keretében kidolgozásra került közszolgálati egyéni teljesítményértékelési rendszerben elektronikus formában, közös módszertanon alapulva, egységes és integrált közszolgálati informatikai rendszer segítségével történik az értékelés.

A rendőrség aktuális teljesítményértékelési rendszerében szereplő kompetenciák a következők²⁴:

- döntésképeség;

²³ Malét-Szabó Erika (2015)

²⁴ Szeles Erika (2016)

- csoportok irányítása/vezetése;
- egyéb ismeretek (pl. idegen-nyelvtudás, informatikai ismeretek) alkalmazásának képessége;
- etikus magatartás/megbízhatóság;
- felelősségtudat;
- határozottság, magabiztosság;
- integritás;
- kapcsolattartás;
- konfliktuskezelés;
- mások megértése (empátia);
- mások motiválása;
- a munkatársak fejlesztése;
- önállóság;
- rendszergondolkodás;
- rugalmasság;
- stratégiai (analitikus, koncepcionális) gondolkodás;
- szabálytudat és fegyelmezettség;
- szakmai ismeretek alkalmazásának szintje;
- szervezet iránti lojalitás;
- szervezőkészség;
- teljesítményértékelés készsége;
- tervezőkészség;
- ügyfél-orientáltság (partnerközpontúság);
- változások irányítása;
- változásokra való nyitottság, kezdeményezőkézség;
- vezetési technikák (tervezés, szervezés, vezetés, irányítás, döntés, követelménytámasztás, delegálás, ellenőrzés) együttes alkalmazásának képessége.

A beválás vizsgálata a határrendészeti tiszti állomány tekintetében

A korábbi rendőrségi beválásvizsgálatok tapasztalatait felhasználva jelen projekt keretében megkezdődött a határrendészeti tiszti állomány beválásának vizsgálata 2018. első felében. A jövőbeni kérdőíves kutatás előkészítésének érdekében kvalitatív, strukturált interjúk felvétele

történt meg a határrendészeti kirendeltségek vezető beosztású tagjaival. Az interjúk vázlata a korábbi kutatásokhoz igazodott és elsődlegesen a vezetői-szakértői tapasztalatokra épült, az interjúalanyok személyes véleményének, értékeléseinek, a beosztottak felé irányuló elvárásainak a feltérképezését jeleníti meg.

A szakértői mintában 10 határrendészeti közép-, és felsővezető (osztályvezető, főosztályvezető) jelent meg, akik országos lefedettségű tapasztalattal rendelkeznek az eltérő munkavégzés helyszíne okán.

Kérdéseink az alábbi fő témákat vizsgálták:

- a beválással kapcsolatos fogalom-meghatározás;
- a beválás kritériumai (segítő -, gátló tényezők, idő, hatékonyság);
- a határrendészeti állomány jellegzetességei;
- a határrendészeti képzés minősége, használhatósága;
- a fluktuáció összetevői.

A feltett kérdésekre adott válaszoknál, a tartalomelemzéssel kapott eredmények tekintetében a következők állapíthatóak meg:

1. Mitől tekint Ön beválnak egy határrendészeti tisztet?

A határrendészeti vezetők megítélése szerint egy bevált határrendészeti tiszt felkészült, szakmailag kiegyensúlyozott teljesítményt nyújt, önálló munkavégzésre és fejlődésre képes, a megfelelő szakmai ismereteket megfelelő szinten alkalmazza a határrendészeti szakterületen. Elkötelezett, elhivatott, hozzáállása megfelelő, magas fokon terhelhető, lelkes és motivált. Csapajátékos, aki a jövőjét a határrendészeti szakterületen képzei el.

2. Ön szerint melyek a beválás kritériumai

a. a szervezet szempontjából?

A beválás szervezeti kritériumai a lojalitás, a hivatástudat, a szervezet céljainak szolgálata, megértése, megbízhatóság és a parancsok teljesítésének képessége.

b. a szervezeti egység szempontjából?

A beválás kritériumai a szervezeti egység tekintetében a szakszerűség, a szakmai munka ismerete, önálló végzése, döntésképesség, munkabírási, elkötelezettség, fejlődési igény, megbízhatóság, precizitás, valamint rugalmasság.

c. az egyén szempontjából?

A beválás kritériumai az egyén szempontjából a fejlődési igény, az önállóság, a megfelelő egyéni kompetenciák, a legjobb tudás, a megbízhatóság, az elhivatottság és a lojalitás.

3. Milyen tényezők segítik a beválást

a. egyéni szempontból?

A beválást segítő egyéni tényezők a motiváltság, a közösségi gondolkodás, gondoskodás, a segítőkészség, a jó munkahelyi légkör, a neveltetés, családi környezet, iskoláztatás, az egyéni elképzelés találkozása a szervezet elképzeléseivel, visszajelzés a munkára, szakmai igényesség, tudásvágy.

b. környezeti szempontból?

A beválást segítő környezeti tényezők a segítségnyújtás, a csapatmunka, a jó munkahelyi légkör, bajtársiasság, támogató környezet, a megfelelő munkakörülmények (kiszámítható munkaidő), a fejlődés lehetősége, a családi háttér, család-munka egyensúlya, állampolgári tisztelet.

4. Milyen tényezők gátolják a beválást

a. egyéni szempontból?

A beválást gátló egyéni tényezők a lojalitás hiánya, a bürokrácia, a hierarchia, az érdektelenség, motiválatlanság, a fejlődés iránti igény hiánya, (pozitív) visszacsatolás, támogatás hiánya, sorozatos negatív kritika, az iskolázatlanság, fegyelem hiánya, továbbá a lakóhelytől, családtól távoli szolgálatellátás.

b. környezeti szempontból?

Környezeti tényezők tekintetében a beválást gátolja az azonosulási nehézség, a kiszámíthatatlanság, tervezhetőség hiánya, a nem megfelelő munkakörülmények, az előmeneteli lehetőségek hiánya, a rossz képzési rendszer, a munkahelyi konfliktus, bizonytalan családi háttér, a távolság, az állampolgári túlzott ellenszenv.

5. Milyen események jelzik a beválást?

A beválást jelző esemény a pályán való előrehaladás, az önálló, hibátlan, vagy kevés hibát tartalmazó, hatékony, felelősségteljes munkavégzés, a döntésképeség, pozitív megnyilvánulás, jó hangulat, kapcsolat kialakítás, a szervezetben való megmaradás, a vezetői elismerés és jutalom.

6. Milyen események jelzik, ha egy határrendészeti tiszt nem válik be?

A beválás hiányát jelző események a pályaelhagyás, szakterületváltás, ha nincs eredmény a munkában, az önállóság hiánya, a sorozatos hibázás, motiválatlanság, érdektelenség, negatív megnyilvánulások, rossz vezetői vélemény és a fegyelmi eljárások.

7. Mennyi idő kell ahhoz, hogy egy határrendészeti tiszt beválnak legyen tekinthető?

A beválás idejével kapcsolatosan a megkérdezettek széles intervallumot határoztak meg (1-10 év), átlagosan kicsit több, mint 4 év (átlag=4,33) alatt tekintik beválnak a határrendészeti tiszteket, de az egyéni különbségeket is hangsúlyozták.

8. Az Ön által ismert határrendészeti tiszt állomány hány százalékát tekinti beválnak?

A megkérdezett vezetők a tiszt állomány 61%-át (átlag=61,25%) tekintik jelenleg beválnak, azonban ennek megítélésében is eltérő, szélsőséges véleményeket fogalmaztak meg (10-90%).

9. Milyen erősségei vannak a határrendészeti tiszt állománynak?

A megkérdezettek szerint a tiszt állomány erőssége fakad a szervezeti kultúrából, az összetartásból, a szaktudásból, felkészültségből, a logikus gondolkodásból, a váratlan helyzetekre való jó, gyors reagálásból, problémamegoldásból, fizikai tűrőképességéből, az empátiából (beosztott és állampolgár felé), a határterület megfelelő helyismeretéből, intézkedési és logisztikai készségből.

10. Milyen gyengeségei vannak a határrendészeti tiszt állománynak?

Gyengeségek tekintetében kiemelendő a motiváció és a gyakorlat hiánya, az önállóság, kezdeményező-készség, kreativitás hiánya a sablonosság, szakmaiatlanság mellett, a gyenge nyelvtudás, az informatikai tapasztalat hiánya. A hiányosságok sok esetben abból fakadnak, hogy a végek még nem integrálódtak megfelelően a rendőrség szervezetébe.

11. Mik a határrendészeti tiszt állomány fejlesztendő területei?

Fejlesztendő pontok esetében a megkérdezettek kiemelték az önálló döntés meghozatalát, a hatékony együttműködést, problémamegoldást, az emberekkel való emberséges bánásmódot, vezetői-parancsnoki munkára való felkészítést, a nyelvtudást, a nemzetközi és informatikai tapasztalatot, illetve a komplex rendészeti szemlélet integrálását.

12. Ön szerint a végzett hallgatók milyen területeken kapnak/kaptak megfelelő képzést?

Megfelelő képzési területnek a vezetők főként az általános és határrendészeti, elméleti ismereteket jelölték meg, emellett kiemelték a jog, a nyelv, az informatika, vezetési-nevelési ismeretek és a közigazgatás szakterületeit is.

13. Milyen területen nem kapnak/kaptak megfelelő képzést?

Hiányérzet a gyakorlati ismeretek tekintetében jelent meg markánsan, emellett az informatikai tudás, a parancsnoki-vezetői működés, az intézkedéstaktikai ismeretek szorulnak fejlesztésre.

14. Van-e eltérés a különböző oktatási intézményekben végzett határrendészeti hallgatók bevétele között (pl. NKE; korábban: RTF; Kossuth Lajos Katonai Főiskola)?

A megkérdezettek többsége a KLKF-es tanulók bevételeit jobbnak értékelte. A megítélés tekintetében megjelent a hatékonyabb parancsnoki működés, azonban a különbségek eltűnésének kiemelése is tapasztalhatóvá vált. Egyesek szerint a rendészeti képzésben lévők előnyt élveznek a jelenlegi rendszerben, ők a szervezeti szocializáció során sajátítják el a szakterületi fogásokat. Bár ők más területre lettek kiképezve, ugyanolyan mértékben képesek bevélni.

15. Mennyire van összhangban a határrendészeti tisztekkel szemben támasztott munkaköri követelmény a képzéssel?

A képzés és a követelmény kapcsolata tekintetében a részbeni (fele-fele) összhangot emelték ki a megkérdezettek. A jogi, szakmai ismereteket megfelelőnek, a vezetői-parancsnoki ismereteket pontosítandónak értékelték. Az eltéréseket főként abból a fakadónak gondolják, hogy, bár a képzés megfelelő, a követelmények mégis egyre magasabbak.

16. Hogyan lehetne a képzést jobban összehangolni a szolgálatellátásban jelentkező feladatokkal?

A javaslatok tekintetében kivétel nélkül a képzés gyakorlati aspektusainak (szituációs gyakorlatok – szolgálatszervezés, eligazítás, parancsnoki elbeszélgetés) fejlesztése jelent meg. Ennek támogatásához komolyabb mentorálási rendszer, vagy például elismert vendégtisztek meghívása javasolt. Nehézségként jelent meg, hogy a képzési rendszer változtatása esetében sokszor csak utánkövetésre van lehetőség a folyamatosan változó feladatrendszer miatt.

A határrendészeti tisztek esetében mi segítheti a határrendészeti szolgálati ágnál maradást?

Megtartó aspektusnak a kiszámíthatóságot, a szakma szeretetét, a megfelelő életpályát és fizetést, előrelépési, fejlődési lehetőségeket, a javaslatokra fogadókész vezetőséget, humánusabb szolgálatszervezést, reális követelménytámasztást, a lakóhelyhez közeli szolgálati helyet, az egyéni, motiváló kedvezményeket, külföldi tanulmányutakat jelölték meg a megkérdezett vezetők. Ehhez nélkülözhetetlen a megfelelő hallgatók kiválasztása, javasoltan a tiszthelyettesi állományból, illetve a határrendészeti szakterület megbecsülése a rendőrség szervezetében.

17. Mi befolyásolja a szolgálati ág esetében a fluktuáció jelenségét?

A fluktuációt az előmeneteli lehetőségek hiánya, a civil szférához viszonyított megtartókészség hiánya (a munkabér és az elvárt feladat összhangja problémás), az elvégzendő munka összetettsége és mennyisége, a hibázás tolerálásának hiánya, a fokozott számonkérés és leterheltség befolyásolja. Sok esetben az életpályára nem hivatásként tekintenek a felvételizők, melyet fokoz a hiányos előfeltevések korrigálásának elmaradása és a tájékoztatás pontatlansága.

18. Ön mit tett a beválás segítésére?

A beválás vezetői megsegítése kapcsán számos parancsnoki gondoskodási aspektus jelent meg, például az egyéni igények kielégítésére tett törekvések, elbeszélgetések, képzésfelajánlás, hatékony mentorálás és ellenőrzés (pozitív visszacsatolás, iránymutatás), empátiás, türelmes viszonyulásmód, szakmai segítségnyújtás, illetve az együttműködés, csapatmunka, összetartás biztosítása. Mindehhez a vezetők saját önfejlesztése is nagymértékben képes hozzájárulni.

19. Mit lehetne még tenni?

A kérdés kapcsán a különböző kedvezmények (nyugdíj, rekreáció, tanulmányok), időszakos fórumok, oktatási reform (gyakorlati felkészítés) lehetőségei jelentek meg. Lényeges pont a célirányos kiválasztás, mely csak reális tájékoztatás mentén lehetséges. Mindemellett egyéni szinten is megjelentek fejlesztési gondolatok (pl. szabadidős kapcsolat során szorosabb kapcsolat az állománnyal).

20. Van-e valami, amiről, még nem beszéltünk, és fontosnak tartja?

További kifejtendő pontként megjelentek az alábbi gondolatok, fogalmak: a feladatok arányos elosztása országos szinten, megbecsültség, tisztelet, fluktuáció szervezeten belül (máshol vannak a határrendész tiszték).

Az interjúk összesítéséből kiemelendő, hogy a beválás kritériumaiban mind szakmai, mind személyiségbeli tényezők megjelennek általános (pl. lojalitás, motiváltság, terhelhetőség) és szakterületi specifikumok (pl. jövő elképzelése a határrendészeti pályán) hangsúlyával. A beválás ideje (4,33 év) a korábbi kutatásokhoz képest kismértékű, növekvő tendenciát mutat, míg a beváltak tekinthető állomány hasonló arányokkal bír (61%). A tisztai állomány erősségei szervezet-specifikusak (pl. összetartás, gyors reagálás, fizikai tőrőképesség), gyengeségek szempontjából a gyakorlati tudás és a vezető készségek, képességek hiánya, nem megfelelő minősége emelhető ki. A képzési rendszer tekintetében a megkérdezettek kiemelték az általános és határrendészeti ismereteket, azonban az elméleti képzés magas színvonal mellett a gyakorlati oktatás átalakítását javasolták, hogy a képzés és a munkaköri követelmények egyensúlyba kerülhessenek. A fluktuáció tekintetében problémaként a magánélet-munkahely kiegyensúlyozásának nehézsége, a családtól távoli szolgálatellátás és a tipizált rendőri akadályok (pl. munkakörülmények, előremeneteli nehézségek, civil szféra előnye) jelentek meg. A beválás segítségével a megkérdezett vezetők a parancsnoki gondoskodás magas szintjét képviselik, számos felületen igyekeznek a beosztottjaikat integrálni a szervezetbe, teljesítményüket támogatni és fokozni.

Összefoglalás

A beválásvizsgálatok térnyerése a különböző kiválasztási módszertanok tekintetében a kiválasztás hatékonyságának fontosságát tükrözi. A rendőrség viszonylatában több korábbi beválásvizsgálat is történt, illetve a beválás vizsgálata jelenleg a vonatkozó rendeletek alapján folyamatosan történik a különböző alkalmassági vizsgálatok, kiválasztási eljárások keretében. Jelen tanulmányban áttekintésre kerültek a rendvédelem különböző kiválasztási folyamatai mind a belépő, mind a beosztott, mind a vezetői állomány tekintetében a különböző kompetenciamérő eljárások fókuszával.

A széleskörű elméleti keretrendszerek, illetve korábbi kutatási eredmények mentén 2018. első felében elindult a rendőrség határrendészeti tisztai állományának beválásvizsgálata jelen projekt keretén belül, melynek első lépcsőfoka egy kvalitatív kutatás, amelyben

határrendészeti kirendeltségek vezető beosztású tagjainak személyes véleménye, tapasztalatai, elvárásai kerültek összesítésre.

Felhasznált irodalom

1. Balla József (2017a): Felsőfokú szakirányú képzés a Határrendészeti Tanszéken 2005-ben és 2015-ben. In.: Varga János (szerk.) - A határrendészeti tisztképzés negyedszázada Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 47-54.
2. Balla József (2017b): Border Guard Training in Hungary Ensuring the Security of the Schengen Area. *Hadtudományi szemle*, Budapest, 10/3. 449-462.
3. Dr. Boda József (2016): A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar feladatai a rendészeti képzésben. *Határrendészeti Tanulmányok*, XIII. évfolyam, 1. szám, Budapest, 4-22.
4. Boyatzis, Richard E. (1982): *The competent Manager: A model for effective performance*. Wiley, N.Y.,
5. Hegedűs Judit (2014): A vezető-kiválasztás elméleti háttere. In: Hegedűs Judit (szerk.): *Tanulmánykötet a belügyi vezető-kiválasztási eljárásról*. Belügyminisztérium, 5-9.
6. Hegyi Hella (2007): Kompetencia alapú személyzet-kiválasztás a rendészeti szerveknél. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, VII. szám, Pécs, 147-151.
7. Hegyi Hella (2009): A munkapszichológia és a szervezetlélektan szerepe a rendvédelemben. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, X. szám, Pécs, 265-270.
8. Hegyi Hella és mtsai (2009): A rendvédelmi munka- és szervezetpszichológiai tevékenység szakmai protokollja. In: Virág László és mtsai: *A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja*. Rendőrség Tudományos Technológiai és Innovációs Tanács. Budapest, 73-177.
9. Klein Sándor (2004): *Munkapszichológia*. Budapest, Edge 2000 Kiadó.
10. Malét-Szabó Erika (2015): Az új belügyi vezető-kiválasztási rendszer elemeinek értékelése a szilárd erkölcsiség mutató mérésére javasolt SZEMmodell tükrében. In: Malét-Szabó Erika (szerk): *Az erkölcsi értékrend és a személyiség közötti kapcsolat vizsgálati szempontjai*. Belügyminisztérium, 156-191.
11. Malét-Szabó Erika és mtsai (2017): Rendőri alapkompentenciák az egységes közszolgálati alapkompentenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. szám, Budapest, 14-73.
12. Molnár Henrietta - Balla József (2017): A határrendészeti továbbképzés helyzetértékelése. *Határrendészeti Tanulmányok*, XIV. évfolyam 4. szám, 4-27.

13. Münnich Ákos - Malét-Szabó Erika - Rigó Bernadett - Szatmári Adrienn (2016): A bevezetett új vezető-kiválasztási eljárás során keletkezett (összesített és rész-) eredmények összefüggéseinek feltárása az egyéni jellemzőkkel. Belügyi Tudományos Tanács.
14. Rigó Éva Bernadett - Simon Mária (2016): A vezető kiválasztás egykor és ma – megfeleléstől az eredményességig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XVII. szám, Pécs, 253-258.
15. Szelestey Judit (2007): Kompetencia modul. In.: Virág László és mtsai: Összefoglaló tanulmány a kompetencia alapú HR-rendszer alkalmazásához. Európai Twinning Projekt. Duna Palota Kulturális Kht. kiadója, Budapest, 31-130.
16. Virág László - Szeles Erika - Könyves Tóth Előd (2004): Kutatási jelentés - A rendészeti szakközépiskolákban 2002 júniusában végzett határőr és rendőr tiszthelyettesek bevélelviszsgálata. Budapest.
17. 2015. évi XLII. törvény (IV. 24.) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=175262.348597 (2018.05.10.)
18. 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=125025.356036 (2018.05.10.)
19. 2/2013. (I.30.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=158730.348992 (2018.05.10.)
20. 31/2015. (VI. 16.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományát érintő személyügyi igazgatás rendjéről.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=176147.348441 (2018.05.10.)

Szele Tamás¹ - Kui László² - Balla József³

A határellenőrzés visszaállítását befolyásoló tényezők⁴

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.⁵

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.⁶

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.⁷ 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

¹ Szele Tamás dr. jur., rendőr alezredes, osztályvezető, Országos Rendőr-főkapitányság Gazdasági Főigazgatóság Európai Támogatások Osztálya, a „Magyarország schengeni belső határain a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételrendszere” Ludovika Kutatócsoport kutatója.

Tamás Szele dr. jur., police lieutenant-colonel, Head of division- Division of European Subsidies, General Directorate for Economic Resource Management, Hungarian National Police, “Conditionalities of a temporary restitution of border control at the Schengen internal borders of Hungary” Ludovika research team, researcher.

ORCID azonosító: 0000-0001-8163-3691, szelet@orfk.police.hu

² Kui László rendőr alezredes, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék.

László Kui police lieutenant-colonel, assistant lecturer, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department.

ORCID azonosító: 0000-0001-6411-4179, Kui.Laszlo@uni-nke.hu

³ Balla József dr., PhD, rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék.

József Balla dr., police colonel, associate professor, Head of Department, National University of Public Service Faculty of Law Enforcement Border Policing Department.

ORCID azonosító: 0000-0002-6113-5350, Balla.Jozsef@uni-nke.hu

⁴ 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.

⁵ Balla József (2018)

⁶ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders. (Schengen Borders Code) (codification), Article 25.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=HU> (2018.06.10.)

⁷ Balla József (2017a)

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 2010 között összesen 22 alkalommal⁸ került sor a határellenőrzés ideiglenes visszaállítására, 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 Tarorminában rendezett G7-csúcstalálkozó kapcsán, a csúcstalálkozó biztonságát garantáló intézkedések részeként.⁹ Jelenleg is élő példa Ausztria által a magyar és a szlovén határszakaszokon ideiglenesen visszaállított határellenőrzés, amely a tervek szerint 2018. november 11-ig tart a másodlagos migrációból eredő fenyegetések elhárítása érdekében.¹⁰ 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 humán erőforrások 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;*

⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Title III (Internal Borders) of Regulation (EC) No 562/2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders. (Schengen Borders Code), European Commission, Brussels, 13.10.2010, COM(2010) 554 final
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0554&from=HU> (2018.06.10.)

⁹ Ideiglenesen visszaállítják a határellenőrzést Olaszországban.
Forrás: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20170503-visszaallitjak-a-hatarellenorzest-olaszorszagban-a-g7-csucs-miatt.html> (2018.06.10.)

¹⁰ Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control.
Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (2018.06.10.)

- *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.*¹¹

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 fentebbi, 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 humánerőforrás, akár a technikai-infrastrukturális háttér megteremtése szempontjából fontos tényezőt jelent az, hogy a határellenőrzés visszaállítása során csak a határforgalom-ellenőrzés visszaállítása indokolt, vagy a határőrizet 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

¹¹ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders. (Schengen Borders Code) (codification), Article 27.
 Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=HU>
 (2018.06.10.)

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 helyetről 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 Alsószölnökig.¹²

A magyar-osztrák megállapodáson kívül országos hatállyal kormányrendelet¹³ 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 humán erőforrás 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, történés, amely kiváltja a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának igényét. Amennyiben a kiváltó ok

¹² 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.

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=172456.312778 (2018.06.10.)

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

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112646.331487 (2018.06.10.)

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, az 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 könnyebbséget jelent, 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 útlevélező-fülke, amely egy zárható, mozgatható szekrényből és íróasztalból áll. Az informatikai eszközök (számítógép, okmány- és ujjnyomatolvasó eszközök) a szekrényben találhatóak, míg az alkalmazási helyeken informatikai végpontok voltak 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 üzemeltetővel, 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.*”¹⁴

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 terepnek a határőrizeti rendszer felépítésére gyakorolt hatását.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁴ Drafting Group for updating of Schengen catalogue on External borders control, Return and readmission Schengen Evaluation Working Party, Council of the European Union. Brussels, 19 March 2009., 7864/09 SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252, 109.

Forrás: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7864-2009-INIT/en/pdf> (2018.06.10.)

¹⁵ Kui (2016a)

¹⁶ Kui (2018)

¹⁷ Kui (2016b)

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 felszállóhelyről 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 prevenció 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, amely szemponttal a visszaállítás tervezésekor számolni kell. A visszaállításban részt vevő állomány részére biztosítani kell az étkeztést, 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 Közsolgálati Egyetem, valamint a rendészeti szakgimnáziumok kapnának, szintén átcsoportosíthatók lennének a határellenőrzés visszaállításakor.¹⁸ 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 Magyarországnak és az EU állampolgárainak a biztonságát és azon nemzetközi kötelezettségek teljesítését, amelyek a Frontex tevékenységében és az IBM*

¹⁸ Balla József (2017b)

*rendszer működésében csúcsosodnak ki*¹⁹. Ezeknek a céloknak a mentén Magyarország rendőrsége jelentős támogatásokat kap(hat) az Európai Uniótól.

Az Európai Tanács 2004-ben fogadta el a Hágai Programot²⁰, amely a közös európai migrációs politikát is új alapokra helyezte, amelynek a tagállamok közötti szolidaritáson – ide értve 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 bevándorláspolitiká;
- 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 őrizetének 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 Magyarország. 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).

¹⁹ Kovács Gábor (2015) 70. : A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). Migráció és rendészet. 254 p. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015., 70.

²⁰ Council the Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union. (2005/C 53/01)
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (2018.06.11.)

A 2007-2013. közötti pénzügyi periódus keretében a KHA 188 projektet támogatott Magyarországon, amelyből 8 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 vízumügy pénzügyi támogatására létrehozott eszköz keretében szintén jelentős értékben hajt 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:

„The general objective of the Instrument shall be to contribute to ensuring a high level of security in the Union while facilitating legitimate travel, through a uniform and high level of control of the external borders and the effective processing of Schengen visas, in compliance with the Union’s commitment to fundamental freedoms and human rights.”

Az általános célkitűzés a következő egyedi célkitűzésekre bontható.

- *„supporting a common visa policy to facilitate legitimate travel, provide a high quality of service to visa applicants, ensure equal treatment of third-country nationals and tackle illegal immigration;*
- *supporting integrated border management, including promoting further harmonisation of border management-related measures in accordance with common Union standards and through the sharing of information between Member States and between Member States and the Frontex Agency, to ensure, on one hand, a uniform and high level of control and protection of the external borders, including by the tackling of illegal immigration and, on the other hand, the smooth crossing of the external borders in conformity with the Schengen acquis, while guaranteeing access to international protection for those needing it, in accordance with the obligations contracted by the Member States in the field of human rights, including the principle of non-refoulement.”*

21

Megállapítható, hogy a Belső Biztonsági Alap keretében beszerzett eszközök sem használhatóak fel a határellenőrzés visszaállításkor, 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

²¹ Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa and repealing Decision No 574/2007/EC, Article 3.
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0515&from=HU> (2018.06.11.)

beavatkozást és csapaterőt igénylő feladatok végrehajtásában, végrehajtja a mélységi ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat, valamint részt vesz az országos szintű közbiztonsági, közlekedésbiztonsági és idegenrendészeti fokozott ellenőrzésekben.²²

A Készenléti Rendőrség közel 4 000 fős Nyugat-Magyarországi és Kelet-magyarországi Határrendészeti Igazgatósága, mind állományának felkészültségét, mind felszereltségét, mind a belső határok közelében található objektumai²³ alkalmassá teszik a határellenőrzés visszaállításában történő részvételre. A Határrendészeti Igazgatóságok alapvető feladata az államhatár őrzése. Magyarország Kormánya 2016. évben döntött a Készenléti Rendőrség hivatásos állományának 3 000 fős létszámfejlesztéséről, amelyhez biztosította a szükséges pénzügyi forrásokat is (toborzás, kiképzés, felszerelés).²⁴ 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 bevethetők a belső határokon²⁵.

A határellenőrzés ideiglenes visszaállítása esetén a határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet technikai-informatikai hátterének biztosítása mellett alapvető fontosságú tényező a humánerőforrás 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, indokoltá válhat további – a biztonság fenntartása érdekében nem a külső határokon szolgálatot teljesítő – állomány átrendelése az ország más területeiről.

Felhasznált irodalom

²² 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről.

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112629.353966 (2018.06.10.)

²³ Kaposvár, Nagykanizsa, Szombathely, Pécs, Győr, Budapest, Miskolc, Nyírbátor, Debrecen, Orosháza, Szeged, Kiskunhalas.

²⁴ 1043/2017. (II. 3.) Korm. határozat a Rendőrség hivatásos állományának 3000 fős létszámfejlesztéséhez szükséges források biztosításáról.

Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=200430.335066 (2018.06.10.)

²⁵ Az ORFK 2016. óta 11 db amerikai MD902 típusú helikoptert szerzett be többek között határrendészeti feladatok ellátására.

1. Balla József (2018): Schengeni értékelési mechanizmus. *Hadtudományi Szemle*, XI. évfolyam 1. szám, 287-306.
2. Balla József (2017a): 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, XIX, Pécs, 319-327.
3. Balla József (2017b): Border Guard Training in Hungary Ensuring the Security of the Schengen Area. *Hadtudományi szemle*, Budapest, 10/3., 449-462.
4. Kui László (2016a): A magyar határőrizet technikai támogatásának aktuális helyzete. *Határrendészeti Tanulmányok*, 13. évf. 1. sz., 121-127.
5. Kui László (2016b): A hőkép-alkotás története és gyakorlati alkalmazása. *Határrendészeti Tanulmányok*, 13. évf. 1. sz., 107-114.
6. Kui László (2018): Technikai lehetőségek a magyar–szerb viszonylat határőrizetében, *Határrendészeti Tanulmányok*, 14. évf. 4. sz., 28-34.
7. Kovács Gábor (2015): A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.). *Migráció és rendészet*. Budapest, 69-84.
8. 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.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=172456.312778 (2018.06.10.)
9. 333/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a belső határon a határellenőrzés ideiglenes visszaállításának feltételeinek szabályairól.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112646.331487 (2018.06.10.)
10. 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=112629.353966 (2018.06.10.)
11. 1043/2017. (II. 3.) Korm. határozat a Rendőrség hivatásos állományának 3000 fős létszámfejlesztéséhez szükséges források biztosításáról.
Forrás: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=200430.335066 (2018.06.10.)
12. Council the Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union. (2005/C 53/01)

- Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>
(2018.06.11.)
13. Drafting Group for updating of Schengen catalogue on External borders control, Return and readmission Schengen Evaluation Working Party, Council of the European Union, Brussels, 19 March 2009., 7864/09 SCH-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252, 109.
Forrás: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7864-2009-INIT/en/pdf>
(2018.06.10.)
14. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification), Article 25.
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=HU>
(2018.06.10.)
15. Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa and repealing Decision No 574/2007/EC
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0515&from=HU> (2018.06.11.)
16. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Title III (Internal Borders) of Regulation (EC) No 562/2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), European Commission, Brussels, 13.10.2010, COM(2010) 554 final.
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0554&from=HU>
(2018.06.10.)
17. Ideiglenesen visszaállítják a határellenőrzést Olaszországban.
Forrás: <http://www.origo.hu/nagyvilag/20170503-visszaallitjak-a-hatarellenorzest-olaszorszagban-a-g7-csucs-miatt.html> (2018.06.10.)
18. Notifications of the Temporary Reintroduction of Border Control
Forrás: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (2018.06.10.)